

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Wohngeld- und Mietenbericht 1991

Inhalt	Seite
Einleitung	5
Kurzfassung	5
I. Die Entwicklung der Wohnungsmieten in den Jahren 1989 bis 1991 ..	5
II. Mietenreform in den neuen Bundesländern ¹⁾	6
III. Die Entwicklung des Wohngeldes bis 1990	7
Teil A: Mietenbericht	8
I. Zum Berichtszeitraum	8
1. Einleitung	8
2. Wohnungspolitische Maßnahmen	8
a) Alte Länder	8
b) Neue Länder	10
II. Wohnungsmarkt und Mietentwicklung	11
1. Alte Länder	11
2. Neue Länder	13
III. Mietenpolitik in den alten Bundesländern	14
1. Mietrecht: Sozial und marktkonform	14
2. Ausweitung des Wohnungsangebots	16
3. Wohnungsbauförderung und Mieten	16

¹⁾ einschließlich des Gebiets des früheren Berlin (Ost)

	Seite
IV. Mietniveau und Mietentwicklung in den alten Bundesländern	18
1. Mietniveau	18
2. Mietenindex	18
3. Mieten bei Erst- und Wiedervermietung	20
4. Mietentwicklung im Sozialwohnungsbestand	20
5. Entwicklung der Mietnebenkosten	22
V. Mietbelastung in den alten Bundesländern	23
VI. Mietpolitik in den neuen Bundesländern ¹⁾	23
1. Ausgangssituation	23
2. Mietenreform: Anhebung der Grundmieten und Umlage der Betriebskosten	24
3. Probleme bei der Umsetzung der Mietenreform	25
4. Einkommensentwicklung und Wohnkostenbelastung	26
5. Lage der Vermieter	26
6. Förderprogramme	27
Teil B: Wohngeldbericht	29
I. Aufgaben des Wohngelds	29
II. Die Wohngeldleistungen in den alten Bundesländern und die Auswirkungen der Leistungsverbesserungen im Überblick	30
III. Die Haushalte der Wohngeldempfänger in den alten Bundesländern	33
1. Soziale Situation	33
2. Familienfreundlichkeit des Wohngelds	35
3. Begünstigung besonderer Personengruppen	36
IV. Die Wohnungsversorgung der Mietzuschußempfänger	36
1. Förderung und Baujahr der Wohnungen	36
2. Ausstattung und Wohnfläche der Haushalte	37
V. Mieten und Entlastungswirkung des Wohngelds	37
1. Mieten der Wohngeldempfänger	37
2. Höchstbeträge für zuschufähige Mieten	39
3. Entlastungswirkung des Wohngeldes	40
VI. Die Lastenzuschüsse für Eigentümerhaushalte	40
VII. Wohngeldleistungen in den alten Bundesländern und in Regionen mit unterschiedlichem Mietenniveau	41
VIII. Wohngeld in den neuen Bundesländern	42
IX. Geänderte Vorschriften des Wohngeldrechts	43
1. Wohngeldgesetz	43
2. Wohngeldverordnung	45
3. Wohngeldsondergesetz	46
X. Erfahrungsberichte der Länder	46
1. Allgemeines	46
2. Vollzugsprobleme	47
3. Geschäftslage bei den Wohngeldstellen und Verwaltungsaufwand bei der Durchführung des Wohngeldgesetzes	47
XI. Aufbau der Wohngeldverwaltung in den neuen Bundesländern	47

¹⁾ einschließlich des Gebiets des früheren Berlin (Ost)

Seite

Verzeichnis der Tabellen im Mietenbericht

Tabelle 1	Entwicklung der Fertigstellungen 1980 bis 1990	12
Tabelle 2	Entwicklung von Preisen, Mieten und Einkommen	19
Tabelle 3	Mietentwicklung auf den Teilmärkten	19
Tabelle 4	Entwicklung der Erst- und Wiedervertragsmieten	21
Tabelle 5	Entwicklung der kommunalen Gebühren	22

Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Karte im Wohngeldbericht

Abbildung 1	Empfänger von Wohngeld nach Bezugsjahren (1965 bis 1990)	29
Abbildung 2	Wohngeldausgaben des Bundes und der Länder ab 1965 . . .	30
Tabelle 6	Wohngeldleistungen von Bund und Ländern	31
Tabelle 7	Mietbelastungsquoten der Hauptmieter mit Wohngeldbezug	32
Tabelle 8	Das verfügbare Einkommen aller Haushalte und der Wohngeldempfänger 1990	33
Tabelle 9	Soziale Stellung der Wohngeldempfänger Wohngeldvolumen 1990	34
Tabelle 10	Empfänger von Wohngeld nach Haushaltsgröße und Anzahl der Kinder im Jahr 1990	35
Tabelle 11	Quadratmetermiete der Hauptmieter mit Wohngeldbezug 1990	38
Karte	Mietenstufen ab 1. Oktober 1990 nach	32
Tabelle 12	Mietvorteile von öffentlich geförderten Wohnungen der Wohngeldempfänger 1990	39
Tabelle 13	Überschreitung der Höchstbeträge Mietzuschußempfänger in den Jahren 1988, 1989 und 1990 .	40
Tabelle 14	Überschreitung der Höchstbeträge Lastenzuschußempfänger in den Jahren 1988, 1989 und 1990	41
Tabelle 15	Wohngeldanträge und durchschnittliches Wohngeld in den neuen Bundesländern	42

Verzeichnis der Anlagen zum Wohngeld- und Mietenbericht**I. Rechtsgrundlagen, Vorberichte**

Anlage 1	Rechtsgrundlagen für die Gewährung von Wohngeld	49
Anlage 2	Bisherige Wohngeld- und/oder Mietenberichte	50

II. Auswertungen der Wohngeldstatistiken

Anlage 3	Entwicklung der Zahl der Wohngeldempfänger nach Bundesländern	50
Anlage 4	Wohngeldleistungen in den Bundesländern	51
Anlage 5	Wohngeldleistungen an Haushalte unterschiedlicher Größe .	51
Anlage 6	Wohngeldleistungen an Familien mit Kindern 1990	52
Anlage 7	Mietbelastung von Wohngeldempfängern mit einem Einkommen in Höhe des Sozialhilfesatzes und gleichwertigen Wohnverhältnissen bei unterschiedlicher Haushaltsgröße und Kinderzahl	52
Anlage 8	Empfänger von Wohngeld am 31. Dezember 1990 nach Haushaltsgröße und Höhe des monatlichen Wohngeldes	53
Anlage 9	Die wichtigsten Sondervergünstigungen für bestimmte Personengruppen (1986 und 1990)	54
Anlage 10	Verteilung der Hauptmieter mit Wohngeldbezug auf Wohnungstypen und Mietenstufen 1990	55
Anlage 11	Wohnungsausstattung der Hauptmieter mit Wohngeld 1990 .	55
Anlage 12	Richtfläche und tatsächliche Wohnfläche der Hauptmieter mit Wohngeldbezug in qm bei unterschiedlichen Haushaltsgrößen in den sechs Mietenstufen (1990)	56
Anlage 13	Durchschnittliche Wohnflächen der Wohngeldempfänger (qm)	56
Anlage 14	Wohnfläche der Hauptmieter mit Wohngeldbezug 1990	57
Anlage 15	Verteilung der Wohngeldempfänger nach Mietenstufen 1990	57
Anlage 16	Entwicklung der Wohngeldleistungen für unterschiedliche Haushaltstypen bei gleichbleibendem Realeinkommen und unveränderten Wohnverhältnissen	58
Anlage 17	Regionale Verteilung der Wohngeldempfänger	59

Einleitung

1. Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag nach § 8 Abs. 7 des Wohngeldgesetzes (WoGG) (Anlage 1) alle zwei Jahre jeweils bis zum 31. März über die Durchführung dieses Gesetzes und über die Entwicklung der Mieten für Wohnraum zu berichten.
2. Wie bei den Vorberichten (Anlage 2) greift der Wohngeld- und Mietenbericht weitgehend auf Daten der vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen amtlichen Statistik, insbesondere auf Preise und Preisindizes für die Lebenshaltung zurück.
3. Der Wohngeldbericht beruht vor allem auf einer Auswertung der nach § 35 WoGG zum 31. Dezember 1990 erhobenen Wohngeldstatistik. Außerdem wurde auf Beiträge der für die Durchführung des Wohngeldgesetzes zuständigen obersten Landesbehörden und auf Stellungnahmen des Deutschen Städtetages zurückgegriffen. Ausführungen zu den neuen Bundesländern basieren auf den verfügbaren Daten der dort tätigen Wohngeldverwaltungen.

Kurzfassung

I. Die Entwicklung der Wohnungsmieten in den Jahren 1987 bis 1991 in den alten Bundesländern

4. Die seit dem Ende der 80er Jahre zu beobachtende Anspannung auf dem Wohnungsmarkt hat im Laufe des Berichtszeitraums, d. h. in den Jahren 1990 und 1991, noch zugenommen, da das Angebot trotz steigender Fertigstellungszahlen mit der unerwartet kräftig steigenden Nachfrage nicht Schritt halten konnte. Der Anstieg der Wohnungsnachfrage ist vor allem auf Haushaltsneugründungen, hohe Zuwanderungszahlen und einen Anstieg der Wohnkaufkraft infolge gestiegener Einkommen zurückzuführen. Die stark erhöhte Zahl der Baugenehmigungen — in den Jahren 1990 und 1991 wurden jeweils ca. 400 000 Wohnungen zum Bau genehmigt — läßt aber einen weiteren Zuwachs der Fertigstellungen erwarten, so daß auf mittlere Sicht von der Angebotsseite her voraussichtlich eine spürbare Entlastung des Wohnungsmarktes erfolgen wird.

Aufgrund der anhaltenden Übernachfrage nach Wohnungen weist der Mietenindex für die Bruttokaltmiete (= Grundmiete zuzüglich Betriebskosten ohne Heizkosten) eine deutlich steigende Tendenz aus: Nachdem im Jahre 1987 der Mietanstieg einen Tiefstand von jahresdurchschnittlich 1,6 % erreicht hatte, erhöhten sich seitdem die durchschnittlichen Mietsteigerungen kontinuierlich auf 4,3 % im Jahre 1991. In den Jahren 1988 bis 1990 wies der Mietenindex Steigerungsraten von 2,1 %, 3 % und 3,4 % auf. Aber nicht nur die Mieten stiegen schneller, sondern auch die übrigen Preise: Der Preisindex der Lebenshaltung stieg 1991 im Jahresdurchschnitt um 3,5 %, während im Jahr 1987 der Zuwachs noch 0,2 % betragen hatte.

5. Seit 1987 hat nicht nur die Steigerung des gesamten Mietenindex, sondern auch die der drei Teilindizes für Altbauten, freifinanzierte Neubauten und Sozialwohnungen wieder zugenommen. Im gesamten Zeitraum

1987 bis 1991 entsprach die Mietentwicklung im freifinanzierten Neubau in etwa dem durchschnittlichen Verlauf, während die Altbauwohnungen überdurchschnittlich angestiegen sind. Bei Altbauten beschleunigte sich der Mietanstieg von 2,3 % im Jahr 1987 über 3,4 % im Jahr 1989 auf 4,5 % im Jahr 1991, bei freifinanzierten Neubaugewohnungen von 1,5 % über 2,7 % auf ebenfalls 4,5 %.

Der Anstieg der Sozialmieten verlief im gesamten Zeitraum 1987 bis 1991 mit durchschnittlichem Tempo, ist aber im Jahr 1991 deutlich hinter die allgemeine Mietsteigerung zurückgefallen, da die Sozialmieten im Rahmen des Kostenmietsystems festgelegt werden, so daß die Knappheitsverhältnisse auf dem Wohnungsmarkt keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Mieten von Sozialwohnungen haben können. Nachdem die Steigerung der Sozialmieten von 1,6 % im Jahr 1987 auf 3,9 % im Jahr 1989 zugenommen hatte, ist sie mittlerweile wieder auf 3,4 % im Jahresdurchschnitt 1991 zurückgegangen. Der starke Anstieg im Jahr 1989 ist vor allem auf die in der zweiten Jahreshälfte 1988 wirksam gewordene Anhebung der Pauschalen für Instandhaltungs- und Verwaltungskosten zurückzuführen.

6. Um dem Neubau zusätzliche Impulse zu geben und so zu einem Abbau der Wohnungsmarktengepässe beizutragen, hat die Bundesregierung im Herbst 1991 ein wohnungspolitisches Konzept beschlossen, das für die Jahre ab 1992 über das bereits bestehende Förderinstrumentarium hinausgehende zusätzliche Fördermaßnahmen mit einem Volumen von insgesamt 3 Mrd. DM Bundesmitteln von 1992 bis 1995 vorsieht. Die Schwerpunkte des Konzepts sind erhebliche Verbesserungen bei der Eigentumsförderung und beim sozialen Wohnungsbau.

Dazu gehört ein dreijähriges Sonderprogramm mit jährlich 700 Mio. DM Bundesanteil, an dem sich die Länder in gleicher Höhe zu beteiligen haben und mit dem die Schaffung insbesondere von Mietwohnungen in Regionen mit erhöhter Wohnungsnachfrage gefördert werden

soll. Die Fördermittel sollen außerhalb des 1. Förderweges mit marktnäheren Sozialmieten und dafür entsprechend geringerer Förderintensität verausgabt werden, so daß mehr Wohnungen gebaut werden können, als das bei herkömmlicher Förderung der Fall wäre. Die so zu erzielende größere Ausweitung des Angebots ermöglicht nicht nur eine schnellere Unterbringung von Haushalten; durch den Bezug der neu errichteten Sozialwohnungen werden zugleich vorhandene Wohnungen frei, so daß auch andere Wohnungssuchende aus dem Bestand heraus wieder besser versorgt werden können.

II. Mietenreform in den neuen Bundesländern

7. In den Berichtszeitraum fällt das historische Ereignis der Wiedervereinigung, das auch die Wohnungspolitik vor gänzlich neue Aufgaben gestellt hat. Aufgrund der Fehlentwicklungen in der Vergangenheit mit weit unter das kostendeckende Niveau abgesunkenen Mieten sind viele Wohnungen in einem schlechten Zustand und müssen dringend saniert und modernisiert werden. Die für eine Verbesserung der Wohnungsversorgung notwendigen Neubau- und Bestandsinvestitionen wird es aber nur geben, wenn es der Wohnungspolitik gelingt, nach der jahrzehntelangen Planwirtschaft so schnell wie möglich marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Eine Schlüsselrolle kommt hierbei dem Mietrecht zu. Nur wenn die Mieten in Verbindung mit den in der Übergangszeit notwendigen Förderangeboten tatsächlich die Kosten der Vermietung decken können, werden die Vermieter wieder bereit und in der Lage sein, die für eine gute Wohnqualität nötigen Investitionen zu tätigen.

Im Einigungsvertrag ist der mietenpolitische Weg in den neuen Ländern klar vorgezeichnet: Ziel ist danach die Überführung der staatlich kontrollierten Mieten in das marktorientierte Vergleichsmietensystem. Auf dem Weg dorthin ist die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates die höchstzulässige Miete unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung zu erhöhen und zu bestimmen, daß die Betriebskosten anteilig auf die Mieter umgelegt werden dürfen. Von dieser Ermächtigung hat die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates Gebrauch gemacht und mit Wirkung zum 1. Oktober 1991 Rechtsverordnungen zur Erhöhung der höchstzulässigen Grundmiete und zur Umlage der Betriebskosten erlassen. Danach konnten zum 1. Oktober 1991 die Grundmieten unter Berücksichtigung des Wohnwerts um durchschnittlich 1 DM pro qm monatlich angehoben und alle Betriebskosten, bei Begrenzung der umlagefähigen Heiz- und Warmwasserkosten auf 3 DM pro qm monatlich, auf die Mieter umgelegt werden.

8. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ist der Mietenindex für die Bruttokaltmiete (= Grundmiete zuzüglich Betriebskosten ohne Heizkosten) von *Altbauten*, d. h. vor 1949 errichteten Gebäuden, in Folge der Mietenreform zwischen Mitte September und Mitte Oktober 1991 in den neuen Ländern auf das 4,4fache angestiegen. Die Bruttokaltmiete dürfte sich damit in einer Größenordnung von etwa 3 DM bewegen. Die relativ sehr hohe Mietsteigerungsrate ist also vor allem durch das besonders niedrige Ausgangsniveau begrün-

det. Die Altbauten sind in der Regel mit Einzelöfen, gelegentlich auch mit Etagenheizungen, ausgestattet.

Die Warmmieten, d. h. die Mieten einschließlich Heiz- und Warmwasserkosten, von Altbauwohnungen mit Einzelofenheizung sind durch die Mietenreform sowie den Wegfall der Energiesubventionen im Durchschnitt von über 1 DM um gut 3 DM auf 4 bis 5 DM pro qm monatlich angestiegen. Sie sind damit gegenwärtig knapp viermal so hoch wie vor der Mietenreform.

Für *Neubauwohnungen*, d. h. Wohnungen in ab 1949 errichteten Gebäuden, weist der Mietenindex von September bis Oktober 1991 in Folge der Mietenreform eine Steigerung der Bruttokaltmieten auf das 3,8fache aus. Die Warmmieten gut ausgestatteter Neubauwohnungen mit Fernheizung wurden im Durchschnitt um ca. 5 DM teurer und betragen jetzt 6 bis 7 DM pro qm monatlich. Sie sind damit etwa viermal so hoch wie vor der Mietenreform.

Das durchschnittliche Mietniveau insgesamt einschließlich Heizkosten liegt gegenwärtig bei gut 5 DM pro qm und Monat, das sind ca. 50 % des Niveaus in den westlichen Bundesländern. Auf die Heiz- und Warmwasserkosten sowie die kalten Betriebskosten entfallen insgesamt über 60 % der Wohnkosten. In den alten Bundesländern liegt dieser Anteil bei etwa einem Drittel.

Von der Möglichkeit, die Mieten zu erhöhen, scheinen die meisten Vermieter bereits zum 1. Oktober 1991 Gebrauch gemacht zu haben; der Mietenindex weist für die Zeit ab November 1991 keine nennenswerte Steigerung mehr aus.

9. Die Mietanhebungen dürfen sich nicht nur an den wirtschaftlichen Erfordernissen orientieren, sondern müssen auch sozial verträglich sein. Deshalb wird die Mietenreform durch ein gegenüber den alten Bundesländern erheblich angehobenes Sonderwohngeld mit Heizkostenzuschlägen flankiert, das zeitgleich am 1. Oktober 1991 wirksam geworden ist. Außerdem legt der Einigungsvertrag fest, daß Mieterhöhungen nur unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung erfolgen dürfen. Bundesregierung und Bundesrat sind gemeinsam zu der Überzeugung gekommen, daß die infolge der Mietenreform zu erwartenden Mietsteigerungen angesichts der Einkommensentwicklung in den neuen Bundesländern (Nummern 31 und 57) und des gleichzeitig geschaffenen Sonderwohngeldes sozial vertretbar sind. Die verfügbaren Einkommen betragen im Oktober 1991 im Durchschnitt über 2 500 DM monatlich, das waren mehr als 50 % des Westniveaus. Bei etwa halb so hohen Quadratmetermieten ergeben sich aufgrund der niedrigeren Wohnflächen spürbar niedrigere Wohnkostenbelastungen als in den alten Bundesländern.

10. Die infolge der Mietenreform eintretenden Mieterhöhungen reichen in der Regel nicht aus, den in der Vergangenheit aufgelaufenen Instandhaltungsstau abzubauen. Die Bundesregierung hat deshalb ein umfangreiches Förderpaket zur Förderung von Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen beschlossen, zu dem steuerliche Hilfen ebenso gehören wie die direkte Förderung über verbilligte Kredite oder Zuschüsse. Außerdem können die Mittel für den sozialen Wohnungsbau, die in den alten Bundesländern fast ausschließlich der Förderung von Neubaumaßnahmen vorbehalten sind, in den

neuen Bundesländern auch für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen eingesetzt werden.

11. Ein wichtiges Ziel der Wohnungspolitik ist die Förderung der Wohneigentumsbildung, die dem Wunsch vieler Bürger entspricht. Der Anteil selbstnutzender Eigentümer ist in den neuen Ländern mit gut 20 % nur etwa halb so hoch wie in den alten Ländern. Deshalb wird die Privatisierung von Mietwohnungen der ehemals volkseigenen Betriebe durch den Bund gefördert. In vielen Fällen ist der Erwerb der eigenen Mietwohnung ein geeigneter Weg für die bisherigen Mieter, die Modernisierung und Instandsetzung ihrer Wohnung selbst in die Hand zu nehmen. Durch Modellvorhaben wird das Ingangkommen dieses Privatisierungsprozesses vom Bund gefördert.

III. Entwicklung des Wohngeldes bis 1990

12. 1990 bezogen 1,81 Mio. Haushalte Wohngeld, und zwar 93 % als Mietzuschuß und 7 % als Lastenzuschuß. Damit bezogen 10 % der Mieter und 1,2 % der Eigentümer Wohngeld. Es betrug im Durchschnitt 156 DM. Die Wohngeldausgaben beliefen sich 1990 auf 3,61 Mrd. DM.

13. Die am 1. Oktober 1990 in Kraft getretene 8. Wohngeldnovelle hatte sich am 31. Dezember 1990 noch nicht voll ausgewirkt. Die Zahl der Empfänger war Ende März 1991 — dies sind die jüngsten verfügbaren Daten — jedoch um 4,5 % höher als vor der Novelle. Bis Ende Dezember 1991 waren die Wohngeldausgaben um 6 % höher als im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum.

14. Die selbst zu tragende Miete wurde durch das Wohngeld etwa um ein Drittel gesenkt. Nach Abzug des Wohngelds betrug die Belastung der Hauptmieter durch die Bruttokaltmiete 23 % ihres verfügbaren Einkommens.

15. Seit 1975 ist die Zahl der Wohngeldempfänger in etwa konstant geblieben. Die soziale Zusammensetzung der Empfänger hat sich jedoch stark verändert. Besonders erhöht hat sich der Anteil von Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosen, deren Wohngeld überdurchschnittlich hoch ist. Sie beziehen inzwischen die Hälfte der Wohngeldleistungen. Gleichzeitig ist der Anteil der Rentner weiter gesunken. Sie beziehen ein unterdurchschnittliches Wohngeld.

16. Etwa 20 % der Mieter von Sozialwohnungen beziehen Wohngeld. Eine wesentliche Funktion der Subjektförderung besteht also in einer individuell abgestimmten Ergänzung der Förderung im sozialen Wohnungsbau, der sogenannten Objektförderung.

17. Das um die Zunahme des Mietenindex bereinigte durchschnittliche Wohngeld ist gegenüber 1975 gestiegen. Dieser Anstieg resultiert weitgehend aus den Verschiebungen in der Zusammensetzung der Wohngeldempfänger.

18. Die besonderen wirtschaftlichen Belastungen der Haushalte mit Kindern werden insbesondere durch eine

entsprechende Ausgestaltung der Wohngeldtabellen und die Nichtanrechnung des Kindergeldes als Einkommen berücksichtigt. Der Anteil der von diesen Haushalten nach Wohngeldzahlung selbst zu tragenden Wohnkosten an ihrem verfügbaren Einkommen ist weit geringer als bei kleinen Haushalten. Darin zeigt sich die stark ausgeprägte familienpolitische Komponente des Wohngelds.

19. Die durchschnittliche Fläche der von Wohngeldempfängern bewohnten Wohnungen beträgt 59 qm. Die durchschnittliche Quadratmetermiete der Hauptmieter mit Wohngeldbezug betrug 1990 7,28 DM. Die durchschnittlichen Quadratmetermieten sind bei frei finanzierten Wohnungen in der Mietstufe VI um 84 % höher als in der Mietstufe I, bei öffentlich geförderten Wohnungen nur um 37 %. Der Anteil der Mietzuschußempfänger, deren Mieten 1990 oberhalb der Höchstbeträge lagen, betrug 40,2 %.

20. 120 000 Eigentümer selbstgenutzten Wohneigentums haben 1990 Wohngeld in Form eines Lastenzuschusses erhalten. Der durchschnittliche Lastenzuschuß von 156 DM entsprach in etwa der Höhe des Mietzuschusses (155 DM).

21. Zwischen den einzelnen Bundesländern gibt es erhebliche Unterschiede in den Wohngeldleistungen. Durchschnittliches Wohngeld und der Anteil der Wohngeldempfänger an der Bevölkerung sind besonders hoch in Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg und Niedersachsen. Im Norden dürften sich insbesondere im Durchschnitt deutlich höhere Arbeitslosenraten und Mieten der Wohngeldempfänger niederschlagen.

22. Seit dem 1. April 1991 — in den neuen Bundesländern bereits seit dem 1. Januar 1991 — wird Empfängern von Leistungen der Sozialhilfe oder der Kriegsopferfürsorge Wohngeld nach einem vereinfachten Verfahren gewährt. Diese Haushalte erhalten „pauschaliertes“ Wohngeld zusammen mit der Sozialhilfe bzw. Kriegsopferfürsorge, ohne einen gesonderten Wohngeldantrag stellen zu müssen.

Durch die vereinfachte Bewilligung, die nach ersten Erfahrungsberichten der Länder zu deutlichen Entlastungen im Verwaltungsvollzug geführt hat, ergibt sich für den einzelnen Hilfeempfänger keine Änderung der Summe aus Wohngeld und Leistungen der Sozialhilfe/Kriegsopferfürsorge.

23. Seit Januar 1991, insbesondere seit Wirksamwerden des Wohngeld-Sondergesetzes ab 1. Oktober 1991, wird Wohngeld auch in den neuen Bundesländern gewährt. Es zeigt sich, daß die Zahl der Wohngeldempfänger erheblich geringer ist als von den Ländern ursprünglich erwartet. Das durchschnittliche Wohngeld liegt zwischen 100 und 150 DM. Die durchschnittliche Wohnkostenbelastung der Wohngeldempfänger durch die Bruttokaltmiete liegt bei angemessener Wohnfläche nach Abzug des Wohngeldes bei ca. 10 bis 12 % des verfügbaren Einkommens, in den alten Bundesländern sind es 23 %.

Teil A: Mietenbericht

I. Zum Berichtszeitraum

I.1. Einleitung

24. In den Berichtszeitraum fällt das historische Ereignis der Wiedervereinigung, das auch die Wohnungspolitik vor gänzlich neue Aufgaben gestellt hat. Anders als in den alten Bundesländern, wo vor allem aufgrund von Wanderungsbewegungen, steigenden Einkommen und gesellschaftlichen Veränderungen die Nachfrage nach Wohnraum zum Teil sprunghaft gestiegen ist, so daß der Neubau zusätzlicher Wohnungen forciert werden muß, geht es in den neuen Ländern in erster Linie um die Verbesserung des vorhandenen Wohnungsbestandes. Darüber hinaus ist aber auch in den neuen Bundesländern insbesondere als Folge nicht sanierungsfähiger Wohnungsbestände und steigender Einkommen eine stark zunehmende Nachfrage nach Wohnungen zu registrieren, die auch eine Erhöhung des Angebots über den Wohnungsneubau notwendig macht. Die für eine Verbesserung der Wohnungsversorgung notwendigen Neubau- und Bestandsinvestitionen wird es aber nur geben, wenn es der Wohnungspolitik gelingt, nach der jahrzehntelangen Planwirtschaft so schnell wie möglich marktwirtschaftliche — und das heißt: investitionsfreundliche ebenso wie sozial verträgliche — Rahmenbedingungen zu schaffen.

Eine Schlüsselrolle kommt dabei dem Mietrecht zu. Denn die geringe Qualität vieler Wohnungen in den neuen Ländern ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Mieten in der Vergangenheit für eine ordnungsgemäße Instandhaltung und Modernisierung nicht ausreichten. Der Einigungsvertrag, der selbst bereits eine Reihe wichtiger mietrechtlicher Weichenstellungen enthält (Nummer 27), gibt dabei die weitere mietenpolitische Richtung vor:

Ziel ist danach die Überführung der staatlich kontrollierten Mieten in das marktorientierte Vergleichsmietensystem. Auf dem Weg dorthin wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates die höchstzulässige Miete unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung zu erhöhen und zu bestimmen, daß die Betriebskosten anteilig auf die Mieter umgelegt werden dürfen. Aufgrund dieser Ermächtigung hat die Bundesregierung mit Wirkung zum 1. Oktober 1991 Rechtsverordnungen zur Erhöhung der höchstzulässigen Grundmiete und zur Umlage der Betriebskosten erlassen (Nummer 54). Mit diesem Schritt wurden erste wichtige Voraussetzungen für mehr Investitionen in den Wohnungsbestand geschaffen.

Mieterhöhungen dürfen sich nicht nur an den wirtschaftlichen Erfordernissen orientieren, sondern die Belastungen müssen auch sozial vertretbar sein. Deshalb wird die Mietenreform durch ein gegenüber den alten Bundesländern erheblich aufgestocktes Sonderwohngeld flankiert, das zeitgleich am 1. Oktober 1991 wirksam geworden ist.

Das Sonderwohngeld sorgt dafür, daß einkommensschwächere Mieter selbst noch bei überdurchschnittlicher Wohnfläche und Miethöhe für ihre Wohnkosten aufkommen können.

25. Wie schon im Berichtszeitraum des Wohngeld- und Mietenberichts 1989 konnte in den alten Ländern auch in den vergangenen zwei Jahren das Wohnungsangebot mit dem Anstieg der Nachfrage nicht Schritt halten: Die Ausweitung der Nachfrage aufgrund anhaltend hoher Zuwanderungszahlen, steigender Einkommen und der Zunahme der Ein-Personen-Haushalte hielt an. Da gleichzeitig die Herstellungs- und Finanzierungskosten stiegen, kam das Angebot an zusätzlichen Wohnungen trotz des Programms der Bundesregierung vom Herbst 1989 nicht ausreichend nach, so daß sich die Wohnungsmarktempässe noch verschärft haben. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung im Herbst 1991 ein wohnungspolitisches Konzept vorgelegt (Nummer 39f.), das über das bereits vorhandene Förderinstrumentarium hinausgehende zusätzliche Fördermaßnahmen mit einem Volumen von insgesamt 3 Mrd. DM Bundesmitteln für die Jahre 1992 bis 1995 vorsieht. Mit dieser erheblichen Anstrengung ist die Bundesregierung an die Grenzen gegangen, was angesichts der gegenwärtigen Haushaltslage finanzpolitisch noch vertretbar ist. Die Länder werden sich an diesem Programm beteiligen.

In den Berichtszeitraum fällt darüber hinaus eine ganze Reihe wichtiger mietenpolitischer Entscheidungen, deren gesetzgeberische Umsetzung zum Teil noch bevorsteht. Sie zielen auf eine Verbesserung der Angebotsbedingungen und einen besseren Schutz vor möglichen nachteiligen Folgen des Wohnraum Mangels für sozial schwächere Bevölkerungsgruppen.

I.2. Wohnungspolitische Maßnahmen

a) Alte Länder

26. Vorrangiges Ziel der Wohnungspolitik der Bundesregierung im Berichtszeitraum war die Förderung von Investitionen bei gleichzeitiger Berücksichtigung sozialer Belange. So hat es im Rahmen des Wohnungsbauerleichterungsgesetzes zur Unterstützung des Mietwohnungsangebots eine Reihe von mietrechtlichen Neuregelungen gegeben:

- Für Eigentümer von Ferienwohnungen in Ferienhausgebieten wurde die Vermietung ihrer Wohnungen dadurch erleichtert, daß sie entsprechende Mietverhältnisse entweder durch Kündigung oder durch Zeitablauf beenden können, ohne daß besondere Bedingungen vorliegen müssen.
- Wenn eine Gemeinde oder z. B. auch ein Studentenwerk Wohnungen anmietet, um sie an Wohnungssuchende in Wohnungsnotfällen bzw. an Studenten zu vermieten, ist eine Kündigung ohne besondere

Begründung zulässig. Die Gemeinde kann so garantieren, daß sie die angemietete Wohnung nach Ablauf der mit dem Eigentümer vereinbarten Frist geräumt zurückgibt.

- Die vereinfachte Kündigung in einem vom Eigentümer selbst bewohnten Haus mit nicht mehr als 2 Wohnungen wurde auf das vom Vermieter selbst bewohnte Dreifamilienhaus ausgedehnt, wenn mindestens eine der Wohnungen durch Ausbau oder Erweiterung nach dem 31. Mai 1990 und vor dem 1. Juni 1995 fertiggestellt wurde bzw. wird. Der Ausbau von Dach- oder Untergeschossen zu Mietwohnungen in Zweifamilienhäusern wäre ohne diese Regelung in vielen Fällen daran gescheitert, daß die Vermieter durch die Investition das Recht auf die vereinfachte Kündigung in dem von ihnen selbst bewohnten Gebäude verloren hätten. Die Neuregelung hat nicht unwesentlich dazu beigetragen, daß die umfangreiche Förderung der Schaffung zusätzlicher Mietwohnungen im vorhandenen Gebäudebestand so erfolgreich war (Nummer 40).
- Dem Ausbau von Dachgeschossen stand vielfach im Wege, daß diese Räume den Mietern als Nebenräume überlassen worden sind. Deshalb wurde die Teilkündigung solcher Räume ermöglicht. Im Rahmen des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts ist die Ausdehnung dieser Regelung auf die Fälle der Aufstockung und Erweiterung zwecks Schaffung zusätzlicher Mietwohnungen in bestehenden Gebäuden geplant (s. u.).
- Wird Gewerberaum zu einer Wohnung umgebaut, so fällt diese Wohnung nicht unter die Zweckentfremdungsverordnung, wenn sie später einmal wieder für gewerbliche Zwecke genutzt werden soll. So werden auch solche Vermieter bereit sein, Mietwohnungen im vorhandenen Gebäudebestand zu errichten, die sich eine spätere Rückumwandlung in Gewerberaum vorbehalten möchten.
- Im sozialen Wohnungsbau führt der Ausbau einer zusätzlichen Wohnung im Rahmen dieser gesetzlichen Maßnahme nicht zu einer Neuberechnung der Kostenmiete. Die Miete der bisherigen Wohnung bleibt unverändert. Ebenso bleibt die Steuerbegünstigung erhalten, so daß sich auch von hier aus keine Auswirkungen auf die Miethöhe ergeben.

Zum 1. Januar 1992 ist in Berlin (West) die Begrenzung der Miethöhe bei der Wiedervermietung von Altbauwohnungen auf 10 % oberhalb der bisherigen Miete entfallen. Da größere Mietsteigerungen dadurch nicht zu erwarten sind und weil der Wohnungsneubau nicht durch investitionsfeindliche und mietverzerrende Regelungen behindert werden sollte, wurde einem Antrag des Landes Berlin auf Verlängerung der genannten Regelung, der vom Bundesrat unterstützt wurde, durch Bundesregierung und Bundestag nicht entsprochen (Nummer 29).

Das von der Bundesregierung vorgesehene Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts soll eine Reihe investitionsstimulierender Neuregelungen enthalten. Durch die

- Wiedereinführung von vertraglichen Mietgleitklauseln wird den Mietvertragsparteien ein Angebot gemacht, mit dem das Mieterhöhungsverfahren ver-

einfacht und die Rendite der Investoren gegen Inflationsverluste gesichert werden kann, ohne daß auf die Mieter unvorhersehbar hohe Mietsteigerungen zukommen (Nummer 37);

- durch Möglichkeit der Teilkündigung von Nebenräumen bei Aufstockungen und Erweiterungen können zusätzliche Wohnungen in bestehenden Gebäuden geschaffen werden;
- Änderung des Kündigungsschutzes bei Werkswohnungen wird der Werkwohnungsbaue neue Impulse erhalten.

Die Bundesregierung hat im Berichtszeitraum außerdem ein Bündel mietrechtlicher Maßnahmen zum Schutz sozial schwächerer Mieter bereits verabschiedet bzw. vorgesehen.

Aufgrund des Gesetzes zur Überführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt können die Landesregierungen in Gebieten mit erhöhtem Wohnbedarf durch Rechtsverordnungen bestimmen, daß bei nicht preisgebundenem Wohnraum ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen die Mieterhöhungen in laufenden Verträgen in der Zeit vom 1. Januar 1990 bis zum 31. Dezember 1995 auf 5 % jährlich begrenzt werden. Darüber hinausgehenden Mieterhöhungsbegehren des Eigentümers muß der Mieter nicht zustimmen. Dieses gilt nicht für Mietverhältnisse, die nach dem 31. Dezember 1989 eingegangen wurden. Ausgenommen von der Begrenzung sind Mieterhöhungen aufgrund von Modernisierungen sowie gestiegener Betriebs- oder Kapitalkosten. Von der Ermächtigung haben bisher 9 Länder Gebrauch gemacht. Dadurch wird für einen fließenden Übergang von der Kostenmiete in die häufig spürbar höhere Vergleichsmiete gesorgt und außerdem sichergestellt, daß einkommensschwache Mieter der ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen nicht abrupt starke Mietanhebungen verkraften müssen.

