

**Volkswirtschaftliche Schriften**

---

**Heft 484**

# **Theorie und Politik des Wohnungsmarktes**

**Von**

**Annette Mayer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**ANNETTE MAYER**

**Theorie und Politik des Wohnungsmarktes**



# **Volkswirtschaftliche Schriften**

**Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †**

**Heft 484**

# Theorie und Politik des Wohnungsmarktes

Eine Analyse der Wohnungspolitik  
in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung  
der ökonomischen Theorie der Politik

Von

Annette Mayer



Duncker & Humblot · Berlin



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Mayer, Annette:**

Theorie und Politik des Wohnungsmarktes : eine Analyse der  
Wohnungspolitik in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung  
der ökonomischen Theorie der Politik / von Annette Mayer. – Berlin :  
Duncker und Humblot, 1998

(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 484)

Zugl.: Cottbus, Brandenburgische Techn. Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09487-5

Alle Rechte vorbehalten


© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-09487-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Geleitwort

Eine Auseinandersetzung mit den Verhältnissen am deutschen Wohnungsmarkt ist - obwohl in der Volkswirtschaftslehre ein Evergreen - aktueller denn je. Mehr als fünf Jahrzehnte staatlicher Wohnungspolitik haben offenkundige Fehlentwicklungen wie Ineffizienzen, Fehlbelegungen, willkürliche Steuervergünstigungen usw. nicht nur nicht verhindert, sondern höchstwahrscheinlich überhaupt erst hervorgerufen.

Die Verfasserin präsentiert zunächst eine ausführliche Analyse der Besonderheiten des Gutes Wohnen und des Wohnungsmarktes. Es wird gezeigt, daß mögliche Marktmängel am Wohnungsmarkt nicht zur Rechtfertigung weitreichender staatlicher Interventionen ausreichen und daß mit Hilfe der normativen Marktversagenstheorie das Überschießen der faktischen Wohnungspolitik über die legitimierbaren Interventionen nicht erklärt werden kann. Es folgt eine detaillierte Darstellung und Analyse der nach dem Zweiten Weltkrieg verfolgten Wohnungspolitik und der Zieladäquanz der diversen eingesetzten Instrumente. Auf dieser Basis werden Empfehlungen für eine effiziente Wohnungspolitik abgeleitet, die – schlagwortig charakterisiert – durch die Rücknahme der Staatsinterventionen in den Allokationsmechanismus des Marktes und Verfolgung von Distributionszielen durch Subjektförderung gekennzeichnet sein müssen.

Grundsätzlich zeichnet sich das vorliegende Buch nicht nur durch die normative Herleitung von Regeln für eine optimale Wohnungspolitik aus, sondern insbesondere und vor allem dadurch, daß die unbestreitbaren Fehlentwicklungen auch positiv erklärt und daraus Ansatzpunkte für institutionelle Reformen abgeleitet werden. Dadurch unterscheidet sich die Arbeit von Annette Mayer von den zahlreichen Abhandlungen über den Wohnungsmarkt, die auf die normative Frage beschränkt bleiben.

Die Untersuchung bedient sich in origineller Weise der Argumentationsstränge der Neuen Institutionenökonomik und des Public-Choice-Ansatzes als Elemente einer positiven Theorie des Staatsversagens. Wesentlich ist die Erkenntnis, daß die staatlichen Regulierungen des Wohnungsmarktes weniger als Korrektur eventuell vorhandener Marktmängel zu verstehen sind, sondern vielmehr als Ergebnis von Interaktionen der am politischen Prozeß beteiligten Akteure wie Mieter, Vermieter, Politiker, Lobbyisten und Bürokraten. Aus der Identifikation der Ursachen für das Entstehen einer staatlichen Wohnungspro-



litik, die wegen der Allokationsverzerrungen gesamtwirtschaftlich ineffizient ist, ergeben sich mit logischer Konsequenz Ansatzpunkte für institutionelle Reformen. Den besonderen Bedingungen des Wohnungsmarktes in Ostdeutschland, wo die Methoden der westdeutschen Wohnungspolitik mitsamt ihren Fehlentwicklungen einfach dupliziert wurden, ist ein eigenes Kapitel gewidmet.

Der Verfasser des Geleitwortes hat die Arbeit von Anfang an mit neugieriger Aufmerksamkeit und kritischer Sympathie begleitet und freut sich mit der Autorin, daß dieses Forschungsprojekt am Lehrstuhl für Makroökonomik der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus mit Erfolg abgeschlossen werden konnte. Dank gebührt vor allem dem Land und der Universität dafür, daß trotz erheblicher finanzpolitischer Zwänge die Voraussetzungen für ein gedeihliches Arbeiten am Lehrstuhl stets gesichert blieben.

Ich wünsche dem Buch, aus dem der theoretisch interessierte Volkswirt wie auch der Praktiker Gewinn ziehen kann, eine gute Aufnahme.

Cottbus, im Mai 1998

*Professor Dr. Wolfgang Cezanne*

## **Vorwort**

Diese Arbeit wurde im Oktober 1997 in der Fakultät 3 – Maschinenbau, Elektrotechnik und Wirtschaftsingenieurwesen der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus als Dissertation angenommen und am 17. Dezember erfolgte die mündliche Prüfung.

Ich möchte mich an dieser Stelle bei denjenigen bedanken, die mich auf dem Weg zum erfolgreichen Abschluß meiner Promotion unterstützt haben.

Zuerst danke ich meinem akademischen Lehrer Herrn Prof. Dr. Wolfgang Cezanne, der mir bei der Wahl und Bearbeitung des Themas große Freiheiten ließ und darüber hinaus mich in zahlreichen Diskussionen stets unterstützte. Auch seine Bereitschaft, das Erstgutachten in sehr kurzer Zeit zu erstellen, hat maßgeblich dazu beigetragen, das Promotionsverfahren noch 1997 zu beenden.

Herrn Prof. Dr. Harald Kunz danke ich für die freundliche Übernahme des Zweitgutachtens, aber auch für die inhaltlichen Hinweise, die sicherlich zur Verbesserung der Arbeit beigetragen haben.

Die Arbeitsatmosphäre am Lehrstuhl Volkswirtschaftslehre I – Makroökonomik hat einen erheblichen Beitrag zum Gelingen der Arbeit geleistet. Besonderer Dank gebührt den studentischen Hilfskräften Herrn Dipl.-Ing. Jörg Walther, der in bewundernswerter Ruhe und Sorgfalt viele Abbildungen und Tabellen erstellte, und Herrn cand. ing. Arne Meusel, der durch sein starkes Engagement die für den Verlag notwendigen Formatierungen maßgeblich vorantrieb.

Sehr herzlich möchte ich mich bei Frau Dr. Agnes Aschfalk-Evertz bedanken, die mich stets unterstützte und ermutigte, diese Arbeit zu vollenden. Sie war es auch, die sich durch das recht umfangreiche Manuskript gekämpft hat, um manche Korrektur vorzuschlagen.

Mein tiefster Dank gebührt jedoch meinen Eltern. Sie haben immer an mich geglaubt und mich bereits während meines Studiums und auch während meiner Assistenten-Tätigkeit stets mit Rat und Tat unterstützt. Ihnen ist die vorliegende Arbeit gewidmet.

Cottbus, im Mai 1998

*Annette Mayer*





## **Inhaltsverzeichnis**

A. Einleitung.....	25
I. Problemstellung .....	25
II. Aufbau der Arbeit - Ein Überblick.....	30
B. Grundlagen .....	35
I. Das Gut „Wohnen“.....	35
1. Heterogenität .....	37
2. Standortgebundenheit .....	37
3. Mangelnde Teilbarkeit.....	38
4. Dauerhaftigkeit.....	39
5. Produktionsdauer .....	40
6. Verkauf und Vermietung.....	41
7. Siedlungsbildung .....	41
II. Der Wohnungsmarkt: Teilmärkte, Marktprozeß .....	41
1. Aufspaltung des Wohnungsmarktes in räumliche und sachliche Teil- märkte .....	42
a) Räumliche Teilmärkte.....	42
b) Sachliche Teilmärkte .....	43
c) Prozesse des Filtering.....	44
d) Sickerprozesse .....	47
2. Fehlende Markttransparenz.....	47
3. Geringe Elastizität der Anpassung an Marktänderungen.....	48
III. Aspekte des Angebotes.....	50
1. Private Haushalte.....	50
2. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen.....	51



3. Freie Wohnungsunternehmen.....	52
4. Sonstige Anbieter .....	53
a) Sonstige Unternehmen .....	53
b) Öffentliche Bauherren.....	53
IV. Aspekte der Nachfrage.....	53
1. Ausgabeverhalten der Mieter .....	54
a) Das Schwabe´sche Gesetz .....	54
b) Die Lütge´sche Regel .....	55
c) Die Einkommens- und Preiselastizität des Wohnungskonsums.....	56
d) Der wohnungswirtschaftliche Ratchet-Effekt.....	57
2. Haushaltsinterne Gründe der Wohnungsnachfrage.....	59
a) Haushaltsbildung und -auflösung .....	59
b) Familienzyklus .....	60
c) Mobilität.....	60
d) Wohnkosten.....	60
e) Wohnwert.....	60
3. Haushaltsexterne Gründe.....	61
a) Aufgabe der Wohnnutzung .....	61
b) Schuldhaftes Verhalten .....	61
c) Eigenbedarf eines Vermieters.....	61
V. Freier und gebundener Markt.....	61
1. Eigentumsbildung.....	62
2. Mietpreis am freifinanzierten Markt .....	62
3. Öffentlich geförderter Sektor .....	63
VI. Verbundene Märkte.....	63
1. Angebotsseite .....	64
a) Der Bodenmarkt.....	64
b) Der Baumarkt.....	68
c) Der Kapitalmarkt .....	72
2. Nachfrageseite .....	73

VII. Zusammenfassung der Besonderheiten des Wirtschaftsgutes Wohnen .....	73
1. Anbieterseite .....	74
2. Nachfragerseite.....	75
C. Effizienz staatlicher Tätigkeit - Marktversagen vs. Staatsversagen.....	79
I. Besonderheiten des Wohnungsmarktes und soziale Marktwirtschaft .....	79
II. Legitimation staatlicher Eingriffe .....	80
1. Marktversagen als Ursache für Staatseingriffe? .....	81
2. Ursachen von Marktversagen - Anwendung auf den Wohnungsmarkt .....	86
a) Marktunvollkommenheiten und Marktversagen .....	87
b) Marktmängel und Wohnungsmarkt .....	92
aa) Argumente einer Intervention zugunsten der Nachfrager .....	92
(1) Externe Effekte bei der Nutzung des Gutes Wohnen.....	93
(2) Verteilungspolitische Zielsetzungen .....	94
(3) Mobilitätskosten .....	95
bb) Argumente einer Intervention zugunsten der Anbieter .....	96
(1) Hoher Fixkostenanteil bei der Produktion von Wohnraum und das Risikoproblem .....	96
(2) Geringe Preiselastizität des Angebotes und verzögerte Marktanpassungen .....	97
(3) Angebotsseitige externe Effekte .....	98
c) Fazit: Marktversagen - Notwendigkeit staatlicher Interventionen am Wohnungsmarkt? .....	99
III. Zur Theorie des Staatsversagens.....	100
1. Einführung.....	101
a) Ursachen von Unwirtschaftlichkeit einer bürokratischen Verwaltung..	101
b) Ursachen für potentielle Verschwendung gemeinsam genutzter und verwalteter Ressourcen .....	101
aa) Menschliche Natur .....	101
bb) Systembedingte Ursachen.....	102
cc) Analytische Darstellung der potentiellen Ineffizienz des Staates...	103
2. Positive Theorie des Staatsversagens - Neue Institutionenökonomik .....	107

a) Überblick und Einführung .....	107
b) Die Property Rights-Theorie .....	111
aa) Methodische und methodologische Grundlagen - Bedeutung und Definition des Begriffs Property Rights .....	111
bb) Das „Bild“ vom Menschen und von der Gesellschaft in der Theorie der Property Rights - und der methodologische Indivi- dualismus.....	115
(1) Das REMM - Modell .....	115
(2) Der methodologische Individualismus .....	116
cc) Die Aussage der Property Rights-Theorie: Die Aushöhlung von Property Rights, Externalitäten und Transaktionskosten .....	117
dd) Staatsversagen und Property Rights.....	121
c) Die Transaktionskosten-Theorie.....	123
aa) Aussagen der Transaktionskosten-Theorie .....	123
bb) Die Transaktionskosten-Theorie und die Typisierung möglicher Vertragsformen .....	127
d) Die Principal Agent-Theorie .....	130
aa) Ursachen verschiedener Unsicherheitstypen.....	130
bb) Institutionelle Gestaltungen zur effizienten Beherrschung der Unsicherheitstypen.....	134
cc) Zusammenfassung .....	135
3. Der Public Choice-Ansatz zur Übertragung der institutionenökono- mischen Ansätze auf die Theorie des Staatsversagens.....	136
a) Die positive Zielsetzung der Ökonomischen Theorie der Politik .....	136
b) Public Choice - homo oeconomicus, Aggregation individueller Präferenzen und unvollkommene Informationen politischer und bürokratischer Institutionen.....	139
c) Die Akteure des politischen Prozesses.....	140
aa) Die Gruppe der Wähler .....	141
bb) Interessengruppen .....	143
cc) Die Politiker und die Parteien.....	146
dd) Die Bürokratie .....	149

d) Der Public Choice-Ansatz und Greshams Law.....	156
e) Staatliche Eingriffe als Ergebnis dependenter Aktionen.....	157
aa) Wann engagieren sich die Akteure im Regulierungsprozeß?.....	157
bb) Welche Regulierungen setzen sich im politischen Prozeß durch? ..	159
cc) Politische Zyklen als Ergebnis der Interaktionen im politischen Prozeß .....	161
IV. Zusammenfassung und Überleitung .....	163
D. Grundzüge einer Theorie der Wohnungspolitik .....	169
I. Einführung .....	169
II. Ziele und Instrumente der Wohnungspolitik .....	170
III. Die Entwicklung der Wohnungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg .....	173
1. Kriterien zur Phaseneinteilung .....	174
2. Die einzelnen Phasen der Wohnungspolitik.....	177
a) Erste Phase (1945-1950) – Sicherstellung einer Mindestversorgung durch zwangswirtschaftliche Maßnahmen .....	177
b) Zweite Phase (1950-1956) - Rasche Steigerung des Wohnangebotes - Die Hochzeit staatlicher Intervention.....	178
c) Dritte Phase (1956-1960) - Breite Streuung von Wohneigentum und Verbesserung der Wohnungsqualität .....	181
d) Vierte Phase (1960-1965) - Herstellung marktwirtschaftlicher Verhältnisse im Bereich der Altbauwohnungen - Mehr „Markt“ in der Wohnungspolitik.....	185
e) Fünfte Phase (1965-1971) - Sicherstellung der Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit angemessenem Wohnraum .....	188
f) Sechste Phase (1971-1976) - Herstellung eines umfassenderen Mieterschutzes – Renaissance der Interventionisten .....	191
g) Siebte Phase (1976-1980) - Breite Streuung von Wohneigentum und Qualitätsverbesserung des Wohnungsbestandes - Offensive der Marktwirtschaftler .....	194
h) Achte Phase (1980-1989) - Mehr Marktwirtschaft im Wohnungs- wesen .....	200
i) Neunte Phase (1990-1994) - Wohnungspolitik in Ostdeutschland - Von der Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft.....	207



IV. Zieladäquanz wohnungspolitischer Instrumente .....	215
1. Zum Stand der Evaluierung der wohnungspolitischen Instrumente in der Bundesrepublik Deutschland.....	215
2. Zielsystem .....	219
a) Ökonomische Effizienz .....	219
b) Soziale Treffsicherheit .....	220
3. Systematisierung der wohnungspolitischen Instrumente und deren Beurteilung.....	220
a) Leistungspolitische Instrumente .....	224
aa) Direkte Förderung .....	224
(1) Förderung des Neubaus von Mietwohnungen .....	224
(2) Förderung der Eigentumsbildung .....	226
(3) Förderung der Modernisierung .....	227
(4) Förderwege gemäß dem sozialen Wohnungsbau .....	231
(5) Wohngeld .....	235
(6) Wohngeld für Mieter vs. sozialer Wohnungsbau.....	237
bb) Indirekte Förderung - Steuervergünstigungen .....	256
b) Ordnungspolitische Instrumente - Rahmenbedingungen der Wohnungswirtschaft.....	263
aa) Kündigungsschutz .....	263
bb) Mietpreisregelung .....	266
cc) Fixierung von Qualitätsstandards.....	273
V. Optimale Wohnungspolitik – Versuch eines Fazits.....	276
VI. Übertragung der Ergebnisse der positiven Theorie des Staatsversagens auf den Wohnungsmarkt .....	289
1. Einführung.....	289
2. Die Gruppe der Mieter als Nachfrager nach staatlichen Interventionen ...	293
a) Mieter als Wähler .....	293
b) Die Interessengruppen der Mieter .....	296
3. Die Gruppe der Vermieter als Nachfrager nach staatlichen Interventionen .....	298

a) Vermieter als Wähler .....	298
b) Die Interessengruppen der Vermieter .....	301
4. Verhaltensmuster der wohnungspolitischen Akteure im Wahlzyklus .....	303
a) Die Anwendung eines Politikmodells auf die Wohnungswirtschaft .....	303
b) Beispielhafte Anwendung des Modells auf die neunte Phase der Wohnungspolitik der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg .....	309
5. Staatliche Interventionen als Ergebnis des politischen Prozesses .....	314
VII. Ansatzpunkte für institutionelle Reformen als Ergebnis der Analyse der positiven Theorie des Staatsversagens .....	318
E. Wohnungspolitik in Ostdeutschland .....	328
I. Besondere Situation der neuen Länder nach 1989 .....	328
1. Wohnungspolitik in der DDR .....	331
2. Bestandsaufnahme - Zustand des Wohnungsmarktes .....	334
3. Der Weg in die Marktwirtschaft .....	336
a) Die Bestimmungen des Einigungsvertrages .....	336
b) Der Baubedarf in den neuen Bundesländern .....	337
II. Aufgabenfelder und Probleme der Wohnungspolitik in den neuen Ländern ...	341
1. Leistungspolitische Instrumente .....	343
a) Neubauförderung von Mietwohnungen .....	343
b) Wohnungsmodernisierung .....	344
aa) Ziele der Wohnungsmodernisierung .....	344
bb) Möglichkeiten der Modernisierungsförderung .....	347
cc) Überblick über die Modernisierungstätigkeit in den neuen Bun- desländern .....	350
(1) Arten der Modernisierungstätigkeit .....	350
(2) Umfang der Modernisierungen .....	352
dd) Finanzierungsmöglichkeiten .....	357
ee) Analyse der Modernisierungstätigkeit in den neuen Bundes- ländern .....	362
c) Förderung der Eigentumsbildung .....	368

aa) Die Bedeutung des Privateigentums - eine institutionenökonomische Analyse .....	368
bb) Überführung des „Volkseigentums“ in Privateigentum - die Größe des Privatisierungspotentials.....	373
(1) Individuelles Wohneigentum.....	376
(2) Privatisierung zugunsten der Mieter.....	378
(3) Förderung des Eigentums im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus.....	382
(4) Privatisierung der Gebäude in Platten- und Blockbauweise ...	383
cc) Das Altschuldenhilfe-Gesetz.....	385
d) Steuervergünstigungen.....	389
e) Wohngeld .....	391
2. Ordnungspolitische Instrumente.....	392
a) Die Entwicklung der Mieten .....	392
aa) Zur Höhe von Mieten und Einkommen .....	392
bb) Vergleichsmieten .....	397
b) Restitution und Verwaltungshemmnisse.....	399
aa) Umfang der Restitutionsaufgabe .....	399
bb) Restitution als Investitionshemmnis .....	400
cc) Investitionsvorrang und Hemmnisbeseitigung?.....	403
dd) Vermögenszuordnungen.....	405
ee) Baugenehmigungen .....	406
ff) Vorschläge zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren .....	406
III. Resümee: Schaffung günstiger Rahmenbedingungen als Hauptaufgabe der Wohnungspolitik .....	407
1. Klare Eigentumsverhältnisse.....	408
2. Liberales Mietrecht.....	408
3. Bildung von Wohneigentum.....	410
4. Abfederung sozialer Härten.....	410
a) Sozialer Wohnungsbau.....	410
b) Wohngeld .....	411

Inhaltsverzeichnis	17
c) Ein neues Sonderwohngeld.....	412
d) Wohnungsangebot der öffentlichen Hand für spezielle Bevölkerungsgruppen?.....	414
5. Zusammenfassung .....	415
IV. Staatliche Interventionen auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt als Ergebnis des politischen Prozesses .....	417
F. Schlußbetrachtung.....	421
I. Zusammenfassung .....	421
II. Ausblick.....	427
Anhangsverzeichnis .....	430
Anhang.....	431
Literaturverzeichnis.....	446
Sachwortregister.....	478

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1:	Marktsegmente nach Wohneinheiten innerhalb eines Gebäudes und deren Eigentümerstruktur - (alte Bundesländer 1987) in % .....	51
Tabelle 2:	Bodennutzung im Bundesgebiet .....	65
Tabelle 3:	Entwicklung der Baulandpreise und Lebenshaltungskosten in den westlichen Bundesländern 1980-1992 .....	68
Tabelle 4:	Gesamtkostenentwicklung eines Wohngebäudes .....	71
Tabelle 5:	Miet- und Eigentümerwohnungen in Mio. Wohnungen 1987 (Bundesrepublik) .....	76
Tabelle 6:	Selbstgenutztes Wohneigentum in den alten und den neuen Bundesländern (Angaben in % der Befragten) .....	76
Tabelle 7:	Wohnungsbestand und Wohnungsversorgung in den alten und in den neuen Bundesländern .....	208
Tabelle 8:	Überführungsschritte für die preisgebundenen Wohnungen .....	210
Tabelle 9:	Gesamtkostenentwicklung eines Wohngebäudes .....	284
Tabelle 10:	Altersstruktur des Wohnungsbestandes - in % - .....	332
Tabelle 11:	Baubedarf in den neuen Bundesländern 1991 bis 2005 - in Preisen von 1990 - .....	338
Tabelle 12:	Der Wohnbaubedarf .....	340
Tabelle 13:	Renovierungsbedürftigkeit der Wohngebäude in den neuen Bundesländern (Anteile der in % an allen Wohngebäuden im Jahr) ....	354
Tabelle 14:	Zusammensetzung der Finanzierung von Modernisierungsmaßnahmen - bei kommunalen Wohnungsunternehmen der neuen Bundesländer (Stand 31.12.1992) .....	358
Tabelle 15:	Zuwendungen für die Bevölkerung - in Mio. Mark - .....	393
Tabelle 16:	Anteil der mit Restitutionsforderungen belasteten Flurstücke (Stand: Ende 1993) .....	400
Tabelle 17:	Wohngeld nach dem Wohngeldsondergesetz (Angaben in DM pro Monat) .....	413

