

# Der Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand

eine ökonomische Wirkungsanalyse

Gutachten im Auftrage des Bundesministeriums  
für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Dr. Franz Hubert  
Prof. Dr. Horst Tomann

Bolzmannstr. 20  
1000 Berlin 33

Berlin, Oktober 1991

## Kurzfassung

Traditionell nehmen die Kommunen durch ihre Belegungsrechte im Sozialen Wohnungsbau Einfluß auf die Belegung des Wohnungsbestandes — unter anderem um Haushalten, die von privaten Vermietern abgelehnt werden, Zugang zu angemessenen Wohnungen zu verschaffen. In jüngerer Zeit ist mit einer Reihe von Maßnahmen versucht worden, auch Belegungsrechte im freien Wohnungsbestand zu erwerben. Diese Arbeit beurteilt die verschiedenen Instrumente zur Lösung von Zugangsproblemen aus ökonomischer Sicht. Sie

- untersucht die ökonomischen Ursachen der Zugangsprobleme am Wohnungsmarkt;
- wertet die Erfahrungen auf kommunaler Ebene mit Prämienprogrammen, Kooperationsvereinbarungen, Bürgschaften und dem ‘Wohnen zur Probe’ aus;
- analysiert die Wirkung der Belegungssteuerung auf den Wohnungsmarkt und die Vorteilhaftigkeit alternativer instrumenteller Ausgestaltungen;
- vergleicht die mit den verschiedenen Varianten verbundenen Kosten.

Das Ziel der Belegungssteuerung besteht darin, am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalten den Zugang zu angemessenen Wohnungen zu ermöglichen. Aus Vermietersicht tragen die diskriminierten Haushalte den Makel, daß Zweifel an ihrer Vertragstreue und/oder ihrer Sozialverträglichkeit mit anderen Bewohnern bestehen. Es werden daher höhere Kosten der Vermietung in Form von Einnahmeausfällen sowie zusätzlicher Verwaltungs- und Erhaltungsaufwand erwartet. Da ein personenbezogener Mietaufschlag oder eine Einschränkung des gesetzlichen Kündigungsschutzes nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist, werden entsprechende Bewerber tendenziell von der Vermietung ausgeschlossen. Dieser Effekt verstärkt sich in Anspannungsphasen, da sich die Vermieter bei verzögert reagierenden Mieten mit einer Überschußnachfrage konfrontiert sehen. Die Vorbehalte gegen die diskriminierten Mietergruppen sind allerdings unter den einzelnen Anbietern verschieden stark ausgeprägt.

Zur Belegungssteuerung eingesetzt werden neben dem Sozialen Wohnungsbau Kooperationsverträge zur Unterbringung von Dringlichkeitsfällen, Prämien für die Aufnahme von kinderreichen Familien, Bürgschaften für Mietausfälle und Renovierungskosten und die ‘einvernehmliche Beschlagnahme’. Die Auswertung der kommunalen Erfahrungen zeigt, daß über die bereits in anderen Arbeiten hervorgehobene Kooperation mit größeren Wohnungsunternehmen hinaus insbesondere die Gewährung von Bürgschaften und das durch die einvernehmliche Beschlagnahme ermöglichte ‘Wohnen auf Probe’ ein erhebliches Potential für die gezielte Vermittlung von Problemfällen haben. Bei den größeren Wohnungsunternehmen besteht in der Regel die Bereitschaft, Belegungsrechte gegen angemessene Kompensationen abzutreten, wenn die Risiken begrenzt werden. Bislang ist es jedoch kaum gelungen, Belegungsrechte im Bestand zu erwerben, wenn hiermit zusätzliche Eingriffe in die Mietgestaltung verknüpft waren.

Die Belegungssteuerung tendiert dazu, das allgemeine Mietniveau zu erhöhen, weil die vermittelten Haushalte ihren Wohnkonsum in der Regel ausweiten. Dies gilt (*ceteris paribus*) für alle Instrumente — auch solche, die subventionstechnisch mit der Neubauförderung verknüpft sind. Letztlich wird immer nur eine Umverteilung des Wohnraums zugunsten solcher Gruppen erreicht, die auf sich alleine gestellt, unter unzureichenden Wohnverhältnissen oder Obdachlosigkeit leiden würden.

Objektgebundene Belegungsbindungen, wie sie mit langer Dauer insbesondere im Sozialen Wohnungsbau erworben werden, stellen aus ökonomischer Sicht nur Optionen auf Belegungen dar, deren praktischer Wert — im Vergleich zur eigentlichen Vermittlung — leicht überschätzt wird.

Im allgemeinen sollte den Eigentümern ein gewisser Spielraum bei der Pflege ihrer Mieterstrukturen belassen bleiben. Die Kommune kann sich auf die Einhaltung von Dringlichkeitskriterien beschränken. Dabei wäre bei der Feststellung der Dringlichkeit der Dauer des Wohnungsnotstandes besonderes Gewicht zu geben. Harte Problemfälle werden sich jedoch nur durch gezielte Vorschläge vermitteln lassen.

Der Vermieter kann pauschal kompensiert werden, wie in Prämienprogrammen und im Sozialen Wohnungsbau, der Staat kann aber auch die

mieterbedingten Mehrkosten in nachgewiesener Höhe übernehmen, wie dies bei Bürgschaften und der Anmietung der Fall ist. Die Analyse von Anreiz- und Vertrauensproblemen zwischen den Behörden und den Wohnungseigentümern zeigt, daß sich der Staat für die Vermittlung des harten Kerns der von Marktzugangsproblemen betroffenen Haushalte am Risiko mieterbedingter Mehrkosten beteiligen sollte. In voller Höhe übernimmt der Staat dieses Risiko bei der Anmietung und dem Erwerb von Wohnraum. Bei diesen Maßnahmen werden Verwaltungsaufgaben — im Falle des Erwerbs auch das Vermögensrisiko — übernommen, was oft unerwünscht ist. Bürgschaften haben demgegenüber den Vorteil, daß sie gegebenenfalls sachlich und zeitlich beschränkt werden können. Für ihre breitere Anwendung ist es jedoch erforderlich, bestehende Rechtsunsicherheiten auszuräumen.

In besonderen Fällen kann eine (temporäre) Einschränkung des Kündigungsschutzes die Chancen einer ‘mietähnlichen’ Unterbringung verbessern. Nach entsprechend positiven Erfahrungen wäre dann der Abschluß eines regulären Mietvertrages anzustreben. Bislang ist das ‘Wohnen auf Probe’ im Rahmen der ‘einvernehmlichen Beschlagnahmen’ ermöglicht worden. Die neue Regelung des §564 b BGB wird dagegen noch wenig genutzt.

Die Kosten der Belegungssteuerung sind nur eingeschränkt zu quantifizieren. Einer aussagekräftigen Auswertung der fiskalischen Kosten stehen (a) der unterschiedliche materielle Gehalt der erworbenen Belegungsrechte, (b) die unterschiedlichen Programmvolumen und (c) die Unmöglichkeit, Mitnehmereffekte zu quantifizieren, entgegen. Es muß auch offen bleiben, ob Mietbindungen nur als notwendiges Übel der Belegungssteuerung anzusehen sind — womit die entsprechenden Subventionen ein Teil der Kosten wären — oder ob ihnen ein wohnungspolitischer Eigenwert beigemessen werden kann.

Die gesamten ‘Vermittlungskosten’ (einschließlich impliziter Mietsubventionen) betragen für den Sozialen Wohnungsbau überschlägig 750 DM je m<sup>2</sup>. Werden die durch die Mietbindung eingesparten Wohngeldzahlungen in Rechnung gestellt sinken die Kosten auf etwa 600 DM je m<sup>2</sup>. Eine Sensitivitätsanalyse zeigt, daß aufgrund des starken Einflusses der Annahmen über die Marktmiete und deren Entwicklung eine willkürfreie Aufteilung des Subventionsaufwandes in Mietvorteile und Einnahmenvorteile für den Vermieter

praktisch unmöglich ist.

Für Prämienprogramme ergeben sich Vermittlungskosten, die mit 90 DM je m<sup>2</sup> nur einen Bruchteil der im Sozialen Wohnungsbau erreichten Werte betragen. Die Kosten der staatlichen Risikoübernahme durch Bürgschaften und einvernehmliche Beschlagnahmen halten sich, im Gegensatz zu Beurteilungen in der Literatur, in Grenzen und liegen mit etwa 50 je m<sup>2</sup> niedriger als die Kosten von Prämienprogrammen. Dies läßt sich als vorsichtige Bestätigung der bereits aus theoretischen Überlegungen folgenden Vorteilhaftigkeit einer staatlichen Risikoübernahme auffassen.

Die Loslösung des Erwerbs von Belegungsrechten von der Neubauförderung ist ein vielversprechender Ansatz in der Wohnungspolitik. Insbesondere wären die Kommunen nicht länger gezwungen die ärmsten Haushalte in teuren Neubauwohnungen unterzubringen. Das Potential des Erwerbs von Belegungsrechten im Bestand ist keineswegs erschöpft. Bei einer etwas großzügigeren finanziellen Ausstattung der Programme, klaren rechtlichen Rahmenbedingungen und einem besseren Bekanntheitsgrad ist durchaus zu erwarten, daß professionelle private Wohnungsanbieter in größerem Umfang bereit sein werden, mit den Kommunen bei der Wohnungsbelegung zu kooperieren, solange auf zusätzliche Mietbindungen verzichtet wird.

## Summary

Traditionally, local governments in Germany have influenced the allocation of dwellings through their right to nominate the tenant in social housing, thus providing households which are rejected by private landlords with suitable housing. More recently, some housing authorities adopted measures to obtain the right of nomination for otherwise non-subsidized existing dwellings. This study provides an economic evaluation of the various instruments designed to alleviate the access problem in rental housing markets. The study

- analyses the economic reasons that cause certain groups of tenants to face access problems in the housing market;
- evaluates the experiences which local governments collected with new instruments as premium-offers, agreements with housing companies, sureties for rent-payments and renovation, mutually agreed ‘confiscations’;
- investigates the impact of these measures on the housing market and analyses their instrumental design;
- compares the cost of the different instruments.

The objective pursued by local authorities in acquiring nomination rights is to insure access to the housing market for households which are discriminated by private landlords. From the landlords point of view social or economic characteristics of these tenants raise doubts whether obligations under the contract will be fulfilled, the tenant will get on well with neighbours etc. He therefore expects higher cost in form of rent arrears, renovation and administrative trouble. Since german tenure laws do neither allow for charging specific tenants higher rents nor denying them full tenure security landlords tend to refuse to contract with households considered to be bad tenants. This behaviour will be particularly accentuated when the housing market tightens, because with slowly adapting rents landlords will face an excess demand. There are differences, however, among landlords with respect to their overall sensitivity as well as with regard to the particular groups they dislike.

Measures applied to influence allocation of housing include social housing, agreements with housing companies to provide shelter for household under housing stress, flat-rate premiums for renting to large families, public sureties (against rent arrears, cost of renovation) and even ‘mutually agreed confiscation’ by housing authorities. The evaluation of experiences gained at the local level indicates that in particular sureties and commonly agreed confiscations (effectively circumventing tenure security laws) have a higher potential for alleviating the access problem than previously thought. Generally, commercial owners of existing housing stock are prepared to forego the right of nomination provided that risks are kept low and compensation is adequate. At the same time, any attempt to link the acquisition of the right of nomination with additional restrictions on rents failed.

Households tend to increase their housing consumption as their access barriers are successfully overcome. Therefore, any of the measures achieving this aim — whether or not formally linked to new construction — will (*ceteris paribus*) raise rents. After all, housing is only reallocated, favouring those who would suffer from insufficient housing or homelessness without government assistance.

In social housing, the right of nomination is granted for a long period of time and linked to a particular dwelling. In economic terms this provides the government with an option, which can only be exerted when the dwelling falls vacant. The benefits of these options — as opposed to the immediate access to tenure provided for by other instruments — tends to be overstated.

In general, the landlord should be left with some latitude to determine the composition of tenants. The housing authorities could restrain themselves to ascertain the fulfillment of criteria of housing stress on part of the households participating in the program. Duration of housing stress should play an important role in the determination of priority. The hard core of discriminated households, however, will require direct nomination.

The landlord may be compensated by a flat rate, as it is the case in social housing and with premium-offers, or according to actual cost (rent arrears etc.), as it is the case with sureties and in leased housing. The analysis of the incentive problems as to housing authorities and landlords suggests that

the state should participate in the risk of tenant specific cost, in order to assist those households facing strong rejection. The state completely takes over these risks when leasing or even acquiring housing. In these cases, however, the administrative duties and in the latter case even the asset-risk is burdened on the state which is often not desirable. Sureties in contrast can be more narrowly defined and granted for a limited period of time. For a broader application, however, it appears to be necessary to remove uncertainties concerning the legal status of sureties given by local authorities.

In certain cases the access problem can be more readily solved by temporarily restricting security of tenure. After a ‘test-period’ one would strive for a normal rental contract granting full tenure security. Hitherto, ‘renting on trial’ has been made possible by mutually agreements on a ‘temporary confiscation’ — circumventing thereby german tenure laws. Special legislation providing similar opportunities which was enacted recently (§564 b BGB) has not been used on a wider scale.

The estimation of the cost of the various nomination rights is subject to severe limitations. These result from differences concerning the exact nature of the right of nomination, large differences in the number of participants in the programs and the impossibility to measure the additional number of discriminated tenants gaining access to housing under a program. Furthermore, there are opposing views as to whether additional rent controls are only a complementary measure to solve the access problem which qualifies the corresponding subsidies as cost, or whether lowering rents is as such desirable.

The total cost of providing access (including implicit rent subsidies where applicable) amount to roughly 750 DM per m<sup>2</sup> in social housing. If reduced outlays for housing allowances are taken into account cost are reduced to approximately 600 DM per m<sup>2</sup>. It is not possible to break these figures further down reliably and in particular, separate a compensation for the restriction on social rent because the results are highly sensitive to the assumptions concerning the development of market rents.

Cost for flat rate compensation offers are estimated at 90 DM per m<sup>2</sup> — only a fraction of those in social housing. Contrary to some claims in the literature cost incurred as a result of sureties and mutually agreed confisca-



tions are around 50 DM per m<sup>2</sup>, and therefore even lower. This result lends tentative support to the conclusion that the state should participate in cost risk, which was drawn from the theoretical analysis.

The separation of the acquisition of nomination rights from subsidies for new construction is a promising approach in housing policy. In particular, housing authorities are no longer forced to shelter households in expensive new housing which, generally belong to the poorest. The potential for the acquisition of rights of nomination in the housing stock is far from exhausted. It is to be expected that professional landlords are prepared to cooperate on a larger scale, provided that compensation is slightly improved, publicity of the programs is enhanced and some legal ambiguities are clarified. A further requirement is that these measures are not linked to additional rent controls.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1	Die Steuerung der Wohnungsbelegung durch den Erwerb von Belegungsrechten/Bindungen im Wohnungsbestand . . . . .	1
1.2	Konzeption und Vorgehensweise . . . . .	6
1.3	Zusammenfassender Überblick . . . . .	8
1.4	Wohnungspolitisches Resümee . . . . .	15
<b>2</b>	<b>Das Problem: Marktzugangsbarrieren und Rationierungsmechanismen</b>	<b>18</b>
2.1	Marktzugangsprobleme . . . . .	18
2.2	Rationierung nach Sozialkriterien . . . . .	20
2.2.1	Diskriminierung und Vertragstreue . . . . .	23
2.2.2	Diskriminierung und Sozialverträglichkeit. . . . .	25
2.2.3	Formen der Diskriminierung . . . . .	27
2.3	Rationierung im Wohnungsmarktzyklus . . . . .	33
<b>3</b>	<b>Das Instrumentarium der Belegungssteuerung</b>	<b>35</b>
3.1	Sozialer Wohnungsbau . . . . .	36
3.1.1	Der traditionelle Soziale Wohnungsbau . . . . .	36
3.1.2	Die vereinbarte Förderung . . . . .	39
3.1.3	Dritter Förderweg in Berlin . . . . .	42
3.2	Kooperationsverträge . . . . .	45
3.2.1	Die Kooperation mit Wohnungsunternehmen in Berlin	47
3.3	Prämienprogramme . . . . .	53
3.3.1	Prämienprogramme in Frankfurt, Stuttgart und Hannover . . . . .	54
3.3.2	Düsseldorfer Prämienprogramm . . . . .	57
3.3.3	Berliner Prämienprogramm . . . . .	61
3.4	Bürgschaften . . . . .	70
3.4.1	Gewährleistungsverträge in Köln . . . . .	71

3.5	Anmietung, ‘Beschlagnahmung’ und Erwerb von Wohnraum . . . . .	79
3.5.1	‘Beschlagnahmungen’ in Bremen . . . . .	81
3.5.2	Anmietung und Kauf in Köln, Hannover und Fellbach . . . . .	89
<b>4</b>	<b>Wirkungsweise und Zielkonflikte der Belegungssteuerung</b>	<b>91</b>
4.1	Haushaltsentscheidung unter Mengenrationierung . . . . .	91
4.1.1	Mengenrationierung, Mietzahlungsfähigkeit und Mietzahlungsbereitschaft . . . . .	91
4.1.2	Nutzen der Belegungssteuerung . . . . .	95
4.2	Belegungssteuerung im Wohnungsmarktzusammenhang . . . . .	98
4.2.1	Belegungssteuerung als Verteilungskonflikt . . . . .	98
4.2.2	Zum Zusammenhang der Wohnungsteilmärkte . . . . .	101
<b>5</b>	<b>Die Ausgestaltung von Belegungsrechten</b>	<b>106</b>
5.1	Einführung . . . . .	106
5.2	Bindungen vs. Vermittlungen: die Verfügbarkeit von Belegungsrechten . . . . .	106
5.3	Auswahlkriterien und Vergabeverfahren . . . . .	112
5.3.1	Kriterien zur Eingrenzung der Zielgruppe . . . . .	113
5.3.2	Vermittlungsverfahren . . . . .	115
5.4	Staatliche Gegenleistungen . . . . .	118
5.4.1	Pauschale Kompensation oder Risikoübernahme . . . . .	121
5.4.2	Einschränkung des Kündigungsschutzes . . . . .	126
5.4.3	Maßnahmen zur Reduzierung von belegungsbedingten Mehrkosten. . . . .	128
5.5	Belegungssteuerung und Mietbindung . . . . .	129
<b>6</b>	<b>Kosten der Belegungssteuerung</b>	<b>135</b>
6.1	Zur Ermittlung, Zurechnung und Bewertung von Kosten . . . . .	135
6.1.1	Wahl der Bezugsgröße . . . . .	135
6.1.2	Zurechnung der Kosten . . . . .	137
6.1.3	Die Interpretation der Berechnungen. . . . .	138

6.2	Erläuterung der Berechnungsmethode . . . . .	141
6.3	Kosten der Belegungssteuerung im Sozialen Wohnungsbau . .	142
6.3.1	Der Ansatz . . . . .	142
6.3.2	Die Berechnung . . . . .	148
6.3.3	Wohngeld & Steuern . . . . .	156
6.4	Kosten von Prämienprogrammen . . . . .	162
6.5	Kosten von Bürgschaften . . . . .	167
6.6	Vergleichende Bewertung der Ergebnisse . . . . .	169
	<b>Literatur</b>	<b>173</b>
	<b>A Anhang</b>	<b>177</b>
A.1	Ergebnisse der Gespräche mit Vertretern der Wohnungswirt- schaft . . . . .	177

# Tabellenverzeichnis

1	Fördervolumen des Dritten Förderweges in Berlin . . . . .	42
2	Einsparungen durch Wettbewerbsverfahren im Berliner Dritten Förderweg . . . . .	44
3	Wohnberechtigungsscheine und Überlassungen in Berlin . . . . .	48
4	Fluktuationsrate im Sozialen Wohnungsbau Berlins . . . . .	50
5	Fördervolumen in den Frankfurter Prämienprogrammen . . . . .	55
6	Fördervolumen im Düsseldorfer Prämienprogramm . . . . .	58
7	Sozialmerkmale der vermittelten Haushalte in Düsseldorf . . . . .	60
8	Fläche und Alter der im Berliner Prämienprogramm vermittelten Wohnungen . . . . .	62
9	Mieten der im Berliner Prämienprogramm vermittelten Wohnungen . . . . .	63
10	Wohnungsgröße und Haushaltsgröße im Berliner Prämienprogramm . . . . .	65
11	Entwicklung des Fördervolumens im Berliner Prämienprogramm	66
12	Verteilung der Gewährleistungsverträge auf die Unternehmen in Köln . . . . .	75
13	Ausgaben im Jahre 1990 in Köln nach Unternehmen und Erstattungsart . . . . .	76
14	Bürgerschaftskosten pro Vertrag im Jahre 1990 nach Unternehmen und Erstattungsart in Köln . . . . .	77
15	Vermittlungen von Wohnungsnotstandsfällen und Einweisungen nach Bremer Polizeirecht . . . . .	82
16	Gründe für die Einweisungen in Bremen . . . . .	83
17	Aufwendungen aus Einweisungen und Sozialhilfemitteln in Bremen . . . . .	85
18	Zeitgerechte Zuordnung der Bremer Beschlagnahmungskosten	86
19	Rückholquote von Auslagen nach Bremer Polizeirecht und BS-HG im Vergleich . . . . .	88
20	Gegenwartswert der erwarteten Vermittlungen ( $V_{Bar}$ ) bei einer Fluktuationsrate von 8% . . . . .	111
21	Sozialer Wohnungsbau: Notation . . . . .	149

22	Sozialer Wohnungsbau: Grundvariante . . . . .	150
23	Sozialer Wohnungsbau: unterschiedliche Fluktuationsraten . .	152
24	Sozialer Wohnungsbau: unterschiedliche Kostenmieten . . . . .	154
25	Sozialer Wohnungsbau: unterschiedliche Marktmieten . . . . .	155
26	Sozialer Wohnungsbau: unterschiedliche Marktmieten nach Wohngeld . . . . .	158
27	Sozialer Wohnungsbau: unterschiedliche Marktmieten bei ei- nem Steuersatz von 50% . . . . .	160
28	Sozialer Wohnungsbau: unterschiedliche Marktmieten nach Steuern und Wohngeld . . . . .	161
29	Prämienprogramm: Notation . . . . .	163
30	Prämienprogramm: Grundvariante . . . . .	164
31	Prämienprogramm: Bindungsdauer . . . . .	164
32	Prämienprogramm: Mietbindung . . . . .	166
33	Bürgschaften: Notation . . . . .	168
34	Bürgschaften: Grundvariante . . . . .	168
35	Bürgschaften: Fluktuationsrate, Bürgschaftsdauer und Woh- nungsgröße . . . . .	169

# Abbildungsverzeichnis

1	Miethöhe und Vermittlungen im Berliner Prämienprogramm . . .	64
2	Mengenrationierung im Haushaltsmodell . . . . .	92
3	Ungebundene Transfers im Haushaltsmodell . . . . .	94
4	Gebundene Transfers im Haushaltsmodell . . . . .	95
5	Wohlfahrtswirkung der Belegungssteuerung . . . . .	97
6	Gegenwartswert der Vermittlungen, Bindungsdauer und Zinssatz	112
7	Zur Interpretation unterschiedlicher Vermittlungsvorteile . . .	139
8	Illustration von Mitnehmereffekten . . . . .	141

Diese Studie entstand im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, bei dem wir uns an dieser Stelle für großzügige finanzielle Unterstützung und produktive Kritik bedanken möchten. Dank gebührt auch all den Gesprächspartnern aus Wohnungswirtschaft und Wohnungsverwaltung, die durch geduldige Auskunftsbereitschaft und Materialüberlassung zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben. Schließlich sind wir Susanne Stürmer, Choon Poh Tan und Barbara Wiskow für ihre unentbehrliche Mitarbeit sehr verpflichtet.

Die vorgetragenen Ansichten und Schlußfolgerungen sind alleine die der Autoren.

Berlin, September 1991

Dr. Franz Hubert

Prof. Dr. Horst Tomann



# 1 Einleitung

## 1.1 Die Steuerung der Wohnungsbelegung durch den Erwerb von Belegungsrechten/Bindungen im Wohnungsbestand

Bis weit in die sechziger Jahre hinein dominierte der Soziale Wohnungsbau die Wohnungspolitik. Geboren aus der allgemeinen Wohnungsnot der Nachkriegsjahre galt er lange als das Instrument der Wohnungspolitik schlechthin. Der Soziale Wohnungsbau versprach die allgemeine Wohnungsversorgung zu verbessern, breiten Bevölkerungsgruppen ein ausreichendes Angebot preiswerten Wohnraums zu sichern und der Benachteiligung bestimmter Mietergruppen durch private Vermieter einen Ausgleich entgegen zu setzen. Ordnungspolitisch stellt der Soziale Wohnungsbau ein ganzes Bündel von Eingriffen dar: Neubaubsubventionen, Mietregulierungen und Belegungsbindungen sind in einem Instrument vereint.

In den sechziger Jahren, mit der generellen Freigabe der Mieten im Altbaubestand, wurde jedoch klar, daß der Soziale Wohnungsbau nicht ausreichen würde, allen Mitgliedern einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen einen angemessenen Wohnkonsum bei einer erträglichen Mietbelastung zu sichern. Dies zum einen, weil angesichts weit gefaßter Einkommensgrenzen und einer geringen Fluktuationsrate im Sozialwohnungsbestand ein großer Teil der Berechtigten den Anspruch auf eine subventionierte Wohnung nicht realisieren konnte — in der Tat waren die untersten Einkommensgruppen bei den Sozialmietern sogar unterrepräsentiert<sup>1</sup>. Zum anderen waren selbst die subventionierten Sozialmieten für diese Einkommensgruppen teilweise zu hoch.

Ein neues Instrument, das Wohngeld, versprach eine verlässlichere und zielgenauere Sicherung erträglicher Mietbelastungen für Einkommensschwache. Die Einführung des Wohngeldes leitete eine Ausdifferenzierung des wohnungspolitischen Instrumentariums ein. Während sich die soziale Flankierung des Wohnungsmarktes zunehmend auf das Wohngeld stützte, vertraute die

---

<sup>1</sup>Siehe etwa Behnken (1982)

Angebotsförderung immer mehr auf steuerliche Instrumente<sup>2</sup>. Die Bedeutung des Sozialen Wohnungsbaus ging, ausgehend von einem sehr hohen Förder volumen Anfang der siebziger Jahre, kontinuierlich zurück. Den Höhepunkt dieser Entwicklung stellte der Rückzug des Bundes aus der Förderung des Sozialen Mietwohnungsbaus im Jahre 1986 dar.

Im Laufe der achtziger Jahre setzte sich zunehmend die Erkenntnis durch, daß es selbst in Zeiten eines vergleichsweise ausgeglichenen Wohnungsmarktes für einen bestimmten Teil der Wohnungssuchenden extrem schwer sein kann, eine angemessene Wohnung anzumieten. Die Stützung der Mietzahlungsfähigkeit durch das Wohngeld reicht dem Anschein nach zur Überwindung dieses ‘Zugangsproblems’ nicht aus. Die diskriminierten Mietergruppen sind auf direkte staatliche Interventionen in die Wohnungsbelegung angewiesen. Die hierfür bislang zur Verfügung stehenden kommunalen Belegungsrechte im Sozialen Wohnungsbestand sind jedoch aufgrund des Auslaufens vieler Bindungen stark rückläufig. Zudem hat sich während der jüngsten Anspannung am Wohnungsmarkt gezeigt, daß diese Belegungsrechte aufgrund des Absinkens der Fluktuationsrate gerade dann nicht zur Verfügung stehen, wenn sie am dringendsten gebraucht werden. Dennoch wurden die Versorgungsprobleme einzelner Gruppen immer wieder angeführt, um die Beibehaltung und Wiederbelebung des Sozialen Wohnungsbaus zu fordern.<sup>3</sup> Kritiker verwiesen dagegen auf den hohen Subventionsaufwand, ineffiziente Subventionsmodalitäten und die geringe sozialpolitische Inzidenz des Sozialen Wohnungsbaus.<sup>4</sup> Die naheliegende Idee, daß auch der Erwerb von Belegungsbindungen von der Neubauförderung abgekoppelt werden könnte, erlangte Ende der siebziger Jahre erstmals Aufmerksamkeit in der wohnungspolitischen Diskussion<sup>5</sup> — zu einer Zeit, in der auch die Kommunen begannen, mit neuen Instrumenten der Belegungssteuerung zu experimentieren.<sup>6</sup> Angesichts der Entspannung auf den Wohnungsmärkten Mitte der achtziger Jahre ließ das Interesse an

---

<sup>2</sup>Hubert & Tomann (1990); Tomann (1990)

<sup>3</sup>Siehe z.B. Lühe (1986).

<sup>4</sup>Siehe etwa Schneider & Kornemann (1977), Biedenkopf & Miegel (1978), Mackscheid (1982), Nachtkamp (1989) oder Hubert & Tomann (1990).

<sup>5</sup>So etwa Eekhoff & Sievert & Werth (1979)

<sup>6</sup>Zur Übersicht siehe Mühlich-Klinger & Konukiewitz (1983); Echter & Brühl (1984).

neuen staatlichen Interventionen zunächst nach. Konfrontiert mit den jüngsten Verknappungserscheinungen trafen die Vertreter der Regierungskoalition im März 1989 eine grundsätzliche Absprache, die Kommunen zukünftig in ihren Bemühungen, Belegungsrechte im Altwohnungsbestand zu sichern und zu erwerben, zu unterstützen.

Die Entkoppelung des Erwerbs von Belegungsrechten von der Neubauförderung verspricht eine Reihe von Vorteilen:

- Kommunale Belegungsrechte können ganz gezielt die Zugangsbarrieren spezifischer sozialer Gruppen oder von Haushalten in besonderen Lebenslagen mildern helfen. So wie das Wohngeld eine den individuellen Einkommensverhältnissen angemessene Mietentlastung erlaubt, so gestattet die freie Vereinbarung von Belegungsrechten die Berücksichtigung der besonderen Probleme von Kinderreichen, sozialen Randgruppen, Ausländern und Zuzüglern.
- Der zur Belegungssteuerung genutzte Wohnungsbestand kann in seiner Struktur und in seinem Umfang jeweils passend für das Anforderungsprofil und die Zahl der Anspruchsberechtigten gewählt werden. Es müssen nicht länger Dringlichkeitsfälle mit überwiegend geringem oder unsicherem Einkommen in den neuesten und damit relativ teuren Wohnungen untergebracht werden.
- In dem Maße, wie Wohnungen zu marktnahen Konditionen vermietet werden, entfallen die Probleme der Fehlbelegung und des doppelten Mietrechtes.

Perspektivisch zeichnet sich hiermit eine weitere Ausdifferenzierung des wohnungspolitischen Instrumentariums ab, die in ihrer Tragweite durchaus mit der Einführung des Wohngeldes in den sechziger Jahren verglichen werden kann. In Verbindung mit bereits angestrebten Reformen der Objektförderung könnte sich die Wohnungspolitik der neunziger Jahre auf drei Pfeiler stützen:

- Das Wohngeld zur Sicherung erträglicher Mietbelastungen bei einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen.

- Spezifische Belegungsbindungen (ohne Mietbindungen, die über das Vergleichsmietensystem oder bereits bestehende Sozialmietbindungen hinausgehen) zur Sicherung eines angemessenen Zugangs zum Wohnungsmarkt für besondere soziale Gruppen oder Haushalte in besonderen Lebenslagen.
- Die reine Bauförderung durch steuerliche Erleichterungen oder direkte Subventionen ohne Miet- und Belegungsbindung zur antizyklischen Steuerung des Wohnungsbaus bzw. zum beschleunigten Abbau unvorhergesehener Engpässe.

Ein in dieser Weise ausdifferenziertes System entspricht dem Leitbild einer liberalen, dem Subsidiaritätsprinzip folgenden Wohnungspolitik. Die eindeutige Zuordnung der verschiedenen wohnungspolitischen Instrumente zu jeweils klar definierten Zielen verspricht einen zielgenaueren und damit effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel. Es erfordert von der Politik aber auch eine präzise Diagnose des jeweiligen wohnungspolitischen Übels und eine klare Gewichtung der verschiedenen Ziele. Während sich hinter dem traditionellen Sozialen Wohnungsbau ein breites Spektrum unterschiedlicher Interessen versammeln konnte — nicht selten zu Lasten derer, die am Wohnungsmarkt wirklich auf staatliche Unterstützung angewiesen sind —, kämen bei einem ausdifferenzierten Instrumentarium in den jeweiligen Budgetansätzen klare politische Prioritäten zum Ausdruck. Diese Ziel-Mittel-Transparenz ist durchaus als ein wichtiger Vorteil eines entwickelten wohnungspolitischen Instrumentariums anzusehen.

In der wohnungspolitischen Literatur wird der Erwerb von Belegungsrechten im Bestand demgegenüber kontrovers beurteilt. Während Eekhoff & Sievert & Werth (1979), Schneider (1984) und Eekhoff (1989) darin eine ernstzunehmende Alternative zum bisherigen Sozialen Wohnungsbau sehen, bringen Nienhaus (1980), Mühlich-Klinger & Konukiewitz (1984) und das IWU (1991) erhebliche Vorbehalte zum Ausdruck. Auch auf kommunaler Ebene werden die Möglichkeiten des Erwerbs von Belegungsrechten im Wohnungsbestand eher skeptisch eingeschätzt.<sup>7</sup> Die Diskussion leidet jedoch

---

<sup>7</sup>Siehe etwa BMBau (1989b), IWU (1991). Diese Beurteilung muß allerdings nicht un-

sowohl hinsichtlich des theoretischen Verständnisses der Aufgabenstellung und der Wirkungsweise der Belegungssteuerung als auch der Bewertung der empirischer Befunde an Unklarheiten.

Zum Teil setzt sich in der Kontroverse (unausgesprochen) der alte Konflikt zwischen Befürwortern objektbezogener Subventionen im Sozialen Wohnungsbau und Anhängern der subjektbezogenen Subvention durch das Wohngeld fort. Im Zentrum dieser Kontroverse stand zunächst die Frage, wie einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen ein angemessener Wohnkonsum bei erträglicher Mietbelastung gesichert werden kann. Daß die im Sozialen Wohnungsbau erworbenen Belegungsrechte der Wohnungspolitik ein zusätzliches Instrument bereitstellen, fand demgegenüber lange wenig Beachtung. Die unterschiedlichen Auffassungen vom Wohnungsmarkt und seiner Funktionsweise bestimmen aber auch die Einstellung zum Erwerb von Belegungsrechten im Bestand. Entsprechend diffus bleibt teilweise die besondere Aufgabenstellung der Belegungssteuerung. Sollen Einkommensschwache mit preiswertem Wohnraum versorgt werden? Besteht das Ziel in einem Ausgleich der am Mietwohnungsmarkt verbreiteten Diskriminierung von Kinderreichen, Ausländern etc. durch Vermieter, also in der Herstellung von Chancengleichheit? Oder geht es darum, in Anspannungsphasen knappen Wohnraum nach Dringlichkeit zu rationieren, also unterversorgte Haushalte, neugegründete Familien, Scheidungsfälle oder Zuzügler beim Zugang zu den wenigen frei werdenden Wohnungen zu bevorzugen? Haben diese Aufgaben alle einen gemeinsamen Kern oder erfordern sie unterschiedliche wohnungspolitische Instrumente?

Obwohl inzwischen überblicksartige Erhebungen über die Erfahrungen der Kommunen mit dem Erwerb von Belegungsrechten im Bestand vorliegen, besteht eine erhebliche Unklarheit über deren Bewertung. Bisher wurden Detailfragen der Ausgestaltung kaum beachtet und unverhältnismäßig großes Gewicht auf die Anzahl der erworbenen Bindungen gelegt. Maßnahmen, die

---

bedingt der Unwirksamkeit des Instruments geschuldet sein. Da Bund und Länder den Löwenanteil der Kosten des Sozialen Wohnungsneubaus tragen, die Kommunen beim Erwerb von Bindungen im Bestand jedoch auf sich allein gestellt sind, erscheinen letztere aus der kommunalen Perspektive vergleichsweise teuer, ohne daß dies bei einer gesamtfiskalischen Betrachtung zutreffend sein muß.

von den Kommunen nur vereinzelt eingesetzt oder finanziell unzureichend ausgestattet wurden, werden dann schnell für untauglich erklärt — ohne daß dies ihren Potentialen und Grenzen wirklich gerecht wird. Darüber hinaus wurde über die unterschiedlichen Formen des Erwerbs oft vergessen, daß dem materiellen Gehalt der Belegungsrechte eine mindestens ebenso große Bedeutung zukommt.

## 1.2 Konzeption und Vorgehensweise

Ziel der Arbeit ist es, durch die Schließung bestehender Forschungslücken zu einer Klärung der Diskussion über neue Formen der Belegungssteuerung beizutragen. Dies erfordert zum einen die Weiterentwicklung des theoretischen Verständnisses der Aufgabenstellung und der Wirkungsweise der Belegungssteuerung im Wohnungsmarktzusammenhang. Zum anderen ist es notwendig, die auf kommunaler Ebene mit neuen Formen der Belegungssteuerung bereits gesammelten Erfahrungen vertieft auszuwerten. Angestrebt werden Schlußfolgerungen für die Rolle der Belegungssteuerung in einer rationalen Wohnungspolitik und deren effiziente instrumentelle Ausgestaltung. Hierfür sind eine Reihe von Arbeitsschritten erforderlich:

1. Analyse der ökonomischen Hintergründe und marktfunktionalen Ursachen der Zugangsprobleme, die durch die Ausübung von im Bestand erworbenen Belegungsrechten gelöst werden sollen. Im einzelnen ist zu beantworten:
  - welche Mietergruppen Opfer der Diskriminierung sind,
  - welche ökonomischen Motive hinter dieser Praxis stehen,
  - warum die Diskriminierung die Form einer selektiven Vermietung annimmt.
2. Darstellung und Auswertung der Erfahrungen auf kommunaler Ebene, wobei neben den bereits recht ausführlich dokumentierten Maßnahmen wie Prämienprogramme und Kooperationsvereinbarungen besonderes Gewicht auf die bislang vernachlässigten Instrumente wie Bürgschaften und 'Wohnen zur Probe' zu legen ist.

3. Theoretische Analyse der Wirkungsweise der Belegungssteuerung im Wohnungsmarktzusammenhang. Hier soll geklärt werden:
  - wie sich Erfolge bei der Überwindung von Zugangsbarrieren auf andere Mietergruppen auswirken,
  - von welchen Annahmen über den Wohnungsmarkt die vermuteten Effekte abhängen.
4. Analyse der Vorteilhaftigkeit alternativer instrumenteller Ausgestaltungsmöglichkeiten der Belegungssteuerung. Gefragt wird:
  - wie Belegungsbindungen im Vergleich zu konkreten Wohnungsvermittlungen zu bewerten sind,
  - in welcher Form Belegungsrechte wahrgenommen werden sollen,
  - welche Vor- und Nachteile pauschale Kompensationen im Vergleich mit einer staatlichen Beteiligung an den Risiken mieterbedingter Mehrkosten haben,
  - welche Auswirkungen die Verknüpfung von Belegungsrechten und Mietbindung hat.
5. Vergleich der mit den verschiedenen Varianten verbundenen Kosten. Für die wichtigsten Formen des Erwerbs von Belegungsrechten — den Sozialen Wohnungsbau, Prämienprogramme, Bürgschaften und einvernehmliche Beschlagnahmen — sind die fiskalischen Aufwendungen überschlägig zu erfassen und, soweit angebracht, auf den Erwerb des Belegungsrechtes und die Mietbindung aufzuteilen. Die diesbezüglichen Ergebnisse sind in einer Sensitivitätsanalyse auf ihre Robustheit zu überprüfen.

Die Arbeit beruht auf der engen Verbindung von theoretischer und empirischer Analyse. Die bereits gesammelten Erfahrungen mit neuen Formen der Belegungssteuerung wurden anhand einschlägiger Darstellungen in der Literatur, einer Serie von Gesprächen mit Mitarbeitern kommunaler Dienststellen und der Auswertung interner Arbeitspapiere und Berichte aufgearbeitet. Parallel hierzu wurden mit Vertretern der Wohnungswirtschaft insgesamt sechzehn Gespräche geführt — die meisten davon als standardisierte Interviews

zu den Themenkomplexen: allgemeine Einschätzung des Zugangsproblems, Prämienprogramme, Bürgschaften, direkter Einfluß des Wohnungsamtes auf die Mieterauswahl und Einschränkungen des Kündigungsschutzes. Sie ergaben Aufschlüsse über die Problemsicht und Akzeptanzprobleme verschiedener Varianten der Belegungssteuerung in der Wohnungswirtschaft.

### 1.3 Zusammenfassender Überblick

**Marktzugangsbarrieren und Rationierungsmechanismen.** Ausgehend von der Annahme, daß das Ziel der Belegungssteuerung darin besteht, am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalten den Zugang zu angemessenen Wohnungen zu ermöglichen, werden in Kapitel 2 die Ursachen für Zugangsbarrieren behandelt. Die Analyse der Hintergründe von Zugangsbarrieren stützt sich auf empirische Literatur zur Vermietungspraxis ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen und den Zugangsproblemen einzelner Mietergruppen sowie auf die theoretische Analyse unterschiedlicher Rationierungsverfahren. Zusätzliche praktische Einsichten in das Vermieterverhalten ergaben sich auch aus unseren Gesprächen mit Wohnungseigentümern.

Aus Vermietersicht tragen die am Wohnungsmarkt diskriminierten Haushalte den Makel, daß Zweifel an ihrer Vertragstreue und/oder ihrer Sozialverträglichkeit mit anderen Bewohnern bestehen. Es werden daher im Durchschnitt höhere Kosten der Vermietung in Form von Einnahmeausfällen sowie zusätzlicher Verwaltungs- und Erhaltungsaufwand erwartet. Da ein personenbezogener Mietaufschlag oder eine Einschränkung des gesetzlichen Kündigungsschutzes zur Kompensation oder Abwehr dieser mieterspezifischen Mehrkosten nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist, werden entsprechende Bewerber tendenziell von der Vermietung ausgeschlossen. Dieser Effekt verstärkt sich in Anspannungsphasen, da sich die Vermieter bei verzögert reagierenden Mieten mit einer Überschußnachfrage konfrontiert sehen. Die Vorbehalte gegen die diskriminierten Mietergruppen sind allerdings unter den einzelnen Anbietern verschieden stark ausgeprägt. Dies reflektiert zum Teil die unterschiedlichen Mieterstrukturen in den jeweiligen Beständen.



**Das Instrumentarium der Belegungssteuerung.** In Kapitel 3 wird die Bandbreite des bislang zur Belegungssteuerung eingesetzten Instrumentariums vom Sozialen Wohnungsbau bis zur einvernehmlichen Beschlagnahme dargestellt. An ausgewählten Beispielen werden die mit dem Erwerb von Belegungsbindungen im Bestand gemachten Erfahrungen im Detail ausgewertet. Die Arbeit stützt sich hier auf vorangegangene Forschungsarbeiten und gezielte Nacherhebungen zu ausgewählten Maßnahmen.

Im Zusammenhang mit der Neubauförderung werden Belegungsrechte traditionell im Sozialen Wohnungsbau erworben. Diese Belegungsrechte sind immer mit dem Kostenmietverfahren verknüpft. Die diesbezüglichen Probleme sind bekannt und sollen hier nicht erneut dargestellt werden. In München, wo Belegungsrechte auch im Rahmen der vereinbarten Förderung eingeräumt wurden, ist diese durch den Einsatz kommunaler Mittel dem ersten Förderweg praktisch gleichgestellt worden. Der Berliner Dritte Förderweg dient zwar nicht dem Erwerb von Belegungsrechten; er ist dennoch von Interesse, da er als einziges Subventionsprogramm durch Wettbewerbsverfahren öffentliche Mittel einspart. Obwohl erhebliche Unterschreitungen der ursprünglichen Fördersätze erreicht wurden, muß bezweifelt werden, daß hier schon die tatsächliche Untergrenze notwendiger Subventionen ermittelt werden konnte. Unabhängig von der instrumentellen Ausgestaltung besteht das Grundproblem jeder Bindung der Belegungsrechte an den Neubau darin, daß es erheblicher Mietsubventionen bedarf, um diese Objekte für die Zielgruppe tragbar zu machen.

Die Kooperationsverträgen in Bremen und Frankfurt sind in der Literatur bereits gut dokumentiert. Berlin hat einen Vertrag mit den kommunalen Unternehmen abgeschlossen, der diese zur Unterbringung einer festgesetzten Anzahl von Dringlichkeitsfällen pro Jahr verpflichtet, wofür sie im Gegenzug von objektgebundenen Belegungsrechten der Stadt weitgehend freigestellt werden. Die Stadt stellt Dringlichkeitsscheine aus, die Wohnungen werden jedoch über den Markt vermittelt. Darüberhinaus ist ein besonderer 'Wohnungsnotstandfonds' für ausgewählte 'Problemfälle' eingerichtet worden, an dem sich auch private Unternehmen beteiligen. Hier werden die Bewerber von den Wohlfahrtsträgern der Stadt benannt und den teilnehmenden Un-

ternehmen zugewiesen. Die Stadt hat eine Ausfallbürgschaft für Mietausfälle und Renovierungskosten übernommen.

Prämienprogrammen war lediglich in Berlin und in Düsseldorf Erfolg beschieden. In Berlin wurde die 'familiengerechte Belegung' großer Wohnungen mit 10.000 DM, in Düsseldorf die Vermietung an einen von der Kommune vorgeschlagenen Bewerber mit 5.000 bis 15.000 DM prämiert. Die Programme wurden in Berlin ausschließlich für preisgebundene Altbauwohnungen, in Düsseldorf ganz überwiegend für Sozialbauwohnungen, bei denen das kommunale Vorschlagsrecht bereits vor der Mietbindung abgelaufen war, in Anspruch genommen. In beiden Fällen entfielen damit zusätzliche Eingriffe in die Mietpreisgestaltung. Die Erfahrungen deuten darauf hin, daß bei entsprechender Ausgestaltung der Konditionen und ggf. einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit Prämienprogramme im verstärkten Umfang für die Belegungssteuerung genutzt werden können. Das Scheitern der Prämienprogramme in anderen Städten zeigt aber, daß bei diesen Fördersätzen keine Bereitschaft zur Einräumung zusätzlicher Mietbindungen besteht.

Bürgschaften sind, soweit bekannt, nur in Köln (eingeschränkt auch in Bremen) in größerem Umfang für die Einräumung von Belegungsrechten gewährt worden. In Köln werden umfassende, langfristige Objektbürgschaften und enger gefaßte, kürzere Subjektbürgschaften gewährt. Subjektbürgschaften decken Mietausfälle, Mietrückstände und Renovierungskosten ab, Objektbürgschaften zusätzlich noch Instandhaltungskosten am Objekt, soweit diese die entsprechenden Ansätze der II. Berechnungsverordnung übersteigen. Durch diese Risikoübernahme gelingt es der Stadt, auch 'Problemmieter' zu vermitteln. Im Jahre 1990 sind der Stadt hieraus Kosten in Höhe von knapp 300 DM je Wohnung entstanden, die etwa zur Hälfte aus Instandsetzungskosten resultieren. Der Rest entfiel auf Mietrückstände, leerstandsbedingte Mietausfälle und Kosten der Rechtsverfolgung. Von Vertretern des Wohnungsamtes wird die Gefahr gesehen, daß die weitgehende Kostenübernahme durch die Stadt in den Unternehmen den Anreiz zur Kosteneinsparung mindert.

Um den Rahmen der Studie nicht zu sprengen, wurden nur solche Anmietungen bzw. einvernehmliche Beschlagnahmungen betrachtet, die grund-

sätzlich dem Ziel dienen, die Wohnbedürfnisse des Haushaltes längerfristig zu befriedigen. Besonders intensiv ist die einvernehmliche Beschlagnahme in Bremen eingesetzt worden, um ‘Problemhaushalte’ unterzubringen. Die Stadt übernimmt dabei alle Risiken, da sie in die Pflichten eines Hauptmieters eintritt. Der eingewiesene Haushalt genießt keinen Kündigungsschutz und kann bei schweren Unverträglichkeiten mit der Hausgemeinschaft kurzfristig umgesetzt werden. Von dieser Möglichkeit wird jedoch nur in etwa einem von hundert Fällen Gebrauch gemacht. Grundsätzlich besteht auf seiten der Stadt die Absicht, die Beschlagnahme nach einer Probephase von etwa einem Jahr in einen Mietvertrag zwischen Eingewiesenem und Unternehmen umzuwandeln. Die diesbezüglichen Erfolge haben jedoch ohne erkennbare Gründe nachgelassen.

Insgesamt zeigt sich, daß über die bereits in anderen Arbeiten hervorgehobene Kooperation mit größeren Wohnungsunternehmen hinaus insbesondere die Gewährung von Bürgschaften und das durch die einvernehmliche Beschlagnahme ermöglichte ‘Wohnen auf Probe’ ein erhebliches Potential für die gezielte Vermittlung von Problemfällen haben. Möglichkeiten des Erwerbs von Belegungsrechten im Bestand sind also durchaus vorhanden. Auch unsere Gespräche mit Wohnungsanbietern haben ergeben, daß zumindest in Teilen der Wohnungswirtschaft eine grundsätzliche Bereitschaft besteht, Belegungsrechte gegen angemessene Kompensationen abzutreten. Es verdient jedoch festgehalten zu werden, daß es bislang kaum gelungen ist, Belegungsrechte im Bestand zu erwerben, wenn hiermit zusätzliche Eingriffe in die Mietgestaltung verknüpft werden sollten.

**Wirkungsweise und Zielkonflikte der Belegungssteuerung.** In Kapitel 4 wird eine wohnungsmarkttheoretische Analyse der Belegungssteuerung entwickelt. Zunächst wird präzisiert, wie sich aus ökonomischer Sicht ‘Marktzugangsbarrieren’ auf die betroffenen Haushalte auswirken. Dabei zeigt sich, daß nur die aus Zugangsbarrieren resultierende Mengenrationierung, nicht aber eine für zu gering gehaltene Mietzahlungsfähigkeit oder –bereitschaft den staatlichen Eingriff in die Wohnungsbelegung rechtfertigen. Daran anschließend werden die Wirkungen der Belegungssteuerung im Wohnungs-

marktzusammenhang untersucht. Es zeigt sich, daß eine Belegungssteuerung, die erfolgreich Zugangsbarrieren überwinden hilft, dazu tendiert, das allgemeine Mietniveau zu erhöhen, wenn die vermittelten Haushalte ihren Wohnkonsum ausweiten. Dies gilt für alle Formen der Belegungssteuerung — auch solche, die subventionstechnisch mit der Neubauförderung verknüpft sind —, da letztlich immer nur eine Umverteilung des Wohnraums zwischen verschiedenen Nutzergruppen erreicht wird. In diesem Zusammenhang wird auch darauf eingegangen, unter welchen theoretischen Annahmen hinsichtlich der Funktionsweise des Wohnungsmarktes die hier weitgehend akzeptierte instrumentelle Trennung von Neubauförderung, Wohngeld und Belegungssteuerung gerechtfertigt ist.

**Die Ausgestaltung von Belegungsrechten.** In Kapitel 5 werden Varianten der instrumentellen Ausgestaltung der Belegungssteuerung auf ihre Vorteilhaftigkeit hin untersucht. Dies ermöglicht die Loslösung von der vergleichsweise pauschalen Gegenüberstellung von Sozialem Wohnungsbau, Prämienprogrammen der Anmietung etc.

Die meisten Maßnahmen der Belegungssteuerung kombinieren das Recht auf Belegung einer frei oder bezugsfertig werdenden Wohnung mit einer Belegungsbindung. Das Zugangproblem eines Haushaltes wird erst durch die Vermittlung einer passenden Wohnung gelöst, nicht schon durch die Existenz von Belegungsbindungen. Objektgebundene Belegungsbindungen, wie sie mit langer Dauer insbesondere im Sozialen Wohnungsbau erworben werden, stellen aus ökonomischer Sicht nur Optionen auf Belegungen dar, deren praktischer Wert von der Fluktuationsrate bestimmt wird. Belegungsbindungen unterschiedlicher Dauer lassen sich mit Hilfe des Gegenwartswertes der erwarteten Vermittlungen vergleichbar machen, der im weiteren die wichtigste Erfolgskennziffer abgibt. Bei realistischen Annahmen über die Fluktuationsrate und den Realzins zeigt sich, daß der praktische Wert eine langen Bindungsdauer leicht überschätzt wird.

Die Kommune kann den ihr eingeräumten Einfluß auf die Belegung in verschiedenen Verfahren geltend machen. Verfahren, bei denen die Stadt lediglich die Einhaltung von Dringlichkeitskriterien vorschreibt, haben den Vor-

teil, daß die Zuordnung von Haushalten und Wohnungen weiterhin dezentral über den Markt erfolgt. Um zu verhindern, daß hierbei nur ‘pflegeleichte’ Bewerber zum Zuge kommen, ist bei der Feststellung der Dringlichkeit der Dauer des Wohnungsnotstandes besonderes Gewicht zu geben. Problemfälle im engeren Sinne werden sich nur durch gezielte Vorschläge vermitteln lassen. Neben der objektgebundenen Zuweisung, wie sie im Rahmen des Dreivorschlages im Sozialen Wohnungsbau praktiziert wird, bieten sich insbesondere Subjektzuweisungen an, die den Eigentümern Spielraum bei der Pflege ihrer Mieterstrukturen belassen.

Um zu erreichen, daß der Kommune ein Einfluß auf die Belegung eingeräumt wird, müssen dem Wohnungseigentümer attraktive Gegenleistungen angeboten werden. Der Vermieter kann pauschal entschädigt werden, wie in Prämienprogrammen und im Sozialen Wohnungsbau, der Staat kann aber auch die mieterbedingten Mehrkosten in nachgewiesener Höhe übernehmen, wie dies bei Bürgschaften und der Anmietung der Fall ist. Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile beider Varianten muß den Vertrauensproblemen zwischen den Wohnungs- und Sozialbehörden und den Wohnungseigentümern Rechnung getragen werden. Da der Vermieter das Risiko belegungsbedingter Mehrkosten bei der pauschalen Kompensation trägt, wird er eine entsprechende Risikoprämie erwarten. Dieses Verfahren bietet sich daher vor allem dann an, wenn dem Vermieter ein größerer Einfluß auf die Mieterauswahl eingeräumt wird. Zur gezielten Vermittlung von Problemmietern wird es nötig sein, die Kommune am Risiko dadurch möglicherweise verursachter Mehrkosten zu beteiligen. Damit wird dem Vermieter zugleich signalisiert, daß die Kommune selbst ein gewisses Vertrauen in den Bewerber setzt. Weitgehende Kostenübernahmen bergen jedoch die Gefahr, daß der Anreiz zur Kosteneffizienz verloren geht. In besonderen Fällen ist auch eine temporäre Einschränkung des Kündigungsschutzes vertretbar (Wohnen auf Probe).

Eine (zusätzliche) Mietbindung dürfte die Akzeptanz entsprechender Maßnahmen drastisch reduzieren. Mietsubventionen, die den untergebrachten Haushalten über ihre Wohngeld- oder Sozialhilfeansprüche hinaus Vorteile verschaffen, widersprechen dem Prinzip horizontaler Gerechtigkeit, da sie nicht allen Haushalten in vergleichbaren Lebenslagen zugänglich gemacht

werden. Besondere Mietvorteile, die nur im Falle einer staatlichen Wohnungsvermittlung wahrgenommen werden können, mindern den Anreiz, Notlagen durch marktorientierte Aktivitäten selbständig zu vermeiden. Die sich einstellende Überschußnachfrage verstärkt darüberhinaus den Druck auf das staatliche Zuteilungsverfahren und erschwert die Beurteilung seiner Effizienz.

**Kosten der Belegungssteuerung.** In Kapitel 6 werden zunächst methodische Probleme der Zurechnung und Interpretation der Kosten einzelner Maßnahmen diskutiert. Haupthindernisse für eine aussagekräftige Auswertung der fiskalischen Kosten sind (a) der unterschiedliche materielle Gehalt der erworbenen Belegungsrechte, (b) die unterschiedlichen Programmvolumen, die einen Kostenvergleich streng genommen ausschließen und (c) die Unmöglichkeit, Mitnehmereffekte zu quantifizieren.

