

Gerd Winter

Soziale Wohnungspolitik als Wirtschafts- und Sozialpolitik

*Ein englisch-deutscher Vergleich**

Wohnungspolitik ist in der Bundesrepublik eine Angelegenheit der Theorie der (Wohnungs-)Wirtschaftspolitik. Man setzt beim Wohnungsmarkt und den ihm vorgelegten Märkten (Boden-, Bau-, Kapitalmarkt) an, stellt Versorgungsdefizite fest und fragt nach geeigneten Formen staatlicher Marktkorrektur (Schneider/Kornemann 1977, Heuer u. a. 1979, Blumenroth 1975). Diese Sichtweise ist ungeeignet, wenn Versorgungsdefizite nicht die Ausnahme, sondern die Regel darstellen. Wohl etwa 60–80 % aller Haushalte könnten den Kostenpreis einer Wohnung nicht tragen, wenn man alle staatlichen Subventionen inkl. steuerlicher Absetzung, Bau-sparförderung und Wohngeld unberücksichtigt ließe und eine Belastung des Nettoeinkommens von nicht mehr als 20 % unterstellte.

Wohnungspolitik müßte also Angelegenheit der Theorie der Sozialpolitik sein. Man würde hier bei den Versorgungsdefiziten ansetzen und nach geeigneten Formen des Ausgleichs fragen (z. B. Lampert 1980; 342 ff.). Insbesondere die Aufmerksamkeit dieser Theorie für Transferleistungen von und zu verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen (z. B. Pfaff 1979; 147 ff.) könnte fruchtbar gemacht werden und z. B. die viel zu kurz gegriffene Fehlbelegungsproblematik der Wohnungswirtschaftspolitik¹ vertiefen. Transfereffekte zu untersuchen, ist die eine Aufgabe dieser Studie. In einem bestimmten Sinn ist die Theorie der Sozialpolitik aber wiederum nicht wirtschaftspolitisch genug. Sie begreift die Problemlagen, auf die sozialpolitisch zu reagieren ist, häufig zu sehr als vorgegeben. Sind solche Problemlagen so verbreitet, daß die Bearbeitung den Steuerstaat überfordert, beobachtet sie mit bedauerndem Unterton oder empfiehlt Strategien zur „Rationalisierung von Sozialleistungen“ (vgl.

* Die Studie wurde aus Mitteln der Stiftung Volkswagenwerk gefördert. Sie stellt inhaltliche Aspekte der Wohnungspolitik in den Vordergrund, während Aspekte der Organisationsformen Schwerpunkt einer parallel erscheinenden Ausarbeitung sind: S. G. Winter, Tauschförmiges und organisierendes Recht. Ein englisch-deutscher Vergleich der Wohnungspolitik, in: „Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie“, Bd. 7, 1980. Zusammengefaßt sind beide Aspekte in der Mimeographie „Council Housing und sozialer Wohnungsbau“, Arbeitspapiere des Forschungsschwerpunkts Sozialpolitik der Universität Bremen, Heft 8, 1979. Dieser Beitrag wurde im Okt. 1980 abgeschlossen.

¹ Dabei geht es um solche Mieter von Sozialwohnungen, die über der Einkommensgrenze nach § 25 II. Wohnungsbaugesetz liegen. Transferanalysen müßten über diesen Aspekt hinaus auf die Eigentumsförderung und den ganzen sog. freifinanzierten Sektor im Wohnungsbereich ausgreifen.

Grauhan/Hickel 1977; 18–24; Badura/Gross, 1976; 267 ff.). Allenfalls werden Rückwirkungen des Leistungssystems auf die Problemlagen untersucht wie z. B. marktverzerrende Auswirkungen der Gesundheitspolitik auf die ärztliche Versorgung (z. B. Thiemeyer 1978; 58 ff.).

Nimmt man als Problemlage der Wohnungspolitik das Auseinanderklaffen von verfügbarem Einkommen und Wohnungskosten, so müßte eine tiefergehende wirtschafts- und sozialpolitische Analyse die Kosten nicht nur als Rationalisierungsobjekt oder als Politikresultante verstehen, sondern zugleich als Folge kapitalistischer Wohnungsproduktion². Dadurch würde der Blick für Eigenarten dieser Produktionsstruktur geöffnet, für ihre Vorgegebenheit und ihre Beeinflußbarkeit gerade auch aus sektoral wohnungspolitischer Richtung. Dies zu unternehmen, ist die zweite Aufgabe dieser Studie.

Kosten- und Transfereffekte sind inhaltliche Fragen. Auf sie möchte ich Formen der Wohnungspolitik beziehen, und zwar fallstudienartig durch Vergleich des „council housing“ (c. h.) in England und des sozialen Mietwohnungssektors (s. Mw.) in der Bundesrepublik. Für Wohnungsversorgung durch c. h. ist kommunale und staatliche Organisation charakteristisch, ich nenne sie deshalb organisationsförmig, während ich den s. Mw. als tauschförmig bezeichne, weil für ihn ein Austausch von Leistungen und Bindungen zwischen privaten Bauherren (insbesondere Wohnungsunternehmen) und staatlichen Stellen charakteristisch ist. Neben diesen Strukturen gibt es noch andere. Zu ihnen gehört vor allem die Struktur bloßer Rahmensetzung, bei der der Staat sich auf Recht wie Privateigentum am Boden, Gewerbefreiheit, Vertragsfreiheit, Verschuldungsfreiheit, jeweils in ihren privat- und öffentlich-rechtlichen Ausprägungen, beschränkt und, wie bei der Individualförderung, unter Umständen den Absatz der unbeeinflußt „hingenommenen“ Produkte (Wohnungen) subventioniert.

Dazu gehört weiterhin eine Struktur der Regulierung, die zwar ebenfalls die prinzipielle Privatheit der Wohnungsversorgung akzeptiert, jedoch imperativ (statt nur subventionierend) einwirkt, und zwar mit unterschiedlicher Dichte (Wohnraumbewirtschaftung, Vergleichsmiete, Mietpreisstopp) (dazu Winter 1977) und Transigenz (Regulierung nur des Vermietungsmarktes oder auch des Boden-, Bau- und Kapitalmarktes).

Die organisationsförmige und die tauschförmige Struktur unterscheiden sich von den beiden anderen dadurch, daß die öffentliche Hand bei ihnen nicht nur „von außen“ regelt, sondern unternehmerische Funktionen erhält, indem sie Organisationsleistungen (Bedarfsplanung, Projektplanung, Grundstücksbeschaffung, Finanzierungsplanung, Preiskalkulation) mit übernimmt und Geld „investiert“. Regelung bleibt auch bei großer Dichte und Transigenz meist partiell (auf Ausschnitte des

2 Als Versuche in dieser Richtung s. Brede/Kohaupt/Kujath 1975; a.a.O.; Winter, Housing in West Germany; für England Ginsburg 1979; 108 ff. Auf ähnliche Weise müßte die Einkommenseite untersucht werden, d. h. das erstaunliche Phänomen, daß der überwiegende Teil der Bevölkerung sich aus seinem Einkommen nicht einmal hinsichtlich des Grundbedürfnisses Wohnen reproduzieren kann.

Feldes, hier auf die Verwertung der zunächst „frei“ hergestellten Wohnung bezogen) und zugleich abstrakt (eine Vielzahl von Produkten gleichermaßen betreffend), während die organisationsförmige und die tauschförmige Struktur umfassend und konkret zugreift, d. h. den gesamten Herstellungs- und Verwertungsprozeß von Wohnungen betrifft und sich um jedes einzelne Projekt kümmert.

Sozialer Mietwohnungsbau und council housing im Überblick

Der Bestand des c. h. umfaßt etwa 30 % aller Wohnungen in England³, der Mietwohnungsbestand des s. W. etwa 20 % aller Wohnungen in der Bundesrepublik. Der s. W. ist geregelt⁴ im II. Wohnungsbaugesetz, dem Wohnungsbindungsgesetz, der II. Berechnungsverordnung (II. BV), je einem zentralen Wohnungsförderungsgesetz der Länder und einer Unmenge ständig im Wandel befindlicher sonstiger Verwaltungsrichtlinien der Länder. Bedeutsam ist weiterhin das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz nebst Durchführungsverordnung und das Mietrecht des BGB, das mit Ausnahme des Preisrechts auch auf den sozialen Wohnungsbau anzuwenden ist. Im übrigen gilt allgemeines privates und öffentliches Recht, je nachdem, um welche Art Rechtsgeschäft und Rechtsperson es gerade geht.

Bauherren und Wohnungseigentümer sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, meist letztere, und zwar Wohnungsgesellschaften in der Form der AG oder GmbH, teils auch der Genossenschaft und – als Immobilienfonds – der KG oder BGB-Gesellschaft.

Die Herstellung und Bereithaltung von Mietsozialwohnungen wird auf verschiedene Weise subventioniert. Die Subvention war bis etwa 1965 meist ein zu 1 % tilgbares und zeitweise gar nicht, später niedrig verzinsliches Kapitaldarlehen. Seitdem sind Darlehen und Zuschüsse für Kapitalkosten und Bewirtschaftungskosten in den Vordergrund getreten (sog. Aufwendungshilfen). Die Subvention wird für ein bestimmtes Bauobjekt gegeben und deshalb auch Objektförderung genannt im Unterschied zur Individualförderung, die ad personam des Mieters unter Einbeziehung seiner Bedürftigkeit gegeben wird.

Der fertiggestellte Bau darf nur an solche Personen vermietet werden, deren Einkommen eine festgelegte Grenze (§ 25 II. WoBauG) nicht überschreitet. – Der Mietpreis, den der Vermieter verlangen kann, ist höchst detailliert geregelt (II. BV). Er ist als Kostenpreis konzipiert. Die Berechnung folgt betriebswirtschaftlicher Denkweise. Die Kosten sind wie folgt anzusetzen: Zunächst wird der Herstellungsaufwand (Grundstückskosten, Kosten der Architektenleistungen und der Erstellung des Hauses inkl. Nebenanlagen) festgestellt. Der Herstellungsaufwand wird sodann mit-

3 Unter „England“ verstehe ich im folgenden England und Wales. Schottland weist in mancher Hinsicht Eigenarten auf, die den Vergleich komplizieren würden (s. Scottish Housing. A Consultative Document. London (HMSO) 1977). In Schottland umfaßt der c.h.-Sektor etwa 54 % aller Wohnungen (a.a.O.; 13).

4 Abgedruckt in Sartorius, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der BRD, München (Beck).

tels einer Aufstellung über die Finanzierungsmittel (Eigenmittel, private und öffentliche Fremdmittel) in laufende Finanzierungskosten transponiert. Es sind dies die Zinsen (nicht auch der Tilgungssatz) auf die Finanzierungsmittel, wobei für die Eigenmittel der kalkulatorische Satz von 4 % (ab 15 % Eigenmittel 6,5 %) und für die Fremdmittel der tatsächlich geschuldete Zinssatz anzusetzen sind. Auf die Finanzierungskosten werden sodann die Kosten der Bewirtschaftung des Objekts aufgeschlagen. Diese bestehen aus der Abschreibung auf die Bauten, ausgedrückt in einem Prozentsatz ihrer Herstellungskosten, und den Betriebskosten (z. B. Grundsteuer, Aufzugsanlage, Müllabfuhr). Die so ermittelte Gesamtmiete für ein Haus wird durch Division mit der qm-Zahl in die Durchschnittsmiete pro qm umgerechnet. Für die einzelnen Wohnungen können dann je nach der besonderen Qualität Zu- oder Abschläge gemacht werden, wobei die Summe dieser „Einzelmieten“ die Gesamtmiete aber nicht übersteigen darf.

Ist die resultierende Miete für den Mieter trotzdem zu hoch, kann dieser zusätzlich Wohngeld beantragen. Wohngeld wird aufgrund von Tabellen gewährt, die nach Einkommensgruppen, Wohnungsgröße und Ausstattung sowie Einwohnerzahl des Ortes gestaffelt sind und für alle drei Kategorien förderungsfähige Mietobergrenzen festsetzen.

Das englische council housing ist geregelt⁵ im Housing Finance Act 1972, erheblich modifiziert durch den Housing Rents and Subsidies Act 1975, weiterhin im Housing (Homeless Persons) Act von 1977, in Teilen des Local Government Act 1972 und in einer Vielzahl in stetem Fluß befindlicher Verwaltungsrichtlinien (Circulars) des Department of the Environment, von denen der Housing Cost Yardstick zuletzt (Circular 24/78) und die Rent Rebate and Rent Allowances Schemes (Circular 74/72) besonders erwähnt seien. Der Prevention from Eviction Act 1977 (Kündigungsschutz) und der Housing Act 1974 (Mietpreiskontrolle) sind auf council housing nicht anwendbar. Ein entsprechendes Gesetz ist aber in Vorbereitung. Im übrigen gilt allgemeines common law und administrative law, worüber im einzelnen noch zu sprechen sein wird.

Wohnungseigentümer sind die local authorities. Hierzu gehören seit der großen Reorganisation der Kommunalverwaltung von 1972, die auf Bildung größerer Einheiten abzielte, in England und Wales (außer London) die District Councils (d. h. die die umfangreichsten Kompetenzen besitzenden Verwaltungseinheiten unterhalb der County Councils) sowie in London sowohl die London boroughs wie auch das Greater London Council. Die Bestände sind sehr verschieden umfangreich. Sie reichen von 10 000 bis 210 000 Wohnungen pro local authority.

Die local authorities kaufen Land und bebauen es oder kaufen bereits mit Häusern bebautes Land (sog. municipalisation). Die Finanzierung der Herstellungskosten geschieht fast ganz über Fremdkapital, kaum über Eigenmittel (Housing Policy I, 179). Die Kapitalkosten und Bewirtschaftungskosten werden aus einem Sammel-

⁵ Abgedruckt und kommentiert in Encyclopedia of Housing. Law and Practice, London (Sweet and Maxwell), Loseblattsammlung.

topf für den gesamten c. h.-Bestand einer local authority bezahlt. Die Geldflüsse in den und aus dem pool werden durch eine Reihe teils obligatorischer, teils fakultativer Rechnungssysteme kontrolliert. Obligatorisch und am wichtigsten ist der Housing Revenue Account (Macey/Baker 1978, 448 ff.). Er stellt die laufenden Kosten und die laufenden Einnahmen gegenüber. Zu den Kosten gehören vor allem der Zins- und Tilgungsdienst sowie die Bewirtschaftungsausgaben. Zu den Einnahmen gehören vor allem die Mieten sowie laufende Zuschüsse aus staatlichen Mitteln und aus dem kommunalen Grundsteueraufkommen (rates).

