

# **Zur Kritik einiger Rechtfertigungsargumente für staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt**

Von Klaus Mackscheidt

Interventionen auf dem Wohnungsmarkt lassen sich rechtfertigen, wenn sich entweder die Nachfrageseite aus eigener Kraft nicht voll entfalten kann oder aus bestimmten Gründen schutzbedürftig ist, oder wenn sich die Angebotsseite nicht flexibel genug auf die Bedürfnisstruktur der Nachfrageseite einpendelt. Beide Aspekte werden in diesem Beitrag unabhängig voneinander untersucht, damit festgestellt werden kann, ob häufig genannte Rechtfertigungsargumente für Eingriffe in den Wohnungsmarkt stichhaltig sind.

## **1. Interventionen zugunsten der Nachfrage?**

### **a) Wohnen als meritorisches Gut**

Wirtschaftspolitische Eingriffe in den Wohnungsmarkt zugunsten der Nachfrage werden in der Regel mit ähnlichen Argumenten begründet, wie sie in der finanzwissenschaftlichen Theorie des meritorischen Gutes diskutiert worden sind. Ganz allgemein wird ja bei meritorischen Gütern eine fehlerhafte Entfaltung der Nachfrage vorausgesetzt, die durch Eingriffe in den Preisbildungsmechanismus indirekt korrigiert werden kann. Da die Ursachen für die als fehlerhaft entfaltete Nachfrage verschiedenartig sein können, sind unterschiedliche Rechtfertigungsargumente für meritorische Eingriffe in den Markt entwickelt worden. Im folgenden soll geprüft werden, ob aufgrund dieser Rechtfertigungsargumente Eingriffe in den Wohnungsmarkt zugunsten der Nachfrage zu empfehlen sind. Geprüft wird also, ob „Wohnen“ tatsächlich ein meritorisches Gut ist. Obwohl die einzelnen Rechtfertigungsargumente in der finanzwissenschaftlichen Diskussion allgemein bekannt sind<sup>1</sup>, werden sie in diesem Fall zum erstenmal systematisch für die Situation des Wohnungsmarktes überprüft. Die Argumente werden kurz abstrakt beschrieben und sodann konkret auf den Wohnungsmarkt übertragen.

---

<sup>1</sup> Die Rechtfertigungsdiskussion wurde hauptsächlich im Finanzarchiv geführt, beginnend mit einem Aufsatz von *Head* (1966) und der kritischen Antwort von *McLure* (1968).

### **b) Verzernte Präferenzen bei der Wohnungsnachfrage?**

Bei diesem, am besten bekannten Argument wird angenommen, daß der Konsument verzernte Präferenzen in bezug auf ein Gut habe. Er sei nicht in der Lage oder willens, den wirklichen Wert des Gutes einzuschätzen und frage deshalb weniger nach, als es dem wahren Wert entspricht. Ausgelöst wird diese Mindernachfrage in der Regel durch unvollkommene Information des Konsumenten. Da er den tatsächlichen Nutzen des Gutes unterschätzt, bleibt seine Nachfrage gering. Es liegt dann auf der Hand — und dies ist durchaus noch marktkonform — den Marktpreis durch Subventionszahlungen an die Produzenten so weit zu senken, bis trotz unvollkommener Informationen jenes Niveau der Bedürfnisbefriedigung erreicht ist, das einem als objektiv erkennbaren günstigen Stand für den Konsumenten entspricht. Eine derartige Maßnahme wird um so erfolgreicher sein, je stärker der Konsument auf eine Senkung des Marktpreises mit einer Ausdehnung seiner Nachfrage reagiert. Wenn der Konsument dann später — im Verlaufe einer angemessenen Nutzungszeit — den Wert der gesteigerten Nachfrage für ihn selbst kennengelernt hat, so wird von den Befürwortern der Meritorisierung gefolgert, kann die Subvention gestrichen werden, da er nun bereit sein wird, ein entsprechendes Opfer für den gewonnenen Wert zu entrichten. Über einen Prozeß des learning by doing kann hier also die optimale Bedürfnisbefriedigung durch einen vorübergehenden Eingriff in den Markt gewährleistet werden. Eine Meritorisierung läßt sich nach Meinung der Befürworter also um so eher rechtfertigen, je schneller und nachhaltiger eine Anpassung der Nachfrage an das Entfaltungsniveau gelingt, das sie bei objektiver Würdigung erreichen kann.

Werfen wir nun unseren Blick auf die Ereignisse am Wohnungsmarkt. Tatsächlich wird mit dem eben entwickelten Meritorisierungsargument gearbeitet. So führt der Wissenschaftliche Beirat beim Familienministerium zu gering entfaltete Präferenzen für das Gut Wohnungsnutzung darauf zurück, daß die Wirkungen befriedigender Wohnverhältnisse auf das individuelle Wohlbefinden bzw. Zusammenleben von Individuen zu wenig bekannt sind<sup>2</sup>. Man kann auch in einem gewissen Maße erklären, warum das so ist: Die Meinungsbildung über die Art der Wohnungsversorgung erfolgt nämlich zu einem großen Teil über das eigene Umfeld, so daß mögliche Wirkungsunterschiede der Wohnumgebung kaum wahrgenommen werden. Tatsächlich haben Tests gezeigt, daß Bewohner wenig Phantasie entwickeln, wenn sie, von ihrer jeweiligen Wohnung ausgehend, gedanklich eine Variation der Wohnflächennutzung durchspielen sollen<sup>3</sup>. Hingegen ist aus weiteren em-

<sup>2</sup> *Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit* (Hrsg.) (1975).

<sup>3</sup> Siehe dazu im einzelnen Schütte (1976).

pirischen Untersuchungen belegt, daß die Wohnzufriedenheit im allgemeinen durchaus groß ist<sup>4</sup>. Unterschätzen also die Konsumenten den wahren Wert ihrer Wohnungsbedürfnisse systematisch? — Diese Frage kann mit den eben genannten Hinweisen allein nicht beantwortet werden; erforderlich ist ein quantitativer, zumindest aber ein qualitativer Maßstab, der das Ausmaß der Abweichung der tatsächlich bekundeten Nachfrage von der als angemessen angesehenen Nachfrage beschreibt. Von extrem schlechten Wohnverhältnissen abgesehen existieren aber derartige Maßstäbe nicht. Wir können also höchstens vermuten, daß die Nachfrage aufgrund mangelnder Informationen zu gering entfaltet ist, wir können es aber nicht belegen. Damit ist es unsicher, ob eine Meritorisierung aus diesem Rechtfertigungsgrund erfolgen soll, und erst recht ist das Ausmaß der potentiellen Meritorisierung völlig unbekannt. Die Hinweise, die für mangelnde Information der Wohnungsnutzer angegeben wurden, lassen sich denn auch ganz anders interpretieren. Wenn sich die Wohnungsnutzer ihre Urteile im Wege über das eigene soziale Umfeld bilden, so ist das für die Konsumtheorie kein ungewöhnliches Phänomen. Im Gegenteil, daß eine Bezugsgruppenorientierung des Konsumenten stattfindet, ist eine für alle Arten von Konsumgütern wohlvertraute Erfahrung. Spätestens seit der Untersuchung von Duesenberry weiß man, daß es sogar typische, auf Einkommensschichten bezogene Konsumgüterschwellenphänomene gibt, die nur aus Gruppenbezogenheit zu erklären sind. Und wenn die Wohnungsnutzer wenig Phantasie über Wohnqualitätsunterschiede entwickeln, dann kann das natürlich auch daran liegen, daß in diesem Bereich die informationsvermittelnde Werbung unterentwickelt ist, die einen höheren Preis oder eine höhere Miete mit dem Hinweis auf die im Angebot enthaltenen Leistungen für die Verbesserung der Wohnungsqualität rechtfertigen muß. Produzenten, die aufgrund gesetzlicher Regelungen ihre Güter erst gar nicht zu höheren Preisen anbieten dürfen, haben naturgemäß kein Interesse, eine solche Werbung zu gestalten. Der Anreiz, durch Werbung zu informieren, entfällt somit weitgehend.

Damit richtet sich die Aufmerksamkeit auf einen Punkt, den Kritiker dieses Rechtfertigungsargumentes schon von Anfang an gegen die Meritorisierung wegen unvollkommener Informationen vorgetragen haben: Wenn die Präferenzen der Konsumenten aus Mangel an Informationen verzerrt sind, so müssen sie durch gezielte Aufklärung, also auf direktem Wege, entzerrt werden. In diesem Sinne wäre also ein Appell, wie ihn *M. Oschmann* in seinem Referat<sup>5</sup> mit dem Titel „Gutes Wohnen kostet gutes Geld“ versucht hat, als Alternative zur Meritorisierung

<sup>4</sup> Siehe hierzu im einzelnen *Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen GEWOS e. V.* (1978).

