

§ 2 Die Entwicklung der Wohnungseigentumspolitik

Oscar Schneider

Inhaltsverzeichnis

I.	23
II.	24
III.	25
IV.	26
V.	27
VI.	28
VII.	31
VIII.	34
IX.	35
X.	36
XI.	38
XII.	39
XIII.	40

I.

Eigentum ist ein Freiheitsrecht, ein elementarer Bestandteil einer freien bürgerlichen Gesellschaft. So ist es nicht verwunderlich, dass im vorrevolutionären Frankreich die dortigen Aufklärungsphilosophen sich dem Privateigentum und seiner Bedeutung für das politische und gesellschaftliche Leben zugewandt haben.

Eine gewisse Berühmtheit haben Sätze erlangt, die Jean-Jacques Rousseau im zweiten Teil des Discours geschrieben hat: „Der erste, der ein Stück Land mit einem Zaun umgab und auf den Gedanken kam zu sagen ‚Dies gehört mir‘ und der Leute fand, die einfältig genug waren, ihm zu glauben, war der eigentliche Begründer der bürgerlichen Gesellschaft. Wie viele Verbrechen, Kriege, Morde, wie viel Elend und Schrecken wäre dem Menschengeschlecht erspart geblieben, wenn jemand die Pfähle ausgerissen und seinen Mitmenschen zugerufen hätte: ‚Hütet euch, dem Betrüger Glauben zu schenken; ihr seid verloren, wenn ihr vergesst, dass zwar die

O. Schneider (✉)
Bonn, Deutschland

Früchte allen, aber die Erde niemandem gehört.' Viele revolutionäre Sozialisten beriefen sich auf Rousseau: Rousseau kämpfte gegen das Privateigentum, weil er in ihr den Ursprung der Selbstentfremdung des Menschen sah. Deshalb schrieb er wütend: „Ehe die scheußlichen Worte ‚mein‘ und ‚dein‘ erfunden waren, ehe es jene grausame und brutale Sorte von Menschen gab, die man Herren nennt, und jene andere Sorte von Spitzbuben und Lügner, die man Sklaven nennt, ehe Menschen abscheulich genug waren, es zu wagen, Überfluss zu haben, während andere verhungern, ehe eine gegenseitige Abhängigkeit sie alle Zwang, betrügerisch, neidisch und verräterisch zu werden, möchte ich, dass man mir erklärt, worin eigentlich die Laster und die Verbrechen bestehen sollten, die man diesen Menschen so emphatisch vorwirft.“

Damit hat Rousseau keineswegs die Zustimmung aller Aufklärer gefunden. Sein prominentester Gegner, Voltaire, versah diese Sätze mit der Marginalie: „Das ist die Philosophie eines Bettlers, der die Reichen durch die Armen bestohlen sehen möchte.“ Die französische Oberschicht, auch viele weitere Träger der französischen Aufklärung, sahen in Rousseau wegen dieser Verdammung des Privateigentums einen Narren und Scharlatan, auch ein gefährlicher Abenteurer und sogar Verbrecher. In Deutschland waren Kant, Schiller, Goethe, Herder und Wieland Eigentümer stattlicher Häuser.

II.

Mit der Eigentumsfrage stellt sich notwendigerweise die Frage, in welchem Umfange der Eigentümer verpflichtet ist, seine angeborene Freiheit für eine positive Rechtsordnung des Staates einschränken zu lassen. Kommunistische Staatsverfassungen und kommunistische Regierungs- und Gesellschaftssysteme haben das Privateigentum ganz abgeschafft oder so stark eingeeengt, dass die Verfügungsfreiheit des Eigentümers darüber gänzlich verloren ging.

Der erste Versuch, für Deutschland eine demokratische Verfassung zu schaffen, scheiterte. Damit auch der Versuch, dem Privateigentum Verfassungsrang zu gewähren. § 164 der Reichsverfassung von 1849 garantierte das Privateigentum: „Das Eigentum ist unverletzlich. Eine Enteignung kann nur aus Rücksichten des gemeinen Besten, nur auf Grund eines Gesetzes und gegen gerechte Entschädigung vorgenommen werden.“ Bemerkenswert erscheint mir der Hinweis, dass § 164 auch vorsah: „Das geistige Eigentum soll durch die Reichsgesetzgebung geschützt werden.“ Hundert Jahre später setzte der deutsche Verfassungsgeber hier wiederum an.

Auch beim Versuch, in Deutschland eine demokratische und republikanische Staatsordnung zu errichten, wurde der Eigentumsfreiheit Verfassungsrang beigegeben. Wie Art. 14 des Grundgesetzes schrieb schon die Weimarer Verfassung in Art. 153 vor: „Eigentum verpflichtet, sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste.“ Die Einstellung zum Eigentum hatte sich unter den Demokraten in hundert Jahren nicht verändert: In Frankfurt wie im Parlamentarischen Rat zu Bonn wurde beschlossen: „Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit

zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.“

Mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums wurde in Deutschland gleichsam ein Gesellschaftsvertrag geschlossen, der sich an die fundamentalen Prinzipien des demokratischen Rechts- und Sozialstaates bindet. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums hat religiöse Wurzeln, sie folgt biblischen und alten kulturellen Traditionen. Sie wurde in mittelalterlichen Städten durch Errichtung von Wohnsiedlungen und sozialen Einrichtungen praktiziert: Die Stifter haben die Lebensformen humanisiert, ergänzt und bereichert. Diese Wohltaten waren nur möglich unter den Voraussetzungen des Privateigentums. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums ist eine sozialstaatliche Konsequenz unseres rechtstaatlichen Denkens.

Dem Prinzip der Sozialpflichtigkeit liegt ein universeller Rechtsgedanke zugrunde, der schon das Römische Recht beherrscht hat: „*Praecepta iuris sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*“. Das Verfügungsrecht des Eigentümers ist solcher Art wahrzunehmen, dass fremde Rechte nicht verletzt werden und gesichert bleibt, dass jedem das Seine gegeben wird. Diese aufklärerische These ist in ihrer politischen Brisanz vielleicht nie genug zu Ende gedacht worden. Der Eigentümer braucht den Schutz des Rechtsstaates, dafür leistet er Abgaben und Steuern, dafür auch ist er verpflichtet, über sein Eigentum so zu verfügen, dass den Interessen der Allgemeinheit angemessen Rechnung getragen wird. In unzähligen Gelehrtenarbeiten haben Juristen und Philosophen, Ökonomen und Steuerexperten den Versuch unternommen, eine Antwort auf die Frage zu finden, in welchem Ausmaße das Eigentumsrecht zu begrenzen ist, wie weit die Sozialpflichtigkeit des Eigentums reicht und das Verfügungsrecht des Eigentümers begrenzt werden darf. Wiederholt hatte das Bundesverfassungsgericht diese Grenze zu finden versucht.

III.

Vor mehr als 30 Jahren hat Friedrich A. von Hayek der „Ethik des Eigentums und der Entwicklung der Kulturen“ eine elementare Studie gewidmet. Der Nationalökonom und Nobelpreisträger hat sein Lebenswerk der Evolution der menschlichen Gesellschaft gewidmet und über die Moralregeln geschrieben, nach denen Eigentum und Schutz der Familie Grundlagen des Überlebens der Menschheit sind. Er warnte vor dem „Sozial-Darwinismus“ durch den er das demokratische Verfassungsprinzip und ihre Grundwerte und Grundrechte bedroht sah. Er bemerkt dazu: „Der entscheidende Schritt im Übergang vom instinktbeherrschten Tier und selbst noch dem primitiven Wilden des Jäger- und Sammlerstadiums zur Zivilisation war die Entwicklung des Sondereigentums. Damit beginnt die auf Tradition gegründete Kulturentwicklung. Intellektuell waren es die großen Moralphilosophen des 18. Jahrhunderts, David Hume, Dugald Stewart, besonders Adam Smith und Adam Ferguson, die für diesen gesellschaftlichen Bereich die Grundlagen der Evolutionstheorie legten, deren leitende Idee dann im 19. Jahrhundert von Charles Darwin so erfolgreich auf die Biologie angewendet wurde.“ (FAZ vom 30. Juli 1983).