Der Umfang der Subventionen ist im Laufe der Zeit nach sehr unterschiedlichen Maßstäben bestimmt worden (vgl. Housing Policy III, 47–53). Derzeit gilt folgende Regelung⁶: Jede Local Authority muß jährlich im voraus die aus Neubau, Zukauf und Instandhaltung zu erwartenden Kosten kalkulieren und ihnen die Einkünfte aus zumutbaren Mieten gegenüberstellen. DoE sagt auf dieser Grundlage verschiedene Subventionsarten zu: 1. Ein basic element, d. h. ein fixer Sockelbetrag, der sich an dem in jeder Gemeinde bis dahin üblichen Subventionsbetrag orientiert. 2. Ein Zuschuß in Höhe von 66 % des Schuldendienstes für alle ab 1974/5 aufgenommenen Darlehen für Neubau, Instandhaltung und Zukauf (capital costs element on new investment). 3. Ein der Inflation geschuldeter Zuschuß von 33 % des Schuldendienstanstiegs für alte Darlehen (supplementary financing element). 4. Zusätzliche Zuschüsse für local authorities mit besonders ungünstiger Kostenstruktur (special element und high cost element). – Der ungedeckte Rest ist aus dem Grundsteueraufkommen zu begleichen⁷.

Neben diesen auf den Wohnungsbestand gerichteten Subventionen gibt es einkommensbezogene Zuschüsse, die rent rebates. Mieter, deren Einkommen auch für die bereits heruntersubventionierte Miete im council housing nicht ausreicht, brauchen nur eine geringere Miete zu zahlen⁸. Der Differenzbetrag wird zu 75 % aus staatlichen und zu 25 % aus gemeindlichen Mitteln getragen⁹. Für die Bildung des Mietpreises gibt es, hiervon abgesehen, keine genauere gesetzliche Regel als die Generalklausel, daß eine „reasonable rent“ zu bilden ist.

Die Auswahl der Mieter ist ebenfalls kaum gesetzlich geregelt. Insbesondere gibt es keine Einkommensgrenzen oder Vorschriften, die auf vorrangige Bedienung unterer Einkommenschichten abzielen. Priorität ist lediglich für Obdachlose, gesundheitsschädlich Untergebrachte und Sanierungsbetroffene ausgewiesen.

6 Housing Rents and Subsidies Act 1975, sec. 2; Housing Policy, Techn. Vol. III S. 52.

7 Housing Finance Act 1972, sec. 3–7. Die Einkünfte sämtlicher englischer u. walisischer HRA setzten sich 1975/6 wie folgt zusammen (in Mio £): Wohnungsmieten: 1079; sonstige Mieten: 36; sonstige Einkünfte: 64; staatl. Zuschüsse: 633; Zuschüsse aus Grundsteuer: 175 (Housing Policy, Techn. Vol. I S. 179).

8 Housing Rents and Subsidies Act 1975, sec. 3. Im einzelnen s. Rent Rebate and Rent Allowances Scheme, DoE Circular 74/72.

9 Housing Rents and Subsidies Act 1975, sec. 3 para 3 u. 4.

Untersuchungskonzept

Man könnte nach Zielen des s. Mw. und c. h. im Hinblick auf Kostenbeeinflussung und Transfers fragen und das eingesetzte Instrumentarium darauf untersuchen, ob es die Ziele verwirklicht. Doch ist ein altbekanntes Problem solcher Konzepte, daß die Ziele häufig nicht eindeutig sind, zudem auch wechseln (Wollmann). In der Wohnungspolitik ist es nicht anders: S. Mw. und c. h. sind nicht eindeutig Politik der Wohnungsversorgung für kaufschwache Schichten, sondern auch – mal stärker, mal schwächer – Konjunkturpolitik oder, wie in manchen englischen Gemeinden, teils auch normale non-profit Wirtschaftstätigkeit¹⁰.

Man könnte das *Recht* der sozialen Wohnungsversorgung auf seine Realisierung hin untersuchen. Doch ist der Ansatz zu eng, wo nach den Folgen von komplexen Strukturen gefragt wird, bei denen Recht nur einen Bestandteil unter anderen (wie der Bürokratie, der Unternehmen) bildet. Auch bliebe außer Betracht, daß Recht nur eine Einwirkungsform des Staates unter anderen (wie der moral suasion, der Geldzahlung) ist. Schließlich würde übersehen, daß der Nichtvollzug von an sich eindeutigem und anerkanntem Recht manchmal nicht „Abweichung“ ist, sondern normale, ja funktionale, Erscheinung, die als solche erklärungsbedürftig wäre (z. B. Coser 1968).

Für beide genannten Ansätze gilt im übrigen, daß sie eine autonome staatliche Ziel- oder Rechtsetzung unterstellen. Gerade in Bereichen mit langer Tradition intensiver staatlicher Intervention ist diese Unterstellung falsch. Die Ziel- oder Rechtsetzung ist hier eher ein im politischen Konflikt „geronnenes Machtverhältnis“ (Wollmann) zwischen Interessen, die auch in der Implementationsphase fortwirken. Die als dominant herauskommenden Interessen können sich in den Programmen ihre Bastionen eingerichtet haben, sodaß nicht verwunderlich ist, wenn das Programm glatt „implementiert“ wird; sie können auch Niederlagen oder Formelkompromisse im Programm in Siege bei der Realisierung verwandeln, so daß fraglich ist, ob es lohnt, eine ja letztlich auf Programmreform zielende Realisierungsforschung zu betreiben.

Man könnte die politische Ebene selbst anvisieren und fragen, zu welchen Ergebnissen (policies) die Verhaltensweisen (politics) vor allem der local authorities und der Wohnungsunternehmen führen. Dabei muß als mitwirkender Umstand auch das einschlägige Recht einbezogen werden. Weiterhin darf nicht übersehen werden, daß es Vorgaben der ökonomischen Struktur gibt, die schwerer zu beeinflussen sind als Umstände, die in der Eigendynamik des jeweiligen Wohnungsbauagenten (als *politisch überformte kommunale Bürokratie, als gewinnorientiertes, ggf. bürokratisch überformtes Unternehmen*) begründet sind.

Hieraus ergibt sich folgender Aufbau: Zunächst wird die Kostenbeeinflussung durch die beiden nationalen Modelle untersucht. Dabei nenne ich zunächst strukturelle Vorgaben und frage, ob sie durch Recht oder die Eigenart der Wohnungs-

10 Dazu gehört z. B. das sehr teure Managersilo Barbican der City of London.

bauagenten beeinflussbar sind. Dann untersuche ich, ob die Eigendynamik der Agenten selbst einen zusätzlichen Kostenfaktor darstellt, und ggf., wie das Recht darauf reagiert. Sodann werden Transferaspekte untersucht, und zwar wiederum zunächst im Hinblick auf die Eigendynamik der Agenten, sodann unter Heranziehung der (gegensteuernden?) Rechtsnormen. Eigendynamik heißt dabei das „natürliche“ Verhalten des Agenten am Markt oder beim Einkommenstransfer, „natürlich“ in dem Sinne, daß das wohnungsbezogene Recht zunächst weggedacht ist.

I. Kostenbeeinflussung

1. Grundstückskosten

a) Die strukturelle Vorgabe sowohl in s. Mw. wie im c. h. besteht hinsichtlich der Grundstückskosten darin, daß der Wert städtischen Bodens in der Regel beständig steigt, daß diese Wertsteigerung zum großen Teil gesellschaftlich geschaffen wird, und daß die Institution des Privateigentums am Boden dem jeweiligen Eigentümer ermöglicht, die während seiner Besitzperiode anfallende Wertsteigerung (durch Verkauf oder Vermietung) zu kassieren, oder – was im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter interessiert – ohne Entgelt selbst zu nutzen¹¹.

Strukturpolitik könnte bei der Wertentstehung ansetzen und von deren Determinanten diejenigen auszuschalten versuchen, die nur den Tauschwert und nicht den Gebrauchswert des Bodens steigern. In Betracht käme etwa, die Attraktivität des Bodens als inflationssichere Anlage sowie seine Spekulationseignung zu verringern. Strukturpolitik könnte auch anstreben, daß (zumindest) der für Sozialwohnungszwecke erforderliche Boden insoweit dem Privateigentum entzogen wird, wie dieses die Privatisierung gesellschaftlich geschaffener Werte ermöglicht, daß also über die anfallende Wertsteigerung gesellschaftlich disponiert und diese z. B. bedürftigen Nutzern zugeteilt werden kann. Solche Strukturpolitik reichte desto weiter, je früher sie das Grundstück aus dem normalen Wertsteigerungsprozeß herausnimmt, am weitesten dann, wenn dies vor der Einbeziehung des Grundstücks in städtische Nutzung geschähe.

Das System des s. Mw. wirkt auf die Determinanten der Wertsteigerung nicht ein, allgemein nicht und auch nicht hinsichtlich der für Sozialwohnungen vorgesehenen Grundstücke. Vor und nach dem Ankauf durch das Wohnungsunternehmen nimmt das Grundstück an der Wertsteigerung teil, auch insofern es Anlage- und Spekulationsobjekt ist, denn das Unternehmen kann mit ihm wertbeständiges Eigenkapital bilden und ist frei, es nach eingetretener Wertsteigerung zum vollen Preis zu verkaufen. Dagegen gibt es bei den Mietwohnungen eine gewisse Einwirkung auf die Ver-

¹¹ Dazu ausführlicher Winter 1979; 201 f., Brede/Dietrich/Kohaupt 1975; 26 ff., Ginsburg 1979; 112 f. Die im einzelnen noch unklare Grundrententheorie bedürfte einer gründlicheren Behandlung.

flüssigung des Wertes. Der bei den Herstellungskosten für die Wohnung ansetzbare Verkehrswert des Grundstücks wird „eingefroren“: vom Zeitpunkt der Bewilligung der öffentlichen Förderung an (im einzelnen s. § 4 Abs. 1 II. BV) dürfen Wertsteigerungen in den Mietpreis nicht mehr eingerechnet werden. Dies ist erst wieder zulässig, wenn die Sozialbindung endet, d. h. wenn die öffentlichen Darlehen zurückgezahlt sind oder wenn die Zahlung öffentlicher Zuschüsse eingestellt worden ist. Im gesetzlichen Modellfall tritt dieser Zeitpunkt nach etwa 50 Jahren (Darlehensförderung) bzw. 30 Jahren (Zuschußförderung) ein, jedoch kann die Frist durch vorzeitigen Verkauf der Wohnung an selbstnutzende Eigentümer erheblich verkürzt werden (vgl. § 16 WoBindG). Der Einfrierungsgrundsatz würde zu besonders niedrigen Grundstückskosten führen, wenn er das Grundstück im Frühstadium der Einbeziehung in die städtische Wertsteigerung erfaßte. Zwar gibt es keine darauf gerichteten Rechtsnormen, wohl aber ein ganz dem tauschförmigen Typ entsprechendes Arrangement mit gleichem Ziel: Frühzeitiger Ankauf zu Preisen, die die zukünftige Bebauung noch nicht reflektieren, wird durch entsprechende Informationen aus der planenden Verwaltung ermöglicht. Für den Informationsfluß sorgt dabei u. a. die verbreitete Übung, daß Kommunalpolitiker Sitze im Aufsichtsrat des Unternehmens erhalten. Größere Unternehmen werden als Steuerzahler und Arbeitsplatzschaffer im übrigen auch ohne solche Verflechtung ausreichend Einfluß auf die lokalen Planungsorgane besitzen, um die Beplanung angekaufter Grundstücke von sich aus auf den Weg zu bringen, wenn die Kommune die Beplanung der vom Unternehmen angekauften Fläche nicht vorhatte. Allerdings sind solche kurzgeschlossenen Kontakte zwischen Unternehmen und Gemeinde durch Vorverlagerung der Bürgerbeteiligung im Planungsverfahren (§ 2 a Abs. 2 BBauG) und durch verstärktes Eingreifen von Bürgerinitiativen in den letzten Jahren erschwert worden.

Die Kombination der Ermöglichung preisgünstigen Einkaufs und der Einfrierung des Anfangswerts hat freilich einen Schönheitsfehler. Zwischen den Zeitpunkten des Einkaufs und der Mittelbewilligung eintretende Wertsteigerungen kann das Unternehmen realisieren, weil es den neuen Wert ansetzen darf (§ 6 II. BV). Da gerade die Beplanung zum Wertanstieg führt, kommt so der Effekt frühzeitigen Einkaufs statt dem sozialpolitischen Zugriff allein dem Unternehmen zugute.

Das deutsche System führt also nur zu einer vorübergehenden und partiellen Behinderung der Realisierung des vollen Wertes. Das Konzept des c. h. reicht hier weiter. Zum einen kann die Bezahlung des Planungswerts umgangen werden, indem die Gemeinde Land bereits kauft, bevor sie den Bebauungsplan aufstellt, m. a. W. der Planungswertzuwachs entsteht und vom Grundstückseigentümer gefordert werden kann. Der Community Land Act von 1975 hat diesen Vorteil auf Gebiete erstreckt, deren Preis bereits Planungswertzuwächse reflektiert. Die Gemeinde kann in solchen Gebieten zwangsweise kaufen, und zwar zu einem Preis, von dem 80 % des Planungswertzuwachses abgezogen werden¹². — Zum anderen gilt in England der

12 Zu den Einzelheiten des Gesetzes s. Hepworth 1979; 118 ff., bzgl. c.h. speziell 128. Das Gesetz verfolgt das Ziel, Planungsgewinne durch Ausgleichszahlungen oder dadurch abzuschöpfen, daß das Bodeneigentum durch die Hand der Kommune geht.

Grundsatz der historic costs: In den Housing Revenue Account geht als Grundstückskosten nur der tatsächlich gezahlte Kaufpreis ein. Ist ein zur Beschaffung aufgenommenes Darlehen zurückgezahlt, werden für das Grundstück gar keine (auch nicht kalkulatorische) Kosten angesetzt (Housing Policy. A Cons. Doc., 86). Die weitere Wertentwicklung ist also endgültig gehemmt. Daran ändert sich auch nicht viel dadurch, daß das Grundstück weiterverkauft werden kann. Denn der Preis, den die local authority dafür nimmt, ist nach dem sozialen Zweck des Verkaufs festzusetzen, also nicht primär, sondern eher zufällig auch einmal am Marktwert orientiert.

b) Der Grundstückspreis, den der Mieter oder der Subventionsgeber (in verrenteter Form) zahlen muß, ist nicht nur von den grundsätzlichen Determinanten der Wertsteigerung und der privaten Wertrealisierung abhängig, sondern zudem davon, wie sich Anbieter und Nachfrager auf dem Boden- und Wohnungsmarkt verhalten. Der Anbieter kann z. B. in Unkenntnis des Wertes unter Wert verkaufen, der Nachfrager günstige Angebote übersehen.

