

Detlev Ipsen

Hausbesitzer, Miettable und die Dualisierung des Wohnungsmarktes

Erfahrungen und Überlegungen zum Wohnraumbündigungsschutzgesetz

Ende 1971 verabschiedete der Bundestag die erste Fassung des Wohnraumbündigungsschutzgesetzes. Hintergrund war eine stetige Steigerung der wohnungsgebundenen Kosten, die zum größten Teil auf inflationäre Mietpreissteigerungen zurückzuführen waren. 1) Unruhe und Protest bei der betroffenen Bevölkerung, spektakuläre Hausbesetzungen und Mieterstreiks waren Reaktionen auf diese Situation. Das Gesetz sollte, so die Begründung durch die Bundesregierung, den Mieter vor unerträglichen Folgen und Auswüchsen der angespannten Marktsituation schützen; 2) auch erhoffte man sich wohl eine „Beruhigung“ der Mietenentwicklung durch dieses Gesetz. Kern des Gesetzes war die Bindung von Mieterhöhungen an sogenannte ortsübliche Vergleichsmieten und das Verbot der Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung. 1974 folgte das 2. Wohnraumbündigungsschutzgesetz, das die Position des Vermieters wieder verbesserte. Der Nachweis der Ortsüblichkeit seiner Mietvorstellungen wurde ihm erleichtert und als zweiter wesentlicher Punkt die Umlage von Modernisierungskosten auf die Mieter ermöglicht.

Ich will nun im folgenden von einigen Erfahrungen und Überlegungen zu diesem Gesetz berichten.

Als erstes wird dargestellt, worauf diese Erfahrungen beruhen und wie diese Perspektive, von der man etwas sieht, zu beurteilen ist. Der zweite Abschnitt behandelt den quantifizierbaren Teil der Erfahrungen und behandelt Eigenschaften des Wohnungsmarktes, auf die dieses Gesetz trifft und durch die seine Wirkung wesentlich bestimmt wird. Als drittes werden allgemeinere Überlegungen zur Interessenkonstellation, insbesondere der Rolle des Staates in dieser Konstellation entwickelt. Aus dieser Interessenkonstellation werden zwei Bereiche herausgegriffen und konkreter geschildert: die Rolle des Haus- und Grundbesitzervereins und die der Gerichte.

Die Perspektive der Erfahrung

Die Erfahrungen, über die ich berichten kann, beruhen auf zwei Mietgutach-

ten, die in den Jahren 1973 und 1975, im Auftrag der Stadt Mannheim durch ein Gutachterteam erstellt wurden. 3) Die Aufgabe der Gutachten bestand darin, Tabellen üblicher Mieten für verschiedene Wohnungstypen zu erstellen und soweit möglich durch ein System von empirisch fundierten Auf- und Abschlägen zu ergänzen. Die Rolle als Gutachter definiert sich normativ durch eine Interessenneutralität, die sich durch die Anwendung „anerkannter“ Methoden der empirischen Sozialforschung operationalisiert. Er hat mit diesen Methoden ein Bild der „wirklichen“ Marktverhältnisse zu erstellen, das dann als Vorlage für gerechtfertigte Mietsteigerungen und Mietbegrenzungen dient. Die Neutralität des Gutachters ist insofern ein ideologisches Konstrukt, als er bei der Datenerfassung und der Auswertung Entscheidungen zu treffen hat, die nicht zwingend durch irgendeine Methode vorgeschrieben sind.

Hinter so technisch anmutenden Entscheidungen, ob etwa der Median oder das arithmetische Mittel als ortsüblicher Wert gewählt wird, stehen wohnungspolitische Vorstellungen. Gibt es bei einem bestimmten Wohnungstyp mehr teure als billige Wohnungen, so liegt der Median unter dem arithmetischen Mittel, die ortsübliche Miete wäre also geringer. Die Wahl des einen oder des anderen Wertes hängt davon ab, ob man das Gesetz als ein Mittel zur Korrektur von Marktverzerrungen ansieht oder nicht, wobei man darüber hinaus davon ausgeht, daß normalverteilte Mieten einen „gesunden“ Markt und schiefe Verteilungen einen „verzerrten“ Markt widerspiegeln. Ich möchte niemanden weiter mit technischen Einzelheiten quälen, es sollte lediglich auf die mögliche Beziehung zwischen der Wahl einer Methode und einer impliziten oder expliziten politischen Entscheidung hingewiesen werden.

Ein zweiter Gesichtspunkt der Erfahrungsperspektive bezieht sich auf das Feld, in dem sich der Gutachter bewegt. Zwar untersucht er Wohnzustände, aber nicht oder kaum die Verhältnisse, in denen diese Zustände zu sehen sind. Eine große Wohnung ist für den einen ein Luxus, für den

anderen eine Notwendigkeit; eine Mieterhöhung für den einen leicht abzufangen, für den anderen eine spürbare Beeinträchtigung des Lebensstandards. Die konkreten Lebensverhältnisse der einzelnen sozialen Schichten bleiben unberücksichtigt. Wer zu welchem Preis bei welchem Bedarf eine Wohnung findet oder eben nicht findet, läßt sich bestenfalls aus bestimmten Fiktionen des Wohnungsmarktes erschließen. Dies ist insofern von Bedeutung als die ortsübliche Miete als gerechtfertigte und gerechte Miete erscheint, während es zumindest denkbar wäre, beide Begriffe an dem Bedarf und den ökonomischen Möglichkeiten der Abnehmer von Wohnungen, den Mietern, festzumachen.