Wird eine Mietwohnung nach Überlassung an den Mieter in eine Eigentumswohnung umgewandelt und verkauft, kann der neue Eigentümer Eigenbedarf grundsätzlich erst nach Ablauf von drei Jahren seit Erwerb (Grundbucheintrag) beanspruchen. Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung des Mieters bei Begründung von Wohnungseigentum an vermieteten Wohnungen vom 20. Juli 1990 wurden die Länder ermächtigt, diese Frist in Gemeinden mit besonders angespannten Wohnungsmärkten auf fünf Jahre anzuheben. Von dieser Ermächtigung haben neun Länder Gebrauch gemacht. Der verbesserte Kündigungsschutz vermindert den Anreiz für Wohnungsumwandlungen und verschafft den Mietern wesentlich mehr Zeit für die Wohnungssuche.

Durch eine 1990 in Kraft getretene Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes wurde bei Unterbelegung größerer Sozialmietwohnungen der Wohnungsaustausch in eine kleinere Sozialwohnung auch ohne Einhaltung der Einkommensgrenzen ermöglicht. Außerdem wurden die Bindungsnachwirkungsfristen bei vorzeitiger freiwilliger Rückzahlung der öffentlichen Mittel von in der Regel 8 auf 10 Jahre verlängert, um den Bestand verfügbarer Sozialwohnungen nach Möglichkeit bis zum planmäßigen Ende der Sozialbindung zu erhalten (Nummer 43).

Das Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts (Nummer 36f.), das bereits oben angesprochen wurde, soll zum besseren Schutz der Mieter eine ganze Reihe bedeutsamer mietrechtlicher Neuregelungen enthalten. Danach soll

- bei vor 1981 errichteten Wohnungen der Mietanhebungsspielraum in laufenden Verträgen bei relativ hoher Ausgangsmiete für einen Zeitraum von fünf Jahren eingeschränkt,
- § 5 Wirtschaftsstrafgesetz neu gefaßt (Nummer 36) und außerdem
- die Maklerprovision auf maximal 2 Monatsmieten begrenzt werden.

Der Eigenheimbau entlastet in hohem Maß auch die Mietwohnungsmärkte, da neue Eigenheimer in der Regel relativ preisgünstige Mietwohnungen freimachen. Deshalb kommen Verbesserungen der Eigentumsförderung auch dem Mietwohnungsbau zugute.

Die steuerliche Wohneigentumsförderung ist durch die zweifache Anhebung des Baukindergeldes von ursprünglich 600 DM auf jetzt 1 000 DM pro Jahr und Kind noch familienfreundlicher geworden. Damit auch Familien mit relativ geringen Einkommen in den Genuß des vollen Förderbetrags kommen, wurde durch das im Februar 1992 verabschiedete Steueränderungsgesetz 1992 die Abzugsfähigkeit des Baukindergeldes auf die Steuerschuld mehrerer Jahre ausgedehnt (Nummer 39). Zur Stärkung des gegenwärtig rückläufigen Eigenheimbaus enthält das Steueränderungsgesetz weitere Verbesserungen der steuerlichen Wohneigentumsförderung, wie höhere Absetzsmöglichkeiten im Rahmen der Grundförderung (§ 10 e Einkommensteuergesetz), eine höhere Flexibilität bei den Abzügen und einen zeitlich begrenzten Schuldzinsenabzug für eigengenutzte neue Wohnungen (Nummer 39).

Die direkte Förderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus wurde auch im Berichtszeitraum gesteigert und auf hohem Niveau fortgeführt. Einen zusätzlichen direkten Beitrag zur Angebotsausweitung zugunsten einkommensschwächerer Wohnungssuchender leistet der Bund durch die Aufstockung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau 1992 auf 2 Mrd. DM sowie die Bereitstellung von Bundesmitteln in Höhe von 700 Mio. DM für das Sonderprogramm zugunsten von Regionen mit erhöhter Wohnungsnachfrage. Die Mittel des Sonderprogramms werden außerhalb des 1. Förderweges eingesetzt. Mit den Ländern wurde zudem vereinbart, die Bewilligungsmieten stärker an den Marktmieten zu orientieren. Dadurch kann eine wesentlich größere Zahl an Neubauwohnungen gefördert werden, als dies im förderintensiven 1. Förderweg möglich wäre (Nummer 42).

b) Neue Länder

27. Der Einigungsvertrag sieht die Überführung des Wohnungssektors aus der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft vor. Er enthält eine Reihe wichtiger miet-

rechtlicher Regelungen, mit denen der Weg für mehr Investitionen geebnet und die Rechte der Mieter in den neuen Bundesländern wirksam gesichert werden. Das in den alten Ländern geltende Mietrecht wird schrittweise auch im Beitrittsgebiet eingeführt. Die bewährten Regelungen bieten Schutz vor ungerechtfertigten Mieterhöhungen und willkürlichen Kündigungen. Darüber hinaus sorgen spezielle Übergangsbestimmungen in den ersten Jahren für einen verstärkten Kündigungsschutz.

Besonders hervorzuhebende Regelungen sind:

- Weitgehender Ausschluß von Eigenbedarfskündigungen bis Ende 1992; die Bundesregierung prüft, ob diese Regelung — ggfs. in modifizierter Form — über das Jahr 1992 verlängert werden soll.
- Einführung des Vergleichsmietensystems bei den Mieten von freifinanzierten Neubauwohnungen sowie von Wohnungen, die auf Dauer zu Wohnzwecken nicht mehr benutzbar sind und grundlegend instandgesetzt werden: hier gilt bereits seit dem 3. Oktober 1990 das marktorientierte Vergleichsmietensystem;
- Möglichkeit der Umlegung der Kosten von Modernisierungsmaßnahmen zur Wohnwertverbesserung und Energieeinsparung bis zu 11 v. H. der Aufwendungen auf die Jahresmiete.

Außerdem wird die Bundesregierung im Einigungsvertrag ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates

- den höchstzulässigen Mietzins unter Berücksichtigung der Einkommensentwicklung anzuheben,
- die Umlage der Betriebskosten zuzulassen,
- beim Abschluß neuer Mietverträge ab 31. Dezember 1992 bestimmte Zuschläge sowie den Abschluß von Staffelmietverträgen zu erlauben sowie
- zu bestimmen, daß bis zum 1. Januar 1996 bei erheblichen Instandsetzungsmaßnahmen eine Erhöhung der jährlichen Miete in einem bestimmten Umfang der aufgewendeten Kosten verlangt werden kann.

Mit der Freigabe (und Einführung des Vergleichsmietensystems) für Neubaumieten sowie für Mieten in Wohnungen, die durch Umbau und grundlegende Instandsetzung als Wohnraum neu bereitgestellt werden, sind die Weichen dafür gestellt worden, daß bei entsprechender Nachfrage das Angebot zügig ausgeweitet werden kann. Der freifinanzierte Wohnungsneubau wird voraussichtlich rasch an Bedeutung gewinnen, weil im Zuge der steigenden Einkommen die Zahl der Haushalte, die sich auch freifinanzierte Neubauwohnungen leisten können, deutlich zunehmen wird.

Mit Zustimmung des Bundesrates hat die Bundesregierung mit Wirksamkeit zum 1. Oktober 1991 Verordnungen über die Erhöhung der Grundmieten und über die Umlage der Betriebskosten auf die Mieten erlassen (Nummer 54). Danach können ab diesem Zeitpunkt die Grundmieten unter Berücksichtigung des Wohnwerts um durchschnittlich 1 DM pro m² monatlich angehoben und alle Betriebskosten, bei

Begrenzung der umlagefähigen Heiz- und Warmwasserkosten auf 3 DM pro m² monatlich, auf die Mieten umgelegt werden.

Die ab 1. Oktober 1991 zulässigen Mieterhöhungen sowie die Umlage der Betriebskosten werden die meisten Vermieter in die Lage versetzen, die unbedingt erforderlichen Instandhaltungs- und Instandsetzungsinvestitionen durchzuführen. Die Mieterhöhungen reichen aber in der Regel nicht aus, den in der Vergangenheit aufgelaufenen Instandhaltungstau abzubauen. Die dafür von der Bundesregierung ursprünglich geplante Verordnung zur Instandsetzungskostenumlage ist auf Wunsch der Länder nicht erlassen worden. Um den Erhalt und die Verbesserung des Wohnungsbestandes voranzutreiben, hat die Bundesregierung ein umfangreiches Förderpaket zur Förderung von Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen beschlossen. Dazu gehören steuerliche Hilfen ebenso wie die direkte Förderung über verbilligte Kredite oder Zuschüsse. Außerdem können mit den Mitteln für den sozialen Wohnungsbau, die in den alten Ländern fast ausschließlich der Förderung von Neubaumaßnahmen vorbehalten sind, in den neuen Ländern auch Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen gefördert werden. Dadurch kann die Wohnungsversorgung weniger gut verdienender Haushalte in vielen Fällen mit einem geringeren finanziellen Aufwand verbessert werden als durch den Bau neuer Wohnungen.

Ein wichtiges Ziel der Wohnungspolitik ist auch die Förderung der Wohneigentumsbildung, die dem Wunsch vieler Bürger entspricht. Denn der Anteil selbstnutzender Eigentümer ist in den neuen Ländern mit gut 20 % nur etwa halb so hoch wie in den alten Ländern. Deshalb wird die Privatisierung von Mietwohnungen durch den Bund gefördert. Wegen der großen Bereitschaft vieler Eigentümer, in die eigene Wohnung zu investieren, wird davon ein erheblicher Impuls zur Verbesserung der Wohnqualität ausgehen. In vielen Fällen ist es ein geeigneter Weg für die bisherigen Mieter, die Modernisierung und Instandsetzung ihrer Wohnung selbst in die Hand zu nehmen. Durch Modellvorhaben wird das Ingangkommen dieses Privatisierungsprozesses vom Bund gefördert.

II. Wohnungsmarkt und Mietentwicklung

II.1. Alte Länder

28. Die Anspannung des Wohnungsmarktes hat im Laufe des Berichtszeitraums noch zugenommen. Das war vor allem auf folgende Ursachen zurückzuführen:

— Zu einem Anstieg der Wohnungsnachfrage hat im Berichtszeitraum die hohe Zahl von Zuwanderern beigetragen. Im Jahr 1990 wanderten 397 000 Aussiedler und 342 000 Übersiedler bzw. Zuzügler aus den neuen Bundesländern in die alten Bundesländer ein. Im Jahr 1991 war ein erheblicher Rückgang der Einwanderungszahlen zu verzeichnen, allerdings waren sie im längerfristigen Vergleich immer noch hoch.

— Wie schon im Berichtszeitraum des letzten Mietberichts hat sich auch in den Jahren 1989 bis 1991 die „Wohnkaufkraft“ wieder deutlich erhöht. Gemessen an den verfügbaren Realeinkommen der Haushalte stieg sie im Zeitraum 1989—1990 um 8 % und ist auch 1991 weiter angestiegen. Wegen der hohen Ausgabenneigung für große und gut ausgestattete Wohnungen nimmt im Zuge steigender Einkommen auch die Wohnungsnachfrage zu. Der einkommensbedingte Zuwachs der Wohnungsnachfrage wurde durch die demographische Entwicklung noch verstärkt. Die Zahl der Haushalte wächst aufgrund von frühzeitigen Haushaltsneugründungen durch die geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre, wegen höherer Scheidungsquoten und des infolge einer gestiegenen Lebenserwartung längeren Verbleibs älterer Menschen in der eigenen Wohnung.

— Die Fertigstellungen von Wohnungen stiegen zwar im Berichtszeitraum spürbar an, reichten aber nicht aus, um die höhere Nachfrage auszugleichen. Nach Zuwächsen in Höhe von 14,4 % und 7,5 % in den Jahren 1989 und 1990 ist für das Jahr 1991 von einem Anstieg in der Größenordnung um 20 % auf insgesamt gut 300 000 Fertigstellungen auszugehen. Die geringere Dynamik der Neubauentwicklung im Jahre 1990 war nach Angaben des Statistischen Bundesamtes von einem erheblichen Anstieg begonnener, aber noch nicht fertiggestellter Bauvorhaben begleitet. Als mögliche Erklärungen dafür kommen Kapazitätsengpässe vor allem im Ausbaugewerbe sowie die Umstrukturierung des Wohnungsneubaus in Richtung des Geschößwohnungsbaus mit seinen in der Regel längeren Bauzeiten in Betracht. Der allem Anschein nach wieder deutlich stärkere Anstieg der Neubautätigkeit im Jahre 1991 hatte sich bereits mit der sprunghaften Zunahme der Baugenehmigungen um 40 % auf 390 000 im Jahre 1990 angekündigt. Außerdem trägt die hohe Zahl bereits 1990 begonnener Bauvorhaben zu dem Anstieg der Fertigstellungen in 1991 bei.

Tragende Säule der derzeitigen positiven Wohnungsbauentwicklung ist der Aufschwung im Geschößwohnungsbau, der in den Jahren 1989 und 1990 Wachstumsraten mit steigender Tendenz vorzuweisen hatte. Nach den bisher vorliegenden Ergebnissen zu den Fertigstellungen 1991 hat dieser Trend auch 1991 angehalten. Daran zeigt sich, daß im freifinanzierten Mietwohnungsbau trotz höherer Kosten offenbar wieder wettbewerbsfähige Renditen erzielt werden können. Das ist vor allem auf höhere Mieterträge und wieder positive Wertsteigerungserwartungen zurückzuführen. Auch die im Jahr 1989 von der Bundesregierung vorgenommene Verbesserung der Abschreibungsmöglichkeiten hat die Rentabilität des Baus von Mietwohnungen verbessert. In den hohen Steigerungsraten des Geschößwohnungsbaus haben aber auch die größeren Anstrengungen im sozialen Wohnungsbau ihren Niederschlag gefunden. Auffällig ist außerdem das hohe Plus bei den Fertigstellungen im Gebäudebestand, d. h. der Neuschaffung von Wohnungen durch Aus-, Um- und Anbaumaßnahmen. Dieser Zuwachs ist das Ergebnis mietrechtlicher Regelungen und der umfangreichen Förderung sol-

cher Maßnahmen durch Bereitstellung zinsverbilligter Kredite sowie die Einführung zeitlich begrenzter Sonderabschreibungen.

Die Zunahme der Fertigstellungen wird mitgetragen von den deutlichen Aufwärtstendenzen im sozialen Wohnungsbau. Im Jahr 1990 wurde mit knapp 93 000 bewilligten Wohnungen in allen drei Förderwegen zusammengenommen ein Plus von 36 % gegenüber dem Vorjahr erreicht. Damit hat der soziale Wohnungsbau Anschluß an das zu Beginn der 80er Jahre gewohnte hohe Niveau gefunden. Am gesamten Förderergebnis hatten die Mietwohnungen mit 59 000 Wohnungen den größten Anteil. Sie verzeichneten einen überproportionalen Anstieg um fast 50 %. Der Neubau von Sozialwohnungen versorgt die Kommunen mit zusätzlichen Belegungsrechten, die sie zur Unterbringung nicht ausreichend versorgter Haushalte dringend benötigen. Denn angesichts des Auslaufens von Sozialbindungen aufgrund vorzeitiger und planmäßiger Rückzahlungen öffentlicher Mittel

und einer geringen Fluktuationsrate im Sozialwohnungsbestand ist auch ein rascher Neubau belegungsgebundener Bestände unverzichtbar.

Gebremst wurde die Neubauentwicklung durch den zuletzt insgesamt rückläufigen Eigenheimbau (siehe Tabelle 1). Dadurch sind Mietwohnungen nicht in dem erhofften und notwendigen Umfang freigemacht worden. Viele Eigenheimer hatten offensichtlich Schwierigkeiten, die höheren Herstellungs- und Finanzierungskosten zu verkraften. Anders als die Bauherren von Mietwohnungen, die Schuldzinsen steuerlich geltend machen können und bei denen höhere Baukosten mit entsprechend höheren Abschreibungsrechten verbunden sind, müssen Eigenheimer für Kostensteigerungen in der Regel in voller Höhe selbst aufkommen, weil Schuldzinsen nicht steuerlich absetzbar sind (siehe dazu Nummer 39) und der im Rahmen der steuerlichen Wohneigentumsförderung anrechenbare Höchstbetrag oft schon überschritten ist.

Tabelle 1
(zu Nummer 28)

Entwicklung der Fertigstellungen 1980 bis 1990

Jahr	Fertiggestellte Wohnungen				
	in Wohn- und Nichtwohngebäuden	darunter in neuerrichteten Wohngebäuden			
		insgesamt	davon in		
			Einfamilienhäusern	Zweifamilienhäusern	Mehrfamilienhäusern ¹⁾
1980	388 904	363 094	160 347	88 720	114 027
1981	365 462	337 968	129 729	90 318	117 921
1982	347 002	315 336	101 558	87 400	126 378
1983	340 781	312 217	88 150	78 924	145 143
1984	398 373	366 816	93 477	82 510	190 829
1985	312 053	284 438	83 668	68 068	132 702
1986	251 940	227 721	79 627	61 798	86 296
1987	217 343	196 112	81 809	43 300	71 003
1988	208 621	186 191	90 953	32 426	62 812
1989	238 617	214 438	105 522	35 318	73 598
1990	256 488	224 080	93 685	33 664	96 731

¹⁾ Einschließlich Wohnungen in Wohnheimen

Aufgrund der stark angewachsenen Nachfrage nach Wohnungen weist der Mietenindex eine deutlich steigende Tendenz aus. Nachdem im Jahre 1987 der Mietanstieg einen Tiefstand von jahresdurchschnittlich 1,6 % erreicht hatte, erhöhten sich seitdem die Mietsteigerungsraten kontinuierlich bis auf 4,3 % im Jahre 1991.

29. Wie im Gesetz zur dauerhaften sozialen Verbesserung der Wohnsituation im Land Berlin aus dem Jahr 1987 geregelt, ist am 31. Dezember 1991 die Begrenzung der Miethöhe bei der Wiedervermietung von Altbauwohnungen in Berlin entfallen. Mit Auslaufen dieser Übergangsregelung wird im Berliner

Altbauwohnungsbestand eine stärker marktorientierte Mietpreisbildung möglich, ohne daß davon erhebliche Mietsteigerungen ausgehen werden. Der Wegfall der besonderen Kappungsgrenze bei Wiedervermietung hat direkte Auswirkungen ausschließlich auf die Mieten von neuabgeschlossenen Mietverträgen, so daß angesichts der niedrigen Fluktuationsrate im Altbaubestand nur sehr wenige Wohnungen betroffen sind. Der durch den Wegfall der Kappungsgrenze etwas größer gewordene Mietanhebungsspielraum kann sich also auch nur allmählich auf das Vergleichsmietenniveau auswirken. Hohe Mietsprünge bei Neuabschlüssen von Verträgen sind auch nach Wegfall der 10%igen Kappungsgrenze nicht

möglich, da nach § 5 Wirtschaftsstrafgesetz in der Regel nur Mietabschlüsse bis 20% oberhalb der Vergleichsmiete zulässig sind. Bei der geltenden Rechtslage werden die Berliner Altbaumieten, für die nach Aufhebung der Mietpreisbindung im Jahr 1987 in laufenden Verträgen bis Ende 1994 nur Anhebungen von jährlich 5% zulässig sind, also auch künftig weit unter dem Niveau in anderen westdeutschen Ballungsräumen liegen.

Die Beibehaltung der 10%-Grenze hätte die Marktsplaltung zwischen Alt- und Neubauwohnungen vertieft: In Berlin selbst liegen die Wiedervermietungs-mieten für nicht preisgebundene Nachkriegswohnun-gen bei 17 DM pro qm monatlich und mehr. Als Folge der noch weit unter dem Marktniveau liegenden Altbaumieten sind bei Neuabschlüssen von Verträgen Abstandszahlungen oder sonstige Ausgleichszahlun-gen üblich, die von einkommensschwachen Haushal-ten in der Regel nicht aufgebracht werden können und die außerdem nicht wohn-geldfähig sind.

Eine Überwindung der Engpässe auf dem Berliner Wohnungsmarkt wird nur möglich sein, wenn das Wohnungsangebot deutlich ausgeweitet wird. Eine Verlängerung der 10%-Regelung, wie vom Bundesrat gefordert, hätte hier gerade die falschen Signale gesetzt. Eingriffe in das Mietrecht, auch wenn auf Altbauten begrenzt, schrecken nämlich letztlich auch Neubauinvestoren ab.

II.2. Neue Länder

30. Das Wohnungswesen in den neuen Bundeslän-dern befindet sich mitten in dem Übergang von der Planwirtschaft in die soziale Marktwirtschaft. Die ersten Schritte waren das Inkrafttreten des Bürgerli-chen Gesetzbuches, die mietrechtlichen Regelungen im Einigungsvertrag, die Mietenreform sowie das zeitgleich zum 1. Oktober 1991 in Kraft getretene Sonderwohngeld. Von einem funktionierenden Markt für Wohnungen kann indes noch nicht gesprochen werden, da die Grundmieten im Wohnungsbestand Höchstgrenzen unterliegen, die nur im Fall der Umlage von Modernisierungskosten überschritten werden können. Allein bei Neubauten und grundle-gend sanierten, zuvor nicht mehr bewohnbaren Gebäuden ist gegenwärtig eine freie Mietpreisgestal-tung möglich. Zudem können die Nebenkosten, wie auch in den alten Ländern, auf die Mieter umgelegt werden, wobei jedoch bei den Heizkosten Obergren-zen festgelegt worden sind.

Mit dem Ende der DDR sind die Fehlentwicklungen der Vergangenheit in ihrem ganzen Ausmaß zu Tage getreten. Viele Wohnungen sind in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand: Von den derzeit ca. 7 Millionen Wohnungen müssen 1 bis 2 Millionen dringend saniert werden, über 500 000 Wohnungen dürften im Augenblick nicht mehr bewohnbar sein. Die relativ geringe Bautätigkeit in der Vergangenheit hatte außerdem zur Folge, daß nur zwischen 40 und 50% der Wohnungen auf Nachkriegsbauten entfal-len, während in den alten Bundesländern knapp 70% des Wohnungsbestandes nach dem Krieg errichtet wurden. Die Wohnfläche pro Kopf betrug in den

neuen Bundesländern laut amtlicher Statistik im Jahr 1989 27,4 qm gegenüber 35,5 qm — im Jahr 1987 — in den alten Bundesländern.

Auch bei der Ausstattung der Wohnungen besteht im Vergleich zu den westlichen Bundesländern ein erheblicher Nachholbedarf. Ca. 40% der Wohnungen sind mit Sammelheizungen (Fernheizung, Zentral- und Etagenheizung) ausgestattet (alte Bundesländer: 75%), 84% verfügen über Bad oder Dusche und 76% über ein Innen-WC (alte Bundesländer: 96% und 98,4%).

31. Die „Wohnkaufkraft“ nimmt infolge des konti-nuierlichen Einkommenswachstums ständig zu. Die Beschäftigteneinkommen sind 1991 im Jahresdurch-schnitt um etwas mehr als 30% angestiegen und haben Ende des Jahres gut 50% des Westniveaus erreicht. Bezogen auf die Haushaltseinkommen ist der Abstand wegen der höheren Erwerbsquote der Frauen in den neuen Ländern im Durchschnitt sogar deutlich niedriger. Wegen der Koppelung von Arbeitslosengeld und effektiven Bruttolöhnen verbes-sert sich dadurch auch die wirtschaftliche Situation der Arbeitslosen. Auch die Lage der Rentner hat sich deutlich gebessert. Nach zwei Rentenanhebungen um insgesamt mehr als 32% im Jahr 1991 wurden zum 1. Januar 1992 die Renten noch einmal um knapp 12% angehoben. Damit haben die Renten in den neuen Bundesländern im Durchschnitt bereits ca. 57% des Westniveaus erreicht. Nach der Prognose des Jahres-wirtschaftsberichts der Bundesregierung zeigt auch 1992 die Entwicklung der Einkommen deutlich nach oben. Trotz der bestehenden Beschäftigungspro-bleme wird für das verfügbare Einkommen der priva-ten Haushalte im Jahresdurchschnitt 1992 ein Zuwachs von durchschnittlich 16—20% vorherge-sagt, wobei gleichzeitig mit Preissteigerungen von 12—14% gerechnet wird.

Die auch in Zukunft zu erwartenden relativ hohen Einkommenssteigerungen werden die Wohnungs-nachfrage in den neuen Bundesländern stark anstei-gen lassen. Ein erheblicher Teil der für das Wohnen verwandten Einkommenszuwächse wird für mehr Wohnqualität ausgegeben werden.

32. Eine bessere Wohnungsversorgung ist nur zu erreichen, wenn die mit einer höheren Wohnqualität verbundenen Kosten durch die Mieten abgedeckt werden. Deshalb hat die Bundesregierung mit Zustim-mung des Bundesrates Rechtsverordnungen zur Erhö-hung der Grundmieten und zur Umlage der Betriebs-kosten beschlossen, wodurch die Grundlagen für mehr Investitionen in den Wohnungsbestand geschaf-fen wurden. Die Bruttokaltmieten (Grundmiete plus kalte Betriebskosten) sind durch die Mietenreform im Durchschnitt von ca. 0,90 DM auf etwa das Vierfache angestiegen. Diese Steigerungen wurden allerdings auf der Basis von Vorauszahlungen für die kalten Betriebskosten errechnet, die sich voraussichtlich in vielen Fällen als zu hoch erweisen werden. Neben der Anhebung der Grundmieten um durchschnittlich 1 DM führt auch die Umlage der Betriebskosten auf die Mieter zu einer finanziellen Entlastung der Woh-nungseigentümer, da diese vor der Mietenreform auch für die kalten Betriebskosten selbst aufkommen mußten.

Trotz noch immer nicht kostendeckender Mieten hat die Verbesserung der Ertragslage durch die Mietreform zusammen mit der 11 %-Umlage von Modernisierungskosten und den von der Bundesregierung beschlossenen Förderprogrammen viele Vermieter veranlaßt, Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen in Angriff zu nehmen. Welche Dynamik der jetzt in Gang gekommene Investitionsprozeß in Zukunft entfalten wird, hängt in erster Linie von der Entwicklung der Ertragslage in der Wohnungswirtschaft und damit vor allem von der zukünftigen Mietentwicklung ab. Wegen der großen Bedeutung der Einkommensentwicklung für die Mieten bestimmt letztendlich das allgemeine Wirtschaftswachstum in den neuen Ländern auch das Investitionstempo in der Wohnungswirtschaft.

Die Fertigstellungen in den neuen Ländern sind von gut 83 000 Wohnungen im Jahre 1989 auf 60 000 Wohnungen im Jahre 1990 gefallen. Sie sind im Jahre 1991 noch weiter zurückgegangen. In diesen Zahlen schlägt sich auch bereits die Umstrukturierung des Wohnungsneubaus von den Großsiedlungsprojekten zu differenzierten nachfrageabhängigen Baumaßnahmen nieder. Haupthindernisse für eine Zunahme des Neubaus sind noch offene Vermögensfragen und fehlende Bauplanungen sowie hohe Grundstücks- und Baukosten.

Im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung werden nicht nur die Einkommen zunehmen, sondern die Einkommensverteilung wird auch eine weit größere Streuung um das durchschnittliche Einkommensniveau aufweisen, als das in der DDR der Fall war. Dadurch wird in näherer Zukunft eine ganze Reihe von Haushalten in der Lage sein, Neubauwohnungen anzumieten oder als Eigentümer zu erwerben, so daß mit einer baldigen Zunahme der Fertigstellungen zu rechnen ist. Darüber hinaus trägt die Förderung im sozialen Wohnungsbau sowie die verbesserte steuerliche Wohneigentumsförderung zu einem Anstieg des Neubauvolumens bei.

III. Mietpolitik in den alten Bundesländern

33. Die Wohnungspolitik der Bundesregierung orientiert sich an dem Leitgedanken, daß der Nachfrageüberhang auf dem Wohnungsmarkt und der daraus resultierende Mietauftrieb durch eine zügige Ausweitung des Wohnungsangebots so schnell wie möglich abgebaut werden müssen. Nur so lassen sich die Folgen der Engpässe auf dem Wohnungsmarkt wie z. B. ein hoher Mietanstieg bei Wiedervermietung beseitigen. Um das Ziel einer zügigen Ausweitung des Wohnungsangebots zu erreichen, setzt die Wohnungspolitik der Bundesregierung in erster Linie auf verlässliche Rahmenbedingungen zur Stützung der privaten Investitionsbereitschaft, eine wirkungsvollere Wohneigentumsförderung und eine sowohl effizienter ausgestaltete wie auch finanziell ausgeweitete direkte Förderung, um so unmittelbar zu einer Verbesserung der Wohnungsversorgung der Zielgruppen des sozialen Wohnungsbaus beizutragen.

III.1. Mietrecht: Sozial und marktkonform

34. Die Zuspitzung der Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt hat von verschiedener Seite zu der Forderung geführt, zur Begrenzung des Mietanstiegs verstärkt in das bestehende Mietrecht einzugreifen. Typische Forderungen sind die Begrenzung der Neuvertragsmieten auf nicht mehr als 5 % oder 10 % oberhalb der Vergleichsmiete oder die Einbeziehung von Mietabschlüssen der letzten zehn Jahre — statt wie nach geltendem Recht nur der letzten drei Jahre — in die Berechnung der Vergleichsmiete. Besonders gravierende Auswirkungen auf die Mietentwicklung sind von einer engen Bindung der Neuvertragsmieten an die Vergleichsmieten zu erwarten, da die Dynamik der Vergleichsmietenentwicklung in wesentlichem Maße über die Neuvertragsmieten gespeist wird. Auf Grund der Konstruktion der Vergleichsmiete könnte eine Begrenzung der Neuvertragsmiete auf z. B. 5 % oberhalb der Vergleichsmiete in kürzester Zeit faktisch auf einen Mietenstopp hinauslaufen.

Werden die Mieterhöhungsspielräume im Wohnungsbestand durch das Mietrecht stark eingeschränkt, kann im Wohnungsbau nur dann noch eine angemessene Rendite erzielt werden, wenn die Anfangsmieten entsprechend ansteigen. Bei im Extremfall ganz starren Mieten würden sich Anfangsmieten in Höhe der Kostenmieten im sozialen Wohnungsbau (vor Abzug der Förderung) ergeben, die vor allem in den Ballungszentren weit über den Erstvertragsmieten im freifinanzierten Wohnungsbau liegen (Nummer 48), wobei noch die in der Regel bessere Lage und Ausstattung der freifinanzierten Wohnungen zu berücksichtigen ist. Während zur Finanzierung von nach und nach steigenden Mieten in der Regel Einkommenssteigerungen zur Verfügung stehen, müssen die Anfangsmieten aus dem verfügbaren Einkommen bei Fertigstellung aufgebracht werden. Eine durch das Mietrecht erzwungene Vorwegnahme zukünftiger Mietsteigerungen über entsprechend höhere Anfangsmieten wäre für die ganz überwiegende Mehrheit der Haushalte nicht finanzierbar. Die Folgen wären erhebliche Einbußen beim Neubau.

35. Gravierende Eingriffe in das Mietrecht sind der falsche Weg, da sie das Wohnungsangebot verringern und so zu einer weiteren Verschärfung der Wohnungsmarktengpässe beitragen würden. Dadurch würde in ganz besonderem Maße die Lage der weniger gut verdienenden Haushalte verschlechtert, da bei Nachfrageüberhang und rigidem Mietrecht die Herausbildung grauer Märkte unvermeidlich ist und die dann geforderten Nebenleistungen oder Abstandsleistungen gerade die Chancen einkommenschwacher Mieter bei dem Wettbewerb um knappe Wohnungen verringern würden.

Die Wohnungsprobleme lassen sich nur lösen, wenn es gelingt, ausreichend privates Kapital für den Wohnungsbau zu gewinnen. Wegen des Wettbewerbs um knappes Kapital müssen deshalb investitionsfördernde Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt geschaffen werden. Zusätzliche Neubauwohnungen auch außerhalb des sozialen Wohnungsbaus kommen auch den einkommenschwachen Mietern

zugute: Ziehen einkommensstarke Haushalte in Neubauwohnungen, machen sie in der Regel günstigere Wohnungen frei oder verringern den Nachfragedruck auf den Wohnungsbestand, so daß auch einkommensschwächere Haushalte wieder besser versorgt werden können.

36. Der anhaltende Nachfrageüberhang hat es allerdings vorübergehend notwendig gemacht, die Mieter in laufenden Verträgen besser vor überzogenen Mietanhebungen zu schützen. Bei hohen Mietsprüngen wäre sonst zu befürchten, daß Mieter mit geringen und mittleren Einkommen trotz des Wohngeldes zur Aufgabe ihrer Wohnungen gezwungen sein könnten. Die Bundesregierung beabsichtigt deshalb, durch ein Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts das Miethöhegesetz dahingehend zu ändern, daß nur Mieten (ohne Betriebskosten) unterhalb 8 DM wie schon nach der bisherigen Regelung um bis zu 30 % in drei Jahren angehoben werden können, solange dadurch die ortsübliche Vergleichsmiete nicht überschritten wird. Wird durch die Mietanhebung die 8-DM-Grenze überschritten, so darf die Miete nach der Anhebung in dem für die Kappungsgrenze relevanten Dreijahreszeitraum nicht höher als 9,60 DM sein. Der Mieterhöhungsspielraum für Mieten, die über 8 DM liegen, soll von 30 % auf 20 % in drei Jahren reduziert werden, solange es durch die Erhöhung nicht zu einer Überschreitung der Vergleichsmiete kommt. Die Vorschrift soll für fünf Jahre und nur für Wohnungen gelten, die vor dem 1. Januar 1981 fertiggestellt worden sind.

Von dieser befristeten Einschränkung der Mietsteigerungen werden keine größeren Auswirkungen auf das Investitionsverhalten ausgehen, da auch in der Fünf-Jahres-Frist der Neuregelung eine jährliche Steigerungsrate bis zu gut 6 % zulässig bleibt und Neubauten ebenso wie Bestandswohnungen mit relativ niedrigen Mieten nicht betroffen sind. Außerdem liegen Mieterhöhungen in laufenden Verträgen in der Regel weit unter der auch in der Zukunft zulässigen Steigerungsrate von gut 6 %.

Das Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts sieht zudem eine Verschärfung des § 5 Wirtschaftsstrafgesetz vor. Dadurch sollen Mieter — auch bei Neuvermietung — vor überhöhten Mieten wirkungsvoll geschützt werden. Nach der vorgesehenen Änderung darf die Miete nicht um mehr als 20 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Diese Grenze kann nur überschritten werden, wenn dies zur Deckung der laufenden Kosten einer erstmalig vermieteten Neubauwohnung erforderlich ist oder wenn eine Wohnung wieder vermietet wird, deren zuletzt gezahlte Miete bereits über der 20 %-Grenze liegen durfte. Mit der Festlegung der 20 %-Grenze folgt die Bundesregierung der Rechtsprechung. Die zur Kostendeckung benötigten höheren Entgelte dürfen aber nach der Rechtsprechung zum Wuchertatbestand des § 302a StGB nicht um mehr als 50 % über der Vergleichsmiete liegen.

Die Wohnungsknappheit hat dazu geführt, daß Wohnungsvermittler Wohnungssuchenden oft hohe Vermittlungsentgelte abverlangen, die in keinem vertretbaren Verhältnis mehr zur Dienstleistung der Vermittler stehen. Deshalb soll durch Änderung des § 2 des Wohnungsvermittlungsgesetzes für die Courtage, die

der Wohnungsvermittler dem Wohnungssuchenden in Rechnung stellen kann, eine Obergrenze von zwei Monatsmieten festgelegt werden.

37. Eine von den Vermietern wie auch den Mieterverbänden gleichermaßen begrüßte Maßnahme ist die vorgesehene Wiedereinführung von vertraglichen Gleitklauseln zur Anhebung der Miethöhe. Mit dieser Neuregelung wird ein Element zusätzlicher Vertragsfreiheit im Mietwohnungsmarkt geschaffen, das Vermieter und Mieter einvernehmlich als Alternative zum gesetzlichen Vergleichsmietenprinzip nutzen können. Es sollen jedoch nur solche Gleitklauseln zulässig sein, die nach dem Währungsgesetz genehmigungsbedürftig sind und auch genehmigt werden. Das bedeutet, daß in der Regel nur die Entwicklung der Lebenshaltungskosten als Mietanpassungsmaßstab in Frage kommt. Voraussetzung wird außerdem sein, daß der Vermieter — mit Ausnahme des Rechts zur fristlosen Kündigung — nicht vor Ablauf von zehn Jahren kündigen kann.