Da hier nicht abschließend zu beantworten ist, ob Mietbindungen nur als notwendiges Übel der Belegungssteuerung anzusehen sind — womit sie ein Teil der Kosten wären — oder ob ihnen ein wohnungspolitischer Eigenwert beigemessen werden kann, werden zwei Kostenkennziffern parallel betrachtet. Die ‘Vermittlungskosten’ geben das Verhältnis der gesamten fiskalischen Aufwendungen zum Gegenwartswert der erwarteten Vermittlungen wieder. Der ‘Vermittlungsvorteil’ setzt lediglich den finanziellen Vorteil des Wohnungseigentümers in Relation zu den Vermittlungen. Zahlungen, die ihn für den Mietverzicht kompensieren, sind in dieser Kennziffer nicht enthalten.

Da zum Subventionsaufwand und den Mietvorteilen in der Neubauförderung bereits detaillierte Berechnungen vorliegen, steht hier die Sensitivität entsprechender Resultate im Vordergrund. Als vergleichsweise robust erweisen sich die Vermittlungskosten, die für den Sozialen Wohnungsbau überschlägig mit 745 DM je m<sup>2</sup> ermittelt werden. Werden die durch die Mietbindung eingesparten Wohngeldzahlungen in Rechnung gestellt sinken die Kosten auf etwa 607 DM/m<sup>2</sup>. Die Sensitivitätsanalyse zeigt, daß aufgrund des starken Einflusses der Annahmen über die Marktmiete und deren Entwicklung eine willkürfreie Aufteilung des Subventionsaufwandes in Mietvorteile und Einnahmenvorteile für den Vermieter praktisch unmöglich ist. Der

Vermittlungsvorteil kann daher nicht ermittelt werden.

Für Prämienprogramme ergeben sich Vermittlungskosten, die mit 89 DM je m<sup>2</sup> nur einen Bruchteil der im Sozialen Wohnungsbau erreichten Werte betragen. Für Prämienprogramme, die keine zusätzliche Mietbindung vorsehen, entsprechen die Vermittlungskosten dem Vermittlungsvorteil. Eine gesonderte Berechnung von Mietvorteilen, die in den gescheiterten Programmen vorgesehen waren, steht vor den gleichen Schwierigkeiten wie im Sozialen Wohnungsbau.

Die Kosten der staatlichen Risikoübernahme durch Bürgschaften und einvernehmliche Beschlagnahmen halten sich, im Gegensatz zu Beurteilungen in der Literatur, in Grenzen und liegen mit etwa 48 je m<sup>2</sup> niedriger als die Kosten von Prämienprogrammen. Dies läßt sich als vorsichtige Bestätigung der bereits aus theoretischen Überlegungen folgenden Vorteilhaftigkeit einer staatlichen Risikoübernahme auffassen.

## 1.4 Wohnungspolitisches Resümee

Es ist nicht Ziel dieser Studie, Patentrezepte für die Belegungssteuerung zu entwerfen. Wir haben deshalb bewußt darauf verzichtet, die über die Studie verteilten Schlußfolgerung in einen 'Maßnahmenkatalog' umzusetzen. Zurückhaltung in dieser Hinsicht ist schon deshalb angebracht, weil bei der anzustrebenden finanziellen Beteiligung des Bundes beim Erwerb von Belegungsrechten im Bestand eine Reihe verfassungsrechtlicher Problem zu lösen sind, die hier nicht betrachtet werden konnten. Dennoch soll an dieser Stelle ein knappes wohnungspolitisches Resümee gezogen werden.

Die Loslösung des Erwerbs von Belegungsrechten von der Neubauförderung erscheint uns ein vielversprechender Ansatz in der Wohnungspolitik. Das Potential des Erwerbs von Belegungsrechten im Bestand ist keineswegs erschöpft. Die bisherigen Erfahrungen der Kommunen in dieser Hinsicht sind von einer Reihe ernüchternder Erfahrungen gekennzeichnet, die lehrreich aber keineswegs durchgängig entmutigend sind. Bei der Bewertung dieser Erfahrungen muß man sich insbesondere vor Augen halten, daß der Mitteleinsatz der Kommunen beim Erwerb von Belegungsrechten im Bestand nur einen

Bruchteil der öffentlichen Aufwendungen im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus betrug. Bei einer etwas großzügigeren finanziellen Ausstattung der Programme, klaren rechtlichen Rahmenbedingungen und einem besseren Bekanntheitsgrad ist durchaus zu erwarten, daß professionelle private Wohnungsanbieter in größerem Umfang bereit sein werden, mit den Kommunen bei der Wohnungsbelegung zu kooperieren.

Insbesondere die aus den Bindungen fallenden Sozialbauwohnungen der fünfziger und sechziger Jahre dürften sich für den Erwerb von Belegungsbindungen im Bestand eignen. Zum einen, weil sie nach den umfangreichen Wohnwertverbesserungen in den Vorkriegsbeständen mit ihren bescheidenen Zuschnitten eher im unteren Bereich der Wohnwertskala liegen und damit auch nach der Mietfreigabe vergleichsweise niedrige Mieten erzielen werden. Zum anderen, weil ihre Eigentümer bereits Erfahrungen mit den Wohnungsämtern machen konnten und daher — so diese gut waren — eher bereit sein werden, der Kommune einen Einfluß auf die Belegung einzuräumen.

Der Erwerb bzw. die Verlängerung von Belegungsrechten in diesen Beständen bietet insbesondere die Möglichkeit einer Vermietung zu marktnahen Konditionen — im Idealfall im Rahmen des Vergleichsmietensystems. Damit würde der Anreiz beseitigt, sich auf die staatliche Wohnungszuteilung alleine schon deshalb zu verlassen, weil mit dem Erfolg eigener Bemühungen auf den Mietvorteil verzichtet wird. Dies würde das Zuteilungsverfahren entlasten und Haushalten mit Marktzugangsbarrieren eine größere Auswahlmöglichkeit einräumen. Nach der Vermittlung entfielen dann alle Probleme der Fehlbelegung. Mitnehmereffekte lassen sich weiter dadurch einschränken, daß der Dauer des Wohnungsnotstandes bei der Einstufung der Dringlichkeit ein höheres Gewicht beigemessen wird.

Bei Haushalten, an deren Sozialverträglichkeit oder Mietvertragsfähigkeit starke Zweifel bestehen, kann eine (temporäre) Einschränkung des Kündigungsschutzes die Chancen einer ‘mietähnlichen’ Unterbringung verbessern. Nach entsprechend positiven Erfahrungen wäre dann der Abschluß eines regulären Mietvertrages anzustreben. Bislang ist das ‘Wohnen auf Probe’ im Rahmen der ‘einvernehmlichen Beschlagnahmen’ ermöglicht worden. Die neue Regelung des §564 b BGB wird dagegen noch wenig genutzt. Für die Zu-



kunft wäre es denkbar, die Kommune als Hauptmieter einzuschalten zugleich aber einer Abschlußprämie für den direkten Mietvertrag zwischen Eigentümer und Untergebrachten anzubieten. Damit hätte der Eigentümer selbst einen Anreiz, die Probephase nicht zum Dauerzustand werden zu lassen.

Im Sozialen Wohnungsbau wie auch in Prämienprogrammen wird der Vermieter für die Gewährung von Belegungsrechten pauschal kompensiert. Angesichts der Vertrauens- und Anreizprobleme, die mit der Gewährung von Belegungsrechten verbunden sind, ist es für die Vermittlung des harten Kerns der von Marktzugangsproblemen betroffenen Haushalte günstiger, den Staat am Risiko mieterbedingter Mehrkosten zu beteiligen. In voller Höhe übernimmt der Staat dieses Risiko bei der Anmietung und dem Erwerb von Wohnraum. Bei diesen Maßnahmen werden Verwaltungsaufgaben — im Falle des Erwerbs auch das Vermögensrisiko — übernommen, was in vielen Fällen unerwünscht ist. Bürgschaften haben demgegenüber den Vorteil, daß gegebenenfalls sachlich und zeitlich beschränkt werden können. Für eine breitere Anwendung dieses Instruments ist es jedoch erforderlich bestehende Rechtsunsicherheiten auszuräumen.

## 2 Das Problem: Marktzugangsbarrieren und Rationierungsmechanismen

Ziel des Erwerbs und der Ausübung von Belegungsrechten ist es, Haushalten mit dringendem Wohnbedarf den Zugang zu einer angemessenen Wohnung zu ermöglichen. Einer staatlichen Hilfestellung in dieser Hinsicht bedürfen diejenigen Haushalte, die am Wohnungsmarkt auf ‘Marktzugangsbarrieren’ stoßen. Von der Intention her wird damit bereits eine wichtige Abgrenzung gegenüber anderen wohnungspolitischen Instrumenten vorgenommen, mit denen primär andere Ziele verfolgt werden. So soll etwa das Wohngeld eine angemessene Versorgung bei erträglicher finanzieller Belastung sichern helfen. Die verschiedenen steuerlichen Subventionen verfolgen das Ziel einer quantitativen und qualitativen Verbesserung des Wohnungsangebotes und der Förderung der Eigentumsbildung.

Offen bleibt zunächst, was unter ‘Marktzugangsbarrieren’ im einzelnen zu verstehen ist und warum bestimmte Haushalte mit Zugangsproblemen konfrontiert sind, bei deren Überwindung sie auf staatliche Hilfe angewiesen sind. Erst wenn diese Fragen geklärt sind, kann beurteilt werden, ob eine Belegungssteuerung für die Lösung des Zugangsproblems grundsätzlich geeignet ist und wie sie instrumentell ausgestaltet werden müßte. Im weiteren wird daher daher aufgezeigt, wie ‘Marktzugangsbarrieren’ entstehen und welche Haushaltsgruppen davon besonders betroffen sind.

### 2.1 Marktzugangsprobleme

Im folgenden wird von einem Marktzugangsproblem gesprochen, wenn ein Haushalt nur eine geringe Chance besitzt, eine von ihm *gewünschte* Wohnung zu erhalten, obwohl er bereit ist, die *geforderte Miete* zu entrichten. Nach diesem Verständnis liegt das Problem nicht schon darin, daß Haushalte Schwierigkeiten haben, Wohnungen zu finden, die in den Augen Dritter ‘angemessen’ sind, oder daß derart ‘angemessene’ Wohnungen in der Selbsteinschätzung des Haushaltes zu teuer sind. Zugangsprobleme im engeren Sinn sollten nicht verwechselt werden mit Problemen niedriger Mietzahlungsfä-

higkeit oder –bereitschaft oder eines insgesamt für zu niedrig gehaltenen Angebotes von Wohnungen. Für diese Aufgaben stehen die Mittel der Angebotsförderung und das Wohngeld, bzw. in gravierenden Fällen die Sozialhilfe bereit (Zur Abgrenzung vergleiche auch Abschnitt 4.1.1).

Die hier vorgeschlagene Problemdefinition macht deutlich, daß es sich aus ökonomischer Sicht um ein Problem der Mengenrationierung handelt: Obwohl der Haushalt bereit ist, den herrschenden Preis zu entrichten, erhält er die Wohnung nicht. Daraus folgt bereits, daß Wohngeld und Angebotsförderung alleine in diesen Fällen keine Lösung anbieten können. Die Angebotsförderung — so sie erfolgreich ist — würde dazu beitragen das Mietniveau zu senken; das Wohngeld erlaubt dem Haushalt die Anmietung einer teureren Wohnungen. Beide wirken also letztlich über den Preis. Da es aber bei der Mengenrationierung nicht der Preis ist, der dem betroffenen Haushalt die gewünschte Wohnung verwehrt, wird das Zugangsproblem nicht gelöst. Fragt man nach den Gründen der Mengenrationierung am Wohnungsmarkt, so lassen sich strukturelle und marktlagenbedingte Ursachen unterscheiden:

**Strukturelle Diskriminierung.** Besondere soziale und ökonomische Charakteristika des Haushaltes führen zu einer Diskriminierung<sup>8</sup> durch die Vermieter. Diese äußert sich — aus noch zu erläuternden Gründen — nicht nur in einem Preisaufschlag, also einer Preisdiskriminierung, sondern auch oder sogar überwiegend in geringen Chancen überhaupt Wohnungen zur Miete angeboten zu bekommen.

**Mengenrationierung in Anspannungsphasen.** Kommt es auf dem Wohnungsmarkt zu einer plötzlichen Anspannung, reagieren die Preise nur mit einer gewissen Verzögerung. Als Folge befindet sich der Wohnungsmarkt in einem kurzfristigen Ungleichgewicht,<sup>9</sup> währenddes-

---

<sup>8</sup>Mit dem Begriff der Diskriminierung wird hier die Ungleichbehandlung von Mietern beschrieben. Es wird damit keine moralische Wertung dieses Verhaltens intendiert.

<sup>9</sup>In der wohnungspolitischen Diskussion wird oft von einem Ungleichgewicht am Wohnungsmarkt gesprochen, wenn die Zahl der Haushalte die Zahl der Wohneinheiten übersteigt oder die Nachfrage schneller wächst als das Angebot und sich daher starke Mietsteigerungen einstellen. Hier wird dem in der Ökonomie etablierten Sprachgebrauch gefolgt, nach dem ein Markt im Ungleichgewicht ist, wenn bei herrschenden Preisen (in unserem

sen die Wohnungssuchenden mit einer Mengenrationierung konfrontiert werden. Da sich die Vermieter trotz der steigenden Preise mit einer Überschufnachfrage konfrontiert sehen, ist zu vermuten, daß die Chancen von ‘Problemhaushalten’ in dieser Situation besonders stark sinken.

Neben diesen ‘angebotsseitigen’ Gründen, die im weiteren im Vordergrund stehen, mag auch mangelnde Such- und Bewerbungskompetenz des Haushaltes ein Hindernis für die Verbesserung der Wohnverhältnisse sein.

## 2.2 Rationierung nach Sozialkriterien

Umfang und Hintergründe der Diskriminierung von Mieterhaushalten durch Wohnungsunternehmen sind für die Bundesrepublik von Winter & Winter von Gregory (1983); Echter & Brühl (1984) und der GEWOS (1987a), für die Schweiz von Arend & Kellerhals Spitz & Mächler (1990) untersucht worden. Rückschlüsse auf die Rationierungspraxis können auch aus der 836 Haushalte umfassenden Mieterbefragung von Osenberg (1990) gezogen werden. Die Studien unterscheiden sich allerdings in der Betrachtung des Problems der Diskriminierung.

Das Erkenntnisinteresse bei Echter & Brühl (1984) und Osenberg (1990) geht primär von dem wohnungspolitischen Versorgungsauftrag der Kommunen aus. Dementsprechend wird die Zugehörigkeit des Mieters zu identifizierbaren sozialen Gruppen in den Vordergrund gestellt. So unterscheidet Osenberg:

- Ausländer,
- Sozialhilfeempfänger,
- Alleinerziehende,
- jüngere Personen,

---

Fall Neuvertragsmieten) die angebotene Menge kleiner als die nachgefragte Menge ist. In dieser Lesart sind die tatsächlichen Mieten in einer solchen Situation zu niedrig im Vergleich zu den Gleichgewichtsmieten, die durch die Gleichheit von Angebot und Nachfrage definiert sind. Die Miethöhe als solche sagt nichts über Ungleichgewichtssituationen aus.

- Familien mit Kindern,
- ältere Personen.

Echter & Brühl differenzieren zwischen

- Besonderen Bedarfsgruppen, zu denen sie im einzelnen zählen: Alte Menschen, Alleinstehende Elternteile mit Kindern, Schwerbehinderte, Junge Menschen in Ausbildung, Aussiedler aus Osteuropa,
- Problemgruppen. Diese umfassen: Obdachlose, Haftentlassene, Räumungsfälle (Rausgeklagte), Fürsorgefälle, Drogenabhängige, Alkoholiker,
- Ausländern, bei denen Türken die Gruppe mit den ausgeprägtesten Schwierigkeiten ist.

Arend & Kellerhals Spitz & Mächler (1990) stellen die Fähigkeit zum konfliktfreien Zusammenleben in den Vordergrund und unterscheiden zunächst zwischen (i) 'Randgruppen' mit defizitärer 'Wohnkompetenz' gegen die sich Mitmieter dezidiert zur Wehr setzten, (ii) 'Problemgruppen' mit besonderen Wohnbedürfnissen (Behinderte, Musiker etc.) und (iii) 'Wohnsubkulturen', die gezielt andere Wohn- und Lebensformen verwirklichen wollen (z.B. große Mehrgenerationenhaushalte). Die Auflistung der einzellenen benachteiligten Gruppen umfaßt wieder: Fahrende, Alleinerziehende, Jungfamilien, Großfamilien, Ausländer, Jugendliche, Arbeitslose, Straftentlassene, Drogenabhängige und Kranke.

Winter & Winter von Gregory (1983) und GEWOS (1987a) gehen von den Kriterien aus, die (gemeinnützige) Wohnungsunternehmen an Wohnungsbewerber anlegen. Dabei lassen sich die in der Praxis verwendeten *Bewertungskriterien* grob in zwei Gruppen zusammenfassen:

**ökonomische Merkmale** wie Einkommenshöhe, Beschäftigungsverhältnis oder Schulden, die insbesondere Rückschlüsse auf die 'Bonität' des Mieters erlauben,

**soziale Merkmale** wie Staatsangehörigkeit und Familienstatus, die insbesondere die ‘soziale Anpassungsfähigkeit’ des Bewerbers antizipieren.

Winter & Winter von Gregory (1983) sprechen in diesem Zusammenhang von ‘Erträglichkeitskriterien’ auf der Vermieterseite, denen sie die ‘Dringlichkeitskriterien’ der kommunalen Wohnungsämter und Sozialverwaltungen gegenüberstellen. Dieser Ansatz rückt bereits die ökonomischen Hintergründe der Diskriminierung in das Blickfeld. Für die hier angestrebte Analyse des Vermietersverhaltens und seiner Beeinflussbarkeit ist es jedoch notwendig, den Zusammenhang zwischen den Kalkülen der Wohnungsanbieter und den verwendeten Auswahlkriterien genauer nachzuzeichnen.

Die oben genannten Studien weisen darauf hin, daß die Vermieter bei der Mieterauswahl zwei *Hauptziele* verfolgen:

**Vertragstreue.** Es soll sichergestellt werden, daß der Mieter seine finanziellen Verpflichtungen erfüllt und pfleglich mit der Mietsache umgeht.

**Sozialverträglichkeit.** Es soll sichergestellt werden, daß durch den neuen Bewohner die Zahlungsbereitschaft anderer Mieter für Wohnungen in dem Objekt nicht nachteilig beeinflusst wird. Hierunter fällt zum Beispiel die zu erwartende Eingliederung des Bewerbers in die bereits existierende Hausgemeinschaft.

Neben diesen beiden Zielen, die unmittelbar aus erwerbswirtschaftlichen Zielen folgen und im Vordergrund der weiteren Ausführungen stehen, sind als drittes Motiv zu nennen die

**Vermieterpräferenzen.** Hiermit sind persönliche Werturteile des Vermieters gemeint, die neben oder sogar auf Kosten erwerbswirtschaftlicher Ziele verfolgt werden. Sie betreffen zumeist die Nationalität, äußeres Erscheinungsbild oder Lebenswandel der Bewerber.

In die Bewerberauswahl werden immer auch die persönlichen Sympathien der Vermieter oder gegebenenfalls des Sachbearbeiters einfließen. Dies wird um so stärker sein, je mehr sich der Vermieter mit dem Haus und seinen

Bewohnern identifiziert, was insbesondere dann zu vermuten ist, wenn er im gleichen Haus wohnt. Es ist allerdings davon auszugehen, daß die Marktzugangsprobleme besonderer sozialer Gruppen nicht in erster Linie auf persönliche Vorurteile der Vermieter zurückzuführen sind. Vermieter, die sich stark von ihren persönlichen Präferenzen und Moralvorstellungen leiten lassen, werden kaum bereit sein, staatlichen Stellen Einfluß auf die Mieterwahl einzuräumen. Da sie aus diesem Grunde kein Adressat der Belegungssteuerung sein können, wird auf sie im weiteren nicht weiter eingegangen.

### 2.2.1 Diskriminierung und Vertragstreue

Zweifel an der Vertragstreue des Mieters begründen eine ganze Reihe von finanziellen Risiken. Zunächst sind als unmittelbare Ertragsausfälle zu nennen: Zinsverluste aufgrund verspäteter Zahlungseingänge, Mietausfälle durch nicht gezahlte Miete, Mietausfälle während einer gegebenenfalls notwendigen Renovierung nach Auszug des Mieters. Von erheblicher Bedeutung sind aber auch die Kosten und der Verwaltungsaufwand von Mahnverfahren, Kündigung und Räumungsklage sowie der Wohnungsrenovierung. Leider stehen verlässliche Informationen über Art und Umfang dieses Risikos nicht zur Verfügung.<sup>10</sup>

Da Kauttionen zur Absicherung gegen derartige Risiken nicht ausreichen und eine andere Versicherung im Regelfall nicht möglich ist, werden Bewerber bevorzugt, die zu Zweifeln an der Vertragstreue wenig Anlaß bieten. Als Negativindikatoren werten die Vermieter:

- ein niedriges Einkommen,
- eine geringe Einkommenssicherheit. Diese wird insbesondere dann vermutet, wenn der Bewerber in einem ungesicherten Beschäftigungsverhältnis steht und/oder auf die folgenden Transfereinkommen angewiesen ist:

---

<sup>10</sup>Hinweise auf die Höhe einiger dieser Positionen geben die Erfahrungen der Kommunen mit Ausfallbürgschaften. Siehe hierzu die Abschnitte 3.4.1 und 3.5.1 sowie Echter & Brühl (1984) und IWU (1991).

- Arbeitslosenunterstützung,
- Arbeitslosenhilfe,
- Sozialhilfe,
- Unterhaltszahlungen,
- Ausbildungsbeihilfen.

Auch Wohngeldzahlungen werden in der Regel nicht als sicheres Einkommen angesehen. Unproblematisch sind dagegen Renten und Pensionen, soweit sie in einem angemessenen Verhältnis zur Miethöhe stehen. Bei alleinerziehenden Frauen scheint selbst Erwerbseinkommen als unsicher zu gelten — zumindest dann, wenn die Unterbringung der Kinder nicht gesichert ist.

- vorausgegangene Räumungsklagen, Pfändungen etc.

Der hohe Stellenwert eigenen Erwerbseinkommens resultiert nicht nur aus der größeren Sicherheit des Einkommens im Vergleich zu den meisten Transfereinkommen, sondern auch aus einer vermuteten positiven Wirkung der Erwerbstätigkeit auf die psychologische und soziale Stabilität der Person, welche wiederum die zukünftige Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen wahrscheinlicher macht. Negativindikatoren bezüglich der persönlichen Stabilität sind dagegen:

- Alkohol- und Drogenprobleme,
- Vorstrafen und vorangegangene Heimunterbringung,
- Arbeitslosigkeit,
- erkennbare familiäre Probleme.

Es ist davon auszugehen, daß alle Vermieter ein Interesse daran haben, Mietausfälle, Verwaltungs- und Instandsetzungskosten durch eine entsprechende Auswahl der Mieter gering zu halten. Unterschiede bestehen allerdings hinsichtlich:



- des monetären Äquivalents, das für Verwaltungsaufwand (etwa den Aufwand der Eintreibung von Mietrückständen, der Verfolgung eines Kündigungsverfahrens etc) angesetzt wird,
- der Bereitschaft im Einzelfall Risiken einzugehen.

Je größer der Bestand und je professioneller die Verwaltung des Bestandes, desto niedriger dürften die Kosten eventuellen Verwaltungsmehraufwandes angesetzt werden und desto eher dürfte die Bereitschaft bestehen, bezüglich der Mietausfälle auf die ausgleichende Wirkung der großen Zahl zu vertrauen. Dieser Zusammenhang wurde uns in Gesprächen mit Vertretern der Wohnungswirtschaft direkt und indirekt wiederholt bestätigt. Insbesondere war keiner der privaten Einzelanbieter bereit, in dieser Hinsicht bewußt Risiken auf sich zu nehmen. Dem Anschein nach bestand die größte Scheu vor eventuellen Rechtsverfahren, die als nervenaufreibend, langwierig und im Ausgang unvorhersehbar eingeschätzt werden.

### **2.2.2 Diskriminierung und Sozialverträglichkeit.**

Während die Kriterien für die Vertragserfüllung weitgehend unabhängig von dem jeweiligen Wohnobjekt und seinen Bewohnern beurteilt werden können, gibt es bei der Sozialverträglichkeit in vielen Fällen einen engen Zusammenhang zwischen der Bewohnerstruktur eines Quartiers oder Objektes und den Kriterien der Mieterauswahl. Die GEWOS spricht in diesem Zusammenhang auch von ‘bewohnergesteuerter’ Vermietung. Dennoch darf nicht übersehen werden, daß auch das Interesse an der Sozialverträglichkeit eines Bewerbers letztlich erwerbswirtschaftlichen Kalkülen entspringt. Durch die Auswahl eines ‘geeigneten’ Mieters versucht der Vermieter, die Zahlungsbereitschaft vorhandener oder potentieller Mieter für die Wohnungen in seinem Objekt zu sichern oder zu steigern und den Verwaltungsaufwand zu senken. Gelingt ihm dies nicht, so drohen:

- Mieterbeschwerden,
- Fluktuationskosten durch den Auszuge vorhandener Mieter,

- Schwierigkeiten bei zukünftigen Neuvermietungen: längere Leerstandsphasen, Abschläge von der ursprünglich anvisierten Einstiegsmiete.

Um die Ertragskraft ihrer Wohnanlagen zu sichern, sind die Vermieter gezwungen, die Nachbarschaftspräferenzen ihrer jeweiligen Zielgruppen bei der Mieterauswahl zu übernehmen. Die Studien von Winter & Winter von Gregory (1983) und GEWOS (1987a) haben ergeben, daß die wichtigsten Grobkriterien der Diskriminierung die Nationalität, der Familienstatus sowie eine generelle Sozialauffälligkeit sind. Benachteiligt sind insbesondere Bewerber mit den folgenden Merkmalen:

- Ausländer und Staatenlose, und hier insbesondere: Türken (anatolischer Herkunft), Libanesen, Tamilen, Sinti und Roma. Akzeptiert werden dagegen Vietnamesen,
- Mieter mit Kindern,
- Alleinerziehende, wobei hier unklar ist, ob nicht Zweifel an der Vertragstreue im Vordergrund stehen,
- Haft- oder Heimentlassung,
- erkennbare Drogen- und Alkoholprobleme,
- Bewerberinnen aus Frauenhäusern. Hier werden Konflikte mit den Ehemännern befürchtet.

Die oben genannten Studien zeichnen allerdings nur ein partielles Bild, da sich ihre Erhebung primär auf die allgemeine Praxis gemeinnütziger Wohnungsunternehmen bezog. Diese orientierten sich zum Erhebungszeitpunkt für den größeren Teil ihres Bestandes stark an den Nachbarschaftspräferenzen des deutschen Mittelstandes.<sup>11</sup> Als mit dieser Politik vereinbar wurde eine Strategie der Streuung von 'Problemfällen' und Ausländern angesehen. So fand die Faustregel, 'allerhöchstens zwei Ausländerhaushalte pro Aufgang',

---

<sup>11</sup>Winter & Winter von Gregory (1983). In der GEWOS Studie wurde auf Befragen eingeräumt, daß eine höhere Konzentration von Problemfällen in Beständen akzeptiert wird, die als nicht 'marktgängig' eingeschätzt wurden.

allgemeine Zustimmung. Da im Wohnungsmarkt großer Städte der Ausländeranteil höher ist, als er sich bei einer derartige ‘Streuung’ im Bestand der gemeinnützigen Unternehmen ergibt, ist eine Segregation der Bevölkerungsgruppen dabei unvermeidlich. Ein flüchtiger Blick auf die Entwicklung der Verteilung von Ausländern im Stadtgebiet etwa von Frankfurt oder Berlin lehrt, daß es vor allem private Anbieter waren, die die Masse der ausländischen Arbeitnehmer in den siebziger Jahren versorgten.

In der Tat stellt sich die ‘bewohnergesteuerte Vermietung’ im Gesamtmarkt zum erheblichen Teil als Segregationsproblem dar. Eine ganze Reihe von sozialen Unverträglichkeiten ist *nachbarschaftspezifisch* und kann durch eine entsprechende Trennung von Mietergruppen vermieden werden. Eine solche Trennung, die die Konzentration von bestimmten Gruppen immer einschließt, erleichtert die Versorgung von Minderheitsgruppen, da sie die Vermieter der Sorge enthebt, auf die Nachbarschaftspräferenzen der ‘Mehrheit’ Rücksicht zu nehmen.

Für ethnische Minderheiten wurde eine solche Segregation lange abgelehnt, weil angenommen wurde, sie stünde der kulturellen Integration im Wege. Heute werden hierzu aber auch gegenteilige Auffassungen vertreten, die darauf hinauslaufen, diesen Gruppen durch räumliche Nähe die Bewahrung ihrer Kultur gerade zu erleichtern.<sup>12</sup>

Mangelnde Sozialverträglichkeit kann aber auch *allgemein* sein. In diesem Fall gibt es bezüglich der Akzeptanz solcher Mieter nur geringe Unterschiede in der Bevölkerung. Ein krasses Beispiel wären etwa ‘Schlägertypen’, die massiv den Hausfrieden stören. Da diese Form der Unverträglichkeit oft mit asozialem und kriminellen Verhalten einhergeht, besteht die Befürchtung, daß eine räumliche Konzentration solcher Haushalte soziale Brennpunkte schafft, in denen eine positive Verhaltensbeeinflussung dann kaum mehr möglich ist.

### 2.2.3 Formen der Diskriminierung

In den vorangegangenen Abschnitten wurde erläutert, warum Vermieter Vorbehalte gegen Mieter mit bestimmten sozioökonomischen Merkmalen haben.

---

<sup>12</sup>Zur Bewertung der Segregation siehe auch Arend & Kellerhals Spitz & Mächler (1990).

Aus der Sicht eines ökonomisch rational kalkulierenden Vermieters zeichnen sich diese Haushalte dadurch aus, daß für sie im Durchschnitt höhere Kosten in Form von Einnahmeausfällen, Verwaltungs- und Erhaltungsaufwand erwartet werden. Ob ein bestimmter Bewerber tatsächlich derartige Mehrkosten verursacht, kann aber nur im nachhinein zuverlässig beurteilt werden. Nun stellt sich die Frage, in welchen Formen sich die Diskriminierung dieser Mieter äußert: Grundsätzlich sind folgende Möglichkeiten der Diskriminierung gegeben:

**Verweigerung des Kündigungsschutzes.** Diese Möglichkeit ist angesichts des bundesdeutschen Mietrechtes eher hypothetisch. Bei Vertragsfreiheit wäre allerdings zu erwarten, daß Mietern mit den oben aufgeführten Negativmerkmalen keine langfristigen Verträge mit Kündigungsschutz angeboten würden. Ohne Kündigungsschutz könnte sich der Vermieter bei Auftreten erhöhter Kosten von dem Verursacher schneller trennen.

**Forderung von Sicherheiten.** Gegen finanzielle Risiken im engeren Sinne (Mietzahlung, Renovierung etc.) könnte sich der Vermieter durch die Forderung einer Kautions- oder Bürgschaft absichern.

**Preisdiskriminierung.** Von Preisdiskriminierung wird gesprochen, wenn Vermieter die erwarteten Mehrkosten auf die Mietforderungen aufzuschlagen — etwa so wie private Versicherungen bestimmten Risikogruppen höhere Prämien abverlangen.

**Mengenrationierung.** Bei der Mengenrationierung werden Angehörige der benachteiligten Bevölkerungsgruppen von der Vermietung ausgeschlossen. Diese Praxis kann auch als *selektive Vermietung* im engeren Sinne bezeichnet werden.

**Diskriminierung und Kündigungsschutz.** Zur Diskriminierung kommt es bereits, wenn bestimmte Merkmale des Haushaltes auf eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von Einnahmeausfällen oder sozialen Unverträglichkeiten hinweisen. Die Zahl der von der Diskriminierung Betroffenen ist mithin sehr viel

größer als die Zahl derjenigen, die dem Vermieter bei Zustandekommen eines Mietvertrages später wirklich Probleme bereitet. Insbesondere im Bezug auf die Sorge um die Vertragserfüllung wäre es vorstellbar, daß der Vermieter ‘Problemhaushalte’ zunächst akzeptiert und sofort wieder kündigt, wenn sich ein Vertragsbruch abzeichnet. Aufgrund des gesetzlichen Kündigungsschutzes ist es dem Vermieter jedoch nur noch bedingt möglich, den Mietvertrag aufzulösen. Zwar stellen gravierende Verletzungen der vertraglichen Verpflichtungen und schwere Störungen des Hausfriedens gesetzliche Kündigungsgründe dar. Mietzahlungsrückstände müssen jedoch erst eine Höhe von drei Monatsmieten erreicht haben, ehe ein Kündigungsverfahren eingeleitet werden kann. Bis zur Räumung können sich dann die Ausstände weiter erhöhen. Hinzu kommen die Kosten des Rechtsverfahrens und des Verwaltungsaufwandes. Letztere werden insbesondere von privaten Einzelvermietern, die die Verwaltung selbst erledigen, oft als sehr hoch angesehen. Eine Kündigung wegen Störungen des Hausfriedens steht regelmäßig vor dem Problem, die Nachbarn des (Noch)Mieters zu einer gerichtlichen Aussage zu bewegen.

Der gesetzliche Kündigungsschutz, so wünschenswert er für den durchschnittlichen Mieter auch immer sein mag, ist eine Ursache dafür, daß Vermieter Haushalten, deren sozioökonomische Merkmale auf die Gefahr erhöhter Kosten hindeuten, von vornherein keine Chance gewähren. Da die Auflösung des Vertrages erschwert wird, lassen Vermieter bereits im voraus besondere Vorsicht walten. Ein solches Verhalten ist insbesondere bei Vermietern zu erwarten, die aufgrund der geringen Größe ihres Wohnungsbestandes nicht in der Lage sind, die Risiken zu streuen.

**Forderung von Sicherheiten.** In Deutschland werden Sicherheitsleistungen des Mieters durch §550b BGB auf eine Höhe von drei Monatsmieten begrenzt. Bei dieser Grenze sind die Risiken durch Mietrückstände und Renovierungskosten nur zu einem kleinen Teil abgedeckt. Hinsichtlich der Mietzahlungen entsteht ein materieller Kündigungsgrund erst bei einem Mietrückstand von drei Monatsmieten. Da sich das Kündigungs- und ggf. Räumungsverfahren leicht auf weitere drei bis sechs Monate erstreckt, ergibt sich eine Sicherungslücke von mehreren Monatsmieten, zu der noch die Kosten

des Verfahrens und der Wohnungsinstandsetzung kommen.

Auch ohne diese gesetzliche Barriere wären die Möglichkeiten der Diskriminierung durch höhere Sicherungsforderungen jedoch beschränkt. Zumeist verfügen die Haushalte, bei denen Zweifel an der Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen bestehen, über kein Vermögen, das sich als Sicherheit eignet. Nur in wenigen Fällen dürfte es ihnen möglich sein, Bürgschaften beizubringen.

**Preisdiskriminierung.** Im Bereich der administrierten Sozialmieten gibt es klare Hinweise für eine indirekte Preisdiskriminierung. So haben bereits vorangegangene Befragung (GEWOS 1987a) ergeben, daß die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in Beständen, in denen die Mieten im Verhältnis zur gebotenen Wohnqualität als überhöht anzusehen waren, eher bereit waren ‘Problemmieter’ zu akzeptieren. Auch in unseren Gesprächen ergab sich immer wieder, daß sich gerade in den Objekten, die bis zur jüngsten Anspannung als ‘wenig marktgängig’ eingeschätzt wurden, eine Bewohnerstruktur herausbildete, die als problematisch eingestuft wird (hoher Anteil an Ausländern und Sozialhilfeempfängern).

Schwieriger stellt sich die Situation im ungebundenen Bestand dar. Die Möglichkeiten einer Preisdiskriminierung werden durch die Existenz *gesetzlicher* Barrieren gegen personenbezogene Mietaufschläge beschränkt. Bei Abschluß eines Mietvertrages ist es in den Grenzen von §5 WiStG und §302a StGB möglich, einen diskriminierenden Mietaufschlag zu fordern. Ein solcher Aufschlag kann aber bei Mieterhöhungsbegehren im laufenden Mietvertrag nur unter bestimmten Voraussetzungen beibehalten werden, da die Rechtsprechung ‘Zuschläge’ auf die Miete vergleichbarer Objekte, die in der Person des Mieters begründet sind, ablehnt. Eine Voraussetzung ist die Konzentration diskriminierter Mieter in ‘überteuerten’ Quartieren. In diesem Fall können Vergleichsobjekte gewählt werden, die nicht nur hinsichtlich Lage und der Wohnungs- sondern auch der Bewohnermerkmale vergleichbar sind. Damit wird der Zugang von diskriminierten Haushalten zu solchen Gebieten weiter erleichtert. Das Resultat ist eine Kombination von Segregation und Preisdiskriminierung. Im Endeffekt erhalten die diskriminierten Haushalte

nur Wohnungen angeboten, die sich durch ein schlechteres Verhältnis von Miete und Wohnqualität auszeichnen. Im Vergleich zu nicht diskriminierten Haushalten müssen sie für eine vergleichbare Wohnung einen höheren Preis entrichten. Die Preisdifferenz kann als gruppenspezifischer Mietzuschlag angesehen werden.

Die Vermutung, daß sich diskriminierte Mietergruppen auch im freien Markt in Wohnungsbeständen konzentrieren, die unter Berücksichtigung ihrer minderen Qualität und des schlechten Wohnumfeldes als ‘überteuert’ anzusehen sind, wird von der Literatur teilweise bestätigt. Die empirische Evidenz hierfür beschränkt sich allerdings auf Einzelbeispiele. Hinweise auf die räumliche Wirkung der Preisdiskriminierung geben die Untersuchungen von Ipsen (1981) und Ipsen & Glasauer & Heinzl (1981).<sup>13</sup>

Der Preis kann als Rationierungsinstrument aber auch dann versagen, wenn keinerlei gesetzliche Beschränkungen die Preisbildung behindern. Dieses Phänomen ist aus der Literatur unter dem Stichwort *Negativauslese* bekannt. Auf den Wohnungsmarkt übertragen besagt es folgendes: Bestehen bei einer bestimmten Gruppe von Mietern Zweifel bezüglich der Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen, wäre ein Vermieter zunächst einmal geneigt, dieses Risiko gegen einen entsprechenden ‘Risikozuschlag’ auf die Miete zu übernehmen. Dies ist aber dann nicht möglich, wenn als Folge der erhöhten Miete nur noch diejenigen in der Gruppe ein Interesse an der Wohnung haben, bei denen die Wahrscheinlichkeit, daß sie ihren Verpflichtungen nicht nachkommen werden, besonders hoch ist. In einfachen Worten, wenn ein Bewerber bereits weiß, daß ein Offenbarungseid unabwendbar ist, kann er auch eine teure Wohnung anmieten und auf ein langwieriges Kündigungs- und Räumungsverfahren hoffen. Solidere Mieter werden dagegen durch eine hohe Mietforderung abgeschreckt. Eine höhere Mietforderung kann dann im Extremfall mit niedrigeren erwarteten Mieteinnahmen einhergehen. In einer solchen Situation ist es daher profitabler, eine niedrigere Miete zu fordern und einen Teil der Bewerber abzulehnen.

---

<sup>13</sup>Von den Autoren werden diese diese Resultate darüberhinaus als Beleg für die Existenz von Teilmärkten angesehen. Vorbehalte gegen diese Interpretation werden in Abschnitt 4.2 dargelegt.

Es ist schwierig, die Relevanz solcher theoretischen Überlegungen für die Wohnungsanbieter abzuschätzen. Winter & Winter von Gregory (1983) kommen zu dem Ergebnis, daß eine besondere Dringlichkeit des Wohnbedarfs, wie sie sich ja auch in der Bereitschaft, einen hohen Preis zu zahlen, äußert, bei den Wohnungsunternehmen eher zu Skepsis Anlaß gibt, da vorangegangene Räumungsklagen wegen Mietrückständen oder familiäre Probleme vermutet werden. Auch unter privaten Anbietern scheint es nur in Ausnahmefällen vorzukommen, daß im Falle mehrerer Bewerbungen den konkurrierenden Mietern Gelegenheit gegeben wird, ihrerseits Angebote abzugeben. Mit Sicherheit spielen entsprechende Befürchtungen aber eine Rolle, wenn Wohnungs- und Sozialämter versuchen, Vermieter durch finanzielle Anreize zur Aufgabe ihres Rechtes der freien Mieterwahl zu bewegen. Die finanziellen Anreize sind aus ökonomischer Sicht grundsätzlich einem Aufschlag auf die Miete vergleichbar, der aus der Sicht des Sozialamtes umso 'lohnender' ist, je 'problematischer' der im Gegenzug zugewiesene Haushalt ist.

**Mengenrationierung durch selektive Vermietung.** Während einer Einschränkung des Kündigungsschutzes und personenbezogenen Mietaufschlägen mit dem WKSchG und dem MHG (bzw. WoBindG) gesetzliche Barrieren entgegenstehen, steht es einem Vermieter grundsätzlich frei, Mieter abzulehnen. Dies führt dazu, daß die Diskriminierung von Problemmietern zum erheblichen Teil die Form einer selektiven Vermietung annimmt, d.h., daß bestimmten Gruppen von Wohnungssuchenden schlicht kein Vertrag angeboten wird. Aus Mietersicht stellt sich die Diskriminierung damit vor allem als Zugangsproblem dar. Dieses eher theoretisch orientierte Verständnis von Zugangsbarrieren deckt sich mit der auch in der empirischen Literatur geäußerten Hypothese qualitativ unterschiedlicher Formen der Diskriminierung. So spricht etwa GEWOS (1987a) von einem Punkt, an dem 'relative Benachteiligung in hartnäckige Diskriminierung umschlägt'. Winter & Winter von Gregory (1983) umschreiben die Gruppe der derart Ausgeschlossenen als 'harten Kern, der auch um den Preis längerfristigen Leerstandes abgelehnt wird'.



## 2.3 Rationierung im Wohnungsmarktzyklus

In der wohnungswirtschaftlichen Literatur wird die These vertreten, daß sich Anpassungen auf dem Wohnungsmarkt nicht nur über den Preis sondern auch über die Leerstandsreserve vollziehen.<sup>14</sup> Demzufolge gibt es eine langfristig gleichgewichtige Leerstandsquote. Tritt der Markt in eine Anspannungsphase, fallen zunächst die Leerstandsquote und die Fluktuationsrate. Der Mechanismus wirkt wie folgt. Auch im ungebundenen Teil des Marktes müssen sich Vermieter und Wohnungssuchende erst langsam an die gestiegenen Gleichgewichtsmieten herantasten. Die Mieten bei Neuabschlüssen steigen deshalb erst mit einer gewissen Verzögerung. Solange die Mieten ihr neues Gleichgewichtsniveau noch nicht erreicht haben, machen Vermieter die Erfahrung, daß trotz steigender Mieten die Bewerberlage bei den wenigen frei werdenden Wohnungen überdurchschnittlich gut ist. Bei sinkenden Leerstandsreserven und einer größeren Auswahl wird die Neigung zur Ablehnung von ‘Problemmietern’ zunehmen.<sup>15</sup>

Noch zögerlicher verläuft die Anpassung der Mieten in den laufenden Verträgen. Während die Chancen auf einen neuen Vertrag trotz steigender Einstiegsmietten sinken, erfreuen sich die bereits versorgten Mieter der relativ niedrigen Mieten aus ‘besseren Zeiten’. Aufgrund der sich vergrößernden Diskrepanz zwischen Vertrags- und Marktmieten bleiben Fluktuationsrate, mithin die Verfügbarkeit von Wohnungen, noch längere Zeit niedrig, bis auch die Vertragsmieten ansteigen oder sich die Lage wieder entspannt. Die Kombination von niedrigen Fluktuationsraten und niedrigen Leerstandsreserven kann dazu führen, daß auch Haushalte, die von Vermietern grundsätzlich akzeptiert werden und die in der Lage und willens sind, die höheren Marktmieten zu bezahlen, auf einen Angebotsengpaß stoßen. Die Marktengpass trifft zunächst nicht nur die strukturell benachteiligten Mietergruppen. Dennoch dürfte die Gruppe der diskriminierten Haushalte von der Anspannung am Wohnungsmarkt überproportional stark betroffen sein.

Die Auswirkungen der Zyklizität des Wohnungsmarktgeschehens auf die

---

<sup>14</sup>Zur Diskussion siehe Eubank & Sirmans (1979) und Rosen & Smith (1983).

<sup>15</sup>Siehe hierzu auch Arend & Kellerhals Spitz & Mächler (1990).

Tendenz zur Mengenrationierung werden im preisgebundenen Wohnungsbestand naturgemäß besonders ausgeprägt sein. So ist zu erwarten, daß in den vormals zum Teil überteuerteten nun aber wieder marktgängigen Sozialwohnungsbeständen der siebziger Jahre versucht wird, die in Zeiten schwacher Nachfrage widerstrebend hingenommene Verschlechterung der Bewohnerstruktur wieder rückgängig zu machen. Diese Intention wurde uns aus der Wohnungswirtschaft mehrfach bestätigt.

### 3 Das Instrumentarium der Belegungssteuerung

In diesem Abschnitt soll das Instrumentarium der Belegungssteuerung beispielhaft dargestellt werden. Obwohl einleitend auch der Erwerb von Belegungsrechten im Neubau (insb. der Soziale Wohnungsbau) angesprochen wird, liegt der Schwerpunkt auf neuen Formen des Erwerbs und der Ausübung von Belegungsrechten. Da überblicksartige Erhebungen über die kommunale Praxis in diesem Bereich bereits vorliegen,<sup>16</sup> werden hier exemplarische Umsetzungen vertieft behandelt. Aus der Fülle der Maßnahmen wurden die folgenden ausgewählt:

**Kooperationsverträge.** Durch Kooperationsverträge mit Wohnungsunternehmen werden in erster Linie auslaufende Bindungen erhalten und Belegungsrechte auf den ungebundenen Bestand ausgedehnt. Der Vorteil für die Unternehmen besteht in der Regel in einer größeren Entscheidungsfreiheit bei der Pflege der Mieterstruktur durch die Loslösung der Belegungsrechte von spezifischen Objekten. Da die entsprechende Vereinbarung in Bremen bereits gut dokumentiert, ist wurde hier die Berliner Kooperation gewählt.<sup>17</sup>

**Prämienprogramme.** Sie bieten privaten Vermietern eine finanzielle Kompensation für die Vermietung an bestimmte Zielgruppen. Die Prämien stellen eine pauschale Kompensation der damit verbundenen Nachteile dar. Prämienprogramme werden am Beispiel Düsseldorfs und Berlins dargestellt, da in diesen Städten vergleichsweise hohe Förderolumen erzielt wurden.

**Bürgschaften.** Bei Bürgschaften wird der Vermieter durch die staatliche Übernahme von Risiken entlastet. Zahlungen erfolgen erst, wenn tatsächlich Nachteile (wie Mietausfällen, Instandsetzungskosten etc.) entstehen. Die diesbezüglichen Erfahrungen werden am Beispiel Kölns dargestellt, das in erheblichem Umfang Bürgschaften eingegangen ist.

---

<sup>16</sup>Siehe Mühlich-Klinger & Konukiewitz (1983); IWU (1991)

<sup>17</sup>Siehe etwa Echter & Brühl (1984), Liebers (1990) oder IWU (1991).

**Anmietung, einvernehmliche ‘Beschlagnahmung’.** Bei diesen Maßnahmen übernimmt der Staat ebenfalls die Verantwortung für die Erfüllung aller Pflichten eines Mieters. Der untergebrachte Haushalt kommt jedoch nicht in den Genuß des gesetzlichen Kündigungsschutzes. Eine Umsetzung, die insbesondere bei Unverträglichkeiten mit der Hausgemeinschaft zu erwägen ist, wird damit erleichtert. Dieses Unterbringungsverhältnis mit eingeschränktem Kündigungsschutz kann auch als ‘Probephase’ angesehen werden, nach der ein ordentliches Mietverhältnis angestrebt werden soll. In Abschnitt 3.5.1 wird auf die Bremer Erfahrungen zurückgegriffen, wo auf eine langjährige Praxis der einvernehmlichen Beschlagnahmung zurückgeblickt werden kann.

Es gibt über die genannten hinaus eine Reihe anderer Möglichkeiten, Einfluß auf die Belegung des Wohnungsbestandes zum Vorteil von Dringlichkeitsfällen und Problemgruppen zu nehmen. So haben Kommunen zum Beispiel mehrfach versucht, die Förderung in Modernisierungsprogrammen mit der Einräumung von Belegungsrechten zu verbinden. Auf diese Maßnahmen wird hier nicht weiter eingegangen — zum einen, weil dafür mangels Akzeptanz keine auswertbaren Erfahrungen vorliegen, zum anderen, weil sie aus analytischer Sicht wenig Neues bieten.

## **3.1 Sozialer Wohnungsbau**

### **3.1.1 Der traditionelle Soziale Wohnungsbau**

Bislang werden Belegungsrechte ganz überwiegend in Verbindung mit der Neubauförderung im ersten Förderweg des Sozialen Wohnungsbaus erworben. Die Subventionsvergabe im traditionellen Sozialen Wohnungsbau ist an drei Bedingungen geknüpft: (1) muß die i.d.R. neuzubauende Wohnung bestimmte bauliche Sondervorschriften erfüllen, (2) muß sich der Investor einer Mietbindung unterwerfen, (3) wird dem Staat ein Einfluß auf die Belegung eingeräumt. Letzterer kann auf mehreren Ebenen geltend gemacht werden.

Zunächst gelten für die Vermietung von Sozialwohnungen die Belegungsnorm und die Einkommensgrenzen des §25 II. WoBauG in Verbindung mit

§5 WoBindG. Die Einkommensgrenzen orientieren sich an der Maßgabe des ‘Wohnungsbaus für breite Schichten der Bevölkerung’ und sind daher relativ weit gefaßt. Da eine unwesentliche Überschreitung der Grenzen erlaubt ist und zudem für jüngere Sozialbauwohnungen teilweise Freistellung nach §7 Abs.1 WoBindG gewährt wurden, dürften die Einkommensgrenzen als solche kaum als ein Beitrag zur Überwindung von Zugangsbarrieren diskriminierter Haushalte wirken. Restriktiver wirkt sich dagegen die Belegungsnorm (im Regelfall ein Zimmer pro Haushaltsangehörigen) aus. Diese Norm macht insbesondere die älteren Bestände mit relativ kleiner Wohnfläche für Haushalte mit mittleren und höheren Einkommen unattraktiv. Wohnungen mit einer größeren Zimmerzahl, deren Anteil an den Förderprogrammen allerdings klein ist, werden durch diese Norm praktisch für Familien mit Kindern reserviert.

Ausländer und Randgruppen sind im Sozialen Wohnungsbau in der Vergangenheit vor allem dort zum Zuge gekommen, wo die Sozialmieten die Marktmieten überstiegen — oft in den am Wohngeschmack vorbei geplanten Objekten in verdichteter Bauweise. Als in diesen Objekten die Fluktuation und der Leerstand zunahmen, waren die dem Kostenmietdenken verhafteten Anbieter kaum bereit, Abschläge von der zulässigen Sozialmiete zu akzeptieren. Stattdessen neigten sie dazu, eine ‘Verschlechterung’ der Bewohnerstruktur in Kauf zu nehmen.

Eine gezielte, von den Marktlageschwankungen weniger abhängige Versorgung von Problemgruppen wird erst möglich, wenn die Kommune ein weitergehendes Belegungsrecht erworben hat. Dies setzt einen Landeserlaß nach §5a WoBindG, den Einsatz von Gemeindemitteln (Darlehn, Zuschüsse, Bauland) nach §4 Abs.4 WoBindG oder vertragliche Abmachungen voraus. In der Praxis behalten sich die Kommunen im allgemeinen das Recht vor, bei Erstbezug und bei Freiwerden der Wohnung während des Bindungszeitraumes dem Vermieter drei Mietinteressenten vorzuschlagen, von denen dieser einen wählen muß, wenn nicht außerordentliche Gründe eine Ablehnung rechtfertigen.

Inwieweit es den Kommunen im Rahmen dieses Verfahrens tatsächlich gelingt, problematische Fälle zur Not auch gegen den Widerstand der Eigen-

tümer unterzubringen, ist offen. So weisen Echter & Brühl (1984) darauf hin, daß die Durchsetzungskraft gegen unabhängige gemeinnützige Unternehmen bereits weit geringer war als gegen kommunale Unternehmen, bei denen sich die Problemfälle dann entsprechend häuften. Auch unsere Gespräche haben immer wieder ergeben, daß die Mitarbeiter der Wohnungsämter unterschiedliche Zumutbarkeitsschwellen für private, (ehemals) gemeinnützige und kommunale Unternehmen ansetzen (ebenso Winter & Winter von Gregory 1983). Entsprechend gab die Mehrheit der von uns befragten Wohnungsanbieter mit Sozialwohnungsbestand an, daß Haushalte, gegen die gravierende Bedenken bestünden, ohne Schwierigkeiten abgelehnt werden könnten. Es ergaben sich auch Hinweise darauf, daß unliebsame Bewerber mit unzutreffenden Auskünften ausgetrickst oder Besichtigungstermine verschleppt werden. Nach Selbsteinschätzung der Wohnungsämter ist es im nachhinein kaum möglich, im Einzelfall zu verfolgen, warum der Vertragsabschluß nicht zustande kam.

In der Tat stellt der Soziale Wohnungsbau kaum praktikable Sanktionen für den Fall zur Verfügung, daß sich der Vermieter weigert, mit dem vorgeschlagenen Mieter zu kontrahieren. Bei privaten Investoren scheint im allgemeinen nur von der Notwendigkeit, 'good will' für die weitere Berücksichtigung in der Neubauförderung zu erzeugen, ein stärkerer Druck zu kooperativem Verhalten bei der Bewerberzuweisung auszugehen. So beklagten sich in unseren Gesprächen Investoren mit umfangreicher Neubautätigkeit stärker über eine 'rücksichtslose Zuweisungspraxis' als solche, die sich mit der Bestandsbewirtschaftung begnügen. Auf Nachfragen wurde mehrfach angegeben, daß 'unzumutbare' Zuweisungen akzeptiert würden, um das Klima nicht zu gefährden.

Der Erwerb von Belegungsbindungen im Rahmen der Neubauförderung ist mit einer Reihe von Problemen konfrontiert. Zum Teil resultieren diese aus dem Korsett spezifischer Kalkulationsvorschriften und wären durch eine grundlegende Reform der II. Berechnungsverordnung durchaus vermeidbar.<sup>18</sup> Als Grundproblem einer *jeden* Verknüpfung von eng gefaßten Belegungsrechten mit dem Wohnungsneubau bleibt jedoch, daß dieser aus bautechnischen und wohnungswirtschaftlichen Gründen immer an gehobenen Standards ori-

---

<sup>18</sup>Siehe hierzu auch Eekhoff (1989); Hubert & Tomann (1990).

entiert sein wird, sich mithin relativ hohe Marktmieten ergeben werden. Die Angehörigen der diskriminierten Mietergruppen verfügen jedoch nur über unterdurchschnittliche, soweit sie zum harten Kern gehören, wie er sich auf den kommunalen Dringlichkeitslisten sammelt, sogar weit unterdurchschnittliche Einkommen.<sup>19</sup> Die Belegungsrechte werden also für Objekte erworben, für die die Zahlungsfähigkeit der diskriminierten Haushalte im allgemeinen nicht ausreicht. Das Zugangsproblem dieser Haushalte wird daher — von Ausnahmefällen einmal abgesehen — *nicht* gelöst, sofern nicht eine *zusätzliche* Mietsubvention gewährt wird.

Die Kosten des Investors, die durch die Abtretung des Rechtes der freien Mieterwahl am stärksten berührt werden, sind: Mietausfälle, Verwaltungskosten (incl. Kosten der Durchsetzung von Ansprüchen) und Instandsetzungskosten. Alle drei Positionen werden im Sozialen Wohnungsbau pauschal subventioniert — und in ihrer Höhe sogar unabhängig davon festgesetzt, ob überhaupt spezifische Belegungsrechte erworben bzw. ausgeübt werden oder nicht. Das Risiko der Ausübung von Belegungsrechten trägt damit in voller Höhe der Vermieter. Im für ihn günstigen Fall zeigt die Kommune viel Verständnis für die Sorgen der Wohnungsanbieter, kümmert sich hauptsächlich um die Unterbringung der städtischen Beamten oder verzichtet gänzlich auf die Ausübung des Belegungsrechtes. Im ungünstigen Fall löst sie die Obdachlosenunterkünfte auf und weist die Bewohner in Sozialwohnungen ein. Der Vermieter erhält in beiden Fällen 2% der Kostenmiete als Mietausfallwagnis, die Pauschale von derzeit 320 DM pro Wohnung für den Verwaltungsaufwand und eine 1%ige Abschreibung sowie die Instandhaltungspauschalen nach §28 II. BV. Die Interessenlage der Eigentümer von Sozialwohnungen hinsichtlich der Mieterauswahl entspricht somit der von Eigentümern freifinanzierter Wohnungen.