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Zeitliche Verzögerung bei der Wohnungsbautätigkeit .....	40
Abb. 2: Darstellung eines kontinuierlichen Filtering-Prozesses bei gleichbleibender Einkommensverteilung.....	45
Abb. 3: Der wohnungswirtschaftliche Ratchet-Effekt .....	58
Abb. 4: Kostenverteilung eines Einfamilienreihenhauses .....	70
Abb. 5: Die prozentuale Entwicklung der Baulandpreise und der Bauwerkskosten von 1958 bis 1993 .....	71
Abb. 6: Besonderheiten des Gutes Wohnung aus Sicht der Marktparteien .....	78
Abb. 7: Marktbezogene Besonderheiten .....	78
Abb. 8: Ursachen von Marktversagen und von Marktunvollkommenheiten.....	91
Abb. 9: Potentielle Wohlfahrtsverluste durch einen öffentlichen Monopolisten.....	104
Abb. 10: Die Neue Institutionenökonomik (NIO) .....	108
Abb. 11: Determinanten der Transaktionskosten .....	127
Abb. 12: Institutionenökonomische Vertragslehre .....	129
Abb. 13: Verhalten des Agenten .....	132
Abb. 14: Principal Agent-Theorie (PAT).....	135
Abb. 15: Angebot und Nachfrage nach Verwaltungsdienstleistungen.....	152
Abb. 16: Die staatliche Bürokratie im Rahmen eines zweistöckigen Principal Agent-Verhältnisses .....	154
Abb. 17: Staatliche Interventionen als Ergebnis von Interaktionen der Akteure.....	158
Abb. 18: Kosten- und Nutzenverteilung von Regulierungen.....	159
Abb. 19: Institutionenökonomische Analyse des Staatsversagens am Wohnungsmarkt .....	165
Abb. 20: Die Entwicklung der Beschäftigung in den Gebietskörperschaften 1960-1991 (Vollzeitbeschäftigte), 1960 = 100 .....	167
Abb. 21: Wohnungspolitik .....	171
Abb. 22: Instrumente der Wohnungsbaupolitik.....	172

Abb. 23: Die Entwicklung der Wohnungsversorgung und der Wohnungspolitik - Das Neun-Phasen-Modell .....	176
Abb. 24: Systematik wohnungspolitischer Instrumente .....	222
Abb. 25: Kategorien wohnungsnachfrageorientierter politischer Maßnahmen .....	223
Abb. 26: Spaltung des Wohnungsmarktes durch den sozialen Wohnungsbau .....	240
Abb. 27: Generelle versus zweckgebundene Transfers .....	245
Abb. 28: Der zeitliche Verlauf von Kosten- und Marktmiete .....	247
Abb. 29: Finanzhilfen des Bundes und der Länder und Steuervergünstigungen für den Wohnungsbau - (ohne Städtebauförderung) .....	260
Abb. 30: Mietenentwicklung mit Kündigungsschutz und Vergleichsmietenregelung .....	265
Abb. 31: Der Einfluß der Wohnraumkündigungsschutzbestimmungen auf die Miethöhe und auf das Angebot von neu zu vermietendem Wohnraum .....	270
Abb. 32: Kostenverteilung eines Einfamilienhauses .....	283
Abb. 33: Staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt als Ergebnis von Interaktionen der beteiligten Akteure .....	291
Abb. 34: Die vier Phasen einer Legislaturperiode .....	305
Abb. 35: Wohnungspolitische Skala .....	306
Abb. 36: Positionierungen der SPD-Opposition und der CDU/CSU-FDP-Koalition in der neunten Phase .....	313
Abb. 37: Anteil der Miete am Einkommen .....	334
Abb. 38: Wohnungspolitische Instrumente für die neuen Bundesländer .....	342
Abb. 39: Modernisierungsstrategien privater Eigentümer von Mehrfamilienhäusern .....	351
Abb. 40: Zusagen des KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramms .....	355
Abb. 41: Finanzierungsmöglichkeiten von Modernisierungsmaßnahmen .....	357
Abb. 42: Überblick über die öffentlichen Finanzhilfen und Förderprogramme .....	360
Abb. 43: Entwicklung der Eigentumsstruktur von 1959-1989 .....	373
Abb. 44: Wohnungsbestand nach Eigentumsformen .....	374
Abb. 45: Mieten in Ostdeutschland .....	395
Abb. 46: Entwicklung von Mieten und Mietbelastung in West- und Ostdeutschland seit 1990 .....	396



## **Abkürzungsverzeichnis**

Abb.	Abbildung
ABL	Alte Bundesländer
Abs.	Absatz
AHG	Altschuldenhilfegesetz
BfLK	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
BFW	Bundesverband freier Wohnungsunternehmen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 18.08.1896
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMRBS	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMWi	Bundesminister(ium) für Wirtschaft
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BV	Berechnungsverordnung
BVerfG	Bundesverfassungsgesetz
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
c.p.	ceteris paribus
CSU	Christlich-Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
dies.	dieselbe
DIN	Deutsche Industrienorm
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DM	Deutsche Mark
DMB	Deutscher Mieterbund
Dtl.	Deutschland
DW	Die Wohnungswirtschaft (Zeitschriftentitel)
EstG	Einkommensteuergesetz

EV	Einigungsvertrag
evtl.	eventuell
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
GdW	Gesamtverband der Wohnungswirtschaft
GEWOS	Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen
GG	Grundgesetz
GK	Grenzkosten
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Gmv	Grundmietenverordnung
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
i. a.	im allgemeinen
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinne
Ifo	Ifo- Institut für Wirtschaftsforschung e. V. München
IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik
INST	Instandsetzungen
InVorG	Investitionsvorranggesetz
i. w. S.	im weiteren Sinne
j. w.	jede weitere
j. w. P.	jede weitere Person
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
M	Mark (DDR)
m <sup>2</sup>	Quadratmeter
max.	maximal
MHG	Miethöhegesetz
MHRG	Gesetz zur Regelung der Miethöhe
Mio.	Millionen
MOD	Modernisierung
ModEnG	Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz
Mrd.	Milliarden
MSWV	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr
MZB	marginale Zahlungsbereitschaft
NBL	Neue Bundesländer

NIÖ	Neue Institutionenökonomik
NPÖ	Neue Politische Ökonomie
Nr.	Nummer
p. a.	per anno
PAT	Principal Agent-Theorie
PRT	Property Rights-Theorie
qm	Quadratmeter
rd.	rund
s.	siehe
SOEP	Sozio-Ökonomisches Panel
sog.	sogenannte(r)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StJB	Statistisches Jahrbuch
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tab.	Tabelle
TKT	Transaktionskosten-Theorie
u. a.	und andere
u. U.	unter Umständen
VermG	Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen
vs.	versus
WE	Wohneinheiten
Wfl.	Wohnfläche
WKSchG	Wohnraumkündigungsschutzgesetz
WoBau- ÄndG	Wohnungsbauänderungsgesetz
WoBauErlG	Gesetz zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Planungs- und Bau- recht sowie zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften
WobauG	Wohnungsbaugesetz
WoGG	Wohngeldgesetz
WOGV	Wohngeldverordnung
Ziff.	Ziffer



## A. Einleitung

*„Prinzipien können wir nur finden, wenn wir Erfahrbares und Gedachtes stets koppeln, um die Welt um uns verlässlich zu erklären und vernünftig zu formen.“<sup>1</sup>*

### I. Problemstellung

Der Wohnungsmarkt und die staatliche Wohnungspolitik sind aus drei Gründen von wesentlichem Interesse:

- Das Gut Wohnen dient der Befriedigung eines existentiellen Grundbedürfnisses.
- Seit Mitte der 80er Jahre ist ein massiver Nachfrageanstieg nach Wohnraum festzustellen, der sich in dem Anstieg der Zahl der Wohnungssuchenden und in der Mietpreissteigerung widerspiegelt.
- Ein ganz erheblicher Teil des Einkommens der privaten Haushalte wird für das Wohnen aufgewendet.

Erstens ist nach verbreiteter Auffassung Wohnen ein Grundbedürfnis, das gegebenenfalls auch zu einem niedrigeren als zu dem Marktpreis befriedigt werden sollte.<sup>2</sup> Diese Sonderbehandlung des Wohnungswesens wird mit sozialen Argumenten gerechtfertigt (ebenso werden daraus der soziale Wohnungsbau, das Vergleichsmietensystem und der Mieterschutz hergeleitet). So ist für immer größere Teile der Bevölkerung der Staat und nicht der Markt für die Versorgung mit preiswertem und komfortablem Wohnraum zuständig. Im Gegensatz zum Markt kann der Staat diesem Anspruch nicht (dauerhaft) gerecht werden. Für die Versorgung mit Wohnraum als eines der Grundbedürfnisse des Menschen sollte der Staat genauso wenig zuständig sein, wie für die Befriedigung anderer Grundbedürfnisse wie Kleidung, Nahrung bis hin zum Urlaub.

---

<sup>1</sup> Zitat von Horst Freggenwald, zit. nach Eekhoff (1991), Referat zum XXVI. Königsteiner Gespräch.

<sup>2</sup> Vgl. Krummacker (1978), S. 57.

Zweitens ist seit Mitte der 80er Jahre auf dem Wohnungsmarkt ein massiver Nachfrageanstieg festzustellen, der im wesentlichen auf den positiven Zuwanderungssaldo als auch auf eine Verschiebung der Haushaltsstrukturen zurückzuführen ist. Schlagworte wie das von der „neuen Wohnungsnot“ und die sich darauf stützenden Patentrezepte darf man dennoch nicht ungeprüft gelten lassen. Exemplarisch signalisieren einige Buchtitel als Bündelung von Analyse und Bewertung die Art, wie in Deutschland über das Wohnen diskutiert wird.

In den 60er und 70er Jahren überwiegen die Titel, die sich sachlich neutral, wissenschaftlich kritisch oder durch positive Forderungen auszeichnen, wie Helmuth Brech/Bernhard Kohaupt/Hans-Joachim Kujath (1975): „Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung“ und von denselben Autoren (1977): „Politische Ökonomie des Bodens und der Bodennachfrage“. Ab Mitte der 70er Jahre erscheinen zahlreiche Titel, die mit plakativen, eindringlichen Überschriften eindeutig ihre Zielsetzung unterstreichen, so z.B. Kurt Biedenkopf/Meinhard Miegel (1978): „Wohnungsbau am Wendepunkt“; Friedrich Blumers/Axel Werner (1979): „Sozialer Wohnungsbau in der Krise“; die Wohnungspolitische Fachkonferenz des Deutschen Städtetages stellt eine „Neue Wohnungsnot in unseren Städten“ 1980 fest, und GEWOS e.V., die Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen, diagnostiziert 1980 „Warteschlangen vor den Wohnungsämtern“. Renate Petzinger und Marlo Riege beschrieben 1980 „Die neue Wohnungsnot“ und das Institut für Wohnen und Umwelt (Hrsg.) stellt 1981 die Frage „Wohnungspolitik am Ende?“. Die Friedrich Ebert Stiftung verfaßt 1990 den vielsagenden Artikel „Wohnungsnot - eine unendliche Geschichte?“, und Roland Stimpel bemerkt (1991): „Der verbaute Markt. Villenglück und Wohnungsnot.“ während Tobias Mündemann (1992) die Situation am Wohnungsmarkt beschreibt mit „Kein Dach über dem Kopf - kein Boden unter den Füßen.“ Lothar Neumann stellt 1994 die nun bereits schon häufiger diskutierte Frage „Wohnungsmarkt in der Krise?“, und schließlich beschreiben Peter Conradi und Christoph Zöpel (1994) mit ihrem Buch „Wohnen in Deutschland: Not im Luxus“. Diese aus Schlagworten bestehenden Titel vermitteln den Eindruck, als herrsche in Deutschland jahrzehntelang eine Wohnungsmisere. Diesen Sachverhalt genauer zu untersuchen und die vermeintlichen und tatsächlichen Ursachen aufzuzeigen, ist ein Ziel dieser Arbeit.

Drittens läßt sich das ökonomische Gewicht des Wohnens mittels seines Anteils an den Ausgaben ausgewählter Haushalte nachweisen. Nach Erhebungen des Statistischen Bundesamtes<sup>3</sup> liegen die Anteile der Wohnungsmieten

<sup>3</sup> Vgl. Oettle (1996), S.7 und *Statistisches Bundesamt* (1988), S. 462 f. Die aktuellen Berechnungen gehen zurück auf *Statistisches Bundesamt* (1996), S. 542 f.

für die drei vor allem nach der sozialen und ökonomischen Lebenslage unterschiedenen Haushaltstypen<sup>4</sup> in den fünf Jahren von 1991 bis 1995<sup>5</sup> zwischen 13,5 % und 25 % in den alten Bundesländern und zwischen 8 % und 16,2 % in den neuen Bundesländern, wobei die Wohnungsnebenkosten und Mietwerte der Eigentümerwohnungen eingeschlossen sind. Die Anteile der Ausgaben für Energie (ohne Kraftstoffe) schwanken zwischen 2,7 % und 6,7 %, so daß die zusammengefaßten Anteile von Wohnungsmieten und Energie in den alten Bundesländern zwischen 16,2 % und 31 % liegen. In den neuen Bundesländern geben die Haushalte zwischen 3,4 % und 6,5 % ihres ausgabenfähigen Einkommens für Energie aus, so daß sich der Teilbetrag für Miete und Energie am Einkommen zwischen 12,1 % und 21,7 % bewegt. Die Anteile für Möbel, Haushaltsgeräte und andere Güter für die Haushaltsführung, die das Wohnen i.w.S. betreffen, bewegen sich für die alten Bundesländer zwischen 4,5 % und 6,3 % (neue Bundesländer: 7,3 % bis 11,3 %). Die zusammengefaßten Anteile für Wohnungsmiete und Energie fallen mit dem Ansteigen des Wohlstandsniveaus der Haushaltstypen erheblich, die Unterschiede der relativen Ausgaben für Möbel und Haushaltsgeräte sind weniger ausgeprägt. Grob zusammengefaßt kann man sagen, daß nach den zitierten, repräsentativen Erhebungen in den alten Bundesländern zwischen 22 % und 37 % der konsumtiv-betrieblichen Ausgaben auf das Wohnen i.w.S. entfallen. In den neuen Bundesländern liegen die Gesamtausgaben für das Wohnen (in einer weiten Auffassung) immerhin bereits zwischen 20 % und 32 % der ausgabenfähigen Einkommen.

Die Bedeutung des Wohnens steht in einem merkwürdigen Gegensatz zu der zurückhaltenden Aufmerksamkeit, welche die deutschen Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Wohnungswirtschaft derzeit schenken. Die Ursachen des hier angedeuteten Zustandes der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit wohnungswirtschaftlichen Fragen lassen sich teilweise auf Eigenschaften des Gegenstandes, teilweise aber auch auf Eigenheiten der angesprochenen

---

<sup>4</sup> Haushaltstyp 1: 2-Personen-Haushalt von Renten- und Sozialhilfeempfängern, mit geringem Einkommen (Alte Bundesländer 1995: 2.659,- DM ausgabenfähiges Einkommen, neue Bundesländer 1995: 2.759,- DM). Haushaltstyp 2: 4-Personen-Haushalt von Angestellten und Arbeitern, mit mittleren Einkommen, (Alte Bundesländer 1995: 5.349,- DM ausgabenfähiges Einkommen, neue Bundesländer 1995: 4.349,- DM). Haushaltstyp 3: 4-Personen-Haushalt von Beamten und Angestellten, mit höherem Einkommen, (Alte Bundesländer 1995: 8.615,- DM ausgabenfähiges Einkommen, neue Bundesländer 1995: 5.794,- DM).

<sup>5</sup> Für die Jahre 1991 und 1992 liegen für die neuen Bundesländer keine Daten vor. Für die neuen Bundesländer wurden die statistischen Daten der letzten drei Jahre zu Grunde gelegt und auf dieser Basis die durchschnittlichen Ausgaben für die Mieten berechnet.



wissenschaftlichen Disziplinen zurückführen. Die fraglichen Besonderheiten des Gutes Wohnen betreffen ihre verschiedenen Dimensionen. Diese sind gleichsam inhärent; es handelt sich um Eigenschaftsstellen, die unabhängig von den Zeitabläufen existieren, im Zeitablauf aber verschieden ausgeprägt sein können. Die Vieldimensionalität der Wohnungswirtschaft (vgl. hierzu Kapitel B) erschwert gleichsam natürlicherweise deren wissenschaftliche Durchdringung. Die in den zuständigen Zweigen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften derzeit vorherrschenden Strömungen ihrerseits sind wenig geeignet, die im Betrachtungsgegenstand liegenden Hemmnisse zu überwinden. Die strikte Trennung der politischen von der ökonomischen Betrachtungsebene erscheint wenig sinnvoll, denn eine unter ökonomischen Gesichtspunkten wenig effiziente Wohnungspolitik kann aus politischer Perspektive durchaus zieladäquant sein. Umgekehrt kann die Durchsetzung einer nach ökonomischen Verständnis effizienten Wohnungspolitik nur gelingen, wenn der politische Raum in die Betrachtung einbezogen wird, indem die Anreizstrukturen der beteiligten Akteure analysiert werden.

Die politisch festgelegten Ziele, die als Maßstab für den Erfolg einer Wohnungspolitik dienen, sind zahlreich und teilweise konkurrierend und stimmen häufig weder zwischen benachbarten noch zwischen ober- und untergeordneten Gemeinwesen überein. (Vgl. zu den wohnungspolitischen Zielen Kapitel D und konkret zu den wohnungspolitischen Zielen und deren Zielerreichungsgrad bezogen auf die neuen Bundesländer Kapitel E).

Lassen sich die allgemeinen marktwirtschaftlichen Grundprinzipien auf die verschiedenen Wissenszweige Politik und Wirtschaft anwenden, so kann es gelingen, Ansatzpunkte für institutionelle Reformen zu entwickeln, die grundlegend sind für die Implementation einer effizienten Wohnungspolitik.<sup>6</sup>

Der Wohnungsmarkt ist – auch durch die Aufbauerfordernisse nach dem Zweiten Weltkrieg – ein weitestgehend regulierter Markt. Es wird die interventionistische Auffassung vertreten, der Staat habe eine sozialpolitische Verantwortung, der er nur gerecht werden könne, indem er in den Allokationsmechanismus Markt, durch den nach dieser Auffassung keine Versorgungssicherheit mit dem Gut Wohnen geleistet werden kann, eingreift. So ist die der-

---

<sup>6</sup> Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften dienen letztlich Anwendungszwecken. Das mit der bloßen Erklärung von Zusammenhängen bezweckte bessere Verständnis soll ein besseres Zurechtfinden des Belehrteten in der sozialen und ökonomischen Realität, also etwas Praktisches, gestatten. Theorien müssen zunächst reale Probleme konturieren, zu deren Bewältigung sie beitragen wollen. Dann müssen durch ausreichende Differenzierung die Instrumente ausgewählt werden, die die dargestellten konkreten Probleme zu lösen in der Lage sind bzw. Alternativen zu den gängigen Lösungsmustern darstellen.

zeitige Wohnungspolitik gekennzeichnet durch zahlreiche Interventionen des Staates, die die Handlungs- und Vertragsfreiheit der auf dem Markt agierenden Akteure stark beschränkt. Staatliche Aufgabe ist es aber, die Rahmenbedingungen zu schaffen, die ein zusätzliches Wohnungsangebot durch Attrahierung von Investitionskapital in Zeiten des Nachfrageüberschusses überhaupt ermöglichen. Das Instrumentarium dafür reicht von der Bereitstellung geeigneten Baulandes über die spürbare Verkürzung der Abschreibungsfristen für private Mietwohnungen bis hin zur Gestaltung des Wohnungsumfeldes und zu effizienten Genehmigungsverfahren.

Darüber hinaus muß der Staat für soziale Gerechtigkeit bei der Wohnraumverteilung sorgen. Hierbei bietet sich die subjektive Förderung über das Wohngeld an, das wegen seiner Treffsicherheit allen Streuformen der Objektförderung überlegen ist. Alles andere sollte dem Markt überlassen bleiben.

Zwei Forschungsansätze sind für die Bearbeitung dieser Problemstellung geeignet:

- Die normative Fragestellung untersucht, ob eine Regulierung eines Marktes überhaupt ökonomisch legitimierbar ist. Liegt eine Legitimationsbasis vor, so fragt sie nach möglichen Gestaltungsformen staatlicher Interventionen und unternimmt letztlich den Versuch, eine unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten optimale Wohnungspolitik aufzuzeigen.
- Die positive Fragestellung leistet einen Beitrag zur Klärung der Frage, wie die in der Realität zu beobachtenden tatsächlichen Regulierungen ökonomisch zu erklären sind, indem staatliche Interventionen als Ergebnis der Interaktionen der am Wohnungsmarkt beteiligten Akteure begründet werden.

In dieser Arbeit wird der Versuch unternommen, diese beiden Forschungsstränge zu verknüpfen. Die als Ergebnis der normativen Analyse entwickelten Verbesserungsvorschläge werden für die Wohnungspolitik im Rahmen der positiven Analyse auch auf ihre Implementationsmöglichkeiten überprüft, und es werden Empfehlungen für institutionelle Reformen erarbeitet.

Die aus den beiden skizzierten Forschungsansätzen abgeleiteten Ergebnisse können auf die Wohnungspolitik in Ostdeutschland angewendet werden. Damit das Werk „Deutsche Vereinigung“ gelingen kann, muß zuvor noch aufgeräumt werden - mit den Hindernissen und Mißverständnissen, die sich einer Entfaltung einer marktwirtschaftlichen Ordnung gerade auf dem Wohnungssektor entgegenstellen. Für diese in den alten Bundesländern nicht weniger dringliche geistige Aufräumarbeit lassen sich heute aus dem reichlich vorhandenen Anschauungsmaterial der letzten Jahrzehnte einige handfeste Lehren ziehen, die für Ost und West gleichermaßen gelten.