Die Neuregelung kann einen wichtigen Beitrag zur Entspannung der Mietrechtsdiskussion leisten und in vielen Fällen das Vertrauensverhältnis zwischen Mieter und Vermieter verbessern. Für den Investor geben entsprechende Klauseln die Sicherheit, daß seine Mieterträge vor Inflationsverlusten geschützt werden. Sie sind außerdem wesentlich leichter zu handhaben als das Mieterhöhungsverfahren nach dem Vergleichsmietenprinzip.

38. Als häufiges Hindernis bei der Schaffung zusätzlicher Wohnungen im vorhandenen Gebäudebestand — z. B. durch Aufstockung oder Erweiterungsmaßnahmen — erweist sich der Kündigungsschutz bei Nebenräumen. Während bei Ausbaumaßnahmen, wie z. B. dem Ausbau des Dachgeschosses, die sog. „Teilkündigung“ von Nebenräumen im Rahmen des Wohnungsbauerleichterungsgesetzes im Jahr 1990 ermöglicht wurde, ist nach geltendem Recht eine Teilkündigung bei Aufstockungen und Erweiterungen vorhandener Gebäude nicht möglich. Jetzt soll — ebenfalls im Rahmen des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts — die Teilkündigung von Nebenräumen bei gleichzeitiger Einführung einer einheitlichen Kündigungsfrist von drei Monaten auch auf die Fälle der Ausbau- und Erweiterungsmaßnahmen ausgedehnt werden.

Damit Wirtschaftsunternehmen verstärkt in den Wohnungsbau investieren, soll der Werkwohnungsbau, der gegenwärtig nur noch einen relativ geringen Beitrag zur Erhöhung des Wohnungsangebotes leistet, attraktiver werden. Die Zurückhaltung vieler Unternehmen ist vor allem darauf zurückzuführen, daß sie nach geltendem Mietrecht nicht in dem von ihnen gewünschten Maße über die errichteten Wohnungen verfügen können, wenn das Arbeitsverhältnis mit einem Mieter einer Werkwohnung beendet ist. Deshalb ist vorgesehen, die Beendigung des Mietverhältnisses bei Werkwohnungen besser berechenbar zu machen, indem die Regelung des § 564 c BGB auch auf Werkwohnungen ausgedehnt wird. Danach können Zeitmietverträge bis zu fünf Jahren ohne Verlängerungsanspruch des Mieters abgeschlossen werden. Bei Mietverhältnissen über Werkwohnungen unter zehn Jahren Dauer soll eine Werkwohnung mit einer

dreimonatigen Kündigungsfrist nicht nur bei dringendem, sondern auch bei einfachem Betriebsbedarf gekündigt werden dürfen.

III.2. Ausweitung des Wohnungsangebots

39. Die Lage am Wohnungsmarkt kann sich nur verbessern, wenn das Wohnungsangebot zügig ausgeweitet wird. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung bereits im Jahr 1989 ein umfangreiches wohnungspolitisches Maßnahmenbündel beschlossen, das im letzten Wohngeld- und Mietenbericht ausführlich wiedergegeben wurde (Nummer 30). Um dem mittlerweile in Schwung gekommenen Wohnungsbau zusätzlichen Auftrieb zu verleihen, hat die Bundesregierung am 17. Oktober 1991 ein weiteres wohnungspolitisches Programm verabschiedet. Ziel ist neben einer verstärkten Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus (Nummer 42) die Ausweitung des Eigenheimbaus. Der Eigenheimbau hatte zuletzt wegen hoher Zinsen und Kostensteigerungen deutliche Einbußen zu verzeichnen. Deshalb liegt ein Schwerpunkt des neuen Programms der Bundesregierung bei der Verbesserung der Eigenheimförderung. Der Eigenheimbau entlastet in hohem Maße auch die Mietwohnungsmärkte, da neue Eigenheimer häufig relativ preisgünstige Mietwohnungen frei machen und sie in jedem Falle nicht mehr als Nachfrager nach Mietwohnungen auftreten.

Durch eine verbesserte Wohneigentumsförderung sollen in erster Linie die Haushalte stärker unterstützt werden, die an der Schwelle zum Wohneigentum stehen. Im Rahmen des Steueränderungsgesetzes 1992 wurde beschlossen, daß die maximal möglichen Absetzbeträge nach § 10e EStG im ersten bis vierten Jahr nach dem Bau oder Erwerb von bisher 5 % auf 6 % erhöht werden. Gleichzeitig wird die Flexibilität bei den Abzügen gesteigert, indem eine Nachholung zunächst nicht in Anspruch genommener Abzugsbeträge innerhalb des gesamten achtjährigen Förderzeitraums zugelassen wird. Durch diese Regelungen wird der hohen Anfangsbelastung des Eigenheimerwerbers besser Rechnung getragen, und die steuerliche Förderung kann der individuellen Kostenbelastung und Einkommens- bzw. Steuerlastentwicklung angepaßt werden.

Beim Baukindergeld ist durch das Steueränderungsgesetz 1992 die Möglichkeit des Vor- und Rücktrags auf mehrere Jahre (auch vor dem Bezug) eingeführt worden, wenn der Abzugsbetrag nach § 34f Einkommensteuergesetz die Steuerschuld des betreffenden Jahres übersteigt. Damit wird in der Regel eine volle Auszahlung des Baukindergeldes unabhängig von der Höhe der Steuerschuld in den ersten Jahren nach Einzug bewirkt. Somit kommen praktisch alle Eigentümerwerber — also auch Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen — in den Genuß dieser familienpolitisch erwünschten Zusatzförderung.

Eine wesentliche Ursache für den Nachfragerückgang bei Eigenheimen ist die derzeit hohe anfängliche Zinsbelastung, durch die viele Haushalte, die an der Schwelle zum Eigentumserwerb stehen, überfordert werden. Um auch diesen Haushalten eine

Chance zum Eigentumserwerb zu geben, wurde zusätzlich zu den o. g. Verbesserungen ein auf drei Jahre begrenzter Abzug der Schuldzinsen für eigen genutzte neue Wohnungen vom steuerpflichtigen Einkommen in Höhe von bis zu 12 000 DM jährlich eingeführt (bei Fertigstellung bzw. Erwerb im Jahr der Fertigstellung bis 31. Dezember 1994).

Mit diesen kombinierten Maßnahmen werden gerade Haushalte mit mittleren Einkommen deutlich besser gefördert als nach geltendem Recht. Die gestiegenen Zins- und Baukosten werden damit nicht mehr zum unüberwindlichen Hindernis für den Bau oder Erwerb eines Eigenheims.

40. Die Errichtung von Wohnungen im vorhandenen Gebäudebestand durch Umbau-, Ausbau- oder Erweiterungsmaßnahmen ist eine Möglichkeit, das Wohnungsangebot schnell und ohne Belastung der bereits stark angespannten Baulandmärkte zu erweitern. Die Schaffung zusätzlicher Mietwohnungen wird deshalb durch steuerliche Sonderabschreibungen oder — alternativ — zinsgünstige Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau gefördert. Seit dem Herbst 1989 wurde das Kreditvolumen schrittweise — zuletzt im Rahmen des wohnungspolitischen Konzepts nochmals um 1 Mrd. DM — auf insgesamt 5 Mrd. DM aufgestockt, die Zahl der geförderten Wohnungen beläuft sich auf ca. 100 000 Einheiten.

41. Die Ausweitung des Wohnungsbaus ist nur möglich bei ausreichend ausgewiesenem, erschlossenem und verfügbarem Bauland. Die Baulandreserven der 80er Jahre sind weitgehend verbraucht. Eine Neuorientierung der Baulandpolitik durch Neuausweisung, Erschließung und Mobilisierung von Wohnbauland durch die Gemeinden ist deshalb dringend geboten. Dabei müssen im Rahmen der Neuausweisung von Bauland die Belange des Wohnungsbaus entsprechend dem erhöhten Wohnbaulandbedarf neben den Belangen von Ökologie und Gewerbe angemessen berücksichtigt werden. In der Bauleitplanung ist dem dringenden Wohnbedarf der Bevölkerung besonders Rechnung zu tragen. Auf Landesebene kann die Baulandausweisung durch entsprechende Festlegung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung sowie durch Vollzugsmaßnahmen zum Baugesetzbuch effizienter gestaltet werden.

III.3. Wohnungsbauförderung und Mieten

42. Die Mietentwicklung in den Ballungszentren führt zunehmend auch für solche Haushalte zu Zugangsproblemen auf dem Wohnungsmarkt, die nicht zur engeren Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus gehören, weil ihre Einkommen oberhalb der Grenzen des 1. Förderwegs liegen. Hierbei handelt es sich insbesondere um jüngere Familien. Im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus muß auch ein Beitrag zur besseren Versorgung dieser Haushalte geleistet werden. Dies trägt auch zur allgemeinen Entlastung der Wohnungsmärkte in den Ballungsräumen bei.

Deshalb hat die Bundesregierung im Rahmen des unter Nummer 39 genannten wohnungspolitischen Konzepts auch ein dreijähriges Sonderprogramm für

den sozialen Wohnungsbau mit je 700 Mio. DM Bundesanteil beschlossen, an dem sich die Länder in gleicher Höhe beteiligen werden und mit dem die Schaffung insbesondere von Mietwohnungen in Regionen mit erhöhter Wohnungsnachfrage gefördert werden soll. Aufgrund der höheren Einkommen der Zielgruppe werden die Mietvorteile und damit auch die Förderintensitäten deutlich geringer ausfallen als im 1. Förderweg. Durch einen stärker marktorientierten Mietverlauf sollen zudem die Mietverzerrungen, die bei einer Förderung im Rahmen des Kostenmietsystems besonders groß sind, in Grenzen gehalten werden. Der geringere Förderbetrag pro Wohnung hat zur Folge, daß mit dem vorhandenen Mittelvolumen mehr Wohnungen gebaut werden können, als das bei herkömmlicher Förderung der Fall wäre. Die so erzielte größere Ausweitung des Angebots ermöglicht nicht nur eine schnellere Unterbringung von Haushalten der Zielgruppe; durch den Bezug der neu errichteten Sozialwohnungen werden zugleich vorhandene Wohnungen frei, so daß auch andere Wohnungssuchende aus dem Bestand heraus wieder besser versorgt werden können.

43. Durch die 1990 in Kraft getretene Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes wurde der einkommensunabhängige Wohnungstausch bei Unterbelegung größerer Sozialmietwohnungen ermöglicht. Durch den Umzug von Haushalten mit Einkommen oberhalb der gesetzlichen Grenzen in kleinere Sozialwohnungen erhalten z. B. kinderreiche Familien verbesserte Chancen, größere Sozialwohnungen zu beziehen. Außerdem wurden die Bindungsnachwirkungsfristen bei vorzeitiger freiwilliger Rückzahlung der öffentlichen Mittel in der Regel von acht auf zehn Jahre verlängert, um den Bestand verfügbarer Sozialwohnungen nach Möglichkeit bis zum planmäßigen Ende der Sozialbindung zu erhalten. Innerhalb der Nachwirkungsfristen bleiben die Mietpreis- und Belegungsbindungen zugunsten von Sozialmietern bestehen, soweit nicht das planmäßige Bindungsende noch vor Ablauf der Zehnjahresfrist liegt. Außerdem wurde ausgeschlossen, daß es nach vorzeitigem Rückzahlungen zu Mietanhebungen infolge der Inanspruchnahme teurerer Fremdfinanzierungsmittel kommt. Zinsen für die Ersatzfinanzierungsmittel dürfen nur noch in Höhe des bisherigen Zinssatzes für die öffentlichen Mittel angesetzt werden (siehe auch Nr. 49).

Um den Kreis der Berechtigten im 2. Förderweg zu erweitern, wurde die hierfür geltende Einkommensgrenze von 140 % auf 160 % der Grenze des 1. Förderweges angehoben. Das bedeutet für einen Vier-Personen-Haushalt eine Anhebung der Einkommensgrenze auf rd. 87 000 DM steuerpflichtiges Jahreseinkommen. Diese Maßnahme hat in der Praxis in erster Linie Bedeutung für Eigentumsmaßnahmen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus.

44. Mit der vereinbarten Förderung nach § 88d II. WoBauG — dem sog. 3. Förderweg — hat der Bund ein flexibles Förderinstrument geschaffen, das es erlaubt, Mietentwicklung, Art der Bindung, Bindungsdauer und Förderintensität vertraglich zu vereinbaren, so daß die starren Vorschriften des Wohnungsbindungsgesetzes und der Zweiten Berechnungsverordnung keine Anwendung finden. Die ver-

einbarte Förderung wird von den Ländern zunehmend genutzt und hat 1990 im Mietwohnungsbau mit einem Förderergebnis von knapp 29 000 Wohnungen eine ähnliche Bedeutung wie der 1. Förderweg erreicht, auf den knapp 30 000 Mietwohnungen entfielen. Das Engagement im 3. Förderweg fällt allerdings von Land zu Land sehr unterschiedlich aus. Allein auf die beiden Länder Baden-Württemberg und Niedersachsen entfielen mit ca. 20 000 Wohnungen mehr als zwei Drittel aller im Rahmen der vereinbarten Förderung im Jahr 1990 finanzierten Wohnungen. Seit 1991 praktizieren, abgesehen von Nordrhein-Westfalen, Bremen und Schleswig-Holstein, alle alten Länder den 3. Förderweg. In Baden-Württemberg, Niedersachsen und dem Saarland vollzog sich die Förderung von Mietwohnungen sogar ausschließlich im Rahmen der vereinbarten Förderung.

Zur Untersuchung der Erfahrungen mit der neuen Fördermethode hat der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau einen Forschungsauftrag vergeben, dessen Ergebnisse jetzt vorliegen. Danach führen kurze Bindungen von in der Regel zehn bis zwölf Jahren (Ausnahme: Niedersachsen: 25 Jahre) und im Vergleich zur Förderung im 1. Förderweg relativ hohe Mieten zu einer erheblich geringeren Förderintensität, so daß mit einem vorhandenen Mittelvolumen mehr Wohnungen gefördert werden können als im Rahmen der traditionellen Förderung. Das starke Engagement der Länder im 3. Förderweg war deshalb zugleich ein wesentlicher Grund für die hohe Zunahme der Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau trotz gestiegener Kosten.

In vielen Fällen beteiligen sich die Kommunen an der Förderung im 3. Förderweg. Die Mitförderung, die vor allem in Bayern und Baden-Württemberg üblich ist, dient dem Erwerb kommunaler Belegungsrechte und dem Ausgleich der höheren Herstellungskosten in den Ballungszentren, denen in der Regel kein entsprechend höheres Förderangebot der Länder gegenübersteht.

Der 3. Förderweg wendet sich in den einzelnen Bundesländern an ganz unterschiedliche Zielgruppen. Wird die vereinbarte Förderung in Ergänzung zum 1. Förderweg eingesetzt, so übernimmt sie in der Regel die Aufgabe der Unterbringung von Haushalten mit Einkommen, die über der Grenze des § 25 II. WoBauG liegen. Die höchstzulässige Überschreitung der Einkommensgrenze des § 25 beträgt in der Regel 25 oder 40 %; in Berlin sind es sogar 100 %, während das Saarland einen Aufschlag von 10 % festgelegt hat. Da die im Vergleich zum 1. Förderweg höheren Einkommen auch höhere Mietobergrenzen ermöglichen, kann die Förderintensität entsprechend reduziert werden.

Länder, die ausschließlich auf den 3. Förderweg setzen, behalten die Einkommensgrenzen des 1. Förderweges bei, um nicht die einkommensschwächsten Haushalte von der Versorgung mit neuen Sozialwohnungen auszuschließen. Auch wenn in diesen Fällen die Zielgruppe im 3. Förderweg mit der des 1. Förderweges identisch ist, können Fördermittel noch dadurch eingespart werden, daß die Bindungsdauer verkürzt wird.

Außerdem können auch steuerliche Möglichkeiten und Wertzuwächse als Einflußfaktoren für die Rentabilität von Wohnungsbauinvestitionen berücksichtigt werden, um angesichts der inzwischen erreichten außerordentlich hohen Förderung im 1. Förderweg mit den vorhandenen Mitteln eine größere Zahl von Wohnungen fördern zu können. Die Bundesregierung setzt daher verstärkt auf einen Einsatz der Fördermittel im 3. Förderweg.

IV. Mietniveau und Mietentwicklung in den alten Bundesländern

IV.1. Mietniveau

45. Nach der Gebäude- und Wohnungszählung aus dem Jahr 1987 betrug zu diesem Zeitpunkt die durchschnittliche Bruttokaltmiete, d. h. die Grundmiete einschließlich der Betriebskosten ohne Heizkosten, 456 DM je Haushalt monatlich. Je qm Wohnfläche wurden im Schnitt 6,87 DM entrichtet, und die durchschnittliche Wohnfläche der Mieterhaushalte betrug gut 66 qm. Die in der Gebäude- und Wohnungszählung ermittelten Quadratmetermieten differieren regional sowie nach der Wohnungsausstattung, der Größe, dem Baujahr des Gebäudes und danach, ob es sich um Sozialwohnungen oder freifinanzierte Wohnungen handelt. So lagen die durchschnittlichen Mieten von Wohnungen mit Bad, WC und Sammelheizung mit 7,35 DM je qm Wohnfläche um rund 32 % über den Mieten von Wohnungen, die zwar über Bad und WC, jedoch nicht über eine Sammelheizung verfügten.

Die aktuellsten Zahlen zum Mietniveau liefert die Wohngeldstatistik, in deren Rahmen die Mieten der Wohngeldempfänger — differenziert nach Alter, Ausstattung und Region der bewohnten Wohnungen — erfaßt werden. Da es sich bei den Wohngeldempfängern um relativ einkommensschwache Mieter handelt, liegen die von ihnen gezahlten Mieten unterhalb des Bundesdurchschnitts. Für die durchschnittliche qm-Miete der Hauptmieter mit Wohngeldbezug weist die Wohngeldstatistik für das Jahr 1990 einen Betrag von 7,28 DM aus (siehe Wohngeldbericht Nummer 96).

Mit Hilfe des Mietenindex, der den Anstieg der Mieten erfaßt, würde sich als Fortschreibung des Volkszählungsergebnisses für das durchschnittliche Mietniveau Ende 1991 ein Wert von knapp 8 DM pro qm monatlich ergeben. Da der Mietenindex jedoch Erhöhungen des Mietniveaus infolge von Qualitätsverbesserungen nicht erfaßt, ist unter Einschluß des letztgenannten Faktors insgesamt von einem etwas höheren Mietniveau auszugehen.

Die Heiz- und Warmwasserkosten liegen im Durchschnitt zwischen 1,50 DM und 2 DM pro qm und Monat, wobei je nach Gebäudetyp, Heizungsart, technischem Standard der Heizanlage sowie Grad der Wärmedämmung im Einzelfall erhebliche Abweichungen von den Durchschnittskosten auftreten können. Die Wohnkosten der Mieter insgesamt, die sich als Summe von Bruttokaltmieten und Heizkosten errechnen, dürften somit gegenwärtig im Gesamt-

durchschnitt ca. 10 DM pro qm und Monat betragen.

IV.2. Mietenindex

46. Die mietenpolitische Diskussion bezieht sich nicht so sehr auf das allgemeine Mietniveau als vielmehr auf die Entwicklung der Mieten, die über den im Rahmen der Verbraucherpreisstatistik erstellten Mietenindex gemessen wird. Im Zusammenhang mit der Aussagefähigkeit des Mietenindex ist jedoch folgendes zu berücksichtigen:

- Als Preisindex für den Ausgabenbereich Wohnungsnutzung bildet der Mietenindex reine Preisveränderungen für qualitativ gleichbleibenden Wohnraum ab. Dementsprechend finden Veränderungen des Mietniveaus aufgrund verbesserter Wohnqualität im Mietenindex grundsätzlich keine Berücksichtigung. Auch gehen Änderungen der Bestandsstruktur wie z. B. der Rückgang des Anteils von Sozialwohnungen nicht in den Mietenindex ein. So ergeben sich zwangsläufig Differenzen zwischen der Entwicklung der durchschnittlichen Wohnungsmieten, die auch von veränderten Wohnverhältnissen beeinflußt werden, und dem Mietenindex.
- Der Mietenindex erfaßt lediglich die durchschnittliche Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt. Er liefert Durchschnittsergebnisse für das gesamte Bundesgebiet, die sich aus den Mietentwicklungen von Regionen mit unterschiedlich angespannten Wohnungsmärkten zusammensetzen. Im Einzelfall ergeben sich Abweichungen vom Durchschnittswert nach oben und unten.

Veränderte Knappheitsverhältnisse auf dem Wohnungsmarkt, die sich zuerst auf die bei Erst- bzw. Wiedervermietungen vereinbarten Mieten auswirken, kommen im Mietenindex nur verzögert zum Ausdruck. Obwohl auch neu vereinbarte Mieten berücksichtigt werden, haben diese doch wegen ihres geringen Anteils an den Mieten des Gesamtbestandes auf die durchschnittliche Mietentwicklung, die vom Mietenindex gemessen wird, zunächst nur relativ geringe Auswirkungen. Erst im Laufe der Zeit, wenn in einem zunehmend größeren Anteil der Wohnungen die Mieter wechseln, beeinflussen die Neuabschlüsse allmählich spürbar das Vergleichsmietenniveau, und auch der Mietenindex beginnt stärker zu reagieren.

Der Mietenindex weist außerdem eine ganze Reihe methodischer Schwächen auf. Diese bestehen vor allem in der relativ geringen Zahl der Berichtswohnungen (11 000 Wohnungen), der ebenfalls knapp bemessenen Zahl von Wohnungstypen (5 Typen) und der gemeinsamen Erfassung von Grundmieten und „kalten“ Betriebskosten, die es nicht erlaubt, die Mietentwicklung unabhängig von Veränderungen der auf die Miete umgelegten Kosten insbesondere für kommunale Dienstleistungen auszuweisen. Außerdem wären aus Sicht der Wohnungspolitik Informationen über das Ausmaß modernisierungsbedingter Mieterhöhungen von Interesse.

Tabelle 2
(zu Nummer 47)

Entwicklung von Preisen, Mieten und Einkommen

Jahr	Preisindex für die Lebenshaltung		Mietenindex		Verfügbare Einkommen der privaten Haushalte ¹⁾ (nominal) Steigerung gegen Vorjahr in %
	1985 = 100	Steigerung gegen Vorjahr in %	1985 = 100	Steigerung gegen Vorjahr in %	
1980	82,8	5,5	80,8	4,9	7,3
1981	88,0	6,3	84,4	4,5	6,4
1982	92,6	5,2	88,7	5,1	2,7
1983	95,7	3,3	93,4	5,3	2,6
1984	98,0	2,4	97,0	3,9	4,9
1985	100,0	2,0	100,0	3,1	3,6
1986	99,9	-0,1	101,8	1,8	3,9
1987	100,1	0,2	103,4	1,6	4,3
1988	101,4	1,3	105,6	2,1	4,4
1989	104,2	2,8	108,8	3,0	4,5
1990	107,0	2,7	112,5	3,4	9,1
1991	110,7	3,5	117,3	4,3	6,1 ²⁾

1) Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

2) 1. bis 3. Quartal im Vergleich zum Vorjahr

Eine Verbesserung der Aussagefähigkeit des Mietenindex, wie sie von der Bundesregierung angestrebt wird (siehe Wohngeld- und Mietenbericht 1989 Nr. 34), ist in der praktischen Umsetzung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Da auf Grund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 auf die im Gesetz über die Preisstatistik vorgesehene Auskunftspflicht nicht zurückgegriffen werden kann, müssen freiwillige Auskunftgeber in ausreichender Zahl gefunden werden. Das stößt in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten. Dazu kommt, daß auf der derzeit bestehenden Rechtsgrundlage eine systematische Auswahl von Berichtswohnungen aus dem Material der Volkszählung nicht möglich ist.

47. Der Mietenindex ist seit dem Jahr 1987, als mit 1,6% die niedrigste Steigerungsrate seit seinem Bestehen zu verzeichnen war, wieder stärker angestiegen und hat im Jahresdurchschnitt 1991 um 4,3% zugenommen. Im Dezember 1991 betrug die Steigerungsrate 4,9%. Die Zuwachsrates des Mietenindex hat also aufgrund der Wohnungsmarktengpässe deutlich zugenommen (siehe Tabelle 2). Welches Gewicht dabei steigende kalte Betriebskosten haben, läßt sich nicht beantworten.

Innerhalb des Mietenindex werden Teilindizes unterschieden für:

- Altbauwohnungen, die bis 1948 fertiggestellt wurden,
- freifinanzierte Neubauwohnungen (nach 1948) und
- preisgebundene Sozialwohnungen.

Die Entwicklungen der drei genannten Teilindizes können der Tabelle 3 entnommen werden. Seit 1987 hat sich nicht nur das Wachstum des Gesamtmietenindex, sondern auch das der genannten drei Teilindizes wieder beschleunigt. Im Zeitraum 1987—1991 entsprach die Entwicklung des Teilindex für den freifinanzierten Neubau mit einem Zuwachs von knapp

Tabelle 3
(zu Nummer 47)

Mietentwicklung auf den Teilmärkten

Jahr	Mietenindex		
	Altbau- wohnungen	Freifinanzierter Neubau	Sozialer Wohnungsbau
	Steigerungen gegen Vorjahr in %		
1980	5,2	4,2	6,2
1981	5,0	3,8	4,7
1982	5,3	4,5	5,4
1983	6,2	4,1	6,1
1984	4,4	3,1	4,0
1985	3,6	2,2	4,0
1986	2,7	1,6	1,7
1987	2,3	1,5	1,6
1988	3,1	1,9	2,6
1989	3,4	2,7	3,9
1990	3,6	3,5	3,0
1991	4,5	4,5	3,4

13 % etwa dem durchschnittlichen Verlauf, während der Teilindex für Altbauwohnungen überdurchschnittlich zunahm (15 %).

Die im betrachteten Zeitraum 1987—1991 insgesamt höheren Mietsteigerungen im Altbaubestand sind wohl einerseits auf veränderte Wohnpräferenzen sowie einen verstärkten Nachfragedruck auf Wohnungen der unteren Preislagen zurückzuführen.

Der Anstieg der Sozialmieten entspricht im Zeitraum 1987—1991 in etwa der durchschnittlichen Mietentwicklung, ist aber im Jahr 1991 deutlich hinter die allgemeine Steigerung zurückgefallen, da die Sozialmieten im Rahmen des Kostenmietsystems festgelegt werden, so daß die Knappheitsverhältnisse auf dem Wohnungsmarkt keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Mieten von Sozialwohnungen haben können. Der ausgewiesene Anstieg hat seine Ursachen in steigenden Betriebskosten (Nummer 51) und in dem schrittweisen Abbau von Subventionen in den einzelnen Baujahrgängen („degressive Förderung“). Der weit überdurchschnittlich hohe Anstieg im Jahr 1989 ist vor allem auf die in der zweiten Jahreshälfte 1988 wirksam gewordene Anhebung der Pauschalen für Instandhaltungs- und Verwaltungskosten zurückzuführen.

Im Berichtszeitraum haben die Steigerungsraten des Mietenindex über den Steigerungsraten der Lebenshaltungskosten gelegen. Auch die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte sind im Berichtszeitraum erheblich stärker angestiegen als die Lebenshaltungskosten, in denen der Mietanstieg im übrigen bereits berücksichtigt ist. Dadurch standen zusätzliche Einkommensspielräume zur Verfügung, die von den Haushalten zum Teil für bessere und größere Wohnungen genutzt wurden.

IV.3. Mieten bei Erst- und Wiedervermietung

48. Schwankungen der Wohnungsmarktverhältnisse wirken sich kurzfristig im wesentlichen auf die bei Wohnungswechsel vereinbarten Mieten aus. Der beste Gradmesser aktueller Verschiebungen der Knappheitsverhältnisse sind deshalb die Erst- und Wiedervermietungs-mieten. Die amtliche Statistik stellt Informationen über die Erst- und Wiedervertragsmieten nicht gesondert zur Verfügung. Vorliegende Daten, die auf Erhebungen des Rings Deutscher Makler (RDM) basieren, sind methodisch nicht mit dem Mietenindex vergleichbar.

Die RDM-Daten werden nicht über statistisch repräsentative Erhebungen gewonnen, sondern spiegeln die Markteinschätzungen der befragten Makler wider. Es ist davon auszugehen, daß die nachstehend angegebenen Werte zum Mietniveau die tatsächlichen Mieten etwas überzeichnen, da bei Einschaltung von Maklern häufiger als bei „freihändiger“ Vermietung vorhandene Preisspielräume weitestgehend ausgenutzt werden dürften. Auch wenn an die Genauigkeit der Angaben zum Mietniveau nicht zu hohe Ansprüche gestellt werden sollten, wird die Preisentwicklung in der Grundtendenz doch relativ verläßlich erfaßt. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, daß in

dem Anstieg der Erst- und Wiedervertragsmieten auch die Verbesserung der Wohnqualität über Modernisierungsinvestitionen zum Ausdruck kommt, die im Mietenindex nicht erfaßt wird.

Im Durchschnitt der Berichtsstädte lagen im 1. Quartal 1990 die erfaßten Mieten um 11 bis 13 % über den Vorjahreswerten. Am höchsten war die Steigerungsraten mit durchschnittlich 13 % im Altbau. Im 1. Quartal 1991 waren dann bei Wiedervermietung sowohl im Altbau wie auch im Neubau und bei Erstbezug jeweils um 10 % höhere Mieten zu verzeichnen, so daß sich der Mietauftrieb gegenüber 1990 etwas verlangsamt hat. Zwischen 1988 und 1991 sind die Mieten jährlich um durchschnittlich ca. 10 % und mehr angestiegen, die Altbau-mieten stiegen in diesem Zeitraum sogar um insgesamt 37 bis 41 %.

Bei regional differenzierter Betrachtungsweise bestätigt sich die schon im letzten Mietenbericht getroffene Feststellung, daß der Süden seine Vorreiterrolle bei der Mietentwicklung eingebüßt hat. Am stärksten stiegen die Mieten im Rhein-Main-Gebiet, d. h. also in der Mitte der Bundesrepublik Deutschland. Nur bei den im Berichtsjahr fertiggestellten Wohnungen weist der Süden vergleichbare Steigerungsraten auf.

Die höchsten Steigerungen gab es in den erfaßten Städten mit weniger als 100 000 Einwohnern (höchste Steigerungsraten bei Altbauten mit 13,2 %), gefolgt von den Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern. Die mittelgroßen Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern und weniger als 500 000 Einwohnern wiesen die geringsten Zuwachsraten auf (8,2 bis 9,5 %).

Die vom Ring Deutscher Makler ermittelten Preissteigerungen bei Erst- und Wiedervermietung bewegten sich im 1. Quartal 1991 je nach Wohnwert, Baualterklasse und Region zwischen Beträgen von 0,50 DM (Altbauwohnungen mit mittlerem Wohnwert in westdeutschen Städten) und 1,62 DM (Neubauwohnungen mit gutem Wohnwert im Rhein-Main-Gebiet) je qm Wohnfläche. Das Mietniveau lag für Wohnungen mit mittlerem Wohnwert je nach Größe der Stadt und Baualter im Durchschnitt zwischen knapp 8 DM und 15 DM, bei Wohnungen mit gutem Wohnwert waren es 9,50 DM bis 17,40 DM. Die höchsten Werte beziehen sich auf neuerrichtete Wohnungen in Städten mit mehr als 500 000 Einwohnern.

IV.4. Mietentwicklung im Sozialwohnungsbestand

49. Die Zahl der Haushalte, die eine Sozialmietwohnung suchen, hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Gleichzeitig ist der Bestand an Sozialmietwohnungen durch vorzeitige und planmäßige Rückzahlungen, die auch durch die höheren Fertigstellungen nicht voll ausgeglichen werden konnten, zurückgegangen. Die Zahl der Sozialmietwohnungen dürfte sich gegenwärtig auf knapp 3 Millionen belaufen.

In den 80er Jahren wurden die Darlehen von weit über einer Million Sozialmietwohnungen vorzeitig zurückgezahlt. Durch die im Vergleich zu den Sozialmieten schneller steigenden Mieten im frei finanzierten Wohnungsbestand nimmt die Attraktivität von vorzeitigen Rückzahlungen noch zu. Um den Rückgang des

Tabelle 4
(zu Nummer 48)

Entwicklung der Erst- und Wiedervertragsmieten

1980 = 100

Jahr	Altbau RDM-Preisspiegel		Mietenindex ¹⁾	Neubau freifinanziert RDM-Preisspiegel		Mietenindex ¹⁾	Erstbezug RDM-Preisspiegel	
	mittlerer	guter		mittlerer	guter		mittlerer	guter
	Wohnwert			Wohnwert			Wohnwert	
1980	100	100	100	100	100	100	100	100
1981	104,1	106,8	105,0	103,3	106,8	103,9	105,3	110,1
1982	112,2	113,5	110,5	109,8	115,0	108,5	112,0	113,5
1983	116,3	120,3	117,4	116,4	117,8	112,8	114,7	116,9
1984	116,3	117,0	122,7	113,1	115,1	116,4	112,0	112,5
1985	116,3	118,6	127,1	116,4	112,3	118,9	110,7	110,2
1986	116,3	120,3	130,6	114,8	112,3	120,9	110,7	109,1
1987	120,4	123,6	133,7	116,4	117,8	122,6	112,0	113,6
1988	126,5	132,0	137,8	123,0	123,4	125,0	118,7	120,3
1989	142,9 ²⁾	145,6 ²⁾	142,5	131,1 ²⁾	134,3 ²⁾	128,3	130,7 ²⁾	132,7 ²⁾
1990	161,6	164,4	147,6	147,1	149,3	132,8	146,5	148,0
1991	178,3	180,5	154,1	161,7	164,6	138,8	161,3	162,3

¹⁾ Basis 1980 = 100 aus Gründen der Vergleichbarkeit, statt Basis 1985 = 100 wie in Tabelle 2.

²⁾ Da im Jahr 1989 die Zahl der Berichtsstädte aufgestockt wurde, sind die Werte von hier ab nur noch bedingt mit denen der Vorjahre vergleichbar.

Sozialwohnungsbestandes entgegenzuwirken und um die Anreize zu vorzeitigen Rückzahlungen zu vermindern, wurden die Nachwirkungsfristen für die Mietpreis- und Belegungsbindungen im Falle vorzeitiger Rückzahlungen durch Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes von in der Regel acht auf zehn Jahre verlängert. Gleichzeitig wurde festgelegt, daß die Zinsen für Ersatzfinanzierungsmittel nur noch in Höhe des bisherigen Zinssatzes für die öffentlichen Mittel angesetzt werden dürfen (Nummer 43). Die Differenz zwischen Marktzins und Zins für das öffentliche Darlehen muß also vom Vermieter getragen werden. Die dadurch entstehende zusätzliche Belastung wiegt um so schwerer, als sie wegen der verlängerten Nachwirkungsfrist erst später als bisher durch eine Anhebung der Miete wieder aufgefangen werden kann. Bei noch relativ hoher Restschuld besteht also aufgrund der genannten gesetzlichen Maßnahmen für den Vermieter kaum noch ein Anreiz zur vorzeitigen Rückzahlung der öffentlichen Baudarlehen.

Die Mietentwicklung von Sozialwohnungen ist von der allgemeinen Marktentwicklung abgekoppelt, da sich die Sozialmieten nicht nach Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt richten, sondern insbesondere nach den in der II. Berechnungsverordnung festgelegten Regeln des Kostenmietrechts bestimmt werden. Die Mieten von Sozialwohnungen sind damit von den jeweiligen Herstellungskosten, Fördermodalitäten einschließlich des vorgesehenen Subventionsabbaus, Pauschalen für Instandhaltungs- und Verwaltungskosten sowie den Umlagen für die Betriebskosten abhängig. Die von der Marktbewer-

tung relativ unabhängige Mietpreisbestimmung hat auch zur Folge, daß sich Mietunterschiede innerhalb des Sozialwohnungsbestandes ergeben, denen keine entsprechenden Wohnwertunterschiede gegenüber stehen, was zu einer weitgehend zufälligen Verteilung von Vor- und Nachteilen unter den Sozialmietern führt. In der Vergangenheit wurden allerdings die Mietunterschiede innerhalb des Sozialwohnungsbestandes sowie gegenüber den nicht preisgebundenen Wohnungen durch den Abbau der Aufwendungshilfen sowie die Höherverzinsung der öffentlichen Baudarlehen verringert. Der 3. Förderweg bietet über die Festlegung eines mehr marktorientierten Mietenvorlaufs die Möglichkeit, Mietverzerrungen dieser Art weitgehend zu vermeiden.