### 3.1.2 Die vereinbarte Förderung

Die vereinbarte Förderung wurde 1989 mit dem §88d als Alternative zum ersten Förderweg in das II. WoBauG aufgenommen. Sie wurde 1989 im Rah-

---

<sup>19</sup>Osenberg (1990); Dick (1990)

men des Aussiedlerprogramms erstmals eingesetzt und wird heute von allen alten Bundesländern mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein genutzt. Die vereinbarte Förderung läßt den Ländern und Kommunen erheblichen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Förderkonditionen. So können Miet- und Belegungsbindungen frei ausgehandelt werden. Die Bundesregierung verknüpft damit die Hoffnung, daß sich durch die flexible Vereinbarung kürzerer Miet- und Belegungsbindungen sowie durch die Abkehr vom Korsett der Kostenmietberechnung erhebliche Subventionseinsparungen erzielen lassen.

Die im einzelnen von den Ländern und Kommunen durchgeführten Maßnahmen sind recht unterschiedlich. Die Bestandsaufnahme von Kirchhoff & Jacobs & Metzler (1991) hat jedoch hinsichtlich der Landesprogramme Gemeinsamkeiten aufgezeigt, die sich wie folgt zusammenfassen lassen.

- Die Subventionen werden in Form von Zuschüssen oder öffentlichen Darlehn in pauschaler Höhe gewährt. Eine räumliche Differenzierung findet nur durch unterschiedliche Mietobergrenzen statt, die jedoch nicht verhindern konnten, daß ein erheblicher Teil der Fördermittel in den ländlichen Raum floß. In den Ballungszentren konnten Anstoßeffekte nur bei Einsatz zusätzlicher kommunaler Mittel erreicht werden.
- Es wurden kurzfristige und wenig restriktive Belegungsbindungen vereinbart. Sie orientierten sich an den Einkommensgrenzen des §25 II. WoBauG, die im Regelfall um einen festen Prozentsatz überschritten werden durften.
- Mietbindungen, die zum Teil regional gestaffelt waren, wurden für einen Zeitraum von etwa zehn Jahren vereinbart. Die Miethöhe wurde für den gesamten Zeitraum nominal festgeschrieben. Die Einstiegsmieten orientieren sich eher an den Sozialmieten des Ersten Förderweges als an den Vergleichsmieten. Auch für die in einigen Programmen vorgesehenen Mietsteigerungen ist keine systematische Verbindung zu der erwarteten Entwicklung der Marktmieten erkennbar.

Die Kosten der Förderung, gemessen als Barwert der Subvention, liegen in der Größenordnung von 50.000 DM je Wohnung. Da die üblicherweise ver-



einbarte Belegungsbindung für eine gezielte Belegungssteuerung im Sinne der Überwindung von Zugangsbarrieren nicht ausreicht, soll im weiteren das bayerische Programm betrachtet werden, das als einziges ein kommunales Vorschlagsrecht vorsieht.

In Bayern sind im Jahre 1990 insgesamt 4.236 Wohneinheiten im Rahmen der vereinbarten Förderung gefördert worden. Im Mietwohnungsbau betrug der Anteil der vereinbarten Förderung am gesamten Förderprogramm mehr als die Hälfte. Im Landesprogramm ist eine Bindung von zehn Jahren vorgesehen. Während dieser Zeit hat die Kommune das Recht, den Mieter im Rahmen eines Dreivorschlages zu benennen. Die anfängliche Mietobergrenze lag bei 6,95 DM in Ballungsgebieten und 5,40 DM in ländlichen Räumen. Dies entspricht den Bewilligungsmieten im Sozialen Wohnungsbau. Die Miete steigt um jeweils 0,40 DM im vierten, siebten und zehnten Jahr. Gefördert wird durch ein tilgungs- und zinsfreies Baudarlehn, das am Ende des Bindungszeitraums in einen Zuschuß umgewandelt wird, wenn der Fördernehmer bis dahin seinen Verpflichtungen nachgekommen ist. Die Höhe des Baudarlehns betrug durchschnittlich 742 DM pro m<sup>2</sup>. Der Barwert dieser Subvention wird von Kirchhoff & Jacobs & Mezler (1991) mit 50.000 DM veranschlagt.

Es ist nicht zu erwarten, daß sich bei den Konditionen des bayerischen Landesprogramms in Ballungsgebieten Belegungsrechte in größerem Umfang erwerben lassen. Von besonderem Interesse ist daher die Praxis der vereinbarten Förderung in einem Verdichtungsraum wie München. Die Stadt hat im Jahre 1990 unter Einsatz kommunaler Mittel 370 Wohneinheiten im Rahmen der vereinbarten Förderung subventioniert. Die Stadt vergibt ihre Mittel jedoch als öffentliche Mittel gemäß §6 II. WoBauG. Damit entstehen voll geförderte Sozialwohnungen, deren Bindungen wie im Ersten Förderweg der Laufzeit der kommunalen Darlehn entsprechen. Aus der Sicht der Stadt gibt es daher keinen Unterschied zwischen dem Ersten Förderweg und der vereinbarten Förderung.

Die durchschnittliche Größe der geförderten Wohnungen betrug 70 m<sup>2</sup>. Die Höhe des Landesdarlehns betrug durchschnittlich 51.008 DM je Wohnung. Hinzu kam ein kommunales Darlehn in Höhe von 96.665 DM je Wohnung. Diese Darlehn sind zunächst zinslos, der Verwaltungsbeitrag be-

Tabelle 1: Fördervolumen des Dritten Förderweges in Berlin

Jahr	1985	1986	1987	1988	1989	1990
WE	446	836	1366	1802	1890	2504

Quelle: Wohnungsbaukreditanstalt Berlin, Geschäftsberichte

trägt jährlich 0,5%, die Tilgung 1%. Zusätzlich werden Aufwendungszuschüsse gewährt, die im ersten Jahr 1,60 DM je m<sup>2</sup> und Monat betragen und sich jeweils nach drei Jahren um 0,40 DM vermindern. Wie nicht anders zu erwarten, ergeben sich bei dieser Art der gemischten Förderung nur geringe Unterschiede zu einer reinen Förderung im ersten Förderweg. So betrug die Höhe der insgesamt eingesetzten Darlehnsmittel im gemischten Programm 147.673 DM je Wohneinheit während im ersten Förderweg insgesamt 147.709 DM aufgewendet wurden.

Die sich für München ergebenden Unterschiede zwischen dem Erwerb von Belegungsrechten in der vereinbarte Förderung und im traditionellen Sozialen Wohnungsbau sind so gering, daß auf die diesbezüglichen Erfahrungen im weiteren nicht gesondert eingegangen wird.

### 3.1.3 Dritter Förderweg in Berlin

Das Land Berlin fördert seit 1985 den Bau von Mietwohnungen im frei finanzierten Wohnungsbau (Dritter Förderungsweg). Diese Förderung ist für solche Bauvorhaben vorgesehen, die bei marktgerechten Mieten und entsprechendem Ausstattungsstandard ohne öffentliche Förderung nicht realisiert würden. In diesem Förderprogramm werden weder Belegungs- noch Mietbindungen erworben — es ist mithin nicht mit der ‘Vereinbarten Förderung’ im Sozialen Wohnungsbau zu vergleichen. Das Programm ist dennoch von Interesse, da es als einziges Subventionsprogramm im Wohnungswesen die Subventionshöhe in einem Wettbewerbsverfahren festlegt.

Das Fördervolumen im Dritten Weg hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen. (Siehe Tabelle 1). Der Eigentümer verpflichtet sich, die Wohnungen während der Inanspruchnahme der Zuschüsse — mindestens aber für

10 Jahre ab Bezugsfertigkeit — an Dritte zu vermieten. Die Wohnungen sind so zu vermieten, daß die Zahl der Haushaltsmitglieder nicht in einem offenbar unangemessenen Verhältnis zur geförderten Wohnfläche steht. Bei einer Selbstnutzung sind bereits gezahlte Baukostenzuschüsse zeitanteilig zurückzuzahlen. Im wesentlichen handelt es sich bei dem Programm um eine reine Neubauförderung, allerdings - im Gegensatz zur steuerlichen Förderung des Wohnungsbaus - um eine ertragsunabhängige Investitionszulage. Eine städtebauliche und eventuell sozialpolitische Zielsetzung wird nur durch die Staffelung der Förderung erreicht, die auf indirektem Wege versucht, Objekte mit niedrigeren Mieterwartungen in den Genuß einer höheren Förderung kommen zu lassen. Die maximale Förderhöhe wird nach dem Verhältnis von Grundstückspreis zu Wohnfläche (Lagequotient) differenziert: je höher der Anteil der Grundstückskosten, desto niedriger ist der Subventionssatz. Mit steigender Bebauungsdichte (GFZ) und steigenden Bodenpreisen geht also die Förderung zurück. Mit der Einführung des Lagequotienten sollte verhindert werden, daß nur in allerbesten Lagen mit hohem Mietniveau gebaut wird.

Die Zahlungsmodalitäten sind flexibel. Die Fördermittel werden nach Wahl des Bauherrn als Aufwendungszuschüsse, verteilt auf einen Zeitraum von bis zu 25 Jahren, oder als einmalige Baukostenzuschüsse gewährt. Der Bauherr kann den Förderungsverlauf im Rahmen der vorgegebenen Maximalwerte (Nominal- und Barwertbetrag) frei bestimmen. Der Barwert wird auf der Basis eines Zinssatzes von 6.5 % ermittelt. Das Land Berlin übernimmt keine Bürgschaften. Sowohl die Inanspruchnahme der Grundsteuervergünstigung durch den Bauherrn als auch eine Anschlußförderung sind ausgeschlossen.

Seit Anfang 1989 wird mit Hilfe eines Wettbewerbsverfahrens über die Bewilligung entschieden. Die Antragsteller sind aufgefordert, von sich aus einen 'Verzicht' d.h. einen Abschlag von der maximal zulässigen Förderung in ihrer Lageklasse, anzubieten. An vier bis sechs Terminen im Jahr werden die eingegangenen Anträge nach der Höhe dieses 'Verzichtes' geordnet und die nach dieser Rangfolge für Berlin günstigsten Anträge bewilligt. Die Summe der bereitgestellten Förderungsmittel soll 80 % des insgesamt beantragten Mit-

Tabelle 2: Einsparungen durch Wettbewerbsverfahren im Berliner Dritten Förderweg

Förder- klasse	Max. einmaliger Baukosten- zuschuß DM je m <sup>2</sup>	durchschnittl. gezahlter Baukosten- zuschuß je m <sup>2</sup>	Unterschreitung in %
1551- 1750	420	249,56	-40,6
1301- 1550	612	417,22	-31,8
1051- 1300	840	539,19	-35,8
801- 1050	1010	714,43	-29,3
551- 800	1200	859,82	-28,4
unter 551	1405	978,45	-30,4
Förder- klasse	Max. lfd. Zuschuß nominal je m <sup>2</sup>	durchschnittl. lfd. Zuschuß nominal je m <sup>2</sup>	Unterschreitung in %
1551- 1750	556	296,45	-46,7
1301- 1550	875	500,86	-42,8
1051- 1300	1279	773,04	-39,6
801- 1050	1614	1018,34	-36,9
551- 800	2037	1363,26	-34,9
unter 551	2532	1576,18	-37,8

Quelle: Wohnungsbaukreditanstalt Berlin, Geschäftsbericht 1990

telvolumens nicht überschreiten, so daß 20% des Antragsvolumens abgelehnt wird. Nichtberücksichtigte Bewerber können an späteren Auswahlterminen erneut teilnehmen, wenn sie dies schriftlich beantragen.

Der entstehende Wettbewerbsdruck hat dazu geführt, daß gegenüber den ursprünglichen Ansätzen erhebliche Einsparungen erzielt wurden. So lagen die durchschnittlichen Fördersätze 1990 in den einzelnen Klassen zwischen 28 und 46 % unter den maximal zulässigen Obergrenzen. Ob damit allerdings schon die minimal notwendigen Subventionen erreicht wurden, muß bezweifelt werden. Insgesamt ist der Wettbewerbsdruck bei Genehmigung von 80% aller Anträge und Verschiebung der abgelehnten Anträge auf einen zukünftigen Termin begrenzt. Auch ist der gezahlte Subventionsbarwert von fast 1.000 DM/m<sup>2</sup> für Objekte, die in ihrer Bauqualität Sozialbauwohnungen vergleichbar sind, angesichts der sich für Berlin 1990 bereits abzeichnenden Mietentwicklung als sehr hoch einzuschätzen, selbst wenn man die hohen Baukosten in dieser Stadt in Rechnung stellt.<sup>20</sup>

### 3.2 Kooperationsverträge

In einer Reihe von Städten ist mit seinerzeit noch gemeinnützigen Wohnungsunternehmen eine formelle oder informelle Kooperation eingeleitet worden, die zum Ziel hat, Belegungsrechte für ältere Sozialwohnungen, die aus der Bindung scheiden, zu erhalten bzw. im freifinanzierten Bestand der Unternehmen zu erwerben. Im Rahmen derartiger Übereinkommen verpflichten sich die Unternehmen, entweder bestimmte Kontingente oder Quoten von Dringlichkeitsfällen zu übernehmen (Berlin, Bremen) oder aber der Stadt ein Vorschlags- bzw. Zuweisungsrecht für die freiwerdenden Wohnungen einzuräumen (Frankfurt). Da es sich bei den Unternehmen ausschließlich um

---

<sup>20</sup>Zum Vergleich: Die durchschnittliche Kostenmiete im ersten Förderweg betrug im selben Jahr 30,85 DM/m<sup>2</sup>, die Sozialmiete 5,69 DM/m<sup>2</sup>. Die in Berlin ganz überwiegend eingesetzten Aufwandssubventionen werden nur für einen Zeitraum von 15 Jahren bewilligt. Es ist jedoch zu erwarten, daß es danach zu einer Anschlußförderung kommt. Geht man daher davon aus, daß die Sozialmiete im langfristigen Schnitt mit 4% (5%) wächst ergibt sich nach dem in Abschnitt 6.3 erläuterten Verfahren ein Subventionsbarwert von 3.179 DM/m<sup>2</sup> (2.965 DM/m<sup>2</sup>).

seinerzeit gemeinnützige und damit an die Kostenmietkalkulation gebundene Unternehmen handelt, stellte sich die Frage nach einer Mietbindung bislang kaum. Die aus der Bindung scheidenden Sozialwohnungen blieben an die niedrigen aus der Darlehnsförderung resultierenden Kostenmieten gebunden. Im Bereich der Mieten ist aufgrund der Aufhebung der Gemeinnützigkeit mit Änderungen zu rechnen.

Die Gegenleistungen der Städte sind der Art nach recht unterschiedlich, dem Anschein nach aber wenig kostenträchtig. In Bremen wurde auf eine Feststellung nach §5a WoBindG und damit auf objektbezogene Vorschlagsrechte verzichtet und in Einzelfällen Ausfallbürgschaften angeboten. Eine Reihe von Städten macht eine Aufnahme in die Neubauförderungsprogramme von der Kooperation bei der Bestandsnutzung abhängig (Frankfurt). Zum Teil ist überhaupt keine staatliche Gegenleistung erkennbar.

Soweit formale Verträge abgeschlossen wurden, sind diese zumeist auf ein oder zwei Jahre befristet und müssen dann jeweils einvernehmlich verlängert werden. Belegungsmöglichkeiten werden mithin nur kurzfristig gesichert. Die Vereinbarungen enthalten darüber hinaus keine Vertragsstrafen für den Fall der Nichterfüllung. Systematische Kontrollmaßnahmen sind, soweit bekannt, nicht vorgesehen. Aus ökonomischer Sicht ähneln die Verträge eher einem unverbindlichen Verhaltensleitfaden. Sie unterscheiden sich damit kaum von der informellen Kooperation zwischen Verwaltung und Wohnungsunternehmen, wie sie in vielen Städten aus atmosphärischen Gründen bevorzugt wird. Ihre wichtigste praktische Auswirkung dürfte demnach in der Verbesserung des Verständnisses für die Anliegen der jeweils anderen Seite und in der Schaffung eines Klimas gegenseitigen Vertrauens liegen.

Insbesondere der 1981 abgeschlossene Bremer Vertrag ist in der Literatur bereits gut dokumentiert, abgeschwächt gilt dies auch für den Frankfurter Vertrag.<sup>21</sup> Die Kooperation in Berlin, die im weiteren dargestellt wird, hat gerade die erste Phase durchlaufen.

---

<sup>21</sup>Siehe etwa Echter & Brühl (1984), IWU (1991), Liebers (1990).

### 3.2.1 Die Kooperation mit Wohnungsunternehmen in Berlin

**Hintergrund** Von 1973 bis 1983 war Berlin ein Gebiet mit erhöhtem Wohnbedarf nach §5a WoBindG. Zuständig für die Ausstellung von Wohnberechtigungsscheinen und die Vermittlung freiwerdender Sozialwohnungen war das Landesamt für Wohnungswesen. Wie auch in anderen Städten mit erhöhtem Wohnbedarf wurde dem Vermieter bei Freiwerden einer gebundenen Wohnung ein Dreivorschlag unterbreitet. Dies bedeutete, daß etwa die Hälfte aller verfügbaren Wohnungen über das Landesamt für Wohnungswesen vermittelt wurde.

1983 kam es zu einer grundlegenden Umgestaltung des Verfahrens der Vergabe von Sozialwohnungen. Das Landesamt für Wohnungswesen wurde aufgelöst, die Ausstellung von Wohnberechtigungsscheinen und Dringlichkeitsvermerken den Wohnungsämtern der Stadtbezirke übertragen. Für 'normale' Sozialwohnungen galten von nun an lediglich die Einkommensgrenzen. Die Besetzungsrechtswohnungen nach §4 Abs. 4 WoBindG, von denen Berlin über etwa 90.000 verfügte, wurden für Wohnungssuchende mit Dringlichkeitsvermerk reserviert. Die Auswahl der Bewerber blieb aber in jedem Fall dem Vermieter überlassen.

Mit dieser Liberalisierung verzichtete die Stadt auf eine direkte Beeinflussung der Wohnungszuteilung. Die wichtigsten Gründe für diese weitreichende Entscheidung war ein krasses Mißverhältnis zwischen dem administrativen Aufwand und der Zahl erfolgreicher Vermittlungen. Die Ausübung des Dreivorschlagsrechtes bedeutete in der Praxis, daß sich die Stadt ein Bild über die Wohnwünsche der Wohnungssuchenden machte, die Merkmale aller freiwerdenden Wohnungen erfaßte und dann nach Aktenlage entschied, welcher Mieter zu welcher Wohnung paßt. Angesichts der Differenziertheit moderner Wohnvorstellungen und der Heterogenität des Wohnungsbestandes ergab sich hier ein erheblicher Leerlauf, der zum Beispiel darin bestand, daß Mieter die ihnen angebotenen Wohnungen nicht einmal besichtigten. Der Verwaltungsaufwand ist auch auf dem Hintergrund zu sehen, daß in Berlin 1987 von insgesamt 922.880 Mietwohnungen noch immer 393.820 (43%) im ersten Förderweg gefördert waren. Da dieser Anteil Anfang der achtziger Jahre noch höher war, unterlag knapp die Hälfte des Wohnungsbestandes

Tabelle 3: Wohnberechtigungsscheine und Überlassungen in Berlin

Jahr	Wohnberechtigungsscheine	davon mit Dringlichkeit	Wohnungsüberlassungen	Versorgungsrate (insgesamt)
1983	53.050	11.356	25.681	48,41
1984	56.665	12.978	29.858	52,69
1985	52.121	11.379	25.608	49,13
1986	67.988	17.188	25.411	37,38
1987	69.352	18.088	22.860	32,96
1988	74.300	23.773	22.582	30,39
1989	78.933	36.522	20.375	25,81
1990	60.537	15.663	17.961	29,67

Quelle: Auskunft Senator für Bau- und Wohnungswesen Berlin, eigene Berechnungen

der administrativen Zuteilung.

Nach der Liberalisierung der Belegung von Sozialbauwohnungen ergab sich aber bei der Unterbringung von Dringlichkeitsfällen ein Engpaß, der mit der Anspannung des Wohnungsmarktes in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre immer spürbarer wurde. Der Senat reagierte hierauf 1990 mit einer Verschärfung der Dringlichkeitskriterien, die insbesondere zu Lasten alleinstehender Personen und kinderloser Haushalte ging. Damit wurde die Zahl der Wohnberechtigungsscheine mit Dringlichkeitsvermerk praktisch halbiert (siehe auch Tabelle 3). Bis 1990 war die Zahl der insgesamt erteilten Wohnberechtigungsscheine Jahr für Jahr gestiegen, parallel dazu fiel der Versorgungsgrad kontinuierlich. Überraschend ist, daß dieser Trend durch die Verschärfung der Dringlichkeitskriterien gebrochen wurde. Allem Anschein nach verzichteten Haushalte, die nicht mehr in den Genuß des Dringlichkeitsvermerks kommen konnten, gänzlich auf die Beantragung eines Wohnberechtigungsscheines.

Um die Versorgung von Dringlichkeitsfällen zu erleichtern, wurden 1989 formelle Kooperationsverträge mit den kommunalen Wohnungsunternehmen



abgeschlossen. Aus den Bezirken kam die Anregung, darüberhinaus einen Wohnungsnotstandsfond für besondere Problemgruppen zu gründen. Weitergehende Vorschläge einer Wiedereinführung der Vergabe nach §5a WoBindG stießen jedoch im Abgeordnetenhaus auf keine Resonanz.

**Kooperationsverträge** Anfang 1989 wurden in Berlin mit allen kommunalen Wohnungsunternehmen und einer evangelischen Stiftung Kooperationsverträge abgeschlossen. Die Laufzeit dieser Verträge beträgt 2 Jahre. Die einzelnen Wohnungsunternehmen verpflichten sich laut Vertrag, jährlich eine festgesetzte Anzahl Wohnungssuchender mit anerkannt dringendem Wohnbedarf (Dringlichkeitsfälle nach Nr. 4 AV – WoBindG) aufzunehmen. Dabei ist ein Ausgleich unter den Unternehmen möglich. Insgesamt sicherte sich das Land Berlin auf diese Weise 3500 Belegungen mit Dringlichkeitsfällen pro Jahr. Die Entscheidung, welche frei oder bezugsfertig werdende Wohnung dem Wohnungssuchenden überlassen wird, bleibt den Wohnungsunternehmen vorbehalten. Neben den Besetzungsrechtswohnungen nach §4 Abs. 4 WoBindG können sonstige Wohnungen herangezogen werden — soweit dies nicht aufgrund einer besonderen Zweckbindung der Wohnung ausgeschlossen ist. Auch erhalten sich die Unternehmen das Recht der freien Auswahl unter den Bewerbern mit einem Dringlichkeitsvermerk. Weiter verpflichten sich die Unternehmen, alle freiwerdenden Wohnungen der zentralen Wohnungsvermittlungsstelle ‘MietTips’ zu melden, die von acht Wohnungsgesellschaften gemeinsam unterhalten wird.

Das Land Berlin verpflichtet sich im Gegenzug, seine Besetzungsrechte für die ca. 42.000 zu den beteiligten Unternehmen gehörenden Besetzungsrechtswohnungen nicht auszuüben. Diese Wohnungen sind darüber hinaus während der Laufzeit des Vertrages gemäß §7 Abs. 1 WoBindG von der Belegungsbindung mit der Maßgabe freigestellt, daß (i) die Raumzahl der Wohnung die Anzahl der zum Haushalt gehörenden Personen um einen Raum übersteigen darf, (ii) bei Überschreitung der maßgeblichen Einkommensgrenzen durch den Wohnungsnutzer eine laufende Ausgleichszahlung zu entrichten ist. Demnach darf das Wohnungsunternehmen diese Wohnungen nach vorheriger Information des Wohnungsamtes an Wohnungssuchende mit WBS

Tabelle 4: Fluktuationsrate im Sozialen Wohnungsbau Berlins

Jahr	Bestand	Überlassungen	Fluktuationsrate
1987	393.820	22.860	5,80
1989	384.092	20.375	5,30
1990	381.523	17.961	4,71

Quelle: Auskunft Senator für Bau- und Wohnungswesen Berlin, Statistisches Landesamt Berlin, Sonderheft 416, eigene Berechnungen

ohne anerkannt dringenden Wohnbedarf und an Wohnungssuchende ohne WBS überlassen.

Für die Stadt hat der Vertrag den Vorteil, daß er ein kalkulierbares Kontingent von Überlassungen an Dringlichkeitsfälle sichert. Den Unternehmen gewährt der Vertrag eine größere Freiheit bei der Pflege der Mieterstruktur und der Vermeidung sozialer Brennpunkte. Ob mit dem Vertrag letztlich mehr oder weniger Dringlichkeitsfälle untergebracht werden können, hängt von der Fluktuationsrate in den Belegungsrechtswohnungen ab, die für besonders niedrig gehalten wird. Insgesamt ist die Fluktuationsrate im Sozialen Wohnungsbau stark rückläufig. Sie fiel von geschätzten 7–8% Mitte der achtziger Jahre auf 4,71% im Jahr 1990.

Im Jahr 1989 — für 1990 lag eine entsprechende Auswertung noch nicht vor — haben die Partner des Kooperationsvertrages insgesamt 3.995 Dringlichkeitsfälle versorgt. Im gleichen Zeitraum wurden im Bestand der Wohnungsunternehmen nur 2.286 Sozialwohnungen mit Besetzungsrecht frei. Die Überschreitung des vereinbarten Kontingents ist auch auf dem Hintergrund der Besonderheiten des Jahres 1989 zu sehen, in dem eine große Zahl von Übersiedlern aus der damaligen DDR versorgt wurde. Da die Dringlichkeit des Wohnbedarfs dieser Teilgruppe auf besondere Umstände zurückzuführen ist, die wenig Rückschlüsse auf die zukünftige Verträglichkeit und Vertragstreue zulassen, dürfte die Bereitschaft der Unternehmen, an diese Gruppe zu vermieten, größer gewesen sein als bei 'üblichen' Dringlichkeitsfällen, deren Notlage in stärkerem Maße auf die Ablehnung durch Vermieter zurück-

zuführen ist.

**Wohnungsnotstandsfond** Auf Initiative des Wohnungsamtes des Bezirkes Schöneberg wurde 1990 ein 'Wohnungsnotstandsfond' gegründet, der dem Ziel dient, Wohnungsnotstandsfällen, die nicht in den Genuß des Dringlichkeitsvermerkes kommen (kinderlose Ehepaare, alleinstehende Obdachlose) oder solche, die trotz des Dringlichkeitsvermerks nur geringe Chancen auf dem Wohnungsmarkt haben, zu einer Wohnung zu verhelfen.

Auf Anbieterseite sind sieben landeseigene Gesellschaften beteiligt, die 250 Wohnungen in den Wohnungsfonds einbringen. Der Verteilerschlüssel entspricht der Quotierung des Kooperationsvertrages. Die Wohnungen werden auf die Verpflichtungen aus diesem Vertrag angerechnet. Darüberhinaus konnte auch die freie Wohnungswirtschaft für eine Beteiligung am Wohnungsfonds gewonnen werden. Der Landesverband der freien Wohnungsunternehmen erklärte sich zunächst bereit, 100 Wohnungen in den Fond einzuspeisen, reduzierte diese Zusage dann aber unter Verweis auf die gesunkene Fluktuationsrate auf 50 Wohnungen. Damit sind dem Wohnungsfonds zur Versorgung besonderer Wohnungsnotstandsfälle' insgesamt 300 Wohnungsvermittlungen zunächst für die Zeit vom 1.7.1990 bis zum 31.6.1991 zugesagt worden.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales schuf einen Ausgleichsfond von 100.000,- DM, der in Anspruch genommen werden kann, wenn finanzielle Entschädigungsansprüche weder beim Verursacher, also dem Mieter, noch beim zuständigen Sozialamt erfolgreich geltend gemacht werden können. Die Bürgschaft gilt nur für Schäden in der Wohnung (nicht im Wohnumfeld) und ist auf zwei Jahre begrenzt. Sie wurde bislang nicht in Anspruch genommen.

Die Wohnungssuchenden werden von den Bezirksämtern sowie den ca. 100 Trägern der Sozialhilfeeinrichtungen der Stadt benannt. Zu den Trägern gehören die städtischen Sozialämter und die großen Wohlfahrtsverbände aber auch kleine Vereine, die sich um spezielle Gruppen kümmern. Die Träger verpflichten sich, die vermittelten Bewerber noch mindestens zwei Jahre lang intensiv zu betreuen. Die vorgeschlagenen Bewerber gehören fast ausnahmslos dem harten Kern der am Wohnungsmarkt schwer zu vermittelnden Haushalte

an. So wurden unter anderem vermittelt: Bewohnerinnen aus Frauenhäusern, Obdachlose, Haftentlassene, Alkoholiker. Im Wohnungsamt des Stadtbezirks Schöneberg übernimmt eine eigens hiermit beauftragte Sozialarbeiterin

1. die Koordination mit dem freien Wohlfahrtsträger, die Entgegennahme von Wohnungsbewerbern, deren Prüfung auf soziale Dringlichkeit der Wohnversorgung sowie die Erstellung der Bewerberlisten und deren quotengerechte Verteilung auf die beteiligten Wohnungsunternehmen,
2. die Entgegennahme des Wohnungsangebotes durch Wohnungsunternehmen zur Weiterleitung an den Wohnungsbewerber (an den das Wohnungsangebot über das Wohnungsamt Schöneberg adressiert ist), um die zur Koordination notwendige Informationsdichte zu gewährleisten,
3. die Annahme der von den freien Trägern unterzeichneten Verpflichtungserklärungen,
4. die Entgegennahme und Abwicklung finanzieller Ansprüche von Wohnungsunternehmen gegenüber dem Ausgleichsfonds bei der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales.

Vor der Wohnungsvergabe durch das Wohnungsunternehmen findet ein Gespräch mit dem Bewerber statt, an dem ggf. auch ein Vertreter des vermittelnden Trägers teilnimmt. Lehnt das Wohnungsunternehmen die Wohnungsvergabe an den genannten Bewerber ab, teilt es dies dem Wohnungsamt Schöneberg unter Angaben von Gründen mit. Ein begleitender Arbeitskreis aus Vertretern der beteiligten Behörden, Verbände und Unternehmen soll in der Regel im Abstand von zwei Monaten zusammentreten. In Problemsituationen soll sich das Wohnungsunternehmen an den für den Bewerber zuständigen Träger wenden. Ersatzweise kann bei akuten Schwierigkeiten dafür auch das Wohnungsamt Schöneberg in Anspruch genommen werden.

Da das Projekt erst kurze Zeit läuft, sind die Erfahrungen noch spärlich. Die Träger haben knapp 500 Bewerber benannt. Zum Teil werden dem Wohnungsamt Schöneberg freiwerdende Wohnungen von den beteiligten Wohnungsunternehmen genannt. Die Mehrheit der Wohnungen wird aber vermietet, indem das Wohnungsamt den Unternehmen konkrete Bewerber zu-

weist. Derzeit werden ca. 30 Bewerber pro Monat zugewiesen. Dies entspricht in etwa einer gleichmäßigen Verteilung des Fonds auf die zwölf Monate der Projektlaufzeit. Aufgrund von Anlaufschwierigkeiten sind bis Mitte März — also nach etwa drei Vierteln der Zeit — mit 160 Vermittlungen jedoch nur etwa die Hälfte des Fonds ausgeschöpft worden. Von der Möglichkeit, einen Bewerber abzulehnen, wurde dabei nur in einem Fall Gebrauch gemacht, in dem die Begründung auch akzeptiert wurde. Mieter lehnen demgegenüber die zugewiesene Wohnung in 5 – 10 % der Fälle ab.

Die Teilnahme freier Wohnungsunternehmen an dem Projekt mag überraschen. Als Gründe gaben alle der hier befragten Unternehmen die soziale Verpflichtung und den Wunsch, behilflich zu sein, an. “Man sei schließlich auch oft auf die Kooperation von Senats- und Bezirksdienststellen angewiesen.”

### **3.3 Prämienprogramme**

In einer Reihe von Städten wurde versucht, mit Prämienprogrammen Belegungsrechte im Bestand zu erwerben. Die Programme sehen einen einmaligen Zuschuß an den Vermieter für den Abschluß eines Mietvertrags vor. Anspruchsberechtigte Mieter sind typischerweise Familien mit Kindern, Ausländer und Studenten. In vielen Fällen kann sich der Vermieter den Mieter unter den Bewerbern weitgehend frei aussuchen, in anderen behält sich die Kommune ein Vorschlagsrecht vor. Auch die Länge der Bindungen ist unterschiedlich. In der Mehrheit der Fälle sind die Bindungen nur kurzfristiger Natur (3 bis 5 Jahre) und werden erst beim Zustandekommen eines Vertrages erworben. In diesen Fällen wäre es angemessener, von einer Vermittlungsprämie zu sprechen. Derartige Programme befinden sich auf der Grenzlinie zwischen objektbezogenen Belegungsrechten und subjektbezogenen ‘Wohnungsgutscheinen’ oder ‘Förderschecks’. Nur wenn Bindungen für einen längeren Zeitraum (etwa 10 Jahre) erworben werden, wächst die Wahrscheinlichkeit, daß es zu einer Auflösung des Mietvertrages und der erneuten Ausübung des Rechtes kommt. In der Regel hat der Vermieter in diesem Fall jedoch die Option, die Prämie zeitanteilig zurückzuzahlen, so daß von einer Belegungsbindung wie etwa im Sozialen Wohnungsbau streng genommen nicht

gesprächen werden kann.

Die Vermieterprämien betragen je nach Kommune und Programm zwischen 1000 und 15.000 DM. Die Prämienprogramme sind in der Regel mit Auflagen bezüglich der Miethöhe verknüpft. Zum Teil werden Wohnungsunternehmen von den Programmen ausgeschlossen. In einigen Städten werden die Vermieterprämien mit finanziellen Anreizen für den (Vor-)Mieter zur Freimachung unterbelegter Wohnungen kombiniert. Bis auf wenige Ausnahmen haben die bislang konzipierten Prämienprogramme jedoch nur geringen Anklang gefunden.

Im weiteren werden einige Prämienprogramme dargestellt. Auf die relativ erfolgreichen Programme in Berlin und Düsseldorf wird dabei ausführlicher eingegangen.

### **3.3.1 Prämienprogramme in Frankfurt, Stuttgart und Hannover**

**Frankfurt.** In Frankfurt gibt es seit 1981 ein Programm, das die Vermietung an Familien mit zwei und mehr Kindern prämiiert und ein weiteres, das die erstmalige Vermietung an Studenten fördert. Prämien können nur für ungebundene Wohnungen beantragt werden. Die Miete darf die ortsübliche Vergleichsmiete nicht übersteigen. Die Bindungsfrist beträgt im Familienprogramm fünf Jahre, im Studentenprogramm drei Jahre. Die Prämie ist zeitanteilig zurückzuzahlen, wenn das Mietverhältnis vor Ablauf der Bindung aufgelöst wird und keine entsprechende Neuvermietung stattfindet.

Im Familienprogramm muß der Bewerber von der kommunalen Wohnungsvermittlung vorgeschlagen werden. Das Familieneinkommen darf die zulässigen Grenzen des §25 II. WoBauG um nicht mehr als 40% überschreiten. Für die Vermietung an eine Familie mit bis zu 4 Personen beträgt die Prämie 7.500 DM, für 5 bis 6 Personen 10.000 DM und für noch größere Haushalte 12.000 DM. Im Studentenprogramm wird bei Alleinstehenden eine Prämie von 1.500 DM gezahlt (bei Untervermietungen 1.000 DM), bei Studentenehepaaren 2.000 DM und bei Wohngemeinschaften 3.000 DM.

Tabelle 5: Fördervolumen in den Frankfurter Prämienprogrammen

Jahr	Familienprogramm			Studentenprogramm		
	Anträge	genehmigt	gezahlte Prämien	Anträge	genehmigt	gezahlte Prämien
1981	1	1	10.000	42	21	33.500
1982	5	5	40.000	63	59	88.000
1983	29	20	162.000	73	64	89.000
1984	9	6	50.000	89	78	107.500
1985	4	2	17.500	52	43	65.500
1986	2	1	7.500	40	35	48.000
1987	2	1	7.500	51	38	51.000
1988	3	3	29.500	26	22	29.000

Quelle: Zusammengestellt nach IWU 1991

**Stuttgart.** In Stuttgart wird die Vermietung an Familien mit drei und mehr Kindern mit Prämien gefördert. Der Mieter wird vom Amt für Wohnungswesen vorgeschlagen — entsprechend darf der Mietvertrag erst nach Antragstellung abgeschlossen werden. Antragsberechtigt sind ‘private Vermieter’ wenn die Wohnung mindestens vier Zimmer hat und nicht unter 80m<sup>2</sup> groß ist. Das Belegungsrecht gilt für drei Jahre, für die der Vermieter auf die Geltendmachung von Eigenbedarf verzichtet. Die Mietobergrenze beträgt zur Zeit 7 DM/m<sup>2</sup>. Das Programm wird als Mißerfolg bewertet, da in den Jahren 1982 bis 1989 lediglich 12 Vermittlungen erfolgten.

**Hannover.** Anfang 1990 hat das Wohnungsunternehmen Joh. Gundlach – Fr. Otto dem Amt für Wohnungswesen in Hannover zehnjährige Belegungsrechte für 18 Häuser mit insgesamt 209 Wohnungen angeboten. Für diese Objekte waren die Sozialbindungen abgelaufen. Wenn in diesen Objekten eine Wohnung frei wird, erhält das Amt für Wohnungswesen ein Angebot, gegen Zahlung einer Prämie das Belegungsrecht an der Wohnung zu erwerben. Aufgrund der niedrigen Fluktuationsrate sind bislang nur für 10 Wohnungen Belegungsrechte erworben worden.

Das Unternehmen verpflichtet sich, die Wohnung für die Dauer von zehn Jahren nur Wohnungssuchenden zu überlassen, die ihr von der Stadt benannt werden. Ein Auswahlrecht steht dem Unternehmen dabei nicht zu. Als Miete wird der Betrag vereinbart, der sich bei einer Belegung nach den Vorschriften des Sozialen Wohnungsbaus als wohngeldfähiger Höchstbetrag ergeben würde. Zukünftige Mieterhöhungen sind ebenfalls auf die Höchstbeträge der nach dem Wohngeldgesetz zu berücksichtigenden Miete begrenzt. Dieser Höchstbetrag entspricht in etwa dem derzeitigen Stand der Mieten in diesen Objekten und liegt ungefähr bei 6,50 DM/m<sup>2</sup>. Das Unternehmen verzichtet also darauf, bei der Neuvermietung Marktmieten zu vereinbaren, die etwa bei 9 bis 10 DM/m<sup>2</sup> liegen würden. Die Firma Gundlach fordert dafür einen "Betreuungs- und Erschwerniszuschlag" von 3 DM/m<sup>2</sup> über den Zeitraum von zehn Jahren, der zur Arbeitsvereinfachung als einmalige Prämie gezahlt wird. Bei der Berechnung wird von einem Barwertfaktor von 7,7 ausgegangen. So ergibt sich bei einer 70m<sup>2</sup> Wohnung eine Prämie von 19.000 DM.

Die Stadt übernimmt keine Bürgschaften. Zunächst hatte die Firma Gundlach angeregt, durch einen monatlichen Mietzuschlag von ca. 0.80 DM/m<sup>2</sup> die Kosten unterlassener Schönheitsreparaturen abzudecken. Bei vertragsgemäßer Übergabe der Wohnung wäre der angesammelte Betrag dem Mieter zurückzuerstatten. Dieser Vorschlag findet sich in den bislang abgeschlossenen Vereinbarungen jedoch nicht wieder.

Inzwischen ist der Vorschlag des Wohnungsunternehmens von der Stadt mit im wesentlichen unveränderten Konditionen zur Grundlage eines Prämienprogramms gemacht worden, das sich auch an andere Eigentümer wendet. Es ist allerdings nur zu vereinzelten Förderfällen gekommen. Obwohl das Vorhaben von wohnungswirtschaftlicher Seite initiiert wurde, ist wenig wahrscheinlich, daß es in dieser Form breitere Akzeptanz finden könnte. Die Höhe der Prämie ist so bemessen, daß der Mietnachteil über die Bindungsdauer ungefähr abgedeckt wird. Dabei geht das Unternehmen noch das 'politische' Risiko der Unwägbarkeiten zukünftiger Wohngeldnovellen ein. Der Verzicht auf die freie Wahl des Mieters und die daraus resultierenden Risiken hinsichtlich der Vertragserfüllung und der nachbarschaftlichen Verträglichkeit werden



demgegenüber praktisch nicht abgegolten. Als einziger Vorteil für das Unternehmen verbleibt, daß die niedrigen Mieten sichere Einnahmen darstellen, wohingegen die ohne Prämienprogramm erzielbaren Marktmieten in ihrer zukünftigen Entwicklung unsicher sind.

### **3.3.2 Düsseldorfer Prämienprogramm**

1988 wurde in Düsseldorf ein Prämienprogramm zum Erwerb gruppenspezifischer Belegungsrechte eingeführt. Es richtet sich an private Vermieter — juristische Personen sind von dem Programm ausgeschlossen. Die Wohnung muß über mindestens einen Wohnraum und eine Kochgelegenheit verfügen. Ihr Zustand hat den Mindestanforderungen des Landeswohnungsgesetzes zu entsprechen. Die Wohnungsmiete muß bestimmte Obergrenzen einhalten, die sich an den Mieten im Sozialen Wohnungsbau orientieren. In der Vergangenheit lag die Obergrenze für freie Wohnungen bei 7,75 DM pro m<sup>2</sup> incl. Betriebskosten. Dies entsprach der Obergrenze des Härteausgleiches für Sozialbauwohnungen, weshalb die Stadt auf eine entsprechende Mietobergrenze für gebundene Wohnungen verzichtete. Seit dem 1.1.91 liegt die Obergrenze bei 7,10 DM/m<sup>2</sup> ohne Betriebskosten, was der derzeitigen Bewilligungsmiete neugebauter Sozialwohnungen entspricht. Während freie Wohnungen bislang für fünf Jahre an diese Miete gebunden waren, können in Zukunft die Mieten entsprechend dem Anstieg der Bewilligungsmieten erhöht werden.

Der Vermieter hat die Möglichkeit, für die von ihm angebotene Wohnung unter den folgenden Gruppen von Wohnungssuchenden auszuwählen:

- Alleinerziehende,
- kinderreiche Familien (mehr als zwei Kinder),
- ausländische Arbeitnehmer,
- Obdachlose,
- Aussiedler,
- Auszubildende und Studenten.

Tabelle 6: Fördervolumen im Düsseldorfer Prämienprogramm

Jahr	Vermieterprämien	
	Anzahl der Anträge	Gezahlte Prämie in DM
1988	21	227.000
1989	109	760.000
1990	71	760.000
Summe	201	

Quelle: Auskunft Wohnungsamt Düsseldorf

Aus dem gewählten Personenkreis benennt das Amt für Wohnungswesen den konkreten Mieter für die Wohnung. Kommt es zu einem Mietvertrag, erhält der Vermieter eine nach der Größe des Mieterhaushalts gestaffelte Prämie: bis zu zwei Personen 5.000 DM, bis fünf Personen 10.000 DM und darüber 15.000 DM. Der Mietvertrag muß eine Mindestlaufzeit von fünf Jahren haben. Wird der Vertrag während dieser Zeitspanne aufgelöst, muß innerhalb von zwei Monaten eine dem Programm entsprechende Neuvermietung erfolgen — anderenfalls ist die Prämie zeitanteilig zurückzuzahlen. Wie die Entwicklung des Fördervolumens in Tabelle 6 zeigen, ist das Programm zunächst gut angenommen worden. Hierdurch ermutigt hat die Stadt im Frühjahr 1991 die Bindungsdauer und die Prämienätze gleichermaßen verdoppelt. Bei der Mieterzuweisung strebt die Stadt die Versorgungsnorm des Sozialen Wohnungsbaus von einem Zimmer je Familienmitglied an. Es erfordert im Schnitt drei bis vier Mieterbesuche ehe eine Wohnungsvermittlung zustande kommt. Dabei sind Ablehnungen durch Mieter ungleich häufiger als durch Vermieter.

Düsseldorf ist kein Gebiet erhöhten Wohnbedarfes nach §5a WoBindG. In Nordrhein-Westfalen werden jedoch in den Wohnungsbaubestimmungen für Sozialwohnungen Belegungsrechte für einen Zeitraum von 15 Jahren vorgeschrieben. Die Mietbindung im Sozialen Wohnungsbau beträgt demgegenüber ca. 30 Jahre. Infolgedessen gibt es eine große Zahl von Wohnungen, deren Mieten gebunden sind, ohne daß die Stadt ein Belegungsrecht besitzt. Da Sozialmieten von den Obergrenzen des Programmes ausgenommen sind

(häufig dürften sie auch darunter liegen), muß der Vermieter keine Mieteinbuße in Kauf nehmen, wenn er an dem Programm teilnimmt. So überrascht es nicht, daß von den im Jahre 1990 insgesamt gestellten 112 Anträgen 93 auf Sozialwohnungen und nur 19 auf freifinanzierte Wohnungen entfielen. Von diesen Anträgen wurden in der Folge jedoch 16 wieder zurückgezogen, jeweils 8 für Sozial- und für freifinanzierte Wohnungen. Damit sind ganz überwiegend Vermittlungen gefördert worden, bei denen keine Mietbindung wirksam wurde. Die Eigentümer von Sozialwohnungen haben darüberhinaus bereits Erfahrungen mit kommunalen Belegungsrechten sammeln können und sind auf die vom Wohnungsamt betreute Klientel wahrscheinlich besser eingestellt. Dies würde erklären, warum von den wenigen Anträgen für freifinanzierte Wohnungen überproportional viele wieder zurückgezogen werden.

Im Selbstverständnis der Stadt erwirbt Düsseldorf durch das Prämienprogramm befristete, gruppenspezifische Belegungsrechte. Diese Ansicht ist streng genommen nicht richtig. Vielmehr handelt es sich — wie bei den meisten anderen Prämienprogrammen auch — um die Prämierung konkreter Wohnungsvermittlungen. Zum Zeitpunkt des städtischen Mietervorschlages ist der Vermieter — anders als im Sozialen Wohnungsbau — noch keinerlei rechtliche Verpflichtungen eingegangen. Wie bereits erwähnt, wird in dieser Phase ein Teil der gestellten Anträge wieder zurückgezogen. Nur wenn dem Vermieter einer der vom Sozialamt benannten Mieter genehm ist, kommt es zur Zahlung der Prämie. Auch für den Fall einer Wiedervermietung innerhalb der 'Bindungsfrist' hat der Vermieter die Möglichkeit, unter Verzicht auf den Zeitanteil der Prämie an einen Mieter seiner Wahl zu vermieten. Der wesentliche Unterschied zu den Prämienprogrammen anderer Städte besteht darin, daß das Wohnungsamt in Düsseldorf nicht alle Mieterhaushalte innerhalb der abgegrenzten Gruppe fördert, sondern sich einen Ermessensspielraum bezüglich der Wahl des Mieters vorbehält. Die Entscheidungsfreiheit wird genutzt, um Haushalte, deren Wohnbedarf als besonders dringlich eingestuft wird, vorzuschlagen.

Das Düsseldorfer Prämienprogramm wurde als vergleichsweise erfolgreich eingestuft (IWU 1991). Beim Vergleich mit den Programmen anderer Städte ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Zielgruppe in Düsseldorf sehr breit

Tabelle 7: Sozialmerkmale der vermittelten Haushalte in Düsseldorf

Gruppe	Vermittlungen im Prämienprogramm 1990		Belegung im Sozialen Woh- nungsbau 1989 <sup>1</sup>		registrierte Wohnungssuchende 31.12.1989 <sup>1</sup>	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Kinderreiche <sup>2</sup>	1	1,5	89	2,3	371	4,1
Alleinerziehende	9	13,8	246	6,5	668	7,4
Ausländer	6	9,2	286	7,5	1.018	11,2
Obdachlose	1	1,5	130	3,4	3.577	39,4
Aussiedler	30	46,1	643	16,9	4.004	44,1
Azubis/Studenten	18	27,7	546	14,4	1.070	11,8
Summe	65		3.797		9.085	

<sup>1</sup> Mehrfachnennungen möglich; <sup>2</sup> mehr als drei Kinder

Quelle: Tätigkeitsbericht des Amtes für Wohnungswesen 1989, eigene Berechnungen.

ist. Bei der Differenzierung nach einzelnen sozialen Gruppen zeigt sich, daß im Jahre 1989 Aussiedler fast die Hälfte aller Vermittlungen stellen (Tabelle 7). Im gleichen Jahr hat sich nur ein einziger Vermieter zur Vermietung an eine kinderreiche Familie bereit erklärt. Beschränkt auf diese Gruppe fiel der Erfolg also ähnlich mager aus wie in dem vergleichbaren Programm in Stuttgart, welches gemeinhin als gescheitert angesehen wird.

Die Aufschlüsselung nach soziodemographischen Merkmalen ist auch insofern interessant, als sie Hinweise gibt, wie die Vermietungspräferenzen der Vermieter von der Gesamtstruktur der registrierten Wohnungssuchenden und der Belegungspraxis im Sozialen Wohnungsbau (Erst- und Wiederbelegung) abweichen. So fällt auf, daß Obdachlose im Verhältnis zur Gesamtzahl der registrierten Wohnungssuchenden sowohl im Sozialen Wohnungsbau als auch im Prämienprogramm stark unterrepräsentiert sind. Dies deutet darauf hin, daß Mieter, bei denen neben finanziellen Risiken generelle Anpassungsprobleme vermutet werden, nur unter Einsatz zusätzlicher Instrumente vermittelt werden können. Kinderreiche Familien sind bei den Vermittlungen im

Sozialen Wohnungsbau ebenfalls unterrepräsentiert. Diese Tendenz scheint sich im Prämienprogramm fortzusetzen. Aufgrund der niedrigen Zahl der Vermittlungen ist hier allerdings kaum eine verlässliche Aussage möglich. Alleinerziehende, ausländische Arbeitnehmer, vor allem aber Aussiedler und Auszubildende haben demgegenüber im Prämienprogramm höhere Anteile als bei den Vermittlungen im Sozialen Wohnungsbau, wo insbesondere Aussiedler im Gegensatz zu Auszubildenden einen weit geringeren Anteil stellen, als es ihrem Anteil an der Grundgesamtheit entspricht.

### **3.3.3 Berliner Prämienprogramm**

1981 führte das Land Berlin ein Prämienprogramm zur familiengerechten Belegung von großen Wohnungen ein. Das Programm richtet sich an private Vermieter großer (in Berlin noch immer preisgebundener) Altbauwohnungen. Die Wohnung muß mindestens vier Wohnräume (2 2/2, 3 1/2, 4 Zimmer) umfassen und mit Bad oder Dusche und Innentoilette ausgestattet sein. Die Quadratmetermiete ohne umlagefähige Kosten für Zentralheizung, Warmwasser, Fahrstuhl etc. durfte bis Juli 1987 6,50 DM, seitdem 7,50 DM, nicht übersteigen; zum Vergleich: die Sozialmieten in Berlin lagen 1983 bis 1986 bei 4,70 DM 1987 bei 5,30 und 1989 bei 5,50 DM.

Seit der Bekanntgabe des ersten Berliner Mietspiegels wird auch für teurere Wohnungen eine Förderung gewährt, vorausgesetzt, die Obergrenze der dort für vergleichbaren Wohnraum angegebenen Mietspanne wird nicht überschritten. Hierzu ist allerdings anzumerken, daß in den Berliner Mietspiegel in erheblichem Umfang preisgebundene Altbaumieten eingegangen sind, so daß er keine marktnahe Bewertung enthält.

Der Vermieter hat Anspruch auf eine Prämie von 10.000,- DM, wenn er die Wohnung familiengerecht vermietet. Eine familiengerechte Belegung liegt vor, wenn der neue Mieterhaushalt mindestens so viele Personen hat wie die Wohnung Wohnräume und mindestens zwei minderjährige Kinder (beziehungsweise behinderte, pflegebedürftige volljährige Kinder) zum Familienhaushalt gehören. Ausgeschlossen von dem Programm sind Wohnungsunternehmen mit städtischer Mehrheitsbeteiligung, ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen und das Land Berlin als Vermieter. Mit der Inan-

Tabelle 8: Fläche und Alter der im Berliner Prämienprogramm vermittelten Wohnungen

Fläche in m <sup>2</sup>	Wohnungen		Baujahr	Wohnungen	
	Anzahl	in v. H.		Anzahl	in v. H.
unter 90	16	6	vor 1900	35	12
90 – 120	127	44	1900 – 1918	203	70
120 – 180	137	47	1919 – 1945	45	16
über 180	9	3	nach 1945	4	1
			ohne Angaben	2	1
Summe:	289	100		289	100

Quelle: Zusammengestellt nach GEWOS (1987b)

sprachnahme der Prämie verzichtet der Vermieter für den Zeitraum von 5 Jahren auf die Geltendmachung von Eigenbedarf. Wird die Wohnung in diesem Zeitraum erneut frei, muß sie wiederum familiengerecht vermietet werden. Anträge auf Vermieterprämien können bei der Wohnungsbaukreditanstalt (WBK) bis spätestens 2 Monate nach Beginn des Mietvertrages gestellt werden.

Bis Ende 1990 wurden im Rahmen dieses Programms 1586 Belegungen prämiert — im Durchschnitt also fast 160 pro Jahr. 1987 wurde im Rahmen einer Untersuchung der GEWOS eine Zufallsstichprobe von 289 der bis zu diesem Zeitpunkt gestellten Anträge genauer ausgewertet. Sie ergab, daß die vermittelten Wohnungen ihrer Art nach weitgehend den Erwartungen entsprachen. Die Wohnungen waren im Durchschnitt 122,84 m<sup>2</sup> groß. Die Durchschnittsmiete betrug 589,93 DM (ca 4,80 DM/m<sup>2</sup>), und die überwiegende Mehrheit der Wohnungen waren zwischen 1900 und 1918 erbaut worden. Eine genauere Aufschlüsselung gibt Tabelle 8.

Im Vergleich zu ähnlichen Programmen anderer Großstädte ist das Berliner Programm gut angenommen worden. Hierfür dürften das Verhältnis von Mietgrenze und Prämienhöhe, die geringe Selektivität und die Einfachheit des Verfahrens ausschlaggebend gewesen sein.

Tabelle 9: Mieten der im Berliner Prämienprogramm vermittelten Wohnungen

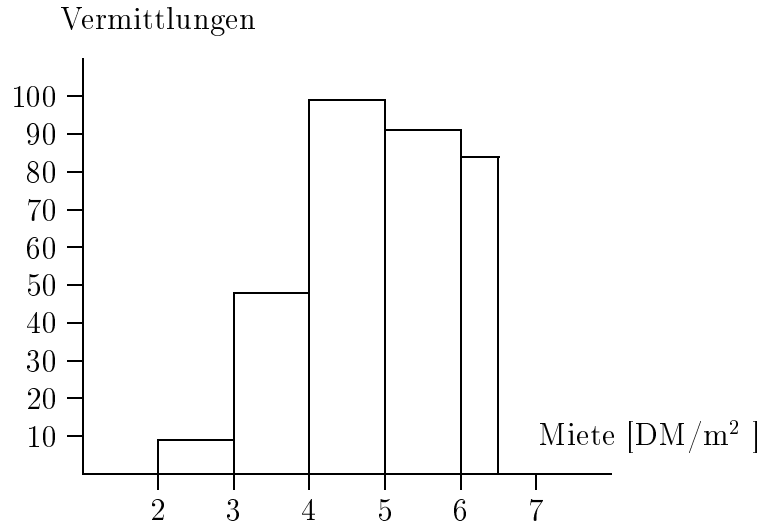
Kaltmiete DM/Quadratmeter	Vermieterprämien	
	Anzahl	in v. H.
2,00 - 2,99	9	3
3,00 - 3,99	48	17
4,00 - 4,99	99	34
5,00 - 5,99	91	32
6,00 - 6,50	42	14
Summe:	289	100

Quelle: GEWOS (1987b)

**Prämienhöhe und Mietbindung.** Auf den ersten Blick liegt die Prämie mit 10.000 DM in Berlin durchaus im Rahmen der Prämien anderer Städte. Auch die Regelungen zur Preisobergrenze sind vergleichbar. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß in Berlin Altbauten noch immer der Mietpreisbindung unterliegen. Zwar wurden die administrierten Mieten im Laufe der achtziger Jahre deutlich angehoben, dennoch liegt ein erheblicher Teil der Altbaumieten deutlich unter den im Programm vorgesehenen Obergrenzen. Die Mietobergrenze des Prämienprogramms stellt für den Vermieter also keine zusätzliche Restriktion dar, weil er keinen Mietverzicht in Kauf nehmen muß, um in den Genuß der Prämie zu gelangen. Tabelle 9 zeigt für die Hälfte der Prämienfälle einer Miete, die um mehr als 1,50 DM unter der damaligen Obergrenze von 6,50 DM lag.