Ganz konkret hat ein Gutachter auch sehr viel mehr mit Richtern, Staatsanwälten, Angestellten des Wirtschaftskontrolldienstes, des Wohnungsamtes und Vertretern der Interessengruppen zu tun als mit betroffenen Mietern oder Vermietern. Der Standort ist sozusagen offiziös, der Verkehrskreis gehoben. Anlässlich einer Pressekonferenz zu den Ergebnissen der Mietgutachten erlaubte sich ein Journalist die Frage, wer der anwesenden Herren denn selber zur Miete wohne. Es war nur einer. Diese offiziöse Ebene, auf der sich der Gutachter bewegt, bringt es mit sich, daß in die Erfahrungen mit dem Gesetz nicht einbezogen ist, inwieweit das Gesetz überhaupt Wirksamkeit erlangt hat, wieviele und welche Mieter Mieterhöhungen akzeptieren und wenn sie nicht der Ortsüblichkeit entsprechen oder Kündigungen nachkommen, auch wenn diese durch das Gesetz nicht gerechtfertigt sind. Es ist allerdings sehr wahrscheinlich, daß auch heute die meisten Mieter dieses Gesetz nicht kennen und wenn sie es kennen, nicht zu ihrem Nutzen einsetzen können. Die Erfahrungen beziehen sich von der geschilderten Rolle ausgehend auf zwei Aspekte: Zum einen ermöglichte die Aufstellung örtlicher Vergleichsmieten durch empirische Untersuchungen des Wohnungsmarktes Einblicke in die Struktur dieses Marktes selbst. Wesentliche Ergebnisse dieser Untersuchung werde ich kurz berichten 4)

Der zweite Erfahrungsbereich bezieht

sich auf die Interessenkonstellation die sich um die ortsübliche Vergleichsmiete gruppiert, insbesondere Erfahrungen mit dem Haus- und Grundbesitzerverein und der Rolle der Gerichte bei der Verfolgung von Mietüberhöhungen und Mietwucher. Der Erfahrungsbericht hat das Ziel die Auseinandersetzung um die Miethöhe in einigen Aspekten für die Betroffenen deutlicher zu machen.

Einige Eigenschaften des Wohnungsmarktes

„Der Wohnungsmarkt ist paradox“, so schrieb eine Zeitung zu den Ergebnissen des ersten Mietgutachtens von 1973⁵⁾. Was steckt hinter dieser Schlagzeile? Ein wesentliches Ergebnis der Untersuchung war die Feststellung, daß Wohnungen schlechter Qualität, oft noch nicht einmal mit einer Toilette ausgestattet in umweltbelasteten Wohngebieten häufig relativ, d.h. dem Quadratmeterpreis nach teurer sind, als gute Wohnungen. Dies spiegelt sich dann auch darin wider, daß ganze Wohnquartiere, die als schlecht gelten und dies auch nach objektiven Kriterien sind, durchschnittlich höhere Quadratmetermieten aufweisen als manch gutes, bürgerliches Viertel. Dieses Ergebnis wurde insbesondere vom Haus- und Grundbesitzer Verein angezweifelt und als Ungereimtheit der mangelnden Qualifikation der Gutachter zugerechnet. Auch der Hinweis darauf, daß die Gebäude- und Wohnungszählung von 1968, bei der als Vollerhebung keine Stichprobenfehler auftreten können, in der Tendenz das gleiche Ergebnis erbracht hatte, steigerte die Glaubwürdigkeit nicht. Es kann jedoch keinen Zweifel daran geben, daß der Wohnungsmarkt inhomogen ist. In unserem Fall zeigt sich eine Dualität des Marktes daran, daß es eine Preishierarchie von einfach ausgestatteten (Ausstattungsmerkmal: WC und sonst nichts) über normale zu guten Wohnungen (WC, Bad und Sammelheizung) gibt, aus der der ganze Teilmarkt der schlechten Wohnungen, des Substandards ausscheidet. Drei Fragen drängen sich auf: Erstens warum wird ein derartiges Ergebnis von Seiten der Hausbesitzer und ihrer Anhänger in Verwaltung und Gerichten nicht als Realität akzeptiert? Zweitens wie läßt sich diese Realität erklären? Und drittens welche Folgen hat dies im Zusammenhang mit dem Wohnraumkündigungsschutzgesetz?

Positive Beschreibungen der Realität werden häufig ihrer affirmativen Funktion wegen kritisiert. In bestimmten Fällen wie dem vorliegenden ist jedoch schon die pure Beschreibung einer Realität störend für die Rechtfertigung herrschender Wirtschaftsformen. Für den Unternehmer ist der Markt zweierlei: Zum einen ein Handlungsfeld, auf dem er geschäftlich agiert und mit dem Ziel, Profite zu erzielen.

Hier muß er sehr wohl die Realität zur Kenntnis nehmen, sonst handelt er falsch und riskiert Verluste oder übersieht Gewinnchancen. Zum anderen ist der Markt eine sein unternehmerisches Handeln legitimierende Konstruktion: Der Markt führe zu gerechten Preisen, zu einer für Realisten optimalen Verteilung von Gütern und Dienstleistungen, zur bestmöglichen Bedürfnisbefriedigung. Wenn dann eine schlechte Ware teurer ist als eine gute, so ist dies unglaublich, weil es den Rechtfertigungszusammenhang fragwürdig macht. Da dieser Teilwohnungsmarkt etwa 10 % des gesamten Wohnungsmarktes ausmacht, helfen auch „schwarze Schafe“ nichts (von denen etwas später noch zu berichten sein wird). Soweit einige Thesen zu ersten Frage.