Ein weiteres Problem des sozialen Wohnungsbaus ist die Fehlsubventionierung von Haushalten, die zwar beim Bezug einer Sozialwohnung dem Berechtigtenkreis angehörten, wegen späterer Einkommenserhöhungen oder — in selteneren Fällen — Haushaltsverkleinerungen dann nicht mehr förderberechtigt sind. Die Fehlsubventionierung wird in sieben Ländern durch Ausgleichszahlungen, die sog. „Fehlbelegungsabgabe“, eingeschränkt. In drei anderen Ländern ist die Einführung der Fehlbelegungsabgabe geplant.

Das Instrument der Fehlbelegungsabgabe können die Länder effektiv nutzen

— als Mittel zum verstärkten Abbau von ungerechtfertigten Subventionsvorteilen,

- zur Förderung der Mobilität im Sozialwohnungsbestand,
- zur verstärkten Gewinnung von Fördermitteln im sozialen Wohnungsbau und für den Erwerb von Belegungsrechten.

50. Die Mieten von Sozialwohnungen liegen im Durchschnitt deutlich unter den Mieten freifinanzierter Wohnungen, in Einzelfällen allerdings auch darüber. Der Umfang der Mietvorteile variiert nach Baujahrgangsgruppen und Ländern. Die Mietvorteile im Sozialwohnungsbestand sind in den meisten Ländern bei den älteren und bei den jüngsten Baujahrgängen größer als bei den in den 70er Jahren fertiggestellten Wohnungen. Im Jahr 1987 betragen die Mietvorteile im Bundesdurchschnitt bei den Baujahrgängen 1949—1968 durchschnittlich 0,86 DM (Sozialmieten: 6,20 DM), den Jahrgängen 1969—1978 0,36 DM (Sozialmieten: 7,48 DM) und den Jahrgängen 1979 und später 1,35 DM (Sozialmieten: 7,41 DM). Diese Durchschnittswerte sind aus den Volkszählungsergebnissen von 1987 errechnet worden, unterschätzen allerdings die tatsächlichen Mietvorteile im Sozialwohnungsbau, die sich ergeben, wenn Wohnungen mit vergleichbarer Ausstattung und Lage verglichen werden.

Im Berichtszeitraum sind die Mieten im Sozialwohnungsbestand langsamer gestiegen als im freifinanzierten Neubau. Der schnellere Anstieg der Marktmieten ist, wie bereits bemerkt, darauf zurückzuführen,

daß Engpässe auf dem Wohnungsmarkt zwar den Mietauftrieb im freifinanzierten Bestand beschleunigen, auf die Sozialmieten aber keine Auswirkungen haben. Im Jahr 1991 betrug der Mietanstieg im sozialen Wohnungsbau 3,4 %.

IV.5. Entwicklung der Mietnebenkosten

51. Der Mietenindex gibt die Entwicklung der Bruttokaltmieten wieder, d. h. der Mieten einschließlich Umlagen ohne Heizkosten. Die kommunalen Gebühren betragen etwa 0,90 bis 1 DM pro qm Wohnfläche mit steigender Tendenz. Damit wird der Mietenindex zu etwa 10 bis 15 % von der Entwicklung der kommunalen Gebühren beeinflusst.

Die Entwicklung der kommunalen Gebühren ist in Tabelle 5 wiedergegeben. Deutlich überdurchschnittliche Preissteigerungen gab es danach bei der Abwasserbeseitigung und bei der Müllabfuhr. Zu den Kostensteigerungen in diesen Bereichen haben auch gestiegene Umweltschutzanforderungen beigetragen.

Die Heiz- und Warmwasserkosten gehen nicht in den Mietenindex ein. Die günstige Entwicklung der Energiepreise hat in der 2. Hälfte der 80er Jahre bei diesem Teil der Wohnkosten zu einer erheblichen Entlastung der Haushalte geführt. Im Jahr 1989 lagen die Gaspreise im Jahresdurchschnitt noch um 27 % unter dem

Tabelle 5
(zu Nummer 51)

Entwicklung der kommunalen Gebühren

(Basis 1985 = 100)

Jahr	Wassertarif ¹⁾		Abwasserbeseitigung ²⁾		Müllabfuhr ³⁾		Straßenreinigung ⁴⁾	
	Index	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Index	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Index	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Index	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
1980	81,7	4,5	67,4	8,9	80,3	5,7	77,8	6,0
1981	86,5	5,9	73,3	8,8	84,6	5,4	83,0	6,7
1982	92,4	6,8	83,3	14,3	91,2	7,8	88,9	7,1
1983	95,1	2,9	90,4	7,9	95,5	4,7	91,3	2,7
1984	97,7	2,7	95,7	5,9	98,1	2,7	97,1	6,4
1985	100,0	2,4	100,0	4,5	100,0	1,9	100,0	3,0
1986	103,5	3,5	104,6	4,6	100,6	0,6	101,9	1,9
1987	106,3	2,7	109,3	4,5	104,2	3,6	104,7	2,7
1988	111,6	5,0	115,1	5,3	109,7	5,3	109,7	4,8
1989	115,4	3,4	120,8	5,0	115,2	5,0	112,0	2,1
1990	118,7	2,9	126,4	4,6	121,8	5,7	113,7	1,5
1991	123,2	3,8	137,9	9,1	138,4	13,6	115,5	1,6

¹⁾ Grund- und Arbeitspreis bei einer monatlichen Abnahmemenge von 15 m³.

²⁾ Bei einer Abnahme einer kleineren Frischwassermenge.

³⁾ Für die einmalige wöchentliche Leerung einer ortsüblichen Tonne mit einem kleineren Inhalt.

⁴⁾ Für einen Meter Straßenfront oder eine andere Bezugsseinheit bei zweimaliger Reinigung in der Woche.

Niveau von 1985, die Preise der flüssigen Brennstoffe sogar um 46 %. Nach 1989 sind die Preise für Gas und flüssige Brennstoffe zwar angestiegen, sie waren im September 1991 aber immer noch um 14,5 % bzw. 36,7 % niedriger als 1985.

V. Mietbelastung in den alten Bundesländern

52. Eine wichtige Kennzahl in der mietenpolitischen Diskussion ist neben dem Mietenindex die sog. Mietbelastung, die häufig als Gradmesser für sozial verträgliche Wohnkosten angesehen wird. Gerade die in den vergangenen 20 Jahren zu beobachtende Zunahme der Mietbelastung hat immer wieder zu der Forderung geführt, durch Eingriffe in das Mietrecht den weiteren Anstieg der Mieten zu begrenzen. Die Mietbelastung gibt den Anteil der Ausgaben für die Bruttokaltmiete am verfügbaren Haushaltseinkommen an, der außer von der Mietpreisentwicklung auch von den Einkommen, der Wohnungsgröße und der Wohnungsausstattung abhängt. Der Anstieg der Mietbelastung kann also nicht einseitig als höhere Belastung durch Wohnkosten aufgefaßt werden, da diese auch davon abhängen, welchen Anteil des Einkommens die Haushalte fürs Wohnen auszugeben bereit sind bzw. welchen Stellenwert sie dem Wohnen im Vergleich zu anderen Einkommensverwendungen einräumen.

In einer steigenden Mietbelastung können neben höheren Mieten, größeren Wohnflächen und höheren Wohnstandards auch Struktureffekte zum Ausdruck kommen. So hat die zu beobachtende Zunahme der Ein-Personen-Haushalte, die eine weit überdurchschnittliche Mietbelastung haben, zur Folge, daß die durchschnittliche Belastungsquote aller Mieter auch dann ansteigt, wenn sich die Mietbelastungen der einzelnen Haushalte nicht ändern.

Eine verlässliche Datenquelle für die Entwicklung der Wohnkostenbelastung sind die Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS), die alle fünf Jahre durchgeführt werden. Allerdings liegen für die EVS 1988 die Ergebnisse der sog. „Jahresrechnung“, in der die Ausgaben und Einnahmen der befragten Haushalte über ein Jahr hinweg genau erfaßt werden und die allein eine verlässliche Aussage über die Wohnkostenbelastung ermöglicht, gegenwärtig noch nicht vor. Deshalb ist eine präzise Aussage zur Wohnkostenbelastung nicht einmal für das Jahr 1988 möglich. Verfügbar ist gegenwärtig nur die Auswertung des sog. „Grundinterviews“ der EVS 1988. Auch wenn hieraus keine verlässliche Aussage zur absoluten Höhe der Wohnkostenbelastung ableitbar ist, sind doch Schlüsse auf die Entwicklung der Wohnkostenbelastung möglich. Ein Vergleich der Grundinterviewergebnisse der Jahre 1978, 1983 und 1988 ergibt eine Steigerung der Wohnkostenbelastung um ca. 30 % bzw. ca. 2,6 % jährlich. Wendet man diese Steigerungsrate auf die aus der Jahresrechnung der EVS 1983 ermittelte Wohnkostenbelastung von 16 % an, so ergibt sich für das Jahr 1992 eine Belastung von ca. 20 %. Dabei ist zu berücksichtigen, daß dieser Anstieg

der Wohnkostenbelastung auch die Folge größerer und besser ausgestatteter Wohnungen ist.

VI. Mietenpolitik in den neuen Bundesländern

VI.1. Ausgangssituation

53. Eine der wichtigsten Aufgaben der Wohnungspolitik in den neuen Bundesländern ist die Verbesserung des vorhandenen Wohnungsbestandes. Die geringe Qualität vieler Wohnungen hat ihre Ursache vor allem darin, daß die Mieten in der Vergangenheit für eine ordnungsgemäße Instandhaltung und Modernisierung nicht ausreichten. Die Bruttokaltmieten (= Grundmieten einschl. Betriebskosten ohne Heizkosten) betragen vor dem 1. Oktober 1991, als der erste Mietenreformschritt wirksam wurde, im Durchschnitt 0,90 DM pro qm und Monat. Altbauwohnungen kosteten oft nicht mehr als 0,30 DM pro qm, gut ausgestattete Neubauwohnungen konnten bis zu 1,20 DM kosten. In vielen Fällen hatten sich die Mieten seit 1936 nicht verändert.

Neben der Bruttokaltmiete zählen noch die Heiz- und Warmwasserkosten zu den Wohnkosten der Mieter. Hier ist zu trennen zwischen den mit Fernwärme versorgten bzw. zentralbeheizten Mietwohnungen (annähernd 2 Millionen Wohnungen), bei denen die Heiz- und Warmwasserkosten monatlich im Rahmen der Miete zu entrichten sind (Warmmieten), und den mit Einzelöfen oder — seltener — mit Etagenheizungen beheizten Mietwohnungen (insgesamt ca. 3 Millionen Wohnungen), deren Mieter auf eigene Rechnung für die Heizkosten aufkommen müssen. Sie kaufen entweder selbst ihr Brennmaterial oder rechnen direkt mit dem Gas- oder Stromversorgungsunternehmen ab.

Die Heiz- und Warmwasserkosten der Einzelofenheizer betragen bis zum Auslaufen der Subventionen für feste Brennstoffe, Gas und Strom am 30. April 1991 ca. 0,50 DM pro qm monatlich. Seit dem 30. April 1991, nach Abbau der Energiesubventionen, betragen sie im Jahresdurchschnitt bei Nutzung fester Brennstoffe ca. 1,50 DM, bei Haushalten, die ausschließlich mit Gas oder Strom heizen, sind sie zum Teil erheblich höher. Die Heiz- und Warmwasserkosten der mit Fernwärme versorgten bzw. zentralbeheizten Wohnungen betragen vor dem 1. Oktober gut 0,50 DM pro qm und Monat. Nach dem 1. Oktober sind die Umlagen für Heiz- und Warmwasserkosten auf gut 2,80 DM pro qm und Monat angestiegen (Nummer 55).

Die „kalten“ Betriebskosten sind seit dem Beitritt auf über 1 DM pro qm monatlich angestiegen. Bis zum 1. Oktober 1991 mußten diese Kostensteigerungen noch von den Vermietern getragen werden. Schon allein dadurch, ganz abgesehen von den oft erheblichen Instandhaltungskosten, die aufgrund steigender Handwerkerlöhne und höherer Preise für Baumaterial drastisch angestiegen sind, entstanden für viele Vermieter Verluste, sofern sie nicht in der ersten Übergangsphase vom Bund, seit Beginn des Jahres 1991 von seiten der Länder entsprechend subventioniert wurden. Solange die Mieteinnahmen die Kosten der Vermieter nicht decken, ist aber nicht zu erwarten,

daß diese bereit und in der Lage sind, auch für eine befriedigende Wohnqualität zu sorgen.

Die hohen Subventionen an die ehemaligen kommunalen Wohnungsverwaltungen und Genossenschaften haben nicht verhindern können, daß auch deren Wohnungen oft in einen schlechten Zustand geraten sind. Einmal reichten die Subventionen zum Erhalt der Wohnungen immer noch nicht aus, und außerdem fehlte es oft an Baumaterialien und Fachkräften, um die anstehenden Instandhaltungsmaßnahmen durchzuführen. Der gesamte Subventionsbedarf der Wohnungswirtschaft und der privaten Vermieter zur Finanzierung von durch Mieteinnahmen nicht gedeckten Instandhaltungs-, Verwaltungs- und Betriebskosten belief sich vor dem 1. Oktober 1991 auf eine Größenordnung von 10 Mrd. DM jährlich. Dabei sind Subventionen für nicht gedeckte Kapitalkosten nicht einmal berücksichtigt.

VI.2. Mietenreform: Anhebung der Grundmieten und Umlage der Betriebskosten

54. Mietpreisbegrenzungen mit weit unter das Marktniveau abgesenkten Mieten machen nicht nur hohe Subventionen notwendig, sondern haben auch noch andere unerwünschte Folgen. Sie führen zur Hortung und unzureichenden Nutzung von Wohnraum, weil sich viele Haushalte zu große Wohnungen oder Zweitwohnungen leisten können, die für andere Wohnungssuchende dringend gebraucht werden. Auch wird der Wohnungswechsel erheblich erschwert, weil die überschießende Nachfrage nach Wohnungen bei extrem niedrigen Mieten dazu führt, daß von neuen Mietern hohe Abstandszahlungen gefordert oder weitgehend wertlose Einrichtungsgegenstände zu überhöhten Preisen weiterveräußert werden. Das trifft vor allem die einkommenschwachen Mieter, die durch solche Forderungen finanziell überfordert werden. Außerdem sind die genannten Zahlungen auch nicht wohngeldfähig.

Abgesehen von den beschriebenen negativen Auswirkungen auf die Funktionsweise des Wohnungsmarktes hätte ein langfristiges Festhalten an der bisherigen Subventionspolitik bei staatlich festgelegten Mieten außerdem die sozialpolitisch unerwünschte Folge gehabt, daß auch gut verdienende Mieterhaushalte dadurch auf Kosten der Allgemeinheit begünstigt worden wären. Steuermittel, die an anderer Stelle fehlen, gingen so verloren. Im Zuge steigender Einkommen würde dieser Mißstand immer mehr ins Gewicht fallen. Stattdessen hat die Bundesregierung auf der Grundlage des Einigungsvertrages und mit Zustimmung des Bundesrates den Weg gewählt, die Mieten zu erhöhen und gleichzeitig all die Haushalte mit Wohngeld zu unterstützen, die der Hilfe wirklich bedürfen, weil sie aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, sich angemessen mit Wohnraum zu versorgen.

Unter Experten, Politikern und Verbänden bestand angesichts der genannten Probleme ein breiter Konsens, daß eine spürbare Verbesserung der Wohnungsverorgung nur zu erreichen ist, wenn die Mieten angehoben werden und auf Dauer auch die tatsächlichen

Kosten widerspiegeln. Außerdem war klar, daß, wie in den westlichen Bundesländern, auch die Betriebskosten auf die Mieter umgelegt werden müssen, um die Vermieter zu Gunsten von Instandhaltungsinvestitionen zu entlasten und Anreize für die Mieter zu schaffen, sich kostenbewußt zu verhalten. Die Ermächtigung zum Erlaß entsprechender Verordnungen durch die Bundesregierung findet sich im Einigungsvertrag.

55. Nach den Verordnungen über die Erhöhung der Grundmieten und über die Umlage der Betriebskosten auf die Mieten können seit dem 1. Oktober 1991

- die Grundmieten unter Berücksichtigung des Wohnwerts um durchschnittlich 1 DM pro qm monatlich angehoben werden und
- alle Betriebskosten, bei Begrenzung der umlagefähigen Heiz- und Warmwasserkosten auf 3 DM pro qm monatlich, auf die Mieten umgelegt werden.

Nach der Grundmietenverordnung wird der Wohnwert einer Wohnung bei der Mietanhebung dadurch berücksichtigt, daß sich der Betrag von 1 DM um jeweils 0,15 DM pro qm monatlich erhöht

- bei Wohnungen, die am 2. Oktober 1990 mit Bad und/oder Zentralheizung ausgestattet waren sowie
- bei Wohnungen, die sich in Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern befinden.

Abschläge in Höhe von jeweils 0,15 DM pro qm monatlich sind vorzunehmen bei Wohnungen mit Außen-WC sowie bei Wohnungen, die nicht in sich abgeschlossen sind. Der Erhöhungsbetrag liegt also zwischen 0,70 DM und 1,30 DM pro qm monatlich.

Die Begrenzung der umlagefähigen Heiz- und Warmwasserkosten auf 3 DM pro qm monatlich war notwendig, da die Heiz- und Warmwasserkosten in den mit Fernwärme versorgten Beständen bis zu 5 DM, in Einzelfällen sogar noch mehr betragen konnten (durchschnittliche Kosten in den alten Bundesländern: 1,50 DM bis 2 DM pro qm und Monat). Die Ursachen dafür sind eine oft ineffiziente Energiegewinnung und -verteilung, schlecht isolierte Wohnungen und fehlende Möglichkeiten der Temperaturregelung.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ist der Mietenindex für die Bruttokaltmiete (= Grundmiete zuzüglich Betriebskosten ohne Heizkosten) von Altbauten, d. h. vor 1949 errichteten Gebäuden, in Folge der Mietenreform zwischen Mitte September und Mitte Oktober 1991 in den neuen Ländern auf das 4,4fache angestiegen. Die Bruttokaltmiete dürfte sich damit in einer Größenordnung von etwa 3 DM pro qm bewegen. Die relativ sehr hohe Mietsteigerungsrate ist also vor allem durch das niedrige Ausgangsniveau begründet. Die Altbauten sind in der Regel mit Einzelöfen, gelegentlich auch mit Etagenheizungen, ausgestattet.

Die Warmmieten, d. h. die Mieten einschl. Heiz- und Warmwasserkosten, von Altbauwohnungen mit Einzelofenheizung sind durch die Mietenreform sowie

den Wegfall der Energiesubventionen im Durchschnitt von über 1 DM um gut 3 DM auf 4—5 DM pro qm monatlich angestiegen. Sie sind damit gegenwärtig knapp viermal so hoch wie vor Energiefreigabe und Mietenreform.

Für Neubauwohnungen, d. h. Wohnungen in ab 1949 errichteten Gebäuden, weist der Mietenindex von September bis Oktober 1991 in Folge der Mietenreform eine Steigerung der Bruttokaltmieten auf das 3,8fache aus. Die Warmmieten gut ausgestatteter Neubauwohnungen mit Fernheizung wurden im Durchschnitt um ca. 5 DM teurer und betragen jetzt 6—7 DM pro qm monatlich. Sie sind damit etwa viermal so hoch wie vor der Mietenreform. Damit liegt das durchschnittliche Mietniveau insgesamt gegenwärtig bei gut 5 DM pro qm und Monat, das sind ca. 50 % des Niveaus in den westlichen Bundesländern.

Auf die Heiz- und Warmwasserkosten sowie die kalten Betriebskosten entfallen insgesamt über 60 % der Wohnkosten. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, daß sich die Vorauszahlungen für kalte und warme Betriebskosten in vielen Fällen als zu hoch erweisen werden. Nach den Erhebungen des Statistischen Bundesamtes sind die Vorauszahlungen für Heizung und Warmwasser auf das 5,7fache, d. h. gut 2,80 DM pro qm und Monat, angestiegen. Die Entwicklung der kalten Betriebskosten wird durch das vorhandene Datenmaterial nicht ausgewiesen. Nach groben Schätzungen dürften die Vorauszahlungen für die kalten Betriebskosten gegenwärtig im Durchschnitt zwischen 1,50 DM und 1,70 DM pro qm und Monat liegen. In den alten Bundesländern liegt der Anteil der kalten und warmen Betriebskosten an den Wohnkosten insgesamt zwischen 30 und 35 %. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß in den neuen Bundesländern ein Teil der tatsächlich entstehenden Heizkosten wegen der Kappung bei 3 DM durch die Mietzahlungen nicht abgedeckt wird und der Heizkomfort im Durchschnitt erheblich niedriger ist als in den alten Ländern.

Von der Möglichkeit, die Mieten zu erhöhen, scheinen die meisten Vermieter bereits zum 1. Oktober 1991 Gebrauch gemacht zu haben, da der Mietenindex für die Monate Oktober bis November 1991 keine Steigerung mehr ausweist. Im Zusammenhang mit den genannten Mietsteigerungen ist zu beachten, daß Mieterhöhungen aufgrund von Modernisierungen, die entweder vor oder nach dem 1. Oktober 1991 durchgeführt wurden, bei den genannten Zahlen nicht berücksichtigt sind.

VI.3. Probleme bei der Umsetzung der Mietenreform

56. Für Mieter und Vermieter in den neuen Bundesländern stellt der Übergang in ein marktwirtschaftlich organisiertes Wohnungswesen einen tiefgreifenden Einschnitt in langjährige Lebensgewohnheiten dar. Deshalb war abzusehen, daß die Anhebung der Mieten auf ein Vielfaches des bisherigen Niveaus eine erhebliche Anpassungsbereitschaft erfordern würde. Um die Probleme bei der Umsetzung der Mietenreform so gering wie möglich zu halten, hat die

Bundesregierung mit erheblichem Aufwand die Bevölkerung in den neuen Bundesländern über die Einzelheiten der Mietenreform und des Sonderwohngeldes informiert. Dadurch sollten mögliche Mißverständnisse zwischen Mietern und Vermietern bereits im Vorfeld der Mietanhebungen soweit wie möglich ausgeräumt werden.

Obwohl in der überwiegenden Zahl der Fälle die Erhöhung der Mieten auch von den Mietern als unvermeidlich angesehen wurde, hat es doch eine Fülle von Fragen gegeben. So haben von Wohnungsunternehmen erhobene Vorauszahlungen für die kalten Betriebskosten von in Extremfällen bis zu ca. 3 DM pro qm und Monat die Kritik der Mieter hervorgerufen. Häufig wurde auch bemängelt, daß die Höhe der Vorauszahlungen wegen fehlender Aufschlüsselung nach Kostenarten nicht nachvollzogen werden konnte. Kenntnisse über den Umfang der einzelnen Kostenkomponenten sind notwendig, damit die Mieter durch sparsames Verhalten an der richtigen Stelle zur Kostensenkung beitragen können.

Die Vermieter sind verpflichtet, spätestens nach Ablauf eines Jahres über die Höhe der einzelnen Betriebskostenarten abzurechnen und zuviel gezahlte Beträge an die Mieter zurückzuzahlen. Auf der Grundlage überhöhter Betriebskostenvorauszahlungen bemessene Wohngeldzahlungen können allerdings vom Mieter einbehalten werden.

Eine Aussage über die tatsächliche Höhe der Betriebskosten, die je nach Gebäudetyp unterschiedlich hoch ausfallen, wird erst möglich sein, wenn die ersten Abrechnungen vorliegen. Damit ist frühestens ab Frühjahr 1992 zu rechnen, soweit die Wohnungsunternehmen vor Ablauf des einjährigen Abrechnungszeitraums solche Abrechnungen vornehmen.

Die Umlage der verbrauchsabhängigen Betriebskosten, wie z. B. der Kosten für Wasser und Müllabfuhr, nach dem Verhältnis der Wohnfläche wird häufig als ungerecht empfunden und eine Umlage nach der Zahl der Personen gefordert. Nach der Betriebskosten-Umlageverordnung vom 17. Juni 1991 ist sowohl eine Umlage nach Fläche als auch eine Abrechnung nach Personen möglich. Falls sich der Vermieter und die Mieter einigen, können auch Wasseruhren eingebaut und eine verbrauchsabhängige Abrechnung für jede einzelne Mietpartei vorgenommen werden.

Die Umlage der Betriebskosten nach der Wohnfläche hat sich auch in den alten Bundesländern ausgehend von der diesbezüglichen Regelung der Neubaumietenverordnung durchgesetzt. Das ist vor allem deshalb der Fall, weil die Abrechnung nach der Personenzahl insbesondere für die Vermieter größerer Bestände mit erheblichen Kosten verbunden ist: Für jede einzelne Wohnung muß die Zahl der Bewohner festgestellt und immer wieder überprüft werden. Andernfalls kommt es zu Konflikten, wenn sich die Zahl der in einer Wohnung lebenden Personen verändert, ohne daß dies dem Vermieter bekannt wird. Zudem wird die Abrechnung nach Personen häufig als ungerecht empfunden, weil der individuelle Verbrauch stark schwanken kann.

Was die Heiz- und Warmwasserkosten angeht, so ist spätestens ab 1996 eine verbrauchsabhängige Abrechnung verpflichtend. Das setzt jedoch Einrichtungen zur Erfassung und Regulierung des Wärmeverbrauchs voraus. Mit solchen Wärmehälfen, Verdunstungsgeräten und Temperaturreglern werden die Wohnungen schrittweise ausgerüstet. Sobald solche Geräte eingebaut sind, also auch schon vor 1996, ist eine verbrauchsabhängige Abrechnung verpflichtend.

Der Einbau von Geräten zur Erfassung und Regulierung des Wärmeverbrauchs wird vom Staat gefördert. Solange solche Geräte noch nicht vorhanden sind, müssen die Heiz- und Warmwasserkosten anteilig nach der Wohnfläche, dem Rauminhalt oder der beheizten Wohnfläche bzw. dem beheizten Rauminhalt auf die einzelnen Mieter umgelegt werden.

Aufgrund der relativ schlechten Qualität vieler Wohnungen hat eine ganze Reihe von Mietern die Angemessenheit der Mieterhöhungen in Zweifel gezogen. Trotzdem ist die teilweise erwartete Mietminderungswelle ausgeblieben: Nach groben Schätzungen wurde in weniger als 5 % der Mieterhöhungsfälle eine Minderung der Miete vorgenommen, wobei über Höhe und Anlaß der Minderungen allerdings keine detaillierten Informationen vorliegen.

Die oft schlechte Wohnqualität in den neuen Ländern ist in erster Linie auf die in der Vergangenheit unterbliebenen Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen zurückzuführen. Auch die jetzt höheren Mieten reichen noch nicht aus, um daraus die Beseitigung der in 40 Jahren entstandenen Mängel zu finanzieren. Wird aufgrund dieser Mängel jetzt die Miete gemindert, so werden die Vermieter erst recht nicht in der Lage sein, für eine bessere Wohnqualität zu sorgen. Die Einsicht in den Zusammenhang von Wohnqualität und Miethöhe wird die meisten Mieter zu Recht veranlaßt haben, sich bei der Geltendmachung von Mietminderungsansprüchen zurückzuhalten.

Haushalte in zu großen Wohnungen haben nach der Mietenreform unter Umständen Schwierigkeiten, für die gestiegenen Wohnkosten aufzukommen. Allerdings sind die Höchstbeträge des Sonderwohngeldes so ausgestaltet, daß sie erst bei weit überdurchschnittlicher Wohnungsgröße überschritten werden (Nummer 108). Ist die Miete wegen einer zu großen Wohnfläche trotz Wohngeld nicht mehr verkraftbar, so bietet sich ein Wohnungstausch an. Hierzu bestehen — im Anwendungsbereich des durch den Einigungsvertrag bis spätestens Ende 1995 übergeleiteten Gesetzes über die Gewährleistung von Belegungsrechten im kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbau (sog. Belegungsrechtsgesetz) unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen — gute Möglichkeiten innerhalb der großen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften. Dort ist ein Wohnungstausch unter Umständen sogar im selben Wohnblock bzw. in der gleichen Wohnumgebung möglich. Mittlerweile haben sich an vielen Orten Tauschbörsen gebildet, die auch den Mietern privater Mietwohnungen den Wohnungstausch ermöglichen.

Mieter von zu großen Wohnungen, die nicht umziehen wollen, können — mit Erlaubnis des Vermieters oder des Verfügungsberechtigten — einen Teil ihrer Wohnung untervermieten (bei belegungsgebundenen Wohnungen unter Beachtung der Bestimmungen des Belegungsrechtsgesetzes). Der Mieter kann vom Vermieter die Erlaubnis zur Untervermietung verlangen, wenn für ihn nach dem Abschluß des Mietvertrages ein berechtigtes Interesse entsteht, einen Teil des Wohnraums einem Dritten zum Gebrauch zu überlassen. Ein solches berechtigtes Interesse kann durch die Mieterhöhung begründet sein.

Trotz der Probleme, die im Einzelfall mit einem Wohnungswechsel verbunden sein können, kann es sich bei den stattfindenden Umzügen um wirtschaftlich sinnvolle Auswirkungen der Mietenreform handeln, die z. B. kinderreichen Familien mit entsprechend höheren Flächenansprüchen zugute kommen.

VI.4. Einkommensentwicklung und Wohnkostenbelastung

57. Die verfügbaren Einkommen der Haushalte betragen nach Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, und des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung, Leipzig, im Oktober 1991 über 2 500 DM monatlich, das sind mehr als 50 % des Westniveaus. Arbeiter- und Angestelltenhaushalte verfügten zum gleichen Zeitpunkt über ein durchschnittliches Monatseinkommen von 2 800 DM bzw. knapp 3 300 DM, die Einkommen der Arbeitslosen- und Rentnerhaushalte beliefen sich auf knapp 2 100 DM bzw. gut 1 500 DM. Bei etwa halb so hohen Einkommen und halb so hohen Quadratmetermieten ergeben sich aufgrund der niedrigeren Wohnflächen im Durchschnitt spürbar niedrigere Wohnkostenbelastungen als in den alten Bundesländern.

Haushalte mit ungünstiger Einkommensentwicklung werden außerdem durch das Sonderwohngeld unterstützt, das höher bemessen ist als das Wohngeld in den alten Bundesländern und das darüber hinaus auch noch die Heizkosten bezuschußt. Die durchschnittliche Wohnkostenbelastung der Wohngeldempfänger durch die Bruttokaltmiete liegt bei angemessener Wohnfläche nach Abzug des Wohngeldes bei ca. 10 bis 12 % des verfügbaren Einkommens und ist damit etwa halb so hoch wie die durchschnittliche Wohnkostenbelastung der Wohngeldempfänger in den alten Bundesländern, die 23 % beträgt. Im Einzelfall kann es davon nach unten oder oben erhebliche Abweichungen geben.

VI.5. Lage der Vermieter

58. Die Lage der Vermieter hat sich durch die Mietenreform im Vergleich zu der vorher extrem schwierigen Lage erheblich verbessert. Nach dem 1. Oktober 1991 sind die Mieteinnahmen von durchschnittlich knapp 1 DM auf etwa 2 DM pro qm und Monat angestiegen. Gleichzeitig entfiel die Belastung durch die Betriebskosten, die ab 1. Oktober 1991 auf

die Mieter umgelegt werden können. Die Einnahmen von durchschnittlich 2 DM pro qm aus der Grundmiete reichen aus, um daraus die Verwaltungskosten (ca. 0,50 DM) sowie die Aufwendungen für laufende Instandhaltungsmaßnahmen (bis zu 1,50 DM) zu decken, die notwendig sind, um einen weiteren Verfall des Wohnungsbestandes zu verhindern. Die Mieten sind aber immer noch nicht hoch genug, um die Vermieter in die Lage zu versetzen, den aufgrund unterlassener Instandhaltungsmaßnahmen in der Vergangenheit entstandenen Instandhaltungstau zu beseitigen. Außerdem sind auch die Kapitalkosten, d. h. die Fremd- und Eigenkapitalzinsen, sowie die Abschreibung noch nicht durch die Mieten abgedeckt.

Die privaten Vermieter verwalten häufig ihr Eigentum selbst, so daß die Verwaltungskosten nicht aus der Miete finanziert werden müssen. Die so gewonnenen Liquiditätsspielräume können zur Finanzierung von Instandhaltungsinvestitionen oder zur Deckung von Fremdkapitalkosten verwendet werden. Allerdings kann nicht erwartet werden, daß private Eigentümer langfristig bereit sein werden, unentgeltlich ihre Zeit für die Verwaltung von Wohnungen zur Verfügung zu stellen. Damit die privaten Vermieter in der Lage sind, die zum 3. Oktober 1990 angehobenen Zinsen für aus der Vergangenheit stammende Schulden zu zahlen, erhalten sie bis Ende 1992 seitens des Bundes und der Länder Zinssubventionen. Die Subventionen sind so bemessen, daß bis Mitte 1991 der Kapitaldienst auf dem Niveau aus der Zeit vor der Währungsunion gehalten werden konnte und bis Ende 1992 schrittweise an das Marktniveau herangeführt wird.

Die kommunalen Wohnungsunternehmen sowie die Genossenschaften können aus der Miete die Verwaltungskosten sowie die Kosten der unbedingt notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen finanzieren, solange die Heizkosten nicht höher sind als der maximal umlagefähige Betrag von 3 DM pro qm. Gesellschaften, deren Heizkosten nur teilweise über die Mieten abgedeckt werden und die keine Subventionen erhalten, sind gezwungen, für Instandsetzungsinvestitionen vorgesehene Mittel zur Finanzierung nicht gedeckter Heizkosten zu verwenden.

Für die kommunalen Wohnungsunternehmen und -genossenschaften haben Bundesregierung und Banken bis Ende 1993 für die Altschulden ein Moratorium vereinbart, d. h. die bis zu diesem Zeitpunkt fälligen Zinsen werden gestundet und der Ursprungsschuld hinzugerechnet. Dadurch kann die Belastung der Wohnungswirtschaft bis Ende 1993 erheblich gesenkt werden. Für die wegen der gestundeten Zinsen entsprechend höheren Zahlungsverpflichtungen nach 1993 werden dann voraussichtlich höhere Mieteinnahmen zur Verfügung stehen. Ein Teil der Wohnungsunternehmen mit besonders hohen Schulden wird allerdings auch bei höheren Mieten nach 1993 möglicherweise nicht in der Lage sein, für die dann fälligen Kapitaldienstleistungen aufzukommen.

59. Für nicht mit Mitteln aus öffentlichen Haushalten geförderte Mietwohnungen, die nach dem 3. Oktober 1990 neu errichtet werden, können laut Einigungsvertrag Mieten im Rahmen des Vergleichsmietensystems vereinbart werden. Diese Erstvertragsmieten dürfen

zwar nach § 5 Wirtschaftsstrafgesetz höchstens 20 % über der Vergleichsmiete liegen; bei entsprechend höheren laufenden Aufwendungen des Vermieters kann der zulässige Überschreibungsbetrag sogar bis zu 50 % der Vergleichsmiete ausmachen. Die Vergleichsmiete bestimmt sich dabei jedoch nicht nach den Mieten des preisgebundenen Bestandes, die gegenwärtig bei ca. 2 DM pro qm und Monat liegen, sondern nach den Mieten von qualitativ gleichwertigen neuen Wohnungen in vergleichbaren Gemeinden in den alten Bundesländern, solange in den neuen Ländern selbst noch keine vergleichbaren Bestände existieren. Damit besteht für Investoren in den neuen Bundesländern keine Gefahr, mit § 5 Wirtschaftsstrafgesetz oder § 302a StGB in Konflikt zu geraten, solange sich die geforderten Mieten in dem auch in den alten Bundesländern üblichen Rahmen halten.

VI.6. Förderprogramme

60. Zur zügigen Verbesserung der Wohnungsversorgung in den neuen Ländern hat die Bundesregierung ein umfangreiches Förderpaket beschlossen. Schon mit der Unterzeichnung des Einigungsvertrages wurde ein 10 Mrd.-DM-Programm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für die Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen aufgelegt. Im Rahmen dieses Programms wird außerdem die Schaffung zusätzlicher Wohnungen im Gebäudebestand durch Um- und Ausbaumaßnahmen gefördert. Zu einem Zinssatz, der um ca. 3 Prozentpunkte günstiger ist als der Marktzins, werden Kredite in Höhe von bis zu 500 DM pro qm Wohnfläche gewährt. Das Programm wird von den Investoren gut angenommen. Ende 1991 lagen bereits Anträge für Fördermittel in Höhe von ca. 9 Mrd. DM vor.