Auch das Histogramm in Abbildung 1 zeigt, daß das Fördervolumen bereits unmittelbar unterhalb der Mietobergrenze rückläufig ist. Es gibt also keinerlei Hinweise darauf, daß Vermieter in größerem Umfang auf Mieteinnahmen verzichtet haben, um in das Programm aufgenommen zu werden. Mit anderen Worten: in Berlin erhält der Vermieter die Prämie in voller Höhe für die familiengerechte Belegung der Wohnung.

Abbildung 1: Miethöhe und Vermittlungen im Berliner Prämienprogramm



**Geringe Selektivität.** Die Anforderungen, die das Berliner Programm an die Wohnungen und die einziehenden Familien stellt, sind vergleichsweise bescheiden. Insbesondere finden weder eine Einkommensprüfung noch eine Dringlichkeitsprüfung statt. Die Freiheit des Vermieters bei der Auswahl des Mieters wird damit nur hinsichtlich der Familiengröße und Kinderzahl beschränkt. Die Frage ist nun, ob durch diese vergleichsweise schwachen Einschränkungen nicht die Intention des Programmes gefährdet wird. Grundsätzlich stehen die Zugangsbarrieren kinderreicher Familien am Wohnungsmarkt nicht in einem unmittelbaren Bezug zum Einkommen der Familien. Insofern sind die Regelungen bezüglich dieses spezifischen Ziels durchaus ausreichend. Dennoch kann angenommen werden, daß einkommensschwächere Mietergruppen stärker der Förderung bedürfen.

Die Mietobergrenze des Programms bewirkt, daß die sehr anspruchsvollen Wohnungen, die von wohlhabenen Mietergruppen nachgefragt werden, von der Förderung tendenziell ausgeschlossen werden. Auch die Belegungsnorm — ein Zimmer pro Person — senkt die Attraktivität des Programms für bessergestellte Familien. Ob damit allerdings wirklich eine sozialpolitische Steuerung der Förderung erreicht werden konnte, kann nicht abschließend beurteilt werden.

Wie Tabelle 10 zeigt, ist die Belegungsnorm in 14% der Fälle sogar über-



Tabelle 10: Wohnungsgröße und Haushaltsgröße im Berliner Prämienprogramm

	Zahl der Personen bzw. Zimmer				Summe
	4	5	6	6 <	
Haushalte in %	65	27	7	1	100
kummuliert	65	92	99	100	—
Wohnungen in %	75	21	3	1	100
kummuliert	75	96	99	100	—
Differenz der kummulierten Werte	10	4	0	0	14

Quelle: Zusammengestellt nach GEWOS (1987b)  
eigene Berechnungen

schritten worden. Dies deutet darauf hin, daß Haushalte mit bescheidenen Wohnansprüchen gefördert wurden. Die von der GEWOS ebenfalls ermittelte Verteilung der Förderungen im Stadtgebiet ergab ein gemischtes Bild. Während ausgesprochene ‘Nobelgeden’ (wie etwa Zehlendorf, Dahlem oder Grunewald) kaum vertreten sind, finden sich in anderen Wohnlagen, die vom Mietpreisspiegel ebenfalls als ‘gut’ eingestuft werden (etwa Friedenau/Steglitz, Tiergarten und Wilmsdorf) durchaus hohe Förderzahlen. Die Mehrheit der Anträge entfällt jedoch auf einfache und mittlere Wohngegenden.

**Programmodalitäten.** Die Berliner Programmodalitäten sind relativ unkompliziert. Sie gewähren dem Vermieter einen klaren Rechtsanspruch auf die Prämie und verzögern nicht die schnelle Wiedervermietung der Wohnung. Die Möglichkeit, die Prämie auch nach Abschluß des Mietvertrages zu beantragen, stellt sicher, daß der Vermieter nach einer Kündigung, die bei Benennung von drei Nachmietern den sofortigen Ausfall der Mietzahlungen zur Folge hat, nicht erst einen Antrag stellen und den Bescheid abwarten muß.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>Gelegentlich wird eine solche nachträgliche Bewilligung der Förderung mit der Begründung abgelehnt, daß hierdurch Mitnehmereffekte begünstigt werden. Dieses Argument ist

Tabelle 11: Entwicklung des Fördervolumens im Berliner Prämienprogramm

Jahr	Vermieterprämien	
	Anzahl der Anträge	Gezahlte Prämie in DM
1981	35	350.000
1982	140	1.400.000
1983	206	2.060.000
1984	297	2.970.000
1985	189	1.890.000
1986	181	1.810.000
1987	160	1.600.000
1988	140	1.400.000
1989	141	1.410.000
1990	97	970.000
Summe	1.586	15.860.000

Quelle: Auskunft Senator für Bau- und Wohnungswesen

Hinweise auf die Determinanten des Programmserfolges gibt auch die zeitliche Entwicklung der Förderfälle. Bei den Angaben in Tabelle 11 fällt auf, daß nach einer Anlaufphase von 1981 bis 1983 und einem Höhepunkt im Jahre 1984 die Zahl der Anträge deutlich zurückging. Die GEWOS nennt für diesen sich bereits 1987 abzeichnenden Verlauf zwei Gründe:

1. Zu Beginn des Prämienprogramms gab sich der Berliner Senat große Mühe, dieses unter den Vermietern bekannt zu machen. Später ließ die Öffentlichkeitsarbeit dann aber nach. Die GEWOS-Gutachter vermuten, daß das Prämienprogramm allmählich in Vergessenheit geriet.
2. Mitte der 80er Jahre wurde klar, daß die Berliner Mietpreisbindung schrittweise abgebaut werden würde. Dies kann die Bereitschaft der Vermieter, sich für fünf Jahre auf eine bestimmte Belegung festzulegen, geschwächt haben. Diese These ist allerdings nur bedingt nachvollziehbar. Die Übergangsregelungen des Berliner Mietrechts erlauben eine freie Vermietung leerstehender Wohnungen erst ab 1992 und die Mieterhöhung nach dem Vergleichsmietensystem erst ab 1995. Der Einfluß dieser Änderungen auf die Vermietungsentscheidung dürfte in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre eher gering gewesen sein.

Es gibt allerdings noch drei weitere Gründe für den Rückgang des Förder Volumens:

1. Seit Mitte der 80er Jahre ist die Fluktuationsrate in Berlin beständig gefallen. Es bekamen also immer weniger Vermieter die Möglichkeit, durch die familiengerechte Neuvermietung einer freigewordenen Wohnung die Prämie in Anspruch zu nehmen.
2. Seit der Einführung des Programms wurden die Mieten im gebundenen Altbaubestand von Berlin mehrfach angehoben. Mit jeder dieser Anhebungen wuchs ein Teil der in Frage kommenden Wohnungen über die Mietobergrenze des Prämienprogrammes hinaus. Die Besitzer solcher

---

offensichtlich nur für die Zeit unmittelbar nach der Einführung des Programms zutreffend.

Wohnungen müßten nun zusätzlich auf einen Teil der Mieteinkünfte verzichten, um in den Genuß der Prämie zu kommen.<sup>23</sup>

3. Die Prämienhöhe ist seit 10 Jahren konstant geblieben. Dies bedeutet, daß der Realwert der Prämienzahlung deutlich gefallen ist. Dies gilt sowohl bei Zugrundelegung des Lebenshaltungskostenindex als auch bei Verwendung des Mietindex. Es ist insofern nicht überraschend, daß der durch die Prämie verursachte Anreiz zu einer familiengerechten Vermietung im Zeitablauf schwächer geworden ist.

Trotz des im Vergleich zu anderen Prämienprogrammen hohen Fördervolumens ist die Akzeptanz bezogen auf den Markt gering. Geht man einmal davon aus, daß es in Berlin 45.000 Wohnungen gab, die das Programm prinzipiell hätten in Anspruch nehmen können, so ergeben sich bei einer Fluktuationsrate von 5% (2%) jährlich immerhin 2.250 (900) Neuvermietungen.<sup>24</sup> Die im Jahresdurchschnitt erreichten 160 Förderfälle machen mithin nur etwas mehr als 7 % (knapp 18%) der Neuvermietungen aus.

Es gibt weitere Gründe für die geringe Förderquote des Prämienpro-

---

<sup>23</sup>Da sich Mieterhöhungen im Altbaubestand bislang nicht am Vergleichsmietensystem orientiert haben, sondern immer in Bezug zu der Miete der Wohnung selbst standen (etwa in der Form einer Erhöhung um fünf Prozent), dürfte die Bereitschaft zu einem Mietverzicht bei den Vermietern in Berlin sehr gering gewesen sein. Sie liefen Gefahr, daß bei zukünftigen Mieterhöhungen immer nur die niedrigere Miete zugrundegelegt würde.

<sup>24</sup>Leider war die Zahl der Wohnungen mit den Attributen: Mietwohnung, nicht öffentlich gefördert, 4 und mehr Zimmer und weniger als 7 DM/m<sup>2</sup>, nicht ermittelbar. Nach Auskunft des statistischen Landesamtes Berlin gab es 1987 25.390 (78.968) reine Mietwohnungen, die nicht öffentlich gefördert waren, eine Miete von weniger als 7 DM/m<sup>2</sup> hatten und mehr als 120 m<sup>2</sup> (zwischen 80 und 120 m<sup>2</sup>) Wohnfläche hatten. Bei allen Mietwohnungen in Berlin haben die Wohnungen im Größenintervall 100–120 m<sup>2</sup> einen Anteil von 26,15% an den Wohnungen im Intervall 80–120 m<sup>2</sup>. Teilt man die nicht öffentlich geförderten Wohnungen mit Mieten unter 7 DM/m<sup>2</sup> entsprechend auf, erhält man insgesamt 46.040 Wohnungen mit mehr als 100 m<sup>2</sup>, für die die übrigen Fördervoraussetzungen zutreffen. Zur Fluktuationsrate ist anzumerken, daß sie für diesen Wohnungstyp in Berlin in der Tat sehr niedrig gewesen sein dürfte. Es kam häufig vor, daß der Hauptmieter den Mietvertrag nur kündigte, wenn der Vermieter seine Zustimmung zu einem bestimmten Nachmieter gab, mit dem der Vormieter eine Abstandszahlung für die preisgebundene Wohnung vereinbart hatte.

gramms:

1. In vielen Fällen stellt für Wohnungen dieser Größe die gewerbliche oder teilgewerbliche Nutzung eine lukrativere Alternative dar.
2. Angesichts der Wohnungsgröße, die bei 4 bis 5 Zimmerwohnungen im Berliner Altbau erreicht werden, ergaben sich Gesamtmieten, die kinderreiche Familien nicht aufbringen konnten oder wollten.
3. Anfang der achtziger Jahre konnten öffentliche Mittel in Anspruch genommen werden, wenn im Rahmen von Modernisierungsmaßnahmen diese Wohnungen verkleinert wurden.
4. Die Zahlung der Prämie als einmaligen Zuschuß macht sie steuerlich uninteressant.

Von diesen Gründen, die in Vermietergesprächen vorgebracht wurden,<sup>25</sup> erscheinen die ersten beiden am gravierendsten. Darüberhinaus haben Wohnungsvermieter in Berlin immer wieder illegale Zahlungen für den Abschluß eines Mietvertrages gefordert. Derartige Zahlungen erreichten bei dem hier interessierenden Wohnungstyp leicht Größenordnungen zwischen 5.000 und 15.000 DM (unversteuert). Wer sich auf diese Praxis einließ, dürfte eine gewisse Scheu gehabt haben, öffentliche Stellen in den Vertragsabschluß hineinzuziehen.

Derzeit werden beim Senat Berlin Überlegungen angestellt, bei der anstehenden Neufassung der Richtlinien eine Ausdehnung auf Wohnungen mit drei Zimmern vorzunehmen und einen Aufschlag von etwa 2000.- DM bei der Vermietung an Wohnungssuchende mit einem Dringlichkeitsvermerk einzuführen. Diese Überlegungen werden allerdings den sich erheblich ändernden Rahmenbedingungen des Berliner Wohnungsmarktes kaum gerecht. Ab 1.1.1992 haben Altbaubesitzer in Berlin erstmals die Möglichkeit, Marktmieten bei der Neuvermietung ihrer Wohnungen zu vereinbaren. Der Immobilienpreisspiegel des RDM weist bereits für das erste Quartal 1990 für eine Altbauwohnung mittleren Wohnwertes eine Miete von 7.- DM aus. Es ist

---

<sup>25</sup>Siehe auch die entsprechende Auswertung der GEWOS 1987b)

nicht unrealistisch anzunehmen, daß der entsprechende Wert für 1991 bei 9.–DM oder darüber liegen kann. Für 1992 sind Mieten von 15 DM und darüber nicht unrealistisch. Eine Weiterführung des Prämienprogramms dürfte dann nur noch bei stark angehobenen Mietobergrenzen möglich sein.

### 3.4 Bürgschaften

Bürgschaften und bürgschaftsähnliche Gewährleistungen sind bislang nur von wenigen Kommunen bei der Vermittlung von Wohnungssuchenden eingesetzt worden. Zum Teil ist diese Zurückhaltung auf rechtliche Hindernisse und Unsicherheiten zurückzuführen. So sind Bürgschaften zur Vermittlung Wohnungssuchender nach dem Bayrischen Kommunalrecht unzulässig. Zum Teil standen die Kommunen dem Instrument als solchem bislang auch reserviert gegenüber (so etwa Düsseldorf). Umfangreiche Erfahrungen mit Bürgschaften wurden nur in Köln mit sogenannten Gewährleistungsverträgen gesammelt. Eine ausführliche Darstellung folgt weiter unten. In Bremen war die Übernahme von Bürgschaften für die Mietzahlung und Schäden an der Mietsache im Rahmen der Kooperationsverträge vorgesehen. Auf begründeten Wunsch des Wohnungsunternehmens — etwa aus Anlaß negativer eigener Erfahrungen, einschlägiger Schufa–Auskünfte oder bei Haftentlassung, Arbeits– und Obdachlosigkeit — gab die Stadt eine zunächst auf zwei Jahre befristete Bürgschaftserklärung ab. In sehr großzügiger Rechtsauslegung sah das Bremer Sozialamt hierin eine normale Sozialhilfeabwicklung nach §15a BSHG. Nach Ablauf dieser Frist sollte gemeinsam über die Notwendigkeit der weiteren Haftung des Sozialamtes entschieden werden. Von dieser Möglichkeit wurde jedoch nur für eine kurze Zeit Gebrauch gemacht, da in späteren Jahren kritische Fälle durch Beschlagnahmung nach dem Bremer Polizeigesetz ‘eingewiesen’ wurden (siehe Abschnitt 3.5).

Zur Zeit scheint sich auch in anderen Städten verstärkt die Einsicht durchzusetzen, daß es einer Risikoübernahme bedarf, um Problemhaushalte zu vermitteln. So hat inzwischen auch Berlin im Rahmen seines Wohnungsnotstandsfonds erstmalig Bürgschaften übernommen (siehe auch Abschnitt 3.2.1).

### 3.4.1 Gewährleistungsverträge in Köln

In Köln wird die ‘Wohnungssicherung und Wohnungsversorgung in Notfällen’ als Querschnittsaufgabe aufgefaßt. Hier bündeln sich Aufgabenbereiche aus

- dem Ordnungsbehördenrecht,
- der Sozialhilfe,
- der Wohnungsbauförderung,
- der Wohnungsvermittlung,
- der Liegenschaftsverwaltung,
- den sozialen Diensten.

Das Wohnungsamt ist daher über die Haushalte auf den Dringlichkeitslisten gut informiert. So wird zum Beispiel im Einzelfall erfaßt, warum es zur Räumung kam, in welchem Umfang das Sozialamt in der Vergangenheit Mietschulden übernommen hat, welche sozialen Probleme in der Vergangenheit bei dem Haushalt aufgetreten sind. Auf Grund des Bildes fühlt sich das Wohnungsamt in der Lage, eine passende Wohnung auch für problematische Haushalte zu finden. Haushalte, die in der Vergangenheit bereits wegen Mietschulden aufgefallen sind, beziehungsweise in anderer Form als finanziell und sozial instabil gelten, werden nicht im Rahmen der normalen Belegungsrechte (§4 Abs. 4 WoBindG) vermittelt. Gerade für diese Fälle werden die sogenannte Gewährleistungswohnungen herangezogen, die von der Stadt als ein Bereich ‘geschützten Wohnens zur gezielten Versorgung von Problemmietern’ betrachtet werden.

Gewährleistungswohnungen sind Wohnungen, über die zwischen der Stadt Köln und dem Eigentümer ein Gewährleistungsvertrag abgeschlossen wurde. Grundsätzlich kann zwischen langfristigen objektbezogenen Gewährleistungen und kurzfristigen subjektbezogenen Gewährleistungen unterschieden werden. Durch einen objektbezogenen Gewährleistungsvertrag verpflichtet sich das beteiligte Unternehmen, die Wohnungen in dem betreffenden Objekt ausschließlich an Mieter zu vermieten, die von der Stadt benannt werden. Es behält das Recht, einen zugewiesenen Mieter abzulehnen, sofern die begründete Vermutung besteht, daß er seine vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllen wird. Ob derartige Umstände vorliegen, wird im Regelfall durch einen Hausbesuch der ‘Wohnungsfürsorger’ des Unternehmens festgestellt. In

diesem Fall kann die Stadt dennoch auf dem Abschluß eines Mietvertrages bestehen, wenn sie eine zusätzliche Individualgewährleistung übernimmt. Im Rahmen der objektbezogenen Gewährleistung verpflichtet sich die Stadt zur Übernahme

- der durch verspätete Wahrnehmung des Belegungsrechtes entstehenden Mietausfälle,
- der Kosten zur Beseitigung von Schäden an Gemeinschaftseinrichtungen innerhalb und außerhalb des Hauses, sofern der Verursacher zahlungsunfähig oder nicht zu ermitteln ist,
- außerplanmäßiger Instandhaltungen, die auf die Art der Benutzung zurückzuführen sind. Die Überbeanspruchung wird aus der Gegenüberstellung der seit Vertragsbeginn vereinnahmten Instandhaltungskostenansätze mit den tatsächlich verausgabten Kosten für das Objekt ermittelt.

Der Umfang subjektbezogener Gewährleistungen variiert. Im allgemeinen verbürgt sich die Stadt für die Zahlung der Miete und Umlagen (incl. solcher, die erhoben werden, wenn Reinigungsaufgaben nicht erfüllt werden), die Renovierung der Wohnung, die Kosten des Räumungsverfahrens, räumungsverfahrensbedingte Leerstandskosten. Darüberhinaus tritt die Stadt in einigen Fällen auch dann ein, wenn dritte Mieter Minderungsansprüche stellen, sofern diese mit Störungen oder Belästigungen begründet werden, die von Mietern ausgehen, für die eine Individualgewährleistung übernommen wurde.

Der Kern der Gewährleistungsverträge ist also eine weitreichende Bürgschaft der Kommune. Der Begriff 'Bürgschaft' wird lediglich aus rechtlichen Gründen vermieden.<sup>26</sup> Aus der Systematik des Sozialen Wohnungsbaus betrachtet, haben insbesondere die Objektgewährleistungen den Effekt, daß Kosten, deren Höhe durch die Bewohnerstruktur stark beeinflußt werden, wie Verwaltungskosten, Mietausfall und Instandsetzungskosten, nicht länger

---

<sup>26</sup>Zum Teil werden im Rahmen der Gewährleistungsverträge darüberhinaus auch Mietsubventionen gezahlt.



pauschal sondern dem Kostenerstattungsprinzip folgend in nachgewiesener Höhe subventioniert werden. Dies wird auch verfahrensmäßig in den Fällen deutlich, in denen die Stadt die Differenz zwischen den Ansätzen in der II. BV und den tatsächlichen Kosten erstattet.

Gewährleistungsverträge werden in Köln schon seit mehreren Jahrzehnten abgeschlossen. Früher wurde nicht strikt getrennt zwischen objekt- und subjektbezogenen Gewährleistungen. Heute werden objektbezogene Gewährleistungsverträge in der Regel mit einer Dauer von 20 Jahren vereinbart. Mieterbezogene Gewährleistungsverträge werden dagegen mit einer Frist von drei bis fünf Jahren abgeschlossen. Sie werden automatisch verlängert, wenn der Mieter in dieser Zeit seine vertraglichen Verpflichtungen verletzt, die Bürgschaft der Stadt also fällig wird, ohne daß es zu einer Kündigung kommt. Anderenfalls endet die staatliche Gewährleistung nach Ablauf dieser Frist. Exakte Angaben über die Häufigkeit einer solchen Verlängerung waren leider nicht verfügbar. Die Grund & Boden hat nach eigener Einschätzung 1990 in etwa einem Sechstel der Fälle um eine Verlängerung der Bürgschaft gebeten.

Bei der Ausübung ihres Belegungsrechtes bemüht sich die Stadt, Einvernehmen mit den Wohnungsunternehmen herzustellen. Obwohl – oder gerade weil – sie alle Risiken trägt, ist sie daran interessiert, daß der Wohnungsanbieter eventuelle Vorbehalte gegen den Mieter äußert. Einmal pro Monat trifft sich eine ‘Belegungskommission’, in der alle großen Gesellschaften vertreten sind. In dieser Kommission werden die Probleme der Belegungspraxis sowohl aus der Sicht der Unternehmen als auch aus der Sicht der Stadt erörtert. Die Stadt ist sich dabei sehr wohl bewußt, daß ein rücksichtsloser Gebrauch des Belegungsrechtes die Bereitschaft der Wohnungswirtschaft, weitere Gewährleistungsverträge abzuschließen, beeinträchtigen würde. Sträubt sich ein Unternehmen trotz der angebotenen Subjektbürgschaft gegen einen zugewiesenen Mieter, so wird als Kompromiß häufig eine auf zunächst drei Monate beschränkte Einweisung nach dem Ordnungsbehördengesetz vorgenommen. Bei der städtischen ‘Grund & Boden’ konnte diese Beschlagnahme bisher in ca. 60% der Fälle in einen ordentlichen Mietvertrag umgewandelt werden. Kam der Abschluß eines Mietvertrages nicht zustande, so überwiegend deshalb, weil die Untergebrachten zwischenzeitlich ausgezogen waren oder an

einem Mietvertrag kein Interesse zeigten. Nach eigenen Auskünften bestand das Unternehmen nur in einer sehr geringen Zahl der Fälle auf Auszug oder Umsetzung des Haushaltes.

Grundsätzlich versucht die Stadt, die Mieter von Gewährleistungswohnungen anderen Mietern gleichzustellen. So wird bei der Belegung von Gewährleistungswohnungen eine normale Versorgung angestrebt (ein Zimmer pro Kopf der Familie). Nach Ansicht des Wohnungsamtes ist es gerade in Problemfällen wichtig, eine angemessene Wohnungsversorgung zu gewährleisten. Der Mieter einer Gewährleistungswohnung wird über die für ihn abgegebene Bürgschaft nicht informiert. Kommt er seinen Verpflichtungen nicht nach, ist das Unternehmen verpflichtet, seine Ansprüche zunächst auf normalem Wege durchzusetzen. Zeichnet sich das Entstehen von Kündigungsgründen ab, ist die Stadt zu informieren. Entstandene Unkosten werden von der Stadt im Rahmen der Bürgschaften ersetzt, soweit nicht die normale Sozialhilfe hierfür genutzt werden kann. Es wird versucht, mit dem Wohnungsanbieter eine einvernehmliche Lösung über das weitere Verfahren herbeizuführen.

Insgesamt verfügt die Stadt Köln über 10.817 Gewährleistungswohnungen, für die sie ein Benennungsrecht hat. Für 299 Wohnungen bestanden Anfang 1991 zusätzlich klar abgegrenzte subjektbezogene Gewährleistungen. 136 Subjektgewährleistungen bestanden für Wohnungen, für die keine Objektgewährleistung abgeschlossen wurde. Die tatsächliche Zahl eingegangener Bürgschaften für die Vertragserfüllung dürfte aufgrund der früheren Vermischung beider Bürgschaftsformen jedoch deutlich höher liegen. Die Fluktuationsrate in den Gewährleistungswohnungen ist von etwa 10% Mitte der achtziger Jahre auf derzeit etwa 3 bis 5% gefallen

Von den fast 11.000 Gewährleistungswohnungen gehören knapp 6.000 zur Grund & Boden, die sich zu 100 % in städtischer Hand befindet. Weitere 3.316 gehören der GAG, an der die Stadt einen Anteil von 50% hält. Die restlichen rund 1.500 Wohnungen gehören privaten Wohnungsunternehmen, von denen die ehemals gemeinnützige Dewog mit fast 900 den größten Anteil hält (siehe auch Tabelle 12). Die größte Ballung in einem Objekt liegt bei etwa 400 Wohnungen. Der überwiegende Teil der Gewährleistungswohnungen sind Wohnungen, die im ersten Förderweg gefördert worden sind. Ein

Tabelle 12: Verteilung der Gewährleistungsverträge auf die Unternehmen in Köln

Unternehmen	Gewährleistungs- wohnungen
Grund & Boden	5.988
GAG	3.316
Dewog Treuhand	891
GWG Mieterschutz	194
GWG Köln Gartenstadt	144
GWG Ehrenfeld	114
Falkenhagen	88
GWG Köln Nord	28
Terra	27
Grosse	11
ASG	9
GWG 1896	7
Summe	10.817

Quelle: Auskünfte des Amtes für Wohnungswesen Köln

Tabelle 13: Ausgaben im Jahre 1990 in Köln nach Unternehmen und Erstattungsart

Erstattungsart	Unternehmen				Summe
	Grund & Boden	GAG	Dewoge	Andere	
Mietrückstand	431.636	32.844	83.281	34.774	582.535
Mietausfall	229.233	152.870	115.886	2.936	500.925
Umlagen	54.967	1.050	17.572	2.214	75.803
Instandsetzung	779.408	100.743	598.561	31.240	1.509.952
Rechtskosten	282.317	20.412	2.823	15.884	321.436
nicht zuzuordnen		51.970			51.970
Summe	1.777.561	359.889	818.123	87.048	3.042.621

Quelle: Auskünfte des Amtes für Wohnungswesen Köln

kleinerer Teil gehört zum freifinanzierten Bestand.

Die Kosten der Gewährleistungswohnungen setzen sich zusammen aus den Kosten der Mietsubvention und den tatsächlichen Kosten der Bürgschaft. Im Jahr 1986 sind für Mietausfall, Instandsetzung, Prozeßkosten 4,730 Mill. DM ausgegeben worden. Bei ca. 11.000 Wohneinheiten entspricht dies 430,- DM pro Wohnung und Jahr. 1990 lagen die Ausgaben mit 3.043 Mill. DM deutlich niedriger. Bei insgesamt 10.953 Wohnungen, für die eine Subjekt- oder Objektgewährleistung eingegangen wurde, ergeben sich Ausgaben in Höhe von 278 DM pro Einheit und Jahr.

Für einen Vergleich mit anderen Instrumenten der Belegungssteuerung wären die im Durchschnitt für eine Objekt- bzw. Subjektgewährleistung zu erwartenden Kosten von großem Interesse. Derartige Angaben liegen allerdings nicht vor. Eine entsprechende Abschätzung wird in Abschnitt 6.5 vorgenommen.

In Tabelle 13 findet sich eine Kostenaufschlüsselung nach Erstattungsart und Unternehmen für 1990. Leider waren eine Aufschlüsselung der Subjektgewährleistungen nach Wohnungsunternehmen und eine Trennung der Kosten gemäß Subjekt- und Objektbürgschaften nicht möglich. Die Angaben in Ta-

Tabelle 14: Bürgschaftskosten pro Vertrag im Jahre 1990 nach Unternehmen und Erstattungsart in Köln

Erstattungsart	Unternehmen				Durchschnitt
	Grund & Boden	GAG	Dewoge	Andere	
Mietrückstand	72	10	93	56	54
Mietausfall	38	46	130	5	46
Umlagen	9	0	20	4	7
Instandsetzung	130	30	672	50	140
Rechtskosten	47	6	3	26	30
nicht zuzuordnen		16			5
Durchschnitt	297	109	918	140	281

Quelle: Auskünfte des Amtes für Wohnungswesen Köln

belle 14 mußten daher berechnet werden, indem die Ausgaben in Tabelle 13 durch die entsprechende Zahl der Objektgewährleistungen aus Tabelle 12 dividiert wurden. Dabei wurden die 136 reinen Subjektgewährleistungen nicht berücksichtigt, so daß die wahren Kosten geringfügig überschätzt werden. Die Angaben vermitteln dennoch einen ungefähren Eindruck von den Bürgschaftskosten und ihrer Streuung. Für eine Gewährleistungswohnung waren im Jahresdurchschnitt Erstattungen in Höhe von 281 DM zu leisten, wobei die Instandsetzungskosten mit 140 DM den größten Anteil stellten, gefolgt von Mietrückständen in Höhe von 54 DM und leerstandsbedingten Mietausfällen von 46 DM.

Bei der Interpretation dieser Zahlen muß man sich einen Zielkonflikt vor Augen halten. Zunächst einmal sinken die in dieser Weise abgeschätzten 'Kosten' der Bürgschaften, je großzügiger sie gewährt werden. Die im Durchschnitt zu erwartenden Erstattungen sind hoch, wenn sich die Stadt ausschließlich für Mieter verbürgt, bei denen die finanziellen Verhältnisse ungesichert sind, Suchtprobleme vorliegen etc. Gewährt sie Bürgschaften auch für solide Haushalte, sinken die durchschnittlichen Aufwendungen. Hohe Kosten könnten daher als Indiz für eine gute Treffsicherheit der Maßnahme gewer-

tet werden. Eine hohe Selektivität ist als solche jedoch nicht unbedingt von Vorteil, da es zur Vermeidung sozialer Segregation durchaus wünschenswert sein kann, die Objekte, für die Gewährleistungen gegeben wurden, zu 'durchmischen'. Soweit die Kosten der Bürgschaften durch die Auswahl der Mieter bestimmt werden, ist ein einfaches Urteil im Sinne von 'je billiger desto besser' unmöglich.

Umfassende Bürgschaften werfen darüberhinaus auch Anreizprobleme auf. Ein Unternehmen, das sich gegen Mietausfälle, Renovierungskosten und zusätzlichen Verwaltungsaufwand weitestgehend abgesichert weiß, hat wenig Anreize, sich um die Senkung dieser Kosten zu bemühen. Dies ist in dem Maße auch beabsichtigt, wie diese Kosten üblicherweise durch selektive Vermietung gesenkt werden. Darüberhinaus hat die öffentliche Hand allerdings keinen Grund, betriebswirtschaftlich ineffiziente Verhaltensweisen zu subventionieren. So besteht staatlicherseits durchaus ein Interesse daran, notwendige Renovierungsarbeiten schnell und preiswert unter weitgehender Vermeidung von Wohnungsleerstand durchzuführen. Die Unternehmen selbst haben hieran nurmehr ein stark abgeschwächtes Interesse, da sie die entstehenden Kosten praktisch vollständig überwälzen können. An die Stelle wirtschaftlichen Eigennutzes muß eine gezielte Aufsicht des Staates treten. Eine solche Kontrolle der Kosten fand in Köln bislang nicht statt, obwohl Vertreter des Wohnungsamtes durchaus die Vermutung äußerten, daß die Höhe der Erstattungen mitbestimmt wird von der Effizienz der Unternehmensführung ('Da steht eine Wohnung wegen Renovierungsarbeiten schon mal drei Monate leer'). In der Tat weisen die Angaben in Tabelle 14 auf erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Unternehmen hin.

Neben dem bereits oben erwähnten Einfluß der Mieterauswahl auf die Bürgschaftskosten muß bei diesen Differenzen allerdings bedacht werden, daß insbesondere Instandsetzungskosten und Leerstandsausfälle vor allem dann anfallen, wenn Mietverträge aufgelöst werden. Renovierungskosten entstehen auch dort verstärkt, wo Subjektbürgschaften auslaufen und die Wohnung deshalb 'abgenommen' wird. In dem hier betrachteten kurzen Zeitraum ist es nicht unwahrscheinlich, daß diese besonderen Ereignisse in einzelnen Unternehmen gehäuft auftraten. So lassen die außergewöhnlich hohen Kosten

für Instandsetzung (ca. 450% des Durchschnittswertes) und der damit verbundene Ausfall an Mieten und Umlagen bei der Dewoge keinen direkten Rückschluß auf die Effizienz des Unternehmens zu. Sie sollten dennoch die Notwendigkeit einer gewissen Kostenkontrolle deutlich machen.

Erhebliche Unterschiede gibt es auch bei den Rechtskosten, die, bei einem Mittelwert von 30 DM, zwischen 3 DM und 47 DM pro Vertrag liegen. Ohne Bürgschaften gibt es für die Unternehmen ein optimales Niveau der Anstrengungen bei der Eintreibung ausstehender Forderungen. Wenn das Unternehmen hingegen sowohl die Rechtskosten als auch die uneingetriebenen Forderungen durch Gewährleistungen gesichert weiß, ist es diesbezüglich prinzipiell indifferent. Zu vermuten ist allerdings eine gewisse Neigung, Zeit und administrativen Aufwand durch einen schnellen Rückgriff auf die bürgende Stadt zu sparen. Die Intensität der Eintreibung wäre dann tendenziell zu niedrig, was auch unter sozialpädagogischen Aspekten unerwünscht sein kann. Die städtische Grund & Boden wurde in Köln traditionell schon immer dazu angehalten, Forderungen einzutreiben, auch wenn dies wirtschaftlich nicht lohnend war. Daß die Erstattungen für Rechtskosten bei diesem Unternehmen deutlich über den Werten der anderen liegen, ist insofern nicht überraschend. Ob die Werte für die anderen Unternehmen 'zu niedrig' sind, könnte nur durch einen Vergleich mit Objekten mit ähnlicher Mieterstruktur aber ohne Gewährleistungen ermittelt werden.

### **3.5 Anmietung, 'Beschlagnahmung' und Erwerb von Wohnraum**

Ein Schritt über die Gewährung von Bürgschaften hinaus wird getan, wenn die Stadt selbst unmittelbar in ein Mietverhältnis eintritt und die Wohnung dann im Rahmen eines Untermiet- oder Unterbringungsverhältnisses dem Haushalt überläßt. Da die Stadt für die sich aus dem Mietvertrag ergebenden Verpflichtungen auch bei Bürgschaften eintritt, besteht aus ökonomischer Sicht der wichtigste Unterschied zwischen beiden Konstruktionen in der Möglichkeit, eine Unterbringung relativ einfach wieder aufzuheben.

Von der Möglichkeit der Anmietung von Wohnraum machen in vielen

Städten die Sozialämter Gebrauch, um Obdachlose, Asylbewerber oder Aussiedler temporär unterzubringen. In diesen Fällen werden allerdings keine Mietverhältnisse zwischen dem Eigentümer und den Bewohnern angestrebt. Der angemietete Wohnraum dient als Ersatz für Auffanglager oder Obdachlosenheime. Um den Rahmen des Gutachtens nicht zu sprengen, soll die Betrachtung hier auf Instrumente beschränkt bleiben, bei denen die Art der Unterbringung grundsätzlich geeignet ist, die Wohnbedürfnisse des Haushaltes langfristig zu befriedigen.

In der Vergangenheit bestand bei den Kommunen eine gewisse Unsicherheit über die Möglichkeiten, den Kündigungsschutz in Untermietverhältnissen wirksam auszuschließen. Es sind daher Notkonstruktionen gewählt worden, bei denen die Rechtslage klarer schien. Insbesondere Köln und Bremen wurde auf die einvernehmliche ‘Beschlagnahmung’ von Wohnungen ausgewichen — eine Lösung, die, juristisch sicherlich nicht ganz unbedenklich, ökonomisch darauf hinausläuft, daß der Stadt aus dem Schadensersatzanspruch heraus alle Verpflichtungen eines Hauptmieters auferlegt werden, während der Untergebrachte keinen Rechtsanspruch auf eine bestimmte Wohnung geltend machen kann. Die neue Zwischenmieterregelung im §564 b BGB bietet eine Möglichkeit für die Einschränkung des Kündigungsschutzes bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen. Demnach gelten die Kündigungsvorschriften des WKSchG nicht in Mietverhältnissen “über Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgabe angemietet hat, um ihn Personen mit dringendem Wohnungsbedarf oder in Ausbildung befindlichen Personen zu überlassen, wenn sie [.. den Mieter ..] bei Vertragsschluß auf diese Zweckbestimmung des Wohnraumes und die Ausnahme [..] hingewiesen hat.” Diese Möglichkeit scheint in den Kommunen noch weitgehend unbekannt zu sein.

Die von den Kommunen ergriffenen Maßnahmen lassen sich danach einteilen, ob die Zwischenschaltung der Stadt nur für eine kurze Zeit vorgesehen ist, nach der im Regelfall der Abschluß eines Mietvertrages angestrebt wird (Wohnen auf Probe), oder ob die Stadt den Wohnraum für längere Zeit anmietet und dann auch die Verwaltung übernimmt. Bei dem Erwerb der Objekte geht sie öffentliche Hand dann noch einen Schritt weiter; neben den



Bewirtschaftungsrisiken übernimmt sie auch die Vermögensrisiken. Bislang kommt dem Wohnungskauf noch keine große Bedeutung zu — was nicht bedeutet, daß hier kein erhebliches Potential läge.

### 3.5.1 ‘Beschlagnahmen’ in Bremen

Entgegen den ursprünglichen Erwartungen wurde in Bremen von der in den Kooperationsverträgen vorgesehenen Möglichkeit der Bürgschaftsübernahme wenig Gebrauch gemacht. Nach einer kurzen Anfangsphase setzte sich in der Praxis durch, daß bei Problemfällen eine Einweisung nach §7 Bremer Polizeigesetz — formell eine Beschlagnahmung der Wohnung — vorgenommen wird. So wurden im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 1989 jährlich 433 Wohnungen zwecks Unterbringung von Wohnungsnotstandsfällen ‘beschlagnahmt’ (siehe auch Tabelle 15). Dabei ist zu betonen, daß dieses Verfahren in beiderseitigem Einvernehmen gewählt wird, die Beschlagnahmung also nicht gegen den Willen des Wohnungsunternehmens erfolgt. In der Tat hätte die ganz überwiegende Mehrheit der Einweisungen bei einem Widerspruch des Unternehmens vor Gericht keinerlei Bestand.

Grundsätzliche juristische Bedenken gegen eine breite Anwendung des Polizeirechtes zur Wohnungsversorgung von Dringlichkeitsfällen sollen hier nicht untersucht werden. Ohne Zweifel schafft die Beschlagnahmung eine klare Rechtslage hinsichtlich der Verpflichtungen der Stadt gegenüber dem Unternehmen und des Eingewiesenen gegenüber der Stadt. Die Stadt haftet für alle Schäden, die aus der Einweisung entstehen (§56 Bremer Polizeigesetz). Der Eingewiesene wird lediglich im Rahmen eines Nutzungsverhältnisses untergebracht, worauf er in dem entsprechenden Bescheid auch deutlich hingewiesen wird. Davon abgesehen übernimmt er alle Pflichten eines Mieters. Das Nutzungsentgelt in Höhe der Miete zahlt er an das Wohnungsunternehmen. Die Unternehmen sind gehalten (rechtlich allerdings nicht verpflichtet), bei Zahlungsverzug die Forderung zunächst selbst einzutreiben. Die Kündigungsfrist des Nutzungsverhältnisses beträgt bei einem Verstoß gegen die Verpflichtungen des Überlassungsbescheides (Nichtzahlung des Nutzungsentgeldes, Verletzung der Hausordnung) zwei Wochen, anderenfalls einen Monat.

Zu Beginn der Einweisungspraxis wurden vor allem gekündigte und von

Tabelle 15: Vermittlungen von Wohnungsnotstandsfällen und Einweisungen nach Bremer Polizeirecht

Jahr	vermittelte Notstandsfälle Anzahl	Einweisung Polizeirecht Anzahl	Anteil der Einweisungen in v. H.
1979		52	
1980		143	
1981	1603	210	13
1982	1464	371	25
1983	1241	448	36
1984	1276	301	24
1985	1088	386	35
1986	964	485	50
1987	1076	600	56
1988	1626	559	34
1989	1929	540	28
1990	1930		
Ø 81–90	1420	433	34

Quelle: Auskunft des Amtes für Soziale Dienste, Hansestadt Bremen

Tabelle 16: Gründe für die Einweisungen in Bremen

Grund	1987	1988	1989	Summe	in v. H
Wiedereinweisung	133	152	189	474	28
Kündigung privat	84	50	116	250	15
Räumung privat	60	73	62	195	11
Frauenhaus	39	40	46	125	7
Nichtseßhafte	110	126	70	306	18
Angebot der Gesellschaft	136	74	40	250	15
Interne Umsetzung					
wg. Beschwerden	8	8	7	23	1
Wohnverhältnissen	30	36	10	76	4
$\Sigma$	600	559	540	1699	100

Quelle: Zusammengestellt nach Unterlagen des Amtes für Soziale Dienste, Hansestadt Bremen

der Zwangsräumung betroffene Mieter wiedereingewiesen. Im Durchschnitt der Jahre 1987 bis 1989 betrug der Anteil der in dieselbe Wohnung Wiedereingewiesenen nur noch ein gutes Viertel aller Einweisungen (siehe auch Tabelle 16). Gut die Hälfte der Einweisungen entfällt auf Haushalte, die ihre Wohnung durch Kündigung oder Räumung verlieren oder vorübergehend in Frauenhäusern untergebracht waren sowie auf Nichtseßhafte. Es sind demnach inzwischen überwiegend Beschlagnahmungen zwecks Ersteinweisungen, mit denen die Versorgung von Wohnungsnotstandsfällen betrieben wird. Etwas weniger als ein Fünftel der Fälle sind Bewerber, die sich selbstständig an die Wohnungsunternehmen gewandt haben, für die dann aber von dem Unternehmen eine Einweisung vorgeschlagen wurde, weil Bedenken gegen den Abschluß eines Mietvertrages bestanden.

Interessant ist es auch, die Einweisungspraxis im zeitlichen Verlauf über den Wohnungsmarktzyklus zu betrachten. Hierzu sei noch einmal auf die Tabelle 15 verwiesen. Die Überlassungen an Wohnungsnotstandsfälle verhielten sich deutlich prozyklisch. Mit der Entspannung der Wohnungsmärkte Mitte der achtziger Jahre sanken sie von 1981 bis 1986 um ein gutes Drittel

von 1603 auf 964. Mit der Anspannung des Wohnungsmarktes verdoppelten sie sich auf 1930 im Jahre 1990. Bei beträchtlichen Schwankungen von Jahr zu Jahr läßt sich ein solcher Trend für die Einweisungen nach Polizeirecht nicht ausmachen. Dies deutet darauf hin, daß der 'harte Kern' der am Wohnungsmarkt nicht zu vermittelnden Haushalte relativ konstant bleibt. Entsprechend verhält sich ihr Anteil an den vermittelten Notstandfällen eher antizyklisch. Hohe Werte werden in den Jahren 1985 bis 1987 erreicht, danach ist die Quote rückläufig.

Ein wichtiger Unterschied zwischen der normalen Bürgschaft und der Einweisung besteht für die Unternehmen in der Möglichkeit, sich von einem Bewohner auf einfache Art 'trennen' zu können. Selbst die ordentliche Räumungsfrist beträgt lediglich einen Monat. Eine solche Räumung wäre sogar ohne jede weitere Begründung erzwingbar. Nach §4 des Kooperationsvertrages haben sich die Unternehmen allerdings verpflichtet, "Familien .. deren Verbleiben in der bisherigen Wohnung wegen schwerer Verletzungen oder grober Störung des Hausfriedens für die Mietergemeinschaft dieses Wohnblocks nicht zumutbar ist ... an anderer Stelle im eigenen Bestand" unterzubringen. Erscheint selbst dieses nicht mehr zumutbar (etwa nach tätlichen Angriffen auf Mitarbeiter), wird die Unterbringung in einem anderen Unternehmen angestrebt. Im Regelfall 'lohnt' sich eine Umsetzung für das Unternehmen demnach nur dann, wenn es im eigenen Bestand Objekte besitzt, in denen für den betreffenden Haushalt weniger Störungen erwartet werden oder vorkommende Störungen als weniger belastend angesehen werden. Ohne eine solche Verpflichtung bestünde dagegen ein Interesse an der Aufhebung des Nutzungsverhältnisses bereits, wenn sich der Haushalt überhaupt als unverträglich herausgestellt hat. Dies macht verständlich, daß nur ein Prozent aller Einweisungen interne Umsetzungen sind, die auf Unverträglichkeiten mit der Hausgemeinschaft zurückzuführen sind.

Die Unterbringung mit Hilfe des Polizeirechtes sollte kein Dauerzustand sein. Zu Beginn der achtziger Jahre wurden die Einweisungen dementsprechend zunächst auf ein Jahr befristet. Nach dieser Frist wurde Einvernehmen über das weitere Verfahren hergestellt. Nach Auskunft des Amtes für Soziale Dienste konnte dabei in etwa 60% der Fälle eine Umwandlung in

Tabelle 17: Aufwendungen aus Einweisungen und Sozialhilfemitteln in Bremen

Jahr	Einweisungen			§15a BSG		
	Ausgaben	Einnahmen	Netto	Ausgaben	Einnahmen	Netto
1983	1.221.713	449.896	771.817	1.113.059	251.000	862.059
1984	1.498.577	409.236	1.089.341	787.677	294.050	493.627
1985	1.951.000	363.000	1.588.000	691.095	310.936	380.159
1986	1.994.533	535.606	1.458.927	704.867	273.086	431.781
1987	2.039.991	856.932	1.183.059	664.000	263.000	401.000
1988	2.253.138	1.061.527	1.191.611	583.000	249.000	334.000
1989	2.253.753	1.396.647	857.106	623.000	269.000	354.000
1990	2.453.087	1.418.633	1.034.454			
Ø 83–90	1.958.224	811.435	1.146.789	738.100	272.867	455.232
Ø 86–90	2.198.900	1.053.869	1.145.031			

Quelle: Zusammengestellt nach Unterlagen des Amtes für Soziale Dienste, Hansestadt Bremen

einen ordentlichen Mietvertrag erreicht werden. Derzeit werden Einweisungen auch für längere Zeiten verfügt und häufig routinemäßig verlängert. Das Amt erklärte seine Absicht, in Zukunft wieder verstärkt auf Umwandlungen zu drängen, da ca 40% der Fälle unauffällig blieben. Worauf der Wandel in der Praxis zurückzuführen ist, konnte nicht endgültig geklärt werden. Das Verfahren ist inzwischen eingespielt, und so mag eine gewisse Gewöhnung stattgefunden haben, Miet- und Sozialhilferecht mit Hilfe von Ordnungsrecht, das in seiner Intention auf die unmittelbare Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung zugeschnitten ist, zu umgehen. Die Anspannung auf den Wohnungsmärkten hat darüberhinaus die Verhandlungsposition der Unternehmen verstärkt, die bei diesem Verfahren ihre Einnahmen gesichert sehen und zugleich bei schweren Störungen der Hausgemeinschaft Umsetzungen vornehmen können. Ihnen kann an einer Umwandlung in ordentliche Mietverträge also kaum gelegen sein.

Kosten aus der Beschlagnahmung ergeben sich für die Stadt Bremen

Tabelle 18: Zeitgerechte Zuordnung der Bremer Beschlagnahmungskosten

Jahr	beschlagnahmte Wohnungen (Anzahl)			Kosten pro Wohnung (DM)		
	Dauer der Beschlagnahmung (Jahre)					
	5	3	1,5	5	3	1,5
1980	52	52	52			
1981	195	195	169			
1982	405	405	282			
1983	776	724	476	995	1066	1621
1984	1224	1029	634	890	1059	1720
1985	1473	1120	525	1078	1418	3025
1986	1716	1135	537	850	1285	2719
1987	1991	1172	678	594	1009	1745
1988	2220	1471	843	537	810	1414
1989	2331	1644	859	368	521	998
1990	2570	1699	820	403	609	1262
∅				714	972	1813
Kosten				3571	2917	2720

Quelle: Berechnet aus Tabelle 15

aus der Nichtzahlung des Nutzungsentgeldes und der Wiederherstellung der Mietsache. In sehr geringem Umfang wurden bei Wiedereinweisungen auch Mietschulden (die letzten drei Monatsmieten) aus einem vorangegangenen Mietverhältnis übernommen. Grundsätzlich besteht für diese Ausgaben ein Anspruch gegenüber den Eingewiesenen. Seit 1986 verstärkte das Amt seine Bemühungen, ausstehende Forderungen beizutreiben. Die diesbezüglichen Ausgaben und Einnahmen sind in der Tabelle 17 den entsprechenden Zahlungen gemäß §15a BSHG gegenübergestellt.

Im Durchschnitt der Jahre 1983 bis 1989 wurden 474 Einweisungen vorgenommen. Im gleichen Zeitraum betragen die Bruttoaufwendungen 2.198.900 DM und die Nettoaufwendungen 1.146.789 DM. Die Bruttoausgaben je Einweisung belaufen sich demnach im langjährigen Mittel auf 4.130 DM, die

entsprechenden Nettoausgaben auf 2.419 DM. Diese überschlägige Abschätzung der Kosten berücksichtigt allerdings nicht, daß Einweisungen und die daraus resultierende Ausgaben zeitversetzt auftreten. Die 540 Einweisungen des Jahres 1989 werden auch 1991 noch Ausgaben verursachen. Für eine differenziertere Zuordnung muß aus der durchschnittlichen Dauer einer Beschlagnahme die Anzahl der beschlagnahmten Wohnungen als Bestandsgröße berechnet werden. Teilt man die Nettoausgaben durch die Anzahl der beschlagnahmten Wohnungen, erhält man die durchschnittlichen Kosten pro Beschlagnahmungsjahr. Werden diese mit der Dauer der Beschlagnahme multipliziert, erhält man die zu erwartenden Kosten pro Beschlagnahme.

In Tabelle 18 sind auf der linken Seite für drei alternative Annahmen bezüglich der Dauer der Beschlagnahme der jeweilige Bestand der davon betroffenen Wohnungen geschätzt worden. Dabei wurde angenommen, daß die in einem Jahr zusätzlich erfolgten Beschlagnahmen erst im nächsten Jahr den Bestand erhöhen — so, als ob sie am Jahresende erfolgten. Auf der rechten Seite finden sich die dazugehörigen durchschnittlichen Nettoausgaben pro Wohnung. In der letzten Zeile sind die Kosten pro Beschlagnahme ausgewiesen. Wie zu erwarten zeigt sich, daß die Kosten pro Beschlagnahme mit zunehmender Dauer der Beschlagnahme höher veranschlagt werden müssen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß mit längerer Dauer die bereits durchgeführten Beschlagnahmen höhere Ausgaben in den zukünftigen Jahren zur Folge haben — die bislang getätigten Ausgaben geben damit ein immer unvollständigeren Eindruck der tatsächlichen Kosten. Es ergibt sich eine Schätzspanne von 2.720 DM pro Beschlagnahme bei einer 1 1/2-jährigen Dauer bis 3.571 DM bei einer Dauer von 5 Jahren.

Mit diesen Kosten sind allerdings nicht notwendigerweise alle Folgekosten für die Stadt erfaßt. Ist die Beschlagnahme erst einmal in ein normales Mietverhältnis umgewandelt, werden Mietrückstände häufig nach dem BSHG erstattet. Je früher umgewandelt wird, desto stärker findet eine Verschiebung innerhalb der Etatansätze statt. Die in Tabelle 17 ausgewiesenen Aufwendungen für das BSHG decken jedoch das gesamte Stadtgebiet ab, so daß eine anteilige Zurechnung nicht möglich ist. Vorsicht ist auch bei der Interpretation der Kostenkennziffern geboten. Niedrige Kosten pro Einzelfall

Tabelle 19: Rückholquote von Auslagen nach Bremer Polizeirecht und BSHG im Vergleich

Jahr	Bremer Polizeigesetz	§15a BSHG
1983	0,37	0,23
1984	0,27	0,37
1985	0,19	0,45
1986	0,27	0,39
1987	0,42	0,40
1988	0,47	0,43
1989	0,62	0,43
1990	0,58	
∅ 83-90	0,41	0,37
∅ 86-90	0,48	

Quelle: Berechnet aus Tabelle 17

lassen sich leicht durch eine großzügige Anwendung erreichen. Je mehr Haushalte, bei denen nur schwache Zweifel an der Vertragstreue bestehen, nach Polizeirecht eingewiesen werden, desto seltener wird es zu Schadensersatzforderungen kommen. Die bereits bei den Bürgschaften angestellten Überlegungen gelten hier entsprechend (siehe 3.4.1).

Nach Ansicht der Stadt besteht ein Vorteil von Einweisungen gegenüber Gewährleistungen darin, daß ausstehende Forderungen nach dem Bremer Polizeirecht leichter eingetrieben werden können als nach dem BSHG. Ein Indiz hierfür gibt die ‘Rückholquote’, also das Verhältnis von Einnahmen zu Ausgaben, die in Tabelle 19 wiedergegeben ist. Seit 1987 — nachdem in dieser Hinsicht verstärkte Anstrengungen unternommen wurden — werden für die Einweisung nach Polizeirecht höhere Werte erreicht als für die Übernahme von Verbindlichkeiten nach BSHG.



### 3.5.2 Anmietung und Kauf in Köln, Hannover und Fellbach

**Köln.** Die Stadt Köln hat derzeit fünf Objekte mit etwa 35 Wohneinheiten angemietet.<sup>27</sup> Die Anmietung einzelner Wohnungen wird für zu verwaltungsaufwendig gehalten. Die Objekte werden von der städtischen Obdachlosenverwaltung bewirtschaftet, die insgesamt einen Bestand von ca. 145 Objekten verwaltet. Die Mietverträge zwischen der Stadt und den Eigentümern haben eine Laufzeit von sechs Jahren (in Einzelfällen auch länger) und enthalten eine Verlängerungsoption. Die Mieten liegen mit 10,- bis 13,- DM je m<sup>2</sup> an der Obergrenze der entsprechenden Werte des Mietspiegels. Die Objekte werden im Zuge der natürlichen Fluktuation mit Dringlichkeitsfällen und zum Teil auch mit Problemfällen belegt, wobei, entsprechend der städtischen Belegungspolitik, eine Konzentration von Problemfällen vermieden wird. Die untergebrachten Haushalte erhalten normale Mietverträge zu einer Miete, die sich mit etwa 7,- DM je m<sup>2</sup> an den Bewilligungsmieten des Sozialen Wohnungsbaus orientiert. Das Problem einer Auflösung der Untermietverhältnisse bei einer Kündigung des Hauptmietverhältnisses ist nicht geklärt. Die Stadt vertraut auf ihre Möglichkeiten, bei Beendigung des Hauptmietvertrages die Haushalte in anderen Objekten unterzubringen.

Grundsätzliche Probleme bei der Anmietung von Wohnraum sieht die Stadt nicht. Es kommt oft vor, daß private Eigentümer an die Stadt herantreten und Objekte anbieten, in denen einige Wohnungen leerstehen und daher unmittelbar verfügbar wären. Die Schwierigkeit besteht darin, einen akzeptablen Kompromiß hinsichtlich der Miethöhe zu finden. Die Vorstellungen der Eigentümer bewegen sich dabei oft im Bereich von 20,- DM je m<sup>2</sup>, die Stadt geht zunächst von dem entsprechenden Mittelwert des Mietspiegels aus und ist unter Umständen bereit, bis zu dessen Obergrenze zu gehen.