Was steht hinter der Realität eines inhomogenen Wohnungsmarktes, wie kann man ihn zumindest zum Teil erklären? Zuerst einmal läßt sich das zu erklärende Phänomen verallgemeinern. Der Zusammenhang zwischen den Eigenschaften einer Wohnung z.B. ihrer Ausstattung, ihrem Zustand, ihrer Lage im Haus und in einem Wohnviertel und ihrem Preis ist äußerst schwach; etwa 11 % der Mietunterschiede lassen sich durch diese den Wert einer Wohnung beschreibenden Eigenschaften erklären. Auch andere Untersuchungen zeigen, daß die Mieten für Wohnungen gleicher Qualität sehr unterschiedlich sein können, so etwa in Marburg, wo Wohnungen mit guter Ausstattung und einem Baualter zwischen 1949 und 1960, selbst wenn man die Extreme unberücksichtigt läßt, zwischen 2,25 DM/m² und 5,50 DM/m² kosten.⁶⁾ Allgemein kann man also sagen, daß der Gebrauchswert einer Wohnung ihrem Marktwert nur zu einem geringen Teil bestimmt. Einer der Schlüssel für die Erklärung dafür – wenn auch sicher nicht die letzte Ursache – ist die soziale Überformung des Wohnungsmarktes. Soziale Überformung heißt, daß außerökonomische, soziale Faktoren und Kriterien das Verhalten auf dem Wohnungsmarkt beeinflussen und so ökonomische Effekte verursachen. Ein Teil der sozialen Überformung ist als Rahmenbedingung für die Wirksamkeit von Marktgesetzen zu interpretieren. Der Wohnungsmarkt läuft z.T. nicht als eine anonyme Tauschbeziehung ab, bei der jeder, wenn er nur das Geld hat und die gewünschte Ware vorhanden ist, diese kaufen kann – und zwar jeder zum gleichen Preis. Statt dessen sind auf dem Wohnungsmarkt bestimmte Teilmärkte für einige soziale Gruppen gesperrt, sie erhalten dort einfach keine Wohnung auch wenn sie den gewünschten Mietpreis zahlen. Das naheliegende Beispiel dafür sind die Familien ausländischer Arbeiter, wo ganz offen in Anzeigen und Angeboten an das Wohnungsamt, das Angebot

Ausländer ausschließt oder man umgekehrt Angebote mit der Bemerkung „für Ausländer geeignet“ findet⁷⁾. Weniger offen, jedoch mit gleicher Eindeutigkeit gilt dies für den größten Teil der unteren Schichten. Ausländische und deutsche Hilfsarbeiter, Rentner, Studenten, kleine Selbständige und wenig verdienende Angestellte treten so als Nachfrager auf einem begrenzten Teilmarkt von in der Regel alten Wohnungen auf; durch passive oder aktive Sanierung (Modernisierung) verringert sich auf diesem Markt das Wohnungsangebot ständig, während die Nachfrage konstant bleibt, wenn nicht ansteigt. Die Trennung der Märkte verhindert, daß ein eventuell vorhandenes Überangebot kompensiert genutzt werden kann, mit dem Ergebnis, daß die Preise für Wohnungen steigen.

Ein anderer Teil sozialer Überformung wirkt Marktgesetzen entgegen, zeigt so etwas wie eine soziale Kontrolle kapitalistischer, auf Gewinn orientierter Verhaltensweisen an: Je länger die Wohndauer ist, desto geringer ist die Miete pro m². Bei einer Wohnung mittlerer Ausstattungsqualität zahlt ein Mieter mit zweijähriger Wohndauer 3,84 DM, mit 16-jähriger Wohndauer 2,93 DM/m², eine kurze Wohndauer, zum Beispiel durch häufiger notwendigen Umzug erzwungen, erhöht hier die Miete um ca. 30 % – und dies ist nicht das drastischste Beispiel. Längere Wohndauer führt wohl deshalb zu geringeren Mieten, weil die Meinung weit verbreitet ist, daß eine Wohnung durch eine lange Wohndauer nicht an Wert gewinnt, zum einen weil sie „abgewohnt“ wird, zum anderen, weil das vorgeschossene Kapital immer mehr zurückbezahlt wird, Wohnungen also im Grunde genommen immer billiger werden müßten. Eine derartige Vorstellung kann sich aber nur bei einer persönlichen Beziehung zwischen Mieter und Vermieter durchsetzen, die naturgemäß bei neuen Mietverhältnissen nicht gegeben ist.

Es ist zusammenfassend davon auszugehen, daß der Wohnungsmarkt in Teilmärkte zerfällt, auf denen für gleiche Wohnqualität unterschiedliche Preise genommen werden. Was bedeutet dies für die Auswirkungen des Wohnraumkündigungsschutzgesetzes? Die Miethöhe wird durch dieses Gesetz an die Ortsüblichkeit gebunden. Wird die ortsübliche Miete durch eine empirische Untersuchung ermittelt, so geht man in der Regel so vor, daß für einzelne Wohnquartiere die durchschnittliche Miete für einzelne Wohnungstypen erfragt und errechnet wird. Immer dann, wenn ein bestimmter Teilmarkt auch räumlich bestimmt ist, bringt es die ortsübliche Miete mit sich, daß die dort vorherrschenden Mieten „legalisiert“ werden. Die räumliche Segregation der Wohnbevölkerung nach sozialen Schichten und die sozial definierte

Differenzierung des Wohnungsmarktes führen dazu, daß durch dieses Gesetz Ungleichheiten auf dem Wohnungsmarkt eher festgeschrieben werden. Im Hinblick auf das Gesetz eröffnet sich damit die Möglichkeit, daß sich eine seiner Intentionen, nämlich Wuchermieten rechtlich zu verfolgen, in ihr Gegenteil verkehrt: Wuchermieten sind nicht mehr zu verfolgen, weil sie in bestimmten Stadtvierteln ortsüblich sind. Da dies nun auf keinen Fall geschehen durfte, hat man sich in Mannheim auf Vorschlag der Gutachter dazu entschlossen immer dann wenn eine schlechtere Wohnung teurer war als die nächst bessere Kategorie, diese Werte einfach zu übersehen und stattdessen den niedrigeren Preis der besseren Wohnung auch für die schlechtere Wohnung zu Grunde zu legen. So wird wenigstens im Einzelfall Gerechtigkeit hergestellt, wenn schon die Struktur nicht gerecht ist.