Vom Bauträger im s. Mw., also von den Wohnungsunternehmen, ist zu erwarten, daß sie möglichst preisgünstig einkaufen, den für die Miete ansetzbaren Verkehrswert möglichst ausschöpfen und das ganze Objekt zum aktuellen Verkehrswert in einem optimalen Zeitpunkt verkaufen (z. B. dann, wenn ein hoher erzielbarer Preis, eine billigere Wiederbeschaffungsmöglichkeit und evtl. noch eine Situation nicht gedeckter Kosten, etwa hoher Instandhaltungskosten zusammentreffen). Das wäre die Konsequenz aus dem Prinzip der Gewinnmaximierung. Dieses ist jedoch nicht nur allgemein, sondern gerade im Bereich der gemeinnützigen Unternehmen einem Interesse an stetigem Wachstum gewichen. Bei diesen gilt mehr noch als sonst, daß die Fähigkeit des Managements sich im Unternehmenswachstum beweist, weil die Gewinnausschüttung auf 4 % beschränkt ist und der Hauptvorteil der Anteilseigner gerade im kontinuierlichen, risikolosen Wachstum der Anteilswerte liegt¹³. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß ca. ein Drittel der Unternehmen bei der Mietkalkulation nicht den Verkehrswert, sondern den Kaufpreis plus den Zins, der auf die seit Ankauf verflossene Zeit entfällt, ansetzt (Winter/Barth/Schlemmermeyer 1981, 30). Man umgeht so die Schwierigkeit der Ermittlung des Verkehrswertes und gewöhnt die Bewilligungsstelle daran, daß eine mäßige Wertsteigerung auch dann anzusetzen ist, wenn der Verkehrswert einmal nicht gestiegen ist. Ebenso entspricht es dem Interesse an kontinuierlichem Wachstum, daß die Unternehmen von der Chance, Objekte zu verkaufen, um daraus Gewinne zu erzielen, sehr viel seltener Gebrauch machen, als es aus der Diskussion um den Verkauf von Sozialwohnungen erscheint. Üblich scheint dies nur dort zu sein, wo die Kosten des Gebäudes nicht mehr gedeckt sind.

Diese ökonomischen Verhaltensmotive der Unternehmen werden politisch und rechtlich weitgehend anerkannt. Die Regelung, daß statt des Kaufpreises der Ver-

13 Deshalb sind die Eigentümer der nicht gemeindeeigenen Wohnungsgesellschaften vermutlich meist solche Organisationen, die auf sichere Anlage zielen. Beim DGB, dem Eigentümer der Neuen Heimat, ist das evident.

kehrswert angesetzt werden darf, belohnt besonders günstige Ankäufe mit einer hohen Gewinnspanne. Da die Mieter davon nicht profitieren, schlägt für sie doppelt zu Buche, daß die Regelung zum Ankauf besonders ungünstig (z. B. an Autobahnen oder weit außerhalb der Stadt) gelegener Grundstücke anreizt. Zwar kommt es nicht selten vor, daß die Bewilligungsstelle den Tauschcharakter der Beziehung nutzt, um einen vorübergehenden (meist 5–8-jährigen) Verzicht auf die Verzinsung des angesetzten Grundstückswerts herauszuhandeln (Winter/Barth/Schlemmermeyer 1981, 40), doch bleiben die Lagenachteile davon unberührt.

Vom Bauträger im c. h., d. h. den local authorities, ist, da es sich um bürokratische Organisationen handelt, primär der Vollzug der einschlägigen rechtlichen Regeln, hier also des Community Land Act zu erwarten. Dabei kann freilich die lokalpolitische Kontrolle der Wohnungsbürokratie dazu beitragen, daß zur Schonung des Grundstücksverkäufers vom Kaufpreis nicht die vollen 80 % des Planungswertzuwachses abgezogen werden¹⁴. Auch ist zu vermuten, daß die Eigentümer allerlei Taktiken erfinden, um den Community Land Act zu unterlaufen. Ausnahmeklauseln, Freibeträge, die Definition der Wertdifferenz und andere recht komplizierte Regelungen des Gesetzes dürften Ansatzpunkte dafür geben. Empirisches Material ist dazu leider nicht greifbar. Ein Anreiz, besonders billige und damit ungünstige Lagen anzukaufen, besteht im c. h. nur mittelbar durch die Begrenztheit der Mittel des Housing Revenue Account. Gegenläufig wirkt dabei, daß es ein „high cost element“ der staatlichen Subvention gibt, das u. U. den Ankauf von Grundstücken in zentraleren und damit teureren Lagen ermöglicht. Auf diese Weise kann Stadtplanung hin und wieder vom Diktat der Grundrente als Allokator des Bodens zur rentabelsten Nutzung befreit werden¹⁵.

2. Baukosten

a) Die strukturellen Vorgaben der Baukosten kristallisieren sich in der im Vergleich zu den meisten anderen Produktionszweigen geringen Industrialisierung des Bauens. Da Häuser besonders umfangreiche Produkte sind, was hineinfließende Arbeitszeit, Maschinen und Material angeht, würde eine Industrialisierung der Fertigung einen besonders umfangreichen Kapitalvorschuß erfordern. Dafür sind aber die endogenen wie (durch den Kapitalmarkt, die Einkommensentwicklung, die Haushaltslage, den Bodenmarkt) exogenen Schwankungen der Baunachfrage zu risikoreich (Offe/Ronge, 208–210; Maedebach u. a. 1977; 25). Hinzu kommt, daß der Auftragsbau

14 Anlaß für diese Vermutung gibt das Zögern der Kommunen der BRD den bei Sanierungsmaßnahmen möglichen Ausgleichsbetrag für Wertsteigerungen abzuschöpfen.

15 Was von liberaler Seite als Verstoß gegen die Bodenmarktrationalität kritisiert wird, s. z. B. A. Grey/N.P. Hepworth/J. Odling-Smee 1978; 66.

vorherrscht, die Bauwirtschaft also nicht die Bautypen diktieren kann (Maedebach u. a.; 198)¹⁶.

Eine einigermaßen stetige Nachfrage auf hohem Niveau hat es sowohl im s. Mw. wie im c. h. nach dem 2. Weltkrieg nur bis Ende der fünfziger Jahre gegeben¹⁷. Die Ursache dafür war nicht spezifische Organisationsform, sondern der in beiden Ländern erhebliche kriegsbedingte Nachholbedarf, der die Angelegenheit zur nationalen Aufgabe machte und, unabhängig von den Formen im einzelnen, in staatliche Regie legte. Nach dem Ausgleich der größten Not, ab ungefähr 1960, entfalten diese Organisationsformen jedoch einen Eigenwert.

Im s. Mw. macht sich geltend, daß die Wohnungsunternehmen als Unternehmen nur bauen, wenn sie durch ausreichende Subventionen abgesichert werden. Das Ausmaß der Baunachfrage im s. Mw. wird deshalb vorwiegend vom Umfang der staatlichen Subventionen bestimmt. Da hierüber die jeweils herrschenden Parteien entscheiden, sind Stetigkeit und Niveau der Nachfrage letztlich durch die wohnungspolitischen Vorstellungen der Parteien und deren Wechsel in der Regierung abhängig. Die CDU hat die Objektförderung ab Ende der 50er Jahre relativ und ab 1965 absolut reduziert, während die SPD/FDP-Koalition sie ab 1973 absolut wieder etwas ausgeweitet hat. Tendenziell ist aber auch die SPD/FDP-Koalition auf Individualförderung durch Wohngeld umgeschwenkt (Zahlen bei Schneider/Kornemann 1977; 21, 23). Die Nachfrage nach Bauleistungen ging sukzessive auf jährlich kaum über 100.000 Sozialwohnungen inkl. Eigentumsmaßnahmen zurück, was wohl kaum zur Industrialisierung des Bauens anreizte. Dabei stellte die gleichzeitig stattfindende Umstellung auf Wohngeldförderung keinen Ausgleich dar, weil diese „zu weit weg“ vom jeweils projektierten Bau ist, um Absatzgewißheit zu geben, im übrigen aber auch nur bei niedrigen, die Neubaukosten bei weitem nicht deckenden Mietobergrenzen gewährt wird¹⁸.

Auch im c. h. ist das Ausmaß staatlicher Subventionierung entscheidend für die Baunachfrage. Die dementsprechende Abhängigkeit von den jeweils herrschenden Parteien führte zu ganz ähnlichen, wenn auch häufiger wechselnden Förderungsbe-
wegungen wie im s. Mw. Tory-Mehrheiten reduzierten die Förderung (1958–1963,

16 Als Besonderheit der deutschen Situation ist zudem zu nennen, daß der kriegsbedingte Nachholbedarf, der zu enormen jährlichen Fertigstellungszahlen führte, Mitte der siebziger Jahre annähernd aufgefüllt war. Dagegen ist es keine entscheidende Ursache geringer Industrialisierung, daß in den letzten Jahren der Hochhausbau durch Kleinhausbau abgelöst worden ist. Denn eine Umstellung von objektbezogener auf funktionsbezogene (d. h. auf in verschiedensten Objekten einsetzbare Komponenten herstellende) Produktion dürfte technisch wenig problematisch sein. Vgl. M. Maedenbach u. a. 1977, 198.

17 Im s. MW (inkl. Eigentumsmaßnahmen) wurden jährlich um 290.000 Wohnungen gebaut (s. H.K. Schneider/R. Kornemann 1977; 27), im c.h. um 160.000 Wohnungen (Housing Policy, Techn. Vol. III, S. 6). Die Schwankungen im c.h. sind etwas größer als im s.W., wo Kosten-, insbesondere Zinsschwankungen, durch entsprechend höhere Subventionen ausgeglichen wurden (vgl. Duwendag 1968; 55). Der freifinanzierte Wohnungsbau verhielt sich dagegen stärker prozyklisch (s. Duwendag 1968; 110–115).

18 Derzeit liegt die Obergrenze der Förderungsfähigkeit bei DM 560,- pro Wohnung und Monat für 4 Familienmitglieder. Man vergleiche damit den Kostenpreis von DM 14,- bis 18,- pro qm.

1970–1974), Labour-Mehrheiten weiteten sie aus (1964–1969, 1975–1978). Zwar schwenkte Labour auch sukzessive auf Individualförderung (rent rebates) um. Da diese aber über die l. a.-Verwaltung verrechnet werden, können sie von den local authorities als Träger von c. h. bei Neubauentscheidungen leichter einkalkuliert werden als dies beim deutschen Wohngeld der Fall ist. Zudem kommt bei den l. a. eher als bei Wohnungsunternehmen auch einmal eine den Mangel staatlicher Subventionen kompensierende höhere Eigenfinanzierung aus der lokalen Grundsteuer (rates) in Betracht, weil die Gemeinden politisch und nicht wie Unternehmen nach Rentabilität entscheiden. So kommt es, daß die kommunale Baupolitik je nach politischen Mehrheiten häufig von den Vorgaben der staatlichen Mehrheiten abweicht (vgl. Murie u. a. 1976; 114 f.).

Was die einen Systembau ermöglichende qualitative Orientierung der Baunachfrage angeht, so finden sich im s. Mw. einerseits Förderungsrichtlinien, die bestimmte Minimal- und Maximalgrößen und Ausstattungsmerkmale fixieren, andererseits auch Vorschriften zur Mietpreisberechnung. § 8 II. BV läßt es zu, daß das Wohnungsunternehmen von ihm angestellte Architekten beschäftigt und dennoch die Pauschalhonorare nach der Honorarordnung für Architekten ansetzt; daraus folgt ein Anreiz, einen einmal geplanten Haustyp möglichst häufig (d. h. kostensparend) zu repetieren. Allerdings haben diese Orientierungen, wie die Produkte zeigen, meist öde Gleichförmigkeit produziert. — Im c. h. gibt es eine rechtliche Standardisierung erst seit 1967. Der sog. Parker Morris Standard¹⁹ legt bestimmte Mindestgrößen der Wohnungen fest, ist aber im übrigen weniger detailliert als die deutschen Förderungsrichtlinien. Vom Hochhausbau sollte durch ihn sogar explizit abgeschreckt werden. Das gelang zwar nicht, 1964–67 galten Hochhäuser auch in England als modern, doch setzte sich nach dem spektakulären Abrutsch einer ganzen Hochhauswand Mai 1968 am Ronan Point, Canning Town, die englische Kleinhaus-Tradition wieder durch (Berry 1974; 85 f.). Der gerade im Hochhausbau verbreitete Systembau verlor damit auch in England an Terrain²⁰.

b) Die Baukosten sind neben der Struktur der Bauwirtschaft auch von der Ausnutzung der Nachfrage-Angebotsrelation am Bauleistungsmarkt abhängig. Die Eigendynamik des unternehmerischen Modells müßte über den Gewinnmotor der Unternehmen eigentlich dazu anreizen, daß das im Verhältnis zur Qualität billigste Angebot ausgenutzt wird. Zudem können billige Preise erzielt werden, wo große Wohnungsunternehmen kleinen Bauunternehmen gegenüberstehen. Lediglich der Umstand, daß die Größe des Unternehmens auch bürokratische Inelastizität mit sich bringen kann, läßt hiervon Abstriche erwarten. Die rechtliche Gestaltung des deutschen sozialen Wohnungsbaus beseitigt jedoch die ökonomische Anreizstruktur. Das Unter-

19 Ministry of Housing and Local Government, Housing Standard, Costs and Subsidies (Circular 36/67).

20 F. Berry 1974; 84. Berry wundert sich, warum Hochhauswohnungen nur in England teurer seien als Kleinhauswohnungen (S. 86). Vermutlich gilt dasselbe aber für die BRD, wenn man nur die Baukosten zählt. Unterschiede gibt es aber wohl im Bereich der Bodenkosten.

nehmen darf nur die Baukosten in die Miete einrechnen, die tatsächlich angefallen sind (§ 7 II. BV), also nicht etwaige Sondergewinne aus günstigen Geschäftsabschlüssen. Es „lohnt sich“ also für ein Unternehmen nicht, günstige Abschlüsse zu tätigen. Im Gegenteil, da hohe Baukosten zu hohen Finanzierungskosten führen und hohe Finanzierungskosten, wenn die Fremdmittel abgetragen sind, hohe Entschuldungsgewinne ermöglichen (dazu unten S. 18), besteht eher ein Anreiz zu teuren Abschlüssen.

An die Stelle ökonomischer Anreize zur Kosteneinsparung treten rechtliche Verhaltensvorschriften und bürokratische Kontrollen: Bauaufträge müssen ausgeschrieben werden²¹; Baukosten dürfen in der Miete nur berücksichtigt werden, soweit sie „bei wirtschaftlicher Bauausführung und bei ordentlicher Geschäftsführung gerechtfertigt sind“²²; die Einhaltung dieser Vorschriften kann von der Wohnungsbehörde im Zusammenhang mit der Subventionierung überprüft werden. Doch sind diese Instrumente recht stumpf: Ausschreibungen können durch Absprachen der Bieter unterlaufen werden und werden auch tatsächlich unterlaufen²³. Eher schon könnte die behördliche Überprüfung greifen, doch hat sie für die Vielzahl der zu prüfenden Voranschläge und Rechnungen in der Regel zu wenig Personal. Die Möglichkeiten von Tricks oder glatten Täuschungen sind vielfältig und werden, wie Praktiker der Wohnungswirtschaft, allerdings nur in privaten Gesprächen, zugeben, auch genutzt²⁴.