Die Stadt Köln betreibt die Anmietung von Wohnungen mit mäßigem Engagement. Für sinnvoller wird der in jüngerer Zeit verstärkt betriebene Erwerb von Wohnobjekten aus dem Bestand gehalten. Im Zeitraum von En-

---

<sup>27</sup>Darüber hinaus hat sich die Stadt auch den Zugriff auf vier große Objekte mit ca. 50 Wohneinheiten im Rahmen einer vereinbarten Beschlagnahme gesichert. Mit diesen Maßnahmen soll vorübergehend die Notunterbringung gesichert werden, sie fallen daher nicht in den engeren Bereich der Anmietung von Wohnraum.

de 1989 bis Mitte 1991 sind 41 Objekte — darunter viele einfache Einfamilienhäuser — mit insgesamt zirka 150 Wohneinheiten erworben worden. Die Käufe wurden überwiegend von der städtischen Grund und Boden getätigt. Die Stadt führt der Gesellschaft zu diesem Zweck Eigenkapital in Höhe von 25 bis 30% des Kaufpreises zu und deckt die sich ergebenden Liquiditätsabflüsse ab. Dem Erwerb von Wohnobjekten stehen keine grundsätzlichen Schwierigkeiten im Weg — im Gegenteil, ‘man verkauft gern an die Stadt’.

**Hannover.** Hannover hat vereinzelt Wohnungen angemietet, darunter einige große Wohneinheiten mit etwa 150 bis 200 m<sup>2</sup> Fläche und einige Einfamilienhäuser. Die Laufzeit der Mietverträge ist mit drei bis fünf Jahren eher kurz. Die Stadt bezahlt Marktmieten zuzüglich eines ‘Bonus’, über dessen Höhe leider keine Auskünfte erhältlich waren. In diesen Wohnungen werden dringliche Problemfälle untergebracht, die im Rahmen der normalen Belegungspraxis nicht vermittelbar wären, da sie berechnigte Ablehnungsgründe liefern würden. Die Untermietverhältnisse sind gemäß §564b BGB abgeschlossen, so daß bei einer eventuellen Kündigung des Hauptmietverhältnisses für die Stadt kein Räumungsrisiko entsteht. Die Stadt hofft auf eine Verlängerung der Mietverträge. Die Möglichkeit der Umwandlung in ein direktes Mietverhältnis zwischen Eigentümern und Untergebrachten wird nur für Einzelfälle gesehen.

**Fellbach.** In Fellbach ist über 150 freifinanzierte Neubauwohnungen noch vor Baubeginn ein Mietvertrag geschlossen worden, um diese nach ihrer Fertigstellung Wohnungssuchenden mit dringendem Wohnbedarf zu überlassen. Die Laufzeit des Mietvertrages beträgt zehn Jahre, die Miete ist jedoch nur für die ersten fünf Jahre mit etwa 14,- DM je m<sup>2</sup> festgelegt. Die Stadt übernimmt die Verwaltung der Wohnungen, die sie den Haushalten zu ermäßigten Mieten überläßt. In Abhängigkeit von den Einkommen der Mieter werden Mietpreise zwischen der Wohngeldobergrenze und der Obergrenze der Vergleichsmieten vereinbart.

## 4 Wirkungsweise und Zielkonflikte der Belegungssteuerung

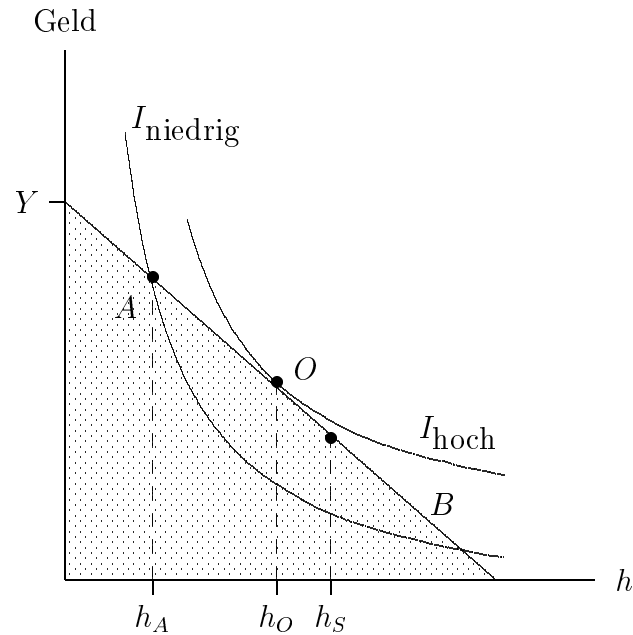
In diesem Kapitel wird die Wirkungsweise der Belegungssteuerung anhand einfacher Modelle des Wohnungsmarktes erläutert. Keine der Überlegungen erhebt den Anspruch, den Wohnungsmarkt in seiner ganzen Komplexität realitätsnah abzubilden. Ziel ist es vielmehr, elementare Zusammenhänge aufzuzeigen, die für jede Form der Belegungssteuerung — unabhängig von der instrumentellen Ausgestaltung — gelten und damit zugleich eine gewisse Struktur für die Diskussion bereitzustellen. Je einfacher ein Modell ist, mit dem dies erreicht werden kann, desto besser. Einige der in diesem Kapitel angesprochenen Fragen berühren Grundsatzprobleme der Wohnungspolitik — so die alte Kontroverse zwischen den objektgebundenen Subventionen des Sozialen Wohnungsbaus und der Subjektförderung durch das Wohngeld. Es ist erforderlich diese Diskussion aufzugreifen, weil der Vorschlag des Erwerbs von Belegungsrechten im Bestand auch eine Kritik am Sozialen Wohnungsbau ist, der bislang das wichtigste Instrument der Belegungssteuerung liefert.

### 4.1 Haushaltsentscheidung unter Mengenrationierung

#### 4.1.1 Mengenrationierung, Mietzahlungsfähigkeit und Mietzahlungsbereitschaft

In Abschnitt 2.1 wurde dargelegt, daß von einem Zugangsproblem zu sprechen ist, wenn einem Haushalt keine Wohnung angeboten wird, obwohl er bereit ist, die am Markt geforderte Miete zu bezahlen. Diese Situation der Mengenrationierung wird in Abbildung 2 illustriert. Zur Vereinfachung sei angenommen, der Haushalt hätte bei gegebenem Einkommen  $Y$  lediglich zu entscheiden, wie groß seine Wohnung sein soll und welcher Geldbetrag für den Konsum anderer Güter zur Verfügung verbleiben muß. Seine Konsummöglichkeiten werden durch sein Einkommen und das herrschende Mietniveau beschränkt. In der Abbildung sind Punkte außerhalb des markierten Bereichs, also 'nordöstlich' der Budgetgeraden  $B$  ausgeschlossen. Je höher die Mieten, desto steiler fällt diese Gerade. Die Präferenzen des Haushaltes

Abbildung 2: Mengenrationierung im Haushaltsmodell



werden üblicherweise durch Indifferenzkurven dargestellt. Sie geben diejenigen Kombinationen von Wohnraum und dem nach der Mietzahlung verbleibenden Einkommen wieder, die der Haushalt als gleichwertig ansieht. Höher liegende Indifferenzkurven repräsentieren erstrebenswertere Zustände, da auf ihnen mehr Wohnraum und/oder Geld zur Verfügung steht. Die höchste erreichbare Indifferenzkurve berührt die Budgetrestriktion im Punkt  $O$ , der daher die für diesen Haushalt günstigste Kombination wiedergibt. Gehört der Haushalt zu den mit Zugangsproblemen konfrontierten Gruppen, wird er jedoch im allgemeinen nicht in der Lage sein, die von ihm gewünschte Wohnung der Größe  $h_O$  anzumieten. Es sei angenommen, daß seine derzeitige Wohnsituation durch den Punkt  $A$  beschrieben ist. Der Haushalt bewohnt in diesem Fall eine zu kleine Wohnung — zu klein gemessen an seinen eigenen Zielvorstellungen. Das Zugangsproblem des Haushaltes wird gelöst, wenn es gelingt, dem Haushalt eine Wohnung zu vermitteln, die seinen Zielvorstellungen nahe kommt. In der Abbildung entspräche dies Wohnungen mit der Größe  $h_O$ .

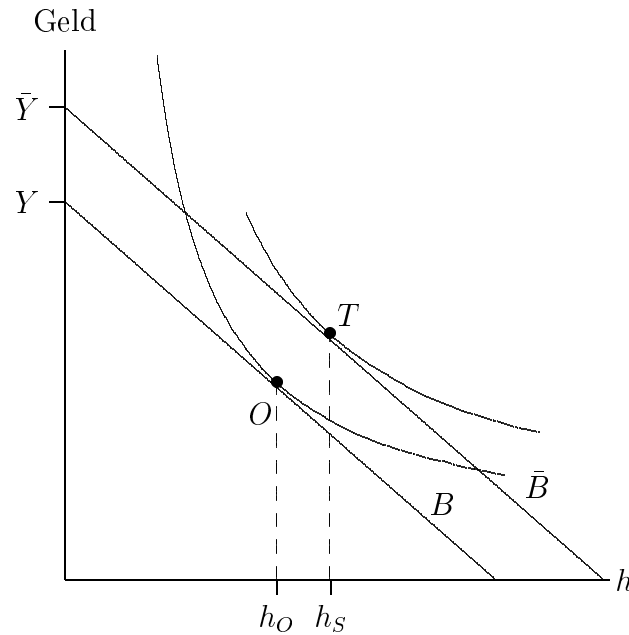
In der Realität sind Wohnwünsche natürlich nicht allein durch die Woh-

nungsgröße beschrieben. Als Folge von Zugangsproblemen bewohnen Haushalte Wohnungen am falschen Ort, mit ungünstiger Ausstattung etc. Schon aufgrund dieser Komplexität ist davon auszugehen, daß der von einem Haushalt gewünschte Wohnkonsum  $h_O$  nicht zweifelsfrei ermittelt werden kann. Angesichts seiner beschränkten Wahlmöglichkeiten ist der Haushalt prinzipiell durchaus bereit, suboptimale Wohnungen zu akzeptieren, solange sich seine Position hierdurch verbessert — in der Abbildung etwa die Wohnungsgröße  $h_S$ . Für die mit der Lösung des Zugangsproblems befaßten Behörden stellt sich damit das Problem, durch welchen Mechanismus die mit Zugangsbarrieren konfrontierten Mieter auf die begrenzte Zahl der verfügbaren Wohnungen so verteilt werden können, daß sich insgesamt eine möglichst große Verbesserung der Wohnzufriedenheit ergibt. Diese Frage wird in Abschnitt 5.3 vertieft behandelt.

Mißverständnisse in der Diskussion über Zugangsprobleme und Belegungsrechte resultieren oft aus dem Umstand, daß (unausgesprochen) unterstellt wird, der vom Haushalt bei gegebenem Einkommen und Mietniveau angestrebte Wohnstandard  $h_O$  sei nicht ‘angemessen’. Damit werden die Maßstäbe eines Dritten, z.B. der Sozialbehörden, für die Angemessenheit des Wohnkonsums zur Grundlage gemacht. Als sozialpolitische Rechtfertigung wird allgemein darauf verwiesen, daß die *Mietzahlungsfähigkeit* bei den herrschenden Mieten für einen ‘angemessenen’ Wohnstandard nicht ausreiche oder aber, daß die *Mietzahlungsbereitschaft* zu gering sei. Aus ökonomischer Sicht besteht zwischen den beiden Fällen allerdings ein erheblicher Unterschied, der auch eine entsprechend differenzierte Therapie nahelegt. Eine zu geringe Mietzahlungsfähigkeit ist ökonomisch gleichbedeutend mit einem zu geringen Einkommen. Die einzig sinnvolle Lösung für dieses Problem sind *ungebundene* Einkommenstransfers — in der Abbildung 3 als parallele Verschiebung der Budgetgerade nach außen dargestellt. Sie erlauben es dem Haushalt, das zusätzliche Einkommen gemäß seinen eigenen Wertvorstellungen auf die verschiedenen Konsummöglichkeiten aufzuteilen und den Punkt  $T$  zu realisieren.

Lediglich wenn darauf vertraut wird, daß öffentliche Stellen besser wissen, was für den Haushalt gut ist als dieser selbst (Wohnen als meritorisches Gut)

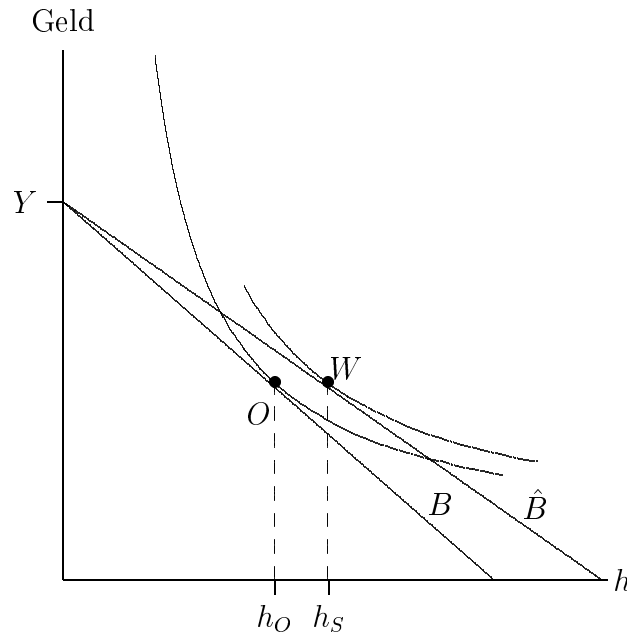
Abbildung 3: Ungebundene Transfers im Haushaltsmodell



ist es gerechtfertigt, Wohnungsnormen zu setzen und den Haushalt zu deren Erfüllung zu drängen. Für Haushalte, die auf dem freien Wohnungsmarkt abgelehnt werden, könnte die Einhaltung der Versorgungsnormen angestrebt werden, indem nur die entsprechenden Wohnungen zur Auswahl gestellt werden — in der Abbildung 2 zum Beispiel solche der Größe  $h_S$ . Diesem Verfahren sind jedoch enge Grenzen gesetzt, da der Haushalt immer versuchen wird, die bei gegebenem Einkommen und Mietpreisen nach eigener Einschätzung optimale Versorgung anzustreben. In der Regel sind daher zusätzliche finanzielle Anreize notwendig, um ihn zu einem entsprechenden Mehrkonsum zu bewegen. Gezielter als eine pauschale Erhöhung des Einkommens wirkt dabei die Verringerung der individuellen Wohnkosten — in Abbildung 4 als Drehung der Budgetgeraden nach außen dargestellt. Hierdurch wird der Haushalt angeregt, einen höheren Wohnstandard in Anspruch zu nehmen — den Punkt  $W$  in Abbildung 4. Eine Senkung individueller Wohnkosten kann durch das Wohngeld und objektbezogene Mietbindungen erreicht werden.<sup>28</sup> Eine ge-

<sup>28</sup>In Abbildung 4 wird sowohl von den Obergrenzen des Wohngeldes als auch eventuellen Belegungsnormen abgesehen und unterstellt, der Haushalt könnte zu den gesenkten Kosten

Abbildung 4: Gebundene Transfers im Haushaltsmodell



nauere Analyse dieser Instrumente würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen.<sup>29</sup> Auf das Problem objektbezogener Mietbindungen wird allerdings in Abschnitt 5.5 ausführlicher eingegangen. Eine Verringerung der allgemeinen Wohnkosten durch Neubausubventionen, die das Angebot erhöhen und damit das Mietniveau generell absenken sollen, läßt sich (von der zweifelhaften Nachhaltigkeit der Wirkung einmal abgesehen) aus solchen Überlegungen im übrigen nicht rechtfertigen — es sei denn, die Unterschätzung des Wertes des Wohnkonsums wird für generell gehalten.

#### 4.1.2 Nutzen der Belegungssteuerung

Die Bewertung der Entscheidungsalternativen durch die betroffenen Haushalte ist auch der methodische Ausgangspunkt der Bewertung des Nutzens einer wirtschaftspolitischen Maßnahme im Rahmen von Kosten–Nutzen–Analysen.

---

jede beliebige Menge konsumieren.

<sup>29</sup>Siehe hierzu Mackscheid & Deichmann (1982), Fallis (1990) und Schellhaaß & Schulz (1987).

Wie anhand der Abbildung 2 erläutert wurde, ermöglicht die Überwindung von Zugangsbarrieren bei den begünstigten Haushalte Wohlfahrtsverbesserungen. Die Frage ist nun, welcher monetäre Wert für diese Verbesserungen im Rahmen einer Kosten–Nutzen–Analyse als ‘Nutzen’ anzusetzen ist. Welcher monatliche Geldbetrag soll etwa für den Wohlfahrtszuwachs angesetzt werden, den eine Familie mit zwei Kindern erfährt, wenn sie aus einer beengten 2–Zimmer Wohnung in eine geräumige 4–Zimmer Wohnung umziehen kann? In der ökonomischen Analyse wird hierfür auf die Bewertung der Haushalte selber zurückgegriffen.<sup>30</sup> Nehmen wir an, wir würden von unserer Beispielfamilie erfahren, daß sie für die alte Wohnung maximal 1.000 DM pro Monat zu zahlen bereit ist, für die neue jedoch 1.500 DM. Die Differenz von 500 DM gäbe uns ein wichtiges Maß für die Besserstellung des Haushaltes — immerhin wäre die Familie bereit, auf Güter im Wert von 500 DM zu verzichten, wenn statt der kleinen die große Wohnung genutzt werden könnte.

Es ist allerdings praktisch unmöglich diese Zahlungsbereitschaften direkt zu erfragen. Das Hauptproblem besteht darin, daß die betroffene Familie geneigt wäre, ihre Zahlungsbereitschaft für die große Wohnung zu über- und für die kleine Wohnung zu untertreiben, um sicherzustellen, daß sie in den Genuß der Vermittlung kommt. Daher muß versucht werden, die Zahlungsbereitschaft aus beobachtbarem Verhalten zu ermitteln. Hier stellt sich bereits das erste Problem. Einem Haushalt, der mit hohen Marktzugangsbarrieren konfrontiert ist, stellt sich im Extremfall nur die Wahl in seiner augenblicklichen Wohnung zu bleiben oder obdachlos zu werden. Eine Wahlentscheidung unter derart eingeschränkten Möglichkeiten läßt jedoch kaum Rückschlüsse auf die Zahlungsbereitschaft für andere Wohnungen, die für eine Vermittlung in Frage kommen, zu.

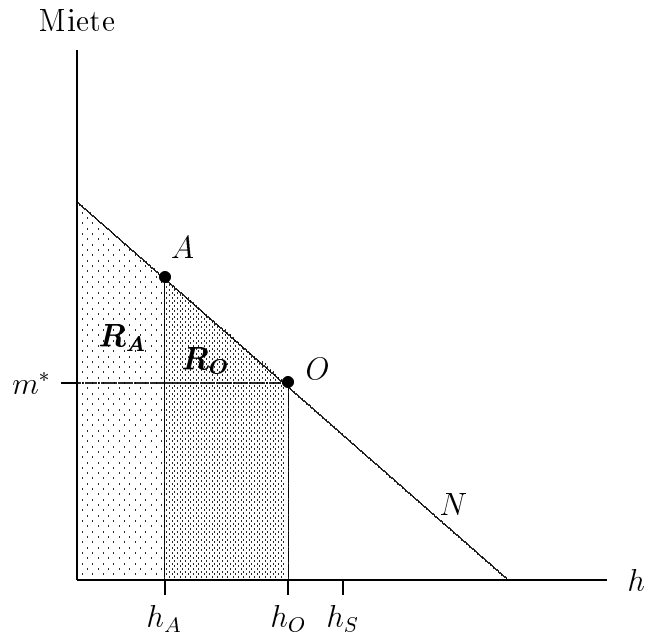
Diese Schwierigkeit könnte dadurch umgangen werden, daß die Zahlungsbereitschaft für sozioökonomisch ähnliche Haushalte (Familiengröße, Einkommenshöhe etc.) ermittelt wird, die weniger Zugangsschwierigkeiten haben. Ihre Zahlungsbereitschaft kann im Prinzip aus dem beobachtbaren Kon-

---

<sup>30</sup>Dieser Ansatzpunkt ist natürlich nur dann sinnvoll, wenn das Problem *nicht* in einer zu geringen Mietzahlungsbereitschaft gesehen wird. Für diesen Fall wird ja gerade unterstellt, daß der Haushalt den ‘wahren’ Nutzen des Wohnkonsums unterschätzt.



Abbildung 5: Wohlfahrtswirkung der Belegungssteuerung



sumverhalten rekonstruiert werden. Ausgangspunkt hierfür ist die Nachfragefunktion. Diese ordnet verschiedenen Preisen, so etwa einer Miete von 8 DM/m<sup>2</sup>, die zu diesen Preisen von den Haushalten nachgefragten Mengen, etwa 80 m<sup>2</sup>, zu. Die Inverse dieser Funktion kann auch als *marginale Zahlungsbereitschaft* interpretiert werden. In dieser Lesart ist der Haushalt für den letzten Quadratmeter, den achtzigsten, gerade bereit 8 DM zusätzlich auszugeben. Die Zahlungsbereitschaft für die gesamte Menge kann daher durch Integration der inversen Nachfrage ermittelt werden. Diese Überlegung seien kurz grafisch illustriert. In Abbildung 5 ist die bereits in Abbildung 2 dargestellte Situation der Mengenerationierung in ein Preis–Mengen–Diagramm übertragen. Die Nachfragekurve  $N$  gibt zu jedem vertikal abgetragenen Mietniveau  $m$  die vom Haushalt gewünschte Wohnungsgröße wieder. Bei einer Marktmiete von  $m^*$  ist die optimale Wohnungsgröße  $h_O$ . Der mengenrationierte Haushalt kann diese aber nicht realisieren; er ist gezwungen in seiner zu kleinen Wohnung  $h_A$  bleiben. Die gesamte Zahlungsbereitschaft für diese Wohnung wird durch die hell markierte Fläche unter der Nachfragekurve wiedergegeben. Für die größere Wohnung  $h_O$  wäre er bereit zusätzlich die

dunkel markierte Fläche auszugeben. Sie ist daher als Maß seiner Besserstellung anzusehen. Üblicherweise wird von beiden Flächen noch die tatsächlich zu entrichtende Gesamtmiete abgezogen, um mit der *Konsumentenrente* ein Maß für den Netto-Wohlfahrtsgewinn des Haushaltes zu erhalten. Dieser beträgt vor der Vermittlung  $R_A$ ; bei Vermittlung kommt noch die mit  $R_O$  bezeichnete Fläche hinzu. Die grafische Darstellung macht auch unmittelbar deutlich, daß mit der Überwindung von Zugangsbarrieren ein sozialer Wohlfahrtsgewinn einhergehen kann — auch wenn hierbei letztlich nur Wohnraum umverteilt wird. Die marginale Zahlungsbereitschaft des mengenrationierten Haushaltes liegt im Punkt  $A$  über dem Marktpreis  $m^*$ . Er schätzt daher den Wert zusätzlichen Wohnkonsums höher ein als die nichtrationierten Haushalte und könnte diese theoretisch für deren Minderkonsum entschädigen.

Obwohl die Wohnungsnachfrage der Haushalte beobachtbar ist gibt es hierzu leider keine gesicherten Schätzungen. Da eine Schätzung von Preiselastizitäten den Rahmen dieser Untersuchung sprengen würden, kann der Nutzen der Belegungssteuerung hier nicht quantifiziert werden. Eine vollständige Kosten-Nutzen-Analyse im üblichen Sinne ist daher nicht durchführbar.

## 4.2 Belegungssteuerung im Wohnungsmarktzusammenhang

### 4.2.1 Belegungssteuerung als Verteilungskonflikt

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die Tatsache, daß jede Form erfolgreicher Belegungssteuerung letztlich auf eine Umverteilung vorhandenen Wohnraums zwischen verschiedenen Nutzergruppen hinausläuft. Dies ist augenscheinlich der Fall, wenn es einem Haushalt, der bislang in bedrängten Verhältnissen lebte, durch staatliche Intervention gelingt, eine größere Wohnung im Bestand anzumieten. Dabei ist es unerheblich, wann die Bestandswohnung gebaut wurde. Auch eine gerade fertiggestellte Sozialbauwohnung gehört in diesem Sinne zum Wohnungsbestand und könnte durch Verzicht auf das Benennungsrecht bzw. eine Freistellung nach §7 Abs. 1 WoBindG der Gesamtheit der Wohnungssuchenden zur Verfügung gestellt werden. Die

subventionstechnische Verknüpfung von Neubauförderung und Belegungsbindungen/Belegungsrechten hat lediglich die Konsequenz, daß es gerade neu-gebaute Wohnungen sind, die dem allgemeinen Wettbewerb der Wohnung-suchenden entzogen und für bestimmte Zielgruppen reserviert werden.

Wie wirkt sich die durch die Überwindung von Zugangsbarrieren erreichte Umverteilung von Wohnraum auf das allgemeine Mietniveau aus?<sup>31</sup> Hierfür ist die durchschnittliche Differenz der Wohnstandards vor und nach der erfolgreichen Vermittlung und natürlich deren Anzahl ausschlaggebend. Obwohl Zugangsbarrieren in Einzelfällen durchaus auch zur Folge haben, daß die Betroffenen in zu großen oder komfortablen Wohnungen 'festsitzen', dürften im Durchschnitt höhere Wohnstandards angestrebt werden. Dieser Mehrkonsum wird dem Wohnungsangebot, das für die anderen Mieter übrig bleibt, entzogen. Eine Belegungssteuerung, die erfolgreich Zugangsbarrieren überwinden hilft, erhöht damit tendenziell das Mietniveau. Die Stärke dieses Effektes hängt von dem durchschnittlichen Mehrkonsum, der Zahl der Vermittlungen und der Nachfrageelastizität ab.

Eine seriöse Abschätzung des Ausmaßes dieses Effektes ist uns nicht möglich, da lediglich zur Anzahl der Vermittlungen verlässliche Angaben vorliegen. Die folgende überschlägige Rechnung sollte daher als Illustration des Gedankenganges dienen. Zunächst soll am Beispiel Bremer Daten abgeschätzt werden, welchen Anteil die Vermittlungen von Haushalten mit Zugangsbarrieren am gesamten Wohnungsmarkt erreichen können. Für das Jahr 1989 wird für Bremen die Zahl privater Haushalte auf 272.312 geschätzt (IWU 1991). Bei einer Fluktuationsrate von 8% ergibt dies 21.785 Umzüge pro Jahr. Nach Auskunft des Bremer Amtes für Soziale Dienste wurden 1989 1.930 Wohnungsnotstandsfälle versorgt. Angenommen diese Fälle gehörten alle zur Gruppe derjenigen, die auf sich alleine gestellt ihre Wohnsituation nicht hätten verbessern können, so macht deren Anteil an den gesamten Umzügen 8,8% und an der gesamten Nachfrage 0,7% aus. Welcher Mengeneffekt geht hiervon aus? Unterstellt, diese Haushalte würden durch die erfolgreiche Vermittlung ihren Wohnstandard verdoppeln und dabei den halben Stan-

---

<sup>31</sup>Im weiteren wird ein im Aggregat unelastisches Wohnungsangebot unterstellt. Andernfalls würden Angebotsreaktionen jede Veränderung des Mietniveaus verhindern.

dard eines durchschnittlichen Haushaltes in Anspruch nehmen. Der durch die staatliche Beihilfe zur Überwindung von Zugangsbarrieren ausgelöste Mehrkonsum beträgt dann 2,2% bezogen auf die Umzüge und 0,18% bezogen auf den gesamten Bestand. Welchen Effekt hat dies auf die Mieten? Hier müssen zwei Möglichkeiten unterschieden werden: (A) Es wird angenommen, daß die Neuvertragsmieten sich unmittelbar neuen Marktconstellationen anpassen, die Bestandsmieten jedoch überhaupt nicht reagieren. (B) Es wird angenommen, daß sich langfristig alle Mieten anpassen. Für beide Varianten wäre nun eine Abschätzung der Elastizität der Wohnungsnachfrage nötig, um den Preiseffekt zu bestimmen. Diese Nachfrageelastizität gibt an, um wieviel Prozent die nachgefragte Menge sinkt, wenn der Preis um ein Prozent steigt. Leider gibt es hierzu kaum empirisch gesicherte Schätzungen. Unterstellt man eine Elastizität von eins — der Haushalt würde dann bei jedem Preis die gleichen Wohnungsausgaben tätigen (bei konstantem Einkommen bliebe auch der für Wohnkonsum aufgewendete Einkommensanteil gleich) — ergäbe sich für die Neuvermietungen eine Erhöhung um 2,2% und für das langfristige Mietniveau ein Anstieg um 0,18%. Es soll abschließend noch einmal betont werden, daß diese Zahlen recht willkürlich sind. Der Effekt weist jedoch auf einen unvermeidbaren Zielkonflikt der Belegungssteuerung hin. Bei einem gegebenen Bestand kann die Wohnungssituation einer Teilgruppe nur auf Kosten anderer Marktteilnehmer verbessert werden.

Die Sorge, daß durch den Erwerb von Belegungsrechten im Bestand der Druck auf den ohnehin knappen *preiswerten* Wohnraum noch verstärkt würde, klingt — unterschwellig — in einer Reihe von Veröffentlichungen zu dem Thema an. In diesem Fall wären insbesondere die einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen von den mietsteigernden Nebenwirkungen der Überwindung von Zugangsbarrieren betroffen. Als Ausweg wird die Verstärkung des Sozialen Wohnungsbaus gefordert. Ähnliche Befürchtungen wurden in unseren Gesprächen häufig von Vertretern der Kommunen vorgebracht. Der eben dargestellte Effekt der Belegungssteuerung auf das Mietniveau hängt jedoch in keiner Weise davon ab, für welche Objekte Belegungsrechte erworben werden, oder in welchem Verfahren dies geschieht. Die mietpreissteigernde Wirkung ist allein eine Folge der *Ausübung* von Belegungsrechten zugunsten von Haushalten, die, auf sich alleine gestellt, gezwungen wären im Durchschnitt

weniger Wohnraum zu konsumieren. Substanz erhält die Befürchtung erst, wenn zusätzliche Annahmen über die Funktionsweise des Wohnungsmarktes getroffen werden.

#### 4.2.2 Zum Zusammenhang der Wohnungsteilmärkte

Neben einer ganzen Reihe anderer Vereinfachungen, wurde bislang unterstellt, daß es ausreichend sei, von *einem* Wohnungsmarkt zu sprechen. Insbesondere in der wohnsoziologischen Literatur werden demgegenüber oft Auffassungen vertreten, nach denen der Wohnungsmarkt in eine Reihe von Teilmärkten zerfällt.<sup>32</sup> Hiermit ist nicht gemeint, daß sich der Wohnungsbestand aufteilen läßt, etwa in Alt- und Neubauten, große und kleine Wohnungen etc. oder daß sich die Wohnungsnutzer nach sozialen und ökonomischen Merkmalen schichten lassen. Von marktfunktionaler Bedeutung ist die Unterscheidung von Teilmärkten nur dann, wenn damit die These verbunden wird, daß sich die Verhältnisse von Angebot und Nachfrage und damit die gleichgewichtigen Mieten auf den verschiedenen Teilmärkten weitgehend unabhängig voneinander entwickeln können. Aus ökonomischer Sicht beruht das Teilmarktmodell damit auf zwei Annahmen:

1. Innerhalb eines Teilmarktes reagieren Angebot und Nachfrage schnell auf Preisunterschiede, so daß von einem einheitlichen Mietniveau ausgegangen werden kann.
2. Über die Grenzen des Teilmarktes hinweg findet kein Austausch mit anderen Teilmärkten statt. Da Anbieter und Nachfrager eines Teilmarktes nicht auf Preise in anderen Teilmärkten reagieren, findet kein Ausgleich der Preise statt.

Die Existenz eines Teilmarktes ist also gleichbedeutend damit, daß *sowohl* die Nachfrageelastizität bezüglich der Mieten aller anderen Teilmärkte als auch die entsprechenden Angebotselastizitäten gering sind. Zur Identifikation von Teilmärkten im marktfunktionalen Sinn reicht die rein deskriptive

---

<sup>32</sup>Ipsen & Glasauer & Heinzel (1981), Ipsen (1981), Ipsen & Glasauer & Lasch (1986).

Zuordnung bestimmter sozioökonomischer Gruppen (Einkommensschwache, Ausländer etc.) zu bestimmten Teilen des Wohnungsbestandes (Altbauten einfacher Ausstattung) oder Stadtregionen nicht aus. Selbst die von Ipsen (1981) und Ipsen & Glasauer & Heinzl (1981) vertretene Hypothese von räumlich-sozialen Mobilitätsbarrieren begründet noch keinen Teilmarkt im hier definierten Sinn. Der Umfang der einzelnen Marktsegmente, deren Grenzen auf sozialen Undurchlässigkeiten beruhen, wird auch durch das Angebot determiniert, weshalb die Abgeschlossenheit auf beiden Marktseiten unterstellt werden muß.<sup>33</sup>

Für die Darstellung der qualitativen wohnungspolitischen Implikationen dieser Annahmen reicht die einfache Vorstellung von zwei perfekt abgeschlossenen Teilmärkten aus. Diese seien ein unterer Teilmarkt mit niedrigen Ausstattungsstandards für Arme und ein oberen Teilmarkt mit hohen Standards für Reiche. Im Rahmen eines solchen Modells ist es nicht länger gleichgültig, welche Wohnungen für die Versorgung diskriminierter Gruppen herangezogen werden. Werden den Haushalten mit Zugangsbarrieren Wohnungen einfacher Qualität aus dem unteren Teilmarkt vermittelt, trifft der oben beschriebene Verknappungseffekt ausschließlich die Armen. Werden hingegen Neubauwohnungen, durch Subventionen mit Belegungsbindungen versehen und damit für den unteren Teilmarkt reserviert, die anderenfalls den gehobenen Ansprüchen des oberen Teilmarktes gedient hätten, so trifft er die Reichen. In beiden Fällen wird die Auswirkung auf die Mieten durch die geringere Größe des Teilmarktes noch verstärkt. Unterstellt, der untere Teilmarkt umfasse nur ein Drittel des gesamten Marktes, so würde sich im o.g. Berechnungsbeispiel der anteilige Mehrkonsum und damit, bei der angenommenen Nachfrageelastizität von eins, auch die Mietsteigerung im Vergleich zur Wirkung auf einem verbundenen Markt verdreifachen.

Die Frage, ob der reale Wohnungsmarkt eher dem Model eines einheitlichen Marktes oder dem Teilmarktmodell entspricht, ist jedoch nicht nur für die Beurteilung der isolierten Auswirkung der Belegungssteuerung von Be-

---

<sup>33</sup>Für eine alternative Erklärung der in diesen Studien beobachteten Preisunterschiede auf den einzelnen Teilmärkten siehe die Ausführungen zur Preisrationierung in Abschnitt 2.2.3.

deutung. Wie bereits in der Einleitung ausgeführt, kann die Vorstellung, zum gezielten Ausgleich von Zugangsproblemen diskriminierter Haushalte Belegungsrechte im Bestand zu erwerben, eingereiht werden in eine Wohnungspolitik, die sich auf das Wohngeld und ggf. eine allgemeine Angebotsförderung beschränkt, und darüberhinaus den Marktmechanismen vertraut. Für den traditionellen Sozialen Wohnungsbau bestünde dann keinerlei Bedarf. Geht man jedoch davon aus, daß der Wohnungsmarkt in unzusammenhängende Teilmärkte zerfällt, birgt diese Politik die Gefahr, daß Wohngeldzahlungen lediglich das Mietniveau im unteren Teilmarkt in die Höhe treiben — ein Effekt der durch einen erfolgreichen Erwerb von Belegungsrechten und deren Nutzung zur Überwindung von Zugangsbarrieren tendenziell noch verstärkt würde. Vertreter dieser Anschauung werden demnach öffentliche Mittel weiter in den Sozialen Wohnungsbau lenken wollen, da dieser, soweit er für untere Einkommensgruppen reserviert bleibt, die entsprechenden Teilmärkte entlastet. Eine solche Strategie wiederum setzt die Segmentierung des Wohnungsmarktes voraus um überhaupt zu funktionieren.

Die Kontroverse wird noch weiter kompliziert dadurch, daß die mit dem Sozialen Wohnungsbau verbundenen Restriktionen ihrerseits geeignet sind, die Inflexibilitäten auf dem Wohnungsmarkt, die zu seiner Rechtfertigung herangezogen werden, zu verstärken. Das Wohngeld, wie auch Belegungsrechte, die auf Mietsubventionen verzichten, tragen demgegenüber zur Flexibilität der Nachfrage und damit zu einer hohen Kreuzpreiselastizität bei. So bleibt oft unklar, ob die Kontrahenten davon ausgehen, daß der reale Wohnungsmarkt dem einen oder anderen Modell entspricht, oder ob sie mit ihren Maßnahmen erreichen wollen, daß er sich diesem Bild erst noch annähert.

Die Gretchenfrage, ob der reale Wohnungsmarkt eher dem einheitlichen Modell oder dem Teilmarktmodell entspricht — bzw. durch entsprechende Maßnahmen in die eine oder andere Richtung zu verändern ist, kann hier nicht abschließend behandelt werden. Für die USA gibt es mehrere Versuche die Existenz von Teilmärkten im Rahmen hedonischer Preismodelle statistisch zu überprüfen. Die diesbezüglichen Ergebnisse sind widersprüchlich, mehrheitlich wird die Existenz verneint.<sup>34</sup> Angesichts der methodischen

---

<sup>34</sup>Eine knappe Übersicht findet sich bei Palmquist (1991).

Schwierigkeiten ist dies sicherlich kein abschließendes Urteil. Angesichts der augenscheinlich größeren Bedeutung ethnischer Segregation in den USA wirft es jedoch Zweifel auf die Berechtigung der Teilmarkthypothese für die Bundesrepublik. In Form einer Annahmenkritik sollen im weiteren einige grundlegende Schwächen des Teilmarktmodells angesprochen werden.

Die Popularität des Teilmarktmodells beruht darauf, daß es erlaubt, dem Wohnungsmarkt eine ‘Struktur’ zu geben, die leicht mit beobachtbaren Stadtquartieren, Wohnungstypen und Mietergruppen assoziiert werden kann. Das Modell erscheint dadurch zugleich realitätsnäher und anspruchsvoller als das einfachere und abstraktere Modell eines ‘homogenen Wohnungsmarktes’. Diese Einschätzung beruht zum erheblichen Teil auf einem Mißverständnis der zugrundeliegenden Annahmen. Die Abgeschlossenheit der Teilmärkte gegeneinander resultiert aus der geringen Flexibilität — oder gar dem Fehlen — *marginaler* Nachfrager und Anbieter. Plausibel ist eine solche Inflexibilität jedoch vor allem für durchschnittliche Nachfrager und durchschnittliche Anbieter. Da bei intuitiver Überlegung zunächst auf ‘durchschnittliche’ Haushalte und Anbieter bezug genommen wird, besteht die Neigung, die Relevanz des Teilmarktmodelles zu überschätzen.

So ist es in der Tat schwer vorstellbar, daß ein durchschnittlicher Arbeitnehmerhaushalt mit zwei Kindern aus seiner 4-Zimmer-Innenstadtwohnung auszieht, um in ein 2-Zimmerapartment in einer Villengegend zu ziehen, nur weil dort die Preise weniger stark gestiegen sind. Ebenso wenig ist zu erwarten, daß der Besitzer eines gutbürgerlichen Mietshauses in guter Wohnlage dieses verrotten läßt und mit Ausländern überbelegt, nur weil die Preise für Substandardwohnungen überdurchschnittlich stark gestiegen sind. Die Betrachtung durchschnittlicher oder typischer Anbieter und Nachfrager ist jedoch für die Frage der Flexibilität zwischen Teilmärkten unerheblich. Entscheidend ist vielmehr, ob es überhaupt Investoren und Mieter gibt, die auf Preisunterschiede reagieren. Die Frage ist also, ob es nicht gut verdienende Singles oder kinderlose Paare gibt, die sowohl die 4-Zimmerwohnung in der Innenstadt als auch das 2-Zimmerapartment in der Villengegend in Betracht ziehen. Entsprechend wäre für die Anbieterseite zu fragen, ob es nicht eine Reihe von Eigentümer gibt, für die es sich prinzipiell lohnen könnte, in ih-



ren Innenstadtwohnungen anspruchsvolle Modernisierungen durchzuführen, um diese langfristig zahlungskräftigeren Mieterschichten anzubieten.<sup>35</sup>

Streng genommen ist es auch nicht zutreffend davon zu sprechen, daß das Konzept eines einheitlichen Marktes einen homogenen Markt voraussetzt, wohingegen das Teilmarktmodell der Heterogenität des Wohnungsmarktes Rechnung trägt. Es ist vielmehr das Teilmarktmodell, in dem angenommen werden muß, daß große Gruppen mit homogenen Kostenstrukturen auf der Anbieterseite entsprechend großen Gruppen mit ihrerseits homogenen Präferenzen auf der Nachfragerseite gegenüberstehen. Je heterogener die Marktteilnehmer, desto eher finden sich Substitutionsmöglichkeiten und desto weniger lassen sich Veränderungen bei einem Teil des Angebots oder der Nachfrage vom Gesamtmarkt isolieren. Es ist gerade die Heterogenität der Teilnehmer, die im Aggregat einen verbundenen Markt erzeugt, den man sich vereinfacht durchaus angemessen als homogenen Markt vorstellen kann. Unmittelbare Plausibilität kann das Teilmarktmodell aus diesen Gründen nur für Wohnungsmärkte in Anspruch nehmen, die strikt entlang ethnischer oder kultureller Grenzen segregiert sind.

Diese kritischen Anmerkungen zu den Annahmen des Teilmarktmodells sind keineswegs als abschließendes Urteil aufzufassen. Nach unserer Auffassung rechtfertigen sie jedoch die enge Definition der Aufgabenstellung für die Belegungssteuerung, wie sie in Kapitel 2 vorgenommen wurde und der Analyse in Kapitel 5 zugrundegelegt wird.

---

<sup>35</sup>Zur Veranschaulichung dieser Kritik mag man sich ein Gefäß vorstellen, daß durch eine starre Trennwand geteilt wird. Die Grundflächen der beiden Seiten entspricht dem Angebot auf den jeweiligen Teilmärkten. Da das Wasser nur jeweils in einem Teil des Gefäßes frei zirkulieren kann, werden sich im allgemeinen unterschiedliche Wasserstände ergeben, die für die Mietniveaus stehen. Sie hängen ab von dem Verhältnis der Grundfläche zu der zugeführten Wassermengen, die die Nachfrage repräsentiert. Zusätzliches Wasser auf einer Seite erhöht den Pegel, hat aber keine Auswirkungen auf die andere Seite. Diese Situation beschreibt die Vorstellung von abgeschlossenen Teilmärkten. Für einen perfekten Ausgleich der Wasserstände (Preise) ist es keinfalls notwendig, die Trennwand vollständig zu entfernen, ein kleines Loch reicht hierfür aus. Zum Ausgleich käme es, indem Flüssigkeit in der Nähe des Loches (marginale Nachfrager) in das Gefäß mit dem niedrigeren Pegel (Preis) wechselt.

## 5 Die Ausgestaltung von Belegungsrechten

### 5.1 Einführung

Bislang ist vielen Versuchen, den Wohnungsbestand gezielter für die Belegungssteuerung zu nutzen, der Erfolg versagt geblieben. Dies mag zum Teil an dem bescheidenen Mitteleinsatz liegen. Es kann aber auch durch eine unvorteilhafte Ausgestaltung der Instrumente bedingt sein. Auf der Grundlage der exemplarischen Darstellung der Instrumente im Abschnitt 3 werden daher im folgenden alternative Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile beurteilt. Die Aufschlüsselung nach einzelnen Elementen der Instrumente ermöglicht die Loslösung von der vergleichsweise pauschalen Gegenüberstellung von Sozialem Wohnungsbau, Prämienprogrammen, der Anmietung etc. Eine in dieser Weise differenzierte Betrachtung weist auf vielfältige und zum Teil noch unausgeschöpfte Gestaltungsmöglichkeiten für die Belegungssteuerung hin. Bei der Analyse wird davon ausgegangen, daß es das Ziel der staatlichen Einflußnahme auf die Belegung des Wohnungsbestandes ist, Mietergruppen, die von den Vermietern diskriminiert werden, den Zugang zum Markt zu erleichtern.

### 5.2 Bindungen vs. Vermittlungen: die Verfügbarkeit von Belegungsrechten

Die Dringlichkeit der Belegungssteuerung ändert sich im Zeitablauf. Insbesondere folgt sie den zyklischen Anspannungen am Wohnungsmarkt. Dies ist bei der Ausgestaltung der staatlichen Instrumente der Belegungssteuerung zu beachten. Da eine unerwartete Marktanspannung das Zugangsproblem der diskriminierten Mietergruppen verschärft (Abschnitt 2.3), ist ein korrigierender Einfluß der Belegungssteuerung gerade in diesen Phasen erforderlich. Neben den Kosten des Erwerbs von Belegungsrechten ist demnach von besonderem Interesse, in welchem Umfang die Instrumente in Phasen der Anspannung, in denen die Fluktuationsraten sinken, tatsächlich genutzt werden können. Der eigentliche Erfolgsmaßstab sind nicht die ‘Belegungsbindungen’

als solche, sondern die dadurch tatsächlich ermöglichten Wohnungsvermittlungen.<sup>36</sup>

Mit den verschiedenen Instrumenten der Belegungssteuerung werden Belegungsbindungen von unterschiedlicher Dauer erworben, die in der Regel mit einer Belegung am Anfang verknüpft sind. So beträgt die Dauer der Belegungsbindungen im Sozialen Wohnungsbau fünfzehn bis über vierzig Jahre. Die lange Bindungsdauer läßt fast vergessen, daß auch der Erstbezug einen Beitrag zur gezielten Versorgung von Dringlichkeitsfällen erbringt. Bei den Prämienprogrammen stand bislang die Wohnungsvermittlung im Vordergrund. Die Dauer der erworbenen Belegungsbindungen war kurz. Sie lag zunächst im Bereich von drei bis fünf Jahren. In jüngerer Zeit wurden jedoch Versuche unternommen, die Bindungsdauer auf zehn bis fünfzehn Jahre zu erhöhen. Bei einigen der Kooperationsvereinbarungen verpflichteten sich die Unternehmen, eine bestimmte Zahl von Dringlichkeitsfällen in einem bestimmten Zeitraum zu versorgen. In diesen Fällen wurden 'Vermittlungen' jedoch keine Bindungen erworben.

Für eine Bewertung der verschiedenen Instrumente müssen Vermittlungen und Belegungsbindungen unterschiedlicher Dauer vergleichbar gemacht werden. Ein einfacher Ansatz hierzu wäre die Unterstellung eines proportionalen Zusammenhangs zwischen der Dauer der Belegungsbindung und der Nützlichkeit des Instruments für die Lösung von Zugangsproblemen. In der Tat ist die Auffassung, eine Belegungsbindung von 30 Jahren Dauer, wie sie häufig im Sozialen Wohnungsbau erworben werden, sei in etwa 6 mal so 'nützlich' wie eine Belegungsbindung von 5 Jahren, wie sie in Prämienprogrammen üblicherweise erworben werden, in den Kommunen weit verbreitet. Sie kommt zum Beispiel in Düsseldorf darin zum Ausdruck, daß die Stadt die Höhe der angebotenen Prämie verdoppelte, als sie die Bindungsdauer von fünf auf zehn Jahre verlängerte. Mit einer solchen Einschätzung wird jedoch der Wert langer Belegungsbindungen für die Lösung von Zugangsproblemen überschätzt. Im weiteren soll dargestellt werden, wie Belegungsbindungen un-

---

<sup>36</sup>Dieser Auffassung wird man nicht unbedingt folgen, wenn, ausgehend von der Vorstellung eines segmentierten Wohnungsmarktes, durch Belegungsbindungen das Wohnungsangebot auf einem Teilmarkt künstlich erhöht werden soll.

terschiedlicher Dauer in einer gemeinsamen Kennziffer vergleichbar gemacht werden können.

Aus ökonomischer Sicht lassen sich die unter dem Begriff 'Belegungsrechte' zusammengefaßten Einflußmöglichkeiten der Kommune in zwei Komponenten aufspalten:

**Belegung / Vermittlung.** Hiermit ist das Recht auf sofortige Unterbringung des begünstigten Haushaltes gemeint. Dies kann entweder objektbezogen geschehen, indem für eine bestimmte freie Wohnung ein Mieter oder eine Mietergruppe zur Unterbringung benannt wird, oder subjektbezogen ausgeübt werden, indem sich der Vermieter verpflichtet, einen bestimmten Haushalt oder eine Gruppe von Haushalten im Laufe einer gewissen Periode in seinem Bestand unterzubringen.

**Bindung.** Die objektbezogene Belegungsbindung gewährt der Kommune für die Dauer der Bindung das Recht zur Belegung für den Fall des Freiwerdens der Wohnung.

Die erstgenannten Belegungs- oder Vermittlungsrechte gewährleisten die sofortige und unbedingte Vermittlung von Wohnungssuchenden. Von einem Belegungsrecht in diesem Sinne kann im Sozialen Wohnungsbau streng genommen nur beim Erstbezug, bei Prämienprogrammen bei Abschluß des Mietvertrages und Zahlung der Prämie gesprochen werden. Die sich daran anschließenden Belegungsbindungen hingegen stellen aus ökonomischer Sicht lediglich Optionen auf Belegungsrechte dar. Um die in den 'Belegungsbindungen' verkörperten Optionen unterschiedlicher Dauer miteinander zu vergleichen, müssen diese erst auf eine gemeinsame Vergleichsgröße gebracht werden. Da das Zugangsproblem durch die Vermittlung einer Wohnung gelöst wird, bietet es sich an, die Zahl der durch die Option ermöglichten Vermittlungen zur Bezugsgröße zu machen.

Wann und wie oft eine Option tatsächlich ausgeübt werden kann, hängt von der Umzugshäufigkeit der Mieter ab. Der Erwartungswert der tatsächlichen Vermittlungen in einer gegebenen Periode entspricht der Fluktuationsrate  $fl$  für diese Periode. So gibt zum Beispiel eine Fluktuationsrate von 8%

pro Jahr an, daß eine gegebene Wohnung mit einer Wahrscheinlichkeit von 0,08 in jedem Jahr frei wird. In jedem Jahr können daher 0,08 Vermittlungen erwartet werden. Beträgt die Dauer des Belegungsrechtes  $T_{bel}$  Jahre, können über die gesamte Laufzeit  $fl \cdot T_{bel}$  Vermittlungen erwartet werden.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß eine Vermittlung heute wertvoller ist als die gleiche Vermittlung in dreißig Jahren. Hierin kommt zum einen die 'sozialpolitische Ungeduld' zum Ausdruck — also die Zeitpräferenz. Zum anderen ist der praktische Wert einer Vermittlung in 30 Jahren höchst ungewiß. Niemand kann heute sagen, ob und in welcher Form eine Belegungssteuerung in fernerer Zukunft noch gewünscht wird. Bei der Bewertung von Vermittlungen in einer Kosten–Nutzen–Analyse müssen demnach zukünftige Vermittlungen abdiskontiert werden.<sup>37</sup> Für die Abdiskontierung des Wertes der erwarteten zukünftiger Vermittlungen ist allerdings ein anderer Diskontfaktor zu wählen als für die Abzinsung zukünftiger finanzieller Zahlungen. Der Zins für Zahlungsvorgänge enthält eine reale Komponente, in der die Zeitpräferenz sowie reale Unsicherheiten zum Ausdruck kommen, und eine inflationsbedingte Komponente. Letztere entfällt bei realen Werten wie 'Wohnungsvermittlungen'. Zur Berechnung des Gegenwartswertes von Wohnungsvermittlungen ist daher der reale Zins  $r_e$  heranzuziehen.

Der Einfachheit halber sei angenommen, daß der aktuelle Wert einer Vermittlung zu jedem Zeitpunkt eins beträgt. Auf die Schwierigkeiten einer korrekten Ermittlung dieses Wertes — und damit des Nutzens erfolgreicher Vermittlungen — wird in Abschnitt 6 genauer eingegangen. Für das hier interessierende Problem der zeitlichen Zurechnung ist die genaue Höhe des

---

<sup>37</sup>Die Abdiskontierung des Wertes der durch Belegungsbindungen in der Zukunft ermöglichten Wohnungsvermittlungen stößt häufig auf Unverständnis. Die Notwendigkeit eines solchen Vorgehens sei durch ein Gedankenexperiment illustriert. Ein Kommunalpolitiker habe die Möglichkeit, zehn Haushalte mit dringendem Wohnbedarf angemessen zu versorgen. Der Vermieter biete an, im nächsten Jahr die doppelte Zahl von Haushalten mit Wohnungen zu versorgen, wenn die Stadt ihm jetzt eine freie Vermietung zugesteht. Ein Kommunalpolitiker, der auf dieses Angebot eingeht, handelt so, als ob er eine Diskontrate von weniger als 100 % für die Bewertung von Vermittlungen benutzt. Angenommen, das Angebot hätte gelautet, die doppelte Anzahl nach zehn Jahren zu versorgen. Wer ein solches Angebot ablehnt, diskontiert mit einer Rate von mehr als 7 %.

aktuellen Wertes unbedeutend solange sie im Zeitablauf konstant bleibt.<sup>38</sup> Unter diesen Annahmen berechnet sich der ‘Gegenwartswert’ einer Bindung der Dauer  $T_{bel}$  wie folgt:<sup>39</sup>

$$O_{Bar} = \int_0^{T_{bel}} fl \cdot e^{-r_e \cdot t} dt = \frac{fl}{r_e} (1 - e^{-r_e \cdot T_{bel}}) \quad (1)$$

Kommt zu dieser Option auf die Belegung noch eine sofortige Vermittlung am Anfang hinzu, etwa der Erstbezug im Sozialen Wohnungsbau, so erhöht sich die Zahl der Vermittlungen und damit der Wert des Instrumentes um eins.

$$V_{Bar} = 1 + \frac{fl}{r_e} (1 - e^{-r_e \cdot T_{bel}}) \quad (2)$$

Diese Größe wird im folgenden als Gegenwartswert der erwarteten Vermittlungen bezeichnet. Mit Hilfe der Formeln 1 und 2 lassen sich die ‘Nutzen’ unterschiedlicher Instrumente der Belegungssteuerung hinsichtlich ihrer zeitlichen Struktur vergleichbar machen. Ihre Bedeutung für die spätere Kosten–Nutzen–Analyse rechtfertigt es, diese Formeln etwas ausführlicher zu interpretieren.

Betrachten wir zunächst ein Beispiel. Bei einer Fluktuationsrate von 8% ( $fl = 0,08$ ), einem effektivem Realzins von 4% (in kontinuierlicher Diskontierung ( $r_e = 3,92\%$ )) und einer dreißigjährigen Bindungsdauer ( $T_{bel} = 30$ ) beträgt der Gegenwartswert der erwarteten Vermittlungen  $O_{Bar} = 1,41$ . Der entsprechende Wert für eine fünfjährige Option ist 0,36. Addiert man die Belegung bei Erwerb der Bindung hinzu, ergeben sich die Gesamtwerte  $V_{Bar}$  für den ‘typischen’ Sozialen Wohnungsbau mit 2,41 und das ‘typische’ Prämienprogramm mit 1,36 Vermittlungen. Bei einer sechsmal längeren Bindungsdauer wird im Sozialen Wohnungsbau lediglich das 1,77fache der Vermittlungen des Prämienprogrammes erreicht. Nimmt man für die Fluktuationsrate  $fl$

---

<sup>38</sup>Der diesbezüglichen Unsicherheit ist bei der Wahl des realen Diskontsatzes Rechnung zu tragen.

<sup>39</sup>Aus Gründen der analytischen Klarheit wird hier wie auch im folgenden eine kontinuierliche Darstellung gewählt. (Zur Begründung siehe Abschnitt 6.2.) Dies hat allerdings zur Folge, daß (Jahres)Zins- und Wachstumsraten in ihr kontinuierliches Äquivalent umgerechnet werden müssen bevor sie in die Formeln eingesetzt werden können. Die Angaben in Text und Tabellen beziehen sich zum besseren Verständnis immer auf die üblichen Jahresraten.