Interessenkonstellationen

Warum greift der Staat mit Instrumenten wie dem Wohnungsraumkündigungsschutzgesetz ⁸⁾ in den Wohnungsmarkt ein, warum versucht er eher die Preise für Wohnungen zu regeln als die für Autos oder Elektrogeräte? Vielleicht nützt es, wenn man bei den Reproduktionskosten zwischen zwingenden und variablen Kosten unterscheidet. Beide sind in ihrem Umfang und der konkreten Ausgestaltung d.h. für welche Bedürfnisse welche Kosten entstehen, durch gesellschaftliche Verhältnisse bedingt, aber die einen sind ihrem Umfang und Zusammensetzung nach festgelegter als die anderen. Darüber hinaus sind die zwingenden Reproduktionskosten auch diejenigen, die quantitativ am meisten ins Gewicht fallen. Die zwingenden Reproduktionskosten teilen sich in Kosten für Nahrungsmittel und in wohnungsgebundene Kosten. Ein 4-Personen-Haushalt mit mittlerem Einkommen gibt 1974 für Nahrungsmittel und Genußmittel 31,2 % seines Nettoeinkommens aus, die wohnungsgebundenen Kosten nehmen 20 % in Anspruch, die reine Miete ca. 13 %. ⁹⁾ Allein von ihrem Gewicht her, aber auch wegen des relativ zwingenden Charakters dieser Ausgaben, bei denen weniger leicht und weniger schnell Einsparungen vorgenommen und erzwungen werden können, verbinden sich mit ihnen zahlreiche und gewichtige Interessen. Ein Ansteigen dieser zwingenden Reproduktionskosten wird in relativ kurzer Zeit Druck auf die Höhe der Löhne und Gehälter ausüben. Die Arbeitgeber, die an niedrigen Löhnen interessiert sind, haben das Interesse, diese notwendigen Kosten möglichst gering zu halten, zumindest aber ein überdurchschnittliches Anwachsen zu verhindern. Auf der anderen Seite sind die Hausbesitzer, das Bauge-

werbe und die Banken, sofern sie aus der Finanzierung von Bauvorhaben ihren Gewinn ziehen, an möglichst hohen Mieten interessiert. Der relative Anteil der wohnungsgebundenen Ausgaben am Nettoeinkommen in einem Vier-Personen-Haushalt mit einem mittleren Einkommen ist nun seit 1958 ständig gestiegen. 1958 lag dieser Anteil noch bei 14,8 %, 1974 bei 20,9 %, der Anteil der Nettomiete stieg im gleichen Zeitraum von 9,2 auf 13,3 %. ¹⁰⁾ Der Eingriff des Staates ist — so die These — dadurch begründet, daß der Anstieg entscheidender und relativ inflexibler Reproduktionskosten zu Interessenkonflikten verschiedener Kapitalfraktionen führte; bislang nicht erwähnt wurde, daß auch die Konsumgüterindustrie das Interesse haben muß, die Möglichkeiten für variable Reproduktionsausgaben zu erhöhen und nicht von vornherein ihre Marktchancen durch hohe und ständig steigende wohnungsgebundene Kosten eingeschränkt zu bekommen. Diese ökonomische Begründung für das Eingreifen des Staates wird ergänzt durch eine sozialpolitische: Eine Erhöhung der zwingenden Reproduktionskosten trifft besonders stark das, was zu einer bestimmten Zeit als normaler und gerechtfertigter Lebensstandard angesehen wird. Unter unseren Verhältnissen lebt die politische Legitimität der Regierung davon, daß sie durch reale und propagandistische Maßnahmen als Garant eines als normal angesehenen Lebensstandards akzeptiert wird. ¹¹⁾

Der Staat tritt jedoch nicht nur so auf, daß er eine Kapitalfraktion gegen eine andere unterstützt und gleichzeitig einem Legitimationsschwund vorbeugt, sondern auf der Ebene der Gemeinden auch mit unmittelbar materiellen Interessen. Die Gemeinde oder von der Gemeinde gegründete Unternehmen nehmen den größten Teil dessen in Anspruch, was neben der Miete zu den wohnungsgebundenen Ausgaben gehört. Insbesondere handelt es sich dabei um die Ver- und Entsorgung von Wasser, die Müllabfuhr, Versorgung mit Gas, Elektrizität und in einigen Fällen mit Fernwärme. Diese Kosten sind in den letzten Jahren überproportional gestiegen. Wenn man einmal annimmt, daß sich die wohnungsgebundenen Ausgaben auf Grund der vorhandenen Interessenkonstellation nicht beliebig erhöhen können, so konkurrieren Stadt und Vermieter um einen möglichst großen Anteil an den wohnungsgebundenen Ausgaben. Zumindest in bestimmten Teilen wird die Stadtverwaltung so an einer Verlangsamung des Mietpreisanstieges interessiert sein, um Luft für eigene Gebührenerhöhungen zu haben. Im Widerspruch steht diese Tendenz zu anderen Interessen — einmal ist die Gemeinde häufig selber Besitzer von frei finanzierten Miethäusern und ist in dieser Funktion

an hohen Mieteinnahmen interessiert, zum anderen arbeitet in den Gemeinden meist eine wirksame Lobby von Hausbesitzern und Wohnungsbauunternehmungen.