Hinzu kommt im Rahmen des Gemeinschaftswerks Aufschwung-Ost ein weiteres, alternatives Angebot für dieselben Fördertatbestände und zwar mit Investitionskostenzuschüssen in Höhe von 20 %. Mit je 700 Mio. DM in 1991 und 1992 an Bundesmitteln zuzüglich 25 % an Ländermitteln soll damit ein weiterer rasch wirksamer Anreiz für die Verbesserung und die bessere Nutzung bestehender Gebäude gegeben werden. Es dürfte besonders bei solchen Investoren auf Interesse stoßen, die in erheblichem Umfang auch eigene Finanzierungsmittel einzusetzen bereit sind.

Beide Programme sind im übrigen nicht mit zusätzlichen Bindungen verknüpft. Die öffentlichen Fördermittel sind auf die Mieterhöhungsmöglichkeiten anzurechnen; die staatliche Förderung senkt also die Mieterhöhungsspielräume und macht so notwendige Investitionen zur Verbesserung des Wohnungsbestandes zugleich sozial verträglich.

Anders als in den alten Bundesländern kommt in den neuen Ländern auch der soziale Wohnungsbau der Bestandsverbesserung zugute. Der Neubau von Sozialmietwohnungen kann angesichts des bereits vorhandenen großen Anteils belegungsgebundener Wohnungen am gesamten Mietwohnungsbestand etwas in den Hintergrund treten. Insgesamt hat der Bund für den sozialen Wohnungsbau in den Jahren 1991 und 1992 je 1 Mrd. DM an Mitteln zur Verfügung

gestellt, die von den Ländern in gleicher Höhe ergänzt werden müssen.

Im Bereich der Wohnungsbauförderung werden die Probleme des Systemswechsels am deutlichsten bei den zum Zeitpunkt des Beitritts bereits begonnenen Bauvorhaben, die durch die marktwirtschaftliche Umstellung nicht scheitern dürfen. Dies betrifft sowohl Miet- als auch Eigentümerwohnungen. Um die Fertigstellung begonnener Mietwohnungsvorhaben zu sichern, stellen Bund und Länder Zuschüsse in Höhe von 10 % der Baukosten zur Verfügung. Insgesamt handelt es sich dabei um 27 000 im Bau befindliche Mietwohnungen, für die der Bund 190 Mio. DM, das ist die Hälfte des Zuschußbedarfs, beisteuert. Die übrigen Mittel werden in der Regel im Wege der Kreditfinanzierung aufgebracht. Da die Mieterträge in den nächsten Jahren — diese Wohnungen unterliegen noch der alten Preisbindung — aus Sicht der Kreditgeber nicht mit Sicherheit die nötige Rentabilität erwarten lassen und auch das Moratorium allein keine nachhaltige Wirtschaftlichkeit sicherstellen kann, werden zur Absicherung der Fertigstellung dieser Projekte auch Bürgschaften des Bundes und der Länder gewährt. Nachdem bereits 1990 im 2. Halbjahr über 2 Mrd. DM in Anspruch genommen wurden, wurde 1991 ein weiterer Bürgschaftsrahmen von ca. 5 Mrd. DM zur Verfügung gestellt.

61. Der Wunsch nach Wohneigentum kann in der Breite nur durch den Erwerb aus dem Bestand, d. h. insbesondere durch die Privatisierung der kommunalen Mietwohnungsbestände, realisiert werden. Wegen der großen Bereitschaft vieler Eigentümer, in die eigene Wohnung zu investieren, wird mit der Privatisierung von Wohnungen ein erheblicher Impuls zur Verbesserung der Wohnqualität einhergehen. Viele bisherige Mieter werden vor allem so eine Chance

erhalten, ihre Situation selbst zu gestalten. Im Einigungsvertrag wurde das Ziel der Privatisierung unter besonderer Berücksichtigung individuellen Eigentums ausdrücklich festgeschrieben. Der Bund fördert die Privatisierung durch 20 %ige Zuschüsse zum Kaufpreis, höchstens jedoch mit 7 000 DM für das erste und 1 000 DM für jedes weitere Haushaltsmitglied. Voraussetzung dafür ist, daß der Erwerber frei gehalten wird von Altschulden, die gegebenenfalls aus dem Erlös getilgt werden müssen. Für diese Förderung stehen 1991 und 1992 je 200 Mio. DM an Bundesmitteln, davon je 20 Mio. DM für Modellvorhaben, zur Verfügung.

62. Neben dieser umfangreichen direkten Förderung wurden außerdem für den Zeitraum 1991 bis 1994 besonders günstige steuerliche Bedingungen, über die Tatbestände der Wohneigentumsförderung hinaus, geschaffen. Sie stellen eine wichtige Voraussetzung dafür dar, daß auch ohne Direktförderung für relativ kaufkräftige Wohnungsnachfrager freifinanzierter Wohnraum zu marktgängigen Bedingungen geschaffen werden kann. Dabei handelt es sich um

- verbesserte Abschreibungsbedingungen für neue Mietwohnungsgebäude,
- besonders günstige Regelungen insbesondere für Modernisierungs- oder Sanierungsmaßnahmen in bestehenden Mietwohnungen.

Auch im übrigen sind die steuerlichen Rahmenbedingungen bei Mietwohnungen günstig. Zu nennen ist hier die volle Abzugsmöglichkeit von Erhaltungsaufwand im jeweiligen Jahr und vor allem die Verrechnungsmöglichkeit von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung mit anderen Einkünften.

Teil B: Wohngeldbericht

I. Aufgaben des Wohngelds

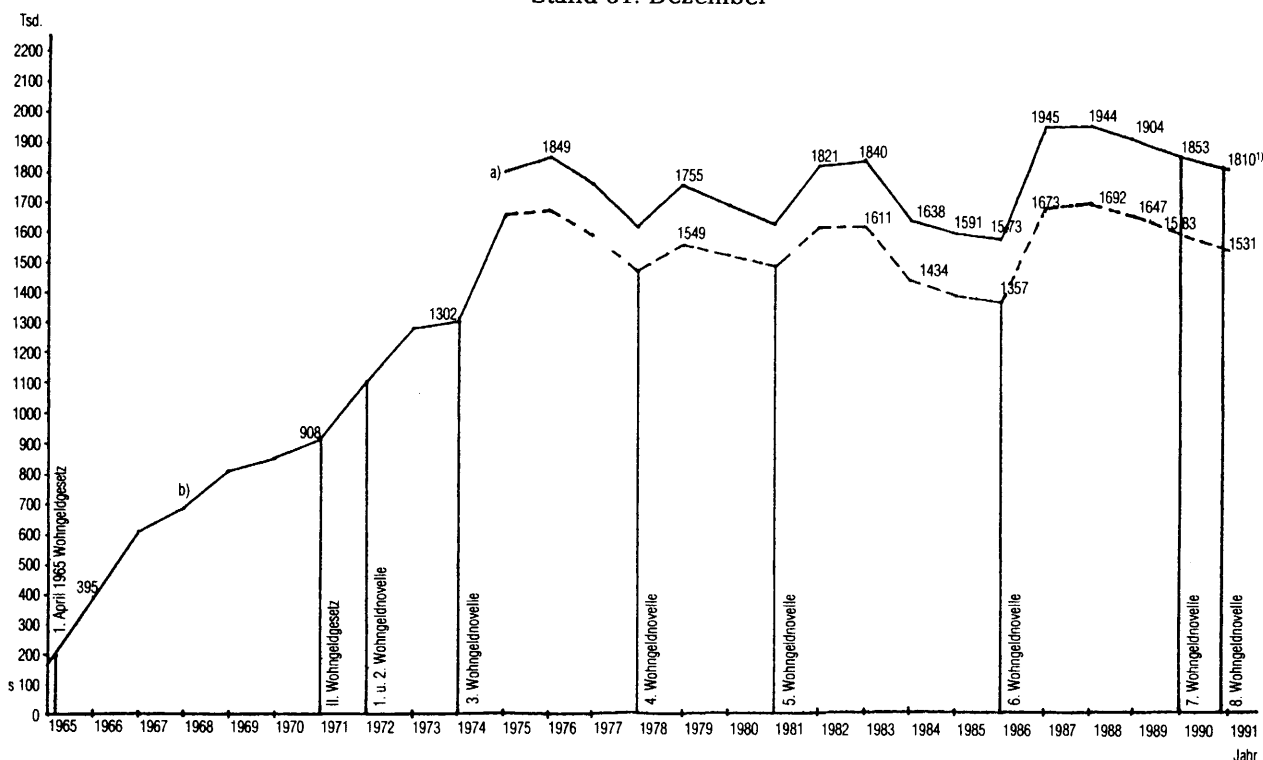
63. Die Mieten für nicht preisgebundene Wohnungen bilden sich im Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage am Wohnungsmarkt. Der Markt bestimmt auch die von den selbstnutzenden Wohneigentümern zu tragenden Belastungen. Aber auch im Bereich des sozialen Wohnungsbaus können die subventionierten Mieten allein sozial tragbare Belastungen nicht generell gewährleisten. 20 % der Sozialmieter beziehen Wohngeld. Hier ergänzt die Subjektförderung die Objektförderung.

Einkommensschwächere Haushalte können die markt- oder förderungsbedingten Wohnkosten für angemessenen und familiengerechten Wohnraum ohne Hilfe des Staates nur schwer tragen. Mietern und selbstnutzenden Eigentümern wird deshalb auf

Antrag ein Zuschuß zu den Aufwendungen für den Wohnraum bewilligt. Die Höhe des Wohngeldes ist abhängig vom Einkommen, den zuschufähigen Wohnkosten und der Haushaltsgröße. Wohnkosten sind nur soweit zuschufähig, als sie die gesetzlich vorgesehenen Höchstbeträge (§ 8 WoGG) nicht überschreiten. Wenn die persönlichen und sachlichen Voraussetzungen vorliegen, hat grundsätzlich jeder Mieter oder Eigentümer von selbstgenutztem Wohnraum einen Rechtsanspruch auf Wohngeld. Mit diesem Rechtsanspruch auf Wohngeld korrespondiert die Verpflichtung, jährlich das Einkommen und die Miete oder Belastung sowie die Haushaltsgröße nachzuweisen. Damit eine Fehlförderung vermieden wird, müssen Veränderungen dieser Größen berücksichtigt werden. Im Regelfall ist deshalb das Wohngeld nach einem Jahr neu zu beantragen; bei besonders stark sich ändernden Verhältnissen, wie sie z. B. für Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld gegeben

Abbildung 1
(zu Nummer 68)

Empfänger von Wohngeld nach Bezugsjahren (1965 bis 1990)
Stand 31. Dezember



a) Zahl der Wohngeldempfänger einschließlich der ab 1974 erfaßten rückwirkenden Bewilligungen; das sind jeweils im ganzen Folgejahr ausgesprochene Bewilligungen, deren Bewilligungszeitraum in das zurückliegende Jahr reicht.
b) Anzahl der Wohngeldempfänger jeweils zum Stichtag 31. Dezember, rückwirkende Bewilligungen sind nicht erfaßt.
1) Geschätzt.

sein können, wird der Regelbewilligungszeitraum verkürzt.

64. Das Wohngeld kann seine Aufgaben auf Dauer nur dann erfüllen, wenn die Wohngeldempfänger bei gleichbleibenden Voraussetzungen von einer gewissen Stetigkeit der gewährten Entlastung ausgehen können. Das Wohngeld ist Teil der sozialen Leistungen der Solidargemeinschaft, deren Ausgestaltung und Leistungsstandards auch von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Situation der öffentlichen Haushalte abhängen.

65. Das Wohngeld erhöht die Mietzahlungsfähigkeit der wohngeldberechtigten Haushalte. Sie sind nicht allein auf den ganz besonders mietgünstigen und deshalb knappen Wohnungsbestand beschränkt, da das Wohngeld auch den Zugang zu Wohnungen mit durchschnittlichen Mieten ermöglicht. Die verbesserten Anmietungsmöglichkeiten, wie auch die Entlastung bei Mietsteigerungen in bestehenden Verträgen sind aber auf Dauer davon abhängig, daß die Höchstbeträge für die zuschufähigen Mieten und die in den Wohngeldtabellen festgelegten Beträge von Zeit zu Zeit der Miet- und Einkommensentwicklung angepaßt werden.

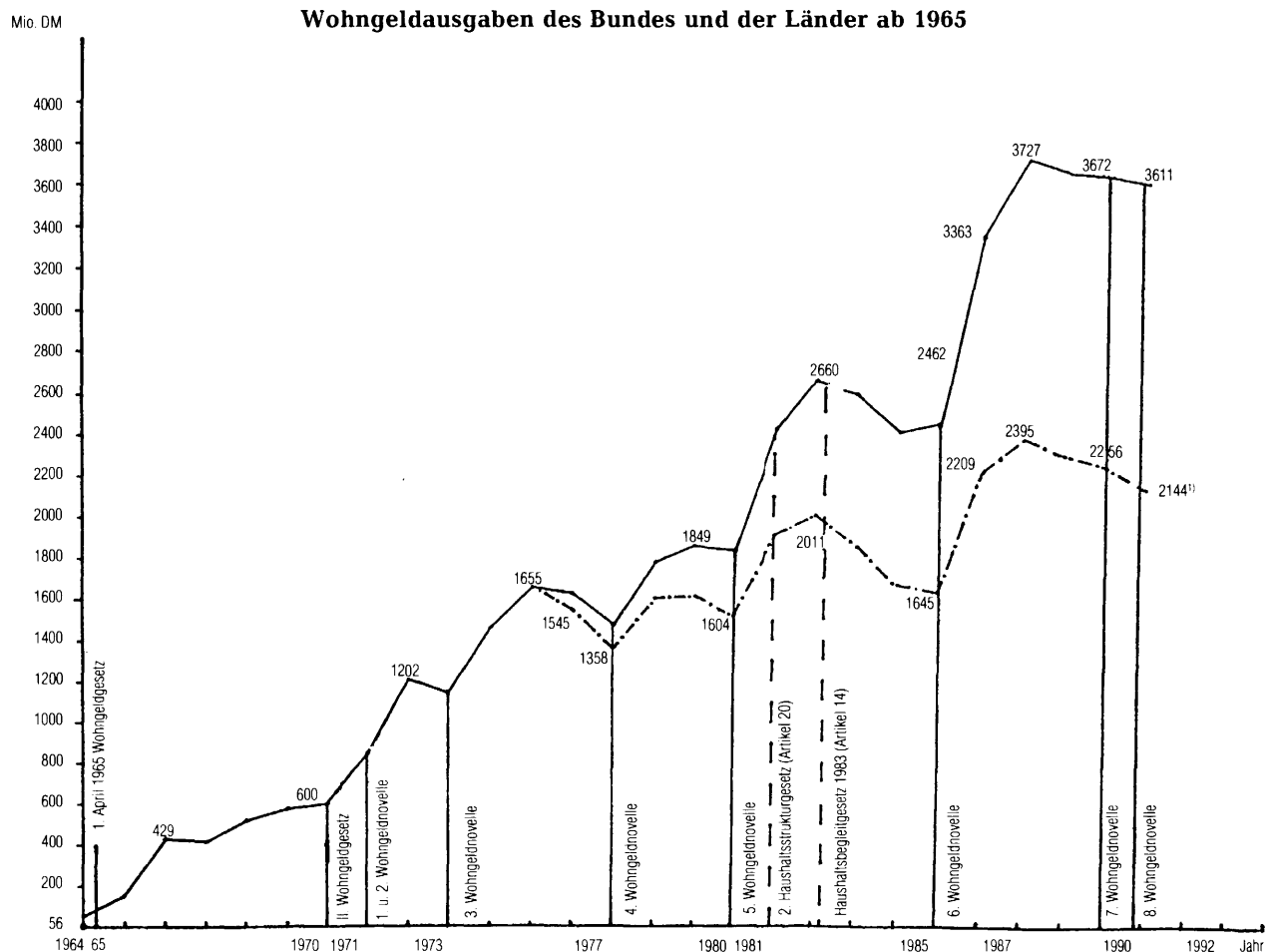
66. In den östlichen Bundesländern werden die Wohnkosten schrittweise an das Marktniveau herangeführt. Das im Vergleich zu den alten Bundesländern verbesserte Wohngeld soll hier für die einkommensschwächeren Bürger die Erhöhung der Grundmiete und der Betriebskosten einschließlich der Heizkosten gut tragbar machen.

II. Die Wohngeldleistungen in den alten Bundesländern und die Auswirkungen der Leistungsverbesserungen im Überblick

67. 1990 bezogen ca. 1,81 Mio. Haushalte ein durchschnittliches Wohngeld von 156 DM (Tabelle 6). Die Leistungen an die Mieterhaushalte (155 DM) und Eigentümerhaushalte (156 DM) unterschieden sich dabei nur sehr geringfügig voneinander.

Etwa 34 % der Empfängerhaushalte erhielten weniger als 100 DM, knapp 57 % bezogen monatlich zwischen 100 DM und 300 DM, und bei 9 % überschritt die monatliche Wohngeldzahlung den Betrag von 300 DM (Anlage 8). Die Wohngeldausgaben von

Abbildung 2
(zu Nummer 68)



¹⁾ Wohngeldausgaben in Preisen von 1975, deflationiert mit dem Mietenindex.

Tabelle 6
(zu Nummer 68)

Wohngeldleistungen von Bund und Ländern

Jahr	Gesamt- ausgaben	Anzahl der Wohngeldempfänger			Anteil ¹⁾		Durchschnittliches monatliches Wohngeld ¹⁾		
		31. Dezem- ber	31. Dezem- ber ein- schließlich rückwir- kende Bewil- ligungen des 1. Viertel- jahres	31. Dezem- ber ein- schließlich aller rückwir- kenden Be- willigun- gen	Miet- zuschuß	Lasten- zuschuß	Miet- zuschuß	Lasten- zuschuß	Insgeamt ³⁾
1965	147,9	394,9			90,2	9,8	40,63	69,91	43,51
1967	428,9	691,3			88,8	11,2	44,35	79,09	48,23
1970	600,3	908,3			92,6	7,4	45,90	75,30	48,05
1972	1 201,7	1 277,8			93,7	6,3	58,30	81,30	59,80
1975	1 654,5	1 665,7		1 849,2	94,1	5,9	70,40	97,10	72,00
1976	1 620,2	1 585,4		1 757,2	94,8	5,2	70,50	93,90	71,70
1977	1 471,0	1 467,0		1 618,0	95,4	4,6	69,30	89,05	70,20
1978	1 784,4	1 548,9		1 755,0	93,9	6,1	81,65	107,35	83,20
1979	1 848,7	1 518,3		1 687,0	94,3	5,7	83,32	102,54	84,42
1980	1 829,7	1 485,7		1 622,1	94,7	5,3	85,42	97,42	86,05
1981	2 415,3	1 609,0		1 821,5	92,5	7,5	105,00	162,00	110,00
1982	2 667,8	1 610,9		1 840,3	92,9	7,1	106,00	146,00	109,00
1983	2 602,1	1 434,2		1 638,1	93,5	6,5	110,00	137,00	111,00
1984	2 419,2	1 383,1	1 548,5	1 590,6	93,6	6,4	117,00	138,00	118,00
1985	2 462,1	1 357,3	1 511,9	1 572,5	93,9	6,1	118,00	135,00	119,00
1986	3 363,0	1 672,9	1 877,3	1 945,3	92,2	7,8	143,00	163,00	144,00
1987	3 727,3	1 692,3	1 897,2	1 943,6	92,5	7,5	144,00	156,00	145,00
1988	3 682,2	1 646,8	1 858,4 ²⁾	1 904,0	92,7	7,3	147,00	153,00	148,00
1989	3 677,8	1 583,2	1 729,5	1 853,2	93,1	6,9	150,00	156,00	150,00
1990	3 611,4	1 530,9	1 774,3	bis zu 1 810,0	93,2	6,8	155,00	156,00	156,00
1991	3 822,8 ⁴⁾								

1) Jeweils zum 31. Dezember des Jahres, ab 1984 einschließlich rückwirkender Bewilligungen aus dem 1. Vierteljahr des folgenden Jahres.

2) Ohne die rückwirkenden Bewilligungen vom Januar und Februar 1989 in Hamburg.

3) Zur Entwicklung des durchschnittlichen monatlichen Wohngelds vgl. Nummer 7.

4) Die Ausgaben für die Länder der ehemaligen DDR (716 Mio. DM) sind hier nicht enthalten.

Bund und Ländern zusammen beliefen sich auf rd. 3,6 Mrd. DM. Etwa 93 % der Wohngeldempfänger waren Mietzuschußempfänger, 7 % Lastenzuschußempfänger. Damit erhielten ca. 10 % aller Mieter- und 1,2 % aller Eigentümerhaushalte Wohngeld.

68. In den alten Bundesländern lag die Zahl der Wohngeldempfänger 1990 etwa auf dem gleichen Niveau wie 1975. Die Ausgaben von Bund und Ländern sind von 1975 bis 1990 jedoch um knapp 2 Mrd. DM bzw. 118 % gestiegen, da sich das durchschnittliche monatliche Wohngeld mit jeder Novelle in Anpas-

sung an den zwischenzeitlichen Mietenanstieg erheblich erhöhte (Abb. 1 und 2, Tabelle 6). Die Wohngeldsteigerungen waren im Durchschnitt jedoch noch höher als die Steigerung des Mietenindex, so daß auch die realen Wohngeldausgaben von Bund und Ländern — nominelle Wohngeldausgaben deflationiert mit dem Mietenindex — stiegen. Zwischen 1975 und 1990 lag der Zuwachs der so definierten realen Ausgaben bei knapp 40 % (Abbildung 2). Dafür ist insbesondere die Entwicklung der Zusammensetzung der Wohngeldempfänger verantwortlich. Besonders ausgeweitet hat sich in der Vergangenheit der Anteil von So-

Tabelle 7
(zu Nummer 71 und 83)

Mietbelastungsquoten der Hauptmieter mit Wohngeldbezug

Haushaltsgröße (Personen)	Durchschnittlicher Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Einkommen 1) 2)					
	1986		1988		1990	
	vor Wohngeld	nach Wohngeld	vor Wohngeld	nach Wohngeld	vor Wohngeld	nach Wohngeld
	%					
1	34,7	22,1	35,5	23,7	36,6	25,0
2	32,9	21,5	33,7	22,5	35,0	23,8
3	32,3	21,2	32,8	21,6	33,4	22,5
4	26,7	18,2	27,1	18,7	27,7	19,4
5	24,2	15,9	24,5	16,4	25,0	17,0
6 und mehr ...	20,3	11,7	20,8	12,2	21,7	13,0
Insgesamt	32,3	20,9	33,0	22,0	33,7	23,0

1) Bezogen auf ein an den statistisch nachgewiesenen Bruttoeinkommen einschließlich Kindergeld modellartig abgeleiteten verfügbares Einkommen. Es berücksichtigt je nach Sozialstatus typischerweise zu erwartende Abzüge für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge.

2) Im Vergleich zum Vorbericht wurden aus Plausibilitätsgründen ausschließlich Haushalte berücksichtigt, deren verfügbares Einkommen mindestens so hoch ist wie die Bruttokaltmiete.

Quelle: Sonderaufbereitungen der 25%-Wohngeldstichproben

zialhilfeempfängern und Arbeitslosen, deren durchschnittliches Wohngeld relativ hoch ist. Gleichzeitig ist aufgrund der günstigen Einkommensentwicklung der Rentner der Anteil der Rentner weiter gesunken. Sie beziehen ein unterdurchschnittliches Wohngeld.

69. Der Anstieg der Wohngeldausgaben wurde auch durch die Zunahme der realen Wohnkaufkraft des Wohngeldes für größere Haushalte bewirkt. Während das reale Wohngeld bei den Haushalten mit vier und mehr Personen besonders als Folge der familienpolitischen Akzente der 1981 in Kraft getretenen 5. Wohngeld-Novelle erheblich angestiegen ist, blieb es bei den unter den Wohngeldempfängern besonders häufigen 1-Personen-Haushalten seit 1975 etwa konstant (Anlage 16 und Nr. 104).

70. Die Entwicklung der Wohngeldleistung für einen typischen Wohngeldempfänger wird nicht genau durch die Entwicklung des statistisch ausgewiesenen durchschnittlichen Wohngelds wiedergegeben. Als Folge einer Wohngeldnovelle erhöht sich das monatliche Wohngeld eines typischen Wohngeldempfängers stärker als das ausgewiesene durchschnittliche Wohngeld. Ursache dafür ist die Tatsache, daß als Folge einer Wohngeldnovelle Wohngeldempfänger hinzukommen, deren Wohngeld unterdurchschnittlich hoch ist und deshalb den Durchschnitt senkt. Umgekehrt gilt dies natürlich auch für die folgende Zeit. Mit dem Anstieg der durchschnittlichen Einkommen wachsen besonders Wohngeldempfänger mit niedrigen Wohngeldbeträgen aus dem Kreis der Wohngeldempfänger hinaus. Dies wirkt sich stärker auf den statistischen Durchschnitt aus als die Verringerung der Wohngeldleistung für die verbleibenden Wohngeldempfänger. Folge: Das statistisch ausgewiesene durchschnittliche Wohngeld erhöht

sich, obwohl die Wohngeldleistungen für die weiterhin zum Kreis der Wohngeldempfänger gehörenden Haushalte zurückgehen.

71. Die Belastung der Hauptmieter, d. h. der Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Einkommen durch die Bruttokaltmiete betrug 1990 vor Abzug des Wohngelds 33,7 %, nach Abzug des Wohngelds 23,0 % ihres verfügbaren Einkommens (Tabelle 7). Die selbst zu tragende Miete wurde also durch das Wohngeld um etwa ein Drittel gesenkt.

Die Belastungssätze nach Wohngeld sind aufgrund der familienpolitischen Ausrichtung des Wohngelds für größere Haushalte sehr viel niedriger als für kleine Haushalte (Nr. 83 und 84). Noch stärker variiert die Belastung aufgrund der Ausgestaltung der Wohngeld-Tabellen jedoch mit der Miete. Sie steigt insbesondere dann stark an, wenn die Wohnkosten über den zuschufähigen Höchstbeträgen liegen.

72. Seit dem 1. Januar 1990 gilt für Arbeitnehmer ein Arbeitnehmerpauschbetrag. Er kann bei der Ermittlung des Jahreseinkommens von Wohngeldempfängern zur Abgeltung der Aufwendungen für die Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen aus nicht selbständiger Arbeit nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 WoGG abgesetzt werden, wenn nicht höhere Werbungskosten nachgewiesen werden. Früher konnten nur die Werbungskostenpauschale in Höhe von 564 DM oder höhere nachgewiesene Werbungskosten abgesetzt werden. Die Neuregelung führte in den meisten Fällen zu Leistungsverbesserungen, da fast immer die nachgewiesenen Werbekosten niedriger als 2 000 DM waren.

Zum 1. Januar 1990 trat die 7. Wohngeldnovelle in Kraft. Durch sie wurde die 6. Mietstufe eingeführt,

und Gemeinden und Kreise, in denen das Ende 1988 erreichte Mietenniveau dies rechtfertigte, wurden höheren Mietenstufen zugeordnet. Durch diese höheren Höchstbeträge wurden knapp 90 000 Haushalte begünstigt.

73. Am 1. Oktober 1990 ist die 8. Wohngeldnovelle in Kraft getreten. Sie wird im einzelnen in Kapitel IX beschrieben.

Die Novelle hatte sich am 31. Dezember 1990 noch nicht voll ausgewirkt. Die Zahl der Empfängerhaushalte betrug am 31. Dezember 1990 1,77 Mio. Am 31. März 1991 — dies sind die jüngsten verfügbaren Daten — war sie um 4,5 % höher als unmittelbar vor Inkrafttreten der 8. Novelle am 30. September 1990.

Da das Wohngeld noch nicht bei allen Wohngeldempfängern aufgrund des neuen Rechts bewilligt wurde, waren die Wohngeldausgaben 1990 niedriger als 1989.

Bis Ende Dezember 1991 waren die Wohngeldausgaben in den alten Ländern im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum um 210 Mio. DM, bzw. um 6 % gestiegen.

74. Ein Ziel der 8. Wohngeldnovelle war es, für Mieterhaushalte, deren Familienmitglieder Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe oder der Kriegsopferfürsorge sind, zum 1. April 1991 eine vereinfachte Form der Wohngeldgewährung (im folgenden „pauschaliertes Wohngeld“) einzuführen. Das Wohngeld für diesen Empfängerkreis bemißt sich nach Vom-Hundert-Sätzen der sozialhilferechtlich anerkannten Aufwendungen für die Unterkunft, also der Wohnraummieten ohne Heizkosten. Die in den alten Bundesländern anzuwendenden Vom-Hundert-Sätze sind in Anlage 2 zu § 1 Abs. 4 der Wohngeldverordnung festgelegt worden (vgl. dazu Anlage 1 und Kapitel IX).

Grundlage für die Festlegung der Vom-Hundert-Sätze war der anhand der Wohngeld-Statistik 1988 ermittelte Anteil des Wohngeldes an der Miete bei den Haushalten, zu denen ausschließlich Sozialhilfeempfänger zählten. Diese Quote wurde zunächst für jedes der alten Bundesländer und — innerhalb des jeweiligen Bundeslandes — für nach Mietenstufen zusammengefaßte Gemeinden berechnet. Sodann wurde die Entwicklung der Vom-Hundert-Sätze unter Einbeziehung der Rechtsänderungen durch die 7. und 8. Wohngeldnovelle sowie der erwarteten Steigerungen bei Mieten und Einkommen bis Ende 1994 prognostiziert.

Bei dem jeweils festgelegten Durchschnittssatz für den Zeitraum vom 1. April 1991 (Inkrafttreten) bis zum 31. Dezember 1994 wurde geprüft, ob der Vom-Hundert-Satz für die Gemeinden einer Mietenstufe um mehr als 3 Prozent von dem Vom-Hundert-Satz des Landes abweicht. In Bayern und im Saarland wurden auf diese Weise hohe Abweichungen festgestellt und deshalb für Gemeinden bestimmter Mietenstufen unterschiedliche Vom-Hundert-Sätze festgelegt; in den anderen alten Bundesländern gibt es einheitliche Pauschalsätze.

Die beschriebene Festlegung der einschlägigen Pauschalsätze soll die Empfängerhaushalte im Durchschnitt so stellen, wie dies bei einer „spitzen“ Berechnung des Wohngeldes nach den Anlagen zum Wohngeldgesetz der Fall wäre. Deshalb sind die Vom-Hundert-Sätze insbesondere nach einer wesentlichen Änderung der Anlagen zum Wohngeldgesetz zu überprüfen. Sollte sich dabei ergeben, daß die Vom-Hundert-Sätze in der Vergangenheit zu hoch oder zu niedrig festgelegt wurden, ist dies bei der Festlegung neuer Vom-Hundert-Sätze zu berücksichtigen.

III. Die Haushalte der Wohngeldempfänger in den alten Bundesländern

III.1. Soziale Situation

75. Wohngeld beziehen Haushalte mit weit unterdurchschnittlichen Einkommen. Das durchschnittliche Einkommen aller Haushalte in den alten Bundesländern beläuft sich für alle Haushaltsgrößen auf fast das 3fache des Durchschnittseinkommens der Wohngeldempfänger (Tabelle 8).

Tabelle 8
(zu Nummer 75)

Das verfügbare Einkommen aller Haushalte und der Wohngeldempfänger 1990

Haushaltsgröße	Verfügbares Einkommen	
	alle Haushalte (alte Länder) ¹⁾	Wohngeldempfänger ²⁾
1	3 011	1 011
2	4 388	1 386
3	5 489	1 735
4	6 587	2 356
5 und mehr . .	7 684	2 945
Insgesamt . . .	4 562	1 558

¹⁾ DIW-Wochenbericht 22/90 und DIW-Arbeitstabellen. Darin enthalten ist der Mietwert der selbstgenutzten Wohnung.

²⁾ Ohne Mietwert der selbstgenutzten Wohnung.

76. Die soziale Zusammensetzung der Wohngeldempfänger hat sich zwischen 1981 und 1990 stark geändert (Tabelle 9). Der Anteil von Rentnern und Pensionären, die noch 1981 mit 62 % die Mehrheit der Wohngeldempfänger bildeten, verringerte sich bis 1990 auf 34 %. Dagegen haben sich die Anteile der Empfänger von Sozialhilfe/Kriegsopferfürsorge von 22 % auf 33 % und der Arbeitslosen von 5 % auf 16 % erhöht. Bemerkenswert ist auch die Erhöhung des Anteils der Erwerbstätigen von 19 % auf 23 %, die fast ausschließlich auf die größere Zahl der Arbeiter mit Wohngeldbezug (Anteilserhöhung von 12 % auf 16 %) zurückgeht.

Tabelle 9
(zu Nummer 76)Soziale Stellung der Wohngeldempfänger
Wohngeldvolumen 1990²⁾

Soziale Stellung	Anteil an allen Wohngeldempfängern				in Mio. DM	in %	Veränderung gegenüber 1986 in %
	1981	1986	1988	1990			
	in %						
Erwerbstätige insgesamt ...	18,9	23,1	22,1	23,3	776	23,5	+ 2,9
davon:							
— Arbeiter	12,0	14,9	14,5	15,8	528	16,0	+ 7,3
— Angestellte	4,3	5,1	4,6	4,8	152	4,6	- 2,6
— Beamte	2,0	2,1	1,9	1,8	49	1,5	-23,4
— Selbständige	0,7	0,8	1,0	0,9	47	1,4	+11,9
Arbeitslose	4,7	15,1	16,7	15,9	551	16,6	+ 2,6
Nichterwerbstätige insgesamt	76,3	61,9	61,3	60,8	1 983	59,9	+ 1,0
davon:							
— Rentner (Pensionäre) ...	62,1	38,6	35,4	33,5	813	24,6	-17,3
— Studenten	1,3	1,9	2,4	2,5	100	3,0	+37,0
— Sonstige ¹⁾	13,0	21,3	23,5	24,8	1 070	32,3	+18,0
Insgesamt	100	100	100	100	3 310	100	+ 1,7
nachrichtlich: ³⁾ Sozialhilfempfänger/Kriegsopferfürsorge	22,2	31,0	32,0	33,1	1 412	42,7	+ 7,3

¹⁾ Es handelt sich insbesondere um Wohngeldempfänger, die Sozialhilfe als einziges Einkommen beziehen.

²⁾ Das Wohngeldvolumen errechnet sich als Produkt aus der Zahl der Empfänger am 31. Dezember einschließlich rückwirkende Bewilligungen und dem durchschnittlichem Wohngeld.

Exakt lassen sich die jährlichen Leistungen an Haushalte unterschiedlichen Typs nicht ermitteln, weil die am 31. Dezember anspruchsberechtigten Haushalte nicht alle während des ganzen Jahres Wohngeld bezogen und weil während des Jahres Wohngeld an andere Haushalte gezahlt wurde, die zum 31. Dezember nicht anspruchsberechtigt waren.

³⁾ Hier sind z. T. Haushalte enthalten, die auch eine Rente oder Arbeitslosengeld beziehen.

77. Die Verringerung des Anteils der Rentner an den Wohngeldempfängern dürfte in erster Linie auf die positive Entwicklung der Einkommen dieser Gruppe zurückzuführen sein. Für Rentner, die während des größten Teils ihres Arbeitslebens versichert waren, führt die Dynamisierung der Rente zu einer zufriedenstellenden Einkommensentwicklung. Früher war der Anteil von solchen Rentnern höher, die relativ kurz versichert waren (berufstätige Frauen, Kriegerwitwen, Selbständige) und Rente als alleiniges Einkommen bezogen.

78. Der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung hat sich laufend erhöht. Er betrug 1986 4,9% und 1989 5,8%. Es handelt sich dabei um die Zahl der Personen, die irgendwann während des Jahres Sozialhilfe bezogen, teilweise neben Einkommen aus anderen Quellen. Die stichtagsbezogene Empfängerzahl ist deutlich niedriger.

1990 dürfte der Anteil bei ca. 6% gelegen haben. Untersuchungen im Zusammenhang mit der Gesetzesänderung zur vereinfachten Wohngeldgewährung

an Sozialhilfe- und Kriegsopferfürsorgeempfänger bestätigen die Vermutung, daß fast alle Haushalte, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt empfangen, auch Wohngeld beziehen. Da das Wohngeld für Sozialhilfeempfänger mit 199 DM monatlich (1990) überdurchschnittlich hoch ist — das Wohngeld der übrigen Wohngeldempfänger beläuft sich auf 140 DM —, hat der starke Anstieg der Sozialhilfeempfänger schwerwiegende Auswirkungen auf die Wohngeldausgaben. Die jährlichen Wohngeldleistungen an Sozialhilfe- und Kriegsopferfürsorgeempfänger stiegen zwischen 1981 und 1990 von ca. 700 Mio. DM auf 1 412 Mio. DM, das sind 43% aller Wohngeldzahlungen. 1981 betrug dieser Anteil 26%.