<sup>5</sup> *Oschmann* (1968).



vorzuziehen. Nach Meinung der Kritiker der Meritorisierung ist in der Tat die Vermittlung von Informationen der allein adäquate Weg, volle Konsumentensouveränität herzustellen, da man nie wissen könne, ob durch eine Meritorisierung letztlich der Konsument nicht überredet wird<sup>6</sup>.

Aber vermutlich dürften selbst diejenigen, die eine Meritorisierung im vorliegenden Fall wohlwollend betrachten, mit der Entwicklung auf dem deutschen Wohnungsmarkt nicht einverstanden sein. Ein wesentliches Argument für die Intervention auf dem Markt ist doch die Tatsache, daß die Konsumenten lernen sollen, den Wert des meritorischen Gutes zu erkennen, um nach und nach die adäquate Nachfrage zu entfalten. Ziel der Interventionspolitik muß es also sein, den subventionierten Preis Zug um Zug an den freigebildeten Marktpreis heranzuführen und dementsprechend die Subventionszahlungen pro Gutseinheit zu vermindern. Tatsächlich ist aber der Subventionsbetrag für jede geförderte Wohnung Jahr für Jahr angestiegen. Um eine Mietwohnung zu fördern, müssen heute bereits mehr als 100 000 DM an Subventionen eingesetzt werden. Es scheint also so, als ob sich die Konsumentensouveränität laufend eher verschlechtern denn verbessern würde. Wenn das aber der Fall ist, müßten sich auch engagierte Meritorisierungsbefürworter aus diesem Feld zurückziehen wollen, und zwar aus Prinzip, weil ihre Aufgabe sichtbar zu scheitern droht. Insgesamt zeigt sich also, daß dieses Rechtfertigungsargument für Meritorisierung auf dem Wohnungsmarkt schwach ist. Es ist auch fraglich, ob man die Sorge derjenigen teilen muß, die davon ausgehen, daß die Nachfrage nach guter Wohnungsqualität bei entsprechenden Preisen ausbleiben würde. Die Versorgung mit der Wohnung selbst ist ja nur ein Teil der Bedürfnisbefriedigung mit dem Konsumgut Wohnen. Ein Komplementärgut zur Wohnung ist die Wohnungseinrichtung, die ohne alle Interventionen über reine Marktprozesse gesteuert wird. Empirische Untersuchungen<sup>7</sup> zeigen, daß die Ausgaben für Einrichtungen, also insbesondere Möbel, mit steigendem Einkommen überproportional wachsen (von der untersten Einkommensklasse allerdings abgesehen). Die Qualitätsunterschiede sind groß, und die Informationen der Konsumenten über die Unterschiede sind voll ausgebildet.

Interessanterweise ist nach dieser Erweiterung der Anteil des Haushaltsbudgets, der für das Konsumgut Wohnen in Deutschland ausgegeben wird, nicht mehr so verschieden von Ländern, in denen ein in großen Teilen interventionsfreier Wohnungsmarkt existiert. In den

<sup>6</sup> Auf die damit verbundenen Gefahren für die Konsumentensouveränität hat insbesondere *Schmidt* (1970) hingewiesen, insb. 17.

<sup>7</sup> Siehe *Rehfeld* (1975). Derselbe Tatbestand wurde aber auch schon ermittelt von *Lütge* (1930).

Vereinigten Staaten etwa ist der Ausgabenanteil für die Wohnungsmiete relativ höher als bei uns, dafür pflegt der Durchschnittsamerikaner den Ausgleich in einer für deutsche Verhältnisse eher kargen Wohnungseinrichtung zu suchen. Offensichtlich ist der Konsument am Markt für das Konsumgut Wohnen also durchaus in der Lage, Prioritäten zu setzen, wenn es darauf ankommt. Alles in allem muß nach diesen Überlegungen die These aufgegeben werden, eine Meritorisierung — und das heißt hier eine Intervention zugunsten einer richtigen Entfaltung der Nachfrage — müsse wegen unvollkommener Information befürwortet werden.

### **c) Verteilungspolitische Rechtfertigung**

Damit ist die generelle Frage aber noch keineswegs gelöst. Die Meritorisierungsbefürworter können noch ein zweites unabhängiges und gewichtiges Argument zugunsten ihrer Position anführen. Es handelt sich um das verteilungspolitische Argument. In diesem Fall wird wiederum davon ausgegangen, daß das betreffende Konsumgut sehr wertvoll für den Nachfragenden ist. Da dieser wegen seines geringen Einkommens nicht in der Lage ist, die volle Nachfrage für eine befriedigende Versorgungslage zu entfalten, sei eine Subvention des Angebots zweckmäßig. Die Meritorisierung erfüllt also im Umweg über einen versorgungspolitischen Auftrag ein verteilungspolitisches Ziel.

Die Befürworter der Meritorisierung können auf eine besondere Eleganz dieser Lösung hinweisen, die sie im Vergleich mit anderen verteilungspolitischen Maßnahmen sehr attraktiv macht. Eine Subventionierung des Angebots bedeutet zunächst, daß der Marktmechanismus grundsätzlich in Kraft bleibt. Wir können uns also der Vorzüge dieses Steuerungsmechanismus bedienen und dennoch verteilungspolitische Ziele anstreben, die ja bei anderen redistributiven Maßnahmen oft gegen die marktwirtschaftlichen Kräfte gerichtet sind. So muß bei der aus verteilungspolitischen Zielen gewählten progressiven Besteuerung stets bedacht werden, ob sie nicht die Motivation des Steuerzahlers, ein höheres Einkommen zu erzielen, lähmen kann und damit Antriebskräfte, die für die Wirksamkeit des Marktmechanismus so elementar sind, behindert oder zerstört. Im vorliegenden Fall treten derartige Zielkonflikte jedoch nicht auf. Im Gegenteil, die Marktkräfte können nach wie vor ungestört wirken. Grundsätzlich entscheiden die Präferenzen der Konsumenten, wie die Produktion und das Angebot gelenkt werden. Der einzige Unterschied im Vergleich zu einer Situation ohne Meritorisierung besteht darin, daß nunmehr ein insgesamt größerer Bestandteil an Nachfrage befriedigt wird; innerhalb der erweiterten Nachfrage, die nun zum Zuge kommen kann, steuern Präferenzunterschiede der Nachfrage das Angebot. Insofern liegt also durchaus eine markt-



konforme Lösung vor. Das verteilungspolitische Ziel wird erreicht, weil sich nun auch Nachfrage aus den einkommensschwächeren Schichten der Bevölkerung, die sonst nicht hätte befriedigt werden können, durchsetzen kann.

Verkannt wird allerdings auch nicht, daß diese Lösung einen Schönheitsfehler hat. Will man nämlich vermeiden, daß den durchaus kaufkräftigen Einkommensempfängern aus den oberen Einkommensschichten durch die Subventionierung eine entsprechend hohe Konsumentenrente zufließt, so muß man zwangsläufig Einkommensgrenzen für die Empfänger der subventionierten Güter einführen. Damit tritt zugleich eine Marktspaltung ein, die ordnungspolitisch nicht immer unproblematisch ist<sup>8</sup>, aber den Marktmechanismus nicht prinzipiell gefährden muß. Leider entstehen im Zuge dieser Marktspaltung administrative Kosten, da die Verwaltung überprüfen muß, wer nach den gesetzlichen Bestimmungen zur Gruppe der Empfangsberechtigten von meritokratischen Gütern gehört und wer nicht. Das mindert die Effizienz dieser verteilungspolitischen Maßnahme zwar etwas, kann aber ihren Wert auf diese Weise wohl nicht in Frage stellen.

Man wird von Fall zu Fall entscheiden müssen, ob man das Entstehen potentieller Konsumentenrenten zulassen will oder nicht. Die Subvention im Wohnungsbau hat in jedem Fall einen so hohen Einfluß auf das Einkommen, daß man auf Kontrollen nicht verzichten können, wenn man diese Subventionen aus verteilungspolitischen Gründen rechtfertigen will.