Es wäre nun wichtig die ganze, hier nur thesenhaft entworfene Interessenkonstellation zu untersuchen, ihre Rolle zu dokumentieren und auf diese Weise zu einer Beurteilung der Wirkungsweise des Gesetzes zu kommen. Möglich dagegen ist mir nur die Beschreibung einiger Ziele und Handlungen des Haus- und Grundbesitzervereins und einige Bemerkungen zu Funktionen der Gerichte in Zusammenhang mit diesem Gesetz.

Haltungen und Handlungen der Vermieterorganisation

Für den Zentralverband der deutschen Haus-Wohnungs- und Grundeigentümer handelt es sich schlicht und deutlich um das „vermaledeite Vergleichsmietensystem“ ¹²⁾. Die Argumentation des Interessenverbandes verläuft ungefähr so: Durch die Bindung der Mieten an die ortsüblichen Vergleichsmieten sei es nicht mehr möglich kostendeckende und renditeträchtige Mieten einzunehmen. Dies sei nicht nur eine verfassungswidrige Beschneidung von Eigentumsrechten, sondern führe darüber hinaus zu einer sinkenden privaten Investitionstätigkeit im Mietwohnungsbau. Unterstützung erhält der Verband durch die CSU, genauer den Landesarbeitskreis Wohnungs- und Städtebau, der die Vergleichsmietenregelung ebenfalls für verfassungswidrig hält, die Ursache für den Einbruch beim Bau freifinanzierter Wohnungen zwar auch in der Marktlage sieht aber nicht verkennen will, daß auch bei steigender Nachfrage die Bindung der Mieten an die Ortsüblichkeit die Wirtschaftlichkeit nicht wesentlich verbessern werde. ¹³⁾ Unterstützung aber auch durch den „Spiegel“, der ohne Fragezeichen einen Artikel mit der Überschrift „Mieterschutz schafft Wohnungsmangel“ veröffentlicht. ¹⁴⁾ Hauptsächlich bezieht sich die Argumentation hier darauf, daß zahlreiche Gerichte Mieterhöhungsverlangen der Vermieter aus formalen Gründen ablehnten (z.B. Nichteinhaltung von Fristen, kein Nachweis von Vergleichswohnungen u.a.). Tatsächlich konnten sich zahlreiche Vermieter nicht daran gewöhnen, daß Mieterhöhungen nicht mehr nach Laune und Möglichkeit durchgesetzt werden konnten und hielten nach wie vor alle Verfahrensvorschriften für überflüssig und des Teufels. Schon 1974 tadelte das Bundesverfassungsgericht die Vorgehensweise mancher Gerichte und betonte gegenüber Formfehlern der Vermieter deren Eigentumsrecht.

Realer Hintergrund all dieser Auseinandersetzungen ist, daß die Investitionen für den Mietwohnungsbau drastisch zurückge-

hen: Im ersten Quartal 1973 – das Wohnraumkündigungsschutzgesetz ist zu diesem Zeitpunkt seit eineinhalb Jahren in Kraft – gab es noch über 100 000 Baugenehmigungen für Mehrfamilienhäuser, ein Jahr später (im ersten Quartal) noch knapp über 50 000, 1977 dann 19 208. Verantwortlich für diesen Rückgang sind mit Sicherheit das stagnierende und z.T. sinkende durchschnittliche Realeinkommen, das eine Nachfrage nach teuren Mietwohnungen gebremst hat. 15)

Keiner kann allerdings im Moment beweisen, daß die Behauptung falsch sei, durch das Wohnraumkündigungsschutzgesetz werde die Investitionsneigung auf dem Wohnungsmarkt gebremst; einiges spricht allerdings dagegen, daß eine Steigerung der großen Masse von Mieten durch ihre Bindung an die Ortsüblichkeit verhindert oder wesentlich gebremst werde. Explizit formuliert die Bundesregierung die Marktkonformität des Gesetzes „Bei der Verabschiedung des Wohnraumkündigungsschutzgesetzes gingen Gesetzgeber und Bundesregierung davon aus, daß zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes marktorientierte Mieterhöhungen möglich sein müßten“ 16). Die in Mannheim durchgeführten Untersuchungen zeigen die Bewegung der Mieten zwischen 1968 und 1975. Insgesamt haben sich die Mieten zwischen 1968 und 1973 um 23,8 %, zwischen 1973 und 1975 um 25,9 % erhöht. Auch wenn man berücksichtigt, daß insbesondere die relativ geringe Steigerungsrate zwischen 1968 und 1973 (jährlich 4,8 %) zum Teil dadurch bedingt sein kann, daß ein besonders hoher Anteil von Haushalten mit langer Mietdauer in der Stichprobe sein könnte und die starke jährliche Steigerung zwischen 1973 und 1975 (13,0 % jährlich) bei einer konservativen Benutzung der Konfidenzintervalle (Stichprobenfehler) geringer sein würde, so zeigen die Ergebnisse doch auch während der Geltungszeit des Gesetzes eine *ungebrochene* Mietsteigerung an. Darüber hinaus lassen es systematische Überlegungen wahrscheinlich erscheinen, daß die Veröffentlichung von Mietspiegeln zu Preisschüben führt. Ein Mietspiegel liefert Mittelwerte oder Spannbreiten für einzelne Wohnungstypen; es ist plausibel, daß viele Vermieter, die Mieten unterhalb dieser Werte verlangen, bei der Veröffentlichung des Mietspiegels ihre Mieten auf das ortsübliche Niveau anheben; unwahrscheinlich dagegen ist es, daß viele Vermieter ihre Mieten auf dieses Niveau senken, wenn sie faktisch über den ortsüblichen Werten liegen, da Vermieter ohne wegen einer Ordnungswidrigkeit belangt werden zu können, die ortsübliche Miete um 20 % überschreiten können. Es ist also wahrscheinlich, daß Mietpreisspiegel eine eigene Preisdynamik in Gang setzen, wenn die Marktbedingun-