Diese Wohngeldleistungen erhöhen nicht das verfügbare Einkommen der Sozialhilfeempfänger, da die Sozialhilfe um das Wohngeld gekürzt wird. Die Sozialhilfeträger werden entsprechend entlastet. Die Entlastung macht 4,5% aller von den Sozialhilfetägern 1990 erbrachten Leistungen und 11% der Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt aus.

79. Neben den Sozialhilfeempfängern sind die Arbeitslosen die zweite große Gruppe, deren Anteil an den Wohngeldempfängern in der Vergangenheit stark gestiegen ist. Zwischen 1981 und 1990 hat sich die Zahl der arbeitslosen Wohngeldempfänger mehr als verdreifacht. Seit 1988 ist jedoch eine Stabilisierung zu beobachten. Ursächlich hierfür ist vermutlich die Verringerung der Zahl der Arbeitslosen in den alten Bundesländern.

Die zuvor zu beobachtende Zunahme der arbeitslosen Wohngeldempfänger ist nur zum kleineren Teil durch den Anstieg der Gesamtzahl der Arbeitslosen gegenüber 1981 zu erklären (plus 48 %). Zum größeren Teil schlägt sich hier eine stärkere Inanspruchnahme des Wohngelds durch Arbeitslose nieder. 1981 nahmen 5,9 % aller Arbeitslosen Wohngeld in Anspruch, 1990 15 %. Zu einem erheblichen Teil dürfte dies auf die gestiegene Zahl der Langzeitarbeitslosen zurückzuführen sein.

80. Insgesamt zeigt die Analyse der Veränderungen, daß das Wohngeld zunehmend an Haushalte gezahlt wird, die auch auf andere Sozialleistungen angewiesen sind. Der Anteil der Leistungen für Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose hat sich von 1981 bis 1990 von ca. 25 % auf ca. 50 % erhöht. Dementsprechend gingen 1981 noch ca. $\frac{3}{4}$ der Leistungen an Rentner/Pensionäre und Erwerbstätige, 1990 war es nur noch die Hälfte.

III.2. Familienfreundlichkeit des Wohngelds

81. Die Wohngeldstatistik gibt Aufschluß über die Größe der Haushalte mit Wohngeldbezug und die darin enthaltenen Kinder (Tabelle 10). Die Hälfte der Wohngeldempfänger sind Ein-Personen-Haushalte. In 80 % der Haushalte mit zwei und mehr Personen lebt mindestens ein Kind. In diesen Haushalten leben insgesamt 1,46 Millionen Kinder, das sind ca. 12 % aller Kinder in den alten Bundesländern.

82. Das Wohngeld der Haushalte mit Kindern beträgt durchschnittlich gut 200 DM, bei Haushalten

ohne Kinder beläuft es sich auf 125 DM. Der Anteil der Wohngeldausgaben, der Familien mit Kindern zufließt, ist von 50 % (1988) auf 52 % (1990) gestiegen (Anlage 6; Anlage 6 im Vorbericht).

83. Die Familienfreundlichkeit des Wohngelds zeigt sich wesentlich daran, wie hoch der Anteil der Wohnkostenbelastung „nach Wohngeld“ am verfügbaren Einkommen bei Familien mit mehreren Kindern im Vergleich zu kleineren Haushalten ohne Kinder ist. Der Anteil der nicht durch Wohngeld gedeckten Wohnkosten am verfügbaren Einkommen (Belastung „nach Wohngeld“) beträgt beim Fünf-Personen-Haushalt mit im Regelfall drei Kindern durchschnittlich 17,0 % des verfügbaren Einkommens, beim Ein-Personen-Haushalt 25,0 % (Tabelle 7).

84. Dieser Anteil wird unter anderem auch dadurch beeinflusst, daß die größeren Haushalte Wohnflächen nutzen, die kleiner sind als die Richtflächen, die bei der Festlegung der Höchstbeträge nach § 8 WoGG zugrunde gelegt werden (Nr. 94; Anlage 12). Aber auch wenn die tatsächlichen Wohnflächen den Richtflächen entsprächen, wäre der Anteil der selbst zu tragenden Wohnkosten am verfügbaren Einkommen bei großen Haushalten deutlich niedriger als bei kleinen Haushalten. Er betrüge bei 1-Personen-Haushalten 24,5 % und bei 5-Personen-Haushalten 19,4 %.

85. Die Familienfreundlichkeit der Wohngeldregelungen läßt sich auch durch Vergleich der Anteile der selbst zu tragenden Wohnkosten am verfügbaren Einkommen nach Wohngeld (Belastungssatz) bei Haushalten unterschiedlicher Größe belegen, die den gleichen Lebensstandard und gleichwertige Wohnverhältnisse haben. Gleicher Lebensstandard bei unterschiedlicher Haushaltsgröße wird unterstellt, wenn die Haushalte über ein Netto-Einkommen in Höhe des Regelsatzes der Sozialhilfe zuzüglich der Mietkosten verfügen. Gleichwertige Wohnverhältnisse werden angenommen, wenn die Wohnflächen der Haushalte den Richtflächen entsprechen, die den Höchstbeträgen nach § 8 Wohngeldgesetz zugrunde

Tabelle 10
(zu Nummer 81)

Empfänger von Wohngeld nach Haushaltsgröße und Anzahl der Kinder im Jahr 1990

Haushalte mit ... Familien- mitgliedern	Insgesamt	Davon mit ... Kindern ¹⁾ im Haushalt in %						Kinder- zahl
		0	1	2	3	4	5 und mehr	
1	871 110	99,9	0,1	—	—	—	—	1 235
2	311 665	50,7	49,2	0,1	—	—	—	154 173
3	190 269	9,5	48,5	41,9	0,1	—	—	252 361
4	220 275	4,2	3,4	81,7	10,7	—	—	438 344
5	108 991	3,6	0,9	5,3	84,8	5,4	—	313 462
6 und mehr	71 975	6,6	0,4	1,6	6,1	50,8	34,5	302 673
Insgesamt	1 774 285	60,0	14,4	15,1	6,8	2,4	1,3	1 462 248

¹⁾ Personen, für die Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz oder eine Leistung im Sinne des § 8 Abs. 1 des Bundeskindergeldgesetzes gewährt wird.

liegen. Die Ergebnisse dieser Rechnung enthält Anlage 7. Ergebnis: Der Belastungssatz sinkt mit zunehmender Haushaltsgröße. Die Entlastung ist besonders hoch bei Familien mit zwei Kindern und mehr.

86. Das Wohngeldgesetz enthält mehrere Regelungen, die das Wohngeld für Haushalte mit Kindern erhöhen. Nach den Wohngeldtabellen erhalten größere Haushalte bei gleichen Einkommen und Mieten erheblich höhere Leistungen als kleinere Haushalte (Anlage 5 und 8). Ferner wird das Kindergeld bei der Ermittlung des der Wohngeldberechnung zugrunde zu legenden Einkommens nicht angerechnet (§ 15 Absatz 1 WoGG). Die erstgenannte Regelung wirkt zwei- bis dreimal so stark wie die zweite. Weitere Regelungen zugunsten von Familien sind von weit geringerer Bedeutung (Nr. 87, 6. und 7.).

III.3. Begünstigung besonderer Personengruppen

87. Im Wohngeldgesetz gibt es eine größere Zahl von Sonderregelungen, durch die bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders gefördert werden sollen. Dies geschieht entweder durch die Nichtanrechnung bestimmter Einnahmen oder die Absetzung von Freibeträgen. Diese Sonderregelungen sollen die Leistungsfähigkeit und Treffsicherheit des Wohngeldes als subjektbezogene Sozialleistung verbessern. Die Wohngeldleistungen steigen im Durchschnitt um ca. 22 % dieser nicht angerechneten Einnahmen bzw. Absetzungen.

Folgende Sonderregelungen spielen im Wohngeld eine Rolle (Anlage 9):

1. Quantitativ am wichtigsten ist die Nichtanrechnung des Kindergeldes bei der Einkommensermittlung für die 1,46 Mio. Kinder in Haushalten mit Wohngeldbezug.
2. Schwerbehinderten wird — je nach Grad ihrer Behinderung — ein monatlicher Freibetrag von 200 oder 250 DM gewährt. Ein solcher Freibetrag wurde im Jahre 1990 von mehr als 270 000 Personen in Anspruch genommen.
3. Im Einzelfall am höchsten sind die Vergünstigungen bei der Nichtanrechnung der im wesentlichen nach dem Bundesversorgungsgesetz gezahlten Grundrenten an Witwen, Witwer und Waisen. 1990 wurden in 82 000 Fällen Grundrenten von durchschnittlich monatlich 520 DM nicht angerechnet.
4. Eine hohe Förderwirkung im Einzelfall ist auch mit der Nichtanrechnung des halben Betrags der im besonderen nach dem Lastenausgleichsgesetz gezahlten Unterhaltshilfe verbunden (25 000 Fälle, monatlicher Durchschnittsbetrag 287 DM). Aufgrund des größer werdenden zeitlichen Abstands zum Zweiten Weltkrieg ist die Anzahl der Empfänger weiter zurückgegangen.
5. Freibeträge und Aufwendungen zur Erfüllung gesetzlicher Unterhaltsverpflichtungen wurden im Jahre 1990 von ca. 28 000 Haushalten in Höhe von

monatlich durchschnittlich 226 DM bei der Ermittlung des Jahreseinkommens abgesetzt.

6. 93 200 Haushalten — das sind 13 % der Wohngeldempfänger mit Kindern — hat im Durchschnitt in Höhe von 122 DM monatlich ein Freibetrag für Kinder mit eigenen Einnahmen zugestanden. Er kann für Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 16 und 25 Jahren angesetzt werden.
7. Der Freibetrag für Alleinerziehende nach § 15 Abs. 2 WoGG in Höhe von 100 DM monatlich wurde im Jahre 1990 für 44 000 Haushalte gewährt.
8. Nach näherer Bestimmung des § 15 Abs. 4 WoGG wird Familienmitgliedern, die das 62. Lebensjahr vollendet haben und mit ihrer Familie zusammenwohnen, ein Freibetrag von monatlich 200 DM eingeräumt. Dieser Freibetrag wurde 1986 zur Förderung des Zusammenlebens mehrerer Generationen eingeführt und im Jahre 1990 in 15 000 Fällen — und damit gleich häufig wie im Jahre 1988 — geltend gemacht.
9. Der monatliche Freibetrag von 200 DM pro Person für Aus- und Übersiedler, die vor dem 1. Januar 1990 einen Wohngeldantrag gestellt haben, wurde im Jahre 1990 bei ca. 50 000 Haushalten berücksichtigt. Er wurde durchschnittlich für 1,5 Personen je Haushalt gewährt.

IV. Die Wohnungsversorgung der Mietzuschußempfänger

IV.1. Förderung und Baujahr der Wohnungen

88. 95 % der Mietzuschußempfänger sind Hauptmieter, 5 % Untermieter. Ca. 37 % der Hauptmieter mit Wohngeldbezug wohnen in Sozialwohnungen. Bezogen auf alle Sozialwohnungen werden ca. 20 % durch Wohngeldempfänger bewohnt. In diesen Fällen wird die Objektförderung durch die Subjektförderung (Wohngeld) ergänzt.

Knapp 20 % des gesamten Mietwohnungsbestands in der Bundesrepublik Deutschland besteht aus Sozialwohnungen. Wohngeldempfänger wohnen also etwa doppelt so häufig in Sozialwohnungen wie die Gesamtheit der Mieterhaushalte.

89. Betrachtet man die verschiedenen Mietenstufen, so ist die Zusammensetzung des Mietwohnungsbestandes, der von Wohngeldempfängern genutzt wird, unterschiedlich. Mit der Mietenstufe steigt in der Regel der Anteil der in Sozialwohnungen wohnenden Wohngeldempfänger an allen Wohngeldempfängern. Die Mietenstufe VI, von der gut 50 % der Mietzuschußempfänger auf München entfallen, stellt allerdings eine Ausnahme dar (Anlage 10). Hier wirkt sich wohl der niedrige Sozialwohnungsanteil in München und in den der Mietenstufe VI zugeordneten kleineren Gemeinden am Rand der Zentren aus.

Dagegen sind Wohngeldempfänger in Altbaubeständen unterdurchschnittlich häufig vertreten. Altbawohnungen machen ca. 30 % des Mietwohnungsbe-

standes aus, beherbergen aber nur ca. 22 % der Wohngeldempfänger. Auch in den frei finanzierten älteren Neubauwohnungen sind Wohngeldempfänger leicht unterrepräsentiert, in den Wohnungen der jüngeren Jahrgänge (ab 1978) andererseits leicht überrepräsentiert. Von den Wohngeldempfängern wohnen 33 % in bis 1977 gebauten Wohnungen und 9 % in ab 1978 fertiggestellten Wohnungen. Für alle Mieterhaushalte belaufen sich die entsprechenden Anteile auf 36 % bzw. 7 % (Gebäude- und Wohnungszählung 1987). In diesen Zahlen dürfte sich das niedrigere Mietenniveau in Altbeständen niederschlagen.

IV.2. Ausstattung und Wohnfläche der Haushalte

90. 82 % der Wohnungen von Hauptmietern mit Wohngeldbezug verfügen über Sammelheizung und Bad (Anlage 11), bei allen Hauptmietern in den alten Bundesländern waren es 72 %.

91. Von 1981 bis 1988 haben sich die Wohnflächen der Mietzuschußempfänger nicht geändert (vgl. Vorbericht Nr. 69). 1990 sind die Wohnflächen dieser Haushalte mit mehr als einer Person gegenüber 1988 gesunken. Der Rückgang beträgt — sieht man von Veränderungen in der Zusammensetzung nach Haushaltsgröße ab — im Durchschnitt etwa 2 qm (Anlage 13).

92. Die Wohnflächenversorgung aller Mieterhaushalte hat sich dagegen im gleichen Zeitraum erheblich verbessert. Nach den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten „Wirtschaftsrechnungen“ haben sich zwischen 1980 und 1990 die Wohnflächen beim 2-Personen-Rentnerhaushalt mit geringem Einkommen (Haushaltstyp 1) von 62,6 auf 68,3 qm, beim 4-Personen-Erwerbstätigenhaushalt mit mittlerem Einkommen (Haushaltstyp 2) von 81,7 auf 90,1 qm erhöht. Im Zeitraum 1988 bis 1990 ist die Entwicklung uneinheitlich verlaufen. Der Haushaltstyp 1 konnte seine Wohnflächenversorgung von 67,2 auf 68,3 qm verbessern, der Haushaltstyp 2 mußte jedoch eine Einschränkung von 90,9 auf 90,1 qm hinnehmen.

Die Mieter in den alten Bundesländern konnten 1990 über eine durchschnittliche Wohnfläche von ca. 34 qm pro Person verfügen. Die Wohnflächenversorgung der Mietzuschußempfänger betrug dagegen 1990 pro Person 27,7 qm. Unterstellt man bei den Mietzuschußempfängern die gleiche Haushaltsstruktur wie bei den Mietern insgesamt, so beliefe sich die Wohnflächenversorgung der Mietzuschußempfänger pro Person auf 28,5 qm. Die niedrigeren Wohnflächen der Mietzuschußempfänger sind vor allem auf das geringere Einkommen dieser Haushalte zurückzuführen. Der Vergleich zeigt, daß die Sozialleistung Wohngeld nicht zu einem überdurchschnittlichen Wohnkonsum führt.

93. Die Wohnflächen der Hauptmieter mit Wohngeldbezug sinken bei steigenden Mieten. Die Wohnfläche für Ein-Personen-Haushalte beträgt 54 qm in der Mietstufe I und 44 qm in der Mietstufe VI; für Vier-Personen-Haushalte liegen die entsprechenden Flächen bei 90 qm bzw. bei 76 qm. (Anlage 12).

94. Die Wohnflächenversorgung der Wohngeldempfänger kann über den Vergleich der Richtfläche mit der tatsächlich genutzten Wohnfläche beurteilt werden. Die Richtflächen dienen als interne Kalkulationsgrundlage der Bestimmung der Höchstbeträge für Miete und Belastung. Sie betragen 48 qm für 1-Personenhaushalte, 62 qm für 2-Personenhaushalte und jeweils weitere 12 qm für eine zusätzliche Person.

Die durchschnittlichen Wohnflächen der Hauptmieter mit 1 bis 3 Personen entsprechen in etwa den Richtflächen (Anlage 12). Hauptmieter mit 4 und mehr Personen nutzen deutlich niedrigere Wohnflächen als die Richtflächen. Diese Tatsache hat sich im Jahre 1990 gegenüber 1988 (vgl. Vorbericht, Nr. 68) verstärkt. Dabei nimmt die Abweichung von Richtfläche und tatsächlicher Wohnfläche mit der Mietstufe zu.

95. Die Wohnflächen der Hauptmieter mit Wohngeldbezug streuen stark (Anlage 14). 25 % der Hauptmieter haben Wohnflächen, die weniger als 80 % der Richtflächen ausmachen. Bei 22 % der Haushalte liegen die Wohnflächen um mehr als 20 % über den Richtflächen. Besonders groß ist die Streuung bei den Ein-Personen-Haushalten. Bei diesen Haushalten verfügen knapp 26 % der Haushalte über höchstens 80 % der Richtfläche, aber immerhin können ca. 27 % dieser Haushalte mehr als 120 % der Richtfläche nutzen.

V. Mieten und Entlastungswirkung des Wohngelds

V.1. Mieten der Wohngeldempfänger

96. Die durchschnittliche Quadratmetermiete der Hauptmieter mit Wohngeldbezug betrug 1990 7,28 DM (Tabelle 11), für alle Mieter in den alten Bundesländern betrug sie ca. 8,00 DM (Mietenbericht Nr. 45). Im Berichtszeitraum (2 Jahre) ist die Quadratmetermiete der Hauptmieter somit um insgesamt 9,3 % gestiegen.

Eine überdurchschnittliche Mietsteigerung ist bei Wohngeldempfängern in Altbauten und in frei finanzierten Wohnungen (jeweils +10,1 %) zu beobachten.

97. Die Gemeinden sind entsprechend den von den Hauptmietern mit Wohngeldbezug durchschnittlich gezahlten Quadratmetermieten in sechs Mietstufen eingeteilt.

Die Ermittlung der durchschnittlich in einer Gemeinde gezahlten Quadratmetermieten erfolgt als gewichteter Durchschnitt aus den Abweichungen der Quadratmetermieten der bisherigen 12 Wohnungstypen gegenüber den jeweiligen bundesdurchschnittlichen Quadratmetermieten. Die Wohnungstypen unterscheiden sich nach Baualtersklassen, den Ausstattungskategorien der Tabelle der Höchstbeträge in

Tabelle 11
(zu Nummer 96)**qm-Miete der Hauptmieter mit Wohngeldbezug 1990**

Mieten- stufe	für Wohnraum der bezugsfertig geworden ist								alle Alters- und Aus- stattungs- klassen
	bis zum 31. Dezember 1965		ab 1. Januar 1966 bis zum 31. Dezember 1971		ab 1. Januar 1972 bis zum 31. Dezember 1977		ab 1. Januar 1978		
	sonstiger Wohnraum	mit Sammel- heizung und mit Bad oder Duschraum	sonstiger Wohnraum	Wohnraum mit Sammel- heizung und mit Bad oder Duschraum	sonstiger Wohnraum	Wohnraum mit Sammel- heizung und mit Bad oder Duschraum	sonstiger Wohnraum	Wohnraum mit Sammel- heizung und mit Bad oder Duschraum	
Mieten- stufe	Wohnungen insgesamt								
I	4,54	5,54	4,97	5,78	5,08	5,90	5,99	6,44	5,62
II	5,24	6,36	5,96	6,61	6,08	6,83	7,18	7,10	6,40
III	5,70	7,04	6,42	7,51	6,80	7,97	8,47	8,17	7,20
IV	6,21	7,74	6,94	8,16	7,91	8,58	9,63	8,94	7,88
V	6,93	8,45	7,71	8,91	9,66	9,13	9,67	9,41	8,52
VI	7,26	9,47	8,61	10,36	9,60	10,73	10,32	9,97	9,53
Ins- gesamt .	5,75	7,25	6,26	7,63	6,72	7,94	7,95	8,03	7,28
Mieten- stufe	nicht preisgebundene Wohnungen								
I	4,47	5,49	4,74	5,68	5,04	5,75	5,78	6,41	5,55
II	5,20	6,49	5,91	6,83	6,10	6,95	7,20	7,49	6,49
III	5,70	7,11	6,54	7,72	6,70	8,02	8,82	8,56	7,21
IV	6,33	7,96	7,24	8,70	8,33	9,13	9,72	9,68	8,13
V	7,13	8,85	8,79	9,96	9,82	10,07	10,12	10,67	8,93
VI	7,43	10,09	9,62	11,50	10,35	12,06	10,93	11,74	10,22
Ins- gesamt .	5,72	7,32	6,17	7,79	6,55	7,93	7,88	8,30	7,29
Mieten- stufe	öffentlich geförderte Wohnungen								
I	5,02	6,03	5,72	6,28	5,55	6,65	7,87	6,67	6,11
II	5,36	5,89	6,06	6,29	5,98	6,65	7,12	6,32	6,16
III	5,71	6,88	6,29	7,30	7,13	7,93	7,74	7,68	7,17
IV	6,00	7,34	6,71	7,77	7,17	8,19	9,44	8,04	7,55
V	6,51	7,80	6,94	8,33	9,48	8,72	8,42	8,48	8,08
VI	6,84	8,16	7,60	8,79	8,24	9,42	9,16	8,38	8,39
Ins- gesamt .	5,84	7,07	6,39	7,46	7,26	7,95	8,19	7,60	7,27

§ 8 Abs. 1 WoGG, sowie nach „öffentlich gefördert“ und „nicht öffentlich gefördert“.

Die Einstufung in eine bestimmte Mietstufe einer Gemeinde erfolgt aufgrund der Quadratmetermieten der Hauptmieter unter den Wohngeldempfängern entsprechend bestimmter Grenzwerte (s. Legende zur Karte „Mietstufen ab 1990“, S. 40). Die weitaus

meisten Wohnungen (ca. 88 %) befinden sich in den mittleren Mietstufen (II—V). Ihre durchschnittlichen Quadratmetermieten entsprechen den Mittelwerten der Mietstufen. Die nach unten bzw. oben offenen Klassen I und VI sind mit 8,5 % bzw. 3,6 % der Mietzuschußempfänger dagegen weniger stark besetzt (Anlage 15). Die Quadratmeter-Mieten der meisten in diese Mietstufen fallenden Wohnungen

liegen im Bereich von +/- 5 % der Mieten, die Eingang in die Festlegung der für die Mietstufen I und VI geltenden Höchstbeträge gefunden haben. Die Differenzierung der Mietstufen und Höchstbeträge entspricht also im Durchschnitt weitgehend den tatsächlichen Verhältnissen auf den Wohnungsmärkten.

98. Öffentlich geförderte Wohnungen haben mit Ausnahme der Mietstufe I und unbedeutenden anderen Kategorien niedrigere Mieten als nicht öffentlich geförderte Wohnungen. Die Differenz der durchschnittlichen Quadratmetermieten von nicht öffentlich geförderten und öffentlich geförderten Wohnungen zeigt Tabelle 12, die aus Daten der Tabelle 11 abgeleitet wurde. Besonders hoch sind die Mietdifferenzen in der jüngsten Baualtersklasse sowie in den Mietstufen IV, V und VI. Es wird hierbei deutlich, daß mit Hilfe der öffentlichen Förderung die höheren Bodenpreise und Herstellungskosten in Regionen mit hohem Mietniveau besonders stark heruntersubventioniert werden. Im Durchschnitt liegen dagegen die ausgewiesenen Differenzen unter 1,— DM/m². Sie sind damit relativ niedrig.

99. Für gleiche Ausstattungskategorien ist die Abhängigkeit der Mieten von der Baualtersklasse innerhalb der gleichen Mietstufe immer noch gegeben, wenn sie auch gegenüber früher kleiner geworden ist. So unterscheiden sich bei den nicht öffentlich geförderten Wohnungen die Quadratmetermieten für Wohnraum mit guter Ausstattung zwischen der jüngsten und der ältesten Baualtersklasse je nach Mietstufe zwischen 15 % und 22 %. Die Abweichungen

sind in der Mietstufe VI besonders niedrig, da hier die Wohnungsmärkte am angespanntesten sind.

Ein Großteil der zwischen Wohnungen unterschiedlicher Baualtersklassen noch bestehenden Mietunterschiede dürfte wohnwert- und ausstattungsbedingt sein, denn die Grobkategorien, wie z. B. „mit Sammelheizung und mit Bad“ erfassen die Ausstattung nur unzureichend. Die Mietunterschiede für wirklich gleichwertige Wohnungen nach Baujahr sind deshalb noch weit geringer als die genannten 15 bis 22 %. Außerdem zeigen die relativ zu früher niedrigen Unterschiede zwischen den Baualtersklassen, daß nach Baualter abgegrenzte Wohnungsteilmärkte nur noch eine geringe Rolle spielen, bzw. daß sich immer stärker ein einheitlicher Wohnungsmarkt herausbildet. Dazu trägt auch die Modernisierungstätigkeit im älteren Wohnungsbestand bei. Am weitesten fortgeschritten ist dieser Prozeß offenbar in Gemeinden der Mietstufe VI.

V.2. Höchstbeträge für zuschufähige Mieten

100. Die Wohnkosten der Wohngeldempfänger sind nur insoweit zuschufähig, als sie die Höchstbeträge für Miete und Belastungen nicht übersteigen. Tabelle 13 zeigt die Entwicklung des Anteils derjenigen Wohngeldempfänger, deren Mieten höher sind als die Höchstbeträge des Wohngeldgesetzes. Dieser Anteil lag am 31. Dezember 1986, ein Jahr nach Inkrafttreten der 6. Wohngeldnovelle, bei 30,5 %. 1989 war dieser Anteil auf 42,4 % gestiegen, jedoch

Tabelle 12
(zu Nummer 98)

Mietvorteile von öffentlich geförderten Wohnungen der Wohngeldempfänger 1990

Mietstufe	für Wohnraum der bezugsfertig geworden ist								alle Alters- und Ausstattungsklassen
	bis zum 31. Dezember 1965		ab 1. Januar 1966 bis zum 31. Dezember 1971		ab 1. Januar 1972 bis zum 31. Dezember 1977		ab 1. Januar 1978		
	sonstiger Wohnraum	mit Sammelheizung und mit Bad oder Duschaum	sonstiger Wohnraum	Wohnraum mit Sammelheizung und mit Bad oder Duschaum	sonstiger Wohnraum	Wohnraum mit Sammelheizung und mit Bad oder Duschaum	sonstiger Wohnraum	Wohnraum mit Sammelheizung und mit Bad oder Duschaum	
	Mietvorteil (DM/qm) ¹⁾								
I	-0,55	-0,54	-0,98	-0,60	0,51	-0,90	-2,09	-0,26	-0,56
II	-0,16	0,60	-0,15	0,54	0,12	0,30	0,08	1,17	0,33
III	-0,01	0,23	0,25	0,42	-0,43	0,09	1,08	0,88	0,04
IV	0,33	0,62	0,53	0,93	1,16	0,94	0,28	1,64	0,58
V	0,62	1,05	1,85	1,63	0,34	1,35	1,70	2,19	0,85
VI	0,59	1,93	2,02	2,74	2,11	2,64	1,77	3,36	1,83
Insgesamt . . .	-0,12	0,25	-0,22	0,33	-0,71	-0,02	-0,31	0,70	0,02

¹⁾ Unterschied zwischen den durch die Wohngeldstatistik ausgewiesenen qm-Mieten von nicht preisgebundenen und öffentlich geförderten Wohnungen.

Tabelle 13
(zu Nummer 100)

**Überschreitung der Höchstbeträge für
Mietzuschußempfänger in den Jahren 1988,
1989 und 1990**

Mietenstufe	Anteil an allen Mietzuschußempfängern der Mietenstufen in %		
	1988	1989	1990
I	36,8	40,7	37,9
II	38,4	42,7	40,4
III	37,3	42,0	41,2
IV	36,7	43,4	39,9
V	39,1	42,4	38,6
VI ¹⁾	—	—	43,2
Insgesamt	37,6	42,4	40,2

¹⁾ Mietenstufe VI ab 1. Januar 1990.

zum 31. Dezember 1990 als Folge der 8. Wohngeldnovelle wieder auf 40,2 % abgesunken.

101. Zu den Haushalten, deren Mieten über den Höchstbeträgen liegen, zählen zum einen besonders jene Haushalte, die Wohnflächen nutzen, die erheblich größer als die Richtflächen sind. Immerhin ca. 22 % der Hauptmieter nutzen Wohnflächen, die um mehr als 20 % über den Richtflächen liegen (Anlage 14). Zum anderen dürften aber vor allem jene Haushalte davon betroffen sein, die kürzlich Wohnungen zu gewöhnlich deutlich oberhalb der Vergleichsmiete liegenden Neuvertragsmieten angemietet haben.

Die Überschreiterquoten sind in der Mietenstufe VI (43,2 %) trotz der dort weit höheren Quadratmetermieten nur verhältnismäßig wenig höher als in der Mietenstufe I (37,9 %) (Tabelle 13). Dies ist die Folge der höheren Höchstbeträge sowie der — im Vergleich zu Mietenstufen I — erheblich geringeren Wohnflächen (Anlage 12). Weil bei Haushalten, deren Wohnkosten höher als die zuschufähigen Höchstbeträge sind, ein Teil der Wohnkosten nicht durch Wohngeldzahlungen vermindert wird, ist bei ihnen der Anteil der nach Wohngeld selbst zu tragenden Wohnkosten am verfügbaren Einkommen höher.

102. Die jüngste bisher geltende Baualtersklasse schloß inzwischen so viele Baujahrgänge ein, daß die Mietunterschiede nach Baujahrgängen zu groß wurden. Deshalb wurde im Rahmen des Steueränderungsgesetzes 1992 eine neue Baualtersklasse eingeführt für alle Wohnungen, die ab dem 1. Januar 1992 bezugsfertig werden. In Anlehnung an die bisherigen Unterschiede nach Baualtersklassen sind die neuen Höchstbeträge um 17 % bis 18 % höher als jene für die vorausgehende Baualtersklasse. Für Wohnflächen, die den Richtflächen entsprechen, werden damit z. B. Quadratmetermieten von 10,60 DM in der Mietenstufe III, 12,25 DM in der Mietenstufe V und 13,10 DM in der Mietenstufe VI voll zuschufähig.

V.3. Entlastungswirkung des Wohngeldes

103. Die 1990 erreichte Entlastungswirkung wurde in den Nummern 71, 83, 84 und 85 behandelt. Während der Geltungsdauer des Wohngeldgesetzes in jeweils unveränderter Form steigen die Belastungssätze im Durchschnitt an. Hierfür sind zwei Faktoren maßgeblich: zum einen führen Mietsteigerungen zu höheren Überschreiterquoten (Nr. 100), so daß bei immer mehr Haushalten einer steigenden Miete ein konstantes Wohngeld gegenüber steht. Zum anderen führt eine Erhöhung des Einkommens zu einem Rückgang des Wohngelds und zu einem Anstieg der selbst zu tragenden Wohnkosten.

104. Entsprechend dem Beschluß des Deutschen Bundestages anläßlich der Verabschiedung des Wohngeld- und Mietenberichts 1987 (Bundestags-Drucksache 11/2394) werden Berechnungen vorgelegt, die die langfristige Entwicklung des Wohngelds für einen 1-Personen-Rentnerhaushalt sowie für Erwerbstätigenhaushalte mit 2, 3 sowie 4 oder mehr Kindern zwischen 1975 und 1990 zeigen. Dabei werden gleichbleibende Realeinkommen und unveränderte Wohnverhältnisse unterstellt (Anlage 16). Ausgegangen wurde von den für Wohngeldempfänger statistisch nachgewiesenen Durchschnittseinkommen und Durchschnittsmieten des Jahres 1975 für 1-Personen-Rentnerhaushalte, 4-, 5- und 7-Personen-Erwerbstätigenhaushalte. Sie wurden entsprechend dem Lebenshaltungsindex (konstantes Realeinkommen) und Mietindex (Mieten) verändert. Miethöchstbeträge wurden erst ab 1986 berücksichtigt. Im Ergebnis zeigt sich, daß für Haushalte mit konstantem Realeinkommen mit unveränderter Wohnungsversorgung das um den Mietanstieg bereinigte Wohngeld bei 1-Personen-Rentnerhaushalten 1990 dem des Jahres 1975 entsprach, bei größeren Haushalten war es 1990 deutlich höher als 1975. In dieser Verbesserung der Wohngeldleistungen kommt die zwischenzeitliche familienpolitische Akzentuierung des Wohngelds zum Ausdruck.

VI. Die Lastenzuschüsse für Eigentümerhaushalte

105. Da Wohngeld für selbstgenutzten Wohnraum gezahlt wird, haben auch Eigentümer einen Wohngeldanspruch. Diesem Personenkreis wird Wohngeld als Lastenzuschuß gewährt. Ende 1990 gab es ca. 120 000 Lastenzuschußempfänger. Der durchschnittliche monatliche Lastenzuschuß betrug 156 DM. Die Lastenzuschußempfänger erhielten 1990 insgesamt etwa 230 Mio. DM.

Zu 70 % der Haushalte von Lastenzuschußempfängern gehören Kinder. Der Anteil der Haushalte ohne Kinder ist damit überraschend hoch. Ursächlich hierfür ist vor allem die Tatsache, daß Rentner- und Pensionärshaushalte mit 21 % einen bedeutenden Anteil an den Lastenzuschußempfängern ausmachen.

Fast zwei Drittel der Lastenzuschußempfänger (60 %) leben in Gemeinden der Mietenstufen I und II, 3,4 % in der Mietenstufe V und 0,8 % in der Mietenstufe VI

(Anlage 15). Der Eigentumserwerb ist also für Lastenzuschußempfänger in erster Linie in Regionen mit niedrigeren Wohnkosten möglich.

Bei gleicher Haushaltsgröße hatten die Lastenzuschußempfänger im Durchschnitt eine um 90 % größere Wohnfläche als die Mietzuschußempfänger (Anlage 14). Infolgedessen war der Anteil der Lastenzuschußempfänger, deren Belastung (Kapitaldienst und Bewirtschaftungskosten) höher als der Höchstbetrag war, mit 70 % weit höher als bei den Mietzuschußempfängern (40,2 %) (Tabelle 14). Die größeren Wohnflächen werden also nur teilweise durch den Lastenzuschuß gefördert.

Tabelle 14
(zu Nummer 105)

Überschreitung der Höchstbeträge für Lastenzuschußempfänger in den Jahren 1988, 1989 und 1990

Mietenstufe	Anteil an allen Lastenzuschußempfängern der Mietenstufen in %		
	1988	1989	1990
I	68,9	70,1	68,9
II	70,8	72,2	70,2
III	70,5	72,1	71,7
IV	68,0	70,2	69,5
V	62,6	64,4	63,3
VI ¹⁾	—	—	58,3
Insgesamt	69,5	71,0	69,7

¹⁾ Mietenstufe VI ab 1. Januar 1990.

VII. Wohngeldleistungen in den alten Bundesländern und in Regionen mit unterschiedlichem Mietniveau

106. Die Wohngeldausgaben haben sich zwischen 1980 und 1990 im Durchschnitt fast verdoppelt. Erhebliche Abweichungen von der durchschnittlichen Entwicklung der Wohngeldausgaben gab es aber nach oben in Hamburg (+136 %) und im Saarland (+142 %) und nach unten in Bayern (+74 %) und besonders in Berlin (West); dort blieben die Wohngeldausgaben mit +3 % fast konstant (Anlage 4).

Das Wohngeld ist überdurchschnittlich hoch in Hamburg und Bremen sowie in Schleswig-Holstein. Weit unterdurchschnittlich ist das Wohngeld in Berlin (117 DM; Anlage 4).

107. Interessante Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt es nach dem Anteil der Haushalte, die Wohngeld in Anspruch nehmen.

In den norddeutschen Flächenstaaten ist er sehr viel höher als in den süddeutschen Bundesländern. Am höchsten sind die Anteile in den Stadtstaaten Bremen (12,8 %) und Hamburg (9,5 %). In Berlin (West), der

Stadt mit dem höchsten Anteil an Mietwohnungen, ist der Anteil dagegen sehr niedrig (6,5 %; Anlage 3).