Für diejenigen, die für eine Meritorisierung aus verteilungspolitischer Zielsetzung eintreten, gibt es schließlich auch einen guten Erfolgsmaßstab für diese Politik. Die Politik wird um so erfolgreicher sein, je stärker die Nachfrage auf Preissenkungen reagiert. Unter günstigen Voraussetzungen, d. h. also bei einer großen Preiselastizität der Nachfrage, wird bereits eine kleine Preissenkung, ausgelöst durch einen relativ kleinen Subventionsbetrag, ausreichen, um eine hohe Nachfragesteigerung zu erzielen. Man kann es auch anders ausdrücken: Je größer das Interesse der Nachfragenden an dem Konsumgut ist, d. h. je größer ihre Mitwirkungsbereitschaft ist, desto eher wird das gewünschte Ziel erreicht. Das spielt bei Maßnahmen zur Förderung des Wohnungseigentums eine große Rolle.

<sup>8</sup> Insbesondere dann, wenn die Einkommensgrenzen relativ hoch angesetzt sind, drängt viel Nachfrage auf den begünstigten Teilmarkt. Kann sie dort wegen Angebotsmangel nicht befriedigt werden, so ist sie letztlich doch auf ein Angebot auf dem anderen Teilmarkt angewiesen. Eine Art Lotterieeffekt teilt dann die nachfragenden Haushalte in begünstigte und nicht begünstigte ein. Wer begünstigt ist, wird kaum geneigt sein, eine Wohnung wieder aufzugeben, wenn sie zu groß geworden ist oder ein Wohnungswechsel aus beruflichen Gründen angezeigt wäre. So kann die Flexibilität insbesondere im Mietwohnungsbereich abnehmen.

Dies ist also die zweite Rechtfertigungsposition für eine Meritorisierung. Interessanterweise ist der Wohnungsmarkt als Beispiel oder Anwendungsfall für eine verteilungspolitisch orientierte Subventionspolitik schon in den Anfängen der Diskussion um die meritorischen Güter genannt worden<sup>9</sup>. So einleuchtend aber die Argumentation auf den ersten Blick ist, bei näherem Hinsehen hält sie — und zwar gerade unter verteilungspolitischen Aspekten — nicht stand. Das Gegenargument kommt aus der Wohlstandsökonomik. Mit einem verhältnismäßig einfachen Modell kann man nämlich demonstrieren, daß eine Verteilungspolitik mit reinen Geldzahlungen, z. B. in der Form von Sozialtransfers, einer Verteilungspolitik mit Subventionen überlegen ist. Eine Geldzahlung versetzt den Haushalt bei gleicher Transfersumme, die der Staat aus verteilungspolitischen Gründen aufzuwenden gedenkt, also stets in eine höhere Wohlstandsposition als die entsprechende Subvention. Die Ursache ist darin zu sehen, daß die Haushalte mit einem frei verfügbaren Geldbetrag auch vollkommen frei disponieren können, während ihnen über die Subvention nur der Erwerb des meritorischen Gutes billiger gemacht wird. Je weniger intensiv ihre Nachfrage nach dem subventionierten Gut im Vergleich zu ihrer Nachfrageintensität nach anderen Konsumgütern ist, desto relativ schlechter stellt sie eine Verteilungspolitik über Subventionsmaßnahmen; oder anders ausgedrückt: Durch eine Meritorisierung erzielen sie zwar einen Einkommensvorteil, aber dieser könnte in aller Regel größer sein, wenn ihnen eine direkte Unterstützung zugute käme. Aus wohlstandsökonomischer Sicht ist also die Meritorisierung verteilungspolitisch ineffizient. Aus diesem Grund wird das verteilungspolitische Rechtfertigungsargument von Ökonomen heute allgemein abgelehnt.

Wenden wir unseren Blick nun wieder speziell auf den Wohnungsmarkt. Die Wohnungsbauförderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist von Anfang an auch von verteilungspolitischen Zielen begleitet gewesen. Inwieweit und in welchem Umfang sie als vergleichsweise ineffizient anzusehen ist, läßt sich nicht angeben. Wir können derzeit allenfalls näherungsweise angeben, welche Verteilungswirkungen die Förderungsmaßnahmen im einzelnen oder insgesamt erzielt haben<sup>10</sup>. Aber damit ist ja noch nicht aufgezeigt, ob eine Verteilungspolitik über andere Kanäle nicht erfolgreicher gewesen wäre. So wurde in einer empirischen Studie für die Bundesrepublik Deutsch-

<sup>9</sup> In einem Artikel von 1974, *Meritorische Güter: Musgraves Idee und deren Konsequenzen*, *Das Wirtschaftsstudium*, 5 (1974), 237–241, hat der Verfasser diese Idee noch selbst vertreten.

<sup>10</sup> Ein erster Überblick findet sich im „Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte“ der *Transfer-Enquête-Kommission* (1981).

land nachgewiesen, daß eine konsequente Individualförderung verteilungspolitisch effizienter und haushaltspolitisch billiger ist als das derzeitige gemischte System<sup>11</sup>. Zum gleichen Ergebnis kommen amerikanische Untersuchungen, die sich auf das verteilungspolitisch motivierte Meritorisierungsargument beziehen. Aaron und Furstenberg<sup>12</sup> schließen ihre Überlegungen unmittelbar an das wohlfahrtsökonomische Modell an, mit dem der Vorteil einer verwendungsfreien Einkommenspolitik gegenüber einer Einkommenspolitik mit Verwendungsauflagen oder Subventionen bewiesen werden kann. Zur Illustration ziehen sie das bekannte Indifferenzkurvenmodell heran (Abb. 1).

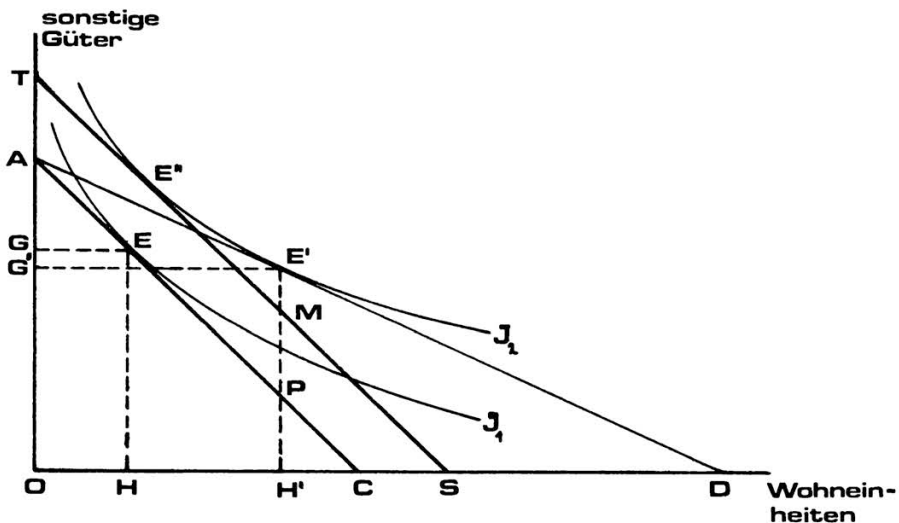


Abb. 1

Ein Haushalt, der sein Einkommen entweder für das Gut Wohnen oder sonstige Güter ausgeben kann, findet bei einer gegebenen Budgetgeraden AC den optimalen Verbrauchsplan mit dem Punkt E, wo eine Indifferenzkurve  $I_1$  die Budgetgerade tangiert. Wird nun nur das Gut Wohnen subventioniert, so entsteht eine neue Budgetgerade AD. Der Haushalt erreicht eine höhere Indifferenzkurve  $I_2$  mit dem Tangentialpunkt E'. Die Nachfrage nach Wohnungseinheiten wurde demzufolge von OH auf OH' gesteigert. Allerdings war hierzu eine Subvention in Höhe von E'P erforderlich. Auf die gleiche Indifferenzkurve  $I_2$  kann der Haushalt auch gelangen, wenn man ihm Geld zur freien Verwen-

<sup>11</sup> Schneider und Schuppener (1971).

<sup>12</sup> Aaron und Furstenberg (1971). Ähnliche Ergebnisse finden sich auch bei Muth (1973), und ders. (1975).



dung zur Verfügung stellt. Dafür ist ein Transferbetrag von  $AT$  bzw.  $MP$  (die Budgetgerade verschiebt sich in diesem Fall parallel nach außen) erforderlich. Da  $E'P$  größer ist als  $MP$ , muß der Staat bei einer Subvention einen größeren Transferbetrag aufbringen als im Fall einer Unterstützungszahlung mit freier Verwendung an den Haushalt, wenn er das Wohlfahrtsniveau in gleicher Höhe steigern will. Das leuchtet auch ohne die Verwendung des Modells ein, denn nur wenn der Haushalt die frei verwendbare Geldsumme völlig für eine Erhöhung der Nachfrage nach Wohnungseinheiten verwenden würde, erreichte man mit der Subvention die gleiche Wohlfahrtssteigerung wie bei einem Transfer mit freier Verwendungsmöglichkeit. Aaron und Furstenberg charakterisieren mit  $E'M$  die relative Unterlegenheit oder Ineffizienz der Subventionspolitik im Wohnungsbau gegenüber einer Verteilungspolitik mit Hilfe freier Transfers. Wie hoch diese Ineffizienz im einzelnen tatsächlich ist, hängt natürlich von der Preiselastizität der Nachfrage nach dem Gut Wohnen und der Höhe der Subventionen ab.