gen dies ermöglichen.

Dies alles zeigt, daß die Vermieter mit diesem Gesetz nicht so schlecht dran sind, wie sie es darstellen; allerdings ist ebenso deutlich, daß die Vermieter ohne dieses Gesetz eine bessere Ausgangslage zur Durchsetzung ihrer Interessen hätten. Insbesondere scheint es nicht unwahrscheinlich, daß bei der Erstvermietung von Neubauten mancher Spitzenpreis nicht realisiert werden kann, weil sonst die Gefahr einer Anzeige wegen einer Ordnungswidrigkeit oder Mietwucher besteht. Aus diesen Gründen entwickelt der Interessenverband der Vermieter erhebliche Aktivitäten, um die Tabellenwerte der ortsüblichen Vergleichsmiete zu beeinflussen, wenn er sie schon nicht verhindern kann. 17) Ein Auszug der Aktivitäten des Haus- und Grundeigentümergevereins in seiner zeitlichen Abfolge, gibt einen Überblick in Intensität und Zielrichtung der Interessenvertretung. Der Bezug ist dabei lediglich das zweit 1975 erstellte Mietgutachten.

Im Januar 1975 ist der Verein darüber beunruhigt, daß das erste Gutachten vom Juni 1973 noch immer Gültigkeit hat. Die Stadtverwaltung hat zu dieser Zeit schon ihrerseits erste Kontaktgespräche mit den Gutachtern für eine Fortschreibung des Gutachtens aufgenommen. Nachdem die Stadtverwaltung im Februar den Entschluß für ein neues Mietgutachten gefällt hat, kommen noch im gleichen Monat inhaltliche Forderungen des Vereins: Die ortsüblichen Mieten sollen Bandbreiten von 30 % erhalten, der empirisch berechnete Abschlag für Großwohnungen soll entfallen. Im Mai 1975 tritt eine Aktion „Vermieterschutz“ mit Anzeigen in der lokalen Presse auf. Erst ein Nachruf: „Städt. Mietpreisgutachten 1973 sanft entschlafen. Nach mehreren erfolglosen Operationen ist das unheilbar kranke Kind linker Eltern vorzeitig an Auszehrung gestorben“ 18); eine Woche später folgt eine weitere Anzeige mit der Überschrift „Übt sich das Mannheimer Wohnungsamt im Klassenkampf gegen Vermieter?“

Im Juni verfaßt der Haus- und Grundeigentümergeverein eine längere Stellungnahme, in der die Differenzierung der Qualitätsmerkmale von Wohnungen, eine neue Qualitätsstufe „ausgezeichnet“ und die Begrenzung der Geltungszeit des Gutachtens auf ein Jahr gefordert wird. Gleichzeitig schlägt der Verein vor, den Gutachtern doch einen Mietpreissachverständigen beizuordnen. Im Juli formuliert der Verband die Forderung nach einer angemessenen Steigerung der Mieten, (d.h. die empirischen Ermittlungen sollen bestimmte Ergebnisse erbringen). Nachdem eine Reihe von mündlichen Verhandlungen über die endgültige Ausgestaltung des Gutachtens stattgefunden hatten, lehnt der Verein das Gutachten noch vor seiner Veröffentlichung als nicht objek-

tiv und nicht den wirklichen Verhältnissen entsprechend ab.

Im Oktober 1976 – das Gutachten ist gerade 10 Monate alt – veröffentlicht er in der lokalen Zeitung eine Zuschrift mit der Überschrift: „Warten auf besseres Gutachten“ 19). Die Zielsetzungen laufen also im wesentlichen darauf hinaus, Mietgutachten in möglichst kurzen Abständen neu erscheinen zu lassen (dies erhöht die Wahrscheinlichkeit von Preissteigerungen), die ortsüblichen Mieten durch weite Spannbreiten in ihrer Verbindlichkeit herabzusetzen (dies erhöht den Spielraum für Mietsteigerungen) und notfalls die empirischen Werte zu verändern (dies ermöglicht „angemessene“ Steigerungen). Systematisch weist die Vorgehensweise des Interessenverbandes darauf hin, daß die Miethöhe und das Mietgefüge nicht so sehr als das Produkt anonymer Marktgesetze als vielmehr politisch als das Ergebnis gezielter Einflußnahme verstanden wird.