Wie sehr unsere Eigentumsordnung eine Freiheitsordnung und eine schöpferische Lebenswelt den Menschen garantiert, sieht Hayek in der Tatsache begründet, „dass die marktwirtschaftliche Ordnung ständig viel mehr Wissen nutzt, als irgend-ein Verstand je nutzen könnte. Unsere Fähigkeit, vier Milliarden Menschen am Leben zu erhalten, ist dem Umstand zu verdanken, dass die meisten von uns mit ihren Bemühungen Menschen dienen, die sie nicht kennen, ja, von deren Existenz sie nicht einmal wissen, und dass sie ihrerseits ebenso durch die Leistungen von anderen Menschen erhalten werden, von denen diese auch nichts wissen und denen sie ebenso unbekannt sind.“

IV.

Die Wohnung ist der innerste und vertrauteste, persönlichste und geschützte Lebensraum eines Menschen. Das Familienheim, die Eigentumswohnung sind für viele Familien das große Lebensziel, das zu erreichen ihnen vielerlei Entbehrungen und Opfer wert ist. „Die Wohnung ist unverletzlich.“ (Art. 13 GG). Das Eigentum ist nicht nur ein juristischer Wert und ein materielles Gut. Es kann und muss auch in einer kulturellen Perspektive betrachtet werden. Die Literatur aller Völker ist reich an eindrucksvollem Beispiel dafür:

Horaz dankte seinem Maecenas für das ihm geschenkte Landgut in den Sabiner Bergen mit dem Geständnis: „Hoc erat in votis: modus agri non ita magnus,– das war der Sinn meiner Gebete: Ein Stück Land nicht zu sehr groß.“ Walther von der Vogelweide jubelte über die ihm geschenkte bescheidene Behausung: Endlich gewähre ihm sein Eigentum Schutz vor den Unbilden der Witterung. Goethe lässt seinen „Prometheus“ gegen Zeus den Satz schleudern:

Musst mir meine Erde
Doch lassen stehen,
Und meine Hütte, die du nicht gebaut,
Und meinen Herd,
Um dessen Glut
Du mich beneidest!

Faust beginnt als Mystiker und endet als Realpolitiker. Er baut Dämme und legt Sumpfe trocken und ist glücklich „auf freiem Grund mit freiem Volke“ zu stehen.

Hymnisch hat Friedrich Hölderlin den Mann gepriesen, der „am eigenen Herd in rühmlicher Heimat lebt“, denn „es leuchtet über festem Boden schöner dem sicheren Mann sein Himmel.“ „Die Buddenbrooks“ von Thomas Mann setzten dem Patrizierhaus in Lübeck ein weltliterarisches Denkmal. Der Engländer sieht in seinem Haus sogar ein Schloss, einen Platz, den er mit keinem anderen auf Erden vertauschen wollte.

V.

Ohne Eigentumsfreiheit keine soziale Marktwirtschaft! Durch diese Wirtschaftsform wurde eine Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern begründet, durch sie allein ist es gelungen, den Arbeiter aus dem Schicksal des Proletariats herauszuführen. Er wurde Sozialpartner der Freiheit, seine Rechte wurden erweitert und modernen sozialstaatlichen Notwendigkeiten angepasst.

Das Baubodenrecht nimmt in unserer sozialstaatlichen Wirtschaftsordnung eine primäre Rangstellung ein: Diese muss den Zielen einer wirtschaftlich schlüssigen und sozialverantwortlichen Wohnungspolitik Rechnung tragen. Dabei geht es nicht nur um wirtschaftlich-materielle Ziele, nicht minder sind ethische Normen zu beachten und kulturstaatliche Werte zu berücksichtigen. Als in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts der soziale Wohnungsbau und die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichenden und bezahlbaren Wohnungen in eine krisenhafte Lage geraten waren, kam es zu leidenschaftlichen, politischen und parlamentarischen Auseinandersetzungen über die Frage, wie durch ein neues Baubodenrecht die anstehenden Probleme zu lösen wären. Dabei haben alle Beteiligten erkannt, dass neue, gezielte Maßnahmen des Gesetzgebers erforderlich sind. Unter den wohnungswirtschaftlichen Experten und Verbänden war es nicht allzu schwer, einen Konsens über notwendige und zielführende staatliche und kommunale Maßnahmen herbeizuführen. Es zeigte sich auch, dass Wohnungspolitik viel mit der menschlichen Freiheit, Würde und Selbstbestimmungsrechten zu tun hat.

So konnte es nicht überraschen, dass auch die beiden christlichen Kirchen in Deutschland sich gezwungen sahen, ein klärendes und anregendes Wort zu dieser Frage zu sprechen. Sie verfassten ein gemeinsames Memorandum zur „Sozialen Ordnung des Baubodenrechts“. Das Vorwort dazu verfasste der Vorsitzende des Rates der Evangelischen Kirche für Deutschland, D. Dietzfelbinger, und der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz, Julius Kardinal Döpfner. Den führenden Persönlichkeiten der christlichen Kirchen ging es in erster Linie darum, „das Verantwortungsbewusstsein für den benachteiligten Nächsten und für das Wohl aller zu schärfen.“ Sie entdeckten Missstände am gegenwärtigen Bodenrecht und forderten mehr Gerechtigkeit für sozial schwächere Bevölkerungsschichten. Die Kirchenführer wollten nicht anklagen, „sondern auf die Mängel des geltenden Baubodenrechts und die daraus entstehende ungerechte Besitzverteilung hinweisen“. Sie forderten den Gesetzgeber auf, sozial ungerechten Besitzverteilungen zu verhindern. Sie begründeten ihre Forderung folgendermaßen:

In den dichtbesiedelten Gebieten gibt es Millionen von Menschen, die sich mit Fleiß und Sparsamkeit jahrzehntelang mühen, das Eigentum einer Wohnung oder eines Baulandes zu erwerben, damit sie und ihre Kinder dort leben können, ohne von einem fremden Eigentümer abhängig zu sein. Gleichzeitig sind Eigentümern von Grund und Boden viele Milliarden zugefallen, ohne, dass sie zur Steigerung seines Wertes beigetragen haben. Ihr Gewinn ging auf Kosten der Großzahl der Mieter, der Sparer für ein Eigenheim und der Allgemeinheit. Er führte zu erhöhten Mieten und hat vor allem diejenigen, die sich ein Eigentum an Wohnraum zu schaffen suchten, berechtigten Bemühungen erheblich erschwert und

verteuert. Die Steigerung der Baulandpreise ging in den Ballungsgebieten teilweise bis ins hundertfache. Der Grund für diese außergewöhnlichen Gewinne liegt zumeist nicht in spekulativen Grundstücksgeschäften, sondern in einer sozial unangemessenen Ordnung des Bodenrechts.

Das kirchliche Memorandum führte die Steigerung der Bodenpreise in erster Linie auf ein mangelndes Angebot an Baugrund bei steigender Nachfrage zurück. Diese gesteigerte Nachfrage wurde steuerlich im Interesse des Wohn- und Eigenheimbaus gefördert. Das entsprechende Angebot an Bauland wurde nicht nur vernachlässigt, sondern sogar beschränkt.

Für die Ausweisung vom Bauland waren die Gemeinden zuständig, sie verfügen über die Planungshoheit. Das bestimmte das Bundesbaugesetz seit 1960. Die Gemeinden hatten und haben bis heute die Pflicht, Bauland auszuweisen und zu erschließen. Mit diesem Hinweis traf das Memorandum eines der Kernprobleme, die eine verantwortliche und weitschauende Wohnungseigentumspolitik zu lösen hat: Eine erfolgreiche Wohnungseigentumspolitik setzt eine korrespondierende Stadtentwicklungspolitik voraus.

Auch für diese negative Entwicklung nannte das kirchliche Dokument zutreffende Gründe: Es sah die bemängelte Fehlentwicklung vor allem darin begründet, „dass die Gemeinden nicht nur einen Teil der Kosten für die Erschließung, sondern vor allem die gesamten Kosten für den Ausbau der öffentlichen Einrichtungen tragen müssen, die mit einer Vergrößerung der Gemeinde verbunden sind.“ Dazu waren die Gemeinden trotz der großen Finanzreform der ersten Großen Koalition in Bonn nur teilweise in der Lage. Durch die unter dem Finanzminister Franz Josef Strauß in der Großen Koalition unter Kurt Georg Kiesinger und Willy Brandt durchgeführte Finanzreform wurde die Finanzkraft der Gemeinden durch Beteiligung an der Einkommen- und Körperschaftssteuer erheblich gestärkt. Die allgemeine Konjunkturlage zu Beginn der 70er Jahre führte zu einer erheblichen Baulandnachfrage einerseits, aber auch zur Verbesserung der kommunalen Haushaltslage. Es dauerte eine Zeit bis beide Entwicklungen sogar zu einer Überhitzung des Wohnungsmarktes führten. Diese wiederum hatte zu Folge, dass der Bundesgesetzgeber die steuerliche Förderung der Eigentumbildung nach § 7 EStG zeitweilig aussetzte.