Tabelle 20: Gegenwartswert der erwarteten Vermittlungen ( $V_{Bar}$ ) bei einer Fluktuationsrate von 8%

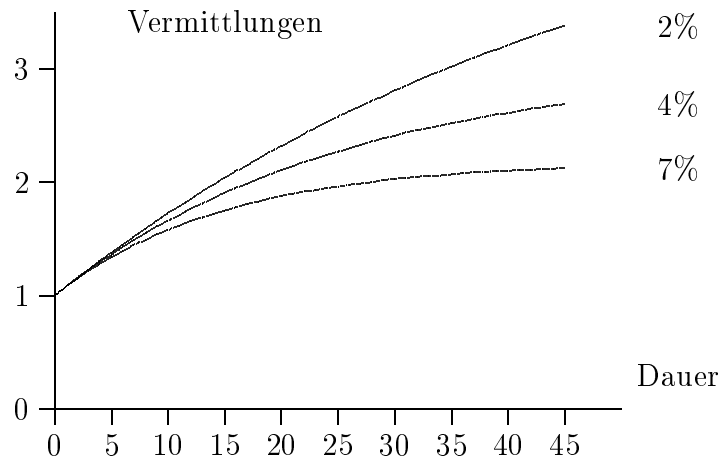
Dauer	Diskontsatz					
	2%	3%	4%	5%	6%	7%
0	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
5	1,38	1,37	1,36	1,35	1,35	1,34
10	1,73	1,69	1,66	1,63	1,61	1,58
15	2,04	1,97	1,91	1,85	1,80	1,75
20	2,32	2,21	2,11	2,02	1,94	1,88
25	2,58	2,41	2,27	2,16	2,05	1,96
30	2,81	2,59	2,41	2,26	2,13	2,03
35	3,02	2,74	2,52	2,34	2,19	2,07
40	3,21	2,88	2,61	2,41	2,24	2,10
45	3,38	2,99	2,69	2,46	2,27	2,13

nur 5% an, so sinken die Gesamtwerte auf 1,88 und 1,23; die Überlegenheit des Sozialen Wohnungsbaus schrumpft auf das 1,53fache.

Warum sinkt die Vorteilhaftigkeit des Sozialen Wohnungsbaus, wenn die Fluktuationsrate fällt? Dies liegt daran, daß beide Instrumente eine Option (wenn auch unterschiedlicher Dauer) mit einer Belegung am Anfang verknüpfen. Der Wert der reinen Option verhält sich proportional zur Fluktuationsrate, die Erstvermittlung ist jedoch unabhängig von der Fluktuation. Eine niedrigere Fluktuationsrate entwertet damit jenes Instrument überproportional, bei dem die Option einen größeren Anteil ausmacht.

Da die Fluktuationsrate mit dem Wohnungsmarktzyklus korreliert, haben Optionen für die Unterbringung von Dringlichkeitsfällen in Anspannungsphasen einen reduzierten Wert. Die jüngste Anspannung auf den Wohnungsmärkten hat deutlich gemacht, daß die 'Belegungsrechte' im Sozialen Wohnungsbau gerade dann nicht für die Versorgung von Dringlichkeitsfällen zur Verfügung stehen, wenn dies besonders notwendig wäre. Im Sozialen Wohnungsbau wird die Fluktuationsrate darüber hinaus auch durch die Mietbindung der Wohnungen künstlich niedrig gehalten. Man muß sich vor Augen halten, daß bei einer Fluktuationsrate von 5%, wie sie im Sozialen Wohnungsbau derzeit z.T. noch unterschritten wird, auf 1.000 Belegungsbindungen nur 50 pro Jahr freiwerdende Wohnungen kommen.

Abbildung 6: Gegenwartswert der Vermittlungen, Bindungsdauer und Zinssatz



Der Wert einer langen Bindungsdauer wird auch durch die Diskontrate gemindert. Damit stellt sich die Frage, mit welchem Realzins zukünftige Vermittlungen zu diskontieren sind. Diese Frage ist nicht abschließend zu beantworten. Die verwendete Diskontrate soll die Zeitpräferenz und die realen Unsicherheiten zum Ausdruck bringen. Zu den letzteren gehören z.B. die Unsicherheit über den künftigen Bedarf an Belegungsrechten, die Fluktuationsrate etc. In Tabelle 20 sind die Gegenwartswerte der erwarteten Vermittlungen für Instrumente, die eine anfängliche Vermittlung mit einer anschließenden Bindung kombinieren, unter alternativen Annahmen bezüglich der Zinsraten und der Bindungsdauer wiedergegeben. Zur Illustration siehe auch Abbildung 6.

### 5.3 Auswahlkriterien und Vergabeverfahren

Die verschiedenen Instrumente der Belegungssteuerung unterscheiden sich hinsichtlich der Möglichkeiten der Wohnungsämter, die Auswahl des Mieters zu beeinflussen. Damit stellt sich die Frage, anhand welcher Kriterien festgestellt wird, welche Haushalte begünstigt werden sollen und wie der ver-



bleibende Ermessensspielraum auf Behörde und Vermieter zu verteilen ist.

### 5.3.1 Kriterien zur Eingrenzung der Zielgruppe

Vor dem eigentlichen Vermittlungsverfahren steht die Frage, anhand welcher Kriterien der Kreis der zu begünstigenden Haushalte einzugrenzen ist. In der Praxis lassen sich zwei Verfahren unterscheiden:

**Sozioökonomische Kriterien.** Maßstab für die Anspruchsberechtigung sind Einkommen, Beschäftigungsstatus, Familienstatus, Nationalität und gegebenenfalls weitere soziale Kriterien wie Haft- oder Heimentlassung, Drogenprobleme etc.

**Dringlichkeitskriterien.** Ausgangspunkt ist eine Gegenüberstellung der aktuellen oder demnächst zu erwartenden Wohnsituation mit bestimmten Wohnversorgungsnormen. Ergibt sich dabei eine erhebliche Abweichung, wird dringender Wohnbedarf konstatiert.

Explizite sozioökonomische Kriterien kommen bei den Prämienprogrammen in Frankfurt und Berlin und bei der Vergabe von Wohnberechtigungsscheinen nach §25 II.WoBauG zur Anwendung. Die relative Priorität der um eine Vermittlung im Zuge des kommunalen Vorschlagsrechtes konkurrierenden Haushalte wird dagegen von den Wohnungsämtern, wenn auch nicht ausschließlich, so doch vorrangig nach Dringlichkeitskriterien festgelegt. Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile von sozioökonomischen Kriterien und Dringlichkeitskriterien wird davon ausgegangen, daß das Ziel darin besteht, möglichst genau diejenigen Haushalte zu identifizieren, die mit Marktzugangsproblemen konfrontiert sind und daher der staatlichen Hilfe besonders bedürfen.

**Sozioökonomische Kriterien.** Es ist bereits in Abschnitt 2.2 ausgeführt worden, anhand welcher Kriterien Vermieter Bewerber selektieren. Die bisherigen Untersuchungen zu dem Thema geben Hinweise auf die sozioökonomischen Merkmale der diskriminierten Mietergruppen, sie lassen aber offen, wieviele Angehörige der jeweiligen Gesamtgruppe betroffen sind. Von Ausnahmen abgesehen (etwa erkennbare Drogenprobleme), ist nicht von vornher-

ein davon auszugehen, daß alle Haushalte, auf die eines der Kriterien zutrifft, Opfer der selektiven Vermietung werden. Auch in den von uns geführten Gesprächen wurde von den Wohnungsanbietern wiederholt darauf hingewiesen, daß sie schwer erfaßbaren Merkmalen, wie dem persönlichen Eindruck (Erscheinungsbild, Auftreten etc.), bei der Vermietungsentscheidung große Bedeutung beimessen. Es ist daher unwahrscheinlich, daß allein durch die Benennung sozioökonomischer Kriterien (Ausländer, Student oder Familie mit zwei Kinder), wie dies in Prämienprogrammen oft geschieht, die Vermittlung von Haushalten mit Zugangsproblemen zu gewährleisten ist. Der Kreis der so Eingegrenzten wird regelmäßig zu weit gefaßt sein. Auch wenn als alleiniges Kriterium die Einkommenshöhe herangezogen wird, werden neben den Haushalten, die Opfer selektiver Vermietungspraxis sind, in erheblichem Umfang Haushalte miterfaßt, die nur mit geringeren Zugangsbarrieren konfrontiert sind.

**Dringlichkeitskriterien.** Bei der Feststellung eines ‘dringenden Wohnbedarfes’ kommen in den Kommunen unterschiedliche Kriterien und verschiedenen stark formalisierte Bewertungsverfahren zur Anwendung.<sup>40</sup> Kriterien sind im allgemeinen: Unterbringung in Heimen und Unterkünften, Verlust der bisherigen Wohnung durch Kündigung, Räumung oder Unbewohnbarkeitserklärung, Überbelegungen, fehlende gemeinsame (getrennte) Wohnung (Heirat, Scheidung), mangelnde Eignung der Wohnung (Arbeitspendler, Behinderung), öffentliches Interesse an Entmietung (Sanierung, große Sozialwohnung).

Offensichtlich sind nicht alle Dringlichkeitsfälle unbedingt Haushalte mit Zugangsproblemen. Besonders deutlich wird dies im Falle der Übersiedler, von denen ein Teil — Haushalte ohne soziale Auffälligkeiten und mit guten Berufsaussichten — durchaus auch am freien Markt akzeptiert wird. Ähnliches kann für Scheidungsfälle oder jungverheiratete angenommen wer-

---

<sup>40</sup>Außer von Dringlichkeitsfällen wird auch von Wohnungsnotfällen, Wohnungsnotständen, vordringlichen Wohnungssuchenden oder vorrangigen Wohnungssuchenden gesprochen. Zur Darstellung und Analyse des Einsatzes von Punktetabellen und anderen von den Wohnungsämtern verwendeten Rangordnungsverfahren siehe Winter & Winter von Gregory (1983), Echter & Brühl (1984), Liebers (1990) und Dick (1990).

den. Nicht jede Lebenslage, die einen Wohnungswechsel dringend erforderlich macht, schließt aus, daß dieser ohne staatliche Hilfe vollzogen werden kann. Allerdings: Obwohl die Dringlichkeitskriterien der Wohnungsämtern den Selektionskriterien der Vermieter nicht entsprechen, sammeln sich in den Warteschlangen mit hoher Dringlichkeit diejenigen Mieter, die von den Vermietern aus den verschiedensten Gründen diskriminiert werden. Dies ist darauf zurückzuführen, daß es 'guten' Mietern im Laufe der Zeit eher gelingt, eine angemessene Wohnung selbständig anzumieten. Ein starkes Indiz für die Notwendigkeit der Hilfe durch das Wohnungsamt ist der Zeitraum, den der Haushalt bereits in unzureichenden Wohnverhältnissen verbringen muß. Dieser Zusammenhang wird indirekt auch dadurch belegt, daß insbesondere jene Mieter, die eines oder mehrere der in Abschnitt 2.2 aufgeführten Negativmerkmale aufweisen, auf den Wartelisten der Wohnungsämter relativ stark vertreten sind.<sup>41</sup> Es ist daher überraschend, daß der Dauer der Wohnungsnot von vielen Wohnungsämtern keine große Bedeutung bei der Festlegung der Prioritäten beigemessen wird.

### 5.3.2 Vermittlungsverfahren

Aus Vermietersicht stellt der vom Wohnungsamt betreute Teil der Wohnungssuchenden tendenziell eine Negativauslese dar, die allerdings in sich sehr heterogen ist. So läßt eine vom Wohnungsamt anerkannte hohe Dringlichkeit zwar die Vermutung zu, daß es sich um einen Angehörigen der diskriminierten Mietergruppen handelt. Sie gibt jedoch keinen Hinweis darauf, ob der Haushalt auf die Hilfe des Wohnungsamtes angewiesen ist, weil seine Vertragstreue bezweifelt wird oder seine Sozialverträglichkeit Probleme aufwirft. Die mangelnde Übereinstimmung zwischen den Selektionskriterien der Kommune und denen der Vermieter wirft die Frage nach dem Vermittlungsverfahren auf: Wer entscheidet mit welchem Ermessensspielraum darüber, welcher Mieter vermittelt wird? Hinsichtlich der Verteilung des Ermessensspielraumes finden sich die folgenden Vergabeverfahren:

---

<sup>41</sup>Siehe hierzu auch Osendorf (1990).

**Objektbezogene Zuweisung.** Der anspruchsberechtigte Mieter wird dem Vermieter für eine konkrete Wohnung durch die Kommune zugewiesen. Dieses Verfahren wird zum Beispiel bei den Gewährleistungswohnungen in Köln angewendet.

**Objektbezogener Vorschlag.** Das Wohnungsamt hat ein Vorschlagsrecht für eine ganz bestimmte Wohnung, im Regelfall eine Dreier-Liste, aus der der Vermieter wählen kann.

**Subjektbezogene Zuweisung.** Der anspruchsberechtigte Mieter wird durch die Kommune benannt. Der Vermieter ist frei in der Auswahl der Wohnung. Dieses Verfahren wird in einer Reihe von Kooperationsverträgen praktiziert. Es setzt bei den Anbietern einen größeren Wohnungsbestand voraus.

**Kriterienkatalog mit Prüfvorbehalt.** Die staatliche Seite bestimmt nur die Kriterien, die der Mieter erfüllen muß. Deren Überprüfung kann entweder fallweise bei Abschluß eines Mietvertrages oder aber im voraus wie beim WBS vorgenommen werden. Dem Vermieter verbleibt damit eine erhebliche Wahlfreiheit.

Selbstverständlich ist auch eine Kombination der Verfahren möglich. Einen interessanten Kompromiß im Hinblick auf die Verteilung des Ermessensspielraumes bietet beispielsweise das Düsseldorfer Prämienprogramm. In diesem Programm haben die Vermieter — wie bereits erwähnt — die Möglichkeit, zwischen verschiedenen ‘Problemgruppen’ (wie Obdachlose, kinderreiche Familien, ausländische Arbeitnehmer u.a.) zu wählen. Der Mieter selbst wird dann von der Kommune aus der Dringlichkeitsliste vorgeschlagen.

Diese Auswahlverfahren sollen nun danach beurteilt werden, (a) inwieweit sie die Auswahlmöglichkeiten des Mieters durch eine administrative Zuteilung ersetzen und (b) ob sie die Überwindung von Zugangsbarrieren sichern, ohne dem Vermieter dabei vermeidbare Belastungen aufzubürden.

Auswahlverfahren, die lediglich die Einhaltung sozioökonomischer Kriterien vorschreiben, haben zunächst einmal den Vorteil, daß der Zuordnungsprozeß von Haushalten und Wohnungen weiterhin dezentral über den Markt abläuft.

Dies bedeutet, daß die begünstigten Haushalte die Wahl aus der Gesamtheit der für sie reservierten Wohnungen haben. Es ist also nicht erforderlich, in einem administrativen Verfahren, die Präferenzen des Haushaltes zu erfassen und die hierzu passende Wohnung zu ermitteln. Da jedoch umgekehrt auch den Vermietern eine erhebliche Wahlfreiheit bezüglich des Mieters eingeräumt wird, ist dieses Verfahren nur beschränkt zur Lösung von Zugangsproblemen geeignet. Es ist davon auszugehen, daß sich die Vermieter aus der berechtigten Gruppen jeweils die aus ihrer Sicht angenehmsten Bewerber herausuchen, welche auch sonst am Markt mit relativ geringer Diskriminierung konfrontiert sind: unter den Ausländern etwa Jugoslawen, Vietnamesen oder Türken, die bereits lange in Deutschland leben; unter den Studenten, diejenigen mit einer Mietbürgschaft der Eltern; unter den Familien mit Kindern solche, deren Kinder bereits fast erwachsen sind, die ein hohes Einkommen haben etc. Lediglich, wenn es gelingt die Gruppe der Anspruchsberechtigten zielgenau einzugrenzen, ist die Überwindung von Zugangsbarrieren mit einem ansonsten weitgehend ungestörten Allokationsmechanismus über den Markt zu erwarten. Dieses Verfahren erscheint daher nur in der Kombination mit restriktiven Dringlichkeitskriterien, bei denen der Zeitfaktor ein stärkeres Gewicht erhält, geeignet das Zugangsproblem zu kompensieren.<sup>42</sup>

Die ersten beiden Verfahren haben den Nachteil, daß sie die Kommune mit der Auswahl der geeigneten Wohnung belasten. Inwieweit die Kommunen in der Lage sind, die Informationen zu sammeln und angemessen auszuwerten, die eine optimale Zuordnung der Berechtigten auf die freiwerdenden Wohnungen erst möglich machen und wieviele Auswahlmöglichkeiten sie den Antragstellern im Verfahren einräumen, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Von der Vermieterseite wurden die diesbezüglichen Fähigkeiten der Wohnungsämter sehr unterschiedlich beurteilt. Die Tatsache, daß der Mieter eine angebotene Wohnung akzeptiert, kann angesichts seiner geringen Chancen, ohne staatliche Hilfe überhaupt Wohnungen angeboten zu bekommen (und der oft noch hinzukommenden Mietbindung) nur als schwacher Hinweis auf eine effiziente Wohnungsvermittlung gelten.

---

<sup>42</sup>In ähnlichem Sinne Liebers (1990).

Betrachten wir die Verfahren nun unter dem Aspekt ihrer Risiken für den Vermieter. Wie in Abschnitt 2.2.2 dargestellt, ist davon auszugehen, daß sich die Vorstellungen der einzelnen Vermieter darüber, was die Sozialverträglichkeit eines Bewerbers ausmacht, voneinander unterscheiden. Insofern gibt es für viele konkrete ‘Problemmieter’ einzelne Vermieter, die eine größere Bereitschaft haben, gerade einen solchen Fall zu akzeptieren als der Durchschnitt der Wohnungsanbieter. Umgekehrt wird der Vermieter für eine konkrete Wohnung einen ganz bestimmten Typ von ‘Problemmietern’ anderen gegenüber bevorzugen — etwa in einem Haus mit überwiegend jungen Familien eine Familie mit Kindern oder Alleinerziehende, in einem Objekt mit vielen Türken einen türkischen Bewerber oder gerade in diesem Fall auch keinen weiteren mehr etc. Die beiden erstaufgeführten Verfahren bergen aus Sicht der Vermieter das Risiko, daß das Wohnungsamt für ein konkretes Objekt gerade solche Fälle zuweist oder vorschlägt, die sie am ‘wenigsten brauchen’ können. Die Bedeutung dieses Risikos wird unterstrichen durch die Bereitschaft von Wohnungsunternehmen, weitgehende Verpflichtungen zu übernehmen um objektbezogene Belegungen nach §5a WoBindG oder nach §4 Abs.4 WoBindG abzuwenden (Siehe die Ausführungen in Abschnitt 3.2).

Ein objektgebundenes Recht auf einen Dreieuvorschlag erfordert einen erheblichen Koordinierungsaufwand, ohne das Risiko einer unpassenden Zuweisung für den Vermieter wirklich zu beseitigen. Auswahlverfahren, bei denen der Vermieter entweder die Gruppenzugehörigkeit des Mieters oder die im Einzelfall zu vergebende Wohnung bestimmen kann, reduzieren die Risiken von späteren sozialen Unverträglichkeiten, ohne daß hierdurch die gezielte Vermittlung von Haushalten mit Zugangsproblemen in Gefahr geraten muß. Sie werden daher von der Vermietersseite bereitwilliger akzeptiert. Bei diesen Verfahren begibt sich die Kommune allerdings der Möglichkeit, selbst einen gezielten Einfluß auf die räumliche Verteilung der ‘Problemmieter’ zu nehmen.

## 5.4 Staatliche Gegenleistungen

Um zu erreichen, daß souveräne Wohnungseigentümer der Kommune einen Einfluß auf die Belegung einräumen, muß der Staat attraktive Gegenleistun-

gen anbieten. Diese Gegenleistungen werden in verschiedenen Formen gewährt:

**Prämien.** Dem Vermieter wird ein einmaliger Zuschuß bei Abschluß des Mietvertrages gezahlt. In der Regel muß die Prämie anteilig wieder zurückerstattet werden, wenn der Mietvertrag innerhalb der Bindungsfrist aufgelöst wird und die Wohnung nicht wieder an einen berechtigten Mieter vermietet wird.

**Laufende Zuschüsse und verbilligte Kredite.** Dies sind die wichtigsten Instrumente im Sozialen Wohnungsbau.

**Verzicht auf Feststellung nach §5a WoBinG.** Die Kommune verzichtet auf ihr objektbezogenes Vorschlagsrecht nach §5a WoBinG und erhält dafür erweiterte subjektbezogene Vorschlagsrechte (Bremer Vertrag).

**Staatliche Sicherungsleistungen.** Hierzu gehören insbesondere die Übernahme von Bürgschaften für Mietforderungen und gegebenenfalls die bei Auszug fällig werdende Renovierung der Wohnung.

**Kündigungsoption.** Dem Vermieter wird es durch eine Einschränkung des Kündigungsschutzes erleichtert, die Verfügungsgewalt über die Wohnung wiederzuerlangen.

**Soziale Betreuung des Mieters.** Die Sozialfürsorge verpflichtet sich zu einer besonders intensiven Betreuung von 'Problemmietern', um sozialen Konflikten etc. vorzubeugen.

**Sonstige.** Hierzu zählen unter anderem die Überlassung städtischen Baulandes, eine (implizite) Verknüpfung der Gewährung von Belegungsrechten mit dem Zugang zur Förderung im Sozialen Wohnungsbau, die Verknüpfung mit öffentlichen Modernisierungshilfen etc.

Ist die Kommune selbst Eigentümer der Wohnungen, entfällt die Notwendigkeit von Gegenleistungen — vorausgesetzt, das Wohnungs- bzw. Sozialamt kann sich mit seinen Vorstellungen administrativ durchsetzen. Dies bedeute freilich nicht, daß damit unmittelbar öffentliche Mittel zu sparen sind.

Die sich als Folge der Belegungssteuerung einstellenden Mehrkosten schlagen sich in Form von Mietausfällen, erhöhten Instandhaltungskosten, Leerständen und Verwaltungsaufwendungen bei den kommunalen Unternehmen oder Liegenschaftsämtern nieder. So gesehen besteht die ‘Gegenleistung’ in diesen Fällen in der Bereitschaft, die anfallenden Mehrkosten in zukünftigen Haushaltsgesetzen abzudecken.

Die Vielfalt der Maßnahmen, mit denen der Staat bei unabhängigen Vermietern die Bereitschaft zur Vermietung an Problemhaushalte erhöhen kann, soll im weiteren auf die folgenden Varianten reduziert werden:

1. pauschale Kompensation für erwartete Mehrkosten und die damit verbundenen Risiken (Prämien, Zuschüsse und Kredite, Sonstige),
2. Erstattung dieser Kosten bei Entstehung und damit Übernahme des Risikos (staatliche Sicherungsleistungen),
3. Zurückverlagerung der Risiken auf den Mieter durch eine Einschränkung des Kündigungsschutzes,
4. Verminderung der Kosten und Risiken.

In Abschnitt 2.2.2 wurde ausgeführt, daß Wohnungsanbieter zur selektiven Vermietung greifen, wenn andere Formen der Diskriminierung — wie Preisdiskriminierung, Forderung von Sicherheiten oder Verweigerung des Kündigungsschutzes — nicht möglich oder weniger wirksam sind. Jetzt zeigt sich, daß alle Maßnahmen des Staates, mit Ausnahme solcher die Kosten und Risiken objektiv vermindern helfen, der einen oder anderen Form der Diskriminierung zugeordnet werden können. Dies ist nicht überraschend, da ein Vermieter, der die einzelnen Mietergruppen mit unterschiedlichen Einnahmen und Kosten in Verbindung bringt, diese nie gleich behandeln wird. Die staatliche Belegungssteuerung kann lediglich zu verhindern suchen, daß diese Ungleichbehandlung die Form selektiver Vermietung annimmt und dem Mieter die Last anderer Formen der Diskriminierung abnehmen.



### 5.4.1 Pauschale Kompensation oder Risikoübernahme

**Pauschale Kompensation.** Hierzu zählen alle Maßnahmen, bei denen die staatliche Gegenleistung nicht von der tatsächlichen Höhe eventueller Mehrkosten abhängt. Am klarsten ist dieses Konzept in Prämienprogrammen verwirklicht, bei denen die Kommune gegen die Zahlung einer Prämie das Recht erhält, Einfluß auf die Auswahl des Mieters zu nehmen. Diese Prämie darf nicht niedriger sein als die vom Vermieter erwarteten Mehrkosten. Insofern kann auch davon gesprochen werden, daß der Staat die durchschnittlichen Mehrkosten übernimmt. Da der Vermieter das Risiko im Einzelfall jedoch weiterhin trägt, wird die Höhe der Prämie, die notwendig ist, um den Vermieter zur Übernahme der Risiken zu bewegen, auch von der Risikoaversion des Vermieters bestimmt. Pauschale Subventionen entsprechen dem Prinzip der Preisrationierung, bei der ein personenspezifischer Zuschlag zur Miete den Vermieter für die Kosten und Risiken aus der Vermietung an ‘Problemmieter’ kompensiert.

Aus der öffentlichen Diskussion über den Sozialen Wohnungsbau sind Thesen bekannt, die besagen, daß sich durch eine Umstellung der Subventionsmodalitäten, etwa eine Umstellung von Zuschüssen auf Kredite, erhebliche Einsparungen realisieren ließen. Aus analytischer Sicht sind derartige Vorstellungen zunächst einmal wenig plausibel. Ein rational kalkulierender Investor wird unabhängig von der Form der Kompensation deren tatsächlichen Subventionswert ausrechnen und prüfen, ob dieser zum Ausgleich der Nachteile ausreicht. Solange die mit dem staatlichen Einfluß auf die Belegung verbundenen Nachteile gleich sind, wird er auch die gleiche Subvention erwarten.

Aus dieser Sicht ist es zunächst gleichgültig, ob Belegungsrechte durch Prämien, Zuschüsse, billige Kredite, die Bereitstellung von Bauland unter dem Marktpreis oder die Aufnahme in andere, entsprechend großzügig konditionierte Subventionsprogramme erworben werden. Was in gleicher Reihenfolge jedoch abnimmt, ist die *Transparenz* der Kosten für den Staat. Die mieterbedingten Mehrkosten wie auch das Risiko des Vermieters bleiben von den verschiedenen Varianten dagegen unberührt. Als zweites Bewertungskriterium kann das *Sanktionspotential* zur Beurteilung pauschaler Kompensationen

herangezogen werden. Das Sanktionspotential ist gut, wenn die Subvention verweigert oder sofort eingestellt werden kann, wenn die angestrebten Vermittlungen nicht zustande kommen. Dies ist bei Prämienprogrammen zumindest bei der anfänglichen Vermietung der Fall. Daß die Vermieter bei einer Auflösung des Mietvertrages während der Bindungsdauer tatsächlich erneut nach Richtlinien vermieten bzw. die Prämien zeitanteilig zurückzahlen, muß dagegen angezweifelt werden. Die Kontrollmöglichkeiten der Kommune sind hier sehr begrenzt. Im Sozialen Wohnungsbau ist die Gefahr der Vermietung an Haushalte, die den allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen nicht genügen, gering. Es gibt aber umgekehrt auch kaum praktikablen Sanktionen, wenn sich die Eigentümer weigern, die Vorschläge der Kommune zu akzeptieren. So ist uns mehrfach davon berichtet worden, daß Wohnungsämter sich damit abfänden, wenn Eigentümer trotz kommunalen Benennungsrechtes an einen unberechtigten Haushalt vermieten.

**Kostenübernahme.** Von der Bewohnerstruktur mitbestimmt werden insbesondere Verwaltungskosten, Instandsetzungskosten, Mietausfälle. Der Staat kann die Risiken mieterbedingter Mehrkosten übernehmen, indem er diese Kosten in nachgewiesener Höhe ersetzt.

Ein Instrument hierzu sind Ausfallbürgschaften für Mietrückstände und Renovierungskosten, die insbesondere bei Zweifeln an der Vertragstreue des Mieters in Frage kommen. In Köln sind die Sicherungsgarantien darüber hinaus auch auf Schäden am Objekt ausgedehnt worden, bei denen ein direkter Bezug zu einem bestimmten Mietverhältnis nicht hergestellt werden konnte. Der Staat übernimmt diese Risiken vollständig, wenn er Wohnraum beschlagnahmt, anmietet oder erwirbt. In den letzten beiden Fällen trägt er auch die Verwaltungskosten in voller Höhe.

Die gelegentlich geäußerte Vermutung, daß Bürgschaften überflüssig seien, da im Rahmen des §15a BSHG Mietschulden ohnehin von den Sozialhilfeträgern zur Abwendung einer Räumungsklage übernommen würden, ist irreführend. Das BSHG begründet keinerlei Rechtsanspruch des Vermieters gegenüber den Sozialhilfeträgern. Er kann eine Erstattung nur erwarten, wenn es zur Räumungsklage kommt und dem beklagten Mieter ein Sozialhilfean-

trag bewilligt wird. Selbst in diesem Fall, der bereits einigen administrativen Aufwand seitens des Vermieters voraussetzt, bleiben etwaige Schäden an der Mietsache in der Regel ungedeckt. In unseren Gesprächen mit Wohnungsanbietern wurde mehrfach darauf hingewiesen, daß selbst eine Mietübernahmebescheinigung des Sozialamtes nur eine geringe Sicherheit darstellt.

**Risikoteilung und Anreizprobleme.** Risiken sind dann gut geteilt, wenn Versicherungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden, ohne Anreize für effizientes Verhalten zu gefährden.<sup>43</sup> Insbesondere kleinere Wohnungsanbieter werden bei einer pauschalen Förderung, etwa durch Vermittlungsprämien, über die durchschnittlich erwarteten Mehrkosten hinaus einen ‘Risikozuschlag’ fordern. Die Belastung der öffentlichen Haushalte ließe sich demnach senken, wenn der Staat dem Vermieter eine Versicherung — etwa in Form von Ausfallbürgschaften — anbietet. Anbieter mit einem großen Wohnungsbestand bedürfen einer solchen Versicherung weniger.

Die staatliche Übernahme eines Teils der mieterbedingten Risiken ist jedoch auch unter dem Aspekt von Vertrauensproblemen zwischen Wohnungsamt und Vermieter zu betrachten. Nehmen wir zunächst die Perspektive des Wohnungseigentümers ein. Aus Vermietersicht gibt es Haushalte, die als nicht ‘mietvertragsfähig’ gelten und daher bei realistischen staatlichen Kompensationen unzumutbar bleiben — auch wenn sich die Ansichten darüber, wo die Grenze zu vermittelbaren Problemmietern zu ziehen ist, unterscheiden.<sup>44</sup> Wohnungsanbieter werden immer befürchten, daß das Wohnungsamt seinen Einfluß auf die Mieterwahl nutzt, um Haushalte zu vermitteln, die sie nicht für mietvertragsfähig halten. Solche Befürchtungen werden unter Umständen noch verstärkt, wenn die Kommune bereit ist, einen hohen Preis für die Vermittlung zu bezahlen.

Dieses Mißtrauen ist bei den privaten Wohnungsanbietern, die nicht über eingefahrene politische Verbindungen zu den Wohnungsämtern verfügen, be-

---

<sup>43</sup>Siehe auch Hubert & Tomann (1990).

<sup>44</sup>Diese Einschätzung wurde auch von Vermietern, die grundsätzlich bereit waren, Belegungsrechte an die Kommunen abzutreten — oder dieses bereits getan hatten — immer wieder geäußert.

sonders ausgeprägt. Aber auch die ehemals gemeinnützigen und die städtischen Wohnungsunternehmen, die grundsätzlich ein kooperatives Verhältnis zur politischen Administration haben, drängen die Kommunen, nur 'mietvertragsfähige' Bewerber zuzuweisen. Bedingt durch die kurze Laufzeit von Kooperationsverträgen — soweit es solche überhaupt gibt — behalten sich die Unternehmen darüber hinaus die Option vor, die Kooperation jederzeit aufzukündigen, wenn sie sich hintergangen fühlen. Solche Sanktionen stehen Vermietern mit kleinem Bestand, die nur sporadisch an entsprechenden Programmen teilnehmen, nicht zur Verfügung.

Bürgschaften können hier eine doppelte Funktion erfüllen. Zum einen sichern Sie den Eigentümer gegen eventuelle Mehrkosten einer Veränderung der staatlichen Vermittlungspraxis ab. Zum anderen signalisiert die Kommune durch die Bürgschaft ihr eigenes Vertrauen in den Bewerber. Schließlich liegt es im Falle der Risikoübernahme in ihrem eigenen Interesse, Bewerber vorzuschlagen, von denen zu erwarten ist, daß sie ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen werden. Je gezielter die Kommune auf die Belegung Einfluß nehmen will, desto stärker wird sie auch bereit sein müssen, die daraus resultierenden Kosten in der tatsächlich angefallenen Höhe zu übernehmen.

Aus der Perspektive der Kommune ist die Erstattung nachgewiesener Kosten nun aber ihrerseits nicht ohne Probleme. Zunächst einmal macht sie eine Prüfung der Korrektheit von Abrechnungen erforderlich — sie ist also aufwendiger zu administrieren als pauschale Subventionen. So muß z.B. geprüft werden, ob Handwerkerrechnungen tatsächlich für die Renovierung einer ganz bestimmten Wohnungen angefallen sind — was insbesondere bei Unternehmen mit eigenen oder wirtschaftlich verbundenen Regiebetrieben Schwierigkeiten aufwirft. Darüberhinaus lähmt die Kostenerstattung auch den Anreiz des Wohnungsanbieters, sich um eine Senkung dieser Kosten zu bemühen (Siehe auch Abschnitt 3.4.1). Über die sachliche Richtigkeit hinaus müßte geprüft werden, ob die geforderten Kosten nach Lage der Dinge auch notwendig sind, also auch bei effizienter Wirtschaftsweise nicht hätten unterschritten werden können. Die diesbezüglichen Fähigkeiten des Staates sollten nicht allzu hoch veranschlagt werden.

Diese Überlegungen zeigen einen wichtigen ‘trade off’ in der Belegungssteuerung auf: Je größer der Einfluß des Staates auf die Wohnungsbelegung sein soll, desto größer werden der Kontrollaufwand und/oder die Kostenineffizienz, da Risiken zunehmend vom Staat übernommen werden müssen. Die Bedeutung dieser Zwangslage wird auch durch die häufig anzutreffende institutionelle Dreigliederung der kommunalen Wohnungsversorgung belegt. Unter direkter Verwaltung der Kommune steht die Betreuung kaum zu vermittelnder Haushalte in Obdachloseneinrichtungen. Auf diese Bestände hat die Stadt praktisch beliebigen Zugriff, die sachliche Haushaltskontrolle ist gewährleistet, an die Effizienz der Bewirtschaftung werden jedoch erhebliche Zugeständnisse gemacht. Kommunale Unternehmen bewirtschaften den Teil des Wohnungsbestandes, der für Randgruppen, Haushalte mit Zugangsproblemen und allgemein sozial schwache aber mietvertragsfähige Gruppen herangezogen wird. Die wirtschaftliche Unabhängigkeit hilft, Kosten durch ein effizienteres Management zu senken, erschwert es aber zugleich, den Bestand für die Belegungssteuerung zu mobilisieren. In dem Maße wie die Budgetrestriktion des Unternehmens durch die haushaltsmäßige Abdeckung nachgewiesener Kosten aufgeweicht wird, nähert man sich wieder der unmittelbaren Eigenverwaltung. So gesehen macht es wenig Sinn, die disziplinierende Wirkung einer selbständigen Gewinn- und Verlustrechnung dadurch wieder aufzuheben, daß man dem Unternehmen Sozialverpflichtungen ohne angemessene monetäre Kompensation aufbürdet. Private Unternehmen versorgen den vergleichsweise unproblematischen Teil der Haushalte. Sie werden im Gegenzug mit der pauschalen Förderung im sozialen Wohnungsbau kompensiert.<sup>45</sup>

Ein Kompromiß hinsichtlich der konfligierenden Anreizwirkungen würde erreicht, wenn eine pauschal gewährte Sockelprämie mit einer (Teil)Bürgschaft verknüpft wird, mit der die Kommune entweder einen Anteil der Kosten (z.B. der Hälfte) oder Kosten oberhalb eines Eigenanteils übernimmt. Ein solches Angebot ist auch bei Unternehmen im kommunalen Besitz einer rein administrativ erzwungenen Zuweisung gegenüber vorzuziehen.

---

<sup>45</sup>Pauschal ist die Förderung im Sozialen Wohnungsbau natürlich nur im Hinblick auf die hier interessierenden mieterbedingten Mehrkosten.

Die Angebote zum Erwerb von Belegungsrechten sollten sich daher immer gleichermaßen an private und kommunale Anbieter wenden.

#### 5.4.2 Einschränkung des Kündigungsschutzes

Der gesetzliche Kündigungsschutz nach dem WKSchG wird immer gewährt, wenn es zu einem privatrechtlichen Mietvertrag zwischen dem Wohnungsbesitzer und dem begünstigten Haushalt kommt. Da die gesetzlichen Vorschriften eine Befristung der Verträge aus Gründen, die in der Person des Mieters liegen, ausschließen, genießt der Mieter in diesem Fall einen recht weitgehenden Kündigungsschutz. Da insbesondere die weniger professionellen privaten Vermieter vor dem Aufwand von Kündigungs- und Räumungsverfahren zurückschrecken, ist zu erwarten, daß ihre Bereitschaft zur Vermietung an potentielle ‘Problemmieter’ erhöht werden könnte, wenn ihnen die Option geboten würde, im Falle von Schwierigkeiten den Vertrag aufzulösen. Diese generelle Einschätzung wurde in unseren Gesprächen mit privaten Wohnungsanbietern durchgängig bestätigt. Darüber hinaus betonten aber auch eine Reihe von Gesprächspartnern aus (z.T. kommunalen) Wohnungsunternehmen, die mit Kündigungsverfahren bei Zahlungsrückständen wenig Schwierigkeiten haben, daß Nachbarschaftskonflikte die Möglichkeit späterer Umsetzungen wünschenswert erscheinen lassen.<sup>46</sup>

Der Kündigungsschutz konnte in der Vergangenheit nur durch besondere Rechtskonstruktionen, wie etwa die einvernehmliche Beschlagnahme, unterlaufen werden. Durch die neue Zwischenmieterregelung des §564 b BGB können die Kommunen Wohnraum anmieten und diesen an die Haushalte aufgrund von Unterbringungssatzungen oder befristeten Mietverträgen weitergeben. Im Rahmen der Belegungssteuerung erfüllt die Einschränkung des Kündigungsschutzes zwei Funktionen:

---

<sup>46</sup>Es soll hier nicht der Eindruck entstehen, es würde einer generellen Liberalisierung des Kündigungsschutzes das Wort geredet. Die Frage, ob der gesetzliche Kündigungsschutz grundsätzlich sinnvoll ist oder nicht, kann hier nicht beantwortet werden. Zur diesbezüglichen Kontroverse siehe: Eekhoff (1981), Niederberger (1985), Miron (1990) und Hubert (1991). Hier geht es lediglich darum, ob durch Ausnahmeregelungen Marktzugangsprobleme bestimmter Bevölkerungsgruppen leichter gelöst werden können.

**Erprobungsphase.** Hierbei wird eine (kurze) Phase eingeschränkten Kündigungsschutzes dem angestrebten Mietverhältnis zwischen Wohnungseigentümer und Untergebrachten vorgeschaltet.

**Langfristige Anmietung.** Die Möglichkeit (Unter)Mietverhältnisse bei Beendigung des Hauptmietverhältnisses aufzulösen, ermöglicht es der Kommune, Objekte für längere Zeiträume anzumieten. Ohne eine solche Möglichkeit liefe sie Gefahr, schadensersatzpflichtig zu werden, wenn sie das Objekt nicht vertragsgemäß geräumt übergeben kann.

Eine zunächst befristete Unterbringung wird in der Literatur oft abgelehnt, weil sie angeblich die Wohnungsversorgung des 'Problemhaushaltes nicht dauerhaft löst' (IWU 1991). Dem ist entgegenzuhalten, daß die Dauerhaftigkeit nicht in jedem Problemfall gleichermaßen von Bedeutung ist. So ist ein Haftentlassener, der zunächst einige Zeit mit einem befristeten Vertrag untergebracht war, danach kein 'gerade Haftentlassener' mehr und mag mithin nicht einmal mehr zur Gruppe der Personen mit besonderen Zugangsschwierigkeiten gehören. Ähnliche Überlegungen können für Bewohnerinnen von Frauenhäusern, aber auch für Arbeitslose etc. angestellt werden. Oft sind Lebenslagen, die Zugangsschwierigkeiten begründen, nur temporär — insofern können temporäre Lösungen sich durchaus als ausreichend erweisen.

Darüberhinaus bedeutet die den Wohnungseigentümern beim 'Mieten auf Probe' eingeräumte Kündigungsoption nicht, daß die Wohnung auch in jedem Fall geräumt werden muß. So sind in den Jahren 1987 bis 1989 in Bremen weniger als 1% der Einweisungen Umsetzungen aufgrund von Beschwerden gewesen. Es ist im Gegenteil davon auszugehen, daß die Eigentümer aufgrund der zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen bereit sein werden, mit einem (großen) Teil der ehemaligen Untergebrachten später normale Mietverträge abzuschließen. Es darf nicht vergessen werden, daß die Diskriminierung bereits einsetzt, wenn sozioökonomische Merkmale mieterbedingte Mehrkosten *wahrscheinlicher* machen. Für einen Teil der Haushalte besteht somit die Hoffnung, zu einem späteren Zeitpunkt 'normale' Mietverträge vereinbaren zu können, wenn erst einmal eine mietähnliche Unterbringung gelingt. Daß sich die Befürchtungen der Vermieter in vielen Fällen nicht bestätigen, zeigen auch die Erfahrungen in Köln und — mit leichten Einschränkungen —

in Bremen. Dort konnten die Unterbringungsverhältnisse in der Regel nach einiger Zeit in Mietverhältnisse umgewandelt werden. Dabei ist allerdings zu beachten, daß in beiden Fällen mieterbedingte Mehrkosten weitgehend von der Stadt getragen werden. Durch diese Absicherung erlischt das Interesse an sozial ineffizienten Kündigungen, mit denen Vermieter die Problemfälle nur immer anderen zuschanzen. Unbestreitbar ist jedoch, daß die Mieter aufgrund des reduzierten Kündigungsschutzes einen Teil des Risikos selbst tragen. Es ist eine Frage sozialpolitischer Abwägung, ob dieser ‘Preis’ die Erleichterungen bei der Vermittlung aufwiegt.

Die Anmietung von Wohnraum zur längerfristigen Unterbringung von ‘Problemfällen’ durch die Kommune, die eigentliche Idee des ‘Leased Housing’, dürfte ohne eine Einschränkung des Kündigungsschutzes kaum möglich sein. Kein Vermieter wird der Kommune die ‘Untervermietung’ überlassen — ohne sich die Möglichkeit offen zu halten, diese Entscheidung nach Beendigung des Hauptmietverhältnisses wieder zu korrigieren. Der Verdacht wäre jedenfalls nicht leicht zu entkräften, daß die Kommune das Objekt genau zu dem Zeitpunkt mit harten ‘Problemfällen’ zu belegen versuchte, zu dem die daraus resultierenden Kosten wieder auf den Eigentümer zurückfallen.

### **5.4.3 Maßnahmen zur Reduzierung von belegungsbedingten Mehrkosten.**

Im Zentrum dieser Untersuchung stehen die Möglichkeiten, die Kosten der Belegungssteuerung durch ein effizientes Design der eingesetzten Instrumente gering zu halten. Es sei jedoch an dieser Stelle auf Möglichkeiten verwiesen, belegungsbedingte Mehrkosten selbst zu senken.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß sich soziale Unverträglichkeiten zum Teil als Segregationsproblem auffassen lassen (Abschnitt 2.2.2). Nachbarschaftsspezifische Konfliktpotentiale lassen sich verringern, wenn eine entsprechende räumliche Trennung der Bevölkerungsgruppen zugelassen wird. Auch haben unsere Gespräche Hinweise darauf gegeben, daß auf seiten der Wohnungsanbieter eine Art Arbeitsteilung herrscht, bei der die verschiedenen Anbieter sich auf unterschiedliche Zielgruppen einstellen. Eine Belegungssteuerung, die hiergegen ankämpft, wird den Wohnungseigentümern höhere



Kosten verursachen und damit höhere Kompensationen erfordern als eine, die die Verteilung der Haushalte im Raum dem Markt überläßt.

In einigen Fällen besitzt die Kommune aufgrund der sozialpflegerischen Betreuung von ‘Problemhaushalten’ einen Informationsvorsprung gegenüber potentiellen Vermietern. So kann sich etwa das Sozialamt aufgrund eigener Erfahrungen ein genaueres Bild von der ‘Mietvertragsfähigkeit’ eines Haushaltes machen, während ein Vermieter auf wenige, leicht zugängliche Sozialmerkmale angewiesen ist. Gelingt es, dem Vermieter die spezifischen Informationen in *glaubwürdiger* Weise zu vermitteln, sinkt sein Risiko bei einem Vertragsabschluß. Eine solche Kommunikation stellt allerdings hohe Ansprüche an das Vertrauensverhältnis zwischen Wohnungseigentümer und Behörde.

Der Einsatz von Sozialarbeitern stellt eine weitere Möglichkeit dar, mietenbedingte Mehrkosten zu senken. Dies gilt prinzipiell sowohl für die Erfüllung finanzieller Verpflichtungen als auch für die soziale Eingliederung. Eine Betreuung durch Sozialbehörden oder private caritative Einrichtungen ist z.B. im Bremer Vertrag und im Berliner Wohnungsnotstandsfonds vorgesehen. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen kann hier allerdings nicht beurteilt werden. In unseren Gesprächen mit Wohnungsanbietern wurden sie überwiegend gering bewertet.<sup>47</sup>

## 5.5 Belegungssteuerung und Mietbindung

Das Zugangsproblem besteht nach der hier gewählten Definition darin, daß Haushalte eine von ihnen gewünschte Wohnung nicht erhalten, *obwohl* sie bereit sind, die geforderte Miete zu bezahlen. Dementsprechend war mit der Idee des Erwerbs von Belegungsrechten im Bestand zunächst auch die Hoffnung verknüpft, auf eine Mietbindung (weitestgehend) verzichten zu können.<sup>48</sup> In der Praxis jedoch wird die Belegungssteuerung oft mit einem Eingriff in die Preisbildung verknüpft. In dieser Hinsicht können folgende Varianten unterschieden werden:

---

<sup>47</sup>Dies bestätigt entsprechende Ergebnissen bei Echter & Brühl (1984).

<sup>48</sup>BMBau (1990a), Eekhoff (1989).

**Normales Mietrecht.** Die Belegungsbindung greift nicht weiter in geltendes Mietrecht ein. Der Mieter muß den ortsüblichen Mietsprung bei der Neuvermietung tragen, spätere Mieterhöhungen richten sich nach der ortsüblichen Vergleichsmiete. Diese Variante entspricht dem ursprünglichen Vorschlag, wurde jedoch nur in einigen wenigen Prämienprogrammen verwirklicht (Vermietung an Studenten).

**Vergleichsmiete als Obergrenze der Einstiegsmiet.** Wenn die Anfangsmiete auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzt wird, erhält der Mieter vom Vermieter eine Mietsubvention in Höhe der Differenz zwischen Neuvertragsmiete und Vergleichsmiete, die mit dem Anstieg der Vergleichsmiete abgebaut wird. Diese Regelung findet sich zum Beispiel in den Prämienprogrammen in Düsseldorf, Frankfurt/Main und Freiburg.

**Mietbindung.** Von einer Mietbindung ist zu sprechen, wenn für das Objekt eine Miete vorgeschrieben wird, die unterhalb der am Markt erzielbaren Miete liegt. Die Sozialmieten im öffentlich geförderten Wohnungsbau sind das klassische Beispiel hierfür. Der Wert dieser Bindung für den Mieter hängt insbesondere von der Entwicklung der Marktmieten ab.

**Individualsubvention.** Bei dieser Variante erhält der Vermieter die Marktmiete. Die Mietbelastung des Mieters wird jedoch gemildert durch eine über das Wohngeld hinausgehende Individualsubvention. Dieser Fall liegt vor, wenn die Kommune Objekte zum Marktpreis anmietet, um sie zu einer einkommensabhängigen Miete weiterzuvermieten.

Häufig wird für Prämienprogramme eine Mietobergrenze festgelegt, um Wohnungen des gehobenen Standards, und damit mittelbar Mieter mit hohen Einkommen, von der Förderung auszuschließen. Eine solche Grenze unterscheidet sich von einer objektbezogenen Mietbindung im eigentlichen Sinne. Für diejenigen Objekte, die unter dem Limit liegen, ist die Mietgrenze praktisch nicht bindend. Bei ihnen kann die gesetzlich erlaubte Miete auch bei Teilnahme an dem Programm erzielt werden. Lediglich im unmittelbaren Bereich der Obergrenze mag es marginale Investoren geben, für die der Verzicht auf einen Teil der Mieterträge erwägenswert ist. Ein kritischer Punkt

bei diesen Regelungen ist allerdings der Zeitraum, für den die Mietobergrenze verbindlich ist. Wird dieser über die Anfangsmiete hinaus ausgedehnt — etwa auf die Dauer der Belegungsbindung — so steigt die Wahrscheinlichkeit, daß die gesetzlichen Mieterhöhungsspielräume in der Zukunft nicht vollständig ausgeschöpft werden können, es mithin doch zu einer effektiven Mietbindung kommt.

Die Verknüpfung von Belegungssteuerung und Mietbindung wird auf die unterschiedlichste Weise gerechtfertigt. Betrachten wir zunächst den bereits in Abschnitt 4.1 diskutierten Fall, daß angesichts hoher Marktmieten eine angemessene Wohnung im Verhältnis zur Zahlungsbereitschaft des Haushaltes für zu teuer gehalten wird. Da andere von der Marktlage genauso betroffene einkommensschwache Haushalte unter diesen Umständen lediglich ihre Wohngeldansprüche geltend machen können, stellt es zunächst einmal eine Verletzung des Grundsatzes der horizontalen Gerechtigkeit dar, ausgewählten Mietern in Belegungsrechtswohnungen Sondersubventionen einzuräumen. Viele Sozialpolitiker scheinen jedoch der Auffassung zu sein, daß das Wohngeld zu undifferenziert ist. Die Stärke des Wohngeldes, die Einräumung eines klaren Rechtsanspruches, wird durch den Nachteil der Anspruchsbemessung anhand einer sehr kleinen Zahl von Kriterien erkaufte. Unter diesen nimmt das Einkommen eine herausragende Stellung ein. Nun gibt es aber keine Hinweise darauf, daß gerade das Einkommen ein guter Indikator für eine zu niedrige Mietzahlungsbereitschaft wäre.<sup>49</sup> Aus sozialpolitischer Sicht ist es daher verständlich, wenn das Ausmaß der Verbilligung des Wohnens von zusätzlichen sozialen und psychologischen Umständen abhängig gemacht werden soll, ohne daß es immer möglich sein wird, diese zur Grundlage klar verbriefteter Rechtsansprüche zu machen. Die Möglichkeit, Haushalte direkt Objekten mit subventionierten Mieten zuzuweisen, räumt den staatlichen Stellen genau diesen Spielraum diskretionärer Subventionsvergabe ein. So gesehen hat auch die häufig beklagte Verzerrung der Mietenstruktur im Sozialwohnungsbestand noch ihr Gutes: die Existenz von Sozialwohnungen mit im Verhältnis zum Wohnwert völlig unterschiedlich herabsubventionierten Mieten erlaubt

---

<sup>49</sup>Selbstverständlich ist die Höhe des Einkommens entscheidend für die Mietzahlungsfähigkeit. Wird diese für zu niedrig gehalten, sind jedoch, wie in Abschnitt 4.1 erläutert, ungebundene Einkommenstransfers und nicht das Wohngeld die angemessene Antwort.

es, die Wohnkosten verschiedener Haushalte ganz unterschiedlich stark zu mindern.

Der Ermessensspielraum der Wohnungsämter bei der Subventionsvergabe mag den der Sozialämter in vielen Fällen durchaus überschreiten. Ein erstes Problem ergibt sich daraus, daß es für die Ausübung dieses Entscheidungsspielraumes — im Gegensatz zur Mittelbewilligung durch die Sozialämter — wenige gesetzliche oder sozialpolitische Vorgaben gibt. Im Zusammenhang mit der Belegungssteuerung stellen sich darüberhinaus folgende gravierende Probleme, die es angeraten sein lassen, auf eine objektgebundene Mietsubvention zu verzichten und Wege einer flexibleren Individualsubvention zu suchen — etwa durch eine entsprechende Erweiterung der Sozialhilfe. Besondere Mietvorteile, die nur im Falle einer staatlichen Wohnungsvermittlung wahrgenommen werden können, mindern den Anreiz, Wohnungsnotlagen durch marktorientierte Aktivitäten selbständig zu verhindern. Entsprechende Bemühungen werden geradezu bestraft. Wenn ein großer Teil der verbilligten Wohnungen nach Dringlichkeitskriterien vergeben wird, so verbaut sich ein grundsätzlich anspruchsberechtigter Haushalt den Zugang zur Mietsubvention, wenn es ihm gelingt, seine Wohnsituation aus eigener Kraft zu verbessern.

Darüberhinaus vergrößert die künstliche Verbilligung von Wohnungen den Kreis derjenigen, die an einem solchen Programm teilhaben wollen, und verstärkt den Druck auf administrative Rationierungsverfahren. Die damit einhergehende Einschränkung der Wahlmöglichkeiten der auf die Zuteilung angewiesenen Haushalte wird dazu führen, daß die Effizienz des Zuordnungsverfahrens sinkt. Je stärker die Mietverbilligung und je stärker der Nachfrageüberhang, desto stärker wird der Druck auf den förderbedürftigen Haushalt, auch unpassende Wohnungsvorschläge zu akzeptieren. Insofern kann die Höhe des Mietniveaus die Verbindung von Belegungssteuerung und Mietsubvention nicht rechtfertigen.

Der zweite Begründungsstrang für Mietverbilligungen, die über die Wohngeldleistungen hinausgehen, stützt sich darauf, daß es zur Vermeidung von Segregation und der Entstehung sozialer Brennpunkte sinnvoll sein kann, bewußt Wohnungen in besserer Lage und/oder Ausstattung auszuwählen, deren Miete für die Zahlungsbereitschaft/Fähigkeit der Zielgruppe zu hoch ist. Für

diese Fälle stellt sich die Frage, in welcher Form die Belegungssteuerung mit einer Mietsubvention verbunden werden soll.

Zunächst einmal macht es in einer solchen Situation wenig Sinn, nur den marktlagenbedingten Aufschlag bei Vertragsabschluß durch die Festlegung der ortsüblichen Vergleichsmiete als Einstiegsrente zu verhindern — wie dies in einer Reihe von Prämienprogrammen getan wird. Vielmehr stellt sich die grundsätzliche Frage, ob der Vermieter die Subvention in Form verminderter Mieteinnahmen erbringen soll, wofür er natürlich vom Staat entsprechend entschädigt werden will, oder ob nicht die hierfür notwendige Subvention direkt an den Mieter zu zahlen ist.

Aus Mietersicht hat die Mietbindung den Vorteil, daß sie an das Objekt gebunden und insofern sicher ist. Individualsubventionen hingegen unterliegen dem Risiko einer erneuten Bewilligung. Mittelfristig kommen noch die Unwägbarkeiten der politischen Willensbildung und der daraus resultierenden Haushaltsansätze hinzu. Jede Individualsubvention, die eine der Mietbindung entsprechende Akzeptanz beim Mieter schaffen soll, muß demnach langfristig angelegt sein.<sup>50</sup>

Aus der Sicht des Vermieters haben Mietbindungen demgegenüber entscheidende Nachteile. Der erste besteht darin, daß öffentliche Stellen zu einer nominellen Festschreibung der Mietbindung neigen — so etwa im Sozialen Wohnungsbau und dem Dritten Förderweg. Die tatsächlichen Einnahmeverminderungen gegenüber einer marktmäßigen Vermietung ergeben sich erst im nachhinein und werden stark durch die Inflationsrate mitbestimmt. Damit unterwirft eine Mietbindung den Erwerb von Belegungsbindungen einem erheblichen Inflationsrisiko. Sinnvoller erscheint demgegenüber eine klare Mietindexierung, wie sie etwa im Hannoveraner Prämienprogramm an die Wohngeldobergrenzen und in Düsseldorf an die Bewilligungsmieten im Sozialen Wohnungsbau vorgenommen wurde. Schwer verständlich ist, daß es bislang kein Subventionsprogramm gibt, das der Mietbindung die Entwicklung der Marktmieten zugrunde legt. Die Indexierung der gebundenen Miete an die Vergleichsmiete, etwa in der Form, das letztere immer um einen festen Betrag oder Prozentsatz unterschritten werden muß, wäre für den Investor in seinen

---

<sup>50</sup>Siehe zu diesem Problem auch Schellhaaß (1988)

Folgen leicht abzuschätzen und würde hinsichtlich der Rechtssicherheit vom Vergleichsmietverfahren profitieren.