## II. Aufbau der Arbeit - Ein Überblick

Im Kapitel B wird das Gut Wohnen zunächst durch sieben spezielle Eigenschaften beschrieben. Anschließend wird auf die Besonderheiten des Wohnungsmarktes, die im wesentlichen durch die räumlichen und sächlichen Teilmärkte, die geringe Markttransparenz und die stark ausgeprägte Abhängigkeit von anderen Politikbereichen determiniert werden, eingegangen. Nach einer Untersuchung des Anbieter- und des Nachfrageverhaltens am Wohnungsmarkt erfolgt eine genauere Analyse der Marktstrukturen, durch die die Interdependenzen zwischen den Teilbereichen des Wohnungsmarktes und die Abhängigkeit von den vorgelagerten Märkten aufgezeigt werden.

Auf der Grundlage dieser in Kapitel B erarbeiteten Eigenschaften des Gutes Wohnen und des Wohnungsmarktes, mit den beteiligten Akteuren, wird dann im ersten und im zweiten Abschnitt des Kapitels C zunächst im Rahmen einer normativen Analyse die Notwendigkeit staatlicher Interventionen auf dem Wohnungsmarkt überprüft, indem zunächst die möglichen Ursachen eines Marktversagens dargestellt und für den Wohnungsmarkt analysiert werden. Diese normative Betrachtungsebene von Regulierungen wird in Kapitel D fortgeführt, indem untersucht wird, welche Regulierungen unter Bezugnahme auf ein geeignetes Zielsystem im einzelnen implementiert werden sollen. Hinter diesem Strang der Argumentation verbirgt sich die Ansicht, daß eine Regulierung des Wohnungsmarktes ökonomisch prinzipiell legitimierbar ist, allerdings ein Interventionsdefizit festzustellen ist, da die bestehenden Eingriffe des Staates keinen bzw. nur einen geringen Beitrag zur Erreichung eines definierten Versorgungsziels leisten. Sie müssen modifiziert oder aufgehoben und durch geeignetere wohnungspolitische Instrumente ersetzt werden.

Der normative Ansatz der Erklärung staatlicher Interventionen kann keinen Beitrag zur Beantwortung der Fragestellung leisten, warum sowohl prinzipiell nicht legitimierbare als auch ungeeignete Regulierungen trotz der Berücksichtigung der in Kapitel D (und für die neuen Bundesländer in Kapitel E) zusammengefaßten und herausgestellten normativen Analyseergebnisse Bestand haben. Hierzu ist eine Analyse aus der Perspektive der im dritten Abschnitt des Kapitels C erarbeiteten Betrachtungsebene, der positiven Analyse des Staatsversagens, erforderlich. Dieser zweite Ansatz erlaubt es, die Existenz bestehender staatlicher Eingriffe auf den Wohnungsmarkt einschließlich ihres Zustandekommens zu erklären. „In der positiven Theorie wird versucht anzugeben, in welchen Fällen reguliert wird und in welchen Fällen nicht, in der normativen dagegen, wo reguliert bzw. dereguliert werden *sollte*.“<sup>7</sup> Um dieser

---

<sup>7</sup> *Krakowski* (1985), S. 411.

Aufgabe, die von Weizsäcker als Versuch, „Gesetzmäßigkeiten darüber zu entwickeln (...), wo der Staat eingreift“<sup>8</sup> bezeichnet wird, gerecht zu werden, bedienen sich die zahlreichen Ansätze der Positiven ökonomischen Theorie der verschiedenen Ansätze der Neuen Institutionenökonomik.

Aus diesem Grund wird zunächst nach einigen Vorbemerkungen in dem dritten Abschnitt des dritten Kapitels die Neue Institutionenökonomik erläutert, indem ihre drei zentralen Ansätze: die Property Rights-Theorie, die Transaktionskosten-Theorie und die Principal Agent-Theorie dargestellt werden.

Die Grundlagen der Neuen Institutionenökonomik und der Public Choice-Theorie ermöglichen es, als Positive Theorie des Staatsversagens, die Interaktionen der am Wahlprozeß und damit auch an den Staatseingriffen direkt oder indirekt beteiligten Gruppen (Interessengruppen, Bürokratie, Parteien bzw. Politiker und die Wähler) und deren Anreizsysteme zu modellieren. Die Anreizstrukturen stellen die wichtigste Einflußgröße für die Beteiligung der jeweiligen Gruppe am politischen Interaktionsprozeß dar. Das Ziel einer politischen Einflußnahme der verschiedenen Gruppen ist immer, die Implementierung der von ihnen gewünschten, weil mit einem persönlichen Nutzen verbundenen, staatlichen Eingriffe durchzusetzen. Auf diese Art gelingt es, in dem zweiten Abschnitt des Kapitels C, sämtliche im Bereich der Wohnungspolitik beteiligten Akteure zu endogenisieren.

Diese Erkenntnisse der positiven Theorie zwingen die normative Theorie dazu, Empfehlungen für eine geeignete Wohnungspolitik unter Einsatz der zur Verfügung stehenden wohnungspolitischen Instrumente abzuleiten, die den Realitäten des politischen Prozesses angemessen sind und insofern eine Chance auf Verwirklichung besitzen. Diese Empfehlungen werden in dem Kapitel D und E im Anschluß an die normativ hergeleiteten Vorschläge aufgeführt. Die Berücksichtigung der Erkenntnisse über den politischen Interaktionsprozeß hilft bei der Gestaltung der Vorschläge für eine geeignete Wohnungspolitik allgemein (Kapitel D) und die konkreten Erfordernisse einer Wohnungspolitik für Ostdeutschland (Kapitel E) und erleichtert die Konzeption der begleitenden Implementationsstrategien. Die positive Analyse kann also eine Hilfestellung bei der Realisierung einer unter normativen Gesichtspunkten geeigneteren Wohnungspolitik sein.

In Kapitel IV erfolgt, nachdem in dem ersten Abschnitt die Ziele und die Instrumente der Wohnungspolitik definiert und dargestellt wurden, im zweiten Abschnitt eine Bestandsaufnahme der Entwicklung der Wohnungspolitik in

---

<sup>8</sup> Weizsäcker (1982), S. 326.

der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Für das Neun-Phasen-Modell wurden als primäres Gliederungskriterium die wohnungspolitischen Ziele gewählt, da in den Zielen nicht nur der Versorgungsgrad am Wohnungsmarkt und die Einstellung der jeweiligen Regierung ihren Niederschlag finden, sondern auch eine Reihe weiterer Bestimmungsfaktoren der wohnungspolitischen Entwicklung wie z.B. die Wandlung der Mentalitäten und Änderungen der Verhältnisse und Ziele in anderen wirtschaftlichen und sozialen Bereichen berücksichtigt werden. Dieser Überblick über die wohnungspolitische Entwicklung und ihre wesentlichen Einflußfaktoren ist nicht nur von historischem Interesse, sondern er liefert wichtige Erkenntnisse für ein differenzierteres Verständnis der derzeitigen Situation am Wohnungsmarkt und dem gegenwärtigen Stand der Wohnungspolitik. Von Bedeutung ist vor allem für die nachfolgende Beurteilung der Zieladäquanz der wohnungspolitischen Instrumente im dritten Abschnitt des Kapitels D, daß sich möglicherweise aufgrund der empirischen Erfahrungen Aussagen über die Zweckmäßigkeit der aktuellen Maßnahmen auf dem Wohnungsmarkt treffen lassen.

Die Zieladäquanz der wohnungspolitischen Interventionen wird im dritten Abschnitt des Kapitels D im wesentlichen anhand der ökonomischen Effizienz und der sozialen Treffsicherheit analysiert. Nach einer einleitenden Systematisierung des Instrumentariums werden die einzelnen direkten und indirekten Fördermaßnahmen dargestellt und mit Hilfe des normativen, in dem Kapitel C, im ersten Abschnitt entwickelten Ansatzes beurteilt. Es wird somit gewissermaßen der zweite Teilschritt einer normativen Regulierungsanalyse vollzogen: Nachdem überprüft wurde, inwieweit für bestehende Regulierungen eine Legitimationsbasis existiert (Kapitel B und Kapitel C, Abschnitt II), werden nun im vierten Abschnitt des Kapitels D die Regulierungen auf dem Wohnungsmarkt auf ihre Wirkung hin analysiert, um auf wohlfahrtsökonomischer Ebene zu Empfehlungen über geeignete staatliche Eingriffe und deren Implementierung zu gelangen. Hierbei wird der Diskussion Subjektförderung, am Beispiel des Wohngeldes, vs. Objektförderung, am Beispiel des Sozialen Wohnungsbaus, ein besonderer Stellenwert eingeräumt. Abschließend wird in dem fünften Abschnitt eine sog. optimale Wohnungspolitik als Versuch eines Fazits kurz skizziert.

Schließlich wird im sechsten Abschnitt des Kapitels D ein Beitrag zu der Fragestellung geliefert, warum die als ungeeignet herausgearbeiteten staatlichen Interventionen auf dem Wohnungsmarkt trotz des Vorliegens dieser Analyseergebnisse weiterhin in der aktuellen wohnungspolitischen Diskussion Bestand haben. Zu diesem Zweck wird eine Analyse dieser wohnungspolitischen Maßnahmen durch die in Kapitel C, im dritten Abschnitt entwickelte Positive Theorie des Staatsversagens bzw. die Public Choice-Theorie angeschlossen. Es werden Aspekte eines möglichen Staatsversagens auf dem Woh-

nungsmarkt beschrieben, wobei hierbei auf die erarbeitete Modellierung der am Wohnungsmarkt beteiligten Gruppen und ihre Anreizstrukturen zurückgegriffen wird. Beispielhaft für das Verhaltensmuster wohnungspolitischer Akteure im Wahlzyklus wird die neunte Phase des Neun-Phasen-Modells hinsichtlich dieser in der Tradition der Neuen Politischen Ökonomie stehenden Analyse des Staatsversagens auf dem Wohnungsmarkt überprüft. Abschließend werden in der letzten Passage des Kapitels D als Ergebnis der positiven Analyse Ansatzpunkte für institutionelle Reformen entwickelt, die überhaupt erst das Fundament für die in dem fünften Abschnitt als Fazit einer optimalen Wohnungspolitik formulierten Maßnahmen liefern.

Die Ergebnisse der normativen Analyse des wohnungspolitischen Instrumentariums in dem Kapitel D liefert wertvolle Ergebnisse und Hinweise für die Aufgabenfelder und Problemstellungen hinsichtlich einer zieladäquaten Wohnungspolitik auch in den neuen Bundesländern. In dem Kapitel E wird zunächst kurz die besondere wohnungspolitische Situation der neuen Länder nach 1989 dargestellt. Daran anschließend werden die besonderen Problemstellungen der Wohnungspolitik eingehend erörtert, um Vorschläge für mögliche wohnungspolitische Handlungsempfehlungen zu erarbeiten. Im Rahmen der leistungspolitischen Instrumente werden die Förderpraxis des Wohnungsneubaus und der Wohnungsmodernisierung kritisch analysiert, wobei auf die Modernisierungsförderung ein deutlicher Schwerpunkt gesetzt wird, da die Wohnungsversorgung in den neuen Ländern sich weniger als ein quantitatives als vielmehr als ein qualitatives Versorgungsproblem darstellt. Der Bedeutung des Privateigentums in einer marktwirtschaftlichen Wohnungswirtschaft widmet sich der letzte Abschnitt der leistungspolitischen Instrumente. Ein besonderes Augenmerk wird hierbei auf die Privatisierung der in Platten- und Blockbauweise erstellten Wohnungen gerichtet.

Die ordnungspolitischen Aufgaben werden insbesondere im Bereich der Gestaltung des Mietrechts und der Restitution und Verwaltungshemmnisse diskutiert. Abschließend wird in dem Kapitel E, dritter Abschnitt als Resümee die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen als Hauptaufgabe der Wohnungspolitik in Ostdeutschland formuliert.

Als Brückenschlag zu der positiven Analyse staatlicher Interventionen sollen in dem Kapitel E, vierter Abschnitt mögliche Hintergründe aufgezeigt werden, warum die Implementation dieser Handlungsempfehlungen auf dem Wohnungsmarkt in den neuen Ländern nicht oder nur in geringem Maße erfolgt. Auch hier werden die Gruppe der Mieter und die Gruppe der Vermieter als die wohnungspolitischen Akteure genauer analysiert und die staatlichen Interventionen auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt als Ergebnis dependenter Aktionen der beteiligten Akteure im politischen Prozeß interpretiert. Auch wird an die in Kapitel D, Abschnitt sieben geführte Diskussion mögli-

cher institutioneller Reformen, die eine Implementation der in dem Resümee zusammengefaßten wohnungspolitischen Empfehlungen für Ostdeutschland überhaupt erst ermöglichen, angeknüpft.

In Kapitel D werden schließlich im Rahmen einer Schlußbetrachtung die wesentlichen Ergebnisse dieser Arbeit aufgezeigt, und es wird der Versuch unternommen, einen Ausblick über die künftigen Schwerpunkte und Problemfelder einer effizienten Wohnungspolitik zu geben.

Bereits Kurt Tucholsky meinte, man müsse Begriffe bis auf die nackten Tatsachen ausziehen, um zu sehen, was darunter läge. Nur so läßt sich die Lage realistisch beurteilen, die wahre Dimension des Problems erkennen und eine erfolversprechende Lösung in die Wege leiten.



## B. Grundlagen

### I. Das Gut „Wohnen“

Im Rahmen der amtlichen Statistik wird eine Wohnung wie folgt definiert:

„(...) nach außen abgeschlossene, zu Wohnzwecken bestimmte, einzelne oder zusammengelegte Räume, welche die Führung eines eigenen Haushaltes ermöglichen. Sie sollen einen eigenen Wohnzugang aufweisen. Hierbei ist gleichgültig, ob darin (...) kein, ein oder mehrere Haushalt(e) untergebracht ist (sind).“<sup>1</sup>

Der juristische Begriff der Wohnung ist m.W. nicht kodifiziert. In den Kommentaren und in der Rechtsprechung haben sich Definitionen etwa der folgenden Art durchgesetzt:

„Eine Wohnung ist die Summe der Räume, die eine funktionsfähige Haushaltsführung ermöglichen; dazu gehören also jedenfalls eine Küche oder ein Raum mit Kochgelegenheit (Kochnische), ein WC, ein Wasseranschluß und ein Ausguß innerhalb der Räume. Die Wohnung muß von anderen Wohnungen (...) durch Trennwände bzw. -decken abgeschlossen sein (...) und einen eigenen abschließbaren Zugang zum Freien oder zum Treppenhaus haben (...).“<sup>2</sup>

Neben dem Erfordernis der Abgeschlossenheit gehört die Eignung und die Bestimmung der Räume für Wohnzwecke zur juristischen Definition.

„Wohnraummiete ist (...) nur anzunehmen, wenn zum privaten Aufenthalt von Menschen geeignete Räume auch gerade zu diesem Zweck vermietet werden.“<sup>3</sup>

Aus ökonomischer Sicht muß die Definition des Gutes Wohnung bzw. Wohnen<sup>4</sup> auf die Nutzung von Wohnraum abstellen. Nicht der Handel mit Wohnungen als physische Einheiten, sondern der mit verschiedenen Formen

---

<sup>1</sup> *Statistisches Jahrbuch* 1974, S. 266.

<sup>2</sup> *StBA* (Wohnen in der BRD), Ausgabe 1981, S. 16.

<sup>3</sup> *Weimar/Bub* (1985), S. 4 und S. 359.

<sup>4</sup> Zur Unterscheidung des Hausens i.S. der Befriedigung von Wohnbedürfnissen auf dem Niveau des existentiellen Minimums von dem Wohnen i.S. einer Bedürfnisbefriedigung auf einem den gesellschaftlichen Wertvorstellungen entsprechenden Niveau vgl. *Hackelsberger* (1990), S. 15-30.

von Nutzungsrechten (Eigentum, Miete, Wohnrecht) bestimmen das Geschehen auf dem Wohnungsmarkt. In diesem Text soll - sofern nichts anderes angegeben ist - unter Wohnungsmarkt der Markt für die Nutzung von Wohnung gemeint sein.

Zu den gesellschaftlich anerkannten Aspekten des Wohnens gehören die Möglichkeit der Verwirklichung allgemeiner gesellschaftspolitischer Wertvorstellungen durch eine gesicherte individuelle Wohnsituation, die insbesondere der Achtung der Würde des Menschen und dem Recht auf Entfaltung der Persönlichkeit dienen.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund wird das Wohnen als notwendige Bedingung für ein geordnetes Familienleben, die Aufnahme und Ausübung einer Erwerbstätigkeit und die Sozialisation in der Gesellschaft betrachtet.<sup>6</sup> In ökonomischer Hinsicht zeichnet sich das Gut Wohnung durch produktions- und nutzungsspezifische Besonderheiten aus, die das Geschehen am Wohnungsmarkt entscheidend beeinflussen.<sup>7</sup>

Die Bestände des Wirtschaftsgutes „Wohnung“ sind der Kapitalstock der Anbieter des Wohnungsmarktes. Seine Leistungsabgaben in Form von Wohnnutzungen<sup>8</sup> sind die wohnungswirtschaftlichen Stromgrößen. Der Faktornutzungspreis heißt „Miete“.<sup>9</sup> Für die Versorgung mit Wohnraum ist entscheidend, in welcher Art aus dem Gut Wohnung Leistungsabgaben in Form von Wohnnutzungen hervorgehen. Das Gut Wohnen unterscheidet sich insofern von zahlreichen anderen Gütern, da die von ihm ausgehenden Nutzungsleistungen immer wieder marktwirksam werden können.<sup>10</sup>

Für das Gut Wohnung als Bestandsgröße und der von ihr ausgehenden Nutzungsleistung als Stromgröße ergeben sich im Vergleich zu anderen Wirtschaftsgütern eine Reihe von Besonderheiten, die sich in sieben Punkten zusammenfassen lassen.

---

<sup>5</sup> Vgl. Kornemann (1973), S. 14 f.

<sup>6</sup> Vgl. dazu *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1994), S. 58, Ziffer 3107; Hesse (1984), S. 58; Jenke (1985), S. 15 und Kornemann (1973), S. 14.

<sup>7</sup> Vgl. Heuer/Nordalm (1996), S. 23-41.

<sup>8</sup> Nutzen als Maß der Bedürfnisbefriedigung durch ein Konsumgut

<sup>9</sup> Stromgrößen ergeben sich aus der periodischen Nutzung von Bestandsgrößen. Vgl. Schumann (1992), S. 379-381.

<sup>10</sup> Vgl. Häpke (1994), S. 95.

## 1. Heterogenität

Wohnungen weisen im Vergleich zu anderen Gütern einen hohen Komplexitätsgrad auf.<sup>11</sup> Die Heterogenität von Wohnungen, die als ausgestattet mit nicht gleichartigen Eigenschaften, die aber dennoch in gewisser Weise substituierbar sind und insofern miteinander konkurrieren, verstanden wird, ist im Verhältnis zu anderen Konsumgütern hoch.<sup>12</sup> Der Nutzen der Wohnung wird von zahlreichen Faktoren beeinflusst.<sup>13</sup>

Aufgrund der verschiedenen objektiven und subjektiven Faktoren der Beurteilung des einzelnen Gutes ist eine Identität zwischen zwei angebotenen Wohnungen nicht zu erreichen. Die Heterogenität resultiert aus wohnungsinternen und wohnungsexternen Faktoren, die das Wohnungsumfeld bestimmen.<sup>14</sup> In die Bewertung des Wohnumfeldes fließen u.a. die infrastrukturellen Gegebenheiten sowie die der Siedlungs- und Baustruktur ein. Es muß jede Wohnung als gesondertes Gut betrachtet werden. Aus dieser Heterogenität ergibt sich nicht nur eine regionale Strukturierung der Wohnungsmärkte, sondern auch die Notwendigkeit einer sektoralen Strukturierung der Wohnungsmärkte.

## 2. Standortgebundenheit

Wohnungen sind immobil. Im Marktprozeß erfährt das Wohnungsangebot hierdurch nicht nur eine räumliche Zuordnung, sondern auch eine räumliche Abgrenzung.<sup>15</sup> Der zur Raumüberwindung (Entfernung von Arbeitsstandorten und für den Haushalt wichtige infrastrukturelle Einrichtungen) benötigte Zeitfaktor ist ein entscheidendes Kriterium für die Reichweite des Wohnungsangebotes.<sup>16</sup> Immobilität bedingt Bindung an einen festen Standort.<sup>17</sup> „Woh-

---

<sup>11</sup> Vgl. *Blaas* (1991), S. 12 und *Stahl* (1980), S. 11.

<sup>12</sup> Vgl. *Kühne-Büning/Heuer* (1994), S. 10-12.

<sup>13</sup> So z.B. von der Größe der Wohnung, deren Lage, der Zimmerzahl, der Wohnungsausstattung, dem Gebäudetyp usw.

<sup>14</sup> Vgl. *Stahl* (1980), S. 11.

<sup>15</sup> Vgl. *Kornemann* (1973), S. 15 f.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu *Spiegel* (1996), S. 42-61. Spiegel weist darauf hin, daß die Teilhabe der Menschen am ökonomischen, sozialen und kulturellen Potential der Gesellschaft von der Relation abhängt zwischen den Wegezeiten und der für die Aktivitäten zur Verfügung stehenden Zeit; Wegezeiten sind bei bestehender Funktionstrennung mit ihrer Differenzierung der sozialen und ökonomischen Funktionsabläufe und infolge des Prinzips der gesellschaftlichen Arbeitsteilung ein wesentlicher Aspekt bei der Beurteilung der Wohnstandortlage.

nungsbau ist nicht an jeder beliebigen Stelle möglich, sondern nur dort, wo geeignetes Bauland zur Verfügung steht“.<sup>18</sup> Der Boden erweist sich als komplementäres Gut für die Produktion von Wohnungen bzw. von Wohnraum.

Die Bodengebundenheit bedingt die enge Verbundenheit der Probleme der Verteilung des Bodens und der Preisprozesse auf dem Bodenmarkt mit denen der Wohnungsversorgung.<sup>19</sup> Engpässe auf dem Bodenmarkt beeinflussen die Wohnungsbautätigkeit, aber auch die Kosten für die Erstellung und die Kosten für die spätere Nutzung des Wohngebäudes.