VI.

Im zuständigen Bundestagsausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, dessen Vorsitzender ich 1973 geworden war, wurden die hier angeschnittenen Fragen, Probleme, Komplexe leidenschaftlich diskutiert. Das Verhältnis von Vermietern und Mietern, die Bildung privaten Eigentums am selbstgenutzten Wohnraum und die gesamte Wohnungswirtschaft gewannen in der Prioritätenskala der deutschen Innenpolitik eine bis dahin nie gekannte Dringlichkeitspriorität.

Die kirchliche Denkschrift war nur eine von vielen Aufrufen und kritischen Analysen, wissenschaftlichen Beiträgen und politischen Sonderprogrammen. Die deutsche Innenpolitik hatte – in Bund, Ländern und Gemeinden – ein großes Thema

gefunden: Die Frage nämlich, ob die marktwirtschaftliche Ordnung, die auf Angebot und Nachfrage, Wettbewerb und Risikobereitschaft der Unternehmer beruht, überhaupt in der Lage sein kann, auf dem Wohnungs- und Bodeneigentumsmarkt zu einer sozialvertretbaren Lösung führen?

Dabei wurden die grandiosen Bauleistungen, in den ersten Nachkriegsjahrzehnten in Deutschland erbracht, ins soziale Abseits gerückt. Die 68er Revolte bedrohte auch deutsche Freiheiten, die in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert erkämpft worden waren. Es wurde die prinzipielle Frage gestellt, ob unsere Eigentumsordnung auf der Grundlage der Eigentumsfreiheit und der übrigen Grundrechte überhaupt weiterhin fortbestehen könnte. Es wurde vergessen, unter welchen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland Wohnungspolitik und Wohnungseigentumspolitik überhaupt möglich gewesen sind.

Schon um 1960 konnten die westdeutschen Städte und Ballungszentren ihren Bevölkerungsstand von 1939 wieder erreichen. Aufbau- und Entwicklungsmaßnahmen gingen damals schon Hand in Hand. Das Bundesbaugesetz von 1960 hatte für die weitere Entwicklung die erforderlichen planungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen. Das erste und zweite Wohnungsbaugesetz aus dem Jahr 1950 und 1956 hatten den sozialen Wohnungsbau angekurbelt und wesentlich dazu beigetragen, Mietwohnraum zu schaffen und die Bildung von Eigentum am selbstgenutzten Wohnraum zu fördern. Das deutsche „Wirtschaftswunder“ war auch, was man zu Beginn der 70er Jahre weithin vergessen hatte, ein Wiederaufbauwunder im Wohnungs- und Städtebau. In seiner ersten Regierungserklärung vom 20. September 1949 hatte Bundeskanzler Konrad Adenauer die Aufgaben der Wohnungspolitik wie folgt umrissen:

Wir wollen mit allen Mitteln den Wohnungsbau energisch fördern, nicht indem der Bund selbst baut, sondern indem er Mittel zur Verfügung stellt und darauf dringt, dass von den Ländern alle Möglichkeiten auf dem Gebiet des Wohnungsbaus erschöpft werden. Wir werden weiterhin dazu übergehen, durch entsprechende, in vorsichtiger und nicht überstürzter Weise durchgeführte Lockerungsvorschriften der Raumbewirtschaftung und der Mietfestsetzung das Privatkapital für den Bau von Wohnungen wieder zu interessieren. Wenn es nicht gelingt, das Privatkapital für den Wohnungsbau zu interessieren, ist eine Lösung des Wohnungsproblems unmöglich.

Adenauer legte mit diesen Sätzen die wohnungspolitische Grundsatzrichtung fest: Er stellte die soziale Dringlichkeit der Aufgabe klar, er sah Bund und Länder gleichermaßen verpflichtet, die Wohnungsnot zu lindern, und er forderte, wo immer dies die Lage am Wohnungsmarkt erlaubt und die allgemein wirtschaftlichen Bedingungen es zulassen, marktwirtschaftliche Elemente für die Wohnungswirtschaft.

Einen guten Überblick über die wohnungspolitische Entwicklung bieten die Regierungserklärungen der Bundeskanzler nach Neuwahlen. Konrad Adenauer hat damit am 20. September 1949 einen rühmlichen Anfang gesetzt. Auch die jeweilig amtierenden Bauminister traten mit programmatischen Erklärungen hervor. Sie standen immer im Spannungsfeld zwischen den bau- und wohnungswirtschaftlichen Verbänden und den Verbandsvertretern der Mieter. Da Wohnungspolitik immer Teil der Sozial- und Familienpolitik ist, haben sich zu allen Zeiten Vertreter der Kirchen und Sozialverbände zu Wohnungsfragen zu Wort gemeldet.

Die streitigen Themen in der Wohnungspolitik weisen eine große Konstanz auf: Die Mietpreisentwicklung, die Wohnnebenkosten, die Höhe des Wohngeldes, Steuerfragen, Fehlbelegung, Leerstände, Konjunkturschwankungen, Kapitalmarktentwicklungen. Nach dem Ersten Wohnungsbaugesetz (1950) fiel der staatlichen Wohnungspolitik die Aufgabe zu, den Bau von Wohnungen zu fördern, die für die breiten Schichten des Volkes hinsichtlich Größe, Ausstattung und Belastung geeignet sind; innerhalb von sechs Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes sollten möglichst 1,8 Mio. Wohnungen dieser Art geschaffen werden.

Das Zweite Wohnungsbaugesetz (1956), das inzwischen mehrfach novelliert wurde, verfolgte u. a. die Ziele:

- die Wohnungsnot, namentlich der von Wohnungssuchenden mit geringem Einkommen, zu beseitigen,
- weite Kreise des Volkes durch Bildung von Einzeleigentum, besonders in Form von Familienheimen, und mit dem Grund und Boden zu verbinden und
- den Bau solcher Wohnungen zu fördern, die die Entfaltung eines gesunden Familienlebens, namentlich für kinderreiche Familien, gewährleisten.

Durch das Wohngeldgesetz sollte der einkommensschwächeren Bevölkerung die Aufbringung der Wohnungsmieten und -lasten erleichtert werden. Der Staat wollte dadurch den Wohnungsinhabern die wirtschaftliche Sicherheit im Besitze seiner Wohnung gewährleisten.

Durch das Bundesbaugesetz und das Städteförderungsgesetz wurde der Zusammenhang zwischen Wohnungsbau und Städtebau verstärkt hervorgehoben und durch geeignete rechtliche Instrumentarien unterstrichen. In den achtziger Jahren wurde unter meiner Verantwortung das Baugesetzbuch geschaffen, dessen instrumentelle Bedeutung für eine freiheitliche Bauleitplanung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung unbestritten ist.

Die Gemeinden haben mit dem Baugesetzbuch ein Instrumentarium in die Hand bekommen, mit dem sie in eigener Verantwortung die Aufgaben des Städte- und Wohnungsbaues, des Mietwohnungsbaus und der Eigentumsbildung am Wohnungsmarkt in rechtsstaatlicher Ordnung und gesamtwirtschaftlicher Verantwortung erfüllen können. Im Gegensatz zu den 70er und 80er Jahren haben die wohnungs- und städtebaulichen Probleme in den letzten zwanzig Jahren an politischer Brisanz verloren, in der Bundesregierung hat der Verkehrsminister die Aufgaben des Bauministers übernommen.

Die ausreichende Versorgung gerade der sozialschwächeren Bevölkerungsschichten mit bezahlbarem und ausreichendem Wohnraum ist als erstrangige sozial- und familienpolitische Aufgabe geblieben. Es wird immer Menschen geben, die Wohnungen suchen, Wohnungen zu Preisen, die ihren familiären oder persönlichen Verhältnissen angemessen und zumutbar sind. Deswegen bleiben Wohnungsbau und Wohnungseigentumsbildung eine politische, wirtschaftliche und soziale Daueraufgabe. Niemand kann diese Permanenz bestreiten, doch sehr wenige sind sich bewusst, wie sehr das familieneigene Haus, die Eigentumswohnung auch emotionale Werte fördern und den Familienzusammenhalt zu stärken vermögen. Die Wohnungspolitik muss als angewandte Sozial- und Familienpolitik verstanden werden.