Bei anderen Formen der Mietbindung sind die rechtlichen Probleme und Unsicherheiten gravierend. Sie müßten bereits im Vorfeld geklärt werden, um die Konsequenzen der Verpflichtung kalkulierbar zu machen. Während es zum Vergleichsmietensystem und zu den Sozialmieten im Sozialen Wohnungsbau eine entwickelte Rechtsprechung gibt, enthalten zeitweise Festschreibungen und Bindungen an die Wohngeldobergrenzen Unwägbarkeiten, die bei den Anbietern starke Vorbehalte gegen einen weiteren Eingriff in die Mietpreisgestaltung hervorrufen. So ist es nicht überraschend, daß der Erwerb von Belegungsbindungen im ungebundenen Wohnungsbestand bislang kaum gelungen ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Grundsätzlich ist eine Mietbindung für die Belegungssteuerung nicht erforderlich. Es wäre daher auch am einfachsten, beim Erwerb von Belegungsrechten auf jede Form der Mietbindung über die Regelungen des MHG hinaus zu verzichten. Ist eine Mietsubvention unumgänglich, um die Zielgruppe in ausgewählten Objekten unterzubringen, sind auf längere Frist angelegte Individualsubventionen einer objektspezifischen Mietbindung vorzuziehen.

## 6 Kosten der Belegungssteuerung

Ein wichtiges Kriterium für die Bewertung alternativer Instrumente der Belegungssteuerung sind die damit verbundenen Kosten für den Staat. Ein Grund für das Interesse an neuen Formen des Erwerbs und der Ausübung von Belegungsrechten sind erhoffte Einsparungsmöglichkeiten gegenüber dem traditionellen Sozialen Wohnungsbau. In diesem Abschnitt werden daher die Kosten alternativer Formen der Belegungssteuerung verglichen. Da in der wirtschaftspolitischen Diskussion (scheinbar) exakte Zahlen schnell ein unberechtigtes Eigenleben entwickeln, sollen der Berechnung die gravierenden methodischen Probleme eines solchen Kostenvergleiches vorangestellt werden. Trotz der sich ergebenden Vorbehalte gegen die Berechenbarkeit exakter Kosten werden entsprechende Kennziffern in den Abschnitten 6.3 bis 6.5 für den Sozialen Wohnungsbau, Prämienprogramme und Bürgschaften ermittelt und einer Sensitivitätsanalyse unterworfen. Abschließend werden die Kosten vergleichend bewertet — wobei bezüglich der Kosten der ‘eivernehmlichen Beschlagnahmung’ auf die Ergebnisse in Abschnitt 3.5.1 zurückgegriffen wird.

### 6.1 Zur Ermittlung, Zurechnung und Bewertung von Kosten

#### 6.1.1 Wahl der Bezugsgröße

In einer umfassenden ökonomischen Kosten–Nutzen–Analyse wären die Kosten der Belegungssteuerung dem Nutzengewinn der Individuen gegenüberzustellen. Wie bereits im Abschnitt 4.1.2 erläutert, ist eine solche Abwägung hier nicht möglich, da der Nutzen nicht quantifizierbar ist. Es muß also eine andere Bezugsgröße gefunden werden. Dabei ist allerdings zu beachten, daß sich die verschiedenen Instrumente der Belegungsteuerung hinsichtlich der Art der Einflußrechte, die dem Staat eingeräumt werden, unterscheiden.

Gemäß den Ausführungen in Abschnitt 5.2 können die Unterschiede in der zeitlichen Struktur durch Abdiskontierung des Wertes der erwarteten Vermittlungen vergleichbar gemacht werden. Leider steht eine ähnlich klare Bezugsgröße für den unterschiedlichen materiellen Gehalt der Auswahlrechte

nicht zur Verfügung. Belegungsrechte, die es erlauben den harten Kern der am Wohnungsmarkt diskriminierten Haushalte zu vermitteln, sind aus der Sicht der Kommunen mehr wert als solche, die weniger zielgenau sind. Vermieter werden für diesen Personenkreis größere Nachteile befürchten. Es ist daher zu erwarten, daß ihr Erwerb nur bei höheren Kompensationen, sprich Kosten, gelingt. Zugleich entspräche diesen Mehrkosten aber auch ein erhöhter sozialpolitischer Nutzen. Ein sinnvoller Vergleich müßte den unterschiedlichen Beitrag der Instrumente zur Überwindung von Zugangsbarrieren in einer gemeinsamen Bezugsgröße ermitteln. Hier wären zwei Ansätze denkbar:

Es könnte versucht werden, den unterschiedlichen materiellen Gehalt der Belegungsrechte anhand der Sozialprofile der vermittelten Haushalte auf einen gemeinsamen Maßstab zu bringen. In Frage käme ein Punktesystem mit dem sozialdemografischen Merkmale wie etwa alleinerziehend, Haftentlassung, Kinderreichtum, Ausländer etc. bewertet und aufsummiert werden könnten. Leider ist dieses Verfahren mit erheblicher Bewertungswillkür behaftet. Zudem reichen die vorliegenden Informationen über die Sozialstruktur der vermittelten Haushalte nicht aus, um eine solche Bezugsgröße für die verschiedenen Instrumente zu ermitteln.

Alternativ hierzu könnte die Wohnsituation vor der Vermittlung herangezogen werden. Je weiter sie hinter dem zurückbleibt, was als sozialpolitische Norm angestrebt wird, desto größer wäre der Wert einer erfolgreichen Vermittlung. Leider liegen auch die für dieses Verfahren erforderlichen Informationen über die vorangegangene Wohnsituation der vermittelten Haushalte nicht vor.

Da eine Bezugsgröße, die den sozialpolitischen Wert der Vermittlungen quantifizieren könnte, nicht zu ermitteln ist, werden im weiteren die Kosten pro Vermittlung berechnet. Es wird also verfahren, als ob jede Vermittlung den gleichen Wert hätte. Daß es sich hierbei um Vermittlungen handelt, die sich hinsichtlich des Haushaltstypes erheblich unterscheiden können, muß bei der Bewertung der Kostenkennziffern berücksichtigt werden.



### 6.1.2 Zurechnung der Kosten

Ziel einer Kostenzurechnung müßte es sein, alle mit dem Erwerb und der Ausübung von Belegungsrechten verbundenen Kosten der öffentlichen Hand zu erfassen und den Wohnungsvermittlungen zuzurechnen. Dabei wären die Kosten der Verwaltung des Programms genauso einzuschließen wie versteckte Kosten — etwa die verminderten Gewinne eines kommunalen Wohnungsunternehmens, das sich zur Übernahme von Problemmietern bereit erklärt oder die überhöhte Neubauförderung, die freie Unternehmen, die gern in den Genuß dieser Förderung kommen, veranlaßt, solche Mieter zu übernehmen, um ‘good will’ zu signalisieren. Im folgenden werden lediglich die direkten Programmkosten der öffentlichen Hand berücksichtigt.

Im Sozialen Wohnungsbau und bei einer Reihe von Prämienprogrammen werden neben den Belegungsrechten auch Mietbindungen erworben, bei ersterem auch Neubauinvestitionen veranlaßt. Eine für die Vorteilhaftigkeit der verschiedenen Instrumente ausschlaggebende Frage ist die, welcher Anteil der Subventionen diesen Effekten zuzurechnen ist, und ob dieser Anteil von den Kosten der Belegungssteuerung als solcher abgezogen werden müßte.

Die Antwort auf diese Fragen hängt zunächst von der Bewertung dieser ‘Nebeneffekte’ des Erwerbs von Belegungsrechten ab. Wer der Ansicht ist, daß der einzige langfristige Effekt der Neubauförderung im Soziale Wohnungsbau eine entsprechende Verdrängung freifinanzierten Wohnungsbaus ist, und Mietsubventionen nur rechtfertigt, weil ohne solche die eigentliche Zielgruppe der am Wohnungsmarkt Diskriminierten nicht bereit wäre, in Neubauwohnungen zu ziehen, der wird grundsätzlich den vollen Subventionsbetrag als Kosten der Belegungssteuerung ansetzen. Neubau und Mietsubventionen stellen aus dieser Sicht nur Nebenkosten der eigentlich angestrebten Wohnungsvermittlung dar.

Wer hingegen eine verstärkte Bindung von Kapital im Wohnungssektor für sinnvoll hält und den Sozialen Wohnungsneubau mit einem Nettozugang an Wohnungen gleichsetzt, wird von den Subventionen den Teil abziehen wollen, der zur Stimulierung der Neubauinvestition notwendig ist. Wer darüberhinaus auch der Subventionierung einzelner Haushalte durch niedrige Mieten

einen Eigenwert beimißt, wird auch den Mietvorteil bei der Ermittlung der Kosten der Belegungssteuerung abziehen.

Da an dieser Stelle keine abschließende Würdigung der kontroversen Auffassung angestrebt wird, werden im weiteren zwei Kostenkonzepte parallel betrachtet werden. Die Vermittlungskosten  $VK$  geben den gesamten staatlichen Aufwand (einschließlich der Mietsubvention) je Vermittlung an.

$$VK = \frac{\text{Barwert der Subventionen}}{\text{Gegenwartswert der erwarteten Vermittlungen}}$$

Der Vermittlungsvorteil  $VV$  bringt zum Ausdruck, welchen finanziellen Vorteil der Eigentümer durch die Gewährung von Belegungsrechten je Vermittlung erhält. Zahlungen, die ihn lediglich für andere Nachteile wie Mietverzichte kompensieren, sind in dieser Kennziffer nicht enthalten.

$$VV = \frac{\text{Barwert der Vorteile des Vermieters}}{\text{Gegenwartswert der erwarteten Vermittlungen}}$$

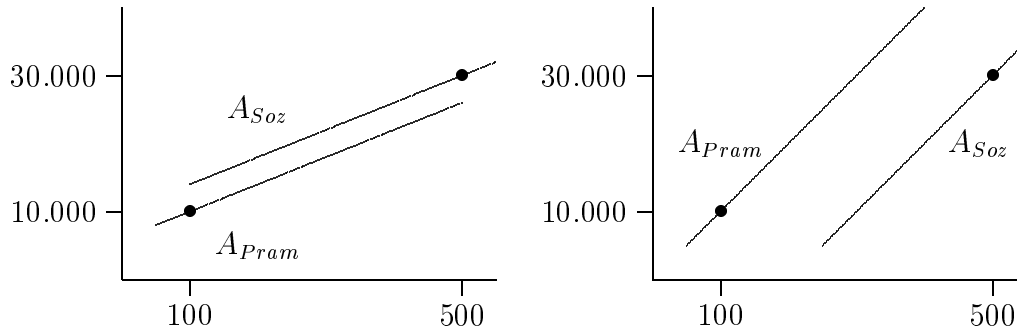
In beiden Fällen ist der Gegenwartswert der erwarteten Vermittlungen die Bezugsgröße (vgl. Abschnitt 5.2).

In jedem Fall müßte es jedoch akzeptabel sein, den Subventionsaufwand um jenen Betrag zu mindern, der an anderer Stelle eingespart wird. Damit sind insbesondere die Steuerzahlungen des Investors und die Wohngeldansprüche des vermittelten Haushaltes angesprochen. Beide hängen stark von den individuellen Einkommensverhältnissen ab, über die kaum allgemeine Aussagen getroffen werden können. Sie bleiben daher zunächst unberücksichtigt. In Abschnitt 6.3.3 werden für den Sozialen Wohnungsbau entsprechende Korrekturen vorgenommen.

### 6.1.3 Die Interpretation der Berechnungen.

Angenommen, es gelänge, die oben aufgeführten Probleme befriedigend zu lösen und anhand der jeweiligen Programmbedingungen einer Stadt den Vermittlungsvorteil für den Sozialen Wohnungsbau und ein Prämienprogramm zu berechnen. Unterstellt, es ergäbe sich, daß der Vermittlungsvorteil im Sozialen Wohnungsbau  $VV_{Soz}$  30.000 DM und der im Prämienprogramm  $VV_{Präm}$  10.000 DM betrage. Wie sind diese beiden Zahlen zu interpretieren?

Abbildung 7: Zur Interpretation unterschiedlicher Vermittlungsvorteile



Zunächst einmal liegt es nahe zu behaupten, daß die Belegungssteuerung mit Hilfe des Prämienprogramms ‘billiger’ ist, da sie eine geringerer Kompensation des Eigentümers erfordert als im Sozialen Wohnungsbau — bei dem zusätzlich noch erhebliche Mietsubventionen erforderlich werden.

Eine solche Schlußfolgerung wäre jedoch im allgemeinen voreilig, da sie die sich bei den unterschiedlichen Vermittlungsvorteilen einstellenden Fördervolumen außer acht läßt. Der Grund für diesen Vorbehalt wird deutlich, wenn man sich vorstellt, Belegungsrechte — oder präziser: erwartete Vermittlungen — seien ein Gut, das der private Eigentümer dem Staat gegen einen Preis — den Vermittlungsvorteil — verkauft. Für diesen Tausch stehen zwei verschieden Formen bereit, der Soziale Wohnungsbau und das Prämienprogramm, die sich an verschiedene Anbietergruppen — Neubauinvestoren und Eigentümer von Bestandswohnungen — wenden.

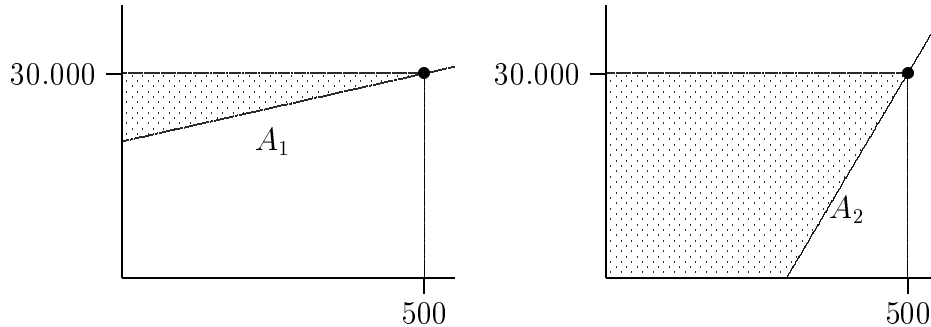
Es steht zu erwarten, daß für beide Gruppen das Angebot der Privaten mit steigendem Preis zunimmt. Es ergeben sich demnach zwei Angebotskurven,  $A_{Soz}$ ,  $A_{Pram}$ . Angenommen, der Gegenwartswert der insgesamt durch ein Prämienprogramm ermöglichten Vermittlungen  $V_{Pram}$  sei 100 und der entsprechende Wert  $V_{Soz}$  sei 500. Damit ergeben sich für jede dieser Kurven gerade ein Punkt. Leider sagt ein einzelner Punkt wenig über die Lage einer Kurve relative zu einer anderen, die ebenfalls nur durch einen einzelnen Punkt charakterisiert ist, aus. Die Abbildung 7 illustriert dieses Problem. Auf der linken Seite sind die Kurven so gezeichnet, daß der Soziale Woh-

nungsbau in der Tat höhere Kompensationen erfordert. Rechts ist es gerade umgekehrt. Beide Interpretationen sind bei den gemachten Beobachtungen gleichermaßen möglich. Nur wenn durch beide Programme etwa gleichviele Wohnungsvermittlungen ermöglicht worden wären, oder wenn bereits bei einem geringeren Fördervolumen ein höherer Vermittlungsvorteil erforderlich gewesen wäre, könnten Aussagen über die Vorteilhaftigkeit der Instrumente gemacht werden.

Ein weiteres Problem der Interpretation ermittelter Kosten resultiert aus den Förderverfahren. Nur wenn alle Antragsteller, die zu den herrschenden Konditionen an dem Programm teilnehmen wollten — und nur diese — gefördert wurden, kann davon ausgegangen werden, daß die ermittelte ‘Preis/Mengenkombination’ ein Punkt auf der Angebotskurve ist. Gibt es eine Übernachfrage der Wohnungsanbieter nach dem Programm — also ein Überangebot an Belegungsrechten — liegt die wahre Angebotskurve rechts von dem berechneten Punkt. Der tatsächlich notwendige Vermittlungsvorteil wird überschätzt. Umgekehrt verhält es sich, wenn etwa kommunale Unternehmen zur Teilnahme genötigt werden. Der notwendige Vermittlungsvorteil wird dann unterschätzt, weil die resultierenden Gewinnminderungen unberücksichtigt bleiben. Derartige Interpretationsfehler sind gerade für den Sozialen Wohnungsbau wahrscheinlich. Während in Prämienprogrammen in der Regel nur die Konditionen festgesetzt sind, zu denen dann praktisch alle Anträge bewilligt werden, schreiben die Städte für den Sozialen Wohnungsbau im allgemeinen Konditionen und Mengenziele fest. Lediglich der Dritte Förderweg in Berlin wird in einem Wettbewerbsverfahren vergeben, bei dem sich Antragsteller in ihren Subventionforderungen gegenseitig unterbieten können. Wie bereits erwähnt, wurden hierdurch erhebliche Einsparungsmöglichkeiten der (ursprünglich allerdings sehr hoch angesetzten Fördersätze) aufgedeckt.

Das Konzept einer Angebotskurve für Belegungsrechte verdeutlicht auch die Schwierigkeiten der Abschätzung von sogenannten ‘Mitnehmereffekten’. In der Diskussion über alternative Formen von Belegungsrechten findet sich häufig der Vorwurf, daß die eine oder andere Maßnahme überwiegend Mitnehmereffekte auslöse. Damit ist in der Regel gemeint, daß Vermieter Subventionen für die Vermietung an Haushalte erhalten, an die sie ihre Wohnungen

Abbildung 8: Illustration von Mitnehmereffekten



ohnehin vergeben hätten.<sup>51</sup> Allgemeiner geht es darum abzuschätzen, wieviel Geld über den Betrag hinaus ausgegeben wird, der für eine bestimmte Anzahl von Belegungen minimal notwendig ist. In der grafischen Darstellung (siehe Abbildung 8) entsprechen diese Mindestsubventionen der Fläche unter der Angebotskurve. Für jede eingeräumte Wohnungsbelegung wird jeweils nur der hierfür marginal erforderliche Vorbehaltspreis entrichtet. Aus der Differenz der tatsächlichen Zahlungen pro Vermittlung und der minimal notwendigen Kompensation des marginalen Anbieters, ergibt sich der Mitnehmereffekt. In Abbildung 8 wird er durch die punktierten Flächen dargestellt. Aus dem Vergleich der beiden dargestellten Fälle wird deutlich, daß die Mitnehmereffekte umso größer sind, je steiler die Angebotsfunktion verläuft. Ohne Kenntnis der *gesamten* Angebotskurve ist daher eine Aussage über Mitnehmereffekte nicht möglich.

## 6.2 Erläuterung der Berechnungsmethode

Für die Behandlung von Zahlungsvorgängen und Vermittlungen im Zeitablauf stehen grundsätzlich zwei Methoden zur Auswahl: die Vorgänge können als diskrete oder kontinuierliche Ereignisse aufgefaßt werden. Quantita-

---

<sup>51</sup>Mitnehmereffekte könnten zum Teil dadurch begrenzt werden, daß der Kreis der anspruchsberechtigten Haushalte eng genug gezogen wird. Haushalte mit Zugangsbarrieren sind schließlich per Definition solche, die von den Vermietern abgelehnt werden.

tive Untersuchungen über die Kosten und Gewinne im Sozialen Wohnungsbau beruhen in der Regel auf einer diskreten Darstellung.<sup>52</sup> Aus analytischer Sicht ist jedoch die hier gewählte Darstellung in kontinuierlicher Zeit vorteilhafter. Ein rechentechnischer Nachteil ist, daß die üblicherweise verwendeten Jahreszinsen (entsprechendes gilt für Wachstums- und Diskontraten) in ihr kontinuierliches Äquivalent umgerechnet werden müssen — ehe sie in die Formeln eingesetzt werden können. Dies geschieht gemäß der Formel:

$$\text{kontinuierlicher Jahreszins} = \ln(\text{diskreter Jahreszins} + 1) \quad (3)$$

Auf diese Transformation wird im weiteren nicht mehr gesondert hingewiesen.

Zunächst werden die Kostenkennziffern bezogen auf einen Quadratmeter errechnet. Um den Vergleich zu anderen Untersuchungen zu erleichtern, werden die Kostenkennziffern dann auf eine Wohneinheit umgerechnet. Betrachtet wird eine Wohnung mit 85 m<sup>2</sup>. Der Einfachheit halber wird unterstellt, daß es einen proportionalen Zusammenhang zwischen Wohnungsgröße und Vermittlungsvorteil bzw. Vermittlungskosten gibt.

### **6.3 Kosten der Belegungssteuerung im Sozialen Wohnungsbau**

Zum Subventionsaufwand und dem Mietvorteil in der Neubauförderung (Sozialer Wohnungsbau, Dritter Förderweg, Fellbacher Modell) liegen bereits detaillierte Berechnungen des IWU (1991) vor, die hier nicht wiederholt werden sollen. Im weiteren steht daher die Sensitivität von Kostenschätzungen hinsichtlich der gewählten Parameter im Vordergrund.

#### **6.3.1 Der Ansatz**

Die Förderung im Sozialen Wohnungsbau beruht auf günstigen Konditionen für öffentliche Darlehn, Aufwandshilfen, die als verlorene Zuschüsse oder als Darlehn gewährt werden, und Sondersubvention wie der verbilligten Baulandüberlassung, Bürgschaften etc. Da die Bürgschaftskosten schwierig zu

---

<sup>52</sup>So etwa bei IWU (1991), Kornemann (1991).

ermitteln und dem Betrage nach eher gering sind, werden sie vernachlässigt. Der staatliche Subventionsaufwand  $Sub_{Bar}$  setzt sich zusammen aus den Barwerten des Zinsvorteils durch das Baudarlehn  $ZV_{Bar}$ , den Aufwendungszuschüssen  $AZ_{Bar}$  und den Sondersubventionen  $SS_0$ . Die Vermittlungskosten ergeben sich damit im Sozialen Wohnungsbau als:

$$VK_{Bar} = \frac{Sub_{Bar}}{V_{Bar}} = \frac{SS_0 + ZV_{Bar} + AZ_{Bar}}{V_{Bar}}$$

Aus Investorensicht kann man sich den Gesamtwert der Subvention aus drei Komponenten zusammengesetzt vorstellen. Erstens wird der Investor dafür ‘entlohnt’, daß er baut und sich dabei den speziellen Bauvorschriften des Sozialen Wohnungsbaus unterwirft. Zweitens erhält er eine Kompensation für den Mietverzicht und drittens einen Preis für die Belegungsbindung. Während die Ermittlung des gesamten staatlichen Subventionsaufwandes vergleichsweise einfach ist, gestaltet sich die Berechnung der Kompensation für die Belegungsbindung schwierig. Da die Subvention nur als Bündel oder gar nicht gewährt wird, gibt es keinen getrennten ‘Markt’ für Belegungsrechte.

Die Vermittlungsvorteil  $VV$  wird aus einem Vergleich zwischen der freifinanzierten und der geförderten Realisierung des Objektes ermittelt. Für diesen Vergleich soll angenommen werden, daß die Kosten des Bauvorhabens in beiden Fällen die gleichen sind.<sup>53</sup> Der Soziale Wohnungsbau ist damit lediglich mit zwei Nachteilen verbunden: (1) Die geforderte Miete darf die Sozialmiete nicht übersteigen und (2) die Freiheit der Mieterwahl wird beschränkt.

Unter diesen Annahmen ergibt sich der Barwert des Einnahmenvorteils des Vermieters  $Evor_{Bar}$  aus der Differenz der Einnahmen im sozialen und im freifinanzierten Wohnungsbau. Im freifinanzierten Wohnungsbau sind die Einnahmen durch den Barwert der erwarteten Marktmieten  $M_{Bar}$  gegeben. Im Vergleich hierzu erhält der Investor im Sozialen Wohnungsbau die in der

---

<sup>53</sup>Im Wirklichkeit ist die Förderung im Sozialen Wohnungsbau mit zusätzlichen Restriktionen bezüglich des baulichen Zuschnitts, der Finanzierungsstruktur etc. verbunden. Die Annahme kann jedoch dahingehend abgeschwächt werden, daß der Investor nur indifferent sein muß zwischen der Sozialwohnung zu der für diese erzielbaren *Marktmiete* und einer freifinanzierten Wohnung (gegebenenfalls anderen Zuschnitts).

Wirtschaftlichkeitsberechnung ausgewiesene Kostenmiete  $Kw_{Bar}$ , den Barwert der Zinsvorteile  $ZV_{Bar}$  sowie sonstige einmalige Subventionen (verbilligte Baulandbereitstellung etc.)  $SS_0$ . Die Vermittlungsvorteil ergibt sich damit als:<sup>54</sup>

$$VV_{Bar} = \frac{Evor_{Bar}}{V_{Bar}} = \frac{SS_0 + Kw_{Bar} + ZV_{Bar} - M_{Bar}}{V_{Bar}}$$

Bei der gewählten kontinuierlichen Darstellung können die benötigten Größen unmittelbar aus den Parametern des Modells, der Zinsrate  $r$  und dem Ende der Betrachtungsperiode  $T$  berechnet werden. Für die Bezugsgröße  $V_{Bar}$  ist dies bereits in Abschnitt 5.2 geschehen. Sie ergibt sich aus der Fluktuationsrate  $fl$ , dem Realzins  $r_e$  und der Dauer der Bindungen  $T_{bel}$  (bzw. dem Ende des Betrachtungszeitraumes  $T$ ) gemäß

$$V_{Bar} = 1 + \frac{fl}{r_e} (1 - e^{-r_e \cdot \min\{T_{bel}, T\}})$$

**Marktmiete.** Die Marktmiete zu einem beliebigen Zeitpunkt  $t$  ergibt sich aus der anfänglichen Marktmiete  $M_0$  und ihrer Wachstumsrate  $m$  gemäß der Formel

$$M(t) = M_0 e^{m \cdot t}$$

Ihr Barwert für den Zeitraum  $T$  ergibt sich durch diskontieren und integrieren als

$$M_{Bar}(T) = \int_0^T 12 \cdot M(t) e^{-r \cdot t} dt = \frac{12 \cdot M_0}{m - r} (e^{(m-r) \cdot T} - 1)$$

**Zinssubvention.** Für die Berechnung des Barwertes der Zinssubvention wird hier vereinfachend davon ausgegangen, daß die Verzinsung des öffentlichen Darlehns  $i$  konstant bleibt. Welcher Fehler ergibt sich hierdurch im Vergleich zu dem realistischeren Fall einer späteren Zinserhöhung auf die Restverbindlichkeit?

Bei einer Zinserhöhung wird die Kostenmiete in einer neuen Wirtschaftlichkeitsberechnung entsprechend erhöht. Zum Zeitpunkt der Umstellung er-

---

<sup>54</sup>Annahmegemäß gilt  $SM_{Bar} = Kw_{Bar} - AZ_{Bar}$ . Der Zähler könnte daher auch berechnet werden, indem von den Subventionen  $SS_0 + AZ_{Bar} + ZV_{Bar}$  der Mietvorteil des Sozialmieters  $M_{Bar} - SM_{Bar}$  abgezogen wird.



geben sich für die Einnahmen des Investors keine Änderungen. Da die Kostenmiete dem Erstarrungsprinzip unterliegt, die Zinssubvention hingegen aufgrund der Tilgung zurückgeht, profitiert der Investor im weiteren von dieser Umschichtung der Einnahmen — vorausgesetzt, er kann die erhöhte Miete am Markt durchsetzen. Der Vermittlungsvorteil  $VV$  wird tendenziell unterschätzt, wenn dieser Effekt außer acht gelassen wird.<sup>55</sup> Der Subventionsaufwand und damit die Vermittlungskosten werden hingegen tendenziell überschätzt, wenn die Zinserhöhung erst nach dem Ende der Aufwandszuschüsse eintritt. Für realistische Werte sind die hierdurch entstehenden Fehler jedoch klein im Vergleich zu den Differenzen, die sich durch Schätzunsicherheiten bezüglich anderer Parameter ergeben.

Die Zinssubvention geht in dem Maße zurück wie das öffentliche Darlehn getilgt wird. Die monatliche Zinssubvention  $ZV(t)$  in einem bestimmten Zeitpunkt  $t$  ergibt sich aus der Restschuld  $D(t)$  und der Differenz zwischen einer kapitalmarktmäßigen Verzinsung der Hypothek  $h$  und der ermäßigten Verzinsung des Baudarlehns  $i$ .

$$ZV(t) = \frac{1}{12}D(t)(h - i) \quad (4)$$

Die Restschuld  $D(t)$  läßt sich aus der Anfangstilgung  $k$ , dem Darlehnszins  $i$  und der anfänglichen Darlehnssumme  $D_0$  berechnen. Ausgangspunkt ist die Bestimmungsgleichung für die Annuität  $Ann$ .

$$Ann = (i + k)D_0 \quad (5)$$

Auch zu jedem späteren Zeitpunkt ist die Annuität gleich der Summe aus Tilgung, also der Veränderung der Restschuld  $-D'(t)$  und der Zinszahlung für die Restschuld  $i \cdot D(t)$ .

$$Ann = -D'(t) + i \cdot D(t)$$

Diese lineare Differentialgleichung erster Ordnung hat die Lösung:

$$D(t) = Ann/i + C \cdot e^{it} \quad (6)$$

---

<sup>55</sup>Eine ausführlichere Behandlung dieses Mechanismus aus der Sicht der Rentabilitätsberechnung findet sich bei Kornemann (1991).

Die Integrationskonstante  $C$  wird aus der Anfangsbedingung  $D(0) = D_0 = Ann/i + C$  bestimmt. Es folgt:

$$C = D_0 - Ann/i \quad (7)$$

Einsetzen von (5) und (7) in (6) ergibt

$$D(t) = D_0 \frac{i + k(1 - e^{i \cdot t})}{i} \quad (8)$$

Der Zeitpunkt der vollständigen Tilgung des Baudarlehn  $T_{til}$  wird berechnet indem  $D(t)$  in (8) gleich 0 gesetzt wird. Auflösen ergibt:

$$T_{til} = \frac{1}{i} \ln\left(\frac{k + i}{k}\right)$$

Zu beachten ist, daß sich für  $T > T_{til}$  ein negatives Baudarlehn ergäbe, der Vermieter mithin den Staat durch einen billigen Kredit subventionieren würde. Dieser Fall wird ausgeschlossen, indem  $D(t)$  gleich Null gesetzt wird, wenn sich für die rechte Seite von (8) ein negativer Wert ergibt.

Den Barwert des Zinsvorteils  $ZV_{Bar}$  erhält man durch diskontieren und integrieren von (4)

$$\begin{aligned} ZV_{Bar}(T) &= \int_0^{\min\{T, T_{til}\}} ZV(t) e^{-r \cdot t} dt \\ &= D_0(h - i) \left[ \frac{i + k}{i \cdot r} (1 - e^{-r \cdot \min\{T, T_{til}\}}) \right. \\ &\quad \left. + \frac{k}{i(i - r)} (1 - e^{(i-r) \min\{T, T_{til}\}}) \right] \end{aligned}$$

**Kostenmiete.** Die in der Wirtschaftlichkeitsberechnung ermittelte Kostenmiete unterliegt im wesentlichen dem Erstarrungsprinzip. Die wenigen Positionen (wie etwa die Verwaltungskostenpauschale), die von Zeit zu Zeit angehoben werden, sollen den Vermieter für gestiegene Aufwendungen kompensieren und können auf die Sozialmiete umgelegt werden. Sie beeinflussen daher den Subventionsaufwand nicht. Da entsprechende Aufwendungen auch freien Vermietern entstehen und sich deshalb in der Marktmietentwicklung niederschlagen werden, hat ihre Vernachlässigung auf die Berechnung der Vermieterprämie keine Auswirkungen, wenn der Anstieg der Marktmieten

entsprechend niedriger angesetzt wird. Ähnliches gilt auch für eine Veränderung der Verzinsung der am Markt aufgenommenen Fremdmittel. Als Barwert der Kostenmiete ergibt sich daher

$$Kw_{Bar}(T) = \frac{12 \cdot Kw}{r}(1 - e^{-r \cdot T})$$

**Aufwandszuschüsse.** Die Aufwandszuschüsse  $AZ$  ergeben sich als Differenz zwischen der bewilligten Kostenmiete  $Kw$  und der Sozialmiete  $SM(t)$ .

$$AZ(t) = Kw - SM(t)$$

Die Sozialmiete ihrerseits berechnet sich aus der anfänglichen Bewilligungsmiete  $SM_0$  und einer angenommenen Wachstumsrate  $sm$  — wobei zu berücksichtigen ist, daß die Sozialmiete die Kostenmiete nicht übersteigen kann.

$$SM(t) = \min\{SM_0 \cdot e^{sm \cdot t}, Kw\}$$

Bis zum Ende der Aufwandszuschüsse  $T_{AZ}$  berechnet sich der Barwert der Sozialmiete  $SM1$  wie folgt

$$SM1_{Bar}(T) = \frac{12 \cdot SM_0}{sm - r}(e^{(sm-r) \cdot \min\{T, T_{AZ}\}} - 1)$$

Der Barwert der Aufwandszuschüsse ist

$$AZ_{Bar}(T) = Kw_{Bar}(\min\{T, T_{AZ}\}) - SM1_{Bar}(T)$$

Das Ende der Aufwandszuschüsse wird durch Gleichsetzen von  $SM(t)$  und  $Kw$  gefunden.

$$T_{AZ} = \frac{\ln(Kw/SM_0)}{sm}$$

Damit sind die notwendigen Formeln hergeleitet. Zur besseren Übersicht sind nachfolgend noch einmal die wichtigsten Annahmen und in Tabelle 21 die Parameter des Modells sowie die ausgewählten Kostenkennziffern aufgelistet.

### Annahmen

1. Die Kosten des Projektes sind die gleichen, unabhängig davon, ob das Vorhaben freifinanziert oder öffentlich gefördert realisiert wird. Die Subvention kompensiert den Investor für Mietnachteile und die Abtretung des Belegungsrechtes.
2. Es besteht ein proportionaler Zusammenhang zwischen Wohnungsgröße und Vermittlungsvorteil bzw. Vermittlungskosten.
3. Der Investor ist immer in der Lage die Sozialmiete zu erzielen. (Formal:  $SM(t) \leq M(t) \quad \forall t \leq T$ ).
4. Aufwandssubventionen werden als verlorene Zuschüsse gewährt.
5. Die Zinsen auf das Baudarlehn bleiben konstant. Es wird demnach keine neue Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellt.
6. Das Baudarlehn wird nicht vorzeitig getilgt.
7. Der Investor kann keinen Zinssatz nach §22 II. BV geltend machen.
8. Die Bindung an die Kostenmiete bleibt bis zum Ende des Betrachtungszeitraumes bestehen.

### 6.3.2 Die Berechnung

Die Förderkonditionen im Sozialen Wohnungsbau variieren zum Teil erheblich zwischen den verschiedenen Städten und Gemeinden. Im weiteren soll daher ein für das Ende der 80er Jahre ‘typisches’ Programm betrachtet werden. Diese Grundvariante soll ein größenordnungsmäßiges Abschätzen des Vermittlungsvorteils und der Vermittlungskosten im Sozialen Wohnungsbau erlauben. Sie dient im weiteren als Referenzpunkt für die Sensitivitätsanalyse, bei der ausgewählte Parameter variiert werden, um die Robustheit der Resultate zu prüfen.

Als Betrachtungszeitraum werden 40 Jahre gewählt, als Diskontsatz 8%. Der Realzins wird mit 5% angenommen, womit eine langfristig erwartete Inflationsrate von 3% unterstellt ist.

Tabelle 21: Sozialer Wohnungsbau: Notation

<b>Parameter</b>	
$r$	Diskontrate nominal
$r_e$	Diskontrate real
$T$	Ende des Betrachtungszeitraums
$T_{bel}$	Dauer der Belegungsbindung
$M_0$	Marktmiete pro $m^2$ zum Anfangszeitpunkt $t = 0$
$m$	Wachstumsrate der Marktmiete
$fl$	Fluktuationsrate im Wohnungsbestand
$Kw$	‘Kostenmiete’ der Wirtschaftlichkeitsberechnung
$D_0$	Höhe des Baudarlehn pro $m^2$
$i$	Baudarlehnzins
$h$	marktmäßiger Hypothekenzins
$k$	Anfangstilgung des Baudarlehn
$SS_0$	Barwert von Sondersubventionen (verbilligtes Bauland etc.)
$SM_0$	Sozialmiete bei Erstbezug in $t = 0$
$sm$	Wachstumsrate der Sozialmiete
<b>Kennziffern</b>	
$K_0$	‘Kostenmiete’ bei marktmäßiger Verzinsung aller Fremdmittel $i = h$
$T_{til}$	Jahr vor der vollständigen Tilgung des Baudarlehn
$T_{AZ}$	Ende der Aufwandszuschüsse
$D_{0-85}$	Baudarlehn bei $85 m^2$
<b>Barwerte ausgewählter Variablen</b>	
$V_{Bar}$	Vermittlungen
$ZV_{Bar}$	Zinsvorteil
$AZ_{Bar}$	Aufwandssubventionen
$Sub_{Bar}$	staatliche Subventionen insgesamt
$Evor_{Bar}$	Einnahmenvorteil des Investors
$Mvor_{Bar}$	Mietvorteil des Sozialmieters
<b>Kostenkennziffern</b>	
$VV$	Vermittlungsvorteil
$VK$	Vermittlungskosten

Tabelle 22: Sozialer Wohnungsbau: Grundvariante

Parameterannahmen			Ergebnisse		
$r$	=	8 %			
$r_e$	=	5 %	$K_0$	=	22,17 DM/m <sup>2</sup>
$T$	=	40 Jahre	$V_{Bar}$	=	2,26 Vermittlungen
$T_{bel}$	=	30 Jahre	$D_{0-85}$	=	170.000 DM/85m <sup>2</sup>
$M_0$	=	9 DM/m <sup>2</sup>			
$m$	=	3,5 %		DM/m <sup>2</sup>	DM/85m <sup>2</sup>
$fl$	=	8 %			
$Kw$	=	11 DM/m <sup>2</sup>	$VV_{Bar}$	452	38.382
$D_0$	=	2.000 DM/m <sup>2</sup>	$VK_{Bar}$	745	63.299
$i$	=	1 %			
$h$	=	8 %	$ZV_{Bar}$	1.460	124.065
$k$	=	1 %	$AZ_{Bar}$	224	19.010
$SS_0$	=	0 DM/m <sup>2</sup>	$Sub_{Bar}$	1.683	143.075
$SM_0$	=	7 DM/m <sup>2</sup>	$Evor_{Bar}$	1.021	86.755
$sm$	=	4 %	$Mvor_{Bar}$	663	56.320

Es wird angenommen, daß die Sozialbauwohnung am freien Wohnungsmarkt zu einer Miete von 9,- DM/m<sup>2</sup> vermietet werden könnte und daß diese Miete mit durchschnittlich 3,5% pro Jahr wächst. Die Fluktuationsrate wird mit 8% pro Jahr angenommen. Hinsichtlich der Förderkondition wird unterstellt, daß die Belegungsbindung 30 Jahre dauert, die Mietbindung sich aber über den gesamten Betrachtungszeitraum erstreckt. Die Förderung besteht aus einer Kombination von Baudarlehen und Aufwandszuschüssen. Das Baudarlehen wird mit DM 2.000,- DM/m<sup>2</sup> angesetzt. Dies entspricht bei einer 85 qm großen Wohnung dem Betrag von 170.000,- DM. Das Baudarlehen soll mit einem Zins von 1% und einer Anfangstilgung von ebenfalls 1% gewährt werden. Es wird angenommen, daß die volle Kostenmiete (ohne Zinssubventionen) 22,17 DM/m<sup>2</sup> beträgt. Aus dem Darlehensbetrag und den unterstellten Zinskonditionen ergibt sich eine bewilligte Kostenmiete von 11,- DM/m<sup>2</sup>. Die Aufwandszuschüsse müssen nun die Differenz zwischen der bewilligten Kostenmiete und der angestrebten Sozialmiete ausgleichen. Für die Sozialmiete wird angenommen daß sie anfänglich 7,- DM/m<sup>2</sup> betrage und mit einer Wachstumsrate von 4% pro Jahr steige. Bei dieser Wachstumsrate enden die Aufwandszuschüsse nach 11 1/2 Jahren. Von zusätzlichen Sondersubventionen, wie etwa der Überlassung städtischen Baulandes unter den Marktpreis soll abgesehen werden.

Unter diesen Annahmen ergibt sich der Barwert der Subventionen mit 1.683,- DM/m<sup>2</sup> (siehe auch Tabelle 22). Dieser Wert dürfte eher an der unteren Grenze der tatsächlichen Subventionsbarwerte im Sozialen Wohnungsbau liegen. Unter den hier getroffenen Annahmen entfallen 1.021,- DM/m<sup>2</sup> als Einnahmenvorteil auf den Vermieter und 663,- DM /m<sup>2</sup> als Mietvorteil auf den Sozialmieter. Der Gegenwartswert der erwarteten Vermittlungen beträgt bei der angenommenen Fluktuationsrate, der Bindungsdauer und dem Realzins 2,26 Vermittlungen. Damit ergeben sich pro Quadratmeter ein Vermittlungsvorteil von 452,- DM und Vermittlungskosten in Höhe von 745,- DM je m<sup>2</sup>. Auf eine 85 m<sup>2</sup> großen Wohnung bezogen beträgt der Subventionsbarwert 143.075 DM, von dem 86.755 DM auf den Investor und 56.320 DM auf den Mieter entfallen. Je Vermittlung wird dem Vermieter ein Vorteil von 38.382,- DM eingeräumt. Aufgrund der Mietsubventionen entstehen dem Staat insgesamt finanzielle Aufwendungen in Höhe von 63.299,- DM pro Vermittlung.

Tabelle 23: Sozialer Wohnungsbau: unterschiedliche Fluktuationsraten

$fl$	0,05	0,06	0,07	0,08	0,09	0,1
$V_{Bar}$	1,79	1,95	2,10	2,26	2,42	2,58
bei 1 m <sup>2</sup>						
$VV$	571	525	485	452	422	396
$VK$	942	865	800	745	696	654
bei 85 m <sup>2</sup>						
$VV$	48.529	44.599	41.258	38.382	35.882	33.687
$VK$	80.034	73.552	68.042	63.299	59.175	55.555

Bevor diese Werte mit den entsprechenden Größen für andere Instrumente der Belegungssteuerung verglichen werden, soll in einer Sensitivitätsanalyse geprüft werden, inwieweit die Resultate robust sind gegen kleine Änderungen bei den Parameterannahmen. Dies ist insbesondere für solche Parameter erforderlich, bei denen die Werte auf groben Abschätzungen beruhen.

Betrachten wir zunächst die Bezugsgröße, den Gegenwartswert der erwarteten Vermittlungen. Wie bereits in Abschnitt 5.2 erläutert (siehe insbesondere Tabelle 20) reagiert diese Kennziffer nicht sehr stark auf geringfügige Variationen in Realdiskontsatz und der Dauer der Bindung. Die Fluktuationsrate unterliegt erheblichen Schwankungen im Zeitablauf. Extreme Werte können von weniger als 5% bis zu mehr als 10% pro Jahr reichen. Die Angaben in Tabelle 23 geben den Zusammenhang zwischen Fluktuationsrate  $fl$ , Vermittlungsvorteil  $VV$  und Vermittlungskosten  $VK$  wieder. Wenn wir die im langfristigen Durchschnitt erwartete Fluktuationsrate auf die Spanne von 6 bis 9% beschränken, ergeben sich für  $VV$  und  $VK$  Abweichungen vom Wert der Grundvariante von 7 % nach unten und um 16 % nach oben. Diese Abweichungen stellt zumindest die Größenordnung des errechneten Wertes nicht in Frage.

Es wurde bereits erwähnt, daß ein Subventionsbarwert von 143.075,- DM für eine 85 m<sup>2</sup> große Wohnung als eher niedrig einzustufen ist. Dies ist eine Folge des Zusammenwirkens einer relativ hohen Sozialmiete von 7,- pro



m<sup>2</sup>, der Vernachlässigung von Sondersubventionen und einem vergleichsweise klein dimensionierten Baudarlehen. Der Subventionsbarwert wird von einer ganzen Reihe von Parametern bestimmt. So könnte geprüft werden, wie sich Änderungen der Darlehensverzinsung, der Tilgung, der Darlehenshöhe, der Sozialmiete und ihrer Wachstumsrate auf die Ergebnisse auswirken. Einfacher ist es jedoch, die bewilligte Kostenmiete zu variieren. In Tabelle 24 ist dargestellt wie sich eine Veränderung der bewilligten Kostenmiete auf die wichtigsten Kennziffern auswirkt. Dabei fällt auf, daß der Effekt einer Steigerung der Kostenmiete auf den Einnahmenvorteil des Vermieters und damit den Vermittlungsvorteil weit stärker ist als auf den Mietvorteil des Mieters und damit die Vermittlungskosten. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die erhöhte Kostenmiete unmittelbar vom 1. Jahr an die Ertragslage des Objektes verbessert, wohingegen die anfängliche Sozialmiete unbeeinflusst bleibt. Erst nach dem Ablauf der Aufwandszuschüsse muß der Sozialmieter die höhere Mietbelastung tragen. Als Resultat zeigen sich die Vermittlungskosten einigermaßen stabil, während der Vermittlungsvorteil bei einer bewilligten Kostenmiete von 9,- DM um 29% unter und bei einer bewilligten Kostenmiete von 14,- DM um 44% über dem Wert der Grundvariante liegt. Dieses Ergebnis bereitet jedoch keine grundsätzlichen Probleme, da sich die Fördermodalitäten im konkreten Einzelfall sehr genau feststellen lassen. Es zeigt lediglich, daß bereits bei relativ geringfügigen Veränderungen in den Fördermodalitäten die Kostenkennziffern für die Belegungssteuerung erheblichen Veränderungen unterworfen sein werden.

Eine tatsächliche Schätzunsicherheit liegt hinsichtlich der Marktmieten und ihrer zukünftigen Entwicklung vor. Im langfristigen Schnitt der vergangenen Jahre stiegen die Marktmieten um etwa 3,5% pro Jahr. Für die zukünftige Entwicklung scheint eine Schätzspanne von 3 – 5% nicht übertrieben groß. Neben der Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der Marktmieten besteht eine gewisse Unsicherheit über die anfänglich erzielbare Marktmiete. Eine Spanne von plus/minus 1 DM erscheint ebenfalls eher vorsichtig. In Tabelle 25 ist der kombinierte Effekt dieser Schätzunsicherheit wiedergegeben. Da die Subventionen im Sozialen Wohnungsbau systematisch in keiner Weise mit der Entwicklung der Marktmieten verbunden sind, haben diesbezügliche Annahmen keinen Effekt auf den Barwert der Subventionen.

Tabelle 24: Sozialer Wohnungsbau: unterschiedliche Kostenmieten

$Kw$	9	10	11	12	13	14
$K_0$	20,17	21,17	22,17	23,17	24,17	25,17
$T_{AZ}$	6,41	9,09	11,52	13,74	15,78	17,67
bezogen auf 1 m <sup>2</sup>						
$ZV_{Bar}$	1.460	1.460	1.460	1.460	1.460	1.460
$AZ_{Bar}$	68	138	224,	321,	426	539
$Sub_{Bar}$	1.528	1.598	1.683	1.780	1.886	1.999
$Evor_{Bar}$	723	872	1.021	1.169	1.318	1.467
$Mvor_{Bar}$	805	726	663	611	568	532
$VV$	320	386	452	517	583	649
$VK$	676	707	745	788	834	884
bezogen auf 85 m <sup>2</sup>						
$ZV_{Bar}$	124.065	124.065	124.065	124.065	124.065	124.065
$AZ_{Bar}$	5.796	11.751	19.010	27.251	36.250	45.845
$Sub_{Bar}$	129.861	135.816	143.075	151.316	160.315	169.910
$Evor_{Bar}$	61.469	74.112	86.755	99.399	112.042	124.685
$Mvor_{Bar}$	68.393	61.704	56.320	51.917	48.272	45.225
$VV$	27.195	32.789	38.382	43.976	49.570	55.163
$VK$	57.453	60.088	63.299	66.945	70.926	75.172

Tabelle 25: Sozialer Wohnungsbau: unterschiedliche Marktmieten

$M_0$	8	8	9	10	10
$m$	0,03	0,035	0,035	0,035	0,05
bezogen auf 1 m <sup>2</sup>					
$E_{vor_{Bar}}$	1.375	1.251	1.021	790	216
$M_{vor_{Bar}}$	309	432	663	893	1.467
$VV$	608	554	452	350	96
bezogen auf 85 m <sup>2</sup>					
$E_{vor_{Bar}}$	116.847	106.354	86.755	67.157	18.400
$M_{vor_{Bar}}$	26.228	36.721	56.320	75.918	124.676
$VV$	51.695	47.053	38.382	29.712	8.140

Für alle in Tabelle 25 betrachteten Varianten gilt für die Wohnung wie in der Grundvariante  $Sub_{Bar} = 143.075$ ; entsprechend ist  $VK = 63.299$ . Die Annahmen zur Marktmietentwicklung haben jedoch einen dramatischen Effekt auf die Aufteilung des Subventionsbarwertes auf Einnahme für den Vermieter und Mietvorteile für den Mieter. Die Folge ist eine extreme Schwankung des berechneten Vermittlungsvorteils. Über die gesamte Spanne betrachtet liegt der höchste Wert um fast 600 % über dem niedrigsten. Eine anfängliche Marktmiete von 11,- DM /m<sup>2</sup> wäre mit einem Einnahmenachteil für den Vermieter und damit einem negativen Vermittlungsvorteil verbunden.

Dieses Resultat ist eine Folge der Tatsache, daß im Sozialen Wohnungsbau die Einnahmen des Vermieters aufgrund des Erstarrungsprinzips in der Kostenmietberechnung über sehr lange Zeiträume nominell festgeschrieben werden. Diese Festschreibung macht die Vorteilhaftigkeit der Investition im Sozialen Wohnungsbau in extremer Weise abhängig von der unterstellten Marktmietentwicklung. In Wirklichkeit wird die Festschreibung der Subventionskonditionen jedoch an einigen Stellen unterbrochen. So können Zinsen auf öffentliche Darlehn nachträglich angehoben und die Degression von Aufwandszuschüssen ausgesetzt bzw. zeitlich befristete Zuschüsse verlängert werden (Anschlußförderung). Es ist zu erwarten, daß entsprechende Entscheidungen auch mit Rücksicht auf die derzeit eingetretene Marktentwicklung getroffen

werden. Damit ist allerdings nicht gesagt, daß ausgerechnet bei einem raschen Anstieg der Marktmieten die Bereitschaft groß ist, die Sozialmieten durch einen Subventionsabbau mitziehen zu lassen. Stabilere Ergebnisse für den Vermittlungsvorteil ließen sich nur auf Kosten recht willkürlicher Annahmen über ein vom Subventionsgeber angestrebtes Verhältnis von Sozialmieten und Marktmieten erzielen.<sup>56</sup> Während sich der staatliche Aufwand in Form des Subventionsbarwertes recht präzise bestimmen läßt, ist es praktisch unmöglich im voraus festzustellen, ob hiervon überwiegend die Sozialmieter oder die Investoren profitieren werden.

### 6.3.3 Wohngeld & Steuern

Für die Abschätzung der Wohngeldzahlungen müssen Annahmen über individuelle Umstände gemacht werden, die einen starken Einfluß auf die Ergebnisse haben. Da in den weiter oben angestellten Berechnungen von Annahmen ausgegangen wurde, die für das Ende der achtziger Jahre realistisch gewesen sind, sollen auch für die Abschätzung eingesparter Wohngeldzahlungen die damals gültigen Verhältnisse zugrundegelegt werden. Die Wohngeldtabellen gehen von Haushaltgrößen und Gesamtmieten aus. Es soll daher angenommen werden, daß unsere 85m<sup>2</sup>-Modellwohnung von einem vier-Personen Haushalt belegt wird. Das in dieser Haushaltgruppe unter den Wohngeldbeziehern 1988 im Durchschnitt ‘verfügbares Einkommen’ betrug 2.250 DM.<sup>57</sup> Bei einer Sozialmiete  $SM_0$  von 7 DM/m<sup>2</sup> beträgt die Gesamtmiete 595 DM. Bei den damals gültigen Wohngeldsätzen hätte der Haushalt bei Bezug der geförderten Wohnung damit einen anfänglichen Wohngeldanspruch  $WG_{sm}$  in Höhe von 103 DM gehabt. Bei der in der Grundvariante angenommenen Quadratmetermiete  $M_0$  von 9 DM ergibt sich eine anfängliche Gesamtmiete von 765 DM, woraus sich ein Wohngeldanspruch  $WG_m$  in Höhe von 183 DM her-

---

<sup>56</sup>Vergleiche hierzu IWU (1991).

<sup>57</sup>Wohngeld und Mietenbericht der Bundesregierung 1989. Die Sozialhilfegrenze liegt in unserem Beispiel bei etwa 1.100 DM Einkommen nach Abzug der Warmmiete. Bei Einkommen unterhalb dieser Grenze wird die Miete bis zu den Wohngeldobergrenzen von 820 DM aus Sozialhilfemitteln erstattet. In diesen Fällen wäre der größte Teil des Mietvorteils vom Subventionsaufwand abzuziehen.

leitet. Zum Anfang der Betrachtungsperiode würden durch die Mietsubvention im Sozialen Wohnungsbau monatlich 80 DM Wohngeldzahlung eingespart. Um diesen Betrag sind die Subventionen für den Sozialen Wohnungsbau zu kürzen, da hier ja lediglich eine Verschiebung in den Etatansätzen erfolgt.

Während sich die anfänglichen Wohngeldeinsparungen aus den Annahmen und den Wohngeldtabellen einfach errechnen lassen, können über die weitere Entwicklung dieser Größe nur Mutmaßungen angestellt werden. Da die Wohngeldsätze in der Vergangenheit periodisch an die Mietentwicklung angepaßt wurden und dies auch für die Zukunft geplant ist, kann davon ausgegangen werden, daß bei einer stärkeren Steigerung der Marktmieten auch die Wohngeldansprüche wachsen. Da hier lediglich die Differenz der Wohngeldansprüche für Sozialmiete und Marktmiete interessiert ( $WG_m - WG_{sm}$ ) soll der Mietvorteil  $M_{vor}$ , also die Differenz zwischen den beiden Mieten, zur Berechnungsgrundlage gemacht werden. Für die Berechnung des Barwertes der Wohngeldeinsparungen  $WG_{Bar}$  wird angenommen, daß das Verhältnis von Wohngeldeinsparung und Mietvorteil über die gesamte Zeit konstant bleibt. Bei dieser Annahme läßt sich der Barwert der Wohngeldeinsparungen als Bruchteil des Barwertes des Mietvorteils  $M_{vor_{Bar}}$  berechnen.<sup>58</sup> Zunächst bestimmen wir den (anfänglichen) Wohngeldeinsparungsquotienten  $WG_{quot}$  aus dem Verhältnis der beiden Differenzen gemäß der Formel

$$WG_{quot} = \frac{WG_m - WG_{sm}}{M_0 - SM_0}$$

Bei zeitlicher Konstanz von  $WG_{quot}$  gilt für jeden beliebigen Zeitpunkt  $t$

$$WG_m(t) - WG_{sm}(t) = WG_{quot} \cdot [M(t) - SM(t)]$$

Multiplikation mit  $e^{-r \cdot t}$  und Integration über  $[0, T]$  ergibt

$$WG_{Bar}(T) = WG_{quot} \cdot M_{vor_{Bar}}(T)$$

Der so berechnete Barwert der Wohngeldeinsparungen wird vom Barwert der

---

<sup>58</sup>Die tatsächlich zu erwartenden Einsparungen werden bei diesem Verfahren allerdings überschätzt. Es wird schließlich unterstellt, daß die Wohnung über den gesamten Zeitraum von 40 Jahren mit einem typischen Wohngeldempfänger belegt ist. Realistischer wäre es, die Wohngeldeinsparungen im Verhältnis der Wohngeldbezieher zur Gesamtheit der Sozialmieter zu kürzen. In diesem Fall müßte aber auch der Subventionsaufwand um den Beitrag der Fehlbeleger gekürzt werden. Von beiden Korrekturen wird hier abgesehen.