Mit Hilfe einer Simulationsrechnung versuchen Aaron und Furstenberg die relative Ineffizienz unter verschiedenen Annahmen zu schätzen. Sie ermitteln, daß diese relative Ineffizienz Werte annehmen kann, die sich in einer Bandbreite von 2 % bis 60 % bewegen, und zwar ist der relative Verlust am geringsten (nämlich 2 %), wenn die Subvention nur 10 % des Marktpreises beträgt und die Preiselastizität der Nachfrage nach Wohnung sehr groß ist und am höchsten (nämlich 60 %), wenn die Subvention 80 % des Marktpreises beträgt und die Nachfrageelastizität relativ starr ist. Dabei ist die Höhe der Subvention jeweils schädlicher für das Vergleichsergebnis als die Variation der Nachfrageelastizitäten. Aaron und Furstenberg schätzen, daß für die USA im Durchschnitt eine 10 - 15 %ige Ineffizienz vorliegt. Bedenkt man, daß in den USA die staatliche Förderung des Wohnungsbaus vergleichsweise weniger umfangreich ist als in der Bundesrepublik Deutschland, dann könnte man leicht eine höhere verteilungsbezogene Ineffizienz vermuten.

Nun könnte man versuchen, noch ein letztes (in der meritorischen Güterdiskussion bislang unbekanntes) Argument zugunsten einer verteilungspolitisch motivierten Meritorisierung im Wohnungsbau anzuführen. Das Argument lautet, daß es für eine politische Öffentlichkeitsarbeit leichter ist, Verteilungspolitik über die Förderung ausgewählter Güter vorzunehmen. Es ist plausibel, daß die Wohnungsversorgung zu den menschlichen Grundbedürfnissen zu zählen ist, obwohl das auch für andere Güter gilt, wo die freie Marktpreisbildung nicht in Frage gestellt wird. Immerhin mag der Aufmerksamkeitseffekt, den Politiker erzielen können, wenn sie sich gerade dieses Gutes aus verteilungspolitischen Gründen annehmen, dann besonders hoch sein. Politiker

könnten also annehmen, daß sie verteilungspolitische Ziele nur mit Unterstützung durch die Besonderheit dieses Gutes durchsetzen können. Das Gut Wohnungsversorgung übernimmt in diesem Zusammenhang gleichsam eine konsensstiftende Funktion, weil es eine Verteilungspolitik erst ermöglicht. Man mag der Meinung sein, daß bei geringer Aufklärung der Bevölkerung eine Politik vertretbar ist, die ausgewählte Teilbereiche als Erfolgsmaßstäbe für das Ganze setzen muß. Es ist allerdings fraglich, ob eine derartige indirekte Form der Verteilungspolitik für die gegenwärtige oder zukünftige Situation in der Bundesrepublik Deutschland derzeit vertretbar ist, bietet sie doch im Vergleich zu einer allgemeinen Verteilungspolitik immer nur eine second best Lösung.

Zum Abschluß dieser speziellen, verteilungspolitischen Rechtfertigungssituation soll noch auf eine wohlfahrtsökonomische Version hingewiesen werden, nach der Transfers mit Verwendungsauflagen Geldzahlungen mit freier Verwendung überlegen sein können<sup>13</sup>. Es wird unterstellt, daß eine Person, die bedürftigen Menschen eine Spende zukommen lassen will, selbst einen Nutzen, d. h. einen Wohlfahrtsgewinn bezieht. Nimmt man nun weiterhin an, daß der Spender dann einen Nutzen hat, wenn der Empfänger von der Spende einen ganz bestimmten Gebrauch macht, also z. B. eine qualitätsreiche Wohnung bezieht, dann ist die Subvention des Gutes Wohnung aus der Sicht des Spenders natürlich besser als eine Geldzahlung zur freien Verwendung. Das mag in der Wirklichkeit durchaus vorkommen. Auf staatliche Subventionspolitik im Wohnungsbau kann man dieses Beispiel nur modifiziert anwenden, da der Staat nicht spendet, sondern eine weitgehend aus Zwangsbeiträgen finanzierte Ausgabenpolitik betreibt. Das Wohngeld muß dann als ein Transfersystem interpretiert werden, das den Interessen der Steuerzahler entspricht. Die Steuerzahler zwingen sich, gemeinsam den bedürftigen Menschen zu helfen, da unkoordinierte freiwillige Leistungen einzelner an der gesamten Wohnsituation nichts ändern. Die offensichtliche Wirkungslosigkeit individueller Hilfeleistungen macht den Zwang im Interesse der Gebenden notwendig. Wie ein Transfersystem aussehen müßte, das den verschiedenen Interessen jedes einzelnen Gebers gerecht wird, ist jedoch völlig ungeklärt. Unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten läßt sich zwar die Notwendigkeit verteilungspolitisch motivierter Interventionen dem Grunde nach rechtfertigen, es müßte allerdings erkennbar sein, daß wirklich ein Konsens über eine derartige Politik stattgefunden hat. Das scheint wohl kaum nachweisbar.

---

<sup>13</sup> Hochmann und Rodgers (1969).



#### d) Externe Effekte einer guten Wohnungsversorgung

Damit bleibt zu prüfen, wie stichhaltig das dritte und letzte Argument in der meritorischen Güterdiskussion ist. Mit diesem Argument wird die Notwendigkeit für Markteingriffe ganz anders als zuvor begründet. Es wird nämlich die Aufmerksamkeit auf ein Phänomen gelenkt, das bei der Analyse der Eigenschaften von privaten Gütern, für deren Produktion und Verteilung der Markt normalerweise reibungslos sorgt, oft übersehen wird. Bei der Produktion oder beim Konsum derartiger privater Güter entstehen manchmal externe Effekte, d. h. Wirkungen, die sich bei anderen Produzenten oder Konsumenten niederschlagen, also in positiver oder negativer Form bemerkbar machen. Ist das Entstehen positiver Effekte möglich, so wünscht man sich natürlich, daß sie entstehen, weil dann durch die Initiative einzelner viele andere in den Genuß von zusätzlichen Vorteilen gelangen können. Im Gegensatz zu den negativen externen Effekten, gegen deren Entstehen man sich mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Wehr setzen muß, könnte man das Entstehen positiver externer Effekte fördern. Willgerodt hat beschrieben, daß im Marktprozeß häufig positive externe Effekte erzeugt werden, daß sie sogar ein „Systemelement jeder wettbewerblichen Marktwirtschaft“ darstellen<sup>14</sup>. Es mag aber auch durchaus Ausgangssituationen geben, in denen die Initiative eines einzelnen nicht mehr ausreicht, um positive externe Effekte entstehen zu lassen<sup>15</sup>. Wenn nun der positive externe Effekt für andere sehr nützlich ist, könnten diese einer Meritorisierung zustimmen, wenn anderenfalls der von allen gewünschte Nutzen nicht oder nicht im gewünschten Maße gestiftet wird. Einer solchen Meritorisierung können alle vom Nutzen extern Betroffenen zustimmen, selbst wenn sie wissen, daß sie die Subventionen über persönliche Beiträge oder Steuern, die sie dann aufzubringen hätten, mitzubezahlen haben. Das gilt jedenfalls solange, wie der externe Nutzen höher ist als die Kostenanteile, die bei der Meritorisierung auf den einzelnen entfallen.

Das Ziel der Subvention ist also in diesem Fall, die ohnehin initiativereichen einzelnen durch die Senkung der Produktionskosten zu einer verstärkten Nachfrage anzuregen. Mit Hilfe dieser erweiterten Nachfrage entsteht dann der von allen gewünschte positive externe Effekt Zug um Zug. Gegen dieses Meritorisierungsargument ist nichts einzuwenden. Es ist das einzige von den drei diskutierten Rechtfertigungsargumenten, das Bestand hat.

Fragen wir uns also wieder, ob es auf den Wohnungsmarkt bezogen Anwendung finden kann. Leider gibt es nun aber meines Wissens keine

<sup>14</sup> Willgerodt (1975).