Die Miete ist der Preis für eine wirtschaftliche Leistung. Die Sozialwohnung ist nicht preiswerter zu bauen als die frei finanzierte; sie mag in Ausführung und Ausmaßen bescheidener geplant sein, immer aber bleibt sie eine teure Angelegenheit und für die meisten Menschen die wichtigste Investition ihres Lebens.

Die emanzipatorische Revolte der radikalen 68er richtete sich prinzipiell gegen alles, was alt und überliefert war. Die Parole „Trau keinem über dreißig!“ zündete bei den Jungen und nicht selten bei Älteren. Jede Form des Anstandes, der Höflichkeit, bürgerlichen Denkens und Verhaltens, sozialkulturelle Umgangsformen wurden missachtet und verachtet. Die international allgemein anerkannte deutsche Erfolgsbilanz der Nachkriegsjahre wurde als zynischer Versuch politischer Entmündigung und sozialer Entrechtung angegriffen und verdammt. Die antiautoritäre Revolte verkündete das Ende der Nachkriegszeit und den Beginn einer sozialistischen Ära. Ludwig Erhards Kanzlerschaft blieb ein folgenloses Zwischenspiel.

VII.

Es kam zur ersten großen politischen Zäsur in Bonn: Die Große Koalition unter Kurt Georg Kiesinger, brachte große Reformfortschritte. Bei der Bundestagswahl 1969 verfehlten CDU/CSU nur knapp die absolute Mehrheit. Nach 20-jähriger Regierungszeit wurde die Union in die Opposition gedrückt. Willy Brandt wurde zum Bundeskanzler gewählt, fortan regierte die sozial-liberale Koalition aus SPD und FDP – bis 1982. Im Auftakt dieser Wendeentwicklung nannte Gustav Heinemann im März 1969 seine Wahl zum Bundespräsidenten, einen „Machtwechsel“ in Deutschland. Das neue politische Schlagwort lautete „Reformen!“ von Grund auf.

Willy Brandt wurde als Bundeskanzler umjubelt, ihm flossen auch aus den Wählerschichten der Unionsparteien Sympathien und Hoffnungserwartungen zu. Willy Brandt wollte „mehr Demokratie wagen“. Dieses Wort war programmatisch zu verstehen. Mehr Demokratie! war ein Angriff auf die verflossenen bundesrepublikanischen Jahre. Auf welchen Gebieten hatte es zu wenig Demokratie gegeben? Willy Brandt hat darauf nie eine überzeugende Antwort gegeben. Sein Wort wurde aber dahin verstanden, dass jetzt alles unter einen Reformvorbehalt gestellt werden musste.

Eines der ersten Ziele, denen die sozialliberale Koalition zustrebte, war die „Bodenreform“. Man sah in der deutschen Eigentumsordnung eine Hauptursache für den damals wieder beklagten Wohnungsnotstand. Am schärfsten wurde gegeißelt, dass Bodenwertzuwächse durch Planungsentscheidungen der Gemeinden nicht abgeschöpft wurden. Damit stand auch die Bildung von Wohneigentum im Zentrum der wohnungs- und sozialpolitischen Kontroversen. Die wohnungspolitischen Diskussionen wurden in allen Medien ausgetragen. Alle am öffentlichen Leben beteiligten Personen, Institutionen, Verbände und Interessengemeinschaften meldeten sich zu Wort.

In seiner ersten Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 stellte er fest, in den 70er Jahren werden sich Umwelt- und Lebensverhältnisse immer rascher verändern,

besonders auf den Gebieten der Raumordnung, des Städtebaus und des Wohnungsbaus. Deshalb sei es erforderlich, auf diesen politischen Verantwortungsfeldern systematisch und vorausschauend zu planen. Ein Städtebauförderungsgesetz müsse zügig verabschiedet werden, dieses Gesetz solle eine Reform des Bodenrechts einleiten, die den Gemeinden eine sachgerechte Durchführung ihrer Planungen ermöglicht und die Bodenspekulation verhindert. Ein langfristiges Programm des sozialen Wohnungsbaus sollte langfristig mit den Ländern abgestimmt werden und bedarfsorientiert sein. Brandt kündigte eine Verbesserung des Wohngeldes an und ein Bundesraumordnungsprogramm, das zusammen mit Maßnahmen der Strukturpolitik, der regionalen Wirtschaftsförderung und des Städte- und Wohnungsbaus voll koordiniert werden solle. Neben diesen Maßnahmen, so Willy Brandt, müsse die Regierung „die breite Streuung privaten Eigentums fördern und den bäuerlichen Bodenbesitz bewahren“. Diese Programmsätze deuteten eine kontinuierliche Fortsetzung der bisherigen Wohnungseigentumspolitik an. Hinter dieser Politik stand gewiss der damalige Bundeswirtschaftsminister, Karl Schiller, ein ausgewiesener Fachmann und entschiedener Vertreter der sozialen Marktwirtschaft nach Ludwig Erhard. Im Gegensatz dazu strebten Sozialisten und SPD-Kommunalpolitiker eine grundsätzliche Satzungsänderung in der Bonner Bodenpolitik an.

Zum Höhepunkt dieser Auseinandersetzungen kam es auf dem SPD-Parteitag im April 1973 in Hannover. Im Kern ging es um die Frage, wie soziale Wohnungspolitik nach Art. 14 GG gegen eine sozialistische Bodenideologie geschützt werden kann. Diese Parteitagskontroversen in Hannover wirkten lange nach, und nahmen großen Einfluss auf die weiteren bodenpolitischen Diskussionen im freien Deutschland. Die Presse schrieb von einer „fraktionierenden SPD“.

Hans-Jochen Vogel, Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, formulierte konkrete Vorschläge zum Thema „Investitionslenkung und Entprivatisierung von Grund und Boden.“ Der ehemalige Münchner Oberbürgermeister hatte schon vor seinem Eintritt in das Bundeskabinett wesentliche und maßgebliche Beiträge zum wohnungspolitischen Streit geleistet. Seriöse Argumente finanz- und bodenrechtlicher Experten vermengten sich mit politischen Polemiken. Man hörte das kommunistische Schlagwort: Eigentum ist Diebstahl! Die Hauptparolen haben gelaute: Bodenwertzuwachssteuer, Planungswertausgleich, Abschöpfung der unverdienten Bodenwertsteigerungen durch Planungsmaßnahmen der Gemeinden. Die kundigen und verantwortungsbewussten Parteitagsdiskutanten und Antragsteller wussten freilich und orientierten sich danach, dass auch eine neue deutsche Boden- und Wohnungspolitik sich am Art. 14 GG orientieren musste.

Einige bodenreformerische Eiferer hatten auch beobachtet, dass in der DDR zur gleichen Zeit ein Gesetz über die Errichtung von „Nutzungs- und Verfügungseigentum“ erlassen wurden war. Dieses Gesetz, so glaubten sie, sei auch für Bundesrepublik Deutschland ein empfehlenswertes Instrument, mit dem man den kapitalistischen Bodenwertgewinnern gegensteuern könnte. Was wurde vorgeschlagen? Es wurde ein Tendenzschluss gefasst, wodurch eine neue Bodenrechtskommission eingesetzt wurde, die in angemessener Zeit eine eigentumsrechtliche Lösung auf der Grundlage des „Nutzungs- und Verfügungseigentums“ entwickeln sollte. Vorarbeiten für diese Kommissionsarbeit hatte schon eine Kommission unter Leitung

des Bremer Oberbürgermeisters, Hans Koschnick, geleistet. Von vielen wurde dieser Vorschlag als Kommunalisierung oder Sozialisierung des Bodens mit allen Gebäuden und Nutzungsrechten betrachtet. Dieser Auffassung trat Hans-Jochen Vogel entgegen. Die deutsche Öffentlichkeit und vor allem die politische Opposition von CDU/CSU erkannten in diesen Versuchen einen gefährlichen Anschlag auf die Eigentumsfreiheit, dem mit allen erlaubten demokratischen und politischen Mitteln entgegengewirkt werden musste. Man erkannte in Vogels Haltung eher eine taktische Position als eine grundsätzliche Gegnerschaft. Denn schon die Koschnick-Kommission hatte durch klare Formulierungen das Misstrauen gegen die neuen bodenpolitischen Vorstellungen der SPD erhöht. Dort hieß es nämlich: „Das Verfügungseigentum steht den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften zu.“