Tabelle 26: Sozialer Wohnungsbau: unterschiedliche Marktmieten nach Wohngeld

4 Personen, Familieneinkommen 2.250 DM					
$M_0$	8	8	9	10	10
$m$	0,03	0,035	0,035	0,035	0,05
bezogen auf 85 m <sup>2</sup>					
$M_0$	680	680	765	850	850
$WG_m$	139	139	183	201	201
$WG_{quot}$	0,42	0,42	0,47	0,38	0,38
bezogen auf 1 m <sup>2</sup>					
$WG_{Bar}$	131	183	312	343	564
$Sub_{Bar-Net}$	1.553	1.500	1.371	1.340	1.120
$VK_{Net}$	687	664	607	593	495
bezogen auf 85 m <sup>2</sup>					
$WG_{Bar}$	11.109	15.553	26.503	29.176	47.915
$Sub_{Bar-Net}$	131.967	127.523	116.572	113.899	95.161
$VK_{Net}$	58.385	56.419	51.574	50.391	42.101

Subventionen abgezogen. Wie Tabelle 26 zeigt, ergeben sich in der Grundvariante Wohngeldeinsparungen in Höhe von 26.503 DM. Die Subventionen sinken hierdurch von 143.075 auf 116.572 DM je Modellwohnung. Die Vermittlungskosten fallen entsprechend von 63.299 DM auf 51.574 DM. Wie zu erwarten, führen höhere Marktmieten zu höheren Wohngeldeinsparungen.<sup>59</sup> Wiederum sind die Ergebnisse nicht sehr robust. Der höchste Wert für die Vermittlungskosten ist um ein Drittel größer als der niedrigsten.

In der Bundesrepublik wird der Mietwohnungsbau durch großzügige Regelungen hinsichtlich der Aktivierungspflicht von Aufwendungen während der Bauphase und durch Abschreibungen, die über den tatsächlichen wirtschaftlichen Verschleiß hinausgehen, steuerlich gefördert. Diese indirekten Neubausubventionen können im Sozialen ebenso wie im freifinanzierten Wohnungsbau in Anspruch genommen werden. Dennoch kommt es aufgrund der Unterschiede auf der Einnahmeseite zu unterschiedlichen Steuerausfällen. In den vorangegangenen Abschnitten sind Steuerzahlungen vernachlässigt worden. Dies ist für die ehemals gemeinnützigen Unternehmen, die aufgrund großzügiger steuerlicher Bewertungsvorschriften im Zuge der Aufhebung der Gemeinnützigkeit auf absehbare Zeit keine oder nur geringe Steuern zahlen, durchaus realistisch. Für andere Investorengruppen jedoch müssen Grenzsteuersätze unterstellt werden, die größer als Null sind. Eine entsprechende Korrektur ist sowohl für den Einnahmenvorteil des Investors als auch für den Subventionswert erforderlich.

Zusätzlich zu den bereits weiter oben aufgelisteten Annahmen sei für die überschlägige Berechnung von Steurrückflüssen unterstellt, daß der Grenzsteuersatz  $s$  konstant sei — also sich weder mit der Höhe der Einnahmen noch im Zeitablauf ändere. Bei dieser Annahme ergeben sich die Steuer-

---

<sup>59</sup>Dieser Zusammenhang gilt für eine Zunahme der Wachstumsrate der Marktmieten immer. Werden jedoch höhere Anfangsmieten unterstellt, gerät man an die Obergrenzen der Wohngeldtabelle — wie dies bei  $M_0 = 10$  DM schon geschehen ist. Da sich in diesem Fall das anfängliche Wohngeld nicht erhöht, sinkt der Wohngeldeinsparungsquotient  $WG_{quot}$ . Dieser Effekt kann die Zunahme des Barwertes des Mietvorteiles überkompensieren, so daß der Barwert der Wohngeldeinsparung sinkt. Dies ist so zu interpretieren, daß  $WG_{quot}$  ein Maß für die 'Großzügigkeit' des Wohngeldes ist, das erst aus der anfänglichen Marktmiete und dem dazugehörigen Wohngeldanspruch geschätzt wird.

Tabelle 27: Sozialer Wohnungsbau: unterschiedliche Marktmieten bei einem Steuersatz von 50%

$M_0$	8	8	9	10	10
$m$	0,03	0,035	0,035	0,035	0,05
bezogen auf 1 m <sup>2</sup>					
$Sub_{Bar-Net}$	996	1.058	1.173	1.288	1.575
$Evor_{Bar-Net}$	687	626	510	395	108
$VV_{Net}$	304	277	226	175	48
$VK_{Net}$	441	468	519	570	697
bezogen auf 85 m <sup>2</sup>					
$Sub_{Bar-Net}$	84.652	89.898	99.697	109.497	133.875
$Evor_{Bar-Net}$	58.423	53.177	43.378	33.578	9.200
$VV_{Net}$	25.848	23.527	19.191	14.856	4.070
$VK_{Net}$	37.452	39.773	44.108	48.444	59.229

mehreinnahmen im Sozialen Wohnungsbau zu jedem Zeitpunkt  $t$  aus dem Einnahmenvorteil  $Evor$  multipliziert mit dem Steuersatz  $s$ . Der dem Investor nach Steuern verbleibende Einnahmenvorteil ergibt sich durch Multiplikation mit  $(1 - s)$ . Für die entsprechenden Barwerte nach Steuern gilt<sup>60</sup>

$$\begin{aligned}
 Evor_{Bar-Net} &= Evor_{Bar} \cdot (1 - s) \\
 Sub_{Bar-Net} &= Sub_{bar} - s \cdot Evor_{Bar}
 \end{aligned}$$

Die Formeln machen bereits deutlich, daß die Abschätzung der steuerlichen Effekte unter den gleichen Schätzunsicherheiten wie die Berechnung des Einkommensvorteils leidet. Die Werte in Tabelle 27 sind für einen Steuersatz von 50% unter ansonsten gleichen Annahmen berechnet wie die in Tabelle 25. Wie nicht anderst zu erwarten, halbiert der Steuersatz von 50% jeden Einnahmenvorteil und reduziert den Subventionswert durch Steuernehreinnahmen um genau diesen Betrag. In der Grundvariante ( $M_0 = 9$ ) halbieren sich daher der Einnahmenvorteil  $Evor_{Bar}$  von 86.755 DM und der Vermittlungsvorteil  $VV$

<sup>60</sup>Die konstanten Faktoren  $s$  bzw.  $(1 - s)$  können bei der Integration ‘nach vorne’ gezogen werden.



Tabelle 28: Sozialer Wohnungsbau: unterschiedliche Marktmieten nach Steuern und Wohngeld

$M_0$	8	8	9	10	10
$m$	0,03	0,035	0,035	0,035	0,05
bezogen auf 1 m <sup>2</sup>					
$Sub_{Bar-Net}$	865	875	861	945	1.011
$VK_{Net}$	383	387	381	418	447
bezogen auf 85 m <sup>2</sup>					
$Sub_{Bar-Net}$	73.543	74.346	73.194	80.320	85.961
$VK_{Net}$	32.537	32.892	32.383	35.535	38.031

von 38.382 DM auf 43.378 DM bzw. 19.191 DM je Modellwohnung. Durch die Steuerrückflüsse in Höhe von 43.378 DM sinkt der Subventionsbarwert von 143.075 DM auf 99.697 DM. Entsprechend fallen die Vermittlungskosten  $VK$  von 63.299 DM auf 44.108 DM. Die Vermittlungskosten sind allerdings nun nicht mehr invariant gegenüber den Annahmen hinsichtlich der Marktmietentwicklung. Die Ergebnisse bei Annahme hoher Marktmieten liegen um mehr als 30% über denen der Grundvariante.

Abschließend soll die Kombination eines hohen Grenzsteuersatzes und des Wohngeldes betrachtet werden. Tabelle 28 gibt die entsprechenden Resultate für den Subventionsbarwert und die Vermittlungskosten wieder. In der Grundvariante kürzen Steuerrückflüsse in Höhe von 43.378 DM und eingesparte Wohngeldzahlungen in Höhe von 26.503 DM den ursprünglichen Subventionsaufwand von 143.075 DM auf 73.194 DM. Entsprechend reduzieren sich auch die Vermittlungskosten um fast die Hälfte auf 32.383 DM. Diese Ergebnisse sind ziemlich robust gegenüber verschiedenen Annahmen bezüglich der Marktmiete. Dies liegt daran, daß die aus einer Mietsteigerung resultierenden Steuereinnahmen in etwa den ebenfalls steigenden Wohngeldausgaben entsprechen.

## 6.4 Kosten von Prämienprogrammen

In Analogie zum Sozialen Wohnungsbau berechnen sich die Vermittlungskosten eines Prämienprogramms als Quotient aus der Prämie  $P_0$  und dem Barwert der für den Bindungszeitraum erwarteten Vermittlung  $V_{Bar}$ .

$$VK = \frac{P_0}{V_{Bar}}$$

Für den Vermittlungsvorteil  $VV$  muß von der gezahlten Prämie noch der Barwert eines eventuellen Mietverzichts  $Mvor_{Bar}$  abgezogen werden.

$$VV = \frac{P_0 - Mvor_{Bar}}{V_{Bar}}$$

Hier soll der Fall betrachtet werden, daß bei einer freifinanzierten Wohnung die Einstiegsmiete auf das Niveau der Vergleichsmiete beschränkt wird, wenn die Prämie in Anspruch genommen wird. Der Vermieter verzichtet also auf den üblicherweise bei Neuvermietungen geforderten Mietaufschlag. Die übliche Neuvertragsmiete zum Zeitpunkt der Prämienzahlung sei mit  $M_0$  bezeichnet, die Vergleichsmiete mit  $VM_0$  — wobei gilt  $M_0 > VM_0$ . Für die Zeit nach Vertragsbeginn wird angenommen, daß die Neuvertragsmiete mit der Rate  $m$  wächst, die Vergleichsmiete mit der Rate  $vm$ . Es ist davon auszugehen, daß die Einstiegsmiete langsamer wächst als die Vergleichsmiete ( $vm > m$ ). Bei dem niedrigeren Ausgangsniveau  $VM_0$  wird es leichter sein, Vergleichsobjekte zu benennen, die einen hohen Mietsprung rechtfertigen, als bei dem höheren Ausgangsniveau  $M_0$ . Zur Vereinfachung wird angenommen daß dieser Unterschied bestehen bleibt, bis zu einem zukünftigen Zeitpunkt  $T_v$  beide Mieten das gleiche Niveau erreicht haben. Von diesem Zeitpunkt ab genießt der Mieter keinen weiteren Mietvorteil mehr.  $T_v$  berechnet sich als

$$T_v = \frac{\ln(M_0/VM_0)}{vm - m}$$

Damit ergibt sich der Barwert der Marktmieteinnahmen bis zum Zeitpunkt  $T_v$  als

$$M_{Bar}(T_v) = \frac{12 \cdot M_0}{vm - r} (e^{(m-r) \cdot T_v} - 1)$$

und der Barwert der Vergleichsmieteinnahmen

$$VM_{Bar}(T_v) = \frac{12 \cdot VM_0}{vm - r} (e^{(vm-r) \cdot T_v} - 1)$$

Tabelle 29: Prämienprogramm: Notation

<b>Parameter</b>	
$r$	Diskontrate nominal
$r_e$	Diskontrate real
$T_{bel}$	Dauer der Belegungsbindung
$fl$	Fluktuationsrate im Wohnungsbestand
$M_0$	Marktmiete für neue Verträge
$m$	Wachstumsrate der Miete nach Vertragsabschluß
$P_0$	Prämie
$VM_0$	Vergleichsmiete in $t = 0$
$vm$	Wachstumsrate der Vergleichsmiete
<b>Ergebnisse</b>	
$V_{Bar}$	Gegenwartswert erwarteter Vermittlungen
$M_{vor_{Bar}}$	Barwert des Mietvorteils
$T_v$	Ende des Mietvorteils
$VV$	Vermittlungsvorteil pro $m^2$
$VK$	Vermittlungskosten pro $m^2$

Die Herleitung der Formeln ist analog zur Herleitung der Ausdrücke in Abschnitt 6.3.

Für die Grundvariante soll wie bereits beim Sozialen Wohnungsbau angenommen werden, daß der Diskontsatz 8%, der Realzins 5% und die Fluktuationsrate 8% beträgt. Die Prämie soll 120,- DM/ $m^2$  betragen, was bei 85  $m^2$  einer Prämie von 10.200,-DM entspricht. Die Dauer der Belegungsbindung wird mit 5 Jahren angenommen. Bei der Grundvariante wird davon ausgegangen daß keine Mietbindung vereinbart wird. Die Marktmiete und die Vergleichsmiete sollen beide 9,- DM / $m^2$  betragen, ihre Wachstumsraten 3,5%. Unter diesen Annahmen beträgt der Gegenwartswert der erwarteten Vermittlungen 1,35 Vermittlungen. Da der Mietvorteil 0 DM/ $m^2$  beträgt, ergibt sich für den Vermittlungsvorteil und die Vermittlungskosten der gleiche Betrag von 89,- DM/ $m^2$ , was 7.528,- DM bei 85  $m^2$  entspricht.

Tabelle 30: Prämienprogramm: Grundvariante

Parameter			Resultate	
$r$	=	8 %	$V_{Bar}$	= 1,35
$r_e$	=	5 %	$M_{vor_{Bar}}$	= 0 DM/m <sup>2</sup>
$T_{bel}$	=	5 Jahre	$T_v$	= 0
$fl$	=	8 %	bezogen auf 1 m <sup>2</sup>	
$M_0$	=	9 %	$VV$	= 89 DM/m <sup>2</sup>
$m$	=	3,5 %	$VK$	= 89 DM/m <sup>2</sup>
$P_0$	=	120 DM/m <sup>2</sup>	bezogen auf 85 m <sup>2</sup>	
$P_{0-85}$	=	10.200 DM	$VV$	= 7.528 DM/85m <sup>2</sup>
$VM_0$	=	9 DM/m <sup>2</sup>	$VK$	= 7.528 DM/85m <sup>2</sup>
$vm$	=	3,5 %		

Tabelle 31: Prämienprogramm: Bindungsdauer

$T_{bel}$	3	5	10	15
$V_{Bar}$	1,22	1,35	1,63	1,85
	bezogen auf 1 m <sup>2</sup>			
$VV = VK$	98	89	73	65
	bezogen auf 85 m <sup>2</sup>			
$VV = VK$	8.338	7.528	6.246	5.511

Üblicherweise ist die Bindungsdauer in Prämienprogrammen kurz. In jüngerer Zeit wurden jedoch Versuche unternommen, auch längere Bindungen in Prämienprogrammen zu erwerben. Die Tabelle 31 gibt Auskunft darüber, wie sich eine Veränderung der Bindungsdauer auf den Vermittlungsvorteil und die Vermittlungskosten auswirkt. Es zeigt sich, daß eine Erhöhung der Bindungsdauer nur einen relativ geringen Einfluß auf die Höhe des Vermittlungsvorteils hat. So beträgt der Vermittlungsvorteil für eine 85 m<sup>2</sup> große Wohnung bei einer 10jährigen Bindung 6.246,- DM. Bei ansonsten gleichen Programmbedingungen wird dem Vermieter ein Vermittlungsvorteil von 7.528,- DM gewährt, wenn die Bindungsdauer lediglich 5 Jahre beträgt. Obwohl die Bindung im ersten Programm doppelt so lang ist, müßte dem Investor lediglich eine um 21 % höhere Prämie gewährt werden, um ihm den gleichen Vermittlungsvorteil einzuräumen wie in dem Programm mit einer 5jährigen Bindung.<sup>61</sup>

Einen gravierenden Einfluß auf den Vermittlungsvorteil haben zusätzliche Mietbindungen. Eine Begrenzung der Einstiegsrente auf die ortsübliche Vergleichsrente hat zwei Effekte. Zunächst steigt der Mietvorteil für den Mieter mit zunehmender Differenz zwischen der Vergleichsrente und der Marktmiete für neue Verträge. Da diese Neuvertragsmieten mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung in die Vergleichsrente eingehen, ist zu erwarten, daß die Bestandsmieten schneller wachsen, wenn die Differenz groß ist. Im Extremfall greift allerdings die Kappungsgrenze von 30% Mieterhöhung im Zeitraum von 3 Jahren. Dies entspräche einer jährlichen Wachstumsrate von 9,14% für die Bestandsmieten. Da umgekehrt die Einstiegsrenten der neuen Verträge tendenziell oberhalb der Vergleichsrente liegen, wird der Vermieter sich in den folgenden Jahren mit unterdurchschnittlichen Zuwächsen begnügen müssen. Es sei daher angenommen, daß ihre Wachstumsrate  $m$  lediglich bei 2 % liegt. Hohe Wachstumsraten für die Vergleichsrente und niedrige Zuwächse nach der Vereinbarung einer hohen Einstiegsrente dämpfen den Effekt, den ein hoher Mietsprung auf den Barwert des Mietvorteils für den Mieter hat. Dennoch reagiert der Vermittlungsvorteil des Vermieters sehr empfindlich auf

---

<sup>61</sup>Düsseldorf hat demgegenüber bei der Verdoppelung der Bindungsdauer die Prämie ebenfalls verdoppelt — also den Vermittlungsvorteil wesentlich erhöht.

Tabelle 32: Prämienprogramm: Mietbindung

$M_0$	9	10	11	12	13
$m$	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
$VM_0$	9	9	9	9	9
$vm$	3,5	4,5	6,5	7,5	8,5
$T_v$	0,00	4,35	4,65	5,48	5,95
bezogen auf 1 m <sup>2</sup>					
$VV$	89	71	50	20	-11
$E_{vor_{Bar}}$	120,00	95,52	67,22	26,89	-15,32
$M_{vor_{Bar}}$	0,00	24,48	52,78	93,11	135,32
bezogen auf 85 m <sup>2</sup>					
$VV$	7.528	5.993	4.217	1.687	-961
$E_{vor_{Bar}}$	10.200	8.120	5.713	2.286	-1.302
$M_{vor_{Bar}}$	0	2.080	4.487	7.914	11.502

eine eventuelle Mietbindung (siehe Tabelle 32).

In der Grundvariante ohne Mietbindung beträgt der Vermittlungsvorteil 7.528,- DM bei 85 m<sup>2</sup>. Liegt die Einstiegsmiete für neue Verträge um 4,- DM /m<sup>2</sup> über der Vergleichsmiete, so entsteht trotz einer angenommenen Wachstumsrate der Vergleichsmiete von 8,5% pro Jahr ein Vermittlungsnachteil von 961,- DM. Die Teilnahme an dem Prämienprogramm würde sich auch dann nicht lohnen, wenn durch den Verzicht auf die Mieterwahl keinerlei Nachteile zu erwarten wären. Diese Überlegungen bestätigen die bereits in den Abschnitten 3.3.2 und 3.3.3 geäußerte Vermutung, daß Prämienprogramme nur dort in erwähnenswertem Umfang angenommen wurden, wo Wohnraum zur Verfügung stand, für den die Mietobergrenzen des Programms nicht bindend waren. Aus diesem Grunde wird auch darauf verzichtet, die Effekte der Steuer und des Wohngeldes in Analogie zu Abschnitt 6.3.3 abzuschätzen.

## 6.5 Kosten von Bürgschaften

Für die Berechnung der Kosten eingegangener Bürgschaften muß auf die in Abschnitt 3.4.1 dargestellten Erfahrungen in Köln zurückgegriffen werden. Dort ließen sich die Bürgschaftskosten als durchschnittliche Kosten einer Bürgschaft pro Jahr ermitteln. Um die Vergleichbarkeit mit den bisher ermittelten Kennziffern zu gewährleisten, sind einige Umrechnungen erforderlich. Die durchschnittlichen Bürgschaftskosten pro Jahr sollen als anfängliche Kosten einer Bürgschaft  $B_0$  angesehen werden. Es wird angenommen, daß diese Kosten über einen längeren Zeitraum betrachtet mit der Inflationsrate  $r_i$  wachsen. Für jeden späteren Zeitpunkt ergeben sich damit die Kosten pro Jahr als

$$B(t) = B_0 e^{r_i \cdot t}$$

Für die Berechnung des Barwertes der Bürgschaftskosten ist es erforderlich, die durchschnittliche Dauer einer Bürgschaft  $T_{burg}$  zu kennen. Diese kann grundsätzlich frei vereinbart werden und beträgt in Köln bei Subjektgewährleistungsverträgen 3–5 Jahre. Die überwiegende Mehrheit der Kölner Bürgschaften sind jedoch an Objekte gebunden und haben sehr lange Laufzeiten. Die Dauer dieser Bürgschaften entspricht in der Regel der Dauer des Mietverhältnisses. Sie ergibt sich daher als Kehrwert der Fluktuationsrate.

$$T_{Burg} = \frac{1}{fl}$$

Der Barwert einer Bürgschaft kann nun gemäß der Formel

$$B_{Bar}(T_{Burg}) = \frac{B_0}{r_i - r} (e^{(r_i - r) \cdot T_{Burg}} - 1)$$

berechnet werden. Der Barwert der Bürgschaft wird durch die durchschnittliche Wohnungsgröße geteilt, um die erwarteten Bürgschaftskosten pro Quadratmeter zu erhalten. Diese Kennziffer entspricht den Vermittlungskosten im Prämienprogramm und im Sozialen Wohnungsbau.

$$VK = \frac{B_{Bar}(T_{Burg})}{G}$$

Für die Berechnung der Bürgschaftskosten in einer Grundvariante soll angenommen werden, daß die Inflationsrate 3% und die Fluktuationsrate 8%

Tabelle 33: Bürgschaften: Notation

<b>Parameter</b>	
$r_i$	Inflationsrate
$fl$	Fluktuationsrate im Wohnungsbestand
$B_0$	Bürgschaftskosten pro Wohnung und Jahr in $t$
$G$	Durchschnittliche Wohnungsgröße
<b>Ergebnisse</b>	
$T_{Burg}$	Durchschnittliche Dauer der Bürgschaft
$VK$	Barwert der Bürgschaftskosten pro Vermittlung

Tabelle 34: Bürgschaften: Grundvariante

$r_i = 3 \%$	$T_{Burg} = 12,5$ Jahre
$fl = 8 \%$	$VK = 2.641$ DM/WE
$B_0 = 280$ DM/Jahr	$VK = 48,01$ DM/m <sup>2</sup>
$G = 55$ m <sup>2</sup>	$VK = 4.081$ DM/85 m <sup>2</sup>

beträgt. Die Bürgschaftskosten werden in Anlehnung an die Kölner Erfahrungen mit 280,-DM pro Jahr angesetzt. Mitarbeiter des Kölner Wohnungsamtes schätzten die durchschnittliche Größe der Gewährleistungswohnungen auf 50 bis 60 m<sup>2</sup>. Für die Grundvariante wird daher eine Wohnungsgröße von 55 m<sup>2</sup> angenommen. Bei einer Fluktuationsrate von 8% beträgt die durchschnittliche Verweildauer 12,5 Jahre. Der Barwert der über diesen Zeitraum erwarteten Bürgschaftskosten beträgt 2.641 DM pro Wohneinheit. Dies entspricht 48,01 DM/m<sup>2</sup>. Umgerechnet auf eine 85 m<sup>2</sup> große Wohnung ergibt sich der Betrag von 4.081 DM.

Auch für die Bürgschaftskosten soll in einer Sensitivitätsanalyse geprüft werden, wie robust die Kostenkennziffern hinsichtlich der verschiedenen Annahmen sind. Die Fluktuationsrate im Kölner Bestand an Gewährleistungswohnungen ist von ca 10 % 1987 auf ca 5 % 1989 gefallen.<sup>62</sup> Der Barwert der

<sup>62</sup>Kessler 1990, Auskunft des Wohnungsamtes.



Tabelle 35: Bürgschaften: Fluktuationsrate, Bürgschaftsdauer und Wohnungsgröße

$fl$	10	10	8	5	5
$T_{burg}$	10,0	10,0	12,5	20,0	20,0
$G$	60	55	55	55	50
$VK/WE$	2.230	2.230	2.641	3.618	3.618
$VK/m^2$	37,16	40,54	48,01	65,78	72,36
$VK/85m^2$	3.159	3.446	4.081	5.591	6.151

Bürgschaftskosten pro Vermittlung VK steigt mit sinkender Fluktuationsrate. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die Dauer der Mietverhältnisse — und damit die Dauer der Bürgschaften — zunimmt, wenn die Fluktuationsrate sinkt. So steigt die durchschnittliche Verweildauer bei einer Fluktuationsrate von 5% auf 20 Jahre. Damit ergeben sich Vermittlungskosten von fast 5.600 DM (siehe Tabelle 35) bei einer 85 m<sup>2</sup> großen Wohnung. Eine Fluktuationsrate von 10% entspricht einer durchschnittliche Verweildauer von 10 Jahren. In diesem Fall reduzieren sich die Vermittlungskosten für eine 85 m<sup>2</sup> Wohnung mit 3.446 DM.

Zieht man nun noch die Unsicherheit bezüglich der Wohnungsgröße in Betracht, so ergeben sich im günstigsten Fall (bei einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von 60 m<sup>2</sup> und einer Bürgschaftsdauer von 10 Jahren) Vermittlungskosten in Höhe von 3.159 DM und im ungünstigsten Fall (Wohnungsgröße 50 m<sup>2</sup>, Bürgschaftsdauer 20 Jahre) Vermittlungskosten in Höhe von 6.151 DM. Insgesamt ist die Schätzung daher mit einer erheblichen Unsicherheit belastet.

## 6.6 Vergleichende Bewertung der Ergebnisse

In Abschnitt 6.3 sind die finanziellen Aufwendungen je Vermittlung, die Vermittlungskosten, für den Sozialen Wohnungsbau unter verschiedenen Annahmen ermittelt worden. In der Grundvariante ergaben sich Vermittlungskosten von 63.299 DM je Vermittlung einer 85m<sup>2</sup>-Wohnung. Diese Zahl erwies sich

einigermaßen robust gegenüber Variationen der technischen Parameter der Berechnungen, wie etwa die Fluktuationsrate und (hier nicht wiedergegebenen) die Dauer des Betrachtungszeitraumes und die Zinsraten. Einerseits waren die Konditionen der Förderung so gewählt, daß sich ein eher niedriger Subventionsaufwand ergab (Vergleiche etwa die Berechnungen des IWU (1991) für Frankfurt, Düsseldorf und Nürnberg). Auf der anderen Seite überschätzen diese Berechnungen die tatsächlichen Kosten der Vermittlung, da in ihnen auf der Mieterseite evtl. eingesparte Wohngeldzahlungen und auf Investorensseite evtl. vermiedene Steuerausfälle nicht berücksichtigt sind.

Entsprechende Korrekturen können durch Vergleich mit einem freifinanzierten Objekt vorgenommen werden. Sie erfordern allerdings eine Berücksichtigung der Marktmiete und ihrer Entwicklung. Leider sind viele Resultate derart sensitiv hinsichtlich diesbezüglicher Annahmen, daß entsprechende Ergebnisse in hohem Maße willkürlich bleiben. Unterstellt man einen typischen Wohngeldfall, so sinken die Vermittlungskosten in der Grundvariante aufgrund eingesparter Wohngeldzahlungen um etwa ein Fünftel auf 51.574 DM je Vermittlung. Je nach den Annahmen zur Höhe und Entwicklung der Marktmiete fallen die Wohngeldeinsparungen allerdings recht unterschiedlich aus. Wird zusätzlich noch ein Steuersatz von 50% angenommen, senken Steuerrückflüsse die Vermittlungskosten auf 32.383 DM je Vermittlung. Dieses Ergebnis ist wiederum robust, da sich bei einer höheren Miete im freifinanzierten Wohnungsbau Steuermehreinnahmen und zusätzliche Wohngeldzahlungen in etwa ausgleichen.

Würde die Wohnung über den gesamten Zeitraum mit einem Sozialhilfeempfänger belegt, müßte ein weit größerer Teil des Mietvorteils von den Subventionskosten abgezogen werden, da im Rahmen der Sozialhilfe die Miete bis zu den Obergrenzen der Wohngeldtabellen (in Einzelfällen auch darüber) erstattet wird. Sieht man von diesen Obergrenzen ab und subtrahiert man den gesamten Mietvorteil des Sozialmieters von den Subventionen, erhält man zugleich den Vorteil, der einem Investor im Sozialen Wohnungsbau für die Einräumung von Belegungsrechten eingeräumt wird, den Vermittlungsvorteil. Diese Kennziffer läßt sich jedoch angesichts der Unsicherheit der Marktmietentwicklung praktisch nicht ermitteln.

Die Vermittlungskosten in einem Prämienprogramm betragen nur einen Bruchteil der oben genannten Werte und liegen etwa bei 7.500 DM — unter Außerachtlassung steuerlicher Aspekte. Hinsichtlich der Prämienprogramme ist davon auszugehen, daß diese nur dort in größerem Umfang akzeptiert wurden, wo sie aufgrund bereits vorhandener Mietbindungen mit keinem zusätzlichem Mietverzicht verbunden waren. Damit entsprechen sich Subventionskosten und Einnahmenvorteil auf der Vermieterseite. Trotz erheblicher Unterschiede im Berechnungsansatz hat das IWU (1991) von der Größenordnung her eine ähnliche Relation zwischen Prämienprogrammen und dem Sozialen Wohnungsbau ermittelt.

Bereits in Abschnitt 3.5.1 wurden die Kosten je Beschlagnehmung am Beispiel Bremens mit Werten zwischen 2.700 und 3.600 DM ermittelt. Über die Größe der beschlagnahmten Wohnungen liegen leider keine Angaben vor. Es ist jedoch davon auszugehen, daß sich diese Wohnungen nicht sehr stark von denen unterscheiden, die in Köln im Rahmen der Gewährleistungsverträge genutzt werden. Die Bürgschaftskosten je Vermittlung wurden in Köln mit etwa 2.641 DM ermittelt. Die Übereinstimmung dieser Ergebnisse stärkt das Vertrauen in die Berechnung, da große Unterschiede angesichts der Vergleichbarkeit des betreuten Personenkreises und des Umfangs staatlicher Sicherungen nicht zu erklären gewesen wären. Umgerechnet auf die 85m<sup>2</sup>-Modellwohnung betragen sie damit etwa 4.000 DM je Vermittlung (ohne Anrechnung von Steuerrückflüssen).

Im Lichte der Ausführungen in Abschnitt 5.4.1 erscheint es interessant, die Kosten einer pauschalen Kompensation für die Abtretung des Belegungsrechtes in Prämienprogrammen mit denen der staatlichen Risikoübernahme zu vergleichen. Die niedrigeren Kosten bei Übernahme mieterbedingter Kosten in Köln und Bremen können als vorsichtige Bestätigung der These gewertet werden, nach der eine (begrenzte) staatliche Risikoübernahme bei der Vermittlung von diskriminierten Haushalten effizienter ist als eine pauschale Kompensation. Dieses Urteil wird noch verstärkt durch den Umstand, daß die in Bremen und Köln vermittelten Haushalte aller Wahrscheinlichkeit nach zum Kern der diskriminierten Gruppen gehören, was z.B. beim Berliner Prämienprogramm eher unwahrscheinlich ist. Einschränkend ist allerdings darauf

hinzuweisen, daß es ganz überwiegend (ehemals) gemeinnützige Wohnungsunternehmen waren, die sich allein aufgrund einer weitgehenden Bürgschaft bereit erklärten, der Stadt Belegungsrechte einzuräumen.

# Literatur

- Apgar, Jr.**, William C. (1990) Which Housing Policy is Best?, *Housing Policy Debate*, vol. 1(1), pp. 1–32
- Arend**, Michal; **Kellerhals Spitz**, Anna; **Mächler**, Thomas (1990), *Benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt*, Bundesamt für Wohnungswesen, Bern
- Behnken**, Renate (1982), *Soziale Gerechtigkeit und Wohnungspolitik — Eine empirische Verteilungsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland*, Duncker & Humblot, Berlin
- Biedenkopf**, Kurt H.; **Miegel**, Meinhard (1979), *Wohnungsbau am Wendepunkt — Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft*, Bonn Aktuell, Stuttgart
- Braden**, J.B.; **Kolstad**, C.D. (1991) *Measuring the Demand for Environmental Quality*, North Holland, Amsterdam, New York, Oxford, Tokyo
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung** (1990), *Auf Sozialwohnungen angewiesen. Abschlußbericht des Forschungsprojektes: Wohnungssuche von Haushalten mit Problemen auf dem Wohnungsmarkt*, Bearbeiter: Osenberg, Hanno, Bonn
- Bundesminister für Bauwesen** (1989a), *Sicherung Wohnungsversorgung durch kommunalen Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand*, interner Vermerk vom 24.5.1989, Bonn
- Bundesminister für Bauwesen** (1989b), *Projektgruppe 'Belegungsrechte' Ergebnisse der Gesprächsrunde mit Städtevertretern am 24. und 31 August*, interner Vermerk vom 22.9.89, Bonn
- Clark**, W.A.V. (1986) Residential segregation in American cities: a review and interpretation, *Population Research and Policy Review*, (5), pp. 95–127
- Derleder**, Peter (1990) Wohnungslosigkeit im Sozialstaat, in: Ude, Christian: Wege aus der Wohnungsnot, Piper, München, Zürich, pp. 196–225
- Dick**, Eugen (1990) Dringlichkeitsfälle und Belegung von Sozialwohnungen, *Der Städtetag*, (2), pp. 153–155
- Echter**, Claus-Peter; **Brühl**, Hasso (1984), *Kommunale Belegungspolitik*, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
- Eekhoff**, Johann; **Sievert**, Olaf; **Werth**, Gerhard (1979), *Bewertung wohnungspolitischer Strategien: Modernisierungsförderung versus Neubauförderung*, Schriftenreihe des BMBau: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, Bonn

- Eekhoff**, Johann (1989) Wohnungspolitik für die 90er Jahre: Muß der Staat wieder verstärkt eingreifen? (1) und (2), *Der langfristige Kredit*, (7/8)
- Eekhoff**, Johann (1990) Wohnungspolitik für eine neue Zeit, *Der langfristige Kredit*, (22/23)
- Eubank**, Arthur A., Jr.; **Sirmans**, C.F. (1979) The Price Adjustment Mechanism for Rental Housing in the United States, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. XCIII(2), pp. 161–168
- Fallis**, George (1990) The Optimal Design of Housing Allowances, *Journal of Urban Economics*, vol. 27, pp. 381–397
- Füllenkemper**, Horst (1982) Zur zielgerechten Gestaltung des Wohnungspolitischen Instrumentariums, in: Förderstrategien in der Wohnungswirtschaft. Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen, Münster, pp. 57–74
- Fuhrich**, Manfred (1986), *Sicherung des Sozialmietwohnungsbestandes*, Haag und Herchen, Frankfurt/Main
- GEWOS** (1987a), *Wohngeld und Sozialwohnungsbestand*, Hamburg
- GEWOS** (1987b), *Berlin: Tausch-Umzugsregelung — Untersuchung im Auftrag des Senators für Bau und Wohnungswesen*, Bearbeitet von Hanna Fangohr u.a., Hamburg
- Gude**, Sigmar (1990) Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, in: Norton, A./Novy, K. (Hrsg): Soziale Wohnungspolitik der 90er Jahre, Basel Boston Berlin 1990, pp. 237–256
- Hubert**, Franz (1991) The Regulation of Tenure in the Housing Market, Frankfurt/M, Bern, New York, Paris
- Hubert**, Franz; **Tomann**, Horst (1990) Leistungsanreize und Risikoteilung in der Wohnungsbauförderung, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, vol. 110(2), pp. 239–259
- Institut Wohnen und Umwelt** (1991), *Sicherung der Wohnungsversorgung durch kommunalen Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand (vorl. Endbericht)*, Bearbeiter: Kirchner, J.; Roth, W.; Sautter, H., Darmstadt
- Ipsen**; **Glasauer**; **Heinzel**, *Teilmärkte und Wirtschaftsverhalten privater Mietschaubesitzer*, Kassel
- Ipsen**, Detlev (1981) Segregation, Mobilität und die Chancen auf dem Wohnungsmarkt. Eine empirische Untersuchung in Mannheim, *Zeitschrift für Soziologie*, vol. Jg.10(3), pp. 256–272

- Jahn**, Gerhard (1990) Von der Unersetzlichkeit des sozialen Wohnungsbaus, in: Ude, Christian: Wege aus der Wohnungsnot, Piper, München,Zürich, pp. 71–87
- Kessler**, Uwe (1990) Wohnungspolitik vor Ort - wo sonst?, in: Ude, Christian: Wege aus der Wohnungsnot, Pieper, München,Zürich, pp. 144–167
- Kirchhoff**, Jutta; **Jacobs**, Bernd; **Mezler**, Johannes (1991), *Praxis der vereinbarten Förderung*, Forschungsbericht im Auftrag des Bundesbauministeriums, vorläufiger Endbericht, Hamburg
- Knauer**, Maria (1990) Karrieren nach unten, in: Ude, Christian: Wege aus der Wohnungsnot, Piper, München,Zürich, pp. 185–195
- Koellreutter**, Eberhard (1989) Erwerb von Belegungsrechten - Ein Mittel zur Sicherung der Wohnungsversorgung?, *Bayrische Hausbesitzer-Zeitung*, (8), pp. 261
- Könen**, Ralf (1990), *Wohnungsnot und Obdachlosigkeit im Sozialstaat*, Campus Verlag, Frankfurt, New York
- Kornemann**, Rolf (1991) Sozialer Mietwohnungsbau — eine Lebenslange ‘Kapitalfalle’?, *Der Langfristige Kredit*, vol. 42(1, 2)
- Liebers**, Günter (1990), *Belegungsbindungen — verwaltete Wohnungsnot*, Verlag für Wissenschaftliche Publikationen, Darmstadt
- Lühe**, Rolf v. (1986) Liberalisierung des Wohnungswesens als Abkehr von einer sozialverpflichteten Wohnungspolitik, in: Franz, Kruse, Rolf (Hrsg) Neue alte Ungleichheiten, Opladen
- Mackscheid**, K.; **Deichmann**, W. (1982), *Zur Leistungsfähigkeit von Subventionen in der Wohnungswirtschaft*, Frankfurt / M.
- Mackscheidt**, Klaus (1982) Zur Kritik einiger Rechtfertigungsargumente für staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, vol. 102, pp. 113–134
- Miron**, J. R. (1990) Security of Tenure, Costly Tenants and Rent Regulation, *Urban Studies*, vol. 27(2), pp. 167–184
- Mühlich-Klinger**, Ilona; **Konukiewitz**, Manfred (1983) Kommunale Wohnungspolitik - Ergebnisse einer Umfrage bei den Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern, *Der Städtetag*, (4), pp. 253–260
- Niederberger**, R.; **Wullkopf**, U. (1979), *Empirische Erforschung der Auswirkungen des 2. Wohnraumkündigungsschutzgesetzes*, Darmstadt

- Niederberger**, Rolph (1985) Vertraglicher statt gesetzlicher Kündigungsschutz?, *Wohnungswirtschaft & Mietrecht*, vol. 38(6), pp. 175–178
- Nienhaus**, Karl-Heinz (1980) ‘Leased Housing’ — was ist das und wozu, Keine passende Alternative für die Zukunft, *Gemeinnütziges Wohnungswesen*, vol. 9, pp. 530–537
- Norton**, Alan; **Novy**, Klaus (1990) *Soziale Wohnungspolitik der 90er Jahre*, Birkhäuser, Basel, Boston, Berlin
- Osenberg**, H. siehe Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
- Palmquist**, Raymond B. (1991) Hedonic Methods, in: Braden J.B./Kolstad C.D. (Hrsg): Measuring the Demand for Environmental Quality, North-Holland 1991, pp. 77–120
- Rosen**, Kenneth, T.; **Smith**, Lawrence B. (1983) The Price-Adjustment Process for Rental Housing and the Natural Vacancy Rate, *The American Economic Review*, vol. 73(4), pp. 779–786
- Schellhaass**, Horst-Manfred (1988) The Disinterest in Efficient Subsidization, *Kyklos*, vol. 41, pp. 99–111
- Schellhaass**, Horst-Manfred; **Schulz**, Erika (1987), *Soziale Sicherung des Wohnens; Strategien für die Zukunft*, Edition Sigma Bohn, Berlin
- Schneider**, Michael (1984) Ankauf von Belegungsrechten (Bindungskauf), *Zeitschriften für den gemeinnützigen Wohnungsbau*, vol. 10, pp. 481–483
- Schuleri**, Hartje; **Christina**, Ulla (1982), *Ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien, Teil 1: Wohnverhältnisse*, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
- Tomann**, Horst (1990) The Housing Market, Housing Finance and Housing Policy in West Germany: Prospects for the 1990s, *Urban Studies*, vol. 27(6), pp. 919–930
- Ude**, Christian (1990) *Wege aus der Wohnungsnot*, Piper, München, Zürich
- Ude**, Christian (1990) Retten was zu retten ist, in: Ude, Christian: Wege aus der Wohnungsnot, Piper, München, Zürich, pp. 55–70
- Waldorf**, Brigitte S. (1990) Housing Policy Impacts on Ethnic Segregation Patterns: Evidence from Düsseldorf, West Germany, *Urban Studies*, vol. 27(5), pp. 637–652
- Winter**, Gerd; **Winter v. Gregory**, Witha (1983), *Die Zuteilung von Sozialwohnungen*, Werner-Verlag, Düsseldorf



# **A Anhang**

## **A.1 Ergebnisse der Gespräche mit Vertretern der Wohnungswirtschaft**

Im Rahmen der Untersuchung wurden insgesamt sechzehn Gespräche mit Vertretern der Wohnungswirtschaft geführt. Unter den Gesprächspartnern befanden sich Vertreter der Verbände, Mitarbeiter von kommunalen Wohnungsunternehmen, Mitarbeiter und Anteilseigner privater Wohnungsunternehmen und Verwaltungen sowie private Hausbesitzer. Die Mehrheit der Gespräche wurde anhand eines Leitfadens geführt, in dem die Themenkomplexe: allgemeine Einschätzung des Zugangsproblems, Prämienprogramme, Bürgschaften, direkter Einfluß des Wohnungsamtes auf die Mieterauswahl und Einschränkungen des Kündigungsschutzes angesprochen wurden. Im Gesprächsverlauf ergaben sich jedoch häufiger Abweichungen von diesem Leitfaden. Einige Gespräche waren von Beginn an auf spezifische Fragen eingegrenzt. Die Art des Interviews sowie der Umfang der Befragung erlauben daher keine quantitative Auswertung. Ziel der Gesprächsserie war es vielmehr, Einblicke in die grundsätzliche Einschätzung des Instrumentariums der Belegungssteuerung durch die Wohnungswirtschaft zu gewinnen und die Akzeptanz verschiedener Varianten der Belegungssteuerung auszuloten. Die entsprechenden Ergebnisse sind bereits in die vorangegangene Analyse eingeflossen. Der Tenor der Gespräche sei dennoch an dieser Stelle zusammenfassend wiedergegeben.

### **Allgemeine Einschätzung**

Zur Einführung des Gesprächs wurde die These vorgetragen, daß es Wohnungssuchende gibt, die von Vermietern nur ungerne akzeptiert werden, weil zu befürchten ist, daß sie ihren Mietzahlungen nicht nachkommen, Wohnung und Haus vernachlässigen oder sich nicht in die Hausgemeinschaft einfügen. Solche 'Problemmieter' sammeln sich dann auf den Dringlichkeitslisten der Wohnungsämter. Diese Einschätzung fand bei allen Gesprächspartnern Zustimmung. Mehrfach betont wurden insbesondere die hohen Kosten einer

‘unfreundlichen Trennung’ und die in diesen Fällen gelegentlich auftretenden Zerstörungen an der Mietsache. Mietrückstände, Rechtskosten, Renovierung und Instandsetzung und leerstandsbedingter Mietausfall summieren sich leicht auf 10.000 bis 15.000 DM je Fall, wobei die erheblichen Verwaltungsbelastungen hiermit noch nicht abgegolten sind. Die Bedeutung dieses Komplexes wurde von Vertretern großer Wohnungsunternehmen weit geringer eingeschätzt als von den kleineren.

In diesem Zusammenhang wurde vom Interviewer eine Liste von Mietergruppen erwähnt, die am Wohnungsmarkt benachteiligt seien: Ausländer, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, Obdachlose, Studenten, Familien mit Kindern, Alleinerziehende, Haft- und Heimentlassene. Diese Auflistung wurde nicht immer akzeptiert. Insbesondere Wohnungsunternehmen mit gebundenem Bestand wiesen darauf hin, daß die Vermietung an Familien mit Kindern und Studenten für sie zum Alltagsgeschäft gehöre. Von mehreren Vertretern wurde betont, daß zumindest bei Arbeitslosen, Familien mit Kindern und Studenten der persönliche Eindruck oft entscheidender sei.

Eine ‘funktionsfähige’ Mieterstruktur wurde von allen Gesprächspartnern für sehr wichtig erachtet. Dies ist aber ein relativer Begriff. Bei einer gegebenen Bewerbung ist immer zu fragen: ‘Wie paßt dieser Mieter zu den anderen Bewohnern eines spezifischen Objektes?’. Insbesondere die größeren Unternehmen mit heterogenen Wohnungsbeständen mögen von daher im Einzelfall durchaus diskriminieren, ohne sich deshalb bestimmten Gruppen grundsätzlich zu verweigern. So ist es nicht überraschend, daß die Vertreter der größeren Unternehmen in den Interviews betonten, daß sie kaum grundsätzliche Probleme mit Ausländern, Übersiedlern, Kinderreichen oder sozial instabilen Haushalten hätten, aber die Entscheidung immer auf dem Hintergrund der bereits existierenden Sozialstruktur fällen würden. Die kleineren Unternehmen (privaten Vermieter), die an dieser Umfrage teilnahmen, verfügen mehrheitlich über einen vergleichsweise homogenen Bestand mit ‘solider Mieterstruktur’. Von diesen Anbietern wurden sehr deutliche Vorbehalte gegen einzelne Mietergruppen, insbesondere die ‘Sozialfälle’ der Wohnungsämter zum Ausdruck gebracht. Nur zwei der privaten Anbieter zeigten sich mit der ‘Klientel’ des Wohnungsamtes aus der Vermietungspraxis vertraut. Typisch

war die Aussage: 'Wenn wir an solche Leute vermieten wollten, bräuchten wir ganz anderes Personal. Das fängt beim Hausmeister an und hört beim Sachbearbeiter auf.' Insgesamt entstand der Eindruck, daß sich verschiedene Anbieter auf bestimmte Mietergruppen spezialisieren.

Der Ausrichtung des Projektes entsprechend galt das Hauptinteresse in den Gesprächen der Bereitschaft der Wohnungsanbieter, öffentlichen Stellen Einfluß auf die Mieterauswahl einzuräumen. Die Frage einer eventuell zusätzlich einzugehenden Mietbindung wurde daher nur am Rande angesprochen. Dennoch ergab sich hierzu ein recht klares Gesamtbild. Private Anbieter ohne Sozialwohnungsbestand lehnten zusätzliche Eingriffe in die Mietgestaltung fast grundsätzlich ab. Noch am ehesten akzeptiert wurde die Anregung, die Stadt könne eine Individualsubvention direkt an den Vermieter auszahlen, der hierfür wiederum auf einen entsprechenden Betrag — der ansonsten nicht weiter beschränkten Miete — verzichtet. Dennoch wurden auch für diesen Fall Umsetzungsprobleme gesehen. Anbieter, die auch Sozialwohnungsbestände bewirtschafteten, waren hierzu eher bereit. In fast allen Fällen wurde jedoch die Erwartung geäußert, daß die Stadt die volle Differenz zwischen der gebundenen Miete und der 'Kostenmiete' durch Subventionen abdecken müßte.

### **Prämienprogramme**

Die Vertreter der Wohnungswirtschaft standen der Idee von Prämienprogrammen im großen und ganzen aufgeschlossen gegenüber. Eine gewisse Zurückhaltung ließen die Vertreter der kommunalen Unternehmen erkennen, wohingegen kleinere private Anbieter, die ansonsten Vorbehalte gegen eine staatliche Belegungssteuerung äußerten, noch am ehesten bereit waren, unkomplizierte Vermittlungsprämien zu akzeptieren.

Bezüglich der 'Bindungsdauer' ergab sich kein einheitliches Bild. Ob Bindungen für drei oder fünf Jahre gefordert werden, scheint für die Wohnungswirtschaft von untergeordneter Bedeutung zu sein. Sehr langfristige Bindungen (etwa von 15 Jahren) stoßen dagegen auf Widerstand. Offensichtlich sind eine Reihe von Anbietern nicht bereit, sich auf lange Sicht von dem Recht der freien Mieterwahl zu trennen. Hier kann aber auch eine generelle Unsicher-

heit hinsichtlich des wenig bekannten Instruments zum Ausdruck kommen, die es angeraten erscheinen läßt, langfristige Verpflichtungen nicht ohne eine gewisse Erfahrung einzugehen. Häufig wurde betont, daß die Bereitschaft zur Teilnahme insbesondere auch vom Verfahrensaufwand abhängen würde.

## **Bürgschaften**

Nach Ansicht der größeren Unternehmen und der Verbände könnten städtische Bürgschaften in vielen Fällen sehr hilfreich sein. Dies gilt insbesondere für Obdachlose, für Alleinerziehende und grundsätzlich all diejenigen, deren finanzielle Verhältnisse ungeklärt oder unsolide sind. Familien mit Kindern und Studenten wurden dabei nicht notwendigerweise als finanziell unsolide eingestuft. Bürgschaften könnten insbesondere die Akzeptanz der Dreier-Vorschläge nach §5a WoBindG erhöhen. Die Hauptschwierigkeit bei Bürgschaften liege darin, daß sie sich nicht auf den Mietausfall beschränken dürfen. Vielmehr müßten sie die Renovierung und gegebenenfalls die Instandsetzung der Wohnung nach Auszug sowie den leerstandsbedingten Mietausfall mit einschließen. Wiederholt wurde darauf hingewiesen, daß Mietübernahmen durch das Sozialamt keine Sicherheit bedeuteten. Von zwei Gesprächspartnern wurde das Problem gesehen, daß es rechtlich nicht möglich ist, sich für eine Summe zu verbürgen, die mehr als 3 Monatsmieten (die gesetzlich maximal zulässige Kautions) umfaßt. Da nach dieser Auffassung eine weitergehende Bürgschaft rechtsunwirksam wäre, beständen bei den Unternehmen große Vorbehalte, diese anzunehmen, selbst wenn sie von der Kommune gegeben würden. Wie schon bei den Vermittlungsprämien besteht auch bei den Bürgschaften der Wunsch nach rechtlich klaren und verfahrensmäßig einfachen Instrumenten.

Vermieter ohne Sozialwohnungsbestand standen Bürgschaften skeptisch gegenüber. Da hierfür nicht unmittelbar nachvollziehbare Gründe genannt werden konnten, ist zu vermuten, daß sich hier bereits die starken Vorbehalte gegen die kommunalen Wohnungsämter und deren Klientel bemerkbar machen.

## **Direkter Einfluß des Wohnungsamtes auf die Mieterauswahl**

Der Einfluß des Wohnungsamtes auf die Mieterauswahl erwies sich als der entscheidende Punkt. Bei einer Reihe von Vermietern, die keine Sozialwohnungen in ihrem Bestand hielten, war die Abneigung gegen eine Abtretung des Rechtes der Mieterauswahl an eine kommunale Behörde so ausgeprägt, daß sich Fragen zu den Modalitäten im einzelnen erübrigten.

Wohnungsunternehmen, die aufgrund ihres Sozialwohnungsbestandes bereits entsprechende Erfahrungen haben, zeigten sich dagegen grundsätzlich bereit, dem Wohnungsamt die Auswahl des Mieters gegen eine Prämie zu überlassen. Die im Gespräch vorgeschlagenen 5000,- DM pro Zimmer wurden allerdings für sehr niedrig gehalten. Übereinstimmend wurde darauf hingewiesen, daß das Hauptproblem bei diesem Verfahren in der Kompetenz und dem Verständnis der Sachbearbeiter in den Wohnungsämtern liege. Probleme entstünden insbesondere, wenn:

- Sachbearbeiter häufig wechseln,
- die Mieter ohne Rücksprache mit den Unternehmen zugewiesen werden,
- sich nach einer Zuweisung bei der Stadt niemand mehr verantwortlich fühlt.

Die diesbezüglichen Erfahrungen mit den kommunalen Wohnungsämtern werden recht unterschiedlich bewertet. So verzichtet zum Beispiel ein überregional operierendes Unternehmen in bestimmten Regionen auf ein Engagement im Sozialen Wohnungsbau, weil die dortige Zuweisungspraxis für unzumutbar gehalten wird, während die Zusammenarbeit in anderen Kommunen als gut bezeichnet wird.

Im Zusammenhang mit der Bewerberauswahl durch die Kommune wird städtischen Bürgschaften von mehreren Gesprächspartnern eine besondere Bedeutung eingeräumt. Zum einen würde dies der Kommune die häufig unterschätzten Kosten bei 'unfreundlichen Trennungen' vor Augen führen. Zum anderen wäre gewährleistet, daß die Kommune auch nach der Vermittlung in die Verantwortung eingebunden bleibt. Von allen Vertretern, die sich hierzu

äußerten, wurde betont, daß ein städtisches Vorschlagsrecht eher akzeptiert würde, wenn es den Unternehmen Spielraum bei der Pflege der Mieterstruktur ließe. Auch bei diesem Verfahren wurden Abwicklungsprobleme mehrfach angesprochen. Ein Problem ergibt sich daraus, daß bei einem objektbezogenen Vorschlag, wie er etwa im Sozialen Wohnungsbau praktiziert wird, die Stadt Mieter oft nacheinander vorschlägt, um ihnen Enttäuschungen zu ersparen. Da selbst in der aktuellen Anspannung am Wohnungsmarkt vorgeschlagene Mieter die Wohnung oft nicht akzeptieren, ergeben sich vermeidbare Verzögerungen bei der Wiedervermietung. Die Fähigkeit des Wohnungsamtes, für eine benannte freie Wohnung passende Mieter zu finden, wurde sehr unterschiedlich eingeschätzt.

### **Einschränkung des Kündigungsschutzes**

Eine Einschränkung des gesetzlichen Kündigungsschutzes würde nach übereinstimmender Meinung die Bereitschaft, an Problemmieter zu vermieten, erhöhen. Insbesondere Vermieter mit kleinerem Bestand sehen in der Möglichkeit, Problemmietern während einer Probezeit in einem vereinfachten Verfahren zu kündigen, einen erheblichen Anreiz. Die größeren, professioneller geführten Unternehmen sehen demgegenüber im gesetzlichen Kündigungsschutz keine unüberwindbare Hürde. Von mehreren Vertretern wurde betont, daß die Schwierigkeiten nicht so sehr im materiellen Kündigungsrecht liegen, sondern eher in dem langwierigen Rechtsverfahren und bei groben Störungen des Hausfriedens in den Schwierigkeiten der Beweisführung vor Gericht. Dieser nüchternen Einschätzung entsprechend wird die Einschränkung des Kündigungsschutzes keineswegs als Allheilmittel akzeptiert. Insbesondere wollten die Unternehmen auf Bürgschaften nicht verzichten. Als einfachste Lösung wurde mehrfach vorgeschlagen, die Stadt solle die Wohnung anmieten und den Mieter nur nach Unterkunftssatzung unterbringen. Zur angemessenen Länge einer 'Probemietzeit' konnten sich nur wenige Vertreter äußern. Sie hielten zwei bis drei Jahre für genug, um zu entscheiden, ob sich der Mieter in die Hausgemeinschaft einfügt. Ob damit auch eine zusätzliche Bürgschaft, hinfällig würde, wollten sie allerdings vom Einzelfall abhängig machen.

Die Bereitschaft, ganze Objekte befristet an die Stadt zu vermieten, war

bei allen Gesprächspartnern vorhanden. Ein solches Verfahren schafft klare Verantwortlichkeiten und macht Bürgschaften überflüssig. Hier steht allerdings in manchen Fällen die Aussicht auf eine völlig neue Verwendungsoption für ein nach Ablauf des Mietvertrages gegebenenfalls vollständig entmietetes Objekt im Vordergrund.