Die Rolle der Gerichte und der an ihrer Arbeit beteiligten Organe

Möglicherweise sind die folgenden Aussagen über Rolle und Funktion der Gerichte wenig verallgemeinerbar, da sich je nach der örtlichen Zusammensetzung der entscheidenden Instanzen die Vorgehensweise und Haltung der Richter, aber auch der Staatsanwälte und des Wirtschaftskontrolldienstes verändern wird. Beteiligt an dem Prozeß der juristischen „Verarbeitung“ des Wohnungsmarktes sind neben den Richtern und Staatsanwälten der Wirtschaftskontrolldienst, bei dem eine mögliche Ordnungswidrigkeit wegen Mietüberhöhung oder Mietwucher angezeigt wird oder der in dieser Sache selber ermittelt. Beteiligt ist dann meistens auch das Wohnungsamt, welches auf Grund der allgemeinen Mietgutachten Gutachten für den einzelnen Fall erstellt. Das Gesetz wurde weiter oben in einem Zusammenhang mit der Senkung der notwendigen Reproduktionskosten gesehen; den Gerichten kommt dabei eine zentrale Steuerungsaufgabe zu. Diese zentrale Rolle ergibt sich allein dadurch, daß ein Vermieter eine Mieterhöhung vor Gericht einklagen muß, wenn sie durch den Mieter verweigert wird. Darüber hinaus hat die Verfolgung von Mietwucher durch Staatsanwaltschaft und Gerichte eine nicht zu unterschätzende propagandistische Wirkung. Insbesondere der erste Prozeß gegen Mietwucher nach Erscheinen des Mannheimer Mietgutachtens hat eine breite Resonanz in der lokalen Presse gefunden. Anträge der Verteidigung der Angeklagten auf Befangenheit erst eines dann der zwei restlichen Mietgutachter wurden als kleine Sensationen dargestellt ebenso Angriffe gegen das Mietgutachten selber. Über die

Plädoyers nach 8-wöchigem Prozeß wurde ausführlich berichtet: Die Staatsanwaltschaft betonte, daß Mietwucher kein Kavaliersdelikt sei und forderte Haftstrafe. Die Verteidigung sah in der Anklage einen Angriff auf das Eigentum. In einem Fall lautete das richterliche Urteil dann auf Haftstrafe ohne Bewährung 20) Diese Kriminalisierung eines marktgerechten Verhaltens — der Angeklagte hatte Wohngelegenheiten an ausländische Arbeiter vermietet und wegen einer starken Nachfrage auf diesem begrenzten Markt hohe Mieten erzielt — führt aller Wahrscheinlichkeit nach zu einem vorsichtigen Verhalten der Vermieter bei möglichen Mieterhöhungen. Insofern nimmt es propagandistisch Einfluß auf den Wohnungsmarkt. Zum anderen werden nur krasse Fälle verfolgt (die Mieten liegen hier oft über 200 % höher als die ortsübliche Vergleichsmiete), von denen sich auch der Haus- und Grundeigentümerverschein als „schwarze Schafe“ offiziell distanziert. So wird die Konstruktion gerechter und ungerechtfertigter Gewinne geschaffen und dergestalt das Prinzip eines am Gewinn orientierten Wohnungsmarktes bestätigt. Das Verhalten der Gerichte hat also als zweites eine legitimatorische Funktion. Da die Grenze zwischen dem, was als gerechtes und ungerechtes wirtschaftliches Handeln gilt gesellschaftlich definiert ist, ist sie zugleich eine Machtfrage zwischen den beteiligten Interessenten. Dies zeigt sich auf verschiedenen Ebenen. Zum einen sind die Angeklagten in der Regel keine großen Unternehmer, sondern kleine mit ein, zwei oder drei Miethäusern. Wenn einmal ein großes Vermietungsunternehmen wie die Treuhand GmbH — eine Tochter der Neuen Heimat — unter Beschuß kommt, gerät der Prozeß schon im Vorfeld der Ermittlungen ins Stocken; die Tabellen mit der ortsüblichen Vergleichsmiete werden extensiv interpretiert, zusätzliche Zuschläge errechnet, zur Not eine kleine Unkorrektheit bei der Berechnung riskiert, zusätzlich dann 20 % „Wesentlichkeitsgrenze“ hinzugerechnet und schon kommt es weder zu einer Anklage, noch zu einem Bußgeldbescheid. 21)

Längerfristig zeigt sich der politische Charakter des Widerspruchs zwischen der Preisdämpfungsfunktion und Legitimationsfunktion der Gerichte in Verschiebungen der Machtpositionen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 23.04.74, in dem mit Verweis auf die Eigentumsgarantie die bisher geübte Handhabung des Gesetzes durch eine Reihe von Gerichten gerügt wird 22), sowie die Verabschiedung des 2. Wohnraumkündigungsschutzgesetzes am 18.12.74 weisen auf Machtverschiebungen zu Gunsten der Vermieter hin.

Im folgenden Jahr wird die Bundesre-

gierung einen Mietenbericht vorlegen und damit die politische Debatte und Auseinandersetzung um die Entwicklung des Wohnungsmarktes erneut aufgenommen werden. In diesem Zusammenhang sollte der Erfahrungsbericht die politischen und sozialen Aspekte der augenblicklichen Vorgänge auf dem Wohnungsmarkt herausarbeiten und so einen Beitrag zu der im wesentlichen politischen und nur abgeleitet ökonomischen Auseinandersetzung um die Miethöhe liefern.