Es sollte mit einem wesentlichen Prinzip des Bürgerlichen Gesetzbuch gebrochen werden, wonach der Eigentümer des Grundes auch Eigentümer der darauf errichteten Gebäude ist. Die neuen rechtlichen Vorstellungen sahen vor: Nur die Gebäude sollten Volleigentum ihrer jeweiligen Eigentümer bleiben. Diese Vorstellung hat aber mit dem Institut des Erbbaurechts nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch nichts zu tun. Stehen diese Gebäude auf Flächen, für die ein Nutzungseigentum am Boden besteht, so muss ein Rechtsnachfolger in das Nutzungseigentum mit seinen Auflagen und Vereinbarungen eintreten. Wohl mit Rücksicht auf verfassungsrechtliche Bedenken wollte die Kommission das Nutzungseigentum „im Normalfall“ weder auf eigengenutzte Eigenheime, noch auf landwirtschaftlich genutzte Flächen beziehen.

Diese bodenpolitischen Bestrebungen, so unklar und widersprüchlich sie auch erscheinen mögen, waren zweifelsfrei in der Absicht angestellt, die seit 1949 in Deutschland herrschende marktwirtschaftlich freie Wirtschaftsstruktur zu ändern und durch eine sozialistisch geprägte planwirtschaftliche Ordnung zu ersetzen. Dies zeigte sich auch in Äußerungen des Juso-Vorsitzenden, Wolfgang Roth, auf dem Hannoveraner Parteitag, der keinerlei Bedenken gegen den Begriff „Kommunalisierung“ hatte. Er wies darauf hin, dass die Vorschläge der Koschnick-Kommission weitgehend den Zielsetzungen und Lösungsvorstellungen entsprächen, die die Jungsozialisten auf ihrem Mannheimer Kongress formuliert hätten. Diese Vorschläge trügen den Obertitel „Kommunalisierung“.

Die Unionsparteien kämpften gegen diese Versuche, den deutschen Sozialstaat durch ein sozialistisches Bodenrecht zu gefährden. Sie beriefen sich auf das Grundgesetz und machten darauf aufmerksam, dass den sozialistisch eingefärbten Bodenrechtsvorschlägen der Jungsozialisten und der Koschnick-Kommission erhebliche verfassungsrechtliche Einwände entgegenstünden. Die Probleme bereiteten nicht nur eine wertgerechte Entschädigung bei der Übernahme des Verfügungseigentums der Gemeinden, sondern auch die von der Kommission selbst in Rechnung gestellten negativen Auswirkungen auf die private Investitionsneigung.

Das Handelsblatt schrieb dazu am 19. April 1973: „Der Weg zu einer planerischen Omnipotenz der Gemeinden wurde auf dem Parteitag bereits mit der Verabschiedung der Reformvorschläge zur Verbesserung des Planungs-, sowie des Enteignungs- und Entschädigungsrechts beschritten. So sollten die Kompetenzen der Gemeinden bei der Festsetzung von Nutzungen des Grundstückes beträchtlich

ausgeweitet werden. Ein vom Parteitag verabschiedeter Antrag sieht vor, dass Nutzungsverbote und das Verbot bestimmter Nutzungen sowohl im Einzelfall als auch für ganze Stadtteile durchgesetzt werden können.“

Die bodenpolitischen Auseinandersetzungen wurden mit äußerster Leidenschaft geführt. Schließlich ging es ja darum, einen Grundpfeiler unserer Verfassungsordnung zu verteidigen. Diese Auseinandersetzungen wurden erst mit dem Inkrafttreten des Baugesetzbuches im Jahre 1987 beendet. Die in den 70er und 80er Wahlkämpfen verwendete Wahlkampfpapole „Freiheit oder Sozialismus“ ging nicht zuletzt auf die bodenpolitischen Kontroversen zurück, die in Hannover 1973 ausgelöst worden waren.

VIII.

Der Wohnungsbau unterliegt, wie alle anderen Wirtschaftszweige, Konjunkturschwankungen. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat es immer wieder Überhitzungen beim Wohnungsbau, Leerstände und Wohnungsmangel gegeben. Oft wurde im politischen Tagesstreit der Eindruck erweckt, bald müssten Millionen in Notasylen versorgt werden. Es wurde viel übertrieben und reichlich polemisiert. Immer kam es auf die jeweiligen politischen Perspektiven an, auf den Standpunkt und Standort der Kritiker und Verteidiger. Von echter Wohnungsnot freilich, wie sie in den ersten Nachkriegsjahren zu beklagen war, konnte schon in den 60er Jahren nicht mehr gesprochen werden. Die Bauleistungszahlen lieferten dafür einen unwiderlegbaren Beweis. Die Probleme lagen und blieben beim flächendeckenden Angebotsausgleich. Oft war das wirtschaftliche Wachstum, die Expansion neuer moderner attraktiver Industrie- und Gewerbebetriebe schneller als der parallel laufende Prozess auf dem Wohnungsmarkt.

Die Politiker mussten erkennen, dass der Wohnungsbau eine städtebauliche Funktion ausübt, Rückwirkungen auf die Ausstattung unserer Städte mit Institutionen des Sozial- und kulturellen Gemeinbedarfs hat. Spätestens in den 70er Jahren gewannen umweltpolitische Aspekte für die Bauleitplanung gesteigerte Beachtung und nachhaltigen Einfluss. Das Baugesetzbuch versuchte später dieser Entwicklung Rechnung zu tragen: Den differenzierten Sparten der Fachplanungen wurde gesteigerte Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Volks- und Wohnungszählung 1987 führte zu überraschenden Ergebnissen und löste heftige Kontroversen zwischen Regierung und Opposition aus. Dabei waren die statistischen Werte nicht zu bestreiten und durchaus erfreulich. Einerseits hatte die statistische Wohnraumversorgung pro Einwohner sich verdoppelt und verdreifacht, andererseits nahm die Zahl der Mieter zu, deren finanzielle Leistungskraft durch die gestiegenen Mieten überfordert wurde. Dabei wurde zu wenig beachtet, dass Mietpreissteigerungen nicht zu erhöhten Einnahmen der Vermieter führten. Sie waren vielfach durch Vergrößerung der Wohnungen, durch verbesserte Ausstattung, durch den allgemein gesteigerten Wohnkomfort, durch Maßnahmen der Bauphysik und andere technische Gründe hervorgerufen. Zur Weltstunde der

Deutschen Einheit hatten wir in der alten Bundesrepublik Deutschland nicht nur einen statistisch intakten Wohnungsmarkt, damals konnte auch die Eigentumsbildung am Wohnungsmarkt positiv gewertet werden.

Längst nahmen Maßnahmen der Stadterneuerung, Sanierungsmaßnahmen am Altbau und denkmalpflegerische Maßnahmen neben dem Wohnungsneubau einen bis dahin nicht beobachteten Rang ein. Die Kommunalpolitiker, wissenschaftliche Institute und viele Fachautoren verstärkten ihre Bemühungen, auch den neuen Städten mehr Wohnwert, mehr Umweltqualität und mehr Freizeit Chancen zu verschaffen. In vielen Trabantenstädten wurde versucht, in Hochhaussiedlungen durch verbesserte Kommunikationsangebote die mentale Lebensatmosphäre zu steigern, zum Beispiel im „Märkischen Viertel“ in Berlin. Die neuen großen Siedlungen wurden vielfach in „Nachbarschaften“ eingeteilt, doch fehlte es an nachbarschaftlichen Kontakten, an Einkaufsmöglichkeiten, an Kneipen, an all den Selbstverständlichkeiten, die wir in urbanen gewachsenen Stadtvierteln für selbstverständlich halten.