<sup>15</sup> Siehe hierzu vor allem Olson (1968).



umfassenden positiven externen Effekte, die eine entsprechende allgemeine Meritorisierung der Nachfrage rechtfertigen würden.

Die Behauptung, daß durch eine Verbesserung des Wohnklimas eine bessere gesellschaftliche Stimmungs- und Leistungslage erzeugt werden könne, ist zu pauschal und angreifbar, als daß die Initiative einzelner über deren persönliche Anstrengung hinaus unterstützt werden muß. Im einzelnen mag die Bemühung eines Wohnungsbesitzers, der die Fassade eines Hauses erneuert und damit zu einer Verschönerung eines Teils des Stadtbildes beiträgt, an dem sich dann auch andere Menschen als der Bewohner selbst erfreuen können, unterstützungswürdig sein. Eine finanzielle Hilfe mag auch angebracht sein, wenn durch private Initiative das Wohnumfeld verbessert werden soll. Doch bleiben dies einzelne Maßnahmen, für eine generelle Förderung der Wohnungsnachfrage bietet dieses Meritorisierungsargument, so sehr es in anderen Lebensbereichen Bestand haben mag, keinen hinreichenden Grund. Es gibt allerdings auch negative externe Effekte. Es ist belegt, daß die Zunahme von Kriminalität mit sehr schlechten Wohnverhältnissen korreliert. Hier sind dann Eingriffe des Staates aus gesellschaftlichen Systemzusammenhängen geboten. Sie richten sich aber nur auf partielle Entwicklungen des Wohnungsmarktes, nicht auf den Markt schlechthin.

Man kann die Überlegungen bis hierhin auf folgende Weise zusammenfassen: Es scheint bisher keinen stichhaltigen Grund zu geben, in den Wohnungsmarkt durch staatliche Interventionen wegen nachfragebedingter Entfaltungsschwierigkeiten, verteilungspolitischer Ziele oder wohlfahrtsfördernder Entwicklungsmöglichkeiten einzugreifen. Eine auf Nachfrageprobleme sich gründende pauschale Interventionsrechtfertigung ist demzufolge nicht ableitbar.

## **2. Interventionen zugunsten des Angebots**

Würde die Untersuchung an dieser Stelle abgeschlossen, so wäre allerdings nur eine partielle Stellungnahme zu Gründen und Grenzen für staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt abgegeben. In der bisher abgelaufenen Diskussion wurde nämlich stets unterstellt, daß sich das Angebot unter idealtypischen Wettbewerbsbedingungen vollzieht, die Produktion sich also geschmeidig und schnell an alle Formen der bekundeten Nachfrage anpaßt und somit exakt an den jeweiligen Präferenzen der Konsumenten ausgerichtet ist. Um die Argumente sauber klären zu können, ist dies auch sicherlich zunächst angemessen; man gewinnt damit aber noch kein vollständiges Bild. Daher soll zum Abschluß auch die Produktions- und Angebotsseite des Marktes untersucht werden.

Es ist wohl unbestritten, daß bei aller Fähigkeit der Marktkräfte eine intensive staatliche Förderung erforderlich war, um die große nachkriegsbedingte Angebotslücke zu schließen. Mitte der 70er Jahre schienen die statistischen Daten zu signalisieren, daß erstmals wieder nach dem Krieg ein globaler Marktausgleich zwischen Angebot und Nachfrage erreicht war<sup>16</sup>. Heute steht jedoch fest, daß der Fehlbedarf an Wohnungen wieder anwächst. Als Ursachen hierfür auf der Nachfrageseite lassen sich Anspruchsniveausteigerungen, ferner bevölkerungsdynamische und familienpolitisch bezogene Einzelentwicklungen angeben. Die Entwicklung auf der Angebotsseite ist in jüngster Zeit jedoch gebremst. Daß man nach dem Krieg mit Wohnraumbewirtschaftung und Mietstopp beginnen mußte, wurde von den meisten akzeptiert. Die eigentliche Aufbauphase gilt aber als abgeschlossen. In der Gegenwart wirksam ist eine Mietpreispolitik, die ein marktgerechtes Anwachsen der Mieten erschwert oder ganz verhindert. Der Schutzeffekt derartiger Regelungen für den Mieter ist zwar in der Wiederaufbauphase nach dem Krieg für viele Haushalte erforderlich gewesen, für ausgewählte Haushalte mag er auch heute noch immer eine anerkennenswürdige Maßnahme darstellen. Leider hat dieser positive Schutzeffekt in seinem Gefolge einen eher negativen Gewöhnungseffekt mit sich gebracht: nämlich die Erwartung einer Mehrzahl von Konsumenten, daß die Wohnungsnutzung ein relativ billiges Konsumgut zu sein hat. Wie gleich zu zeigen sein wird, ergeben sich daraus nun unangenehme Konsequenzen, und zwar sowohl für den Wohnungsmarkt als auch für die Wohnungspolitik.

Beginnen wir zunächst mit dem Wohnungsmarkt. Die gesetzliche Regelung für den Mieterschutz wirkt heute ähnlich wie ein Höchstpreis. Höchstpreise haben aber die fatale Eigenschaft, die natürliche Entfaltung des Angebots partiell einzuschränken oder gänzlich zu verhindern. Will man einen dem Marktgleichgewicht entsprechenden Versorgungsgrad erreichen, dann muß man durch künstliche Marktanregung für zusätzliches Angebot sorgen. Diese allgemeine Erkenntnis wird durch eine empirische Evidenz getragen, die sich ausgehend von der Gegenwart über das Oströmische Reich Diokletians zurück bis in das Babylonien Hamurabis verfolgen läßt. Diese Gesetzmäßigkeit gibt das Zitat aus einem amerikanischen Lehrbuch in einem der für das Angelsächsische manchmal so typischen, mit lakonischer Kargheit abgefaßten Statements wieder: „Economists may not know very much. But we do know one thing very well: how to produce shortages and

---

<sup>16</sup> Laut Wohnungsstichprobe 1978 standen im April 1978 den 23 771 300 Wohneinheiten rund 273 700 000 Haushalte gegenüber. Das ergäbe einen rechnerischen Überschuß von rund 70 000 Wohnungen. Vgl. *Statistisches Bundesamt* (1978).



surpluses. Do you want to produce a shortage of any product? Simply have government fix and enforce a legal *maximum* price on the price that would otherwise prevail. ... Do you want to produce a surplus of any product? Simply have government fix and enforce a legal *minimum* price above the price that would prevail otherwise<sup>17</sup>." Weil nun das Angebot den Marktsignalen nicht mehr angemessen folgen kann, sind staatliche Eingriffe erforderlich. Weniger bekannt ist nun eine zweite Regelmäßigkeit: Wenn man ein System von Festpreisen, gleichgültig ob Mindest- oder Höchstpreise, genügend lange aufrechterhält, dann wird die Gesamtsteuerung auf diesem Teilmarkt immer teurer für die Gesellschaft als wenn man alles dem Markt überläßt und die nachteiligen Effizienz- und Verteilungswirkungen auf direktem Wege heilt. Wie Beispiele — etwa aus dem amerikanischen Energiemarkt — zeigen, sind selbst die raffiniertesten Techniken staatlicher Steuerung nicht in der Lage, dauerhafte Nachteile zu vermeiden, die aus der Setzung von Höchst- oder Mindestpreisen entstehen<sup>18</sup>. Nach den bis jetzt vorliegenden Erfahrungen kann man derartige Politiken immer nur kurzfristig mit Erfolg einsetzen, insbesondere dann, wenn sie mit einer Automatik verknüpft sind, die zu einer allmählichen Anpassung an einen freien Marktmechanismus führen.

Auf dem deutschen Wohnungsmarkt scheint sich nun eher die umgekehrte Richtung durchzusetzen. Da die Kosten im Wohnungsbau stärker gestiegen sind als die Mieten, ist es für die Angebotsseite in zunehmendem Maße unattraktiv geworden, nachfragegerecht zu reagieren. Gebaut wird fast nur noch in den Bereichen, wo der Bauherr entweder nach dem Nutzen entscheidet, d. h. bei selbstgenutztem Eigentum, wo die Rendite als Entscheidungskalkül zurücktritt, oder wo hohe steuerliche Erleichterungen mitgenommen werden können. Aber selbst der ergänzende soziale Wohnungsbau gerät in Bedrängnis, weil mit dem gegebenen Vorrat an staatlichen Subventionen mengenmäßig immer weniger angeboten werden kann, eben weil der Subventionsbetrag pro Wohnungseinheit ständig ansteigt, solange die Kostensteigerung höher als die Mietsteigerung ist. Diese Fehlentwicklung kann nur beseitigt werden, wenn entweder die staatlichen Subventionen auf dem Wohnungsmarkt erheblich gesteigert werden, oder die derzeitige Mietregelung geändert wird. Leider ist beides politisch schwierig: Die Mittel der öffentlichen Haushalte sind begrenzt; und wegen des Gewöhnungseffektes erscheint eine sofortige und starke Aufhebung der Mietregelung politisch nur schwer durchsetzbar. Vermutlich wird aber der zweite Schritt politisch eher zu realisieren sein als der erste. Es geht dann also darum, in einer geschickten Balance den Gewöhnungseffekt

<sup>17</sup> Friedman, Roosa (1967).