### 3. Mangelnde Teilbarkeit

Das Gut Wohnung ist nicht oder nur bedingt teilbar mit der Folge, daß der nachfragende Haushalt auf Preisänderungen nur durch die Wahl eines anderen Wohnungstyps reagieren kann, da es in den meisten Fällen nicht möglich ist, bei Veränderungen der Haushaltsgröße und/oder Veränderung des Einkommens einen zusätzlichen Raum zu mieten oder abzugeben. Aufgrund der Festlegung der Kapazität einer Wohnung durch ihre bautechnischen Gegebenheiten sind Umwandlungen in Abhängigkeit von Veränderungen der Haushaltsgröße oder von Konsumwünschen nahezu ausgeschlossen.<sup>20</sup> Seine Nachfrage kann der Haushalt nur befriedigen, wenn er Mobilität entwickelt.

Die konventionellen Konzepte der Einkommens- und Preiselastizität der Nachfrage sind somit auf den Wohnungsmarkt kaum anwendbar. Der Haushalt kann auf die Veränderung seiner Haushaltsgröße auch dergestalt reagieren, daß er eine veränderte Belegungsdichte seiner Wohnung in Kauf nimmt. Er reagiert mit Selbsthaftigkeit; mit der Folge der Über- bzw. Unterbelegung der Wohnung.

---

<sup>17</sup> Im Gegensatz etwa zu Nomaden, die das Bedürfnis nach räumlicher Geborgenheit ortsungebunden befriedigen, ist unserem Kulturkreis spezifisch, daß die Wohnung bodengebunden und damit unbeweglich ist und einer bestimmten Bodenfläche als Standort bedarf. Vgl. Lütge (1949), S. 34.

<sup>18</sup> Kornemann (1973), S.15.

<sup>19</sup> Vgl. Kornemann (1973), S. 15 ff.: „Wohnungsbau ist nicht an jeder beliebigen Stelle möglich sondern nur dort, wo geeignetes Bauland zur Verfügung steht.“ Boden ist also ein komplementäres Gut für die Wohnungsproduktion.

<sup>20</sup> Vgl. Blaas (1991), S. 13 sowie Heuer (1991), S. 23.

#### 4. Dauerhaftigkeit

Die Wohnung ist ein langlebiges Konsumgut und wird i.d.R. von mehreren Haushalten hintereinander genutzt.<sup>21</sup> Entsprechend der Qualität des erstellten Baukörpers kann von einer bis zu 100jährigen Nutzungsdauer ausgegangen werden.<sup>22</sup> Daraus ergeben sich vier wichtige Aspekte für den Vermarktungsprozeß:

- a) Wohnungen sind potentiell lange marktwirksam, daraus resultieren Nutzerwechsel (mehrfaches Angebot) und die Existenz von Gebrauchsmärkten.<sup>23</sup>
- b) Zu- und Abgänge einer Periode verändern den Gesamtbestand nur gering aufgrund der Dauerhaftigkeit des Gutes. Der Gesamtbestand kann sich nur zögernd an die sich ändernde Nachfrage anpassen (qualitativ und quantitativ). Dementsprechend besitzen die Bestandswohnungsmärkte gegenüber den Neubaumärkten eine größere Relevanz.<sup>24</sup> Der zu einem bestimmten Zeitpunkt vorhandene Bestand an Wohnungen limitiert das jeweils maximal mögliche Angebot an Wohnungsbauleistungen.
- c) Lange Nutzungsdauer und hohe Produktionskosten bedingen das Problem eines geringen Kapitalumschlags.<sup>25</sup> Das in Relation zum Kapitaleinsatz geringe Nutzungsentgelt erhöht das Investitionsrisiko und verlangsamt zusätzlich mögliche Marktreaktionen.<sup>26</sup> Das Investitionsrisiko erhöht sich, „denn es ist bei der langen Lebensdauer des Gutes Wohnung (...) fast unmöglich, das Volumen und die zeitliche Verteilung der in Zukunft zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben zu projektieren und damit den Kapitalwert einer solchen Investition zu berechnen.“<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. *Stahl* (1981), S. 11-13.

<sup>22</sup> Vgl. *Kühne-Büning* (1994), S. 6. Für die Vereinigten Staaten gilt ähnliches vgl. *Tucker* (1991), S. 63.

<sup>23</sup> Grundsätzlich ist diese Feststellung kein Spezifikum des Wohnungsmarktes; auch andere Wirtschaftsgüter (z.B. Automobile) kennen derartige Märkte. Ihr temporales Charakteristikum ist jedoch, daß für ihre Lebensdauer nur kurz- bzw. mittelfristige Zeiträume in Betracht kommen.

<sup>24</sup> Vgl. *Stahl* (1981), S. 15.

<sup>25</sup> Angesprochen unter anderem bei *Kornemann* (1973), S. 18.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu auch *Pfeuffer* (1993), S. 254: „Die durch die Entwicklung der Baupreise und des Wohnungsstandards bedingten hohen Herstellungskosten erfordern i.d.R. einen beträchtlichen Anteil von Fremdfinanzierungsmitteln. Ferner zwingt die lange Nutzungsdauer zur ständigen Instandhaltung bzw. Modernisierung.“

<sup>27</sup> *Nachtkamp* (1964), S. 38.

- d) Anpassungen des Produkts auf Nachfragepräferenzen werden nötig, um die Vermietbarkeit zu sichern. Diese Anpassungen sind abhängig vom Ausmaß der Neuproduktion und den Kosten der Modernisierung bzw. Umdichtung.<sup>28</sup> Außerdem sollte der Investor für den technischen und wertsichernden Erhalt seines Besitzes durch Instandhaltung und Instandsetzung Sorge tragen. Für das Gut Wohnung ergeben sich somit als weitere Konsequenz der langen Lebensdauer ständige Reinvestitionserfordernisse.

## 5. Produktionsdauer

Aus der langen Produktionsdauer resultiert eine geringe Marktanpassungsgeschwindigkeit, zwischen Investitionsentscheidung und Fertigstellung des Objektes vergehen i.d.R. zwei Jahre.<sup>29</sup>

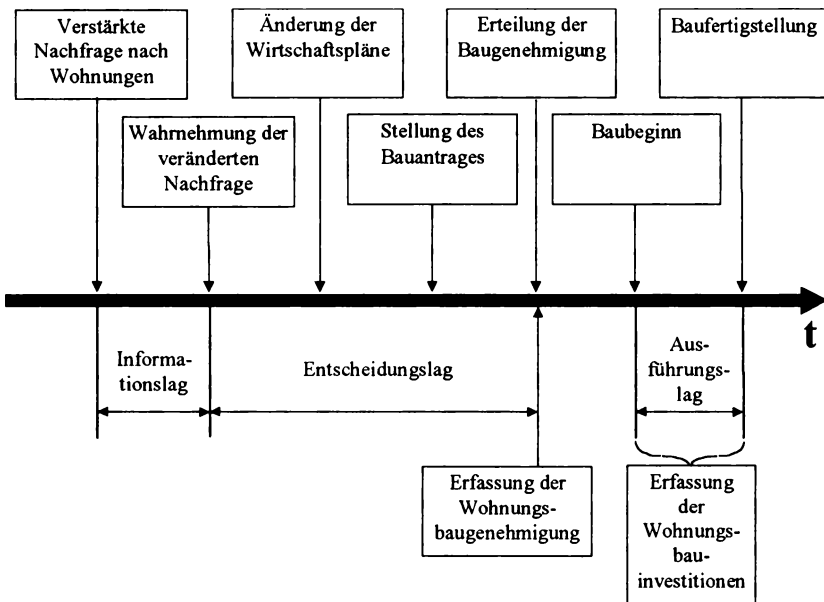


Abb. 1: Zeitliche Verzögerung bei der Wohnungsbautätigkeit<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Vgl. Winkelmann (1984), S. 27 f.

<sup>29</sup> Vgl. Kornemann (1973), S. 19.

<sup>30</sup> Vgl. hierzu auch Palinkas (1976), S. 9a; Mehring (1992), S. 15 und Döpke (1996), S. 302.

Die Anpassung an unterschiedliche Marktlagen ist deshalb problematisch, da zwischen Erkennen verstärkter Nachfrage, der Reaktion hierauf und dem Wirksamwerden dieser Reaktion durch ein vergrößertes Angebot time lags der oben genannten Größenordnung liegen. Lange Produktionsdauer und begrenzte Produktionskapazitäten der Bauwirtschaft sind temporale Hemmnisse für eine durch Neubauproduktion unmittelbar wirksam werdende Reaktion auf Nachfrageerhöhungen. Die Abbildung 1 zeigt deutlich die im Rahmen von Wohnungsbauinvestitionen entstehenden time-lags.

## 6. Verkauf und Vermietung

Das Gut Wohnung kann (neu oder gebraucht) verkauft oder vermietet werden, was zu einer Aufspaltung des Wohnungsmarktes in einen Markt für Wohnungseigentum (man spricht von Wohnimmobilien, wenn mit der Nutzungsleistung auch die Wohnung bzw. das Wohngebäude erworben wird) und einen Mietwohnungsmarkt (sofern der Nachfrager Nutzungsleistungen einer vorhandenen Wohnung nachfragt) führt.

## 7. Siedlungsbildung

Charakteristisch für eine Wohnung ist, daß sie „nicht isoliert für sich gelegen ist, sondern in (mehr oder weniger enger) Gemeinschaft mit anderen Wohnungen steht.“<sup>31</sup> Die Gebäudestruktur, die Zuordnung der Gebäude zu Nachbarschaften und Wohnvierteln, Ortsteilen wie auch zur Stadt mit ihren infrastrukturellen Einrichtungen nimmt großen Einfluß auf das Wohnen.

Hieraus resultieren siedlungsstrukturelle Zusammenhänge, die die Wohnungsverorgung mit den Bereichen der Stadtplanung, Landesplanung und Raumordnung verbinden.

## II. Der Wohnungsmarkt: Teilmärkte, Marktprozeß

In der Bundesrepublik Deutschland erfolgt die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum im wesentlichen über den Markt. Der Begriff Wohnungsmarkt ist in Literatur und Praxis nicht einheitlich definiert. Einerseits wird darunter das gesamte Angebot an Wohnungen und die insgesamt bestehende Nachfrage

---

<sup>31</sup> Lütge (1949), S. 37.

zusammengefaßt, andererseits werden nur sektorale bzw. regionale Teilmärkte darunter verstanden.

Der Wohnungsmarkt als „gedachter“ Ort des Austauschs von Angebot und Nachfrage nach Wohnnutzungen ist ein dynamisches und komplexes System einer Marktwirtschaft. Hierbei ist - bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland - insbesondere zu berücksichtigen, daß die Wohnungswirtschaft nicht in eine reine, sondern in eine sozial orientierte Marktwirtschaft eingebettet ist. Im Verlauf der weiteren Ausführungen wird es darauf ankommen, die Dynamik und Komplexität des Wohnungsmarktsystems zu erörtern.

Der Wohnungsmarkt ist der ökonomische Ort, an dem sich der Leistungsaustauschprozeß des Gutes Wohnung vollzieht. Aufgrund der Eigenschaften des Gutes Wohnung gibt es „den“ Wohnungsmarkt nicht, er ist unterteilt in eine Vielzahl von Teilmärkten, die jedoch sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite verbunden und durch Prozesse des filtering<sup>32</sup> gekennzeichnet sind.

### **1. Aufspaltung des Wohnungsmarktes in räumliche und sachliche Teilmärkte**

Der Wohnungsmarkt ist das Resultat besonderer Gegebenheiten auf der Angebots- und Nachfrageseite. Zum einen teilt er sich aufgrund der räumlichen Gebundenheit in regionale Teilmärkte auf, zum anderen ist der sachliche Teilmarkt davon zu unterscheiden.<sup>33</sup> Diese sachlich differierenden Märkte begründen sich auf der Eigenschaft der Heterogenität des Gutes Wohnen, wobei Unterscheidungskriterien hierbei beispielsweise die Wohnungsgröße bzw. -qualität sein können. Das Wohnungsmarktgeschehen ist ein kontinuierlicher Prozeß von Wohnungsbestandsveränderungen (Umzügen), wobei die Informations- und Transaktionskosten sowohl auf der Anbieter- als auch auf der Nachfragerseite eine wichtige Rolle spielen.

#### *a) Räumliche Teilmärkte*

In der Realität existiert kein einheitlicher Wohnungsmarkt als gedachte Summe aller Kauf- und Verkaufsakte, sondern nur eine Anzahl von Teilmärkten, die nur bedingt in Zusammenhang zueinander stehen. Aus der

<sup>32</sup> Vgl. hierzu ausführlich innerhalb dieses Kapitels den Abschnitt II.1.c)

<sup>33</sup> Vgl. hierzu auch *Hecht* (1978), S. 14 und *Heuer* (1985), S. 51.



Standortgebundenheit von Wohn- und Arbeitsstätte resultiert eine Vielzahl von möglichen Untergliederungen in Teilmärkte, wobei der Faktor Erreichbarkeit (der Arbeitsstelle) zum Abgrenzungskriterium für den regionalen Wohnungsteilmarkt wird.<sup>34</sup>

*b) Sachliche Teilmärkte*

Eine weitere Differenzierung des Wohnungsmarktes in unterschiedliche Teilmärkte kann nach sachlichen Kriterien erfolgen. Mögliche Unterscheidungen wären:

- a) Eigentumsformen,
- b) Gebäude und Wohnungstypen,
- c) Neubau und Gebrauchtwohnungen.

Zu a) Die möglichen Eigentumsformen unterteilen den Gesamtmarkt in einen Mietwohnungsmarkt und einen Markt für Eigentumswohnungen bzw. Häuser. Der wesentliche Unterschied hierbei ist die rechtliche Beziehung des Nutzers zum physischen Gut Wohnung. Im Fall der Mietwohnung wird das Gut Wohnnutzung für bestimmte Zeit gehandelt. Am Markt für Eigentumsmaßnahmen geht die Wohnung hingegen in das Eigentum des Nachfragers über.

Zu b) Das Wohnbedürfnis kann auf sehr unterschiedliche Weise befriedigt werden. Dafür spricht die Vielfältigkeit der der angebotenen Gebäude- und Wohnungstypen. Dabei kann man die Wohnungen differenzieren nach Größe, Qualität (Ausstattung und funktionale Aufteilung), Lage im Gebäude und Alter.<sup>35</sup> Durch die Variation der einzelnen Differenzierungsmerkmale ergibt sich in der Praxis eine Vielgestaltigkeit in der Ausprägung des Gutes Wohnung, die seine Vergleichbarkeit stark einschränkt.

---

<sup>34</sup> Die Zuordnung einer bestimmten Wohnung zu einem bestimmten regionalen Teilmarkt muß nicht immer gelingen. Wenn etwa gleich gute Erreichbarkeiten von Arbeitsstätten und Versorgungseinrichtungen in konkurrierenden regionalen Teilmärkten vorliegen, ist die Zuordnung der Wohnung durch die Orientierung des Nutzers bestimmt. Es sind Überschneidungen regionaler Teilmärkte möglich, die zum einen aus der räumlichen Einbindung der Wohnung zum anderen aus der räumlichen Orientierung des Nutzers resultieren. Vgl. Heuer (1985), S. 52.

<sup>35</sup> Ein Überblick über die Vielfältigkeit des Marktobjektes bezogen auf konkrete räumliche Einheiten ist jedoch nicht möglich, da sich die Statistiken nur auf einige wesentliche Kriterien beschränken.

Zu c) Im Unterschied zu anderen langlebigen Gebrauchsgütern kann eine einmal produzierte Wohnung mehrmals Marktobjekt sein. Zwar bleibt die Nutzenstiftung einer Wohnung im Zeitablauf aufgrund technischer Abnutzung und geänderter Wohnansprüche nicht konstant, es ist aber möglich, durch Reinvestition (Modernisierungs- und Ausbauinvestition) die technische und wirtschaftliche Lebensdauer des einmal erstellten Gutes zu verlängern und das Gut in seiner Nutzenstiftung wieder anzuheben. Eine weitere Differenzierung ergibt sich somit in einen Teilmarkt für Neubau und einen Teilmarkt für Gebrauchtwohnungen.<sup>36</sup>

### *c) Prozesse des Filtering*

Für den Filtering-Prozeß müssen die spezifischen Bedingungen von Angebot und Nachfrage am Wohnungsmarkt berücksichtigt werden.<sup>37</sup> Das Angebot ist dadurch geprägt, daß es sich bei Wohnraum um ein langfristiges Konsumgut handelt, dessen Verbrauch sich über mehrere Generationen erstreckt. Im Vergleich zum Bestand an Wohnungen werden jährlich nur wenige Wohnungen neu gebaut, so daß die vorhandenen Bestände einen entscheidenden Einfluß auf die Preisbildung am Wohnungsmarkt haben. Außerdem handelt es sich bei dem Gut Wohnung nicht um ein homogenes Gut, da die Wohnqualitäten in den unterschiedlichen Gebäuden verschieden sind. Bei der Preisbildung spielen Alter, Lage und die Infrastrukturanbindung der Häuser eine maßgebliche Rolle. Ferner ist das Gut Wohnung an den Ort gebunden also immobil. Auch die Nachfrage nach Wohnraum ist nicht homogen, da die Einkommensverteilung ungleich ist.

Nach dem Modell des Filtering-Down steht dem nach Qualität und Mietpreis gestuften Wohnungsbestand eine genau nach Einkommen gestufte Nachfrage gegenüber.<sup>38</sup>

Für die Filtering-Theorie ist der Ansatzpunkt die Qualität der Wohnungen im „Lebenslauf“ des Objektes. Die Qualität des Wohnungsangebotes bildet das entscheidende Merkmal. Die lange Nutzungsdauer des Gutes Wohnung führt

---

<sup>36</sup> Die Bedeutung der einzelnen Teilmärkte ist abhängig von der Versorgungssituation der Bevölkerung mit Wohnraum. Bei einer globalen Unterversorgung haben die Neubaumärkte absolute Priorität im wohnungspolitischen Investitionsprozeß, während mit zunehmender Marktsättigung die Gebrauchtwohnungsmärkte unter verstärkten Investitionsdruck geraten.

<sup>37</sup> Vgl. zu der empirischen Prüfung der Filtering-Theorie in den USA und in der BRD Glasauer (1986), S. 7-36.

<sup>38</sup> Vgl. zu dem Filtering-Down-Prozeß Mühlich-Klinger (1990), S. 10-12.

zu Alterungs- und Abnutzungserscheinungen. Wird dieser Prozeß nicht durch Instandhaltung bzw. Modernisierung kompensiert, sinkt die Qualität des Altbaubestandes bei gleichzeitig steigender Neubauqualität. Einkommensstarke Wohnungsnachfrager wenden sich den höherwertigen Neubauten zu, und die nachlassende Nachfrage nach dem Altbauwohnungsbestand führt dazu, daß die Preise sinken und diese nun für einkommensschwächere Nachfrager interessant werden. Dieser Filtering-Down-Prozeß endet dann, wenn die Wohnung technisch unbrauchbar geworden ist und aus dem Markt entfällt.<sup>39</sup>

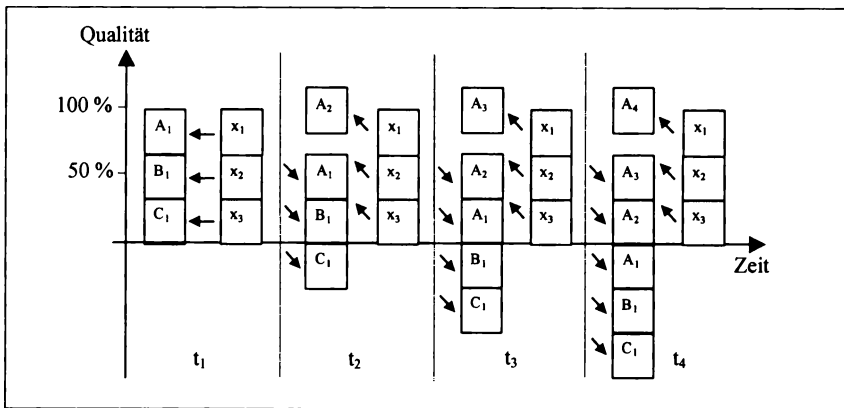


Abb. 2: Darstellung eines kontinuierlichen Filtering-Prozesses bei gleichbleibender Einkommensverteilung<sup>40</sup>

$\Sigma A_1 + B_1 + C_1$  = Gesamtheit des Häuserbestandes im Zeitpunkt  $t_1$ , aufgeteilt in drei Qualitätsklassen

$\Sigma X_1 + X_2 + X_3$  = Gesamtheit der Bevölkerung im Zeitpunkt  $t_1$ , aufgeteilt in drei Einkommensklassen.

In Abbildung 2 wird ein idealer gleichgewichtiger Filtering-Prozeß plausibel graphisch dargestellt. Es wird dabei von vollkommener Konkurrenz und vollständiger Information ausgegangen. Allerdings werden die oben dargestellten spezifischen Bedingungen des Wohnungsmarktes einbezogen, wie die Gliederung des Angebotes nach Klassen  $A_1, B_1$  und  $C_1$ , die nach den Kriterien Alter und Qualität gebildet werden und die in den verschiedenen Klassen unterschiedliche Miete erbringen. Die Wohneinheiten jeder Klasse sind miteinander vergleichbar. Die Nachfrageseite wird in verschiedene Einkommensklassen  $X_1, X_2$  und  $X_3$  gegliedert.

<sup>39</sup> Dieser Prozeß kann durch umfassende Instandhaltungen und Modernisierungen umgekehrt werden, es findet dann ein sogenannter Filtering-Up-Prozeß statt. Vgl. Jenkis (1996), S. 98 f.

<sup>40</sup> Vgl. Westphal (1978), S. 540.