Im council housing besteht auf der lokalen Ebene vermutlich kein in der allgemeinen Organisationsstruktur liegenden Anreiz zur sorgfältigen Marktausnutzung. Von der Wohnungsbürokratie ist eher Interesse an Bauquantitäten als an Baupreisen zu erwarten. Die Kontrolle durch den Gemeinderat (council) dürfte gering sein, weil in ihm meist Interessen des lokalen Bauhandwerks stark vertreten sind. Als wohnungsspezifische rechtliche Vorkehr drängt aber die Zuschußpflicht aus dem Grundsteueraufkommen zur Vorsicht. Daneben gibt es sehr detaillierte zentralstaatliche Aufsicht mit Hilfe des „Housing Cost Yardstick“ (der Preisgrenzen für Baukosten). Er hat folgenden Inhalt: Grundlage sind die „basic cost tables“, Tabellen mit absoluten Grenzpreisen, die nach den Dimensionen „average persons per dwelling“ und „density in persons (i. e. bed-spaces) per hectare“ aufgefächert sind. Die antragstellende

21 Die Wohnungsbauförderungsbestimmungen der Länder schreiben die Anwendung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) vor. Die VOB Teil A regelt das Ausschreibungsverfahren.

22 § 7 Abs. 1 II. BV. S. auch VOB Teil A § 25 Nr. 2, nach dem ein Angebot nicht angenommen werden darf, wenn dessen Preise in offenem Mißverständnis zur Leistung stehen.

23 In Niedersachsen, Hamburg und Bremen wurden 1955 und 1956 2592 Baupreisabsprachen aufgedeckt. 1958 wurde in Hannover eine Kartellkartei mit 2500 verzeichneten Bauunternehmen aus Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen beschlagnahmt. 1969 wurde in Hof ein seit 15 Jahren tätiger Ring bayerischer Bauunternehmen aufgedeckt. 1973 beschlagnahmte das Bundeskartellamt bei 168 Bauunternehmen und 4 Verbänden 2500 Submissionsabsprachen. Vgl. J. v. Czarnowski/H. Gutzler/V. Hoffmann/V. Strauch 1976; 84 u. 108 f.

24 Ein Beispiel ist die Angabe größerer Mengen als benötigt. Welcher Sachbearbeiter kann schon erkennen, ob für einen Wohnblock statt 1000 Posten Steine nur 900 Posten erforderlich sind?

local authority muß für ein Bauprojekt also angeben, wieviele Personen auf dem Areal insgesamt untergebracht werden und wieviele durchschnittlich in den einzelnen Wohnungen leben sollen. Die basic cost tables werden durch Zuschläge für bestimmte Wohnungstypen weiter individualisiert, und zwar für Wohnungen für Einzelstehende oder Kleinfamilien, Wohnungen für alte Leute, Wohnungen für Behinderte, Wohnheime. Weiterhin gibt es Zuschläge für Kinderspielflächen, für Parkplätze und Garagen, Zuschläge je nach dem allgemeinen Preisniveau der Region, in der das Gebäude liegt (London liegt z. B. bis 35 % über den Grunddaten) und Zuschläge für Bauverträge mit Festpreisen.

Ob die gegenwärtigen Preisgrenzen tatsächlich so liegen, daß sie den Konkurrenzpreis aufzwingen, ist nicht genau feststellbar. Zwar sind sie im Zuge der allgemeinen Preissteigerung mehrfach angepaßt worden, jedoch jeweils mit Verzögerungen (Hepworth 1979; 181). Viele local authorities beklagen, daß die Preisgrenzen seit 1971 nicht nur Hochhausbau verhindern — was durchaus in der Absicht des Yardstick lag —, sondern auch den Neubau in Normalgröße kaum noch abdeckten.

c) Ein in Zahlen ausgedrückter Vergleich der Baukosten im s. Mw. und im c. h. ist ohne komplizierte Angleichungen der Parameter nicht möglich. Man kann sich aber damit behelfen, daß man für jedes Land das Verhältnis der Baukosten im sozialen Sektor zu denen im freifinanzierten Sektor nimmt. Für das c. h. ist errechnet worden, daß ein Haus von gleicher Qualität im c. h. im Durchschnitt der Jahre 1964–72 5,2 % teurer war als im freifinanzierten Sektor²⁵. Im s. Mw. verhält es sich fast genauso. 1970 betragen die reinen Baukosten pro qm bei den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (die dem s. W.-Sektor gleichgesetzt werden können) 4,6 % mehr als bei den freien Wohnungsunternehmen (Novak 1973; 194). An welchem der beschriebenen Faktoren, ob an mangelnder Strukturpolitik oder inadäquatem Marktverhalten dies lag oder ob Vorteile in der einen durch Nachteile in der anderen Beziehung aufgehoben worden sind, läßt sich allerdings nicht sagen.

3. Kapitalkosten

Kapitalkosten sind Kosten des Kredits, der zur Finanzierung der Herstellungskosten aufgenommen werden muß.

a) Strukturelle Vorgabe ist hier vor allem die permanente Geldentwertung, die die Kreditgeber veranlaßt, sie teils in den Zins einzurechnen, teils in der Form eines Disagio abzuziehen²⁶. Dadurch wird der Wohnungsbau besonders betroffen, weil er meist mit vergleichsweise hohem Fremdkapital erstellt werden muß. Die Bauwirt-

25 G.A. Hughes 1975; 10 f. 1972 war das Verhältnis umgekehrt.

26 Der genaue Zusammenhang von Preissteigerungen und Zinssatzbewegung ist noch ungeklärt. Beide Stränge laufen nicht parallel, sondern gegeneinander verschoben. (Für die BRD vgl. Bellinger, in: Der Betrieb 1976, S. 1205, für England s. Housing Policy, Techn. Vol. I, S.

schaft braucht Bargeld für den nächsten Kapitalzyklus, kann auf die langsame Herauslösung des verbauten Geldes aus dem Objekt also nicht warten. Der Nutzer des Objekts kann dieses nicht selbst bezahlen, weil es in der Regel ein ganzes Leben braucht, um die erforderlichen Mittel anzusparen, währenddessen er aber natürlich nicht ohne Wohnung warten kann. Auch private Wohnungsunternehmen können, wenn sie expandieren wollen, nicht hohe Summen auf lange Dauer in Bauten binden.

Die Bewegung der Zinssätze am Kapitalmarkt und ihre Determinanten, insbesondere die Inflationsrate, werden weder im deutschen noch im englischen Modell ins Visier der rechtlichen Regelungen genommen. Auch die Handhabung der geldpolitischen Instrumente (Geldmengen-, Diskontsatzpolitik) scheint in beiden Ländern von Konsequenzen für die finanzielle Situation des Wohnens nicht sehr stark beeinflusst zu sein. Das gilt jedenfalls für die Belastung durch bereits fertiggestellte Wohnungen, in geringerem Maße aber auch für den Neubau. Der Wohnungsmarkt ist nur einer unter den vielen Märkten, die vom magischen Viereck der wirtschaftspolitischen Ziele berücksichtigt werden. Soweit er hervorgehobene Bedeutung erhält, handelt es sich eher um einen instrumentellen Einsatz für Ziele der allgemeinen Konjunkturbelebung oder -verlangsamung, Ziele, die mit den Bedürfnissen der Wohnenden oder Wohnungssucher durchaus nicht übereinstimmen müssen. Allerdings dürfte es auch kaum möglich sein, sektoral auf Wohnungsversorgungsziele beschränkte Zinspolitik zu betreiben.

Als Auswege kommen der Ausbau der Eigenfinanzierung und die Bildung spezieller Kapitalsammelstellen in Betracht. Die Ausweitung des Eigenkapitals eines Bauherren hat das Ziel, möglichst viele Finanzierungsmittel vom Kapitalmarkt und damit den hohen Zinssätzen abzukoppeln. Das deutsche Modell ist unter diesem Gesichtspunkt ein doppelseitiges Instrument: Einerseits ist die Unternehmensform geeignet, Eigenkapital in Form von Gesellschaftsanteilen anzusammeln. Andererseits nimmt solches Eigenkapital, je weiter sich die Gesellschafter von den Abnehmern des Produkts trennen, desto mehr den Charakter von Fremdkapital an: Während sich die Teilhaber einer Wohnungsgenossenschaft mit niedriger Verzinsung ihrer Einlage begnügen werden, weil sie selbst Nutzer des Produkts sind, werden die Gesellschafter einer Gesellschaft m.b.H., einer Aktiengesellschaft oder eines Immobilienfonds z. B. in Form einer Kommanditgesellschaft ihre Einlage als Kapitalanlage betrachten und häufig sogar mehr als den Kapitalmarktzins verlangen.

Dieser Effekt wird im s. Mw. freilich dadurch gemildert, daß dort überwiegend gemeinnützige Wohnungsunternehmen tätig sind, d. h. Unternehmen, die nicht mehr als 4 % Gewinn ausschütten dürfen. Das schreckt zwar Kapitalanleger ab, hält aber Erträge, die aus Verkauf oder Vermietung erwirtschaftet worden sind, im Unterneh-

Fortsetzung Fußnote 26

173). Die Anhebung des Zinssatzes als Reaktion auf Preissteigerung beruht vermutlich zum einen auf der vom Anleger wahrgenommenen Geldentwertung, zum anderen aber auch auf der verstärkten Kreditnachfrage in Hochpreiszeiten (Housing Policy, Techn. Vol. I, S. 173).

men. Nur ist nicht gesichert, daß solche Erträge auch als Eigenleistungen für neuen Mietwohnungsbau eingesetzt werden. Die Baupflicht, die den Unternehmen als Gegenleistung für die Steuerbefreiung auferlegt ist (§ 6 WGG), ist im einzelnen kaum sanktionierbar. Die Grenzen der Betätigungsmöglichkeiten, die den Unternehmen rechtlich gesteckt sind, gehen weit über den eigentlichen Wohnungsbau hinaus (§§ 6–10 WGG). Z. B. schließen sie die Geldanlage auf dem Kapitalmarkt, die Beteiligung an Kreditunternehmen und an Unternehmen, die Infrastrukturanlagen errichten, und die Errichtung von Gewerbegebäuden ein (Winter/Barth/Schlemmeyer 73 ff.). Im übrigen stellt die wohnungsbaurechtliche Vorschrift, daß der Bauherr 10–15 % Eigenmittel einzubringen hat (§ 34 II. WoBauG), selbst nur bescheidene Anforderungen, die zudem über den Weg des Eigenkapitalersatzes²⁷ häufig auch noch unterschritten werden.

Beim council housing gibt es dagegen fast überhaupt kein Eigenkapital als Finanzierungsbeitrag zum Neubau. Es gilt die no-profit-Regel, die Überschüsse im HRA ausschließt, soweit diese geringfügige Beträge für unvorhergesehene Umstände übersteigen (Housing Policy I, 180). Die Neubaukosten werden fast vollständig²⁸ aus Kapitalmarktmitteln beglichen, deren Kosten (Zins und Tilgung) aus dem HRA, also aus Mieten, Einkünften aus Hausverkäufen, staatlichen Subventionen und Grundsteuerzuschüssen getragen werden. Von Eigenkapital kann man allenfalls insoweit sprechen, wie Kostenüberdeckungen herangezogen werden, die bei älteren Bauten anfallen, ferner insoweit, wie Kaufpreis- oder Zinszahlungen aus Hausverkäufen für Neubau verwendet werden. Doch dienen diese Mittel der Begleichung des Schuldendienstes, nicht als Finanzierungsmittel selbst. Notwendig mit dem council-housing-Konzept verbunden ist diese rechtliche Gestaltung freilich nicht. Es wäre durchaus denkbar, Mietüberschüsse anzusammeln und als Finanzierungsbeitrag einzusetzen (Harrison/Smith 1979).

Ein zweiter Ausweg aus dem Syndrom Hochzins/hohe Fremdkapitalquote ist die Bildung eines separaten Fonds, in den billige Gelder fließen und von dem dementsprechend billige Kredite zu haben sind. Das Muster ist die Bausparkasse²⁹. Der Sparer läßt sich hier auf niedrige Einlagenverzinsung ein, weil er dafür später billigen Kredit erwarten kann. In der BRD ist dieses Modell gesetzlich genau geregelt³⁰, in England existiert es nicht³¹. In der BRD machen von dem Modell freilich fast nur

27 Vgl. § 16 II. BV. Der Eigenmittelbegriff selbst ist in § 15 II. BV im übrigen so weit gefaßt, daß Eigenmittel i. S. v. eigenem Geld auf Null tendieren können.

28 Im Jahr 1975/76 wurden 66 Mio £ von insgesamt 1977 Mio £ HRA-Ausgaben als „other expenditure“ ausgezahlt. Der Posten umfaßt unmittelbare Kapitalzuschüsse, daneben aber Ausgaben für verschiedene andere Kosten. Vgl. Housing Policy, Techn. Vol. I, S. 178 f.

29 Verschiedene Modelle solcher „special circuits of housing finance“ werden beschrieben in: Housing Finance. Present Problems. Committee on Financial Markets. OECD 1974, bes. § 33 ff.

30 Bausparkassengesetz v. 5.2.1963, BGBl. I, S. 81.

31 Die building societies nehmen normale Spareinlagen, zahlen im allgemeinen den regulären Sparzins und verleihen Geld auch an Nichtsparer. Vgl. U. Pfeiffer 1975, S. 367.

zukünftige private Hauseigentümer Gebrauch. Die unternehmerische Wohnungswirtschaft spart nicht mit, jedenfalls nicht für die eigene Bautätigkeit³².