<sup>18</sup> Ein gutes Beispiel hierfür stellt die Analyse von Pluge (1978) dar.



abzubauen, den nach wie vor nötigen Schutzeffekt aber zu erhalten oder zu verstärken.

Wenn es gelingt, den Gewöhnungseffekt abzubauen, kann man Preise und Kosten auf dem Wohnungsmarkt wieder stärker annähern. Dadurch wird die private Initiative wieder geweckt. Auf diese Weise kann also das ganze Angebotspektrum auf dem Wohnungsmarkt zur Befriedigung der unterschiedlichen Nachfrageformen aufs neue entfaltet werden. Das Ergebnis dieser Überlegungen ist demnach, daß die Mietregelung in der derzeitigen Form zwei Arten von Wirkungen auf dem Markt erzeugt, von denen die eine, die zum Gewöhnungseffekt führt, ökonomisch nachteilig wirkt und nunmehr keine Rechtfertigung für ihre Aufrechterhaltung finden kann, von denen die andere, die zum Schutzeffekt führt, nur kurz- bis mittelfristig effektiv ist. Der Schutzeffekt sollte langfristig vor allem durch eine Individualförderung erreicht werden. Aber selbst wenn eine solche Umstellung erfolgt, kann eine eng begrenzte angebotsseitig orientierte Steuer gerechtfertigt werden.

Um dies zu begründen, sind einige Erläuterungen erforderlich, die mit Problemen auf der Angebotsseite und mit besonderen Organisationsbedingungen auf dem Wohnungsmarkt zusammenhängen, wie man sie auf anderen Märkten in der Volkswirtschaft in diesem Umfang nicht findet. Diese Besonderheiten lassen sich aufdecken, wenn man die Angebotsfunktion auf dem Wohnungsmarkt näher betrachtet. Der hohe Anteil fixer Kosten bei der Produktion des Gutes Wohnungsnutzung versetzt den Anbieter auf diesem Markt in eine sehr ungünstige Position. Da nur der Anstieg der variablen Kosten den Verlauf der Grenzkostenkurve bestimmt, folgt bei einem geringen Anstieg der variablen Kosten, daß nicht nur die variablen Stückkosten, sondern auch die Grenzkosten an der Kapazitätsgrenze noch unterhalb der Gesamtkosten pro Stück liegen. Das Minimum der Durchschnittskosten und damit die Gewinnschwelle liegen demnach an der Kapazitätsgrenze. Selbst bei einem sehr geringen Mietertrag, der nur die variablen Kosten deckt, wird die Vermietung des gesamten Wohnungsbestandes aufrechterhalten, da zumindest der Verlust minimiert wird. Die Angebotsfunktion eines einzelnen Investors weist darum einen großen unelastischen Verlauf auf. Anbieter am Wohnungsmarkt können so gesehen einem überdurchschnittlichen Risiko ausgesetzt sein, da sich die Anpassung bei einem Nachfragerückgang wegen der fehlenden Möglichkeit, variable Kosten abzubauen, schwieriger gestaltet als in anderen kapitalintensiven Wirtschaftszweigen. Auf makroökonomischer Ebene — also auf dem Gesamtmarkt — gibt es allerdings doch eine elastische Angebotsfunktion, da überalterter Wohnraumbestand vernichtet oder neuer Wohnraum durch Investitionsaktivität gebildet werden kann. Daß der

Markt von der Gesamtangebotsseite aus gesehen durchaus elastisch reagieren kann, nützt aber dem einzelnen Anbieter, der über Wohnraumbestand verfügt oder durch Investitionen plant, um demnächst über einen derartigen Bestand verfügen zu können, recht wenig. Für ihn ist nur die jeweils volle Kapazitätsausnutzung das erstrebenswerte Ziel seiner individuellen Angebotspolitik. Betriebswirtschaftlich gesprochen liegt sein Betriebsoptimum also stets an der jeweiligen Kapazitätsgrenze. An die Nachfrage auf den verschiedenen Wohnungsteilmärkten kann er sich allenfalls qualitativ mit seinem Wohnungsbestand anpassen, indem er ihn langsam veraltern läßt oder indem er durch Modernisierungsmaßnahmen aus dem einen Teilmarkt als Anbieter ausscheidet und an einem anderen als Anbieter auftritt. Damit kann aber das besondere Risiko, daß *sein* Angebot überhaupt nicht genutzt wird, nur gemildert, nicht aber genommen werden. Der Anbieter muß also darauf achten, daß er über einen Wohnungsbestand verfügt, für den jederzeit eine volle Nachfragedeckung möglich ist. Der Wohnungsmarkt verfügt demnach nicht über ein Instrument der Allokation, das normalerweise die Anpassung des Angebots an die Änderungen der Nachfrage beschleunigt. Gemeint ist hier die freiwillige Lagerhaltung des Unternehmers. Der Preis führt ja nur dadurch zu einem Marktausgleich, weil entweder einige Produkte nicht mehr abgesetzt werden können und die Produktion aufgegeben wird, oder weil einige Konsumenten von der Nachfrage absehen oder ausgeschlossen werden. Ungleich feiner und schneller reagiert die Angebotsseite normalerweise über ein anderes Instrument, die Lagerhaltung. Von denjenigen Bestandsänderungen in der Lagerhaltung, die sich aus der Nachfrageentwicklung ergeben, gehen nämlich Signale an die Produktion. Die Produktion kann auf diese Weise den Nachfrageschwankungen angepaßt werden, ohne daß dauernd der Preis geändert werden müßte. Wohnungen sind nun aber ein Produkt, das aus den Risikoüberlegungen der Anbieter heraus eben nicht als ständiger Vorrat — von unfreiwilligen Wohnungshalten abgesehen — gehalten werden kann. Die den Konsumenten sonst begünstigende Feinsteuerung des Marktes über die Lagerhaltung findet in diesem speziellen Fall nicht statt. Als Selektionsmechanismus wirkt allein der Preis.

Die in einer sich wandelnden Welt stattfindenden Nachfrageverschiebungen wird nun kein Unternehmer und kein staatlicher Strukturpolitiker mit der erforderlichen Zuverlässigkeit über Ort, Zeit und Teilmarkt vorhersehen können. Sicher ist allein, daß sich irgendwo irgendwas ändern wird. Auf diese Nachfrageschwankungen müssen nun einzelne Anbieter reagieren. Da solche Nachfrageschwankungen unsicher sind, werden sie gelegentlich falsch antizipiert. Die Folge solcher fehlerhafter Reaktionen ist die Unvermietbarkeit dieses nicht er-



wünschten Wohnungsbestandes. Je weniger die Wohnungsnachfrager durch das Angebot an Wohnraum rationiert werden, d. h. je näher das Angebot an das Gleichgewicht rückt, desto stärker stellt sich für den einzelnen Anbieter das Problem unsicherer Erträge langlebiger Investitionsgüter<sup>19</sup>.