Alle Häuser, deren Qualität unter die Abszisse sinkt, werden abgerissen.<sup>41</sup>

Im Zeitpunkt  $t_1$  befinden sich Angebot und Nachfrage im Gleichgewicht. Zum Zeitpunkt  $t_2$  wird das Angebot um die Menge  $A_2$  vergrößert. Dieses zusätzliche Angebot wird von der zahlungskräftigsten Bevölkerungsschicht  $X_1$  nachgefragt, die ihre alten Wohnungen verlassen. Für die Bevölkerungsklassen  $X_2$  und  $X_3$  wird es nun möglich, in die Wohnungen der Qualität  $A_1$  und  $B_1$  einzuziehen. Die Wohnungen des Qualitätsstandards  $C_1$  fallen unter den Mindeststandard ab und werden bei konstanter Nachfrage abgerissen. Zum Zeitpunkt  $t_4$  ist der Anfangsbestand von Wohnungen abgerissen und die Bevölkerungsklassen der verschiedenen Einkommensschichten  $X_1$ ,  $X_2$  und  $X_3$  befinden sich in den Wohnungen der Qualität  $A_4$ ,  $A_3$  und  $A_2$ .

Folgerungen aus der idealtypischen Betrachtung des Wohnungsmarktes:

1. Wohnungen werden vor allen Dingen für relativ hohe Einkommensklassen der Bevölkerung neu gebaut. Diese Wohnungen werden nach Generationen für die Bevölkerungsklassen niedriger Einkommen verfügbar, d.h. ohne staatliche Unterstützung sind Neubauten direkt für die unteren Einkommensklassen wegen der auf dem Markt befindlichen Bestände nicht sinnvoll.
2. Die vollkommene räumliche Mobilität aller Bevölkerungsschichten und der Bau von Wohnungen auf der obersten Qualitätsebene sind Voraussetzungen für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt. Ist diese Mobilität nicht vorhanden kann der Filtering-Prozeß nicht stattfinden.
3. Die Wohnungseigentümer müssen bereit sein, die notwendigen Erhaltungsinvestitionen vorzunehmen und nicht etwa versuchen, durch Desinvestitionen Profite zu machen.
4. Die Neubauten müssen qualitativ und quantitativ so beschaffen sein, daß sie den Bevölkerungszuwachs, den Abriß alter abgewohnter Häuser und den mit steigendem Einkommen wachsenden Raumbedarf kompensieren.

Diese Bedingungen sind nicht leicht zu realisieren; es ist mit partiellen Anpassungsproblemen durch time-lags zu rechnen.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Vgl. hierzu auch *Westphal* (1978), S. 540.

<sup>42</sup> Vgl. zur zeitlichen Verzögerung der Wohnungsbautätigkeit die Abbildung 1.

*d) Sickerprozesse*

Wohnungen sind durch Umzugsketten miteinander verbunden. Haushalte beziehen neugebaute und i.d.R. qualitativ höherwertige Wohnungen, so daß qualitativ weniger hochwertigen Wohnungen für einkommensschwächere Mieter zur Verfügung stehen. Diese Umzugskette setzt sich solange fort, bis der umgezogene Haushalt nur einen Teil des ursprünglichen Haushaltes bildet und die restlichen Mitglieder des Haushaltes in der alten Wohnung verbleiben. Untersuchungen haben ergeben, daß durch den Eigenheimbau die längsten Umzugsketten ausgelöst werden.<sup>43</sup>

**2. Fehlende Markttransparenz**

Sowohl auf der Anbieter- als auch auf Nachfragerseite herrscht ein Mangel an Informationen bzw. die Schwierigkeit bei deren Erlangung. Insofern kann von einer mangelnden Markttransparenz und einer fehlenden Kommunikation zwischen den einzelnen Teilmärkten ausgegangen werden, wodurch letztlich der Marktausgleich verhindert wird.

Der Grad der Unsicherheit wird durch zwei Momente modifiziert: Zum einen spielt eine gewichtige Rolle, welche grundsätzliche Marktlage (Käufer- oder Verkäufermarkt) vorherrscht, und zum anderen ist bedeutsam, welche Situation an vorgelagerten Märkten gegeben ist: Im Fall einer Unterversorgung und dem dadurch bedingten Nachfragedruck verliert die Heterogenität des Gutes Wohnung wie auch die sachlich begründete Aufspaltung des Marktes in Teilmärkte für die Anbieter an Bedeutung. Bei dieser Marktlage ist eine quantitative Bauleistung gefragt - weniger eine qualitative. Bei zunehmender Marktsättigung kommen Wirkungen, die sich aus der Vielschichtigkeit der Faktoren begründen, immer stärker zur Geltung.

Aufgrund des Informationsdefizits kommt kein marktgerechtes Verhalten der beteiligten Akteure zustande. Die Angebotserstellung sowie die Vermarktung des erstellten Gutes sind am Wohnungsmarkt wegen der mangelnden Transparenz mehr noch als an anderen Märkten eine Entscheidungssituation unter Unsicherheit. Für den Nachfrager führt die fehlende Markttransparenz dazu, daß er im Entscheidungsprozeß über die Annahme eines bestimmten

---

<sup>43</sup> Vgl. *Jenkins* (1996), S. 98. Daher wird häufig mit wohnungspolitischer Begründung gefordert, den Eigenheimbau steuerlich zu begünstigen.

Angebotes nicht notwendigerweise sein persönliches Optimum verwirklichen kann.<sup>44</sup>

Ebenso hat der unzureichende Informationsstand der Marktteilnehmer Auswirkungen auf den Preisbildungsprozeß, indem es passieren kann, daß für qualitativ gleichartige Güter unterschiedliche Preise erzielt werden. Der Marktpreis entspricht demnach nicht den tatsächlichen Knappheitsverhältnissen am Markt.

### 3. Geringe Elastizität der Anpassung an Marktänderungen

Versteht man unter Anpassungsvorgängen des Marktes das Streben des Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage nach einem Gleichgewichtszustand, dieser wird repräsentiert durch den Gleichgewichtspreis, dem die Funktion eines Regulators zufällt,<sup>45</sup> so ergeben sich im Marktprozeß spezifische Anpassungsprobleme, die aus der Tatsache resultieren, daß das Gut Wohnung sich durch eine lange technische und wirtschaftliche Nutzungsdauer auszeichnet. Außerdem treten Reaktionsverzögerungen aufgrund der langen Produktionsdauer von Wohnungen auf.<sup>46</sup>

Im Fall des Nachfrageüberschusses am Wohnungsmarkt wirkt sich die lange Produktionsdauer des Gutes Wohnung erschwerend auf die Erzielung des Marktausgleichs aus. (Marktgleichgewicht i.d.R. nur mit einer Verzögerung von zwei Jahren zu erreichen.) Liegt ein Angebotsüberschuß vor, so wird es nur schwerlich zum Marktgleichgewicht kommen, da aufgrund der Möglichkeit zur langfristigen Nutzung das erstellte Gut am Markt bleibt.

Ein Marktgleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage ist bei einem Angebotsüberschuß theoretisch nur dann zu erreichen, wenn die Mengen oder die Preise reduziert werden. Eine Reduzierung der Menge des angebotenen

---

<sup>44</sup> Vgl. *Jenkis* (1994a), S. 25.

<sup>45</sup> Die Instabilitäten, die den Marktprozeß belasten, haben ihre Ursache in den Reaktionsverzögerungen und in der allgemeinen Ungewißheit über künftige Marktlagen. Vgl. *Streit* (1979), S. 59-62. Die Informationsgewinnung und -verarbeitung ist nicht kostenlos. Da es keine vollständige Information gibt, spielen bei ökonomischen Entscheidungen die Erwartungen eine entscheidende Rolle, denn auch ein Informationsverzicht kann rational sein. Das Zusammenwirken von Anpassungsverzögerungen, Erwartungsbildung und unvollkommener Information läßt sich mikroökonomisch anhand des Cobweb-Theorems veranschaulichen. Vgl. z.B. *Streit* (1979), S. 61. Auf makroökonomischer Ebene sei nur an das Multiplikator-Akzelerator-Modell erinnert. Vgl. z.B. *Stobbe* (1975), S. 165.

<sup>46</sup> Vgl. Kapitel B, die Abschnitte I.4. und I.5.

Wohnraums ist nur durch die „natürlichen“ Abgänge im Bestand möglich. Eine singuläre Preisreduzierung, die aufgrund der engen Preis-Kosten-Relationen nur begrenzt möglich ist, kann schon aus Gründen der fehlenden Markttransparenz nicht zu den notwendigen Mengeneffekten führen.

Ein Marktgleichgewicht ist nur auf regionalen Teilmärkten zu realisieren. Es kann auch bei global (statistisch) ausgeglichener Versorgungslage daher ein Nebeneinander von ausgeglichenen und nicht ausgeglichenen Teilmärkten existieren. Bezieht man die Heterogenität des Gutes Wohnen mit in die Betrachtung ein, so gilt gleiches für die sachlichen Teilwohnungsmärkte.<sup>47</sup> Infolge der Heterogenität des Gutes können auf einem regionalen Teilmarkt Disparitäten auftreten, die nicht in der globalen Versorgungslage ihren Ursprung haben.

Eine andere mögliche Einteilung des Wohnungsmarktes in Teilsegmente<sup>48</sup> kann folgendermaßen erfolgen:

1. Markt für Wohnnutzung (Wohnungsleistungsmarkt): Auf diesem Markt wird die Nutzung des Gutes Wohnung gehandelt. Die Wohnungseigentümer (Vermieter) bieten die Wohnnutzung den Privathaushalten (Mieter) gegen Entgelt (Mietzins) an. Der Staat greift in diesen Markt durch Maßnahmen zur Regelung der Mietpreisbildung ein.
2. Markt für Wohnungskapital (Wohnungsbestandsmarkt): Hier wird das Eigentumsrecht an bereits vorhandenen Wohnungen gehandelt, d.h. hier treffen Angebot und Nachfrage nach Wohnbauten (Häusern) zusammen. Ergebnis dieses Marktprozesses ist der Preis für das Wohnungseigentum. Der Staat greift auch hier im Rahmen einer Wohnungsbestandspolitik in das Marktgeschehen ein.
3. Markt für Wohnungsbauleistungen (Wohnungsbaumarkt): Am Markt für Wohnungsbauleistungen stehen sich das Angebot an Bauleistung zur Erstellung neuer Wohnungen und die Neubaunachfrage von Bauherren und Bauträgern gegenüber (Wohnungsbau). Die Preise, zu denen die Markttransaktionen erfolgen, sind die Baupreise. Staatliche Eingriffe auf diesem Wohnungsteilmarkt erfolgen im Rahmen der Wohnungsbaupolitik.

Der Wohnungsmarkt ist dem Wohnungsbestandsmarkt vorgelagert, denn die produzierten Wohnungen erhöhen den Wohnungsbestand. Dem Woh-

---

<sup>47</sup> Ein Mangel an Drei-Zimmer-Wohnungen kann nicht durch ein Überangebot an Ein-Zimmer-Wohnungen ausgeglichen werden.

<sup>48</sup> Vgl. hierzu auch *Pfeuffer* (1993), S. 255.

nungsmarkt seinerseits vorgeschaltet ist der Bodenmarkt, auf dem Bauland gehandelt wird.<sup>49</sup>

Die im zweiten Teil des ersten Kapitels aufgeführten Unterscheidungskriterien zur Bildung von Teilmärkten schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern sie können miteinander kombiniert werden, wodurch sich weitere zahlreiche mögliche Untergliederungen in Teilmärkte ergeben. Welche Wohnungsteilmärkte in der Realität gegeneinander abgegrenzt werden können, hängt entscheidend von der Flexibilität ab, mit der (potentielle) Nachfrager auf bestimmte Angebotsstrukturen reagieren können. Diese kann durch die jeweilige Marktlage bedingt und/oder auch durch außerwohnungsmarktlche Einflüsse im Zeitablauf variieren. Die dargelegten Differenzierungen haben gezeigt, daß „der Wohnungsmarkt“ nicht als ein ganz bestimmter Markt, sondern nur als Oberbegriff für eine Vielzahl von nach verschiedenen Kriterien zu differenzierenden Teilmärkten aufzufassen ist. Wenn im folgenden dennoch von „dem Wohnungsmarkt“ gesprochen wird, so geschieht dies stets unter dem gedanklichen Vorbehalt einer Teilmarktschichtung.

### III. Aspekte des Angebotes

Die Anbieter am Wohnungsmarkt sind zu unterscheiden von den Produzenten von Wohnraum (Anbieter von Bauleistung), wie auch von den Anbietern an sonstigen vorgelagerten Märkten wie etwa Bauland oder Finanzierungsmitteln. Der Anbieter von Wohnraum ist der Vertreiber von Wohnnutzung, und als solcher ist er i. d. R. selbst erst als Nachfrager nach Kapital, Boden und Bauleistung tätig und in seinem Preisverhalten von diesen vorgelagerten Marktprozessen abhängig. Im folgenden werden die hinsichtlich ihrer Motivation voneinander zu unterscheidenden vier wesentlichen Anbietergruppen dargestellt.

#### 1. Private Haushalte

Das Eigentum an Wohnraum ist bei den privaten Haushalten im wesentlichen mit dem Motiv der Selbstversorgung verbunden. Diese Objekte werden also nicht mit Erwerbsabsicht am Mietwohnungsmarkt abgesetzt. Entspre-

---

<sup>49</sup> Eine andere mögliche Abgrenzung des relevanten Marktes und der Teilmärkte findet sich bei *Paetow* (1987), S. 15-17; er unterscheidet in regionale Teilmärkte, subventionstypische Teilmärkte, soziale Teilmärkte und Teilmärkte gemäß Eigentumsstatus.



chend befinden sich Wohnungen in Häusern mit ein oder zwei Wohnungen zu weit über 90 % im Besitz von Privathaushalten.<sup>50</sup>

*Tabelle 1*  
**Marktsegmente nach Wohneinheiten innerhalb eines Gebäudes und deren Eigentümerstruktur - (alte Bundesländer 1987) in %<sup>51</sup>**

Eigentümer	Wohnungen in Gebäuden mit			
	1 WE	2 WE	3-6 WE	7 und mehr WE
Privatpersonen	96,4	95,1	64,1	41,2
Wohnungseigentü- mergemeinschaften	0,4	1,3	7,6	17,4
Gemeinnützige Woh- nungsunternehmen	1,1	1,6	20,7	29,1
Freie Wohnungsun- ternehmen	0,2	0,3	2,1	4,4
Sonst. Eigentümer	1,9	1,7	5,5	7,9

Aber auch der Mietwohnungsbestand ist zum überwiegenden Teil im Besitz dieser Angebotsgruppe, wobei hierbei Alterssicherungs- und Kapitalanlage-motive im Vordergrund stehen.

## 2. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen

Die größte geschlossene Anbietergruppe am Wohnungsmarkt bilden die Unternehmen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Weit über drei Mio. Wohnungen sind im Besitz der rd. 1800 Unternehmen. Spezifisches Merkmal dieses Teils des Angebots ist die Befreiung von Körperschaft-, Vermögen- und Gewerbesteuer als Gegenleistung für Einschränkungen der Dispositionsfreiheit, die im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) gesetzlich geregelt sind.<sup>52</sup> Die Leistungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft werden von

<sup>50</sup> Vgl. *Jenkins* (1994), S. 27.

<sup>51</sup> *StJB* (1992), S. 225.

<sup>52</sup> Die wesentlichen sind: die Unabhängigkeit von Unternehmen der Bauwirtschaft (Wahrung ökonomischer Unabhängigkeit), Kostendeckungsprinzip bei der Mietkalkulation, Beschränkung der Gewinnausschüttung an die Eigentümer auf 4%, die unbeschränkte Zweckbindung des Vermögens für Zwecke des Wohnungsbaus (Stiftungscharakter), die Einschränkung der Geschäftstätigkeit auf Erstellung, Bewirtschaftung und Betreuung von Wohnungen, die Bau- und Modernisierungspflicht.

unterschiedlichen Unternehmenstypen erbracht. Drei große Gruppen lassen sich unterscheiden:

- Die Genossenschaften und Vereine,
- die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften in den Rechtsformen der GmbH und der AG, einschließlich der Stiftungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts und
- die als Betreuungsunternehmen fungierenden Heimstätten und Landesentwicklungsgesellschaften.

Der Unterschied zwischen den einzelnen Unternehmensgruppen drückt sich nicht nur in der Rechtsform aus, er liegt ebenso in der historischen Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft begründet.<sup>53</sup> Rd. 1.100 Unternehmen zählen zu den Genossenschaften, während die restlichen ca. 700 Kapitalgesellschaften sind. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen werden von verschiedenen Gruppen getragen: Gemeinden, gewerblichen Wirtschaft, natürlichen und juristischen Personen, Gewerkschaften, Bund und Kirchen. Die Kapitalbeteiligung von den Gemeinden an gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ist erheblich. Ihre Aufgabe liegt in der Unterstützung der sie tragenden Kommunen in der Bereitstellung von Wohnraum für besondere Bedarfsgruppen, die am übrigen Markt aufgrund von ökonomischen oder sozialen Defiziten keine Zugangschancen haben.

Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen mit Beteiligung von Bund und Ländern sowie Bundesbahn und Bundespost stellen ihre Leistungen ausschließlich ihren Bediensteten zur Verfügung, treten insofern nicht als generelle Anbieter von Wohnraum auf dem Markt auf. Ähnliches gilt für Wohnungsgesellschaften mit überwiegender oder ausschließlicher Beteiligung von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft.

### 3. Freie Wohnungsunternehmen

Der Unternehmenszweck umfaßt alle wohnungswirtschaftlichen Leistungen und ist keinen gesetzlichen Beschränkungen unterworfen. Das Tätigwerden der freien Wohnungsunternehmen ist das Resultat einer Reaktion auf Marktsignale und ist auf die Bedarfsdeckung gerichtet. Lange Zeit waren die Wettbe-

---

<sup>53</sup> Vgl. hierzu *Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e.V.* (1987), S. 29-31.

verhältnis zwischen den gemeinnützigen und den freien Wohnungsunternehmen klar abgegrenzt.<sup>54</sup>

Insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg gewann der Wohnungsbau für einkommensschwächere Schichten an Bedeutung, während andererseits das Betätigungsfeld für gemeinnützige Wohnungsunternehmen erheblich erweitert wurde. Insoweit kann man die Tätigkeitsbereiche der beiden Anbietergruppen nicht mehr auf unterschiedliche Teilmärkte beschränken. Die Schaffung identischer Ausgangspositionen durch die Aufhebung des WGG ist von daher die Konsequenz dieser zunehmenden Durchmischung der Tätigkeitsfelder.

#### 4. Sonstige Anbieter

##### *a) Sonstige Unternehmen*

Diese Anbietergruppe umfaßt Unternehmen, die Wohnungsbauleistungen erbringen, diese jedoch nicht ausschließlich als alleinigen Unternehmenszweck oder nur mittelbar zur Kapitalanlage für Dritte (z.B. Immobilienfonds) betreiben. Eine besondere Rolle in dieser Gruppe spielen die Versicherungen.

##### *b) Öffentliche Bauherren*

Ziel dieser Anbietergruppe ist die Selbstversorgung ihrer Bediensteten, insofern tritt diese Gruppe als Anbieter von Wohnnutzung auf den Wohnungsmärkten generell nicht auf.

#### IV. Aspekte der Nachfrage

Die Entwicklung der Nachfrage am Wohnungsmarkt ist abhängig von der Entwicklung der Zahl der Haushalte und ihrer Struktur, wobei besondere Aufmerksamkeit der Entwicklung der Bevölkerungszahlen als auch den Veränderungen der Altersstruktur gewidmet werden sollte (hierbei sind die Ferti-

---

<sup>54</sup> „Während die Aufgabe der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ausschließlich darin bestand, für den Wohnbedarf der Einkommensschwachen zu sorgen und damit einen sozialen Auftrag zu erfüllen, blieb für die freien Wohnungsunternehmen in erster Linie die Deckung des Wohnbedarfs gehobener Schichten, aber auch die Beschaffung freien Eigentums.“ *Arras/Huebschle* (1978), S. 10.

liät, die Mortalität und die Wanderungsbewegungen von Interesse).<sup>55</sup> Aus aktueller Sicht ist diese Aussage um zwei Sachverhalte zu ergänzen:

- Aufgrund demographischer Trends (Überalterung) und auch als Resultat des Wertewandels (Single-Haushalte) treten zunehmend auch Einzelpersonen als Nachfrager auf. Es ist auch weiterhin ein deutlicher Anstieg der Bedeutung dieser Gruppe zu erwarten.
- Nach der Abdeckung des Grundbedarfs ist für die Nachfrageentwicklung stärker als die demographischen Effekte die Einkommensentwicklung von Bedeutung.

## 1. Ausgabeverhalten der Mieter

### a) Das Schwabe'sche Gesetz

Der Statistiker Hermann Schwabe hat 1867 in Berlin durchgeführte Erhebungen ausgewertet und stellte fest, daß mit zunehmenden Einkommen der Anteil der Ausgaben für die Miete (prozentual) sinkt.<sup>56</sup> Schwabe faßte das Ergebnis in dem Satz zusammen: „Je ärmer jemand ist, desto größer ist die Summe, welche er im Verhältnis zu seinem Einkommen für Wohnung verausgaben muß.“<sup>57</sup>

Das Schwabe'sche Gesetz wurde durch entgegengesetzte Meinungen relativiert.<sup>58</sup> Engel war der Meinung, daß in den mittleren, unteren und oberen Einkommensgruppen der Mietaufwand die gleiche Quote, nämlich 12 %, des Einkommens betrüge.<sup>59</sup> Allerdings haben vielseitige Untersuchungen die Richtigkeit des Schwabe'schen Gesetzes nachgewiesen. Gegenüber dieser empirischen Bestätigung des Schwabe'schen Gesetzes hat Ludwig Pohle darauf auf-

<sup>55</sup> Vgl. hierzu ausführliche Darstellung Hübl (1995), S. 22 ff.

<sup>56</sup> Die Einkommensabhängigkeit der Deckung verschiedener Arten von Bedarfen empirisch zu untersuchen, wurde bereits im 19. Jahrhundert mit Interesse verfolgt. So stellte der Statistiker Ernst Engel 1857 fest, daß bei steigendem Einkommen die Nahrungsmittelausgaben eines Haushaltes weniger stark zunehmen als das Einkommen, sogar als die Ausgaben insgesamt. Die Gültigkeit dieses Bedürfnissättigungsgesetzes konnte so regelmäßig nachgewiesen werden, daß es nahe lag, auch andere Bedarfe in Abhängigkeit von der Entwicklung des Einkommens zu untersuchen.

<sup>57</sup> Zitiert nach Jenkins (1996), S. 361-391, hier: S. 363.