Schließlich ist noch ein Weg zu nennen, der zwar weder den Kapitalmarktzins noch die Fremdkapitalquote beeinflusst, aber doch deren Folgen abmildert. Die Wohnungsbauträger können, statt Kredit von Banken aufzunehmen, den unmittelbaren Zugang zu den Anlegern suchen, indem sie Anleihen emittieren. Wohnungsunternehmen im s. Mw. würden vermutlich die nach § 895 BGB erforderliche Genehmigung erhalten, haben davon aber bisher anscheinend nicht Gebrauch gemacht. Die local authorities dürfen ebenfalls selbst Anleihen emittieren und machen davon in größerem Umfang Gebrauch als von der Aufnahme von Hypothekenkrediten³³. Daneben können local authorities beim staatlichen Public Works Loan Board (PWLB) Kredit aufnehmen³⁴. Dieser refinanziert sich über staatliche Anleihen und gibt bis zu 60-jährige Festkredite zum Zinssatz der jeweiligen Anleihetranche. Die Zinssätze des PWLB liegen, wohl weil die Bankwirtschaft nicht als eigener Kapitalkreislauf zwischengeschaltet ist, regelmäßig niedriger als die von langfristigen Kapitalmarktkrediten (Hepworth 1979; 145–148).

b) Die Eigendynamik der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, könnte sie sich frei entfalten, würde vermutlich einerseits auf Ausnutzung günstiger Angebote auf dem Kapitalmarkt, andererseits auf die Finanzierungskosten möglichst überdeckende Mieten gerichtet sein. Diese ökonomische Motivationsstruktur wird im deutschen Modell nun wiederum durch rechtliche Vorschriften verwischt und gegen ein administratives Kontrollsystem ausgetauscht. Das Unternehmen darf in der Miete nur ansetzen, was es tatsächlich an Zinsen zu zahlen hat (§ 21 Abs. 1 II. BV); ein ökonomischer Anreiz zu billiger Kreditaufnahme entfällt damit, soweit nicht wegen zu hoher Mieten Unvermietbarkeit droht. Im Gegenteil, wenn sich der Zeitpunkt der endgültigen Amortisation eines Fremdmittels nähert, muß dem Unternehmen daran liegen, daß die Zinsen eher hoch liegen. Nach vollständiger Rückzahlung darf nämlich der letzte gültige Zinssatz weiterhin angesetzt werden (§ 21 Abs. 3 II. BV). Je höher dieser ist, desto größer sind die dann anfallenden „Entschuldungsgewinne“. Das administrative Kontrollsystem, das hier eingreifen soll, basiert auf der Vorschrift, daß Geld nur zum „marktüblichen Zinssatz“ aufgenommen werden darf (§ 23a II. BV). Eine Überprüfung kann bei der Subventionsbewilligung oder später durch Aufsichtsmaßnahmen gem. § 2 WoBindG stattfinden. Letzteres ist wegen der Anforderungen an die Personalausstattung nur in manchen Ländern üblich, es scheitert zudem, wie

32 Im freifinanzierten Sektor schließen manche Bauträgersgesellschaften Vorratsverträge ab, in die die Wohnungskäufer dann eintreten können.

33 Zu den Unterschieden zwischen „stock“ und „bond“ s. Hepworth 1979; 142–145. Stock verursacht wegen der Einschaltung von Banken und Maklern mehr Ausgabekosten als bonds.

34 Eine Untersuchung bei 75 % der englisch-walisischen l. a. ergab folgende Aufteilung der Finanzierungsmittel: Hypotheken 15 %, stock und bonds 24 %, PWLB-Kredite 36 %, kurzfristige Kredite 21 %, Sonstiges 4 %. S. Hepworth 1979; 141.

auch die erstgenannte Prüfung, daran, daß Zinssätze wegen der unterschiedlichen Konditionen (Disagio, Laufzeit) schwer vergleichbar sind.

Im council housing ist als Eigendynamik wiederum eher eine Orientierung an quantitativen Ergebnissen als an der finanziellen Effizienz zu erwarten; Bürokratie wie auch politische Spitze suchen den sichtbaren Erfolg, d. h. den Zuwachs im Hausbestand. Die Ausnutzung von günstigen Angeboten hat keinen Darstellungswert und besitzt deshalb vermutlich keine Priorität (was nicht heißt, daß sie bedeutungslos ist). Hinzu kommt bürokratische Routine, die lieber an „bewährten“ Kreditverbindungen festhält. Rechtliche Vorkehrungen, die zu preisbewußtem Verhalten auffordern, gibt es nicht in ausdrücklicher Form, wohl aber in Gestalt der Heranziehung des Grundsteueraufkommens. Daneben gibt es einen zentralstaatlichen Genehmigungsvorbehalt: Darlehensaufnahmen von local authorities bedürfen der „loan sanction“ des DoE. Sie ist für jedes einzelne Fremdmittel einzuholen. Bis vor etwa 10 Jahren waren die local authorities insofern frei³⁵. Die Kontrolle ist Ausdruck der Entwicklung zum Typ des „organisierenden Rechts“. Doch ist die Kontrolle mehr auf Verhinderung allzu hoher kommunaler Verschuldung gerichtet als auf die Preisangemessenheit³⁶.

4. Instandhaltungs- und Betriebskosten

„Instandhaltung“ umfaßt alles von der kleinen Reparatur bis zur Neudeckung des Hausdaches oder dem Austausch des Heizungskessels, „Betrieb“ u. a. die Versorgung mit Wärme, Strom, die Reinigung und Pflege des Hauses und Grundstücks und die Anstellung eines Hauswarts.

a) Strukturelle Vorgabe ist hier, daß Instandhaltung und Betrieb, soweit einfach fertige Produkte eingesetzt werden, einen hohen Anteil manueller Arbeit erfordern und dementsprechend teuer sind. Daß solche Kosten anfallen, wäre z. T. durch Selbsthilfe vermeidbar. Selbsthilfe widerspricht jedoch drei der kapitalistischen Gesellschaft eigentümlichen Strukturen: Sie widerspricht der Arbeitsteilung, die den Menschen nur partiell auf seinen Beruf hin qualifiziert, weiterhin dem Drang, möglichst alles, was als Ware oder Dienstleistung verkaufbar ist (und sei es die Pflege des Hausgartens³⁷) auch verkaufbar zu machen, schließlich widerspricht Selbsthilfe der Trennung von Hauseigentum und nur schuldrechtlicher Nutzung, die eine Investition des Mieters an Arbeit oder Geld in das Gebäude dem Eigentümer zufließen läßt.

35 Fourth report from the Estimates Committee Session 1968/69, vol. I, London (HMSO) 1969, S. 58.

36 DoE, Manual on Local Authority Housing Subsidies and Accounting, HMSO 1975, S. 80 f.

37 Ein bezeichnendes Beispiel: Von den 10,7 Mio DM Betriebskosten eines Sozialwohnungsquartiers in Bremen, die 1978 von den Mietern zu zahlen waren, entfielen 1,6 Mio DM auf Gartenpflege.

Strukturpolitik hieße hier, diejenigen Arbeiten, die keine besondere handwerkliche Ausbildung verlangen, den Mietern zu überlassen. Dadurch könnte der Arbeitsintensität von Instandhaltung und Betrieb Rechnung getragen werden. Ein solches teilweise Rückgängigmachen von Arbeitsteilung ist aber nur möglich (und im übrigen auch nur fair), wenn die Mieter die Früchte ihrer Arbeit auch selbst genießen können und nicht lediglich dem Vermieter Arbeit abnehmen, für die sie im Mietzins bereits gezahlt haben. Zudem muß den Mietern Entscheidungsfreiheit in Gestaltungsfragen eingeräumt werden. Auch muß eine Organisationsform möglich sein, die nachbarliche Abstimmung und Hilfe arrangiert. Erst unter diesen Bedingungen ist zu erwarten, daß die Mieter selbst aktiv werden.

Im deutschen Modell gibt es hierfür nur unzureichende rechtliche Vorkehrungen. Lediglich der finanzielle Aspekt ist geregelt: Bei mietvertraglicher Übernahme kleiner Instandhaltungsarbeiten vermindert sich die Miete um nur DM 1,— pro qm und Jahr; Schönheitsreparaturen trägt der Mieter ohnehin selbst³⁸.

Im englischen Modell findet sich keine gesetzliche Regelung eines finanziellen Ausgleichs für übernommene Instandhaltungs- oder Betriebsarbeiten. Die Mietverträge übertragen meist nur die Schönheitsreparaturen auf die Mieter. Manche local authorities überlassen auch einen Teil der Instandhaltung den Mietern, ohne freilich immer für dementsprechende Mietminderung zu sorgen (Ward 1974; 147). Manchmal greifen Mieter auch zur Selbsthilfe, wenn eine allzu lange Vernachlässigung durch die local authority vorausgegangen ist. Waren die Wohnungen vermietet, übernehmen die Mieter die Instandhaltung und treten in teilweisen Mietzahlungstreik. Bei leerstehenden Wohnungen hat es mehrfach Hausbesetzungen mit anschließender Initiative zur Modernisierung durch die „Mieter“ selbst gegeben, manchmal später dann auch kostenlose Überlassung an tenant cooperatives. Sind solche Mieterinitiativen politisch stark genug, werden sie von den local authorities anerkannt, erhalten finanzielle Unterstützung und manchmal gegen geringes Entgelt sogar das Hauseigentum³⁹. Neuerdings ist dieser grass roots-Zugang zum Instandhaltungsproblem allerdings mehr und mehr in ein bewußt eingesetztes Mittel von local authorities umgemünzt worden, sich lästiger und kostspieliger Instandhaltungspflichten zu entledigen oder auch die Ansprüche der Bewohner herabzuschrauben⁴⁰. Es werden committees und meetings eingerichtet, in denen u. a. über Instandhaltungspläne gesprochen wird, die aber in aller Regel keine Entscheidungskompetenz über das wann und wie besitzen⁴¹.

38 § 28 Abs. 3 u. 4 II. BV. Der Abzug der DM 1,— wird trotz üblicher Übertragung der Kosten für kleinere Instandhaltungsarbeiten häufig unterlassen.

39 Eine Fallstudie über die zu überwindenden Barrieren findet sich in Holloway Tenant Co-operative, a.a.O. Zum Unterschied von tenant cooperatives und housing cooperatives (mit Eigentum) s. J. Hands, a.a.O.

40 Final Report of the Working Party on Housing Cooperatives, 1975; 28.

41 Local Government Act 1972 sec. läßt an sich die Kooptierung von Mietern in das Housing Committee oder dessen Sub-Committees der local authority zu. Hiervon ist jedoch nur in 9 von 403 local authorities Gebrauch gemacht worden. Im übrigen gibt es eine breite Palette von advisory committees und discussion meetings. Vgl. die Umfrageergebnisse von A. Richardson 1977.

b) Die Eigendynamik des unternehmerischen Modells läßt erwarten, daß Instandhaltung möglichst eingespart oder aufgeschoben wird, soweit nicht die Haussubstanz selbst leidet (denn andernfalls könnte das Gebäude nach Aufhebung der Sozialbindung nicht mehr genutzt werden) und soweit nicht Abwanderung von Mietern zu befürchten ist. Auf diese Weise lassen sich Sondergewinne erzielen. Solches Taktieren wird eher toleriert als abgewehrt durch die rechtliche Mietpreisregelung, die statt einer Umlage der tatsächlich anfallenden Kosten eine jährliche Pauschale vorsieht, welche für alle Unternehmen gleich ist. Man hat zwar genau kalkuliert und durch zeitweise Anpassung dafür gesorgt, daß der Pauschalbetrag die Kosten deckt. Jedoch ist dabei berücksichtigt, daß bei neueren Bauten unverbrauchte Pauschalen verzinslich angelegt werden können und daß ein Teil der Entschuldungsgewinne für Instandhaltung verwendet wird. Solche komplizierten Kalkulationen sind nicht jedem Unternehmen und schon gar nicht den Mietern durchsichtig, sodaß Unternehmen bei älteren Wohnungen Verzögerungen von Instandhaltungen unkritisiert damit rechtfertigen können, die Pauschale decke die Kosten nicht. Eine administrative Überwachung der Instandhaltung ist für den Normalfall nicht vorgesehen⁴². Es gelten lediglich die allgemeinen mietrechtlichen Regeln, nach denen der Mieter bei auftretenden Mängeln der Mietsache den Mietpreis mindern und u. U. auch Schadensersatz wegen Nichterfüllung (z. B. Kosten für zusätzlich angemieteten Raum) verlangen kann. Bei Verzug mit der Mangelbeseitigung kann der Mieter selbst für die Reparatur sorgen und sich die Aufwendungen ersetzen lassen (§§ 537, 538 BGB). Doch werden diese umfassenden Rechte des Mieters im Sozialwohnungssektor wohl nur selten auch praktisch ausgenutzt (Schulz-Rackoll 1980; 137). Immerhin steht auf der anderen Seite ein rechtlich gut vertretenes Wohnungsunternehmen, und es droht fristlose Kündigung wegen Nichtzahlung des Mietzinses (§ 554 BGB). Diese greift zwar nur bei Verschulden, d. h. nicht bei einem verständlichen Irrtum über das Minderungsrecht durch⁴³, doch dürfte diese Tatsache dem normalen Mieter nicht bekannt sein.

Die Eigendynamik des kommunalen Modells läßt unter dem Bürokratie-Aspekt erwarten, daß durch umständliche Verwaltungsabläufe Verzögerungen eintreten, andererseits unter lokalpolitischem Aspekt aber auch, daß kollektiver Protest der betroffenen Mieter leichter zum Erfolg führt als im unternehmerischen Modell. Der zweitgenannte Umstand gewinnt an Plausibilität, wenn man die Erfahrungen mit Besetzungen leerstehender Häuser (squatting) heranzieht. Squatting führte häufiger zur polizeilichen Austreibung, wenn Privathäuser besetzt wurden, als wenn council houses gewählt wurden. Die squatters verlegten sich deshalb zunehmend auf die Besetzung von council houses (Bailey 1973; 44 u. 107). Allerdings hat die Reorganisation der Kommunalverwaltung die Unmittelbarkeit des Einflusses der Betroffenen erschwert (Ward 1974; 18 f.).

42 Die Aufsicht tritt erst ein, wenn Gesundheitsgefahren entstehen. Dann gelten landesrechtliche Wohnungsaufsichtsgesetze.

43 § 554 Abs. 1 mit § 286 BGB; BGH LM § 285 Nr. 1.

Instandhaltungspflichten der Kommune finden sich in den Mietvertragsformularen nur selten (Hoath 1978; 70). Die Kommune ist jedoch kraft Gesetzes verpflichtet, und zwar hinsichtlich Bauwerk, Außenarbeiten und Installationen aufgrund des Housing Act 1961 (sec. 32 u. 33), hinsichtlich der Gemeinschaftseinrichtungen (common parts) eines Gebäudes (z. B. Treppen, Aufzüge) aufgrund einer stillschweigenden Vertragspflicht (implied contractual obligation) nach common law⁴⁴. Diese objektiven Pflichten sind vom Mieter zwar auch als subjektive Rechte einklagbar, doch wird dem Vermieter ein Ermessensspielraum eingeräumt⁴⁵. Einfacher wäre es, wenn der Mieter selbst handeln könnte. Ob er wie nach § 537 BGB schlicht den Mietzins einbehalten oder mindern darf, ist noch ungeklärt⁴⁶. Dagegen darf der Mieter nach vorheriger Ankündigung und Fristsetzung die Reparatur selbst vornehmen lassen und die Kosten von der Miete abziehen⁴⁷. Möglich, wenn auch aufwendig, ist weiterhin die Klage auf Ersatz des Schadens aus überhöhter Miete wegen des Mangels und auf weitergehenden Schadensersatz, letzteres freilich nur bei Kenntnis des Vermieters vom Mangel (Hoath 1978; 89 f.). Bemerkenswert ist bei all diesen „privatrechtlichen“ Ansprüchen des Mieters, daß sie auch auf den council housing-Sektor angewandt werden. Die Kommunen unterliegen also sowohl „öffentlichrechtlichen“ Bindungen nach statute law als auch „privatrechtlichen“ nach common law. Schließlich kommen noch strafrechtliche Sanktionen in Betracht (Hoath 1978; 90–95). Freilich ist auch hier trotz der Fülle rechtlicher Vorkehrungen zu bezweifeln, daß die Mieter ihre Rechte in größerem Umfang tatsächlich ausnutzen.