Mehrere Faktoren erklären diese Unterschiede:

- Die Inanspruchnahme des Wohngelds ist bei gleicher Mietenstufe in den norddeutschen Flächenländern weit höher als in den süddeutschen Ländern, wie eine Aufstellung des Anteils der Mietzuschußempfänger an allen Mietern in verschiedenen Städten zeigt. Für die zufällig ausgewählten Städte sind die Anteile in Schleswig-Holstein und Niedersachsen durchschnittlich um die Hälfte höher als in Baden-Württemberg und Bayern (Anlage 17). Diese Unterschiede dürften insbesondere auf höhere Arbeitslosenquoten und im Durchschnitt deutlich höhere Mieten der Wohngeldempfänger in den norddeutschen Ländern zurückzuführen sein. Daneben spielen wohl auch unterschiedliche Einstellungen der Bevölkerung zum Wohngeld eine Rolle.
- Da bei Mietern 9mal so häufig Wohngeld gezahlt wird wie bei Eigentümern, ist die Inanspruchnahme des Wohngelds in den Ländern mit hohem Mieteranteil tendenziell hoch. In Hamburg z. B. ist der Anteil der Wohngeldempfänger an allen Haushalten wesentlich höher als in Niedersachsen (9,5 % gegenüber 7,1 %), obwohl in den beiden Ländern der Anteil der Mietzuschußempfänger an allen Mieterhaushalten in etwa gleich ist und in Niedersachsen der Anteil der Lastenzuschußempfänger an den Eigentümerhaushalten wesentlich höher ist (Anlage 3).
- Die durchschnittlichen Mieten der Wohngeldempfänger sind in den Bundesländern unterschiedlich hoch. Von den Flächenländern sind sie am höchsten in Schleswig-Holstein (Karte S. 40). In Gemeinden mit hohen Mieten gibt es mehr Wohngeldempfänger. Der Anteil der Wohngeldempfänger an allen Haushalten nimmt deshalb von der Mietenstufe I (7,2 %) zur Mietenstufe IV (10,3 %) zu, in den Mietenstufen V (9,1 %) und VI (5,8 %) nimmt er wieder ab (Anlage 17). Die beschriebene Steigerung ist plausibel, da die Mieten in der Mietenstufe IV um 40 % höher sind als in der Mietenstufe I, die Einkommen in der Mietenstufe IV gegenüber jenen in der Mietenstufe I aber sehr viel weniger nach oben abweichen. Der Rückgang in den Mietenstufen V und VI dürfte auf die dort im Durchschnitt höheren Einkommen und häufig auch niedrigeren Arbeitslosenquoten zurückzuführen sein. Wahrscheinlich führen die nach Wohngeld verbleibenden hohen Belastungen des Einkommens aber auch dazu, daß Haushalte mit niedrigem Einkommen Gemeinden der Mietenstufe V und VI als Wohnstandorte zu vermeiden versuchen.
- Im Zusammenwirken der verschiedenen Einflußgrößen ergeben sich erhebliche Abweichungen beim Anteil der Mietzuschußempfänger an den Mieterhaushalten zwischen den Bundesländern (siehe Anlage 3). Dieser Anteil ist besonders hoch in Bremen (17,9 %) und Schleswig-Holstein (14 %), besonders niedrig dagegen im Saarland, in Bayern, Baden-Württemberg und Berlin. Für

Berlin dürfte das im wesentlichen durch die relativ niedrigen Mieten — Mietenstufe II — zu erklären sein.

- Die Unterschiede im durchschnittlichen Wohngeld und in den Anteilen der Wohngeldempfänger an allen Haushalten führen zu unterschiedlich hohen Wohngeldausgaben in den Bundesländern.

Um Unterschiede zu eliminieren, die sich allein aus der Bevölkerungszahl ergeben, kann man die Wohngeldausgaben pro Kopf der Bevölkerung in den jeweiligen Bundesländern mit dem entsprechenden Bundesdurchschnitt vergleichen. Diese liegen in Bremen und Hamburg um 134 % bzw. 96 % oberhalb des Bundesdurchschnitts. Unterhalb des Bundesdurchschnitts liegen sie in Bayern um 45 %, in Baden-Württemberg um 40 % und in Rheinland-Pfalz um 26 % (Anlage 4).

VIII. Wohngeld in den neuen Bundesländern

108. Seit Januar 1991 wird Wohngeld auch den Haushalten in den fünf neuen Ländern und Ost-Berlins gewährt. Die Zahl der Empfänger war hier zunächst äußerst gering, da wegen der niedrigen Mieten die Voraussetzungen zum Bezug von Mietzuschuß im allgemeinen nicht vorlagen. Bei selbstnutzenden Eigentümern gab es aufgrund der gestiegenen Bewirtschaftungskosten schon häufiger Ansprüche.

Um die dringend erforderliche Mietenreform sozial verträglich zu gestalten, wurde ein zeitlich befristetes Wohngeld-Sondergesetz (WoGSöG) verabschiedet, das vom 1. Oktober 1991 bis zum 31. Dezember 1993 gilt. Die wichtigsten Unterschiede zum Wohngeldgesetz bestehen in der Einbeziehung der Heizkosten in die zuschufähigen Wohnkosten, in der Festlegung relativ hoher Höchstbeträge für die voll zuschufähigen Wohnkosten, in der Verbesserung der Wohngeldtabellen sowie in der Vereinfachung der Wohngeldberechnung, insbesondere durch einen vereinfachten

Einkommensbegriff und die vereinfachten Wohngeldtabellen. Wegen dieser Verbesserungen und der angestrebten Vereinfachung wurden besondere Freibeträge, die an den Nachweis bestimmter Voraussetzungen gebunden sind, nicht gewährt, z. B. die Freibeträge für Behinderte.

Durch die Höchstbeträge sind bei den üblichen Richtflächen Wohnkosten bis zu 10,80 DM voll zuschufähig. Bei normalen Grundmieten ohne nennenswerte Umlagen von Modernisierungskosten, üblichen Bewirtschaftungskosten und den maximal auf 3 DM begrenzten Heizkosten sind bei diesen Höchstbeträgen auch Wohnkosten für Wohnungen voll zuschufähig, deren Wohnflächen erheblich über den Richtflächen liegen. Die Mieten von sehr großen Wohnungen für kleine Haushalte werden jedoch nicht voll bezuschußt. Dies ist wohnungspolitisch auch vernünftig, damit in diesen Fällen ein Anreiz zur Verkleinerung übergroßer Wohnflächen besteht. Andererseits sind bei den in den neuen Bundesländern typischen relativ niedrigen Wohnflächen, die um 20 % kleiner sind als in den alten Bundesländern, Mieten bis zu 13 DM/qm voll zuschufähig. So ist sichergestellt, daß in aller Regel auch höhere Modernisierungszuschläge zur Grundmiete voll zuschufähig sind.

109. Die letzten verfügbaren Daten über Wohngeldbewilligungen in den neuen Ländern stammen vom Dezember 1991 (Tabelle 15). Danach ist die Zahl der Wohngeldempfänger spürbar geringer, als dies ursprünglich von den Ländern erwartet worden war. Das durchschnittliche Wohngeld liegt zwischen 100 und 150 DM (Tabelle 15).

110. Eine Auswertung der Wohngeldstatistik aus Brandenburg weist für Empfänger von Mietzuschuß durchschnittliche Wohnkosten einschließlich Heizung von 5,21 DM pro qm aus. Die Wohnkosten schwanken zwischen 4 DM pro qm bei Wohnungen, die mit Einzelheizungen beheizt werden, und 6,14 DM pro qm für fernbeheizte Wohnungen. Im Durchschnitt wird die Miete durch einen Mietzuschuß von 106 DM um 36,3 % auf 186 DM gesenkt.

Tabelle 15
(zu Nummer 109)

Wohngeldanträge und durchschnittliches Wohngeld in den neuen Bundesländern

Land	ursprünglich erwartete Anträge	neue Schätzung ¹⁾	vorliegende Anträge ²⁾	durchschnittliches Wohngeld (DM)
Berlin	450 000	300 000	260 000	146
Brandenburg	700 000	450 000	402 000	114
Mecklenburg-Vorpommern	530 000	350 000	284 000	150
Sachsen	1 000 000	650 000	750 000	104
Sachsen-Anhalt	700 000	400 000	442 000	100
Thüringen	550 000	360 000	339 000	113
	3,93 Mio.	2,51 Mio.	rd. 2,48 Mio.	ca. 115

¹⁾ Januar 1992.

²⁾ Die vorliegenden Anträge werden zu etwa 20 % abgelehnt.

Unter den Wohngeldempfängern spielen in Brandenburg die Rentner mit 45,7 % aller Wohngeldempfängern eine noch größere Rolle als in den westlichen Bundesländern (34 %). Auch der Anteil der Angestellten und Arbeitern ist mit 37,7 % höher als im Westen (20,6 %).

Die Familieneinkommen der Wohngeldempfänger sind in Brandenburg etwas höher als im Gebiet der alten Bundesrepublik. Daraus lassen sich allerdings keine Schlüsse auf das durchschnittliche Einkommensniveau aller Haushalte in Brandenburg und dem alten Bundesgebiet ziehen, da in den neuen Bundesländern die Wohngeldempfänger mit ihren Einkommen höher in die Einkommenspyramide hinaufreichen. Dort beziehen nämlich etwa ein Drittel der Mieter und ein knappes Fünftel der selbstnutzenden Eigentümer Wohngeld, während sich in den alten Bundesländern die entsprechenden Anteile auf 10 % bzw. 1,2 % belaufen.

Wohngeld wird teilweise auch für Wohnungen gezahlt, die im Hinblick auf die Haushaltsgröße zu groß sind. Von den Ein-Personen-Haushalten mit Wohngeldbezug nutzen 45 % Wohnflächen von mehr als 50 qm, bei den Zwei-Personen-Haushalten 44 % mehr als 65 qm, bei den Drei-Personen-Haushalten 31 % mehr als 80 qm und bei den Vier-Personen-Haushalten 37 % mehr als 100 qm.

111. Auswertungen der Wohngeldanträge aus Ost-Berlin haben ergeben, daß dort die durchschnittliche Kaltmietenbelastung der Wohngeldempfänger nach Abzug des Wohngelds 12,7 % des Haushaltseinkommens beträgt. Nur 3 % der Wohngeldempfänger haben eine Kaltmietenbelastung von mehr als 20 %. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Ost-Berlin im Vergleich zum übrigen Beitrittsgebiet überdurchschnittliche Mieten aufweist und die Vorauszahlungen für die Betriebskosten gerade dort z. T. außerordentlich hoch angesetzt worden sind.

IX. Geänderte Vorschriften des Wohngeldrechts

IX.1. Wohngeldgesetz

a) 8. Wohngeldnovelle

Artikel 1: Anpassung der Wohngeldleistungen

112. Durch Artikel 1 des Achten Gesetzes zur Änderung des Wohngeldgesetzes vom 10. August 1990 (BGBl. I S. 1522) sind zum 1. Oktober 1990 insbesondere

- die Höchstbeträge für die zuschufähige Miete und Belastung (§ 8 Abs. 1 WoGG) angehoben worden. Zugleich wurde die Höchstbetragstabelle durch Zusammenfassung von Baualtersklassen und Streichung eines Ausstattungstyps vereinfacht;
- die Beträge in den Wohngeldtabellen (Anlagen 1 bis 10 zum WoGG) und die Familieneinkommen in diesen Tabellen, bis zu denen Wohngeld gewährt werden kann, erhöht worden. Der Mindestbetrag

für die Wohngeldzahlungen ist dabei von 20 DM auf 10 DM herabgesetzt worden;

- die Vorschriften über die Zuordnung einer Gemeinde zu einer Mietenstufe dahingehend geändert worden, daß nicht nur für Gemeinden mit 20 000 und mehr Einwohnern, sondern auch für Gemeinden mit 10 000 bis unter 20 000 Einwohnern das Mietenniveau individuell zu ermitteln ist;
- der Freibetrag für Schwerbehinderte mit einem Grad der Behinderung von 100 oder bei einem solchen von wenigstens 80 und gleichzeitiger häuslicher Pflegebedürftigkeit von 2 400 DM auf 3 000 DM im Jahr angehoben worden (§ 16 Abs. 2 WoGG).

Artikel 2: Vereinfachte Wohngeldgewährung an Empfänger von Sozialhilfe und Kriegsoferfürsorge

113. Durch Artikel 2 der 8. Wohngeldnovelle wurde zum 1. April 1991 für Mieterhaushalte, in denen alle Familienmitglieder laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz oder der ergänzenden Hilfe zum Lebensunterhalt in Anwendung der Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes erhalten oder als Empfänger solcher Leistungen gelten (§ 31 Abs. 2 WoGG), ein pauschaliertes Wohngeld eingeführt. Die vor allem im neu aufgenommenen Fünften Teil des Wohngeldgesetzes enthaltenen Regelungen haben im wesentlichen folgenden Inhalt:

- Die Empfänger von Sozialhilfe/Kriegsoferfürsorge behalten einen individuellen Wohngeldanspruch für den von ihnen genutzten Wohnraum;
- das Wohngeld wird als Pauschale gewährt. Die Höhe bemißt sich nach einem für jedes Land — ggfs. nach Mietenstufen differenziert — festgelegten Vmhundertsatz der sozialhilferechtlich für Wohnraum anerkannten Aufwendungen für die Unterkunft (§ 32 Abs. 1 WoGG). Der Vmhundertsatz ist nach Wohngeldnovellen fortzuschreiben;
- das pauschalierte Wohngeld ist von den dafür zuständigen Sozialämtern und Kriegsoferfürsorgestellen (§ 37 WoGG) ohne besonderen Antrag zugleich mit der Sozialhilfe/Kriegsoferfürsorge zu gewähren;
- die Mieten- und Einkommensermittlung nach dem WoGG entfällt, ebenso die verwaltungsaufwendige Erstattung von Leistungen durch die Wohngeldstellen an die Träger der Sozialhilfe/Kriegsoferfürsorge.

b) Änderung durch das Einigungsvertragsgesetz Einführung des Wohngeldgesetzes im Beitrittsgebiet

114. Durch Artikel 1 des Einigungsvertragsgesetzes vom 23. September 1990 in Verbindung mit Anlage I Kapitel XIV Abschnitt II Nr. 8 sowie Abschnitt III des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. 1990

II S. 885, 1127) ist das Wohngeldgesetz — einschließlich der im übrigen Bundesgebiet erst am 1. April 1991 in Kraft getretenen Bestimmungen über das pauschalierte Wohngeld (Nummer 74) — im Beitrittsgebiet zum 1. Januar 1991 eingeführt worden. Wegen der im Vergleich zum westlichen Bundesgebiet unterschiedlichen Einkommen, Preise und Mieten wurden als Überleitungsregelungen aus Anlaß der Herstellung der Einheit Deutschlands

- bestimmte Vorschriften des Wohngeldgesetzes und der Wohngeldverordnung außer Anwendung gesetzt (§ 42 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 WoGG);
- der Vomhundertsatz für die Bemessung des pauschalierten Wohngeldes nach § 32 Abs. 1 WoGG für das Beitrittsgebiet einheitlich auf 50 vom Hundert festgelegt (§ 42 Abs. 1 Nr. 2 WoGG). Die Vorschrift wurde zum 1. Oktober 1991 geändert (Nummer 124).

115. Die im Beitrittsgebiet ab 1. Januar 1991 eingeführten Bestimmungen des WoGG über die Gewährung von Wohngeld nach Maßgabe der Anlagen 1 bis 10 sind dort ab 1. Oktober 1991 während der Geltungsdauer des WoGSoG nicht anwendbar (Nummer 129).

c) Änderung durch die Überleitungsverordnung zum Wohngeldgesetz

116. Entsprechend der in § 42 Abs. 2 WoGG enthaltenen Ermächtigungen wurden durch die Verordnung zur Durchführung des § 42 des Wohngeldgesetzes (Überleitungsverordnung zum Wohngeldgesetz — ÜVWoGG) vom 17. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2830) geändert:

- Die Höchstbeträge für Miete und Belastung nach § 8 Abs. 1 bis 5 WoGG (§ 2 ÜVWoGG);
- Familienfreibeträge (§ 15 Abs. 2 bis 4) und in § 16 WoGG geregelte Freibeträge für besondere Personengruppen (§§ 3 und 4 ÜVWoGG);
- die pauschalen Abzüge für die Belastung mit Einkommensteuer und Sozialabgaben nach § 17 Abs. 2 bis 4 WoGG (§ 5 ÜVWoGG).

Durch die Überleitungsverordnung wurde ferner die Wohngeldverordnung geändert (Nummer 125).

117. Die Überleitungsverordnung zum Wohngeldgesetz ist im Beitrittsgebiet ab 1. Oktober 1991 während der Geltungsdauer des Wohngeldsondergesetzes nicht anwendbar (Nummer 129).

d) Änderung durch das Gesetz zur Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens

118. Durch Artikel 10 des Vierten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 17. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2809, 2819) ist § 37 a Abs. 1 Satz 2 WoGG mit Wirkung vom 1. Januar 1991 gestrichen worden. Seither gilt im Wohngeldrecht die allgemeine Regelung des § 131 VwGO über die Zulassung der Berufung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

e) 9. Wohngeldnovelle

119. Das Neunte Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes (Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Einführung eines Wohngeldsondergesetzes für das in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannte Gebiet, die Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer wohngeldrechtlicher Vorschriften sowie über die Änderung des Ersten Buches Sozialgesetzbuch vom 20. Juni 1991 — BGBl. I S. 1250, 1264) hat das WoGG an das Inkrafttreten des in Artikel 1 dieses Gesetzes für das Beitrittsgebiet vorgesehene Wohngeldsondergesetz zum 1. Oktober 1991 (Nummer 129) angepaßt:

- Die Anwendungsbereiche des Wohngeldgesetzes und des Wohngeldsondergesetzes wurden insbesondere durch § 2 Abs. 1 Satz 2 WoGG abgegrenzt;

- für die Bemessung pauschalierten Wohngeldes im Beitrittsgebiet wurden in Anpassung an höhere Wohngeldleistungen nach dem WoGSoG bei den Aufwendungen für gemieteten Wohnraum der Vomhundertsatz von 50 auf 60 vom Hundert erhöht und bis zum 31. Dezember 1994 stufenweise abzubauenende Vomhundertsätze für den Zuschlag zu Heizungs- und Warmwasserkosten festgesetzt (§ 32 Abs. 1 WoGG in der Fassung des § 42 Abs. 1 Nr. 3 WoGG);

- die Vorschriften über die Wohngeld-Statistik für das Beitrittsgebiet wurden für den Zeitraum vom 1. Oktober 1991 bis zum 31. Dezember 1994 geändert (§ 35 Abs. 2 WoGG mit den Änderungen durch § 42 Abs. 1 Nr. 4 WoGG);

- für die im Beitrittsgebiet ab 1. Februar 1993 gestellten Anträge, über die — sofern nicht pauschaliertes Wohngeld zusteht — wiederum nach Maßgabe der Anlagen zum Wohngeldgesetz zu entscheiden sein wird, wurden gleichfalls Regelungen über einen bis 31. Dezember 1994 abzubauenen Zuschlag für Heizungs- und Warmwasserkosten getroffen, ferner besondere Freibeträge vom Familieneinkommen, die bis zum 30. Juni 1995 gewährt werden, vorgesehen (§ 42 Absätze 3 bis 5 WoGG).

120. Hervorzuheben sind ferner folgende zum 1. Juli 1991 in Kraft getretene Änderungen des Wohngeldgesetzes:

- Eingeführt wurde ein Erstattungsanspruch nach dem Zehnten Buch des Sozialgesetzbuchs, der den Wohngeldstellen gegenüber den Trägern bestimmter vorrangiger Sozialleistungen zusteht (neuer § 30 Abs. 4 WoGG);

- bei den Vorschriften über die Gewährung pauschalierten Wohngeldes wurden der Kreis der zum Familienhaushalt rechnenden Angehörigen, die als Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge gelten (§ 31 Abs. 2 WoGG), sowie die zu berücksichtigenden Unterkunftskosten (§ 32 Nr. 1 WoGG) klarer abgegrenzt;

- im Hinblick auf eine abweichende höchstrichterliche Rechtsprechung wurde durch Ergänzung des

Wortlauts des § 41 Abs. 3 WoGG ein den Intentionen des Gesetzgebers entsprechender grundsätzlicher Ausschluß Auszubildender vom Wohngeldbezug sichergestellt.

f) Änderung durch das Rentenreformgesetz 1992

121. Durch Artikel 59 des Rentenreformgesetzes 1992 vom 18. Dezember 1989 (BGBl. I S. 2261, 2388) hat die Vorschrift des § 14 Abs. 1 Nr. 26 WoGG, nach welcher bestimmte Kapitalabfindungen bei der Ermittlung des Jahreseinkommens außer Betracht bleiben, mit Wirkung vom 1. Januar 1992 eine redaktionelle Folgeänderung zum Sechsten Buch des Sozialgesetzbuchs (Gesetzliche Rentenversicherung) erfahren.

g) Änderung durch das Steueränderungsgesetz 1992

Artikel 37 des Steueränderungsgesetzes 1992 vom 25. Februar 1992 (BGBl. I S. 297, 334) bewirkte zum 1. Januar 1992 folgende Änderungen:

- Für den ab 1. Januar 1992 bezugsfertig gewordenen Wohnraum wurde eine neue Baualtersklasse mit Höchstbeträgen für die berücksichtigungsfähige Miete und Belastung festgelegt (§ 8 Abs. 1 WoGG). Diese liegen um 17 bis 18 Prozent über den Beträgen, die für den zwischen dem 1. Januar 1978 und dem 31. Dezember 1991 bezugsfertig gewordenen Wohnraum gelten;
- die Wohngeldtabellen wurden entsprechend erweitert und sind am 11. März 1992 neu bekannt gemacht worden (BGBl. I S. 545). Entsprechend einer Bitte des Deutschen Bundestages (Bundestags-Drucksache 11/7214 S. 4) wurde ihre Zahl von 10 auf 8 verringert. Für Haushalte mit 9 und mehr Personen ergeben sich hieraus keine Nachteile.

IX.2. Wohngeldverordnung

a) Sechste Verordnung zur Änderung der Wohngeldverordnung

122. Durch die Sechste Verordnung zur Änderung der Wohngeldverordnung vom 17. August 1990 (BGBl. I S. 1777) wurden

- zeitgleich mit Anhebung der zuschufähigen Höchstbeträge für Miete und Belastung (§ 8 Abs. 1 WoGG) die Mietstufen der Gemeinden zum 1. Oktober 1990 durch die Anlage 1 (zu § 1 Abs. 3) der WoGV neu festgelegt (vgl. Karte);
- 648 Gemeinden mit 10 000 bis unter 20 000 Einwohnern erstmals aufgrund einer individuellen Bestimmung des Mietenniveaus einer Mietenstufe zugeordnet, nachdem die Einwohnergrenze in § 8 Abs. 4 Satz 1 WoGG durch die 8. Wohngeldnovelle entsprechend abgesenkt worden war (Nummer 129);
- 179 Gemeinden und ein Kreis einer höheren Mietenstufe zugeordnet, 133 Gemeinden und

50 Kreise, die nach ihrem Mietenniveau einer niedrigeren Mietenstufe zuzuordnen gewesen wären, behielten wegen einer in § 36 Abs. 1 Nr. 2 WoGG getroffenen Sonderregelung ihre bisherige höhere Mietenstufe.

b) Siebente Verordnung zur Änderung der Wohngeldverordnung

123. Durch die Siebente Verordnung zur Änderung der Wohngeldverordnung vom 25. März 1991 (BGBl. I S. 805) wurden in der Anlage 2 (zu § 1 Abs. 4) der WoGV erstmals die Vomhundertsätze zur Bemessung des pauschalierten Wohngeldes festgelegt, das in den 11 westlichen Bundesländern ab 1. April 1991 Empfängern von Leistungen der Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge nach § 32 Abs. 1 WoGG zu gewähren ist (Nummer 113). Dabei wurden aufgrund der Ermächtigung in § 36 Abs. 1 Nr. 1 WoGG für 9 Länder einheitliche sowie für nach Mietenstufen zusammengefaßte Gemeinden des Landes in Bayern 3 und im Saarland 2 unterschiedliche Vomhundertsätze bestimmt. Sie weisen eine Spanne zwischen 41,3 und 53,0 vom Hundert auf.

124. Für das Beitrittsgebiet ist in der bereits durch das Einigungsvertragsgesetz eingeführten Vorschrift des § 42 Abs. 1 Nr. 3 WoGG zur Bemessung des pauschalierten Wohngeldes ein einheitlicher, ab 1. Januar 1991 anzuwendender Satz vom 50 vom Hundert festgelegt worden (Nummer 114). Er wurde durch die 9. Wohngeldnovelle mit Wirkung vom 1. Oktober 1991 auf 60 vom Hundert und um einen Zuschlag für Heizungs- und Warmwasserkosten erhöht (Nummer 119).

c) Änderung durch die Überleitungsverordnung zum Wohngeldgesetz

125. Durch § 6 der Verordnung zur Durchführung des § 42 des Wohngeldgesetzes (Überleitungsverordnung zum Wohngeldgesetz — ÜVWoGG) vom 17. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2830) sind für das Beitrittsgebiet im Vergleich zu den im übrigen Bundesgebiet geltenden Pauschalen nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 WoGV für die zur Ermittlung der Kaltmiete außer Betracht bleibenden Heizungs- und Warmwasserkosten niedrigere Pauschbeträge festgesetzt worden. Sie haben vom 1. Januar 1991 an gegolten. Die Vorschrift wurde durch Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes vom 20. Juni 1991 (BGBl. I S. 1250, 1266) mit Wirkung vom 1. Oktober 1991 gestrichen.

d) Änderung durch das Gesetz vom 20. Juni 1991

126. Durch Artikel 2 Abs. 2 des bereits angeführten Gesetzes (Nummer 119) vom 20. Juni 1991 (BGBl. I S. 1250, 1266) ist der Wohngeldverordnung ein neuer § 18 mit Überleitungsregelungen aus Anlaß der Herstellung der Einheit Deutschlands angefügt worden. Die Vorschrift ist an die Stelle des durch Artikel 2 Abs. 3 dieses Gesetzes gestrichenen § 6 der Überleitungsverordnung zum Wohngeldgesetz getreten. § 18

WoGV enthält die im Beitrittsgebiet ab 1. Oktober 1991 anzuwendende Fassung des § 6 Abs. 1 Satz 1 WoGV. Für die zur Ermittlung der Kaltmiete außer Betracht bleibenden Heizungs- und Warmwasserkosten wurden Pauschbeträge festgelegt, die an den — im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet — höheren entsprechenden Kosten im Beitrittsgebiet orientiert sind.

127. Die Wohngeldverordnung ist im Beitrittsgebiet ab 1. Oktober 1991 während der Geltungsdauer des Wohngeldsondergesetzes mit Ausnahme des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 in der Fassung des § 18 sowie der §§ 8, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1, auf die im Gesetz ausdrücklich Bezug genommen wird, nicht anwendbar.

IX.3. Wohngeldsondergesetz

128. Das Gesetz über Sondervorschriften für die vereinfachte Gewährung von Wohngeld in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Wohngeldsondergesetz — WoGSoG) ist als Artikel 1 des bereits angeführten Gesetzes vom 20. Juni 1991 (BGBl. I S. 1250) verkündet worden und am 1. Oktober 1991 in Kraft getreten. Anlaß für dieses Sondergesetz war die im Beitrittsgebiet ab 1. Oktober 1991 wirksam gewordene erste Stufe einer Mietenreform (Nummer 54). Der für die meisten Haushalte erwartete und eingetretene sprunghafte Anstieg der Mieten sollte nicht zu sozialen Härten führen. Die Wohngeldleistungen wurden deshalb an die Mieten- und Einkommensverhältnisse und die besondere Belastung durch hohe Heizungs- und Warmwasserkosten im Beitrittsgebiet angepaßt. Angesichts der erst neu aufgebauten Wohngeldverwaltung und der Notwendigkeit, über mehrere Millionen Anträge in angemessener Zeit zu entscheiden, wurde eine gegenüber dem Wohngeldgesetz deutliche Rechtsvereinfachung vorgesehen.

129. Im einzelnen sind folgende Regelungen hervorzuheben:

- Das Gesetz ist im Zeitraum von Oktober 1991 bis einschließlich 31. Dezember 1993 auf Wohngeldanträge anzuwenden, die vor dem 1. Februar 1993 gestellt werden. Die Anwendung der allgemeinen Bestimmungen des Wohngeldgesetzes ist während dieses Zeitraumes ausgeschlossen; auch die Wohngeldverordnung (bis auf Einzelvorschriften) und die Überleitungsverordnung zum Wohngeldgesetz sind während des angegebenen Zeitraumes — auch ohne ausdrückliche Aufhebung — nicht anwendbar (§ 1 Satz 1 WoGSoG);
- die Vorschriften des WoGG über das pauschalierte Wohngeld für Empfänger laufender Leistungen der Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge gelten dagegen im Beitrittsgebiet auch während des genannten Übergangszeitraumes (§ 1 Satz 2 WoGSoG) mit den sich aus § 42 Abs. 1 Nr. 3 WoGG ergebenden Maßgaben (Nummer 74);
- die Heiz- und Warmwasserkosten werden — anders als in den alten Bundesländern — bei der Berechnung des Wohngeldes durch einen Zu-

schlag je Quadratmeter Wohnfläche berücksichtigt, der von der Heizungsart abhängt und schrittweise reduziert wird (§§ 2, 21 WoGSoG);

- die Bestimmungen über die Einkommensermittlung sind drastisch vereinfacht worden. Zum wohngeldrechtlichen Einkommen rechnen nur die in § 9 WoGSoG aufgeführten Einnahmen. Einfache Sonderregelungen wurden lediglich für Selbständige (§ 10 Abs. 2 Satz 1 WoGSoG), Arbeitnehmer (§ 10 Abs. 2 Satz 2 WoGSoG) und gesetzlich Unterhaltsverpflichtete (§ 11 WoGSoG) vorgesehen.

130. Die im Vergleich zum Wohngeldgesetz erhöhten Wohngeldleistungen nach dem WoGSoG beruhen auf

- dem Wegfall nach Baualtersklasse und Ausstattung differenzierter Höchstbeträge für Miete und Belastung, wie sie in § 8 Abs. 1 WoGG vorgesehen sind;
- der Einbeziehung des Zuschlags für Wärme und Warmwasser nach § 21 WoGSoG;
- der Beschränkung der zum Jahreseinkommen rechnenden Einnahmearten. Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung, aus Kapitalvermögen sowie zahlreiche weitere Einnahmen in Geld oder Geldeswert, insbesondere eine Vielzahl von Sozialleistungen (z. B. Arbeitslosenhilfe, Krankengeld, Sozialhilfe) bleiben unberücksichtigt und verringern nicht den Wohngeldanspruch;
- einer Erhöhung der Wohngeldbeträge in den Tabellen, die einem Einkommensfreibetrag von 1 200 DM jährlich für die erste und jeweils 300 DM jährlich für jede weitere zum Haushalt rechnende Person entspricht.

X. Erfahrungsberichte der Länder

X.1. Allgemeines

131. Den Beiträgen der Länder zum Wohngeldbericht, die weitgehend mit der Stellungnahme des Deutschen Städtetages übereinstimmen, ist zu entnehmen, daß die Wohngeldnovelle von den am Verfahren Beteiligten insgesamt positiv aufgenommen wurde. Begrüßt wird insbesondere die Einführung des pauschalierten Wohngeldes, die bei den Wohngeldstellen überwiegend zu einer erheblichen Entlastung geführt und das Genehmigungsverfahren für die Sozialhilfeempfänger vereinfacht hat. Inwieweit die Sozialhilfebehörden, die vor dem 1. April 1991 in Wohngeldangelegenheiten ihrer Klientel durch Information, Abstimmung mit den Wohngeldstellen und Geltendmachung von Erstattungsansprüchen beteiligt waren, nunmehr durch die Gewährung pauschalierten Wohngeldes stärker belastet werden, läßt sich noch nicht abschätzen.

Dagegen werden die Leistungsverbesserungen, insbesondere die Anhebung der Höchstbeträge nach § 8 WoGG, als unzureichend angesehen. Darüber hinaus wird eine Anpassung der Höchstbeträge in kürzeren Zeitabständen als bisher für erforderlich gehalten.

Ferner halten die Länder Leistungsverbesserungen in folgenden Bereichen für notwendig:

- Höhere Freibeträge für Aufwendungen zur Erfüllung gesetzlicher Unterhaltsleistungen (§ 12a WoGG)
- Anhebung der Freibeträge für Alleinerziehende, insbesondere mit einem behinderten Kind, sowie für zum Haushalt rechnende Kinder mit eigenem Einkommen (§ 15 Abs. 2 und 3 WoGG).

X.2. Vollzugsprobleme

132. Wie in ihren Stellungnahmen zum Vorbericht haben die Länder auch diesmal darauf hingewiesen, daß bei der Durchführung des Wohngeldgesetzes insbesondere in folgenden Bereichen erhebliche Probleme bestehen:

- Die Behandlung der Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften von Nicht-Familienmitgliedern (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 WoGG) bei der Ermittlung des Wohngeldanspruchs (Vorbericht Nr. 108).
- Beantwortung der Frage (insbesondere bei Studenten, die dem Grunde nach keinen Anspruch auf BAföG haben), ob ein Familienmitglied nur vorübergehend abwesend ist (§ 4 Abs. 3 WoGG und Nr. 4.31 WoCVwV) oder sich endgültig vom Familienhaushalt gelöst hat (vgl. Vorbericht Nr. 109).
- Einkommensermittlung (§ 11 WoGG) bei Arbeitnehmern mit schwankenden Einnahmen oder häufig wechselnder Arbeitsstelle, Selbständigen sowie Landwirten (Vorbericht Nr. 110).

133. Ferner bereitet die umfangreiche Aufstellung der außer Betracht bleibenden Einnahmen (§ 14 WoGG) in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten. Die Länder halten eine Bereinigung und erhebliche Straffung der Vorschrift für dringend erforderlich.

134. Weitere Probleme bei der Wohngeldgewährung ergeben sich im Bereich der Einkommensermittlung (§ 11 WoGG) vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 23. Januar 1990 — 8 C 58.89) sowie in Bezug auf die Anwendung der zum 1. Juli 1991 neu eingeführten Regelung zur Rückerstattung von Wohngeld bei verspäteter Gewährung vorrangiger Sozialleistungen (§ 30 Abs. 4 WoGG). Die Länder erwarten hierzu klarstellende und praktikable Regelungen durch den Gesetzgeber.

X.3. Geschäftslage bei den Wohngeldstellen und Verwaltungsaufwand bei der Durchführung des Wohngeldgesetzes

a) Geschäftslage

135. Im Jahre 1988 wurden 3,589 Mio. Fälle erledigt. Die Zahl ist hierauf 1989 auf 3,483 Mio. gesunken, lag 1990 mit 3,854 Mio. jedoch über den Ergebnissen der Jahre 1988 und 1987.

Der Anteil der Erstanträge war im Jahre 1990 mit 14 % (= 541 000) gegenüber 1989 und 1988 rückläufig. Demgegenüber war der Anteil der Wiederholungsanträge 1990 mit 58,5 % (= 2,254 Mio.) um rund 0,1 % höher als 1988.

Der Anteil der Anträge auf Erhöhung bewilligten Wohngeldes ist von 1,8 % (1988) über 1,9 % (1989) auf 2,3 % (1990) gestiegen. Leicht verringert hat sich der Anteil der Berichtigungen auf 3,1 % (1990 = 118 000), desgleichen der Anteil der Aufhebungen/Rückforderungen von 5,3 % auf 4,4 % (1990). Der Anteil der Ablehnungen ist seit 1988 konstant geblieben; im Jahre 1990 ist rd. 682 000 Wohngeldanträgen (rd. 17,7 %) nicht entsprochen worden.

Die Zahl der unerledigten Anträge hat sich im Berichtszeitraum wie folgt entwickelt:

30. Juni 1988	420 678
31. Dezember 1988	405 318
30. Juni 1989	404 056
31. Dezember 1989	438 160
30. Juni 1990	407 102
31. Dezember 1990	450 197

b) Verwaltungsaufwand bei der Durchführung des Wohngeldgesetzes

Die finanziellen Aufwendungen für die Durchführung des Wohngeldgesetzes setzen sich aus den Personalkosten, den Sachausgaben und den Ausgaben für die elektronische Datenverarbeitung zusammen. Die Aufwendungen haben sich nach den jeweils gerundeten Angaben der Länder von 288,7 Mio. im Jahre 1988 auf 311,7 Mio. DM im Jahre 1990 erhöht. Die Erhöhung beruht unter anderem auf einem Anstieg der Zahl der in den Wohngeldstellen Beschäftigten von 4 477 (1988) auf 4 615 (1990) Mitarbeiter. Der Anteil der Personalkosten am Verwaltungsaufwand ist mit 85,6 % im Jahre 1990 gegenüber 85,8 % im Jahre 1988 fast unverändert geblieben. Entsprechendes gilt für die EDV-Kosten (5,8 %) und die Sachkosten (8,6 %).