<sup>58</sup> Vgl. hierzu Eberstadt (1920), S. 193-198.

<sup>59</sup> Wilhelm Roscher war sogar der Meinung, daß mit der Höhe des Einkommens auch die Ausgaben für die Wohnung, Bedienung und Geselligkeit stiegen.

merksam gemacht, daß der teilweise zu beobachtende Anstieg des relativen Anteils des Mietaufwandes keineswegs beunruhigend sei, da eine Verbesserung der Wohnverhältnisse eintrete.<sup>60</sup> Diese Hinweise machen deutlich, daß das Verhältnis von Miete zum Einkommen keineswegs isoliert voneinander betrachtet werden kann. Den entscheidenden Schritt zur Erweiterung des Schwabe'schen Gesetzes hat Friedrich Lütge vollzogen.

#### *b) Die Lütge'sche Regel*

Lütge verweist darauf, daß der Anteil des Einkommens, den der Einzelne für die Wohnung ausgibt, nicht nur in den einzelnen Ländern, sondern auch im Zeitablauf unterschiedlich ist, denn die Wohngewohnheiten werden durch das Klima, die Lebensgewohnheiten und die (Wohn-)Kultur mitbestimmt. Selbst innerhalb eines Volkes bestehen Unterschiede in dem Ausgabeverhalten für das Gut Wohnen.<sup>61</sup> Das von Lütge entwickelte Gesetz des sozial bedingten Wohnungsaufwandes basiert auf der folgenden Unterscheidung:

- Mietausgaben: Sie bilden nur einen Teil des gesamten Wohnungsaufwandes. Nach modernem Verständnis würde man zwischen Warm- und Kaltmiete unterscheiden, wobei unter Mietausgaben die Kaltmiete zu verstehen ist.
- Gesamter Wohnungsaufwand: In diesem Begriff werden neben der Kaltmiete auch die Aufwendungen für die Einrichtung, die Instandhaltung, die Heizung und Beleuchtung zusammengefaßt. Dieser Begriff ist somit umfassender als die Warmmiete.

Setzt man den so definierten gesamten Wohnungsaufwand in Beziehung zum Einkommen, dann zeigt sich, daß das Schwabe'sche Gesetz für die Ausgaben für Einrichtung und Instandhaltung nicht zutrifft, da diese Ausgaben mit wachsendem Einkommen nicht abnehmen, sondern zunehmen. Dennoch gelingt es nicht, das Schwabe'sche Gesetz für die gesamten Wohnungsausgaben umzustoßen, denn die Ausgaben für Heizung und Beleuchtung weisen die

---

<sup>60</sup> „Auf gewissen Einkommensstufen wird sogar anscheinend das Bedürfnis, sich in der Wohnweise zu verbessern, im Falle einer Einkommenserhöhung als so stark empfunden, daß nach der Einkommenserhöhung nicht nur absolut, sondern auch relativ mehr für die Miete ausgegeben wird als vorher.“ *Pohle* (1910), S. 158.

<sup>61</sup> „Nicht zuletzt in der Aufteilung seines Einkommens und also auch in der Höhe des Prozentsatzes, den er für die Wohnung ausgibt, äußert sich ja der Lebensstil des Einzelnen. Es stehen also soziale, wirtschaftliche und kulturelle Tatbestände nebeneinander, die zu entsprechenden Differenzierungen führen.“ *Lütge* (1949), S. 424.

Tendenz des Schwabe'schen Gesetzes auf.<sup>62</sup> Lütge hat in seiner Untersuchung 1927/1928 (Unterscheidung der Ausgaben für den gesamten Wohnungsaufwand zwischen Arbeiter-, Angestellten- und Beamtenhaushalten) festgestellt, daß innerhalb derselben Einkommensgruppen der städtische Arbeiter mehr als der Landarbeiter, der Angestellte mehr als der städtische Arbeiter und der Beamte mehr als der Angestellte sowohl an reiner Miete, als auch für den gesamten Wohnungsaufwand ausgibt. Da ein soziales Gefälle hinsichtlich des Wohnungsaufwandes unter den angeführten Berufsgruppen besteht, kann man dem Schwabe'schen Gesetz die Regel des sozial bedingten Wohnungsaufwandes gegenüberstellen.<sup>63</sup> Die Lütge'sche Regel ergänzt und ersetzt zum Teil das Schwabe'sche Gesetz.

*c) Die Einkommens- und Preiselastizität des Wohnungskonsums*

Hampe hat sich ausgiebig mit der Einkommens- und Preiselastizität der Wohnungsnachfrage beschäftigt.<sup>64</sup> Indem sie aus den Berechnungen von Schwabe die Einkommenselastizitäten ermittelte, kommt sie zu dem Ergebnis, daß bei kleinen und mittleren Einkommen eine Sättigung des Wohnungsbedarfs eintritt, d.h. die Einkommenselastizität steigt bei kleinem Einkommen, erreicht mit wachsendem Einkommen ihr Maximum, um dann bei weiter steigendem Einkommen unter die Werte abzusinken, die bei sehr kleinen Einkommen vorhanden waren. Die Einkommenselastizität sinkt somit um so stärker, je mehr durch das steigende Einkommen der Sättigungspunkt des Bedarfs erreicht wird. Dieses Ergebnis wurde auch in der Engel-Kurve zusammengefaßt.<sup>65</sup>

Von Stackelberg untersuchte aus den Wirtschaftsrechnungen 1927/28 die Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach verschiedenen Gütern, wobei die Nahrung, die Wohnung sowie die Heizung und Beleuchtung Güter des unelastischen Bedarfs (Einkommenselastizität kleiner 1), dagegen Wohneinrichtungen und die Instandhaltung, die Kleidung, die Bildung, die Vergnügungen, die Erholung und das Sparen zu den Gütern des elastischen Bedarfs zählen (Einkommenselastizität größer 1).<sup>66</sup> Die Ausgaben für Güter des unela-

<sup>62</sup> Vgl. Lütge (1949), S. 425-427.

<sup>63</sup> Vgl. Lütge (1949), S. 428.

<sup>64</sup> Vgl. Hampe (1958), S. 60-76.

<sup>65</sup> Vgl. Jenkins (1996), S. 372.

<sup>66</sup> Vgl. Stackelberg (1951), S. 157.

stischen Bedarfs steigen absolut mit steigendem Einkommen, jedoch sinkt der prozentuale Anteil dieser Ausgaben am gesamten Einkommen.<sup>67</sup>

#### *d) Der wohnungswirtschaftliche Ratchet-Effekt*

Der Ratchet- (oder Sperrklinken-) Effekt geht auf den amerikanischen Nationalökonom Duesenberry zurück.<sup>68</sup> Jeder Haushalt strebt danach, den höchsten realisierbaren Lebensstandard zu erzielen und diesen auch zu erhalten, teils aus Gründen des Sozialprestiges, teils aus Gewohnheit. Um den erreichten Konsumstandard nicht aufzugeben, wird man bei sinkendem Einkommen die Sparquote vermindern. Dieses erklärt die zyklischen Schwankungen der Konsum- bzw. Sparquote. Viel stärker als bei der Einkommenserhöhung wirkt sich die Gewohnheit und der Einfluß des Sozialprestiges bei Einkommensenkungen aus. Es handelt sich hierbei um die Irreversibilitätshypothese: Es nimmt die Konsumneigung (die Konsumquote) bei sinkendem Einkommen zu, weil die Haushalte versuchen, ihre Konsumgewohnheiten aufrecht zu erhalten. Während bei steigendem Einkommen die Konsumgewohnheiten (und damit auch die Konsumquote) nur langsam auf das neue Niveau folgen.<sup>69</sup>

Dieser Ratchet-Effekt wird nun auf die Wohnungswirtschaft übertragen. Es ist hierbei von Interesse, wann ein Konsument in den höheren und wann er in den niedrigeren Wohnungskonsum geht bzw. gehen muß. Unter Wohnkonsum werden dabei sehr unterschiedliche Sachverhalte verstanden: Es kann sich um eine größere, qualitativ besser ausgestattete Wohnung in der gleichen oder in einer besseren Wohnlage handeln. Es kann aber auch beinhalten, daß der

---

<sup>67</sup> In extremen Elastizitätsfällen ist die Elastizität gleich Null (vollkommen unelastische Nachfrage) oder die Elastizität mit dem Wert unendlich (vollkommen elastische Nachfrage). Im Regelfall ändern sich Preis und Nachfragemengen entgegengesetzt, so daß der Elastizitätsausdruck negativ ist. Ausnahmefälle sind der Giffin- und der Snob-Effekt. Während beim Giffin-Effekt die Nachfrage steigt, *obwohl* der Preis gestiegen ist, steigt beim Snob-Effekt die Nachfrage gerade wegen des gestiegenen Preises. Sinken dagegen die Preise, so geht die Nachfrage zurück. Anzunehmen ist, daß beim Wohnkonsum der Snob-Effekt auftritt, wenn jemand aus subjektiven Gründen in einer besonders „guten“ Wohngegend wohnen will und dafür einen höheren Preis in Kauf nimmt. In diese Kategorie paßt auch der Veblen-Effekt („Theorie der feinen Leute“): Beim prahlerischen Konsum („conspicuous consumption“) wird die Nachfrage gerade deshalb gesteigert, weil sein Preis gestiegen ist. Vgl. hierzu *Leibenstein* (1966b), S. 231-255.

<sup>68</sup> Vgl. *Duesenberry* (1967), S. 114-116. Zum Ratchet-Effekt und seine Bedeutung für die Wohnungswirtschaft vgl. *Jenkis* (1989), S. 602-604; eine Fortführung dieser Überlegungen findet sich bei *Jenkis* (1994), S. 139-141.

<sup>69</sup> Vgl. *Duesenberry* (1966), S. 277-301.

Sprung von einer Mietwohnung in eine eigengenutzte Eigentumswohnung oder sogar in ein Eigenheim vollzogen wird. Dies ist der positive Ratchet-(Sperrklinken-) Effekt. Ist der Einkommensrückgang so drastisch, daß die Konsumenten ihr Eigenheim aufgeben müssen (z.B. Zwangsversteigerung), so handelt es sich um den negativen Ratchet-Effekt. Schematisch lassen sich der positive und der negative Ratchet-Effekt in folgender Abbildung 3 darstellen.

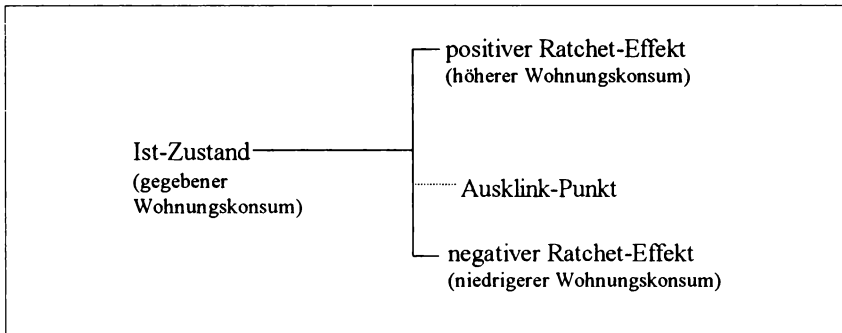


Abb. 3: Der wohnungswirtschaftliche Ratchet-Effekt

Quelle: Jenkins (1996), S. 378

1. Unter dem positiven Ratchet-Effekt wird der Übergang in den quantitativen und/oder qualitativ höheren Wohnkonsum verstanden. Die Verbesserung des Wohnkonsums ist dadurch gekennzeichnet, daß es sich nicht um einmalige, sondern um dauerhafte, zusätzliche Ausgaben handelt. Das bedeutet, daß einmalige, kurzfristige Erhöhungen des Einkommens keine Grundlage für wiederkehrende erhöhte Ausgaben sein können.
2. Der negative Ratchet-Effekt tritt stark verzögert ein, da Konsumenten ein einmal realisiertes Niveau an Wohnraumversorgung nur ungern aufgeben. Bereits die Aufgabe einer größeren und in einer besseren Lage befindlichen Mietwohnung führt nicht nur zu ökonomischen Verlusten (Umzugskosten, geleistete Renovierungskosten), sondern auch zu einem Verlust an Sozialprestige. In noch stärkerem Maße gilt dies für die Zwangsaufgabe einer Eigentumswohnung oder eines Eigenheimes, denn eingesetztes Eigenkapital geht i.d.R. bei einer Zwangsversteigerung verloren, häufig verbleiben Hypothekenschulden und ein sozialer Abstieg. Daher haben Besitzer von Eigentumswohnungen bzw. von Eigenheimen eine hohe „Opferbereitschaft“, indem sie nicht nur die vorhandenen Ersparnisse auflösen, sondern auch den übrigen Konsum einschränken, um den Wohnkonsum nicht absenken zu müssen.



Der Ratchet-Effekt ist neben dem Schwabe'schen Gesetz und der Lütge'schen Regel ein weiterer Erklärungsansatz für den Wohnungskonsum im allgemeinen und die Bildung von Wohneigentum im besonderen.

Bisher mangelt es an einer Konsumtheorie für das Gut Wohnung. Das Schwabe'sche Gesetz, die Lütge'sche Regel und das Duesenberry-Theorem sind Elemente einer solchen Konsumtheorie. Diese Bausteine bedürfen aber noch einer Fortentwicklung und insbesondere einer empirischen Überprüfung.<sup>70</sup>

## 2. Haushaltsinterne Gründe der Wohnungsnachfrage

Allgemein lassen sich zwei Hauptkomplexe, die haushaltsinternen und die haushaltsexternen Gründe, möglicher Ursachen für die Entwicklung von Nachfrage nach Wohnnutzung im Sinne der Wohnungssuche unterscheiden.<sup>71</sup> Als haushaltsinterne Gründe der Wohnungsnachfrage lassen sich zusammenfassen:

### *a) Haushaltsbildung und -auflösung*

Haushaltsgründungen lassen sich als das Neuentstehen einer Konsumtionseinheit definieren (Eheschließungen, Scheidungen, Gründungen von Wohngemeinschaften, Entstehung von Ein-Personen-Haushalte durch Kinder, die das Elternhaus verlassen). Haushaltsauflösungen bedingen zumeist Wohnungsfreisetzungen (Sterbefälle).

---

<sup>70</sup> Einen Beitrag zur empirischen Fundierung einer Konsumtheorie leistet *Jenkis* (1996), S. 379-381. Die Untersuchung der Mietausgaben im Verhältnis zu dem Haushaltseinkommen von drei verschiedenen Haushaltstypen für den Zeitraum 1983-92 lieferten Ergebnisse, die sowohl die Lütge'sche Regel als auch das Schwabe'sche Gesetz bestätigen:

Ein Rentnerhaushalt wendet rund ein Drittel seines Einkommens für die Miete auf, der Arbeitnehmerhaushalt etwa 25% und der Beamtenhaushalt etwas weniger als 25%. Damit wird das Schwabe'sche Gesetz bestätigt.

Auch die Lütge'sche Regel hat noch Gültigkeit, denn der Rentnerhaushalt gibt knapp 7% für die Möbel und die Haushaltsgeräte aus, der Arbeitnehmerhaushalt etwa 8% und der Beamtenhaushalt knapp 8%.

<sup>71</sup> Diese Unterscheidung geht im wesentlichen zurück auf *Heuer* (1994), S. 30 ff.

*b) Familienzyklus*

Die Entwicklung der globalen Nachfrage ist abhängig von familienzyklischen Vorgängen. Neben der Familiengründung wirken auch die Progressions- (Geburten von Kindern) und die Degressionsphase (Kinder verlassen die Haushalte, Ehepartner sterben) einer Familie auf die Nachfrage nach Wohnraum. Die Anpassung der Wohnnutzung an die jeweiligen Bedürfnisse der Familie kann über Nachfrage am Wohnungsmarkt erfolgen.

*c) Mobilität*

Der Vollzug jeder Nachfrage am Wohnungsmarkt ist mit Mobilität, d.h. mit einer räumlichen Veränderung, verbunden. Mobilität zieht sich somit als Querschnittsaspekt durch die gesamte Wohnungsnachfrage. Horizontale (räumliche) und vertikale (berufliche) Mobilität korrelieren häufig.

*d) Wohnkosten*

Motive für die Nachfrage nach Wohnraum können sich aus der Belastung des Haushaltsbudgets durch Ausgaben für Wohnkonsum ergeben, entweder dadurch, daß die Wohnkostenbelastung für einen Haushalt zu stark angestiegen ist, oder dadurch, daß ein Haushalt durch Einkommenserhöhung die absolute Höhe seiner Ausgaben für Wohnkonsum steigern kann.

*e) Wohnwert*

Ein subjektiv als unzureichend empfundener Wohnwert ist geeignet am Wohnungsmarkt Nachfrage auszulösen. Es sind verschiedene Ursachen denkbar, die zu einer Divergenz im Verhältnis zwischen zu zahlendem Preis und individueller Nutzeneinschätzung führen. Neben subjektiven und objektiven Kriterien der Wohnqualität der Wohnung oder des Hauses können diese ebenso Elemente des Wohnumfeldes, der Lage, des Infrastrukturangebotes aber auch soziale Faktoren sein.

### 3. Haushaltsexterne Gründe

#### *a) Aufgabe der Wohnnutzung*

Wird die vom Haushalt genutzte Wohnung infolge der Aufgabe ihrer Zweckbestimmung aus dem Markt genommen (Abbruch, neue Funktionszuweisung bzw. Umwidmung durch z.B. gewerbliche Nutzung), so muß der Haushalt Nachfrage entwickeln.

#### *b) Schuldhaftes Verhalten*

Der Vermieter einer Wohnung hat nur aus bestimmten gesetzlich normierten Gründen das Recht, die Räumung einer vermieteten Wohnung zu veranlassen (massives Verstoßen gegen den Hausfrieden, vertragswidriger Gebrauch des angemieteten Objektes oder Mietrückstände über einen längeren Zeitraum).

#### *c) Eigenbedarf eines Vermieters*

Eine Mietwohnung kann gekündigt werden, wenn der Vermieter Eigenbedarf geltend machen kann, er selbst oder ein Mitglied seiner Familie berechtigtes Interesse an der Übernahme der Wohnung hat. Auch dieser Kündigungsgrund ist gesetzlich normiert und durch Rechtsprechung interpretiert worden.

## V. Freier und gebundener Markt

Die Zahlungsfähigkeit der Nachfrager entscheidet über die Realisierbarkeit ihres Nachfragewunsches - auch am Wohnungsmarkt. Je nach ökonomischen Möglichkeiten

- ist Eigentumsbildung durchführbar,
- kann Nachfrage am freifinanzierten Markt entwickelt werden,
- ist die Inanspruchnahme eines öffentlich geförderten Angebots notwendig.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Die Fähigkeit bzw. Bereitschaft, einen bestimmten Preis für das Wohnen zu zahlen, ist nicht allein maßgeblich für die Versorgungschancen am Wohnungsmarkt. Auf-

## 1. Eigentumsbildung

Der Erwerb von Wohneigentum orientiert sich an den aus dem Kaufakt resultierenden periodischen Belastungen durch Kapitaldienst (Verzinsung und Tilgung der aufgenommenen Kredite) und den laufenden Kosten des Unterhalts. Diese Belastungen sind als „Miete“ zu kalkulieren und den langfristig erzielbaren Haushaltseinkommen gegenüber zu stellen, um über die Realisierbarkeit der Eigentumsbildung zu entscheiden.<sup>73</sup>

Die Entstehung der Gesamtkosten ist die entscheidende Variable bei der Umsetzung der Nachfrage nach Wohneigentum, da der Eigentümer im Zeitverlauf für Wohnnutzung grundsätzlich nur den Kostenpreis zahlt, d.h. den Preis für das Wohnen, der in der Begleichung der periodisch aus dem Wohneigentum anfallenden Kosten besteht.

## 2. Mietpreis am freifinanzierten Markt

Als freifinanziert gilt der Wohnungsbau, der nicht mit öffentlichen Mitteln subventioniert, also „frei“ von öffentlichen Baudarlehen finanziert wird.<sup>74</sup>

Im Gegensatz zur Miete im öffentlich geförderten Wohnungsbau ist die Miete im freifinanzierten Wohnungsbau als Reaktion auf die Marktverhältnisse und nicht als direktes Ergebnis der Wohnungsbaukosten anzusehen.<sup>75</sup> Bei Vertragsabschluß ist die Preisbildung frei; bei laufenden Mietverhältnissen richtet sich der Preis nach dem System der ortsüblichen Vergleichsmiete, in

---

grund weiterer sozialer Merkmale läßt sich für eine Reihe von Nachfragegruppen ein erschwerter Zugang zum Wohnungsmarkt feststellen, der sich in einem entsprechend niedrigen Versorgungsniveau äußert. Das Zweite Wohnungsbaugesetz enthält in § 26, Absatz 2 Nr. 2 eine Aufzählung solcher Gruppen und fordert für sie eine vordringliche Förderung: kinderreiche Familien, junge Ehepaare, alleinstehende Elternteile mit Kindern (sogenannte „unvollständige Familien“), ältere Menschen und Schwerbehinderte. Soziale Barrieren bestehen darüber hinaus bei einkommensschwachen Haushalten und Ausländern. Staatliche Interventionen gewinnen ihre Berechtigung neben der Sicherung der ökonomischen Leistungsfähigkeit von Haushalten daher auch aus der Sicherung des Marktzugangs für bestimmte Bevölkerungsgruppen.

<sup>73</sup> Im öffentlich geförderten Wohnungsbau können Fördereffekte als Transferleistungen dem Einkommen hinzugezählt werden.

<sup>74</sup> Das heißt nicht, daß der Staat nicht je nach konjunktureller und wohnungsversorgungspolitischer Lage fördernd eingreift (z.B. durch Steuervergünstigungen), nur dürfen damit keine Mietpreisbindungen verknüpft sein.

<sup>75</sup> Die Grundlage für das Mietrecht legen das Bürgerliche Gesetzbuch und das Miethöhegesetz (MHG).

die die Vermietungsakte der letzten drei Jahre einfließen. Vereinbart werden können auch sogenannte Staffelmieten, hierbei wird eine bestimmte Mietentwicklung bei Vertragsabschluß festgelegt.