II. Transfers

Das Ausmaß der Umverteilung, die die beiden Modelle leisten, läßt sich daran feststellen, woher die für die Wohnungsversorgung verwendeten Mittel stammen, sowie daran, wem sie zugutekommen. Die Frage nach der Mittelherkunft muß ferner unterscheiden zwischen der Herkunft der staatlichen Subventionen und der der Eigenmittel des jeweiligen Wohnungsbauträgers. Die staatlichen Subventionen stammen zum kleineren Teil aus Rückflüssen von früher vergebenen Subventionen und zum größten Teil aus Steuermitteln⁴⁸. Die Frage nach dem Umverteilungseffekt verweist hier auf Probleme der durch Absetzungsmöglichkeiten bedingten Scheinprogressivität der Einkommenssteuer und die regressive Wirkung der indirekten Steuern (insbesondere Mehrwertsteuer). Die dadurch eintretende Nivellierung der Steuerbelas-

44 Kasuistik bei D. Hoath 1978; 78. S. insbesondere Liverpool C.C.v. Irwin (1976) 2 All. E.R. 39, wo die Verpflichtung weit interpretiert wird.

45 Jeune v. Queens Cross Properties Ltd. (1973) 3 All. E.R. 97.

46 Verneinend Simonds J. in Camden Nominees v. Forcey (1940) Ch. 352, zweifelnd D. Hoath, a. a. O., S. 86 f.

47 Lee-Parker v. Izzet (1971) 3 All. E.R. 1099.

48 Soweit sie nicht als verlorene Zuschüsse, sondern als verbilligte Darlehen gegeben werden, stammen sie allerdings meist aus Kapitalmarktmitteln; doch wird die Zinsverbilligung dann aus Steuermitteln getragen.

stung unterschiedlicher Einkommensgruppen (Westergaard 1978) könnte zu der These Anlaß geben, daß der soziale Wohnungsbau in England und in der BRD im Grunde ein In-Sich-Geschäft der „breiten Schichten der Bevölkerung“ mit Zwischenschaltung (rationalisierender? überflüssiger?) Organisationsleistungen des Staates ist. Dieser Aspekt soll hier jedoch nicht weiter verfolgt werden, weil die beiden hier verglichenen Modelle auf die Struktur des Steueraufkommens keinen Einfluß haben.

Als Eigenmittel des jeweiligen Wohnungsbauträgers kann man die Erträge bezeichnen, die aus der Vermietung des Wohnungsbestandes abzüglich der Kosten übrigbleiben, sowie sonstige, dem Träger eigentümliche Geldquellen. Sie umfassen vor allem Mieterzahlungen, dazu bei den Wohnungsunternehmen Gesellschaftsanteile und bei den Gemeinden lokale Steuern wie die Grundsteuer („rates“). Zu fragen ist hier, ob Mieter älterer Wohnungen, Gesellschafter oder lokale Grundstückseigentümer Mieter neuer Wohnungen subventionieren sollen.

Selbst wenn beim Mittelaufkommen kein Umverteilungseffekt auftritt, bleibt zu untersuchen, ob wenigstens der Mittelzufluß im Verhältnis der begünstigten Einkommensgruppen degressiv gestaltet ist. Dies kann in verschiedenen Formen geschehen, und zwar in einer Mietpreiskontrolle, die die „Mitnahme“ von Subventionen durch den Bauträger verhindert (1), einer einkommensbezogenen regressiven Zuteilung der subventionierten Wohnungen (2) und einer Mietpreisgestaltung, die innerhalb der einmal ausgewählten Mieter regressiv differenziert (3).

Die Frage nach der Subventionsmitnahme ist dabei von der nach der Herkunft der Eigenmittel kaum zu trennen, weil mitgenommene Subventionen ebenfalls Eigenmittel werden. Beide Fragen sollen deshalb gemeinsam behandelt werden.

1. Umverteilung über Eigenkapitalbildung?

a) Stammkapital; lokale Steuermittel

Gesellschaftsanteile an Wohnungsunternehmen im s. Mw. dienen der Erzielung von Dividenden. Daß man sie dennoch als Umverteilung ansprechen könnte, liegt an der Dividendenbeschränkung für Gemeinnützige auf 4 %. Trotzdem liegt keine Umverteilung vor. Denn Anteilsinhaber erhalten neben den 4 % eine (enorme) Kompensation dadurch, daß durch Zubau und Bodenwertanstieg das auf einen Anteil entfallende Vermögen anwächst. Daß dieses gebunden ist, schadet nicht, weil der typische Anteilsinhaber vor allem an sicherer Anlage interessiert ist.

Dem Stammkapital bei Gesellschaften kann man im c. h. das Aufkommen aus der Grundsteuer (rates) vergleichen. Aus Grundsteuermitteln tragen die Gemeinden etwa 10–15 % der Ausgaben des Housing Revenue Account⁴⁹. Insoweit stehen ihnen aus der Sicht des Zahlungspflichtigen keine Gegenleistungen gegenüber. Es fin-

⁴⁹ Housing Policy, Techn. Vol. I, S. 179. Der Anteil der Grundsteuermittel an allen gemeindlichen Ausgaben zusammen betrug 1974/5 durchschnittlich 25 % (Hepworth 1979; 78).

det also eine Umverteilung statt. Auf der Seite der Zahler stehen Grundstücksnutzer (Unternehmen, Bewohner), wobei desto mehr zu zahlen ist, je einträglicher die tatsächliche oder (beim selbstwohnenden Eigentümer) fiktive Nutzung ist, und wobei regressive Effekte durch staatliche Grundsteuerzuschüsse (rate rebates) gemildert werden (Hepworth 1979; 78–111). Auf der Seite der Empfänger steht der c. h.-Sektor insgesamt⁵⁰. Die Mittel werden vollständig durchgereicht, von der local authority wird, abgesehen von Verwaltungskosten, nichts „mitgenommen“.

b) Mietzins; Subventionen

Wohnungsunternehmen wie auch local authorities haben ein Interesse daran, in einer Rechnungsperiode Erträge (aus Mietzins oder Subventionen) über die Kostendeckung hinaus zu erzielen, damit sie Eigenmittel für andere Aufgaben (z. B. Bauen außerhalb des s. Mw. bzw. irgendwelche dringlichen kommunalen Leistungen⁵¹) haben, zumindest aber, um kostspielige Perioden mit Mitteln aus kostengünstigen Perioden überbrücken zu können.

Bei der erstgenannten Verwendungsweise kann von „Mitnahme“ gesprochen werden, weil die Erträge aus Mitteln stammen, die aus sozialen Rücksichten reguliert (Kostenmiete) bzw. für soziale Zwecke eingesetzt werden (Subventionen), und der soziale Zweck durch Verwendung außerhalb s. Mw. oder c. h. verlorengelht. Im zweiten Fall handelt es sich nicht um „Mitnahme“, wenn die angesammelten Überschüsse nicht längere Zeit gehortet werden. Es stellt sich dann nur die Frage nach der angemessenen Umverteilung: Ist es sinnvoll, in einer Periode mehr Subventionen als nötig zu geben, um in einer anderen nur weniger geben zu müssen? Sollen gegenwärtige Mieter, die vielleicht in qualitativ schlechteren Wohnungen wohnen, besser versorgte Neubaumieter mitfinanzieren?

Die „Mitnahme“ von Mietzins und Subventionen ist im c. h. rechtlich (und auch faktisch) ausgeschlossen. Es gibt detaillierte Regeln darüber, welche Einnahmen im Housing Revenue Account zu verbuchen sind und für welche Zwecke die Mittel zu verwenden sind. Andere kommunale Zwecke als c. h. sind nicht vorgesehen. Darüber hinaus ist nicht einmal die Ansammlung von Überschüssen in einer günstigen Periode zur Verwendung in schlechteren Perioden zugelassen. Es darf lediglich eine

50 Alt- und Neubau sind in dieser Beziehung nicht unterscheidbar, weil beide aus einem Topf bezahlt werden.

Da auch c.h.-Mieter Grundsteuern zahlen müssen, könnte man meinen, der Grundsteueranteil im housing account werde vom c.h.-Sektor selbst aufgebracht. Doch wäre dabei nicht mitgedacht, daß die Grundsteuer auch für andere kommunale Leistungen verwendet wird.

51 Daß dies für die local authorities keine abwegige Unterstellung ist, zeigt – freilich auf staatlicher Ebene – das Beispiel der Hauszinssteuer nach der Inflation von 1924. Die Steuer war eigens als Finanzierungsquelle für billigen Wohnungsbau eingeführt worden, die Mittel wurden aber ab etwa 1929, als in der Weltwirtschaftskrise die Haushaltsmittel verknappten, mehr und mehr anderen Haushaltszwecken zugeführt (s. Blumenroth 1975; 258–260).

Reserve (working balance) vorgehalten werden „no larger than is reasonably necessary having regard to all the circumstances“⁵².

Im s. Mw. verhält es sich umgekehrt. Die rechtlichen Grenzen der Mittelverwendung gehen weit über den Bau und die Unterhaltung von Sozialwohnungen hinaus. Eine Mitnahme von Subventionen oder Mietzins ist also denkbar. Allerdings besteht wie im c. h. auch hier eine zweite Schranke darin, daß der Mietzins nicht höher sein darf als die „laufenden Aufwendungen“ (§ 8 WoBindG), und die staatlichen Aufwendungshilfen vom Mietzins abzuziehen sind. Dieses Kostendeckungsprinzip schließt jedoch Überschüsse nicht aus. Den „laufenden Aufwendungen“ stehen zum Teil keine Ausgaben gegenüber. Das ist sinnvoll, soweit, wie bei der Instandhaltungspauschale (§ 29 II. BV) Ausgaben nicht jährlich gleichmäßig anfallen, ihre Massierung in manchen Jahren aber auf mehrere Jahre verteilt werden soll. Dauerhafte Überschüsse dagegen fallen, entgegen dem Anschein des Kostendeckungsprinzips, u. a. in folgenden Positionen an:

- Statt des Kaufpreises des Grundstücks darf der – inzwischen häufig gestiegene – Verkehrswert angesetzt werden.
- Statt der Ausgaben für Architekten- und Ingenieurleistungen dürfen, auch wenn das Unternehmen hierfür Angestellte einsetzt und Pläne häufig repetiert, die am Selbständigen und am Einzelprojekt orientierten Sätze der HOAI angesetzt werden.
- Die investierten Eigenmittel dürfen zu 4 % verzinst werden.
- Fremdmittel, die getilgt worden sind, dürfen mit ihrem letztgültigen Zinssatz weiter angesetzt werden.
- Die Pauschale für Mietausfall übersteigt den tatsächlichen Mietausfall (im Einzelnen Winter/Barth/Schlemmermeyer 1981).

Soweit die so erzielten Überschüsse trotz der anderweitigen Verwendungsmöglichkeiten wieder für den Bau von sozialen Mietwohnungen eingesetzt werden, handelt es sich um eine Umverteilung von Mietern älterer Wohnungen zugunsten von Mietern neuer Wohnungen, oder, wenn man nicht vom Mieter, sondern vom subventionierenden Staat her blickt, um einen Ausgleich von älteren zu jüngeren Subventionen. Beide Transfers stellen komplizierende Umwege dar und könnten über Subventionskürzungen, die auf Qualität der Wohnung und Einkommen des Mieters Rücksicht nehmen, klarer konturiert werden. Zudem verschleiern sie die Tatsache, daß als Quelle für in Neubauten zu steckende Eigenmittel doch auch neue Gesellschaftsanteile in Betracht kommen. Schließlich haben alle Gesellschaften die Eigenmittel für ihre ersten Bauten so finanziert.

52 Housing Rents and Subsidies Act 1975, sec. 1 (3). Überschüsse werden durch entsprechende Kürzung von Subventionen ausgeschlossen. Früher mußten sie an die Staatskasse abgeführt werden (Housing Finance Act 1972, Schedule 1 no. 17).

2. Zuteilung der Wohnungen⁵³

Die Eigendynamik der Wohnungsunternehmen im s. Mw. läßt erwarten, daß die Zahlungsfähigkeit des Mieters das wichtigste Auswahlkriterium ist. Das Unternehmen ist, wenn es überleben will, auf verlässlichen Eingang des Mietzinses angewiesen. Da die Zahlungsfähigkeit mit der Einkommenshöhe korreliert, ist auf diese Weise eine dem Umverteilungszweck gegenläufige Drift gegeben. Dieser setzt der tauschförmige Rechtstyp Einkommensgrenzen entgegen⁵⁴. Zusätzlich ist vorgeschrieben, daß die älteren und meist billigeren Sozialwohnungen solchen Mietern zugeteilt werden sollen, die 20 % unterhalb der Einkommensgrenze liegen (§ 4 Abs. 2 WoBindG). Zu Zeiten und in Orten besonderer Wohnungsknappheit können die Länder und Gemeinden mit der Mittelvergabe die Auflage verbinden, daß Angehörige bestimmter Personenkreise als Mieter Vorrang genießen. Solche Auflagen sind z. B. gemacht worden zugunsten von Kriegsgeschädigten, Flüchtlingen, Aussiedlern, Kinderreichen, Räumungsbetroffenen aus Anlaß von Straßenbau oder Sanierung, Pendlern, Umsiedlern aus Notunterkünften u. a.⁵⁵. Leider – und für den tauschförmigen Rechtstyp vielleicht bezeichnenderweise (denn das private Unternehmen entzieht sich der empirischen Analyse eher als die „öffentliche“ Hand) – ist über die praktische Umsetzung dieser Regeln nichts Systematisches bekannt. Zu vermuten ist, daß die Unternehmen diejenigen Mieter bevorzugen, die knapp unterhalb der Einkommensgrenze liegen oder „gerade noch eben“ in die Sonderkategorie fallen. Dieser Effekt eines „creaming the poor“⁵⁵ wird durch die hohe „Fehlbelegungsquote“ nahegelegt. Sie läßt darauf schließen, daß das Einkommen vieler Sozialmieter nach dem Einzug die Einkommensgrenze überschreitet. Rechtsgrundlagen, die in diesem Fall eine Kündigung oder eine individuell gerichtete Anhebung der Miete vorsehen, gibt es bisher nicht (Fischer-Dieskau u. a. § 4 Anm. 3).