Steuerliche Anreize und Entlastungen lenken privates Kapital in die Wohnungswirtschaft; ohne den privaten Investor werden wohnungswirtschaftliche Leistungen im erforderlichen Ausmaße nicht erbracht. Diese Erkenntnis schöpfte Konrad Adenauer aus eigener Erfahrung, als er in seiner ersten Regierungserklärung vom 20. September 1949 den Mitgliedern des Deutschen Bundestages ins Bewusstsein rief: „Wenn es nicht gelingt, das Privatkapital für den Wohnungsbau zu interessieren, ist eine Lösung des Wohnungsproblems unmöglich.“ Dieser Satz sollte als politische Herausforderung verstanden werden. In Bonn ging man damals davon aus, dass ein eigenes Ressort für den Wohnungsbau bis zur Lösung des Problems notwendig und sinnvoll sei. Seit 1972 übernahm der „Wohnungsbauminister“ auch die Aufgaben der Raumplanung und des Städtebaus. Die letzten Bundesregierungen haben das Bau- mit dem Verkehrsressort verbunden, was sich inzwischen durchaus bewährt und einen Beweis dafür liefert, dass die Gründe, die 1949 zur Errichtung des Wohnungsbauministeriums geführt haben, längst entfallen sind.

IX.

1978 stellten Kurt H. Biedenkopf und Meinhard Miegel in einer wohnungspolitischen Expertise („Wohnungsbau am Wendepunkt“) fest, dass „der Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland an einem Wendepunkt angelangt ist. Eine Zeit höchst außergewöhnlicher Bedingungen und Bedürfnisse geht zu Ende. Den neuen Anforderungen muss entsprochen werden.“ Die auch heute noch lesens- und bedenkenswerte wohnungspolitische Analyse löste damals heftigsten Widerspruch aus, auch in Biedenkopfs eigener CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Die beiden Autoren stellten fest, dass sich in den zurückliegenden dreißig Jahren die Bedingungen auf dem Bau- und Wohnungsmarkt von Grund auf geändert hätten. Im Gegensatz zur Nachkriegszeit sei heute die Wohnungsversorgung der Bevölkerung weitgehend gewährleistet, der Anteil individuellen Wohneigentums sei beachtlich und der Wohnraumbedarf besonders bedürftiger Bevölkerungsgruppen im Großen und Ganzen

sichergestellt. „Diese Veränderungen erlauben dem Staat, sich aus dem Bau- und Wohnungsmarkt weitgehend zurückzuziehen und sich auf seine eigentlichen, bisher vernachlässigten Aufgaben zu konzentrieren.“

Was die beiden Professoren wissenschaftlich nachzuweisen versuchten, wurde in der lebenswirklichen Praxis ganz und gar anders gesehen und gewertet. Der professorale Einspruch erfolgte eben zu einer Zeit, als wieder einmal von einer „neuen Wohnungsnot“ die Rede war. Der soziale Wohnungsbau war stark abgesunken als Folge einer Überhitzung am Wohnungsmarkt. Leerstände, Fehlbelegungen wurden beklagt. Vielen erschien der soziale Mietwohnungsbau als pure Verschwendung von Steuermitteln. Gefordert wurde jetzt eine verstärkte Förderung der Altbauseanierung im Rahmen der Stadterneuerungspolitik, für die höhere Fördermittel des Bundes für notwendig gehalten wurden.

Biedenkopf und Miegel stellten zur Wohnungsmarktlage fest: „Die praktische Politik hat der Zielsetzung: Betonte Förderung des Ein- und Zweifamilienbaus nur bedingt entsprochen. Im sozialen Wohnungsbau wurde auch dann noch an den Wünschen der Bürger vorbeigebaut, als dies keinen wirtschaftlichen Notwendigkeiten mehr entsprach. Fragen der Wohnform wurden faktisch mit der Eigentumsfrage verbunden. Die gesetzgeberische Absicht, auch Mietwohnungen nach Möglichkeit in Ein- und Zweifamilienhäusern zu bauen, wurde kaum verwirklicht. Der Ein- und Zweifamilienhausbau war und ist im Wesentlichen der Eigentumsbau“. Die Kritiker wollten festgestellt haben, dass 1978 die Nachfrage nach Einfamilienhäusern zu Mietzwecken größer als das Angebot sei. Die staatliche Förderung des Ein- und Zweifamilienhausbaus entspreche deshalb den Interessen der Bevölkerung. Der Staat verfüge über derartige Möglichkeiten, ohne dass hierfür der unmittelbare Einsatz von Steuermitteln erforderlich wäre. Mittels eines umfangreichen Tabellenteils versuchten die Professoren ihre Kritik an der Wohnungspolitik des Staates überzeugend zu begründen.

Die Wohnungsbaustatistik in der Bundesrepublik Deutschland in den ersten dreißig Jahren fiel 1978 höchst erfolgreich aus: Von den insgesamt 15.368.400 bereitgestellten Wohnungen entfielen auf den sozialen Wohnungsbau 6.468.600. Das entsprach einem Anteil von 42,9%. Der Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern lag bei 1.479.500. Die Leistungsbilanz der deutschen Wohnungsbaupolitik löste aber keineswegs die Zufriedenheit der Bevölkerungskreise aus, die in Ballungsräumen für sie preisgünstige Wohnungen suchten. An diesem Mangel entzündete sich erneut der Streit in der deutschen Wohnungspolitik. Er wurde mit Leidenschaft und viel polemischen Aufwand geführt. Verstärkte Anstrengungen beim Mietwohnungsbau wurden allseits verlangt.

X.

In dieser Lage geriet die gemeinnützige Wohnungswirtschaft durch den Fall „Neue Heimat“ in die politische Schusslinie. Das gemeinnützige und gemeinwirtschaftliche Wohnungsunternehmen des Deutschen Gewerkschaftsbundes war in große

wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Es hagelte Kritik von allen Seiten. Der „Fall Neue Heimat“ war jahrelang ein innenpolitisches Thema, das zumal in wohnungspolitischen Kreisen polemisch diskutiert wurde. Rückblickend darf eine nüchterne und sachliche Wertung des Vorganges aufgestellt werden: Auch für ein gemeinnütziges und sogar gemeinwirtschaftliches Wohnungsunternehmen gelten die allgemeinen ökonomischen Grundsätze und Regeln. Gegen diese hatte die NH-Geschäftsführung grob verstoßen.

Eine soziale Wohnungspolitik ist dann am erfolgreichsten – auch für die Eigentumsbildung am selbstgenutzten Wohnraum! –, wenn sie marktwirtschaftlich orientiert ist und sich im Leistungswettbewerb behaupten kann. Als verantwortlicher Bundesbauminister kam es mir stets darauf an, realpolitisch und kostenorientiert zu bleiben. Wer „sozial“ baut, muss wirtschaftlich rechnen, sich marktwirtschaftlich verhalten. Wer gegen die Grundsätze verstößt, muss am Ende alle enttäuschen, am meisten die Mieter. Mieter und Vermieter sind Vertragspartner des bürgerlichen Rechts. Die Mieter müssen erkennen und einsehen, dass die Miete der Preis für eine wirtschaftliche Leistung ist – die Bereitstellung von Wohnraum.

Deswegen ist das Mietrecht im freifinanzierten Wohnungsbau der wichtigste und empfindlichste Bereich der Wohnungspolitik. Nur ein verlässliches und marktgerechtes Mietrecht schafft günstige Investitionsbedingungen. Entsprechende wohnungspolitische Erklärungen der jeweiligen Regierungen zeigen nicht soziale Kälte, sondern wirtschaftlichen Realismus. Marktwirtschaft ist Leistungswirtschaft, Wettbewerb, sie setzt die Risikobereitschaft des Unternehmers voraus. Zur marktwirtschaftlichen Konsequenz gehört auch, dass die Mieten ihre Funktion als Knappheitsindikator für Anbieter und Nachfrager behalten. Allein auf diese Weise lässt sich ein ausgeglichener Markt ohne Mangel oder Überschuss erreichen. Ein staatlicher Mietdirigismus ist dagegen sozialpolitisch unvernünftig, weil er Wohnraum und Wohnqualität verringert. Sozialstaatliche Hilfen müssen durch das Wohngeld und sozialen Wohnungsbau gewährt werden.