Welches Verhalten ist nun von den Investoren zu erwarten, und wie ist es wohnungspolitisch zu beurteilen? Die Investoren werden aufgrund der Vielzahl der Einflußfaktoren Erwartungen über die wichtigsten Determinanten der Gewinnentwicklung aufgrund ihrer in der Vergangenheit gesammelten Erfahrungen bilden. In den Prozeß der Erwartungsbildung und Quantifizierung des Risikos wird jedoch auch die grundsätzliche Haltung der Anbieter gegenüber risikobehafteten Geschäften eingehen. In der Regel wird dabei entsprechend dem Prinzip kaufmännischer Vorsicht von einer gewissen Risikoscheu der Investoren und Anbieter ausgegangen werden müssen<sup>20</sup>. Der Investor wird also — obwohl er eine vollständige Vermietung seines Objektes anstrebt — in seine Investitionsrechnung nicht den maximalen Mietertrag einsetzen, sondern einen Risikoabschlag vornehmen<sup>21</sup>. Die Investitionsrechnung wird dann mit Sicherheitsäquivalenten durchgeführt. Ist der Gegenwartswert der Sicherheitsäquivalente der Erträge größer als der Gegenwartswert der Kosten, so wird die Investition durchgeführt. Wird dieser Risikoabschlag analytisch zerlegt in einerseits das tatsächliche Mietausfallrisiko, das sich bei Risikoneutralität der Anbieter ergäbe, und andererseits in einen Risikoabschlag, der der Überwindung der Risikoaversion der Anbieter dient, so ergibt sich für alle in den Markt eintretenden Investoren eine überdurchschnittliche Ertragsrate; denn die Investoren verlangen aufgrund dieses Entscheidungskalküls, daß sich höhere Risiken auch höher rentieren. Dabei kann die zweite Komponente der Risikoprämie wohlfahrtstheoretisch als Produzentenrente angesehen werden, so daß die Allokation aufgrund der Risikoaversion der Anbieter suboptimal bleibt.

Aufgrund der unterschiedlichen Spezialisierung der Anbieter auf den einzelnen Wohnungsteilmärkten und der unterschiedlichen Größe der Teilmärkte ist das Risiko unterschiedlich groß. Ein Anbieter von Altenwohnheimen oder Behindertenwohnungen kann nur bei einem

<sup>19</sup> Vgl. dazu die Pionierarbeiten von Arrow (1971) und zur weiterführenden Diskussion den Sammelband Drèze (1974).

<sup>20</sup> In der Gleichgewichtstheorie werden risikobehaftete Aktivitäten häufig nur von Haushalten und deren Risikoneigung geprägt, während das Anbieterverhalten als risikoneutral unterstellt wird; vgl. Arrow und Hahn (1971). Unter Unsicherheit wird das Konzept der maximierenden „repräsentativen Firma“ jedoch prekär und die Risikoaversion der Anbieter zu einer sinnvollen Modifikation.

<sup>21</sup> Man erzielt das gleiche Ergebnis, wenn man eine Risikoprämie als kalkulatorischen Kostenzuschlag berücksichtigt.



wahrscheinlich prohibitiven Kostenaufwand auf einen anderen Teilmarkt überwechseln. Eine Prognose der Nachfrageentwicklung wird für einen engen Markt für eine Problemgruppe schwieriger sein als für einen breiten Markt für Standardwohnungen. Ein Investor, der nur ein Miethaus hat, wird keine Risikodiversifikation vornehmen können — soweit es seine wohnungswirtschaftlichen Aktivitäten betrifft. Eine Wohnungsbaugesellschaft, die an mehreren Orten und auf mehreren Teilmärkten tätig ist, wird Risiken leichter diversifizieren können. Das Mietausfallrisiko wird also mit der Enge und dem Spezialisierungsgrad eines Marktes wachsen, und die Risikoaversion wird mit dem Investitionsvolumen und der damit möglichen Risikostreuung sinken.

Unter zusätzlicher Berücksichtigung des derzeit vorhandenen Gewöhnungseffekts<sup>22</sup> wird nicht damit zu rechnen sein, daß auf dem Markt für Problemgruppen wesentlich höhere Mieterträge als auf den übrigen Märkten erzielbar sein werden. Die Investoren werden also auf den „sicheren“ Wohnungsteilmärkten investieren. Dies zieht dann einen eklatanten Wohnungsmangel für diese Nachfragegruppen mit sich. Aufgrund der Trägheit der Mieten<sup>23</sup> wird sich die Ertragssituation der Anbieter nur langsam verbessern und vermehrte Investitionen in diesen Teilmarkt bewirken. Es ist also zumindest mittelfristig mit Angebotsmangel auf den Teilmärkten für Problemgruppen zu rechnen.

Aufgrund der vorherigen Überlegungen wird eine Liberalisierung des Mietrechts jedoch nicht zu einem wohlfahrtstheoretisch wünschbaren Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf den genannten Teilmärkten kommen, weil die Gestalt der Kostenfunktion und die Risikoaversion auf engen Märkten derart restriktiv zusammenspielen, daß souveräne Konsumenten sich nicht entfalten können und Preise durchgesetzt werden müssen, die Produzentenrenten als Bestandteile der Sicherheitsäquivalente aufweisen.

Dementsprechend stellt sich das Problem, mit welchen institutionellen Arrangements eine effiziente Allokation erreichbar ist<sup>24</sup>. Eine Möglichkeit wäre die Einführung eines Terminmarktes. Es ist jedoch unwahrscheinlich, daß solche Märkte zustande kommen<sup>25</sup>; denn aufgrund der risikoscheuen Einstellung wird ein Nachfrager zurückhaltend sein, weil er möglicherweise eine billigere oder bessere Wohnung bekommen könnte, andererseits wird der Anbieter kaum einen so niedrigen Preis

<sup>22</sup> Vgl. S. 126 f.

<sup>23</sup> Vgl. *Hampe* (1958).

<sup>24</sup> Vgl. hierzu die ausführliche und kontroverse Diskussion bei *Demsetz* (1969), *Information and Efficiency: Another Viewpoint*, in: *The Journal of Law and Economics*, 12 (1969), 1 - 22, und *Arrow* (1971).

<sup>25</sup> Vgl. hierzu auch die grundsätzliche Diskussion von *Arrow* (1974).

hinnehmen wollen, wie es notwendig wäre, um schon in der Gegenwart Nachfrage zu binden. Es ist auch bisher noch nirgendwo zur Bildung von Wohnungsterminmärkten gekommen.

Eine weitere Möglichkeit wäre die Versicherung. Sie würde das Gut Sicherheit vor Mietausfallrisiken produzieren<sup>26</sup>. Die Unternehmen könnten sich dann gegen Ertragsrisiken versichern, und im Angebotspreis wäre dann nicht die Risiko-, sondern nur die Versicherungsprämie enthalten. Die Versicherungsprämien wiederum wären Kosten, die bei der Nachfrage nach dem von Versicherungen produzierten Gut Sicherheit entstehen, so daß die überdurchschnittlichen Gewinne bei den Wohnungsanbietern entfallen und die private Diskontrate der sozialen entspricht. Darüber hinaus läßt sich zeigen, daß in einem idealtypischen Modell konkurrierender Versicherungen die durchschnittliche Versicherungsprämie auf das durchschnittliche, tatsächliche Mietausfallrisiko sinken müßte, so daß das Angebot auf dem Wohnungsmarkt preiswerter gestaltet werden könnte als ohne Versicherungen.

Allerdings steht dieser Option entgegen, daß sich ein solcher Versicherungsmarkt bisher nicht gebildet hat und die Infrastruktur für diese marktliche Lösung damit nicht vorhanden ist<sup>27</sup>. Dies mag zuvorderst daran liegen, daß die engen Märkte — in ihrer derzeitigen Verfassung weit vom Gleichgewicht entfernt — die Nachfrager rationieren und deshalb keine Mietausfallrisiken zu erwarten sind, es könnte aber auch daran liegen, daß vorwiegend schlechte Risiken des Wohnungsmarktes eine solche Versicherung suchen würden und die Grundgesamtheit der Versicherungsnehmer allein aus dem Bereich der engen Märkte für Problemgruppen käme.

Das andere institutionelle Arrangement zur effizienteren Produktion des Gutes Sicherheit wäre die staatliche Intervention, deren Infrastruktur vorhanden ist und über deren Wirkungen und Wirkungsgrenzen ein relativ breites Wissen zur Verfügung steht. Nach den hier angestellten Überlegungen müßte der Staat die Wohnungen für Problemgruppen entsprechend der Risikoaversion des Grenzanbieters fördern, so daß die erhöhte Sicherheit der Wohnungsanbieter vom Staat gewährleistet würde. Daraus sowie aus der Differentialrente weniger risikoscheuer Anbieter am Wohnungsmarkt ergäbe sich ein Anreiz, der die Bereitstellung von Wohnraum für Problemgruppen erhöhen würde. Aller-

<sup>26</sup> Versicherungen auf Zukunftsmärkten behandelt im wohlfahrtsökonomischen Kontext z. B. *Malinvaud* (1974).