Die Eigendynamik des kommunalen Modells läßt erwarten, daß sich stärker als im unternehmerischen Modell einerseits lokalpolitisch motivierte Kriterien, anderer-

53 An diesem Abschnitt hat Witha Winter mitgewirkt.

54 § 4 WoBindG. Vor dem Inkrafttreten des WoBindG (und in besonders wohnungsknappen Städten teilweise bis 1968 auch noch danach, vgl. § 33 a.F. und § 34 Abs. 2 n.F. WoBindG) galt eine noch schärfere Bindung aufgrund des Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes vom 31.3.1953 (BGBl. 97), die neben den öffentlich geförderten auch die freifinanzierten Wohnungen umfaßte. Hiernach wurden grundsätzlich alle vorhandenen Wohnungen behördlich erfaßt. Die Wohnungssuchenden wurden in sog. Vormerklisten aufgenommen (§ 8 WBewG), die mit den englischen „waiting lists“ (zu ihnen s. weiter unten im Text) frappierende Ähnlichkeit hatten (Zum Aufbau der Vormerkliste s. Roquette S. 111–115). Die Zuteilung der Wohnungen erfolgte nach Dringlichkeit (§ 17 WBewG), d. h. nach persönlichen Umständen wie besonders der Familiengröße, aber z. B. auch dem Heimkehrerstatus, nach volkswirtschaftlichem Bedürfnis wie Lozierung in Arbeitsplatznähe, sowie nach städtebaulichen Gesichtspunkten wie der Umsetzung von Ruinenbewohnern, um das Grundstück bebauen zu können (Zum Ganzen s. Roquette 1953; 158–270).

55 Vgl. M. Miller/P. Roby/A.A. de Vos von Steenwijk 1970; 39–45. Die Autoren leiten diesen Effekt aus der Selektionswirkung bürokratischer Hürden ab. Das Theorem ist aber wohl auch auf das Verhalten privater Unternehmen, wie es hier beschrieben wurde, anwendbar.

seits Bürokratiemerkmale durchsetzen. Diese dürften umso deutlicher hervortreten, als in England im Bereich des council housing derzeit ein akuter Wohnungsmangel herrscht. Nachdem der Wohnungsmarkt um 1970 einigermaßen ausgeglichen war, hat eine Baupreis- und Zinsexplosion dafür gesorgt, daß bei gleichem Mitteleinsatz weniger gebaut werden konnte. Darüber hinaus wurden vom council housing-Sektor öffentliche Mittel abgezogen und privaten Gesellschaften (housing associations) zugewiesen (Holmes 1976; 133). So kommt es, daß nach einer Umfrage von 1976 mehr als 1,1 Mio Haushalte, d. s. 7–8 % aller Haushalte, auf Wartelisten stehen. Bei solcher Knappheit sind die Auswahlkriterien und -faktoren entscheidend.

Zentralstaatliches Recht, das diese vermutete Verteilungstendenz der Kommune kontrolliert, ist noch wenig ausgebildet. Auch ist die richterliche Verwaltungskontrolle gering. Während in einem deutschen Modell kommunaler Wohnungsversorgung sicherlich eine engmaschige gerichtliche Ermessenskontrolle entwickelt würde⁵⁶, gilt im englischen Modell im Ansatz dasselbe, was im deutschen unternehmerischen Modell gilt, nämlich keine Kontrolle nach allgemeinem Verwaltungsrecht.

Auch nachdem im vergangenen Jahrzehnt nicht nur im Bereich der Klagearten, sondern auch im Bereich der materiellen Prinzipien (Gesetzmäßigkeit – ultra vires, rechtliches Gehör und Mißbrauchsverbot – natural justice, Berücksichtigung falscher Tatsachen – error on the face of the record –) ein Instrumentarium der Ermessenskontrolle herangewachsen ist (Wade 1977) blieb der Bereich der Wohnungszuteilung bisher davon noch unberührt. Doch gibt es in der Literatur entsprechende Forderungen (Hoath 1978; 27) und in der Rechtsprechung Ansätze vor allem zur Kontrolle der Kündigungsfreiheit der Kommunen, die auf die Zuteilungsfrage übertragen werden könnten⁵⁷. Prinzipiell steht also einer allgemeinen verwaltungsrechtlichen Zählung der Eigendynamik des kommunalen Modells heute nichts mehr im Wege.

Das gleiche gilt für Kontrolle durch spezielles statute law. Hier gibt es bisher nur auf Teilaspekte gerichtetes Recht. Am wichtigsten ist der Housing (Homeless Persons) Act 1977. Er gießt in gesetzliche Verbindlichkeit, was vorher schon zentralstaatliche Verwaltungsanweisungen (DoE Circulars 20/66 und 18/74) angeordnet hatten, aber nicht hatten durchsetzen können (Hero 1976; 7–10). Wer „homeless“ ist, d. h. wer überhaupt keine Wohnung hat oder seine Wohnung ohne Rechtstitel bewohnt, muß von der Kommune, bei der er den Antrag stellt, vorrangig untergebracht werden⁵⁸. – Eine ähnliche Anweisung enthält der Housing Act 1957, nach dem „reasonable preference“ den Personen zu gewähren ist, die in gesundheitsschädlichen oder überfüllten Wohnungen leben, große Familien haben oder in schlechten

56 Allerdings ist verwunderlich, daß dergleichen im Bereich des kommunalen Wohnungsbaus, der auch in der BRD existiert, nämlich dem „Schlichtwohnungsbau“ für „Obdachlose“, denn doch nicht entwickelt worden ist.

57 Bristol D.C. v. Clark (1975) 3 All E.R. 976, wo Lord Denning auf S. 980 sagt, daß das Ermessen auszuüben ist „in good faith, taking into account relevant considerations and not irrelevant considerations“.

58 Sec. 1 und 4 des Act. Eine schwache Stelle ist, daß das Recht denen nicht zusteht, die „became homeless . . . intentionally“ (sec. 3 (2) b). Hier bieten sich Hintertüren für die Kommunen. Vgl. P. Woodward S. auch M. Partington 1978; 17.

Wohnverhältnissen leben. — Ferner gibt der Land Compensation Act 1973 solchen Personen Priorität, die durch Maßnahmen der Sanierung, Enteignung o. ä. ihre Wohnung räumen müssen.

Auffällig ist an diesen rechtlichen Kriterien, daß im Unterschied zum deutschen Modell der Einkommensbezug fehlt. Die Wohnungsbedürftigkeit wird inhaltlich umschrieben. Allerdings werden die mehr Verdienenden auch seltener inhaltlich schlecht versorgt sein, so daß mittelbar auch eine einkommensbezogene Umverteilung vorgesehen ist.

Eine Zurücksetzung der nackten Einkommenskriterien findet sich auch in der Verwaltungspraxis. Auf der wie bei jeder Knappheitssituation auch hier alles beherrschenden „waiting list“ ist nur in wenigen Kommunen das Einkommen entscheidend (Allocation, 24). Eher schon werden Personen, die anderswo oder früher einmal Hauseigentümer sind/waren, ausgeschlossen. Ob stattdessen aber die besonders schlecht Versorgten Vorrang genießen, muß bezweifelt werden. Der Realisierungsgrad der entsprechenden Vorschriften des statute law scheint gering zu sein. Der typischerweise erfolgreiche Haushalt ist der Arbeiterhaushalt mit Frau und wenigen, teils auch mit vielen Kindern, gefolgt vom kinderlosen jüngeren Ehepaar, vom älteren Ehepaar und von der alten Witwe (Housing Policy III, 13). Durchgängig ist früher und noch 1977 beobachtet worden, daß Personen, die bereits längere Zeit in der Kommune ansässig waren, newcomers bei weitem den Rang ablaufen (Allocation, 21 f.; Council Housing, 50 f.). In beiden Umständen kann man ein lokalpolitisches Interesse an der Sicherung eines Stammes arbeitsamer Bürger, der Nachwuchsförderung und der Altenversorgung wiedererkennen. Obdachlose (homeless persons) wurden trotz heftiger öffentlicher Kritik bis vor kurzem gänzlich benachteiligt, und es ist noch nicht gesichert, ob die entsprechende Gesetzgebung greifen wird. Immerhin führen manche Kommunen für diese Haushalte nun besondere Dringlichkeitslisten (Allocation, 25). Lokalpolitische Einflüsse sind auch in der Bedeutung persönlicher Beziehungen von Antragstellern zu councillors ablesbar⁵⁹. Eine bürokratisch induzierte Erscheinung, die aus anderen Gründen freilich auch im unternehmerischen Modell üblich ist, ist die mangelnde Öffentlichkeit sowohl der angewandten Kriterien des „grading“ auf der Warteliste wie auch des jeweiligen Standes der Liste selbst⁶⁰. Feststellbar ist zudem auch das Durchschlagen persönlicher Sittenvorstellungen von Sachbearbeitern, wenn sie nach Hausbesuchen bei den Antragstellern recht subjektiv gefärbte Etikette wie „excellent tenant“, „fairly good type“, „in

59 A.a.O., 72 f. und Council Housing, Purposes, Procedures and Priorities S. 39. In beiden Berichten wird vorgeschlagen, daß sich die councillors auf die Setzung und Kontrolle *allgemeiner* Standards beschränken sollten.

60 Zu den Auswirkungen auf die wartenden Antragsteller, denen der ganze Verteilungsapparat undurchsichtig und übermächtig erscheint, vgl. J. Lambert/C. Paris/B. Blackaby 1978; 36–62.

good order“ gebrauchen⁶¹, oder wenn sie unverheiratet Zusammenlebenden zusätzliche Soliditätsbeweise abverlangen (Allocation; 23).

Beide Modelle scheinen also ein „creaming the poor“ zu praktizieren, wobei die Auslese im unternehmerischen Modell eher nach Einkommensgesichtspunkten, im kommunalen Modell eher nach einem Syndrom inhaltlicher Eigenschaften vorgenommen wird.

3. Umverteilung durch Mietpreisgestaltung

Selbst wenn die mit öffentlichen Mitteln gebauten Wohnungen exakt den bedürftigen Haushalten zugeteilt würden und der Subventionswert restlos an die Mieter durchgereicht würde, bliebe noch die Frage, wie der Subventionswert unter den Mietern verteilt werden soll. Unter den Mietern wird es immer noch unterschiedliche Einkommensgruppen geben, sodaß etwa eine gleichmäßige Verteilung, z. B. pro Kopf oder pro Quadratmeter, degressiv wirken würde. Da eine progressive Feineinstellung erhebliche Verwaltungsarbeit verursacht, ist freiwillige Bereitschaft dafür weder im unternehmerischen noch im kommunalen Modell zu erwarten. Deshalb gibt es in der BRD und in England entsprechende rechtliche Regulierungen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Verteilung der in die Bauobjekte fließenden Mittel (Objektsubventionen) und der Verteilung zusätzlicher Mittel (Individualsubventionen). Im ersten Bereich herrscht weitgehende Gestaltungsfreiheit der Wohnungsträger, die allerdings in England noch weiter reicht als in der BRD. Im zweiten Bereich gibt es detaillierte Regeln, die über subjektive Rechte der Mieter auch gegen die Wohnungsträger durchgesetzt werden können.

Im deutschen Modell wird aus den Kosten abzüglich der Subventionen eine Durchschnittsmiete pro qm gebildet, die nach dem Wohnwert der einzelnen Wohnungen zu differenzierten Einzelmieten zu konkretisieren ist. Das Einkommen der Mieter bleibt hier – abgesehen davon, daß es unterhalb der Einkommenshöchstgrenze liegen muß – unberücksichtigt. Da die Mietpreiserhöhung jeweils auf einen Gebäudekomplex bezogen wird, verschiedene Baujahrgänge aber je nach Baupreis- und Zinsentwicklung ganz unterschiedliche Kosten verursacht haben können, treten dadurch Ungerechtigkeiten auf, daß Mieter zufällig in günstig oder ungünstig finanzierte Gebäude ziehen. Weitere Unterschiede entstehen aus unterschiedlicher Geschicklichkeit der Wohnungsunternehmen, günstige Wirtschaftslagen auszunutzen. Die objektbezogenen Subventionen gleichen auch diese Unterschiede nicht oder nur in Extremfällen (etwa durch Zusatzsubventionierung in Hochzinsphasen) aus.

61 Council Housing, Purposes, Procedures and Priorities, a.a.O., 30 f. Lambert/Paris/Blackaby 1978; 51 geben eine als typisch bezeichnete Reaktion eines Betroffenen wieder: „They came down to us and went back and told them we didn't keep the place clean, but we try our best. I mean, I'll go and buy a Rembrandt and put it to the wall! There's not much you can do with only one room“. Weitere Beispiele für Beamtenwillkür finden sich in *The Citizen and his Council* S. 5.

Soweit die Wohnwertkriterien, die Konjunkturwirkungen und die Unternehmenspolitiken mit ihren Folgen für die Mietpreise einkommensschwache Haushalte treffen, tritt der zweite Verteilungsbereich ein. Die Mieter haben bei Vorliegen genau definierter Voraussetzungen Anspruch auf Wohngeld (s. WohngeldG). Dadurch ist freilich noch nicht gesichert, daß das Wohngeld auch faktisch von allen Berechtigten ausgenutzt wird. Die „passive Organisation“ (Leibfried/Grauhan) der Wohngeldbehörden, d. h. das Warten auf Anträge der Berechtigten, dürfte dazu beitragen, daß viele ihren Anspruch nicht geltend machen. In Ergänzung zum Wohngeld, das eine Selbstbeteiligung des Mieters an der Miete impliziert, hat der Mieter unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Sozialhilfe zur Tragung des Mietrestes (§ 12 BundessozialhilfeG).

Auch in England ist die Mietpreisberechnung so gestaltet, daß im ersten Verteilungsbereich, also hinsichtlich der Objektsubventionen, Einkommensneutralität besteht. Alle Kosten werden im Housing Revenue Account zusammengerechnet und — nach Abzug der staatlichen Subventionen und der Zuschüsse aus der kommunalen Grundsteuer — nach Wohnwertkriterien in Einzelmieten umgerechnet. Mietunterschiede aufgrund unterschiedlicher Unternehmenspolitiken entfallen, weil alle Häuser einer Kommune in einem pool zusammengefaßt sind. Allerdings verbleiben sehr erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen, vor allem zwischen Großstädten und Landgebieten⁶². Der Wohnwert wird dabei meist in Anknüpfung an den Grundsteuerwert (gross rateable value) bestimmt, — ein Weg, der auch gerichtlich anerkannt worden ist⁶³. Rechtlich gesehen, dürften die Kommunen freilich auch Einkommenskriterien in die Mietpreisberechnung einflechten. Im council housing gilt das Prinzip der „reasonable rent“⁶⁴, dem die Gerichte einen sehr weiten Ermessensspielraum der Kommunen entnehmen (Hoath, 106–110). Es besteht jedoch kein Anlaß mehr, diesen Spielraum im Sinne einkommensbezogener Mietpreisgestaltung auszufüllen, seit ein zweiter Verteilungsbereich, die sog. rent rebates, obligatorisch geworden ist⁶⁵. Rent rebates werden degressiv zum Einkommen gezahlt. Sie werden zu 75 % aus der Staatskasse und zu 25 % aus der kommunalen Grundsteuer getragen⁶⁶. Sie werden, da Zahlstelle und Vermieter identisch sind, von der Kommune verrechnet, sodaß sie für den Mieter als verminderte Miete erscheinen. Der Mieter muß sie jedoch beantragen; auch hier entsteht deshalb das Problem der Nichtin-

62 Vgl. Housing Policy, Techn. Vol. III, S. 38. Der Vorschlag eines „national rent pool“ (Housing Centre Trust, Housing Finance Review, 1975, S. 16 f.) ist aber wohl abzulehnen, weil lokal unterschiedliche Preise z. T. auch unterschiedlichen Wohnwert widerspiegeln. Er wird auch zurückgewiesen in Housing Policy, A Consultative Document S. 86 f.