Das Verhältnis von Verwaltungsaufwand und ausbezahlttem Wohngeld hat sich im Berichtszeitraum etwas erhöht. Der Anteil der Verwaltungskosten an den Wohngeldausgaben stieg von 7,8 % (1988) auf 8,6 % (1990). Desgleichen ist der Verwaltungsaufwand je Wohngeldbescheid geringfügig von 80,47 DM auf 80,89 DM gestiegen.

XI. Aufbau der Wohngeldverwaltung in den neuen Bundesländern

136. Die Einführung des Wohngeldrechts zum 1. Januar 1991 machte den Neuaufbau einer Wohngeldverwaltung erforderlich. Die neuen Bundesländer wurden hierbei von den westdeutschen Partnerländern und den kommunalen Spitzenverbänden erheblich unterstützt. Die Hilfen bestanden insbesondere in einem umfangreichen Personalaustausch sowie in der Zurverfügungstellung der für die Wohngeldgewährung erforderlichen Formulare. In einem vom Bund mit 840 000 DM finanzierten Schulungsprogramm

wurden in Zusammenarbeit mit den westlichen Partnerländern flächendeckend rd. 2 300 Sachbearbeiter und Dienststellenleiter in der neu aufzubauenden Wohngeldverwaltung in ein- und zweitägigen Seminaren auf die Aufgaben der Wohngeldgewährung vorbereitet. Die Durchführung des Schulungsprogramms wurde dem Deutschen Volksheimstättenwerk e. V., Bonn, dem Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., Bonn, sowie dem Niedersächsischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung Hannover e. V. übertragen. Mit dem Inkrafttreten des Wohngeldgesetzes in den neuen Bundesländern war der Aufbau der vorgesehenen rd. 315 Wohngeldstellen, die in

- allen kreisfreien Städten,
- allen Kreisen sowie
- in den größeren kreisangehörigen Gemeinden

eingerrichtet werden sollten, weitgehend abgeschlossen. Die EDV-mäßige Bearbeitung der Wohngeldanträge wurde von den westlichen Partnerländern übernommen.

137. Um die im Zusammenhang mit dem Wirksamwerden der Mietenreform zum 1. Oktober 1991 erwartete Vielzahl von Anträgen in angemessener Zeit bewältigen zu können, war trotz Vereinfachung des Wohngeldrechts durch das Wohngeldsondergesetz eine erhebliche Ausweitung des Personalbestandes erforderlich. Hierzu machten die Kommunen neben der Neueinstellung fester Mitarbeiter von der Möglichkeit Gebrauch, zur Beratung der Antragsteller auf Personal aus dem Bereich der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung (ABM-

Kräfte) zurückzugreifen. Ende 1991 waren in der Wohngeldverwaltung über 3 200 festangestellte Mitarbeiter und etwa 4 100 ABM-Kräfte tätig.

Die genaue Zahl der mit der Gewährung pauschalierter Wohngeldes bei den Sozialhilfebehörden/Kriegsopferfürsorgestellen befaßten Mitarbeiter konnte von den Ländern nicht angegeben werden.

Zur Vorbereitung aller für die Durchführung des Wohngeldsondergesetzes vorgesehenen Mitarbeiter der Wohngeldstellen sowie der im Bereich des pauschalierter Wohngeldes tätigen Bediensteten der Sozialhilfebehörden/Kriegsopferfürsorgestellen hat der Bund im Jahr 1991 Haushaltsmittel von bis zu 8,8 Mio. DM für ein erneutes Schulungsprogramm vor dem Wirksamwerden der Mietenreform zur Verfügung gestellt. In einer ersten Phase wurden die bereits vorhandenen Mitarbeiter in eintägigen Seminaren, und in einer zweiten Phase das neu eingestellte Personal sowie die ABM-Kräfte in zweitägigen Seminaren in die Aufgaben der Wohngeldgewährung nach dem Wohngeldsondergesetz eingeführt. Die Schulungen waren bis zum Inkrafttreten des Wohngeldsondergesetzes überwiegend abgeschlossen, so daß die Bearbeitung der Wohngeldanträge ohne Verzögerung aufgenommen werden konnte.

Die Wohngeldverwaltung funktioniert nach Angaben der Länder weitgehend ohne nennenswerte Probleme. Die Einführung des Wohngeldsondergesetzes wird als erhebliche Verwaltungsvereinfachung gegenüber dem vorher geltenden Wohngeldgesetz begrüßt. Kritische Anmerkungen zum Gesetz beziehen sich fast ausschließlich auf Ungereimtheiten, die durch die Vereinfachung bedingt sind.

Anlagen zum Wohngeld- und Mietenrecht

Anlage 1 (zu Nr. 1)

Rechtsgrundlagen für die Gewährung von Wohngeld (Stand: 1. Januar 1992)

I.

Wohngeldgesetz (WoGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Juli 1991 (BGBl. I S. 1433), zuletzt geändert durch Artikel 37 des Gesetzes vom 25. Februar 1992 (BGBl. I S. 297). *)

Wohngeldverordnung (WoGV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1991 (BGBl. I S. 1006), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Einführung eines Wohngeldsondergesetzes vom 20. Juni 1991 (BGBl. I S. 1250, 1266). *)

Überleitungsverordnung zum Wohngeldgesetz (ÜVWoGG) vom 17. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2830), geändert durch Artikel 2 Abs. 3 des Gesetzes vom 20. Juni 1991 (BGBl. I S. 1250, 1266). *)

*) Während der Geltungsdauer des WoGSoG (1. Oktober 1991—31. Dezember 1993 für Anträge, die vor dem 1. Februar 1993 gestellt worden sind), sind im Beitrittsgebiet

- das WoGG mit Ausnahme des Fünften Teils,
- die WoGV, mit Ausnahme des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 in der Fassung des § 18 sowie der §§ 8, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 und
- die ÜVWoGG

nicht anwendbar.

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Wohngeldgesetz (WoGVwV 1990) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Juni 1990 (Bundesanzeiger Nr. 116a vom 27. Juni 1990).

II.

Gesetz über Sondervorschriften für die vereinfachte Gewährung von Wohngeld in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Wohngeldsondergesetz — WoGSoG) vom 20. Juni 1991 (BGBl. I S. 1250). **)

III.

Erstes Buch Sozialgesetzbuch — Allgemeiner Teil — vom 11. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3015), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 20. Juni 1991 (BGBl. I S. 1250).

Zehntes Buch Sozialgesetzbuch — Verfahren, Schutz der Sozialdaten, Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten — vom 18. August 1980 (BGBl. I S. 1469, 2218), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954).

**) Daneben gilt im Beitrittsgebiet der Fünfte Teil des WoGG.

Anlage 2

(zu Nummer 2)

Bisherige Wohngeld- und/oder Mietenberichte

Jahr	Drucksache	Ausschuß- drucksache	Tag der abschließenden Behandlung im Plenum des Deutschen Bundestages
1966	V/796	V/1687	11. Mai 1967
1967	V/2399	V/4152	13. Mai 1969
1970	VI/378	VI/1325	4. November 1970
1971	VI/3237		(formell nicht abschließend behandelt)
1972	7/651	7/1833	2. April 1974
1974	7/1563	7/1833	2. April 1974
1975	7/4460	7/5012	23. Juni 1976
1977	8/707		(im zuständigen Bundestagsausschuß zusammen mit der 4. Wohngeldnovelle behandelt)
1979	8/3528	8/4011	22. Mai 1980
1981	9/1242	9/2355	(formell nicht abschließend behandelt)
1983	10/854	10/1144	6. April 1984
1985	10/3222	10/3475	20. Juni 1985
1987	11/1583	11/2394	9. Juni 1988
1989	11/6483	11/7214	31. Mai 1990

Anlage 3

(zu Nummer 107)

Entwicklung der Zahl der Wohngeldempfänger nach Bundesländern ¹⁾

Land	1986	1990	Verände- rung 1990 gegenüber 1986	Anteil		Anteil der Miet- zuschuß- empfänger an den Mieter- haushal- ten ²⁾	Anteil der Lasten- zuschuß- empfänger an allen Eigen- tümer- haushalten	Anteil der Wohn- geld- empfänger an allen Haushalten
				Miet- zuschuß	Lasten- zuschuß			
				1990				
	1000			%				
Baden-Württemberg .	178,8	183,5	+ 2,6	93,4	6,6	7,2	0,63	4,3
Bayern	234,2	200,0	-14,6	90,9	9,1	6,6	0,84	4,1
Berlin	79,7	76,4	- 4,2	99,4	0,6	7,3	0,36	6,5
Bremen	46,4	43,1	- 7,0	97,4	2,6	17,9	1,1	12,8
Hamburg	83,1	82,0	- 1,3	99,0	1,0	11,4	0,55	9,5
Hessen	134,2	123,1	- 8,3	95,2	4,8	7,9	0,57	4,9
Niedersachsen	246,6	227,8	- 7,6	88,5	11,5	11,6	1,8	7,1
Nordrhein-Westfalen .	643,9	617,2	- 4,1	95,2	4,8	11,5	1,2	8,1
Rheinland-Pfalz	86,7	83,0	- 4,3	88,9	11,1	9,7	1,1	5,2
Saarland	27,4	26,8	- 2,3	88,6	11,4	4,9	1,1	5,5
Schleswig-Holstein . .	116,4	111,5	- 4,3	88,0	12,0	14,9	2,6	9,5
Insgesamt	1 877,3	1 774,3	- 5,5	93,2	6,8	9,7	1,1	6,3

¹⁾ Einschließlich rückwirkender Bewilligungen aus dem 1. Quartal des folgenden Jahres.²⁾ Anzahl der Haushalte nach Mikrozensus 1990.

Anlage 4
 (zu Nummer 106)

Wohngeldleistungen in den Bundesländern

Länder	Wohngeldausgaben			Durchschnittliches Wohngeld			Anteil des Landes an Wohngeldleistungen	Bevölkerungsanteile 3. Oktober 1990	Verhältnis Ausgaben- und Bevölkerungsanteile
	1980	1990	Zuwachs (%)	1980	1990	Zuwachs (%)			
	(Mio. DM)			(Mio. DM)					
Baden-Württemberg ..	158,6	332,7	109,7	81	147	81,5	9,2	15,4	0,60
Bayern	204,4	354,8	73,6	78	141	80,8	9,8	18,0	0,54
Berlin (West)	109,9	113,3	3,1	78	117	50,0	3,1	3,4	0,91
Hansestadt Bremen ...	44,7	90,5	102,5	101	169	67,3	2,5	1,1	2,27
Hansestadt Hamburg ..	77,8	183,4	135,7	91	175	92,3	5,1	2,6	1,96
Hessen	138,3	259,3	87,5	85	160	86,1	7,2	9,0	0,80
Niedersachsen	233,7	496,4	112,4	88	160	81,8	13,7	11,6	1,18
Nordrhein-Westfalen ..	652,9	1 328,8	103,5	90	160	77,8	36,8	27,2	1,35
Rheinland-Pfalz	75,2	158,3	110,5	83	149	79,5	4,4	5,9	0,75
Saarland	24,8	60,1	142,3	86	162	88,4	1,7	1,7	1,00
Schleswig-Holstein ...	109,4	233,7	113,6	88	169	92,1	6,5	4,1	1,59
Insgesamt	1 829,7	3 611,4	97,4	86	156	81,4	100,0	100,0	

Anlage 5
 (zu Nummer 86)

Wohngeldleistungen an Haushalte unterschiedlicher Größe

Haushaltsgröße (Personen)	Wohngeldvolumen ¹⁾			Anteil an den Gesamtausgaben (1990)	Durchschnittliches monatliches Wohngeld		
	1986	1990	Veränderung 1990 gegen 1986		1986	1990	Veränderung 1990 gegen 1986
	Mio. DM		%		DM		%
1	1 318	1 254	- 4,9	37,9	114	120	+ 5,3
2	595	617	+ 3,7	18,6	154	165	+ 7,1
3	430	445	+ 3,5	13,4	180	195	+ 8,3
4	480	485	+ 1,3	14,7	174	184	+ 5,7
5 und mehr ..	434	510	+17,5	15,4	222	235	+ 5,9
Insgesamt	3 258	3 313	+ 1,7	100	144	156	+ 8,3

¹⁾ Das Wohngeldvolumen errechnet sich als Produkt aus der Zahl der Empfänger am 31. Dezember einschließlich rückwirkende Bewilligungen und dem durchschnittlichen Wohngeld. Exakt lassen sich die jährlichen Leistungen an Haushalte unterschiedlichen Typs nicht ermitteln, weil die am 31. Dezember anpruchsberechtigten Haushalte nicht alle während des ganzen Jahres Wohngeld bezogen und weil während des Jahres Wohngeld an andere Haushalte gezahlt wurde, die zum 31. Dezember nicht anpruchsberechtig waren.

Anlage 6

(zu Nummer 82)

Wohngeldleistungen an Familien mit Kindern 1990

Haushaltstyp	Empfänger von Wohngeld				Wohngeld- volumen ¹⁾ insgesamt (geschätzt)	Anteil an den Wohngeld- ausgaben
	Empfänger von Mietzuschuß		Empfänger von Lastenzuschuß			
	Anzahl	Durch- schnittlicher monatlicher Mietzuschuß	Anzahl	Durch- schnittlicher monatlicher Lastenzuschuß	Mio. DM	%
Haushalte ohne Kinder .	1 036 786	125	26 908	108	1 590	48,0
Haushalte mit Kindern .	617 372	207	93 219	170	1 724	52,0
davon:						
mit 1 Kind	245 747	186	9 884	146	566	17,1
mit 2 Kindern	226 352	197	40 705	141	604	18,3
mit 3 Kindern	92 039	233	28 477	175	317	9,6
mit 4 Kindern	32 724	268	9 793	221	131	4,0
mit 5 und mehr Kindern	20 510	351	4 360	339	104	3,1
Insgesamt	1 654 158	155	120 127	156	3 314	100

¹⁾ Produkt aus Empfängerzahl und durchschnittlichem Wohngeld am 31. Dezember 1990. Vgl. Fußnote 1 zu Anlage 5.

Anlage 7

(zu Nummer 85)

**Mietbelastung von Wohngeldempfängern mit einem Einkommen in Höhe des Sozialhilfesatzes
und gleichwertigen Wohnverhältnissen bei unterschiedlicher Haushaltsgröße und Kinderzahl**

Miete je qm	Anteil der selbstzutragenden Wohnkosten am verfügbaren Einkommen bei einer Haushaltsgröße ¹⁾ von . . . Personen nach Wohngeld (in %)					
	1	2	3	4	5	6
6,—	18,7	18,0	16,8	14,4	13,3	12,6
7,50	22,9	20,6	19,8	16,5	15,8	14,8
9,—	24,8	24,0	22,4	19,1	17,9	17,3

¹⁾ Zusammensetzung der Mehr-Personen-Haushalte:

- Haushaltsgröße 2: Haushaltsvorstand und Angehöriger
- Haushalte mit mehr als zwei Personen: Haushaltsvorstand, Ehepartner und entsprechende Anzahl von Kindern

Anlage 8
(zu Nummer 67 und 86)

**Empfänger von Wohngeld am 31. Dezember 1990
nach Haushaltsgröße und Höhe des monatlichen Wohngeldes**

Art des Zuschusses Haushaltsgröße	Insgesamt		Davon mit monatlichem Wohngeld von ... bis unter ... DM			Durchschnittlicher monatlicher Wohngeldanspruch	
			unter 100	100 bis 300	300 und mehr	ins- gesamt	Verän- derung gegen- über Vorjahr
	1000	%			DM	%	
Empfänger von Wohngeld	1 774,3	100	34,3	56,8	8,9	156	+4,0
Mietzuschuß	1 654,2	93,2	34,2	56,9	8,8	155	+3,3
Lastenzuschuß	120,1	6,8	35,6	55,1	9,3	156	+4,0
	nach der Haushaltsgröße						
Haushalte							
von Alleinstehenden	871,1	49,1	44,1	54,9	1,0	120	+3,4
mit 2 Familienmitgliedern	311,7	17,6	27,5	64,7	7,7	165	+3,8
mit 3 Familienmitgliedern	190,3	10,7	23,2	58,4	18,4	195	+2,6
mit 4 Familienmitgliedern	220,3	12,4	28,3	54,1	17,6	184	+1,1
mit 5 Familienmitgliedern	190,0	6,1	21,8	57,2	21,0	205	+1,5
mit 6 Familienmitgliedern und mehr	72,0	4,1	12,5	49,1	38,4	280	+3,7

Anlage 9

(zu Nummer 87)

**Die wichtigsten Sondervergünstigungen für bestimmte Personengruppen
(1986 und 1990)**

Rechtsgrundlagen und Art der Begünstigung nach dem Wohngeldgesetz		Zahl der Fälle (Haushalte)		Monatlicher Durchschnittsbetrag je Fall in DM		Anteil der begünstigten Haushalte an allen Wohngeldempfänger- haushalten in %	
		1986	1990	1986	1990	1986	1990
Nichtanrechnung von Einnahmen	Grundrenten an Witwen, Witwer und Waisen (§ 14 Abs. 1 Nr. 6)	108 364	82 017 (-24,3%)	472	520	5,8	4,6
	Halber Betrag der Unterhaltshilfe (§ 14 Abs. 1 Nr. 29)	38 620	24 761 (-35,9%)	260	287	2,1	1,4
Absetzung von Freibeträgen und Aufwendungen zur Erfüllung ge- setzlicher Unter- haltsverpflich- tungen	Schwerbehinderte (§ 16 Abs. 2) ¹⁾	332 201	261 390 (-21,3%)	211	217	17,7	14,7
	Vertriebene, Aussiedler (§ 16 Abs. 4) ²⁾	30 012	49 459 (+64,8%)	268	300	1,6	2,8
	Aufwendungen zur Erfüllung der gesetz- lichen Unterhalts- verpflichtungen (§ 12a)	34 344	27 674 (-19,4%)	208	226	1,8	1,6
	Alleinerziehende (§ 15 Abs. 2)	33 691	43 995 (+30,6%)	124	127	1,8	2,5
	Mitverdienende Kinder (§ 15 Abs. 3)	110 397	93 192 (-15,6%)	125	122	5,9	5,3
	Ältere Angehörige (§ 15 Abs. 4)	11 223	14 974 (+33,4%)	214	223	0,6	0,8
Insgesamt		698 852	597 462 (-14,5%)				

1) 1986: § 16 Abs. 3

2) 1986: § 16 Abs. 2

Anlage 10
(zu Nummer 89)

**Verteilung der Hauptmieter mit Wohngeldbezug auf Wohnungstypen und Mietenstufen
1990**

Wohnraum bezugsfertig geworden von ... bis ...	Mietenstufe													
	Bundesgebiet		I		II		III		IV		V		VI	
	frei- fin.	öff. gef.	frei- fin.	öff. gef.	frei- fin.	öff. gef.	frei- fin.	öff. gef.	frei- fin.	öff. gef.	frei- fin.	öff. gef.	frei- fin.	öff. gef.
	%													
Altbau bis 1948 ..	21,5	—	17,6	—	25,2	—	20,7	—	19,9	—	23,9	—	21,4	—
Neubau	42,0	36,5	68,3	14,1	45,6	29,2	41,2	38,1	37,6	42,5	30,2	45,9	42,2	36,4
davon														
1948 bis 1965 ..	19,4	17,4	27,4	6,4	19,3	12,5	20,2	18,4	17,8	20,8	15,2	22,5	20,2	17,8
1966 bis 1971 ..	6,9	6,5	10,4	2,6	7,6	5,3	6,6	6,4	6,3	8,2	5,1	8,1	8,5	5,4
1972 bis 1977 ..	6,7	6,8	11,4	2,5	7,7	5,7	6,3	7,0	6,1	7,9	4,5	8,8	6,7	5,9
1978 und später	9,0	5,8	19,1	2,6	11,0	5,7	8,1	6,3	7,4	5,6	5,4	6,5	6,8	7,3
Insgesamt	100		100		100		100		100		100		100	
Zahl der Haupt- mieter mit Wohn- geld	1 572 745		127 473		287 082		504 832		406 075		191 139		56 144	

Anlage 11
(zu Nummer 90)

Wohnungsausstattung der Hauptmieter mit Wohngeld 1990

Wohnraum bezugsfertig geworden von ... bis ...	Zahl der Hauptmieter		Davon mit folgenden Ausstattungsmerkmalen					
			ohne Sammelheizung und Bad		mit Sammelheizung oder Bad		mit Sammelheizung und mit Bad	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
bis 20. Juni 1948	337 901	100	31 502	9,3	87 371	25,9	219 028	64,8
21. Juni 1948 bis 1965	579 121	100	15 586	2,7	132 911	22,9	430 624	74,4
1966 bis 1971	211 269	100	998	0,5	10 795	5,1	199 476	94,4
1972 bis 1977	212 423	100	266	0,1	3 527	1,7	208 630	98,2
1978 und später	232 031	100	415	0,2	5 925	2,5	225 691	97,3
Insgesamt	1 572 745	100	48 767	3,1	240 529	15,3	1 283 449	81,6

Anlage 12

(zu Nummer 84 und 94)

Richtfläche und tatsächliche Wohnfläche der Hauptmieter mit Wohngeldbezug in qm bei unterschiedlichen Haushaltsgrößen in den sechs Mietenstufen (1990)

Haushaltsgröße (Personen)	Richtfläche	Insgesamt	Tatsächliche Fläche					
			Mietenstufe					
			I	II	III	IV	V	VI
qm								
1	48	48	54	51	49	46	45	44
2	62	63	70	66	62	61	59	59
3	74	72	80	76	71	70	68	68
4	86	80	90	85	79	77	75	76
5	98	87	98	91	85	83	81	83
6 und mehr	110 u. mehr	94	106	98	91	91	88	89
Insgesamt	—	61	71	65	61	58	56	54

Anlage 13

(zu Nummer 91)

Durchschnittliche Wohnflächen der Wohngeldempfänger (qm)

Haushaltsgröße (Personen)	Mietzuschußempfänger		Lastenzuschußempfänger	
	1988	1990	1988	1990
	qm			
1	47	47	85	86
2	63	62	100	101
3	74	72	108	108
4	83	79	113	113
5	90	86	120	120
6 und mehr	96	94	132	132
Insgesamt	59	59 ¹⁾	112	112

¹⁾ Die durchschnittliche Wohnfläche aller Hauptmieter mit Wohngeldbezug (59 qm) hat sich nicht verändert, weil sich der Anteil der größeren Haushalte mit entsprechend größeren Wohnflächen erhöht hat.

Anlage 14
(zu Nummer 95)

Wohnflächen der Hauptmieter mit Wohngeldbezug 1990

Haushaltsgröße (Personen)	Richtfläche	Anteil der Hauptmieter mit einer Wohnfläche von ... bis ...% der jeweiligen Richtfläche				
		weniger als 80	80 bis 90	90 bis 110	110 bis 120	über 120
	qm	%				
1	48	25,6	12,6	26,4	8,7	26,7
2	62	20,8	14,3	31,9	11,5	21,5
3	74	21,7	17,5	35,2	10,3	15,3
4	86	25,5	19,5	35,6	8,3	11,1
5	98	35,0	20,8	28,8	5,7	9,6
Insgesamt ¹⁾ ...	—	24,7	14,7	29,7	9,2	21,7

¹⁾ Bezogen auf Haushalte mit 1 bis 5 Personen.

Anlage 15
(zu Nummer 97 und 105)

**Verteilung der Wohngeldempfänger nach Mietenstufen
1990**

Mietenstufe	Verteilung der Wohngeldempfänger nach den Mietenstufen					
	Mietzuschußempfänger		Lastenzuschußempfänger		Wohngeldempfänger insgesamt	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
I	140 833	8,5	37 609	31,3	178 442	10,1
II	306 894	18,6	34 302	28,6	341 196	19,2
III	524 667	31,7	28 265	23,5	552 932	31,2
IV	420 281	25,4	14 837	12,4	435 118	24,5
V	202 626	12,2	4 122	3,4	206 748	11,6
VI	58 857	3,6	922	0,8	59 849	3,4
Insgesamt	1 654 158	100	120 127	100	1 774 285	100

Anlage 16

(zu Nummer 69 und 104)

Entwicklung der Wohngeldleistungen¹⁾ für unterschiedliche Haushaltstypen bei gleichbleibendem Realeinkommen und unveränderten Wohnverhältnissen

Jahr	1-Personen-Rentnerhaushalt				4-Personen-Erwerbstätigenhaushalt				5-Personen-Erwerbstätigenhaushalt				7-Personen-Erwerbstätigenhaushalt			
	Ein-kommen ²⁾	Miete ²⁾	Wohn-geld	Wohn-geld in Preisen von 1975 ³⁾	Ein-kommen ²⁾	Miete ²⁾	Wohn-geld	Wohn-geld in Preisen von 1975 ³⁾	Ein-kommen ²⁾	Miete ²⁾	Wohn-geld	Wohn-geld in Preisen von 1975 ³⁾	Ein-kommen ²⁾	Miete ²⁾	Wohn-geld	Wohn-geld in Preisen von 1975 ³⁾
	DM															
1975	650	200	57	57	2 118	351	36	36	2 436	373	66	66	2 832	385	139	139
1976	678	210	57	54	2 211	368	21	20	2 543	391	56	53	2 956	404	135	129
1977	703	217	52	48	2 291	380	—	—	2 635	403	42	39	3 063	417	123	114
1978 ⁴⁾	722	223	80	72	2 353	391	52	47	2 706	415	72	65	3 146	430	152	136
1979	752	230	74	64	2 451	404	41	36	2 819	428	64	56	3 277	444	146	127
1980	793	242	73	60	2 583	424	29	24	2 871	449	49	41	3 453	466	133	110
1981 ⁴⁾	840	253	73	58	2 746	443	95	75	3 158	469	109	86	3 671	486	198	157
1982	885	265	66	50	2 891	466	82	62	3 324	493	95	72	3 864	511	185	139
1983	914	279	60	43	2 987	491	78	56	3 434	519	91	65	3 992	539	181	129
1984	936	290	64	44	3 059	510	72	50	3 517	539	87	60	4 089	559	176	121
1985	957	299	58	39	3 126	527	71	47	3 594	557	82	55	4 179	577	174	116
1986 ⁴⁾	955	305	96	63	3 118	538	125	82	3 585	568	146	96	4 169	589	233	152
1987	957	311	96	62	3 126	548	136	87	3 594	578	146	94	4 179	600	241	155
1988	968	318	90	56	3 162	562	137	85	3 636	592	148	93	4 227	615	237	149
1989	995	328	95	58	3 251	579	141	87	3 738	610	162	99	4 345	634	244	150
1990	1 022	339	94	56	3 338	599	146	87	3 839	631	163	97	4 463	655	248	148

¹⁾ Das nominelle Wohngeld wurde aus den jeweils geltenden Wohngeldtabellen abgelesen. Veränderungen zwischen den einzelnen Jahren ergeben sich auch aus der Folge der in Schritten erfolgenden Grenzziehung bei Einkommen und Mieten. Die Leistungsfähigkeit des Wohngeldgesetzes läßt sich deshalb nur anhand von mehrjährigen Vergleichen oder durch zusätzliche Interpolationen beurteilen, bei denen sich die aus den Zufälligkeiten der Grenzziehung ergebenden Sprünge ausgleichen.

²⁾ Die durch die Wohngeldstatistik nachgewiesenen Durchschnittseinkommen und Durchschnittsmieten des Jahres 1975, für den entsprechenden Haushaltstyp, wurden entsprechend der Entwicklung des Lebenshaltungsindex (Einkommen) bzw. Mietenindex (Mieten) erhöht.

³⁾ Das jeweilige nominelle Wohngeld wurde deflationiert mit dem Mietenindex.

⁴⁾ Inkrafttreten von Wohngeldanpassungen.

Anlage 17
(zu Nummer 107)

Regionale Verteilung der Wohngeldempfänger

Mietenstufe	Bundesland	Stadt	Anteil Wohngeldempfänger an allen Haushalten (%) ¹⁾
I	Niedersachsen	Bramsche	8,6
		Meppen	10,0
	Nordrhein-Westfalen	Delbrück	5,2
		Warstein	6,3
	Hessen	Eschwege	9,6
	Bayern	Deggendorf	6,7
	Baden-Württemberg	Marktredwitz	5,5
		Bretten	5,1
Insgesamt			7,2
II	Niedersachsen	Nordhorn	11,8
		Peine	9,1
	Nordrhein-Westfalen	Kleve	11,1
		Bad Oeynhausen	6,5
	Hessen	Wetzlar	6,8
		Fulda	10,2
	Baden-Württemberg	Offenburg	6,9
		Aalen	5,2
	Bayern	Passau	8,3
		Bayreuth	8,0
	Berlin (West)	7,9	
Insgesamt			7,9
III	Schleswig-Holstein	Schleswig	12,2
	Niedersachsen	Braunschweig	9,9
		Wolfsburg	5,6
	Nordrhein-Westfalen	Schwerte	7,3
		Gummersbach	7,6
	Hessen	Kassel	13,7
		Lampertheim	4,2
	Rheinland-Pfalz	Ludwigshafen	7,3
		Koblenz	10,8
	Saarland	Völklingen	7,2
		St. Ingbert	9,1
	Baden-Württemberg	Karlsruhe	7,6
		Heilbronn	6,4
Bayern	Regensburg	9,5	
	Ingolstadt	7,1	
Insgesamt			8,8

¹⁾ Anzahl der Haushalte einer Gemeinde für 1987 aus Volkszählung. Wegen Vergleichbarkeit wurde für die Zahl der Wohngeldempfänger ebenfalls die Statistik 1987 verwendet.

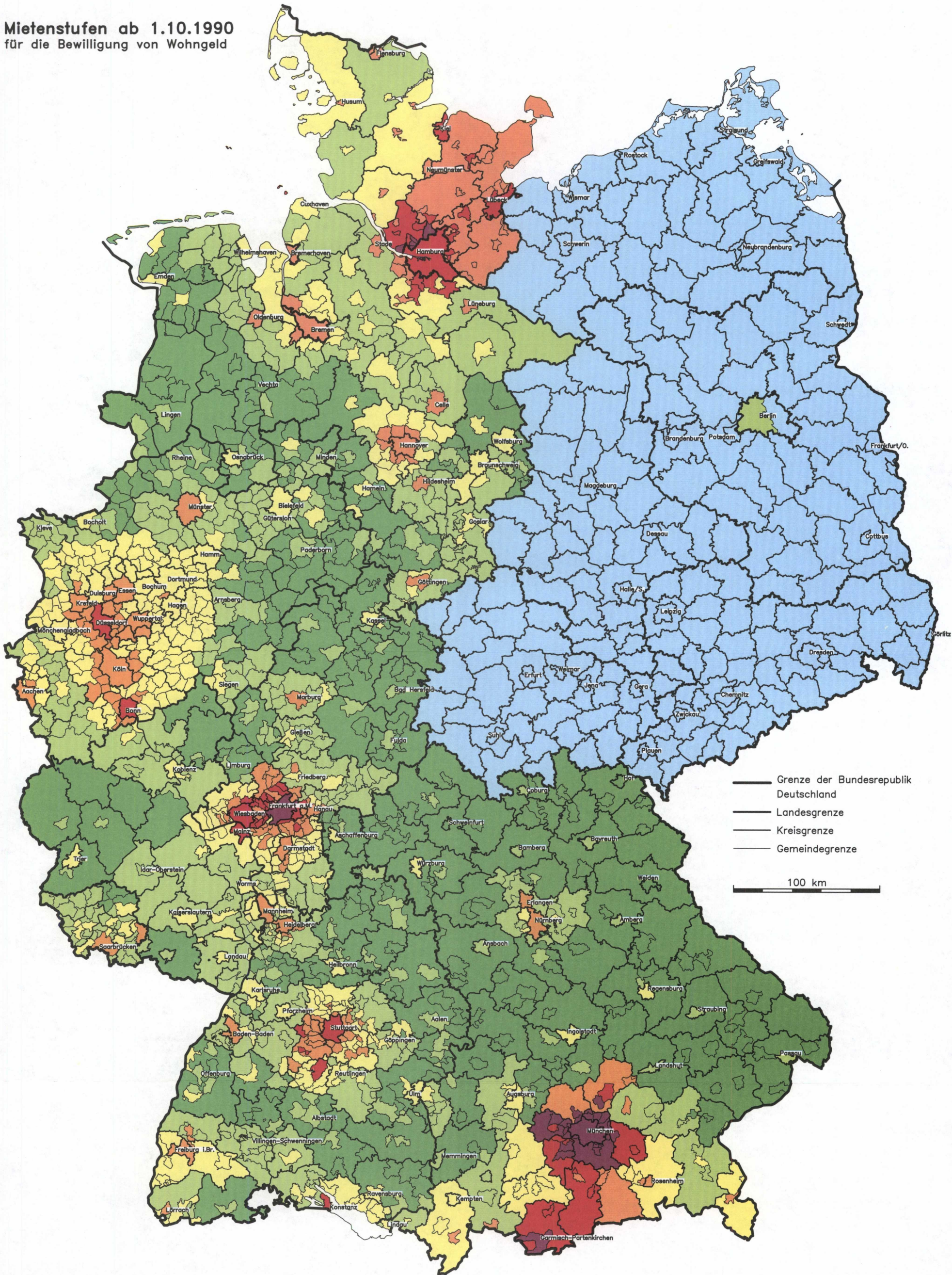
noch: Anlage 17
(zu Nummer 107)

Regionale Verteilung der Wohngeldempfänger

Mietenstufe	Bundesland	Stadt	Anteil Wohngeldempfänger an allen Haushalten (%) ¹⁾
IV	Schleswig-Holstein	Flensburg	17,7
		Neumünster	13,5
	Bremen	Bremen	13,6
		Bremerhaven	16,8
	Niedersachsen	Hannover	8,5
		Oldenburg	15,8
	Nordrhein-Westfalen	Köln	9,9
		Münster	11,1
	Hessen	Darmstadt	6,2
		Marburg	9,3
	Saarland	Saarbrücken	10,8
	Baden-Württemberg	Homburg	7,8
		Freiburg	9,7
Bayern	Mannheim	9,4	
	Nürnberg	7,7	
		Erlangen	5,0
Insgesamt			10,3
V	Schleswig-Holstein	Lübeck	13,8
		Kiel	13,3
	Hansestadt Hamburg	Hamburg	10,2
	Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf	9,4
		Bonn	9,1
	Hessen	Wiesbaden	9,0
		Bad Homburg	4,6
	Rheinland-Pfalz	Mainz	6,3
	Baden-Württemberg	Stuttgart	3,9
		Konstanz	6,2
	Bayern	Freising	3,9
Fürstenfeldbruck		6,7	
Insgesamt			9,1
VI	Schleswig-Holstein	Wedel	7,6
		Norderstedt	5,4
	Hessen	Frankfurt	7,4
		Bayern	München
	Dachau		4,5
	Garmisch		6,1
			Unterschleißheim
Insgesamt			5,8

¹⁾ Anzahl der Haushalte einer Gemeinde für 1987 aus Volkszählung. Wegen Vergleichbarkeit wurde für die Zahl der Wohngeldempfänger ebenfalls die Statistik 1987 verwendet.

**Mietenstufen ab 1.10.1990
für die Bewilligung von Wohngeld**



Mietenstufen	Mietenniveaus in %
I	unter -15
II	-15 bis unter -5
III	-5 bis unter 5
IV	5 bis unter 15
V	15 bis unter 25
VI	25 und mehr

Die **Mietenniveaus** geben die durchschnittliche Abweichung der Quadratmetermieten von Wohnraum der Hauptmieter unter den Wohngeldempfängern in Gemeinden vom Bundesdurchschnitt an. Sie wurden nach Maßgabe des §36 festgestellt für Gemeinden mit
 - 10 000 und mehr Einwohnern am 30.6.1988 gesondert,
 - weniger als 10 000 Einwohnern und gemeindefreie Gebiete nach Kreisen zusammengefaßt.

■ Mietenniveaus nicht festgelegt

Quelle: Sonderauswertung der Wohngeldstatistik 31.12.1988

Kartographie: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Landeskunde und Raumordnung



© BfLR Bonn 1991