### 3. Öffentlich geförderter Sektor

Das Gesetz definiert für öffentlich geförderte Wohnungen die Kostenmiete. Die zweite Berechnungsverordnung (II.BV) regelt, wie die Miete zu berechnen ist. Sie setzt sich zusammen aus:

- Kapitalkosten (begrenzter Verzinsung des Eigenkapitals plus Hypothekenzinsen),
- Bewirtschaftungskosten, Abschreibungen, Verwaltungskosten, Betriebskosten, Instandhaltungskosten, Mietausfallwagnis.

Staatliche Subventionen bewirken am öffentlich geförderten Markt im Sinne einer Aufwandssubvention eine Verminderung der laufenden Aufwendungen oder eine Senkung der Kostenmiete durch zinsgünstige Baudarlehen.

Ergänzend zu den obigen Ausführungen ist auf die enge Verknüpfung zwischen regionalen Wohnungsteilmärkten und Bodenbaumärkten hinzuweisen, die auf die Immobilitätseigenschaft des Gutes Wohnung zurückzuführen ist. „Der Boden erweist sich (...) als komplementäres Gut für die Wohnungsproduktion. Die Probleme der Verteilung des Bodens und der Preisprozesse auf dem Bodenmarkt sind somit eng verbunden mit denen der Wohnversorgung.“<sup>76</sup>

## VI. Verbundene Märkte

Die enge Beziehung zu anderen Märkten kommt sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Nachfrageseite zum Tragen.

---

<sup>76</sup> Heuer (1979), S. 67; vgl. zur Verknüpfung von Wohnungs- und Bodenmarkt u.a. Eekhoff (1981), S. 457-462.

## 1. Angebotsseite

Bei der Erstellung eines Baukörpers werden verschiedene Leistungen vorgelagerter Märkte in Anspruch genommen, der Bodenmarkt, der Baumarkt und der Kapitalmarkt.

### *a) Der Bodenmarkt*

Das Gut Wohnen wurde definiert als immobiles Gut und ist somit bodengebunden. Zur Zweckerfüllung ist dieses Gut also auf einen festen Standort angewiesen, der sich i.d.R. in der Verfügungsgewalt des Wohnungseigentümers befindet.<sup>77</sup> Der Investor hat für diese Verfügungsgewalt einen Preis zu bezahlen, der sich entweder auf den Erwerb eines Grundstücks oder auf die Überlassung der Nutzung auf eine Zeit bezieht.<sup>78</sup> Die Entwicklung der Preise für Bodennutzung ist für das Wohnungsangebot bedeutsam, da der Bodenpreis mit 10-15 % in die Gesamtkosten einfließt.<sup>79</sup>

Aber auch die Verfügbarkeit des Bodens ist ein wichtiger Einflußfaktor für das Angebot an Wohnraum. Rationelles Bauen setzt preiswerten Boden voraus.<sup>80</sup>

Insofern steht die Wohnungswirtschaftspolitik vor allem vor zwei Problem-bereichen:

1. der Verfügbarkeit von Bauland und
2. der Entwicklung der Bodenpreise.

---

<sup>77</sup> Ausgenommen werden sollten an dieser Stelle die Formen des Pachtrechts bzw. der Erbpacht, bei der der Eigentümer der Wohnung nicht auch der Eigentümer des Bodens sein muß.

<sup>78</sup> Im ersten Fall ist der Preis mit Vollzug des Kaufaktes zu entrichten, im zweiten als Pacht periodisch und kontinuierlich zu zahlen.

<sup>79</sup> Je nach örtlichen Gegebenheiten ist das erschlossene Grundstück mit 10 bis 30% an den Gesamtkosten beteiligt. *Niffka* (Zentralverband des Deutschen Baugewerbes), auf der Konferenz „Baukosten reduzieren“ vom 2./3.9.1993 nennt einen bundesdeutschen Durchschnitt von 20%.

<sup>80</sup> Grundstücke sind in der Bundesrepublik aufgrund der hohen Rationierungswirkungen der Planung und der aufwendigen Erschließung sehr teuer. Neben einer engagierten und nachfragegerechteren regionalen und lokalen Baulandpolitik bedarf es zusätzlich der Unterstützung der Investoren bei der Durch- und Umsetzung ihrer Projekte. Der Mangel an Investitionsbereitschaft und an Unternehmensleistungen wie Projektentwicklungen geht nicht zuletzt auf den gestiegenen Zeit- und Kostenaufwand, sowie auf das erhöhte Risiko infolge unsicherer und langwieriger Genehmigungsverfahren zurück.

Die Problematik der Verfügbarkeit von Bauland beinhaltet die Frage nach der Bodennutzung, d.h., ob vorhandener Grund und Boden aufgrund politischer Entscheidungen in Bauland umgewidmet und erschlossen werden kann. Tabelle 2 verdeutlicht, daß nur 11,5 % des in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen Gebietes als Siedlungs- und Verkehrsfläche genutzt werden. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche hat sich seit 1950 kontinuierlich erhöht.<sup>81</sup>

*Tabelle 2*  
**Bodennutzung im Bundesgebiet**

Nutzungsart	Alte Länder		Neue Länder		Bundesgebiet insgesamt	
	Insge- samt	Anteil an der Gesamt- fläche	Insge- samt	Anteil an der Gesamt- fläche	Insge- samt	Anteil an der Gesamt- fläche
	1.000 ha	%	1.000 ha	%	1.000 ha	%
Siedlungs- und Ver- kehrsfläche	3.045	12,2	1.074	9,9	4.119	11,5
Landwirt- schaftsflä- che	13.355	53,7	6.171	57,0	19.526	54,7
Waldfläche	7.401	29,8	2.983	27,5	10.384	29,1
Wasserflä- che	450	1,8	314	2,9	764	2,2
Sonstige Flächen	610	2,5	291	2,7	901	2,5
Gesamt- fläche	24.861	100,0	10.833	100,0	35.694	100,0

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR 1990: Statistisches Bundesamt, Flächenerhebung 1989<sup>82</sup>

Anmerkung: Daten ergeben sich für die neuen Länder als Restgröße: von der Wirtschaftsfläche werden abgezogen: Land- und forstwirtschaftliche Nutzfläche, Wasserfläche und sonstige Flächen (Korbweidenanlagen, Ödland, Unland, Abbauland)

<sup>81</sup> Wobei der statistische Begriff Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht mit einer totalen Versiegelung der Landschaft gleichzusetzen ist, denn darunter fallen nicht nur die Gebäude-, sondern auch die Frei- und Verkehrsflächen und nicht zuletzt die Erholungsflächen wie Grün- und Parkanlagen. Vgl. *Jenkis* (1996b), S. 345-346.

<sup>82</sup> *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau*, Baulandbericht 1993, Bonn, Oktober 1993, S. 2.

Das Recht zur Bebauung von Grundstücken ist in der Bundesrepublik in eine Normenordnung eingebunden, welche die Bebauungsmöglichkeiten aufgrund planerischer Entscheidungen zuweist. Anders als bei anderen Gütern des marktwirtschaftlichen Systems wird das Angebot an Baugrundstücken erst und nur durch öffentliche Planung hervorgebracht. Das Bundesverfassungsgericht betont die besondere Bedeutung des Bodens als Vermögensgut, so verbiete es die Unvermehrbarkeit des Bodens „(...) seine Nutzung dem unüberschaubaren Spiel der freien Kräfte zu überlassen (...)“.<sup>83</sup> Eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Belange der Allgemeinheit beim Boden weit stärker in den Vordergrund zu stellen, als bei anderen Vermögensgütern.

Im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland verfügen die Gemeinden über eine nahezu uneingeschränkte Planungshoheit; bei der Bereitstellung von Baugrundstücken existiert faktisch ein Quasi-Monopol. Von den gemeindlichen Planungsinstanzen in eigener Verantwortung aufgestellte Bauleitpläne<sup>84</sup> müssen sich lediglich an den Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung orientieren, die die Bodennutzung durch Festsetzung von Infrastruktureinrichtungen und Funktionsräumen großräumig verteilt. Der Grundsatz des nur noch planmäßigen Bauens bewirkt eine Rationierung von Bebauungsmöglichkeiten, wodurch es abhängig von der jeweiligen Ausrichtung kommunaler Baulandpolitik zu Preissteigerungseffekten unterschiedlichen Umfangs kommt. Beplante Grundstücke erfahren i.d.R. hohe Wertsteigerungen. Die größte Unzulänglichkeit des deutschen Bodenmarktes ist darin zu sehen, daß die planungsbedingten Wertsteigerungen fast ausschließlich den betreffenden Grundstückseigentümern zugute kommen, während die Erschließung des Planungsgebietes mit technischer und sozialer Infrastruktur erhebliche öffentliche Mittel erfordert. Zudem besteht bei weiterer Verknappung des Baulandes Aussicht auf Wertsteigerung für den Grundstückseigentümer. Unter diesen Umständen verspüren Eigentümer oftmals wenig Neigung beplante Grundstücke zügig am Markt zu veräußern, um Bauwilligen eine rasche Realisierung ihrer Investitionswünsche zu ermöglichen.

Neben der Verfügbarkeit von Wohnbauland sind die Bodenpreise von erheblicher Bedeutung für den Wohnungsneubau. Das Horten von Bauland wird noch durch das Steuer- und Abgaberecht erleichtert. Die Grundsteuer auf unbebaute Grundstücke beträgt i.d.R. weniger als ein Prozent des Verkehrswertes.

---

<sup>83</sup> Beschluß vom 12.1.1967, *BVerfGE* 21, S. 73.

<sup>84</sup> Durch den Flächennutzungsplan als Rahmenplan und die darin eingebundenen verbindlichen Bebauungspläne wird per Ortsgesetz verbindlich festgelegt, auf welchen Grundstücken gebaut werden darf.



tes. Wertsteigerungen fallen weitestgehend steuerfrei an. Angesichts von Planungsgewinnen, die in attraktiven Lagen pro Jahr wesentlich höher sein können als das Zinsniveau, wären selbst kreditfinanzierte Grundstücke noch mit Gewinn zu halten.<sup>85</sup> Die Attraktivität einer baulichen Nutzung schmälert sich statt dessen für potentielle Investoren bzw. Bauherren zum Teil durch hohe Investitionskosten, unsichere Vertragserwartungen und durch die Besteuerung der Erträge.<sup>86</sup>

Insgesamt ist jedoch zu berücksichtigen, daß der Umfang ausgewiesenen Baulandes unmittelbaren Einfluß auf die Preissteigerungserwartungen hat und damit die Bereitschaft zum Verkauf zur Bebauung dämpft bzw. steigert. Die „Marktmacht“ der Grundstückseigentümer ist nicht festgeschrieben, sie kann durch eine expansive Baulandpolitik zurückgedrängt werden. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Spezifik des Bodenmarktes einen ausreichenden Anbieterwettbewerb verhindert und somit extensive Nutzungen und Verschwendung von Standortpotentialen begünstigt. Grundstückseigentümern eröffnet sich zum einen ein ewiges Nutzungsrecht, das sie vor Wettbewerb schützt, und zum anderen werden ihnen durch die Planung zusätzlich rationierte Nutzungsmöglichkeiten zugewiesen, die nicht beliebig vermehrt werden können.<sup>87</sup> Generell wird nicht nur in der Wohnungswirtschaft, sondern auch in der Politik die Bodenpreissteigerung beklagt, allerdings sind pauschale Aussagen problematisch, da sich die Preissteigerung in den einzelnen Gebieten unterschiedlich gestaltet,<sup>88</sup> tendenziell verläuft sie in hohen Preisniveauräumen, die mit Agglomerationsräumen identisch sind, besonders hoch, während es in Gebieten niedrigeren Preisniveaus im beobachteten Zeitraum zwischen 1980 und 1991/92 sogar zu einem Preisrückgang kam.<sup>89</sup> Allerdings liefert der Vergleich zwischen dem Index für Baulandpreise und den Indizes für Wohngebäude, der Lebenshaltung und dem verfügbaren Einkommen das Ergebnis, daß das Einkommen stärker gestiegen ist.<sup>90</sup>

---

<sup>85</sup> Vgl. *Pfeiffer* (1992), S. 1.

<sup>86</sup> Die Spekulation mit unbebautem Land führt dazu, daß selbst dort, wo Baulücken und neu erschlossene Baugebiete ausreichendes Baulandpotential bieten, Verknappung herrschen kann.

<sup>87</sup> Vgl. *BmBau* (Hrsg.) (1994), S. 155 f.

<sup>88</sup> Vgl. hierzu auch ausführlicher *Jenkis* (1996b), S. 348.

<sup>89</sup> Vgl. *Jenkis* (1996b), S. 348.

<sup>90</sup> Vgl. *Dieterich* (1994), S. 354.

*Tabelle 3*  
**Entwicklung der Baulandpreise und Lebenshaltungskosten  
in den westlichen Bundesländern 1980-1992**

Jahr	Baulandpreise für baureifes Land		Preisindex für Wohngebäude	Lebenshaltungskosten	verfügbares Einkommen
	DM / qm	Index	Index *	Index *	Index
1980	82,01	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	96,07	117,1	105,8	106,4	105,9
1982	111,51	136,0	108,9	112,0	108,7
1983	119,91	146,2	111,2	115,7	112,6
1984	121,95	148,7	114,0	118,4	117,9
1985	116,09	141,6	114,4	120,8	122,3
1986	121,07	147,6	116,0	120,5	126,6
1987	126,08	153,7	118,2	120,7	132,0
1988	127,74	155,8	120,7	122,0	137,8
1990	126,44	154,2	125,2	125,5	145,2
1991	124,19	151,4	133,2	128,9	159,3
1992	125,41	152,9	142,2	133,5	170,8
1993	124,57	151,9	150,2	138,8	178,0

\*Basisjahr 1985, auf 1980 = 100 umgerechnet

Quelle: Dieterich, H.: Bodenmarkt und Bodenpolitik, in: Kühne-Bühning, L./Heuer, J.H.B.: Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 3.Aufl., Frankfurt-Hamburg 1994, S. 354.

### *b) Der Baumarkt*

Ist ein bestimmtes Grundstück vorhanden und so die Nachfrage am Bodenmarkt als Voraussetzung für die Realisierung einer Investitionsabsicht im Wohnungsbau, so wird im nächsten Schritt durch den Investor Nachfrage auf dem Markt für Bauleistungen entwickelt. Die Baukosten besitzen im Rahmen der Gesamtherstellungskosten eines Bauwerks das größte Gewicht.

Ein Blick auf die Zusammensetzung der Gesamtkosten gibt Aufschluß darüber, welche Bestandteile bestimmenden Einfluß auf die Höhe der insgesamt aufzubringenden Investitionssumme haben und somit über die größten Kosteneinsparungspotentiale verfügen. Die für die Kostengliederung maßgebliche

DIN-Norm<sup>91</sup> unterscheidet hier in erster Linie nach den Grundstücks- und Erschließungskosten, den bei der Erstellung des Bauwerkes anfallenden Kosten (Rohbau, Ausbau, Installation)<sup>92</sup> sowie den unter Baunebenkosten zusammengefaßten Kosten der Planung, Finanzierung<sup>93</sup> und Bauüberwachung.

Die nachzufragenden Bauleistung ist also nur ein Teilbereich der Bauwirtschaft. Diese umfaßt drei Marktbereiche:

- den Markt für Planungsleistungen,
- den Markt für Herstellungsleistungen,
- und den Markt für Bauleistungen bzw. den Baumarkt.<sup>94</sup>

Auf dem Markt für Planungsleistungen werden „geistige Prozesse“ gehandelt, „deren Durchführung und deren Nutzung einen engen Kontakt zwischen Leistungsgeber (Planer) und Leistungsnehmer (Bauherr) bedingen.“<sup>95</sup>

Der Markt für Herstellungsleistungen ist dadurch gekennzeichnet, daß hier Planungs- und Bauleistungen als Einheit verkauft werden. (Das typische Beispiel hierfür ist das Fertighaus.)

Der Baumarkt umfaßt die Summe aller regionalen und sektoralen Märkte, auf denen sich Anbieter und Nachfrager nach Bauleistungen verschiedener Art treffen. Entscheidend für die Preisbildung auf dem Baumarkt sind Baukosten, Baunutzungskosten und Baupreise.<sup>96</sup> Auch der Baumarkt „gehört wie der Bodenmarkt zum Typ des unvollkommenen Marktes, der sich dadurch auszeichnet, daß die Angebots- und Nachfragebeziehungen durch sachliche und regionale Einflüsse und Präferenzen nicht zu einer einheitlichen Preisbildung tendieren. Das liegt darin begründet, daß sowohl eine Homogenität der Leistung nicht gegeben ist als auch von einer völligen Markttransparenz oder absoluten Konkurrenzsituation der Anbieter und der Nachfrager nicht gesprochen werden kann“.<sup>97</sup>

---

<sup>91</sup> Vgl. *Deutsches Institut für Normung e.V.*, DIN 276, (1993), S. 3-13.

<sup>92</sup> Oftmals werden diese Kosten als reine Baukosten bezeichnet.

<sup>93</sup> Finanzierungskosten werden bei den nachfolgenden Betrachtungen nicht berücksichtigt, da sie objektive Kostenvergleiche verzerren.

<sup>94</sup> Vgl. *Jenkins* (1994), S. 35.

<sup>95</sup> *Pfarr* (1984), S. 288.

<sup>96</sup> Die Preise für Bauleistungen müssen aus zwei Blickwinkeln gesehen werden: Aus Sicht der bauausführenden Wirtschaft stellen sie Verkaufs- oder Absatzpreise dar, aus der Sicht der Bauherren handelt es sich um Einkaufs- oder Beschaffungspreise für Bauleistungen.

<sup>97</sup> *Heuer* (1967), S. 26

Wie verschiedenen Kostenaufschlüsselungen entnommen werden kann,<sup>98</sup> beträgt der Kostenanteil des erschlossenen Grundstücks je nach örtlicher Gegebenheit, Gebäudeform und Bauweise ca. 20 - 30 % an der Gesamtinvestition, während Bauwerks- und Baunebenkosten durchschnittlich mit etwa 50 % bzw. 15 % beteiligt sind. In Abbildung 4 ist die Kostenverteilung am Beispiel eines Einfamilienreihenhauses mit zugrundegelegten Gesamtkosten von 350 TDM dargestellt.

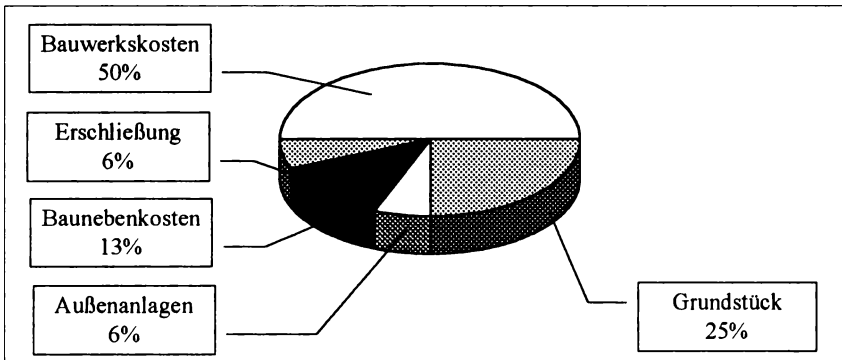


Abb. 4: Kostenverteilung eines Einfamilienreihenhauses

Quelle: BmBau (Hrsg.) (1994), S. 5

Vielfach ist festzustellen, daß der traditionelle Rahmen der Grundstückskosten erheblich überschritten wird. Dies wird auch durch Tabelle 4 verdeutlicht.

In einer von der Bundesarchitektenkammer erstellten Modellrechnung wird hier die Gesamtkostenentwicklung eines im Jahre 1957 erbauten Hauses in Aachen untersucht. Auffallend ist, daß die Grundstückskosten im betrachteten Zeitraum fast neunmal stärker gestiegen sind, als die Bauwerkskosten. Ihr Anteil an den Gesamtkosten beträgt im Jahre 1993 fast 45 %. Gestiegene Ausstattungsstandards, sowie bautechnische Anforderungen wirken hier ebenfalls in nicht zu unterschätzendem Umfang kostentreibend. Wenn auch die dargestellten Kostenrelationen nicht uneingeschränkt zu verallgemeinern sind, so spiegeln sie dennoch den allgemeinen Trend wider.

<sup>98</sup> Vgl. Jokl (1995), S. 404

**Tabelle 4**  
**Gesamtkostenentwicklung eines Wohngebäudes**

(in DM)	Neubau 1957	das gleiche Haus 1993 erbaut		
		Normen und Aus- stattung von 1957	heutige Normen	heutige Normen und Aus- stattung
Bauwerkskosten	60000	323000	357000	403000
Baunebenkosten	7350	47300	52200	65500
Grundstück (500 qm)	6500	380000	380000	380000
Gesamtkosten	73850	750300	789200	848500

Quelle: nach Nußberger, J. / Röttgermann, L. u.a. (1994), S. 4.

Der drastische Anstieg der Baulandpreise verläuft abgekoppelt von Lohn- und Lebenshaltungskosten (vergleiche Abbildung 5). Die Kosten des Bauwerkes sind hingegen hinter den Lohnkosten zurückgeblieben. Dies ist insofern beachtlich, als der Wohnflächenkonsum im Zeitablauf kontinuierlich zugenommen hat und zugleich deutliche Standard- und Ausstattungsverbesserungen auf breiter Ebene erfolgt sind.

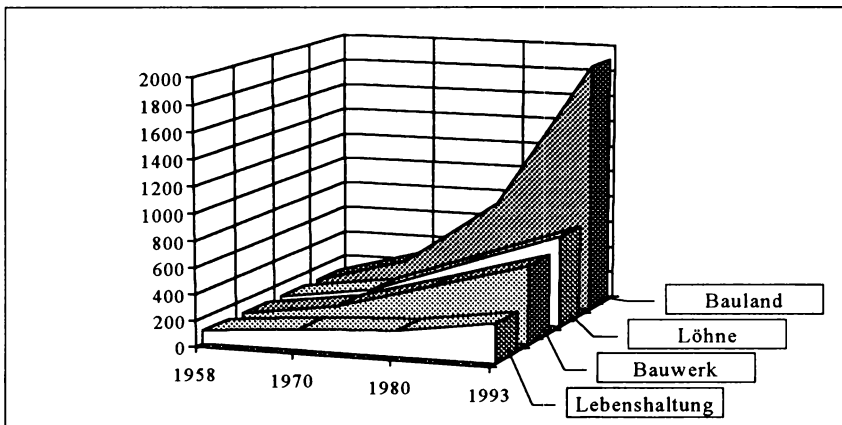


Abb. 5: Die prozentuale Entwicklung der Baulandpreise und  
der Bauwerkskosten von 1958 bis 1993

Quelle: Nußberger, J. / Röttgermann, L. u.a. (1994), S. 2.