63 Luby v. Newcastle-under-Lyme Corp. (1964) 3 All. E.R. 169, 173 (C. A.).

64 Housing Act 1957, sec. 111 (1). Der Housing Finance Act 1972, sec. 49, 50, 57, hatte das Prinzip der „fair rent“ eingeführt, das im freifinanzierten Mietsektor gilt und ganz auf Wohnwertkriterien abstellt. Die Labour-Regierung hat, Protesten auf die dadurch fällig werdenden Mieterhöhungen nachgebend, das „reasonable rent“-Prinzip 1975 wiederhergestellt (s. Housing Rents and Subsidies Act 1975, sec. 1).

65 Housing Finance Act 1972, sec. 18 u. 19. Dazu als Verwaltungsrichtlinie DoE Circular 74/72.

66 Housing Rents and Subsidies Act 1975, Sec. 3.

spruchnahme kraft passiver Organisation der Behörde. Nach einer offiziellen Untersuchung beträgt die „take-up“-Rate bei den Mietern von council housing 70 %, andere Untersuchungen kommen dagegen zu Raten von 50–60 % (Elks 1976). Alternativ oder in Ergänzung zu den rent rebates können Bedürftige Sozialhilfeleistungen (supplementary benefits) in Anspruch nehmen⁶⁷. Das war 1976 immerhin bei 1.3 Mio. Mietern von council houses der Fall (Hoath 1978; 115). Beide Verteilungssysteme sind freilich wegen ihrer unterschiedlichen Berechnungsweisen (means test) kompliziert und für den Mieter kaum durchschaubar⁶⁸.

Schlußfolgerungen

Der bundesrepublikanische soziale Mietwohnungsbau hat eine tauschförmige Struktur. Der Staat rettet sich aus dem Dilemma, bei freier Marktproduktion zu teure Wohnungen und bei regulierter Produktion Produktionsverweigerung erwarten zu müssen, indem er einen Tausch arrangiert, bei dem er gegen Subventionierung eine Vermietungs- und Preisbindung einhandelt.

Das englische council housing hat die Struktur einer öffentlichen Organisation. Zwar gibt es auch hier das Muster der staatlichen Subventionierung, an die Verhaltenspflichten der Kommune gebunden sind, jedoch nur als ein Baustein vielfältiger Verflechtungen durch Finanzierungsverbände und Regelungskomplexe. Auch ist das Ausmaß von Interessendivergenz geringer als im s.Mw., weil sowohl Staat wie Kommune ein Eigeninteresse an sozialer Wohnungsversorgung haben. Insofern ist die Organisation „öffentlich“. – Die öffentliche Organisation kann stärker dezentral oder zentral geprägt sein. In England nimmt seit etwa 10 Jahren die Zentralisierung rapide zu. Aus dem „local authority housing“ wird zunehmend „state authority housing“. Dadurch tritt gegenüber der lokalpolitischen Überformung das bürokratische Element, aber auch eine gesamtstaatliche Rücksichtnahme (insbesondere Reprivatisierungsstrategien, Konjunkturpolitik) stärker hervor.

Wieweit beeinflussen die beiden Modelle die Kosten des Wohnungsbaus? Strukturelle Vorgaben der Kosten (Privateigentum am Boden, Zyklizität der Nachfrage, permanente Inflation) werden von der Tauschform nicht tangiert, weil sie zwar staatliche Einflußnahme auf das Verhalten des privaten Partners ermöglicht, nicht aber auf die Prämissen des Verhaltens. – Die öffentliche Organisation reicht hier teilweise weiter: Sie vermag leichter gesellschaftlich geschaffenen Wert (den Bodenwert) gesellschaftlichen Zwecken (den Mietern) zuzuführen; sie besitzt ausreichend eigene Vertrauenswürdigkeit für direkten Zugang zu Geldanlegern und kann so einen Teil der Kosten vermeiden, die das Dazwischenkommen der Bankwirtschaft verursacht; sie ist leichter in Selbsthilfeformen (hier: bei der Instandhaltung) transformierbar.

67 Supplementary Benefits Act 1976, Schedule 1 para. 11.

68 Supplementary Benefits Commission Annual Report 1977, London (HMSO) 1978. S. 57.

Wie wirken sich die beiden Formen auf das Marktverhalten der jeweiligen Bau-träger aus? – Die Tauschform steht in einem Dilemma: Entweder werden Gewinne zugelassen – dann besteht ein Anreiz zur kostenbewußten Marktausnutzung, ohne daß dies jedoch den Mietern nützt. Oder der Einkaufspreis (für Boden, Bau, Kapital) ist im „Verkaufspreis“ (dem Mietzins) anzusetzen – dann besteht kein Anreiz zu kostenbewußtem Verhalten. Im deutschen Fall der Tauschform werden beide Varianten angewendet. Ein Ausweg aus dem Dilemma besteht vermutlich nur im zweiten Weg mit zusätzlicher genauer Begrenzung der Einkaufspreise; er wird aber nicht verfolgt. – Die öffentliche Organisation des Wohnungsbaus ist bei dezentraler Prä-gung lokalpolitischen Einflüssen zugänglich, die kostenbewußtes Verhalten behindern. In gleicher Richtung dürfte das bürokratische Element wirken. Dagegen stehen jedoch z. T. strikte Preisgrenzen (Housing Cost Yardstick), die freilich mit einigen (nicht allen) typischen Problemen behaftet sind (Veralten, nicht aber mangelnde Differenziertheit).

Welche Art Umverteilung bewirken die beiden Modelle? Die Tauschform führt zu Mitnahmeeffekten. Indem sie sich auf private Wohnungsproduktion einläßt, setzt sie sich der kapitalistischen Eigendynamik aus. Diese drängt sich durch alle Lücken und Poren regulativer Instrumente, die das mäßig gewinnträchtige Unternehmen konstruieren wollen. Sie verwandelt unternehmerischen Witz gleichsam in Geschicklichkeit bei der Normenverwendung und bei der Fühlungnahme mit der Bürokratie. – Die öffentliche Organisation nimmt bei entsprechender – in England vorhandener – Regelung nichts mit. Unklar, weil nicht berechenbar, bleibt freilich, ob ihre Bürokratie ebensoviel kostet wie die der Unternehmen (und der Gewinn der Unternehmen).

Bei der Zuteilung der – subventioniert verbilligten – Wohnungen an Mieter dürfte es (worüber empirische Untersuchungen fehlen) bei der Tauschform einen Effekt des *creaming the poor* geben, weil private Unternehmen auf Einbringlichkeit der Miete und pflegliche Wohnungsnutzung achten müssen und Mietausfall nicht subventioniert wird. Aus anderen Gründen hat die öffentliche Organisation des sozialen Wohnungsbaus einen ähnlichen Effekt. Ihre lokalpolitischen Überformung sorgt für die Sicherung eines Stammes von Arbeitern, einer Nachwuchsproduktion und einer „Belohnung“ für ein arbeitsames Leben durch Altersversorgung.

Literatur

- Allocation of council housing, hrsg. v. Housing Services Advisory Group, HMSO 1979.
Badura, B./Gross, P., 1976: Sozialpolitische Perspektiven, München: Piper.
Bailey, R., 1973: *The squatters, Middlesex*: Penguin.
Berry, F., 1974: *Housing, the great British failure*, London.
Blumenroth, U., 1975: Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung, Beiträge SWR 25, München.
Brede, H./Kohaupt, B./Kujath, H.J., 1975: Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung, Frankfurt: es.
Buchholz, E., 1972: Wohnungswirtschaftliche Investitionsdeterminanten, Münster.

- The Citizen and his Council, hrsg. v. Justice, London (Stevens and Sons) 1969.
- Coser, L.A., 1968: Einige Funktionen abweichenden Verhaltens und normativer Flexibilität, in: F. Sack, R. König (Hrsg.), *Kriminalsoziologie*, Frankfurt.
- Council housing purposes, procedures and priorities (Cullingworth Report).
- Czarnowski, J.v./Gutzler, H./Hoffmann, V./Strauch, V., 1976: Kartelle in der Bauindustrie, in: *Technologie und Politik* Bd. 5 (1976).
- Duwendag, D., 1968: Kapitalmarkt — Baumarkt — Bauinvestition: Interdependenzen, in: *Wohnungs- und Städtebau in der Konjunktur*, Münster 1968, S. 39–124.
- Eichhorn, P., 1971: Kosten und Ausgaben in der öffentlichen Verwaltung. *Verw.Arch.* 1971, 39 ff.
- Elks, L., 1976: How rent rebates fail to protect tenants, *Roof* 1/76, S. 12–14.
- Fischer-Dieskau/Pergande/Schwender: *Wohnungsbaurecht*, 5 Bde. Essen (Wingen).
- Ginsburg, N., 1979: *Class, capital and social policy*, London: MacMillan.
- Grauhan, R.R./Hickel, R. (Hrsg.), 1978: *Krise des Steuerstaats? — Widersprüche, Ausweichstrategien, Perspektiven staatlicher Politik*, Leviathan Sonderheft 1/78, Opladen (Westdeutscher Verlag) 1978.
- Grauhan, R./Leibfried, S., 1977: Die Sozialverwaltung zwischen politischer Herrschaft und politischer Produktion, *Zeitschrift für Sozialreform* 1977, S. 65–78.
- Grey, A./Hepworth, N.P./Odling-Smee, J., 1978: *Housing Rents, Costs and Subsidies*, London.
- Hallett, G., 1977: *Housing and Land Policies in West Germany and Britain*, London.
- Hands, J., 1975: *Housing Co-operatives*, London (Society for Cooperative Dwellings).
- Harrison, A./Smith, M., 1979: Reacting to crisis: local authority housing under the HPR subsidy system, *CES Review* Jan. 1979, S. 49–58.
- Hepworth, N.P., 1979: *The finance of local government*, 5. Aufl. London 1979
- Hero, D., 1976: Homeless duties must be enforced, *Roof* 1976, S. 7–10.
- Heuer, J.H.B./Kühne-Büning, L./Nordalm, V./Drevermann, M., 1979: *Lehrbuch der Wohnungswirtschaft*, Frankfurt: Knapp.
- Hoath, D., 1978: *Council Housing*, London: Sweet & Maxwell.
- Holloway Tenant Cooperative (ed.), 1977: *Holloway Tenant Cooperative. Five years On*. London: Crown.
- Holmes, C., 1976: Clamp down on council housing, *Roof* 1976, 133–135.
- Housing Policy. A Consultative Document. Weiterhin Technical Volumes I–III, London (HMSO) 1977
- Hughes, G.A., 1975: *Inflation and Housing*, hrsg. v. der Housing Research Foundation, London (o.J., ca. 1975).
- Lambert, J./Paris, C./Blackaby, B., 1978: *Housing Policy and the State. Allocation, Access and Control*. London: MacMillan 1978.
- Lampert, H., 1980: *Sozialpolitik*, Berlin u.a.: Springer.
- Macey, J.P./Baker, C.V., 1978: *Housing Management*.
- Maedebach, M./Rehberg, S./Tödtmann, H., 1977: *Die Einbeziehung des Ausbaus in die Industrialisierung des Wohnungsbaus*, Berlin (IWOS).
- Miller, M./Roby, P./de Vos von Steenwijk, A.A., 1970: Creaming the poor, 8 *Transaction* 39–45.
- Murie, A./Niner, P./Watson, C., 1976: *Housing policy and the housing system*, London 1976.
- Novak, 1973: *Das „gemeinnützige Unternehmen“ als Instrument der Wohnungspolitik*, Berlin.
- Offe, C./Ronge, V., 1973: *Fiskalische Krise, Bauindustrie und die Grenzen staatlicher Aufgabenrationalisierung*, Leviathan 1973.
- Partington, M., 1978: *The Housing (Homeless Persons) Act 1977 and Code of Guidance*, London: Sweet & Maxwell.
- Pfaff, M., 1978: Grundlagen einer integrierten Sozialpolitik, in: M. Pfaff/H. Voigtländer (Hrsg.) *Sozialpolitik im Wandel*, Bonn: Neue Gesellschaft 1978, S. 147–186.
- Pfeiffer, U., 1975: Aspekte der jüngsten wohnungspolitischen Diskussion in England, *Bundesbaublatt* 1975, S. 367–370.
- Richardson, A., 1977: *Tenant Participation in council housing management*, DoE occasional paper 2/77.
- Roquette, 1953: *Das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz*, Tübingen: Mohr.
- Scottish Housing, 1977: *A Consultative Document*. Edinburgh: HMSO.

- Schneider, H.K./Kornemann, R., 1977: Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, Bonn (Eichholz) 1977.
- Schulz-Rackoll, R., 1980: Die Verrechtlichung von Mietkonflikten, in: Hegenbarth/Kaupen/Reifner (ed.), Der Gebrauch von Recht, Bochum (Mimeo).
- Thiemeyer, Th., 1978: „Kostenexplosion“ im Gesundheitswesen, in: M. Pfaff, H. Voigtländer a.a.O.
- Wade, H.W., 1977: Administrative Law, Oxford.
- Ward, C., 1974: Tenants take over, London.
- Westergaard, J., 1980: Social policy and class inequality, The Socialist Register 1978, S. 71–99, übersetzt und eingeleitet von Leibfried u. Tennstedt, in: Zeitschrift für Sozialreform 1980.
- Winter, G., 1977: Der Mietspiegel zwischen Wohnwert- und ortsüblicher Vergleichsmiete, Wohnungswirtschaft und Mietrecht 1977; 85 ff.
- Winter, G., 1979: Housing in West Germany: Legal Instruments and Economic Structures, in: M. Partington, J. Jowell (ed.) Welfare Law and Policy, New York: Pinter.
- Winter, G./Barth, U./Schlemmermeyer, B., 1981: Wirtschaftsförderung oder Sozialbindung: Konzept und Auswirkungen der Preisbindung von Sozialmietwohnungen, Bremen (Mimeo).
- Wollmann, H., 1979: Implementationsforschung – eine Chance für kritische Verwaltungsforschung?, in: ders. (Hrsg.) Politik im Dickicht der Bürokratie, Leviathan Sonderheft 3/1979, S. 9–48.
- Woodward, P., 1978: Housing (Homeless Persons) Act 1977: A Paper Tiger? Journal of Planning and Environment Law 1978, S. 449.