Der Wohnungspolitiker muss sich auf gesellschaftliche Veränderungen und politische Schwankungen einstellen. Er wird von zu vielen marktrelevanten Faktoren beeinflusst. 1977 z. B. berichtete eine deutsche Wirtschaftsfachzeitschrift „Die Mieten steigen. Jetzt bauen.“ Damals hatten leitende Beamten des Bundesbauministeriums die Kostenentwicklung für Mieter und Bauherren dargestellt. Sie wiesen darauf hin, zwei von drei Bundesbürgern wohnen heute zur Miete – die meisten aber keineswegs aus Überzeugung: 85 % der Bevölkerung wollen im eigenen Haus im Grünen leben. Und die Sehnsucht nach dem Eigenheim dürfte keineswegs geringer werden, sondern sogar zunehmen. Denn noch wissen die meisten nicht, welche Unannehmlichkeiten auf sie zukommen. Wohnungen werden schon bald wieder knapp und die Mangelware wird sich drastisch verteuern. Anders als in den 50er und 60er Jahren aber könne der Staat den Wohnungsmangel nicht mehr durch einen großzügigen Neubau von Sozialwohnungen beheben. Die Kassenlage ließ nur noch bescheidene Subventionen zu. Den privaten Bauherren und den Wohnungsbaugesellschaften jedoch fehlten die Investitionsanreize zum Bau von Mietwohnungen. Die Lücke im Wohnungsangebot sei unausweichlich und die Konsequenzen seien vorgezeichnet.

Damals erklärte der Präsident des Zentralverbandes der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer: „Die gegenwärtigen Mieten sind bei weitem nicht kostendeckend, nur ein kräftiger Mietanstieg kann den Hausbesitz überhaupt rentabel machen.“ Auch der Direktor vom Deutschen Mieterbund erklärte zum selben Zeitpunkt: „Die derzeit gezahlten Mieten bieten keinen Anreiz mehr, Geld in den Wohnungsbau zu investieren.“ Damals hörte man die einprägsame und griffige Formel: „Gutes Wohnen kostet gutes Geld.“ Die Wohnungspolitiker forderten, das Bewusstsein in der Bevölkerung für Wohnwert und den hierfür erforderlichen Mietpreis müsse geweckt werden, um in der Skala der Gebrauchsgüter für das tägliche Leben einen angemessenen Platz zu finden.

XI.

Der Wohnungsbau blieb ein Sorgenkind der Bonner Politik. So erklärte Bundeskanzler Helmut Schmidt nach der Bundestagswahl 1980 am 24. November vor dem Deutschen Bundestag: „Tatsächlich hat die große Mehrheit unseres Volkes heute mehr Wohnraum und sehr viel besser ausgestatteten Wohnraum als zu Beginn der 70er Jahre. Aber man darf die Ansprüche auch nicht zu hoch schrauben.“ In Städten und Ballungsgebieten hätten Alleinstehende, kinderreiche Familien und ausländische Arbeitnehmer große Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche. Auf diese Engpässe müsse sich die Wohnungspolitik konzentrieren.

Auch die sozialliberale Koalition konnte keine wohnungspolitischen Wunder bewirken. Auch sie musste wie Konrad Adenauer schon 1949 einsehen, dass nur der freifinanzierte Wohnungsbau nachhaltig Wohnungsnot verhindern und bestehenden Wohnungsmangel beseitigen kann. Daraus folgerte der Bundeskanzler: „Um den Wohnungsbau zu beleben, wird die Bundesregierung die Rahmenbedingungen für den freifinanzierten Wohnungsbau verbessern, beispielsweise durch Vereinfachung des Vergleichsmietverfahrens und Zulassung von Staffelmieten, um die Investitionsbereitschaft privater Anleger, insbesondere der Lebensversicherer zu verstärken.“ Auch der Regierungschef der sozialliberalen Koalition hielt die Förderung des Wohneigentums für einen wichtigen Bestandteil der Wohnungspolitik.

Der Bundeskanzler versicherte, dass § 7b EStG, der sich auf die Bautätigkeit in Dörfern und kleinen Städten besonders stark ausgewirkt habe, bleibe. Er fügte hinzu, dass er dies ausdrücklich betone, im Hinblick auf mancherlei öffentliche Diskussionen. Die Regierung wollte auch prüfen, wie sie die steuerliche Förderung des Wohneigentums wirkungsvoller machen könne, beispielsweise durch Abbau der Mitnahmeeffekte bei der Förderung des vom Eigentümer allein genutzten sogenannten unechten Zweifamilienhauses. Auch 1980 – ein Wahljahr! – war eine Bodenpreissteigerung zu beklagen, Helmut Schmidt überlegte, wie diesen den Neubau von Wohnungen erschwierenden Entwicklungen entgegengesteuert werden könne. Er empfahl die Instrumente des Bundesbaugesetzes zu verbessern, um das Angebot an Bauland zu vergrößern und Preissteigerungen zu verringern. Auch wollte die Regierung prüfen, ob und wie eine deutliche Anhebung der Grundsteuer für baureifes Land zu einer Vermehrung des Angebots beitragen könne.

Trotz der nie verstummenden Krisendiskussionen am Wohnungsmarkt musste schon Mitte 1974 ein Fachjournalist feststellen: „Seit dem Ende des Ersten Weltkrieges hat es noch nie so viele Wohnungen im Verhältnis zu den vorhandenen Haushaltungen gegeben wie heute in der Bundesrepublik. Eine nicht geringe Zahl leer stehender und unverkäuflicher Wohnungen ist ein unübersehbares Symptom für eine bereits vorhandene Überproduktion. Sie ist allerdings nur regional anzutreffen; es handelt sich dabei vor allem um Wohnungen, die so teuer sind, dass sie keine Käufer oder Mieter dafür finden.“ (SZ vom 29. Mai 1974) Diese hohen Bauleistungen waren auf das von der Regierung Brandt 1969 aufgelegte langfristige soziale Wohnungsbauprogramm zurückzuführen. Damals befürchtete man einen erheblichen Rückgang der Bauleistungen aufgrund der erhöhten Baufinanzierungskosten. Damals, wie bei allen wohnungspolitischen Konjunktureinschnitten und Phasen einer „Neuen Wohnungsnot“, war das Nachlassen an Wohnungsbauproduktion auf den privaten Wohnungsbau zurückzuführen.

XII.

Die neue Bundesregierung unter Helmut Kohl, die am 4. Oktober 1982 ihre Arbeit aufnahm, sah sich gezwungen, mittels konjunkturpolitischer Programme, insbesondere auf dem Wohnungsmarkt, die stagnierende Konjunktur wieder zu beleben. Dabei spielten wohnungspolitische und mietrechtliche Maßnahmen eine besonders nachhaltig wirksame Rolle.

Erst nach der Bundestagswahl am 6. März 1983 konnte ein langfristiges, umfassendes und marktwirtschaftlich abgestimmtes wohnungspolitisches Programm durch die neue Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP beschlossen werden. Als amtierender Bundesbauminister schlug ich den Koalitionsparteien ein umfassendes wohnungspolitisches Programm vor: Nach dreizehnjähriger Opposition und nach den Erfahrungen meiner zehnjährigen Arbeit als Vorsitzender des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau lag mir daran, die in der Opposition der damaligen Bundesregierung gemachten Vorschläge im neuen Regierungsprogramm zu realisieren.

Im Bereich der Wohnungspolitik orientierten sich meine Vorschläge unserem wohnungspolitischen Selbstverständnis entsprechend an dem Ziel, mittelfristig eine soziale Wohnungsmarktwirtschaft zu verwirklichen und die mit dem Sofortprogramm zur Belebung des sozialen Wohnungsbaus und der Baunachfrage eingeleiteten Maßnahmen in ein langfristig tragfähiges Konzept zu überführen. Kurzfristig kam es dabei darauf an, im Anschluss an das Sofortprogramm wohnungs- und konjunkturpolitisch unvertretbare Einbrüche zu vermeiden. Insgesamt hielt ich es für notwendig, das System der Wohnungsbauförderung zu überprüfen und neu zu ordnen und dabei insbesondere das Verhältnis zwischen direkter Programmförderung und indirekter steuerliche Förderung, sowie zwischen Neubau und Bestandspolitik neu zu gewichten. In diese Überprüfung war die Wohnungsgemeinnützigkeit einzu beziehen. Mit dieser Aufgabe war bereits eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe betraut.