- 1) Siehe z.B. v. Pfeiffer: Tendenzen und Trends des Wohnungsmarktes — einige Folgerungen für den Städtebau, Stadtbauwelt 54, 1977, S. 102.
- 2) Siehe Bundestagsdrucksache VI, 1549.
- 3) D. Bachmann, D. Ipsen, G. Kurz-Solowjew Gutachten zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete in Mannheim, 1973 sowie: Ortsübliche Vergleichsmieten in Mannheim 1975, beide zu beziehen über das statistische Amt der Stadt Mannheim.
- 4) Für eine ausführliche Darstellung siehe D. Ipsen: Wohnungen und Mieten-Analysen zur Auswirkung des Wohnraumkündigungsschutzgesetzes in Archiv für Kommunalwissenschaften, 15. Jhg., 1976, 2 sowie R. Niederberger u.a. Mietspiegel-Erstellung, Anwendung, Fortschreibung, Institut für Wohnen und Umwelt, Darmstadt 1977, S. 59 ff.
- 5) Rhein-Neckar-Zeitung 3.7.73.
- 6) R. Niederberger, G. Schuler, Gutachten zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmieten in Marburg, Institut für Wohnen und Umwelt Darmstadt 1976.
- 7) Bei einfachen bzw. schlechten Wohnungen zahlen Ausländer 39 bzw. 45 % mehr als Deutsche.
- 8) Das erste Mieterschutzgesetz wurde 1923 eingeführt; siehe dazu Dieter Häring: Zur Geschichte und Wirkungen staatlicher Interventionen auf dem Wohnungsmarkt, Hamburg 1974.
- 9) Arbeits- und Sozialpolitik Statistiken 1975 hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.
- 10) Ebenda.

- 11) Bei der Begründung muß man sich fragen, welche Rolle der Staat bei dem als zweiten Teil der zwingenden Reproduktionskosten erwähnten Lebensmitteln spielt. Zum einen ist der relative Anteil der Ausgaben für Nahrungs- und Genußmittel zwischen 1958 und 1974 von 46,3 % des Nettoeinkommens auf 31,2 % gesunken, so daß sich hier mögliche Konflikte einzelner Kapitalfraktionen eher nentschärft haben. Zum anderen ist zu überlegen, inwiefern die Agrarpolitik eine indirekte Subventionierung der Lebensmittelpreise darstellt, in dem zum einen produktivere (größere) landwirtschaftliche Einheiten favorisiert werden, zum anderen Einkommensansprüche der Bauern eben nicht durch den Markt, sondern im gewissen Ausmaß durch Subventionen befriedigt werden.
- 12) Mitteilungen des Zentralverbandes der deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer 6/77.
- 13) Mitteilungen 3/77.
- 14) Spiegel, 31, 1977, S. 57.
- 15) Die stagnierende Nachfrage hat natürlich nichts damit zu tun, daß die Wohnbedürfnisse befriedigt wären; noch immer haben ca. 20 % aller Wohnungen kein Bad und keine Zentralheizung, ca. 6 % haben noch nicht einmal eine Toilette in der Wohnung. Diese Daten stammen aus der Repräsentativerhebung Mannheim 1975 und dürften von den Anteilen in anderen Großstädten nicht wesentlich abweichen.
- 16) Bericht der Bundesregierung betreffend die Ermöglichung einer vermehrten Aufstellung von Mietspiegeln durch die Gemeinden, Drucksache 7/5160 vom 10.5.1976, S. 5.
- 17) In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß in zahlreichen Städten die ortsüblichen Mieten zwischen den Interessenverbänden meist unter Beteiligung der Stadtverwaltung ausgehandelt werden. Hier dagegen handelt es sich um die Einflußversuche auf empirisch ermittelte Miettabellen.
- 18) Mannheimer Morgen 3/4. Mai 1975, S. 39.
- 19) Mannheimer Morgen 14. Oktober 1976, S. 25.
- 20) Dazu die folgenden Ausgaben des Mannheimer Morgen: 20.6.74/22.6.74/28.6.74/2.7.74/6.7.74/16.7.74/17.7.74/18.7.74/19.7.74.
- 21) siehe dazu Mannheimer Morgen 17.2.76/19.2.76/27.2.76/3.11.76.
- 22) I BVR 6/74.

Umfangreiche Auszüge aus diesem Buch von Tafuri erscheinen in den Nummern 37 und 38 der ARCH+ zusammen mit einem Vorwort der Herausgeber Nikolaus Kuhnert und Juan Rodriguez-Lores.

Manfred Tafuri Kapitalismus und Architektur

Von Corbusiers „Utopia“ zur Trabantenstadt; Analysen zum Planen und Bauen 9; 144 Seiten; Paperback; DM 16,80

Über den Autor:

Manfredo Tafuri ist Professor für Architekturgeschichte an der Universität von Venedig.

Über den Text:

Tafuris These lautet, daß Architekten lange Zeit die gesellschaftliche Realität in ihren Werken unberücksichtigt gelassen haben. Auf dieser Grundlage schufen sie monumentale Bauten, die eine scheinbar unbewegliche soziale Ordnung reflektierten. Diese monumentalen Bauten sind indes kein adäquater

Ausdruck der modernen sich wandelnden Gesellschaft. Der Kapitalismus ist gekennzeichnet durch Dynamik, plötzlichen Wechsel und Expansion. Die alten architektonischen Formen beibehalten, heißt überholte Formen von Glorie und in sich ruhendem Gigantismus zu reproduzieren.

Tafuri votiert dagegen für eine Architektur, die noch im Kapitalismus den offenen Fortschritt der Gesellschaft einplant. Die Arbeiten der modernen Architekten sollen den ökonomischen Bedingungen der Städte so Rechnung tragen, daß Bauten und Design verändert oder ersetzt werden können, sobald veränderte Bedingungen neue architektonische Lösungen erfordern. Tafuri demonstriert seine Thesen hauptsächlich an Beispielen aus dem Siedlungswohnungsbau der 20er Jahre in Deutschland, aus dem Stadtbau in Manhattan und Le Corbusiers unrealisierten Plan des Baus von „Utopia“.