<sup>27</sup> Es wurde allerdings in diesem Zusammenhang nicht mehr geprüft, ob nicht mit staatlicher Unterstützung ein derartiger Versicherungsmarkt konstituiert werden könnte. Als ein Vorbild könnte etwa das durch Hermes-Bürgschaften abgesicherte Risiko für Investitionen in Entwicklungsländern gelten.



dings wird hier nicht an eine globale Angebotsförderung der Wohnungswirtschaft gedacht; denn die Bereitschaft, Risiken im breiten Markt zu tragen, weicht möglicherweise nicht signifikant von der Risikobereitschaft in anderen durchschnittlichen Märkten ab. Dies dürfte jedoch in den engen Märkten des Wohnungsangebots von Problemgruppen anders sein. Nach einer bisher unveröffentlichten Studie kostet beispielsweise eine den DIN-Normen entsprechende Wohnung für Körperbehinderte 15 000 DM mehr als ihr normales Pendant<sup>28</sup>. Der Markt für diese Wohnungen ist andererseits ziemlich klein, so daß Investoren sicherlich risikoscheuer agieren als in großen Märkten und es dementsprechend nur zu einer suboptimalen Angebotsentfaltung kommt. Dabei weist die Objektförderung gegenüber der Subjektförderung spezifische Vorteile auf; denn den Wohnungsanbietern kann ein Teil ihres Mißtrauens in eine für sie mit Verlusten verbundene Koordination des Wohnungsmarktes für Problemgruppen genommen werden. Die Sicherheit ist nämlich für den Wohnungsanbieter bei einer Objektförderung größer als bei einer Individualförderung, weil die Subventionen im ersten Fall direkt an den Vermieter gezahlt werden, während sie im zweiten Fall mittelbar über den Markt an ihn gehen. Die subjektive Risikoeinschätzung wird also im zweiten Fall geringer sein, und es ist eine geringere Prämie zur Überwindung der Risikoaversion hinreichend. Ein weiterer Vorteil wäre, daß die bereits am Markt tätigen gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften sich den Problemen der vom freien Markt benachteiligten Nachfragergruppen verstärkt annehmen könnten. Aufgrund ihrer Fähigkeit, Risiken zu diversifizieren<sup>29</sup>, ist ihre Risikoaversion vermutlich geringer und somit ist auch der erforderliche Subventionsaufwand gering. Eine Objektförderung in Höhe des zweiten, durch die Risikoaversion bestimmten Teils der Risikoprämie und eine zusätzliche Individualförderung in Höhe des ersten, bei der Risikoneutralität sich ergebenden Teils der Risikoprämie würde die unter allokatons- und unter sozialpolitischen Zielsetzungen erfolgte Bereitstellung von Wohnraum für Problemgruppen zu vergleichbaren Preisen bewirken.

Das hier entwickelte Argument für eine angebotsorientierte Förderung enthält allerdings keine Rechtfertigung für eine allgemeine Objektförderung, sondern nur für spezielle Interventionen, die vermutlich in dezentraler Verwaltung am effizientesten ausgeübt werden könnten.

---

<sup>28</sup> Vgl. *Stössinger* (1981).

<sup>29</sup> Durch die Aufhebung der regionalen Begrenzung der Geschäftstätigkeit könnte die Fähigkeit der Risikodiversifikation noch gesteigert werden.

### Zusammenfassung

Im Gegensatz zu der häufig vorgetragenen Meinung, Interventionen auf dem Wohnungsmarkt seien erforderlich, weil die Wohnungsnachfrage sich selbst nicht genügend entfalten würde, damit ein gesellschaftlich befriedigendes Versorgungsniveau erreicht werden kann, wird in dieser Untersuchung mit Hilfe der meritorischen Güterdiskussion gezeigt, daß die Interventionen sich nicht rechtfertigen lassen. Es können in diesem Zusammenhang weder die allokatons- noch die distributionstheoretisch motivierten Argumente überzeugen. Ein Bedarf an Interventionen besteht allenfalls aus angebots- und produktionstheoretischen Überlegungen unter ganz bestimmten risikotheorietischen Voraussetzungen und für ganz bestimmte Teilmärkte.

### Summary

The article points out that state-intervention in housing markets cannot be legitimized by using arguments of the „merit good“-discussion. This point of view stands opposite to the widespread opinion of interventions being necessary because of demand in housing too weak to induce a collectively required level of supply. Those arguments both based on allocational and distributional reflections rather produce scepticism. Hence the need for intervention can only be deduced from supply-side or production theoretical arguments under the supposition of certain risk behavior and for only restricted market domains.

### Literatur

- Aaron, H. and G. v. Furstenberg (1971), The Inefficiency of Transfers in Kind. *Western Journal of Economics* 9 (1971), 184 ff.
- Arrow, K. J. (1971), Economic Welfare and the Allocation of Ressources for Invention, in: Arrow, K. J. (1971), *Essays in the Theory of Risk-Bearing*, 144 - 163.
- (1971), *Essays in the Theory of Risk-Bearing*. Amsterdam-London.
- (1974), Limited Knowledge and Economic-Analysis. *American Economic Review* 64 (1974), 1 - 10.
- and F. Hahn (1971), *General Competitive Analysis*. Amsterdam u. a.
- Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.) (1975), *Familie und Wohnen. Analysen und Empfehlungen zur Wohnungsversorgung der Familien und zur Förderung familiengerechten Wohnens in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit*, Bd. 20 der Schriftenreihe des Bundesministers. Stuttgart, 40 f.
- Drèze, J. (Hrsg.) (1974), *Allocation under Uncertainty*. London-Basingstoke.
- Friedman, M. and R. Roosa (1967), *The Balance of Payments: Free Versus Fixed Exchange Rates*. Washington.
- Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen GEWOS e.V. (1978), *Neue Wohnanlagen im Urteil der Bevölkerung, Analysen der Wohnzufriedenheit*. GEWOS Schriftenreihe, N. F., 27. Hamburg.



- Hampe, A.* (1958), Die freie Mietpreisbildung. Stuttgart.
- Head, J. G.* (1966), On Merits Goods. Finanzarchiv, N. F., 25 (1966), 1 - 29.
- Hochman, H. M. and J. G. Rodgers* (1969), Pareto Optimal Redistribution. The American Economic Review 59 (1969), 542 - 557.
- Lütge, F.* (1930), Die Wohnungsausgaben und das Schwabesche Gesetz in den letzten großen haushaltsstatistischen Erhebungen. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 133 (1930), 265 - 282.
- Mackscheidt, K.* (1974), Meritorische Güter: Musgraves Idee und deren Konsequenzen. Das Wirtschaftsstudium 5 (1974), 237 - 241.
- Malinvaud, E.* (1974), The Allocation of Individual Risks in Large Markets, in: J. Drèze (Hrsg.) (1974), Allocation under Uncertainty. London-Basingstoke, 110 - 125.
- McLure, Ch. E.* (1968), Merit Wants: A Normatively Empty Box. Finanzarchiv N. F., 27 (1968), 474 - 483.
- Muth, R. F.* (1973), Public Housing: An Economic Evaluation. Washington.
- (1975), Urban Economic Problems. New York.
- Olson, M. jr.* (1968), Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen.
- Oschmann, M.* (1968), 7. Königsteiner Gespräch, Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen. Bonn, 37 - 54.
- Pluge, W.* (1978), Die Höchstpreisregulierung der Erdgasproduktion in den USA. Schriftenreihe des Energiewirtschaftlichen Instituts der Universität Köln 22.
- Rehfeld, H.* (1975), Die Strukturwandlungen der Nachfrage privater Haushalte nach langlebigen, hochwertigen Gebrauchsgütern. Eine Prognose für das Jahr 1985. Hamburg.
- Schmidt, K.* (1970), Kollektivbedürfnisse und Staatstätigkeit, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag. Tübingen, 3 - 27.
- Schneider, H. K. und C. Schuppener* (1971), Soziale Absicherung der Wohnungsmarktwirtschaft durch Individualsubventionen. Göttingen.
- Schütte, H.* (1976), Von der autoritätsbezogenen Wohnungsnutzung zum emanzipatorischen Wohnen. Ein sozio-psychologisches Modell zur selbstbestimmten Gestaltung von Wohnung und Wohnumwelt (Diss.). Berlin.
- Statistisches Bundesamt (1978), Fachserie 5, Bautätigkeit und Wohnungen, 1 % Wohnungsstichprobe, 2, 16.
- Stössinger, J.* (1981), „Sie müssen in Heime, in die sie nicht hineingehören“. Frankfurter Rundschau vom 15.9.1981.
- Transfer-Enquête-Kommission (1981), Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, I, 2, 78 - 94.
- Willgerodt, H.* (1975), Die gesellschaftliche Aneignung privater Leistungserfolge als Grundelement der wettbewerbliehen Marktwirtschaft, in: H. Sauermann und E. J. Mestmäcker (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Festschrift für Franz Böhm zum 80. Geburtstag. Tübingen, 687 - 705.