Im Einzelnen setzte ich mich unter diesen Prämissen für das folgende Konzept ein:

- Vorrangiges Ziel der Wohnungspolitik ist es, die Eigentumsbildung im Wohnungsbau zu stärken und vor allem auch wieder den mittleren Einkommenschichten in Großstädten den Zugang zu selbstgenutztem Wohneigentum zu ermöglichen. Ich empfahl, die bestehenden Benachteiligungen des selbstgenutzten Wohneigentums gegenüber dem Mietwohnungsbau zu beseitigen und die zeitlich begrenzten Instrumente des Sofortprogramms in ein langfristiges tragfähiges Konzept der Eigentumspolitik zu überführen. Zur Verstärkung des grundsätzlich wünschenswerten Vorsparens hielt ich es für notwendig, die Anreize für das Bausparen zu verbessern.
- Aus marktwirtschaftlicher Sicht müsse künftig die Subjektförderung in Form des Wohngeldes ein stärkeres Gewicht erhalten. Die nächste Wohngeldanpassung stand zum 1. Juli 1984 an.
- Der soziale Wohnungsbau sollte zunächst im bisherigen Rahmen und mindestens dem bisherigen Fördervolumen abgeführt werden, weil gleichzeitig seine wirtschaftliche Effizienz, sowie soziale und regionale Treffsicherheit zu verbessern waren.
- Die zur Verbesserung der steuerlichen Begünstigung der Wohnungseigentumsbildung erforderlichen Aufwendungen sollten durch den Abbau wirtschaftlich fragwürdiger Steuersubventionen im Bereich des freifinanzierten Mietwohnungsbaus der Abschreibungsgesellschaften/Bauherrenmodelle ausgeglichen werden. Es bestand auch nach dem Wahlprogramm der CDU/CSU ein Korrekturbedarf. Insgesamt blieben aber auch künftig steuerliche Anreize unverzichtbar, um für den freifinanzierten Mietwohnungsbau das dringend benötigte private Kapital zu mobilisieren.
- Wünschenswert war mir schließlich ein modifiziertes Modernisierungs- und Energieeinsparungsprogramm, für das sich alle Bundesländer und die kommunalen Spitzenverbände nachdrücklich einsetzen. Bis zu der angestrebten Lösung der steuerlichen Begünstigung des Erwerbs neuen Wohneigentums sollten §§ 82a und 82g EStV verlängert werden.

XIII.

Das graphische Bild der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung spiegelt ziemlich genau die Schwankungen am Wohnungsmarkt in den letzten 60 Jahren wieder. Die Finanz- und Eurokrise setzte 2008/09 eine warnende Zäsur. In Deutschland haben schnelle und kluge finanzpolitischen Maßnahmen der Politik die Marktstörungen gemildert und bald überwunden. Was seit Beginn der Bundesrepublik Deutschland gegolten hat, trifft auch heute noch zu. „Die Welt“ vom 9. September 2013 berichtet: „Die eigenen vier Wände sind der wichtigste Besitz der Deutschen“. 70% der Befragten nannten Haus bzw. Wohnung (egal, ob Eigentum oder Miete) als ihren

wichtigsten persönlichen Besitz. Damit liegen Immobilien erneut auf Platz 1, den sie auch bei der ersten Umfrage im Jahr 2012 innehatten und gewinnen noch 10 Prozentpunkte hinzu. Insbesondere in kleineren Orten sind Haus bzw. Wohnung von hoher Bedeutung. So gaben in Orten mit weniger als 20.000 Einwohnern 73 % der Befragten diese als ihren wichtigsten persönlichen Besitz an.

Weitere wirtschaftspolitische Untersuchungen und Analysen ergeben: Das Geschäftsklima in der Wohnungswirtschaft hat sich seit 2008 deutlich verbessert. Der Index stieg von 2008 bis 2013 um 7,2 auf 38,7 Punkte. Der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen bewertet die derzeitige Geschäftslage überwiegend als gut (77,3 Punkte). Der GdW repräsentiert rund ein Drittel des Mietwohnungsmarktes in Deutschland. Er erwartet für die nächste Zukunft eine sinkende Leerstandsquote bei stabilen Investitionen. Der Energieverbrauch wird sinken und die Betriebskosten werden sich unterdurchschnittlich entwickeln.

Im Sommer 2013 stellt der deutsche Bauminister fest: „Während in den Ballungsräumen wie München und Nürnberg die Mieten stark steigen, stellen in vielen ländlichen Regionen Wohnungsleerstände das Hauptproblem dar.“ Was er zur aktuellen Lage am Wohnungsmarkt feststellte, entspricht in vielen Einzelheiten den Fakten, die ich vor dreißig Jahren festzustellen hatte: „Der Wohnungsmarkt ist sehr unterschiedlich, deshalb gibt es keine Pauschallösungen.“ Während in den Ballungszentren und Boom-Regionen die Mieten 2011 und 2012 teilweise um über 4 % stiegen, haben ländliche Regionen mit Wohnungsleerständen und stark sinkenden Mieten zu kämpfen. Bundesweit stehen 1,7 Mio. Wohnungen leer.

Peter Ramsauer: „Für die Boom-Regionen, wo bezahlbare Wohnungen gesucht werden, lautet die Devise: Bauen, bauen, bauen. Die Bautätigkeit hat mittlerweile Fahrt aufgenommen, es wird deutschlandweit mehr geplant, genehmigt und gebaut“. Was mein Amtsnachfolger vorschlägt, entspricht fast wörtlich dem, was ich nach Amtsübernahme gefordert habe: „Verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten geben dem Neubau einen kräftigen Schub.“ Und Ramsauer wiederholt ein politisches Ziel, das schon Konrad Adenauer in seiner ersten Regierungserklärung gesetzt hat und das auch für mich Leitlinie meiner Wohnungspolitik gewesen ist: Er will, dass die Quote am Wohnungseigentum weiter steigt, was die Mieten insgesamt entlasten kann. „Dazu kann die Eigenheimzulage beitragen, wobei allerdings eine ‚Gießkannen-Wirkung‘ vermieden werden muss.“

Die Miethöhen differieren in Deutschland exorbitant. Eine jüngste Studie hat ergeben: München steht an der Spitze mit 12,53 € Kaltmiete pro Quadratmeter, am unteren Ende der Skala rangiert dagegen der Kreis Wunsiedel mit 3,77 €. Die Bundesregierung will mittels einer Mietpreisbremse bei Weitervermietungen den Mietern helfen und die Länder in die Pflicht nehmen, analog zur Kappungsgrenze bei den Bestandsmieten.

Auch bei dieser Maßnahme leuchtet eine Warnlampe auf: Die Entlastungsmaßnahme für die Mieter darf in ihrer Wirkung nicht ins Gegenteil umschlagen und etwa wegen knapperer Einnahmen bei Wohnungsgesellschaften oder Privatinvestoren den Neuwohnungsbau hemmen, also die Mieten wiederum indirekt hochtreiben. Der Wohnungsneubau darf auf keinen Fall behindert werden. Der Bundesbau-

minister: „Wir wollen, dass mehr gebaut wird. Alles, was diesem Ziel dient, muss gemacht werden. Alles, was dem Ziel entgegensteht, hat zu unterbleiben.“

Ramsauers aktuelle Forderung entspricht einem Beschluss der sozialliberalen Bundesregierung vom Februar 1974. Diese hat den Beschluss, ein zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz einzubringen, u. a. damit begründet: „Mieterhöhungen müssen in angemessenem Rahmen zur Erhaltung der Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes und zur Anpassung an die allgemeine Marktentwicklung möglich sein, ohne dass dazu der Bestand des Mietverhältnisses in Frage gestellt werden darf. Als Maßstab der Angemessenheit hat sich die ortsübliche Vergleichsmiete in Prinzip bewährt.“ Der altbewährte wohnungswirtschaftliche Satz gilt: Mit der Miete bezahlt der Mieter eine ihm gewährte wirtschaftliche Leistung.

Bald liegen sieben Jahrzehnte seit Kriegsende zurück. Die deutsche Wohnungs- und Baupolitik hat ihre Ziele erreicht, soweit diese durch wohnungs- und baupolitische Maßnahmen erreicht werden konnten. Die Wohnungspolitik muss immer durch sozial- und familienpolitische Instrumente begleitet und unterstützt werden.

Wohneigentum

Herausforderungen und Perspektiven

Voigtländer, M.; Depenheuer, O. (Hrsg.)

2014, X, 249 S. 28 Abb., 15 Abb. in Farbe., Hardcover

ISBN: 978-3-642-54824-6