### c) Der Kapitalmarkt

Auf die wohnungswirtschaftlichen Investitionen übt der Kapitalmarkt einen großen Einfluß aus. Durch die hohe Quote der Fremdkapitalfinanzierung wohnungswirtschaftlicher Investitionen hat der Zins als Kostenfaktor eine entscheidende Bedeutung. Im Wohnungsbau sind die Voraussetzungen für eine Zinsabhängigkeit vorhanden:

- durch relativ hohe Investitionskosten ist der Wohnungsbau auf eine Kreditfinanzierung angewiesen;
- die lange Lebensdauer einer einmal erstellten Wohnung bindet das investierte Kapital langfristig;
- die Kapitalumschlaggeschwindigkeit ist gering, da das investierte Kapital nur allmählich in Form von Mieten aus der Investition herausgelöst werden kann;
- die Zinskosten haben einen relativ hohen Anteil an den gesamten laufenden Aufwendungen, so daß die Zinshöhe bei gegebener Preissituation den erzielbaren Ertrag determiniert;
- im Bereich der Eigentumsmaßnahmen bildet die aus dem Kapitaldienst resultierende monatliche Belastung im Vergleich zum tatsächlichen oder erwarteten Einkommen die Grenze der Realisierbarkeit einer Investition.

Langfristig sind die Kapitalmarktbedingungen die entscheidende Größe für den Umfang der Wohnungsbautätigkeit. Der Zusammenhang zwischen Zins und Bautätigkeit läßt sich unmittelbar an den Darlehenszugängen und Auftrageingängen im Wohnungsbau nachvollziehen.<sup>99</sup>

Unterschiede zwischen den Anbietern von Finanzierungsmitteln (Finanzierungsinstitute) ergeben sich bezüglich der Struktur und der Herkunft ihrer Refinanzierungsmittel, aber auch durch ihre eigentliche Zweckbestimmung. Folgende Anbietergruppen befassen sich heute im wesentlichen mit der Finanzierung von Wohnungsbauinvestitionen: öffentlich-rechtliche Kreditinstitute,

---

<sup>99</sup> Vgl. zu den konjunkturellen Bestimmungsgründen von Wohnungsbauinvestitionen Döpke (1996), S. 300-317. Diese ökonometrische Analyse zeigt, daß die Wohnungsbauinvestitionen in Deutschland vom Wohnungsbestand pro Kopf, vom verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und von der Relation aus dem Gegenwartswert der erwarteten Mieteinnahmen zu den Baupreisen bestimmt wird.

private Hypothekenbanken, Universalbanken,<sup>100</sup> Versicherungs- und Sozialversicherungsträger, Bausparkassen und Finanzierungsverbände.<sup>101</sup>

## 2. Nachfrageseite

Auf der Nachfrageseite gibt es verbundene Märkte, die Produkte zur Ausgestaltung und Organisation des Wohnvollzugs bereitstellen. Neu- bzw. Ersatzbeschaffungen werden von den Haushalten bevorzugt zu Zeitpunkten vorgenommen, in denen Wohnungswechsel vollzogen werden. Auch ansonsten besteht von Seite der Wohnungseigentümer eine rege Nachfrage nach Produkten der verbundenen Märkte.<sup>102</sup>

Neben diesen direkten Beziehungen bestehen auch indirekte Wirkungen auf andere Märkte, die aus der speziellen Situation der Preisbildung resultieren. Die Reglementierung des Preisbildungsprozesses am Mietwohnungsmarkt in der Nachkriegszeit bewirkte, daß die Nachfrager eine Rente bezogen, die aus der Differenz der reglementierten Miete und Marktmiete bei freier Preisbildung resultierte. Die Mieten rangierten unterhalb des tatsächlichen Kostenniveaus, bei marktmäßiger Preisbildung unter Berücksichtigung der Knappheitsverhältnisse hätten sich höhere Preise für Wohnnutzung entwickeln müssen. Diese so gebildeten Renten halfen, den Lebensstandard zu finanzieren.

## VII. Zusammenfassung der Besonderheiten des Wirtschaftsgutes Wohnen

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, daß sich das Wirtschaftsgut Wohnung durch die von ihm ausgehende Nutzungsleistung und durch seine typischen Besonderheiten von anderen Gütern unterscheidet.<sup>103</sup> Für beide Sei-

<sup>100</sup> Kreditbanken, Genossenschaftsbanken und Sparkassen.

<sup>101</sup> Öffentlich-rechtlicher Sektor, Genossenschaftssektor, Großbanksektor.

<sup>102</sup> Beispiele sind in diesem Zusammenhang die Möbelbranche, Märkte für Haushaltselektrogeräte, für Unterhaltungselektronik sowie für etliche Baumärkte, in denen Artikel für eigene Handwerksarbeiten angeboten werden.

<sup>103</sup> Dennoch mangelt es an einer ökonomischen Fundierung und Abgrenzung zwischen den beiden Komponenten Wirtschafts- und Sozialgut. (1) Das Gut Wohnung ist unabhängig vom Wirtschaftssystem und den darin enthaltenen normativen Wertvorstellungen ein Wirtschaftsgut, denn die Grundstücks-, Erschließungs-, Bau-, Kapital-, Bewirtschaftungs- und Verbrauchskosten fallen an und sind zu decken. Deckt der Mieter diese Kosten nicht über die von ihm entrichtete Miete, werden staatliche Subventionen notwendig. Davon zu unterscheiden ist die (2) Nutzung des Gutes Wohnen,

ten der Marktteilnehmer ergeben sich daraus Verhaltensweisen, die zu ganz bestimmten Reaktionsmustern führen.

### 1. Anbieterseite

Wohnungsanbieter müssen hohe Anfangsinvestitionen leisten, deren Rückfluß aufgrund der langen Lebensdauer von Wohnungen nur sehr langsam erfolgt. Die relativ hohen Produktionskosten werden von den Anbietern nicht allein durch Eigenkapital finanziert. Der bei der Wohnungsbaufinanzierung relativ hohe Fremdkapitalanteil führt zu einer engen Verbindung zwischen Wohnungs- und Kapitalmarkt, wobei die Konditionen für Fremdmittel als Kostenfaktoren sowohl im Bestands- als auch im Neubaubereich Einfluß auf die Investitionstätigkeit nehmen.

Im Wohnungsbau findet man langfristige Investitionsentscheidungen. Das gilt für Anbieter, die das geplante Objekt langfristig vermieten wollen. Die Einkünfte aus der Vermietung fließen - dauerhafte Vermietung unterstellt - mit dem Beginn der Nutzungsphase zwar periodisch, aber in relativ großen Zeiträumen, während zu Beginn der Investition ein hoher Kapitalbedarf erforderlich ist. Eine kurzfristige Verwertung des investierten Kapitals ist nur durch Verkauf möglich. (In diesem Fall geht das Problem der langfristigen Kapitalbindung und Verwendung auf den Käufer über.) Der Investitionszeitraum ist aufgrund der langen Lebensdauer einer Wohnung nur schwer überschaubar. Im Vergleich zu anderen Güterinvestitionen liegt diesem Wirtschaftsgut eine verhältnismäßig lange Amortisationsdauer zugrunde. Es besteht Unsicherheit hinsichtlich der langfristigen Entwicklung der Nachfrage, des übrigen Angebots und der Preise. Damit ist die Kontinuität der erwarteten Erträge in Frage zu stellen. Die Unsicherheit wächst noch durch möglicherweise im Zeitverlauf eintretende Veränderungen der Wohngewohnheiten bzw. Wünsche.

Wohnungsanbieter sind nicht in der Lage kurzfristig auf Veränderungen in der Wohnungsnachfrage zu reagieren; einerseits aufgrund der oben beschriebenen time-lags zwischen Änderung der Marktsituation, Planung und Bauherstellung und andererseits aufgrund der Langlebigkeit der einmal erstellten Wohnungen, die nicht sofort aus dem Markt genommen werden können, wenn die Nachfrage und damit die Preise zurückgehen. Die Folge sind Leerstände

---

die ganz oder teilweise ein Sozialgut sein kann. Dies ist eine politische Entscheidung, die auf normativen Wertvorstellungen beruht. In dieser Entscheidung ist festzulegen, für welche Personenkreise die Sozialgut-Regelung gelten soll.



und daraus resultierender Ausfall von Mieteinnahmen. Allerdings fallen nichtverbrauchsabhängige Kosten trotzdem an. Es entstehen also lange Reaktionszeiten. Der größte Teil des vorhandenen Angebotsstocks ist durch Verträge mit zumeist fixierten Kündigungsfristen und der Festlegung der Höhe von Mieten gebunden. Im Hinblick auf Mietpreiserhöhungen bestehen rechtliche Rahmenbedingungen, die sowohl Ausmaß als auch Zeitraum für die Erhöhung festlegen.<sup>104</sup>

Wohnungswechsel<sup>105</sup> verursachen auf der Anbieterseite Transaktionskosten, die bei der Suche nach neuen Mietern und dabei evtl. vorhandenen kurzfristigen Leerständen entstehen.

Der alterungsbedingte Gebrauchswertverlust, wie auch die Diskrepanzen zwischen den Eigenschaften des Wohnungsbestandes und den am Markt nachgefragten Qualitätsstandards können von den Anbietern durch Bestandsinvestitionen überwunden werden.

Wohnungswirtschaftliche Neuinvestitionen setzen die Existenz von bebaubaren Grund und Boden voraus. Außerdem ist die Präsenz weiterer Inputs, wie Straßenanschluß, Energie und Wasserversorgung sowie Kanalisation von wesentlichem Einfluß auf die Investitionsentscheidung.<sup>106</sup> Auch Investitionen in das Wohnumfeld können den Wert des eigenen Grundstücks steigern. Hierbei handelt es sich um komplementäre Investitionen, über die nicht der einzelne Anbieter, sondern die Kommunen entscheiden.

## 2. Nachfragerseite

Für die Wohnungsnachfrager ist das Wohnen ein Grundbedürfnis, dessen Befriedigung zur Sicherung ihrer geistigen und biologischen Existenz unerläßlich ist. Hieraus resultiert die Dringlichkeit, die das Wohnen innerhalb der Bedürfnisstruktur eines Haushaltes besitzt.<sup>107</sup> „Die Nachfrager haben praktisch keine Möglichkeit der Substitution.“<sup>108</sup> Zwar bestehen Unterschiede in bezug auf Zeitpunkt und Qualität der Bedürfnisbefriedigung, doch existieren weder

<sup>104</sup> Vgl. hierzu *Kühne-Büning* (1994), S. 285 ff.

<sup>105</sup> Aus der Langlebigkeit der Wohnungen resultiert, daß sie von mehr als nur einer Generation von Bewohnern genutzt werden; darüber hinaus verursachen sich ändernde Wohngewohnheiten und Vorstellungen über das Wohnen Diskrepanzen zwischen den Eigenschaften der jeweils bewohnten Wohnung und den Ansprüchen ihrer Bewohner.

<sup>106</sup> Vgl. *Stahl* (1981), S. 13.

<sup>107</sup> Vgl. *Lütge* (1949), S. 32.

<sup>108</sup> *Knauer* (1968), S. 23.

Ersatzgüter noch ist auf Dauer eine zeitliche Aussetzung des Bedarfs denkbar. Die Wohnung gehört zu dem „starrten Bedarf“<sup>109</sup> eines Haushaltes.

Tabelle 5

**Miet- und Eigentümerwohnungen in Mio. Wohnungen<sup>110</sup> 1987 (Bundesrepublik)**

	Insgesamt	Wohngebäude mit 1 oder 2 Wohnungen	Wohngebäude mit 3 oder mehr Wohnungen	in sonstigen Gebäuden mit Wohnraum
Eigentümerwohnungen	9,9	8,4	1,4	0,1
Mietwohnungen	15,4	3,7	11,3	0,4
	25,3	12,1	12,7	0,5

Quelle: Gebäude- und Wohnungszählung 1987, Statistisches Bundesamt, Sachgebietstabelle W1.

Aus den verschiedenen Arten der Befriedigung des Wohnbedarfs ergibt sich eine Strukturierung der Wohnungsteilmärkte nach verschiedenen Arten der Nachfrage. Bei der Nachfrage nach Wohneigentum handelt es sich um die Nachfrage nach Beständen (stock demand), während sich die Nachfrage nach Mietwohnungen auf Dienstleistungen (Nutzungsleistungen) dieser Bestände bezieht (flow demand).

Tabelle 6

**Selbstgenutztes Wohneigentum in den alten und den neuen Bundesländern (Angaben in % der Befragten)**

	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
Mietwohnung	57,9	76,6
Eigentum	39,8	22,2
Untermiete	2,3	1,2

Quelle: Gerlach, Malik, Osenberg und Schwandt (1991), S. 269.

<sup>109</sup> Kornemann (1973), S. 20, wobei diese Aussage nur für den Grundbedarf gilt. Diesem Sachverhalt entspricht eine Trennung zwischen normativem und subjektivem Bedarf. Der normative Bedarf kann als eine politische Definition des Grundbedarfs gesehen werden. Indem der normative Bedarf z.B. eine bestimmte qm-Wohnfläche pro Person festlegt, wird der Begriff des Grundbedarfs operationalisiert. Die grundsätzliche Notwendigkeit und die Definition eines Mindeststandards der Wohnungsversorgung, der in jedem Fall zu sichern ist, bestimmen den Rahmen für ein Engagement des Staates im Bereich des Wohnungsmarktes durch wohnungspolitische Maßnahmen.

<sup>110</sup> Bewohnte Wohnungen, ohne Wohnheime, Freizeitwohnungen Wohnungen ausländischer Streitkräfte.

Nach einer Umfrage der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) 1990 wohnen die meisten Deutschen zur Miete: in den alten Bundesländern sind dies 57,9 % und in den neuen Bundesländern 76,6 %. Sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern hat das Wohnen zur Untermiete eine nur geringe Bedeutung.

Viele Haushalte ziehen die Anmietung von Wohnraum dem Erwerb vor. Das Konsumgut Wohnung kann:

- gemietet werden (Anbieter überläßt dem Nachfrager die Wohnnutzung),
- als Untermieter genutzt werden, wobei der Anbieter der Dienstleistung mit dem Nachfrager einer Mietwohnung (Hauptmieter) identisch ist,
- durch Kauf aus dem Bestands- oder Neubaumarkt erworben werden,
- zeitlich befristet gemietet werden, in Verbindung mit einer Verkaufszusage (Mietkauf),
- zur Befriedigung des Wohnbedarfs durch Neubau eines Hauses und damit verbundener Nachfrage auf vorgelagerten Märkten (Boden-, Bau- und Finanzmarkt) erworben werden.

Die Haushalte werden mit Veränderungen ihrer Wohnbedürfnisse konfrontiert.<sup>111</sup> Aus diesem Prozeß können sich Diskrepanzen zwischen den Eigenschaften der jeweils bewohnten Wohnung und den im Zeitablauf sich ändernden Anforderungen an die Wohnung ergeben, die entsprechend Anpassungen der Nachfrage erfordern. Meist ist der Haushalt, da er nur relativ selten am Wohnungsmarkt in der Rolle des Nachfragers aktiv wird, nur unzureichend über das vorhandene Angebot informiert. Gründe dafür sind die Heterogenität des Gutes, die räumliche Dispersion des Marktes und die Kosten und Schwierigkeiten, die mit der Erlangung von Marktinformationen verbunden sind. Die auf dem Wohnungsmarkt möglichen Veränderungen der Angebots- und Preissituation können bei den Bewohnern Marktunsicherheit hervorrufen.<sup>112</sup> Reagiert ein Haushalt auf Veränderungen des Marktes, der Haushaltsgröße oder des Einkommens durch einen Wohnungswechsel, entstehen ihm Such-, Kontrakt- und Umzugskosten.

---

<sup>111</sup> Die verschiedenen Stadien der Haushaltsentwicklung beginnen mit der Haushaltsgründung und nehmen ihren Verlauf über Haushaltsvergrößerungen, -verkleinerungen bis zur Haushaltsauflösung. Veränderungen in der wirtschaftlichen Situation und den Konsumgewohnheiten kommen hinzu.

<sup>112</sup> Diese Unsicherheit bezieht sich im wesentlichen auf steigende Wohnkosten aufgrund von Modernisierungsmaßnahmen, Wohnraumkündigungen wegen Eigenbedarf des Vermieters u.ä.

Besonderheiten aus Sicht der Anbieter	Besonderheiten aus Sicht der Nachfrager
<ul style="list-style-type: none"> <li>• hohe Anfangsinvestitionen</li> <li>• langfr. Investitionsentscheidungen</li> <li>• Unsicherheit</li> <li>• lange Reaktionszeiten</li> <li>• hohe Transaktionskosten</li> <li>• Bestandsinvestitionen</li> <li>• Abhängigkeit der Investitionsentscheidung von wichtigen Inputs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fehlende Substitutionsmöglichkeiten</li> <li>• verschiedene Nachfragearten</li> <li>• fehlende Marktübersicht</li> <li>• Veränderlichkeit der Wohnbedürfnisse</li> <li>• Unsicherheit</li> <li>• Anpassungskosten</li> <li>• wohnungsexterne Bedingungen</li> </ul>

Abb. 6: Besonderheiten des Gutes Wohnung aus Sicht der Marktparteien

In den vorhergehenden Ausführungen sind die Spezifika des Gutes Wohnung und die der Wohnnutzung aus Sicht der Marktparteien erörtert worden; letztlich sind sie verantwortlich dafür, daß der Wohnungsmarkt und gleichermaßen die auf diesem Markt ablaufenden Prozesse - im Vergleich zu anderen Märkten - von Besonderheiten geprägt sind.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufspaltung in eine Vielzahl regionaler und sektoraler Teilmärkte</li> <li>• Fehlende bzw. begrenzte Markttransparenz</li> <li>• geringe Elastizität hinsichtlich der Anpassung an Marktänderungen auf beiden Marktseiten</li> <li>• Bestandsmärkte mit vertraglichen Bindungen durch bestehende Mietverträge</li> <li>• Interdependenz zu vorgelagerten Märkten</li> <li>• Abhängigkeit von benachbarten Wirtschafts- und Politikbereichen</li> </ul>
---

Abb. 7: Marktbezogene Besonderheiten

## **C. Effizienz staatlicher Tätigkeit - Marktversagen vs. Staatsversagen**

*„Die Ergebnisse der beobachtbaren Wirtschaft werden häufig voll unfänglich dem marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzip zugerechnet. Fehlleistungen, seien sie nun Folge marktwirtschaftlicher Prinzipien oder marktstörender Eingriffe, werden dann dem Markt angelastet. Mit dem Hinweis auf die heutigen Verhältnisse kann beispielsweise vertreten werden, daß der „Markt“ als Koordinationsmechanismus im Wohnungssektor versage, womit man neue, schärfere staatliche Eingriffe begründet. In Wirklichkeit gehen aber mit großer Wahrscheinlichkeit mehr Mängel auf exogene Marktstörungen als auf das marktwirtschaftliche Prinzip zurück. Diese Vermischung von beobachtbaren Marktverhältnissen und marktwirtschaftlichem Ordnungsprinzip hat zur Folge, daß um so stärker nach staatlichen Eingriffen gerufen wird, je mehr Schaden die betreffenden Eingriffe bereits angerichtet haben.“<sup>1</sup>*

### **I. Besonderheiten des Wohnungsmarktes und soziale Marktwirtschaft**

Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland ist durch ordnungspolitische Kriterien der sozialen Marktwirtschaft geprägt,<sup>2</sup> deren Aufgabe darin besteht, eine sinnvolle Synthese zwischen der Freiheit des einzelnen hinsichtlich seiner wirtschaftlichen Entscheidungen und den Belangen der sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen zu finden. Die freie, auf Wettbewerb basierende Wirtschaft wird durch entsprechende wirtschafts- und sozialpolitische Interventionen korrigiert aber im Prinzip nicht außer Funktion gesetzt. Aus dieser Sicht sind zwei Fragen von besonderem Interesse, ob und inwieweit

---

<sup>1</sup> Hauser/Buhofer (1984), S. 12.

<sup>2</sup> Vgl. Müller-Armack (1956), S. 13. Der ursprünglich als „dritter Weg“ gekennzeichnete ordnungspolitische Ansatz wurde nach der Währungsreform 1948 in der Bundesrepublik Deutschland zu einer wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption entwickelt. Der Begriff „soziale Marktwirtschaft“ wurde für diesen Weg von Müller-Armack geprägt. Lowinski (1964), S. 24 ff. zeigt die klassischen Prämissen der sozialen Marktwirtschaft und die daraus resultierenden Konsequenzen auf.

- die beim Gut Wohnung bestehenden Besonderheiten die tendenzielle Entwicklung eines Marktgleichgewichtes stören oder verhindern (Marktversagen) und ob
- der Staat aufgrund einer sozialbedingten Schutzfunktion in das marktwirtschaftliche Geschehen eingreift, und inwiefern er tatsächlich Anpassungsprozesse des Wohnungsmarktes sinnvoll korrigiert.

Die vorliegende Untersuchung problematisiert zunächst die Legitimation staatlicher Interventionen im Wohnungssektor in einer marktwirtschaftlichen Ordnung (Kapitel C); indem untersucht wird, ob Marktversagen auf dem Wohnungsmarkt zu diagnostizieren ist. Desweiteren soll die Theorie des Staatsversagens in Erwägung gezogen und näher dargestellt werden (Kapitel C).

Das dann folgende Kapitel D stellt die wohnungspolitischen Ziele und die eingesetzten Instrumente kurz dar und liefert eine normative volkswirtschaftliche Beurteilung der wohnungspolitischen Instrumente anhand eines geeigneten Zielsystems. Analysiert werden dabei die ökonomischen Auswirkungen auf Wohnraumangebot und -nachfrage. Betrachtet wird der Kreis der Begünstigten und der Benachteiligten dieser Politik. Schließlich wird untersucht, ob der Staat tatsächlich den Wohnungsmarkt in sinnvoller Weise korrigiert, oder ob die beobachtbaren Fehlleistungen nicht gerade auf die marktstörenden Eingriffe zurückzuführen sind.

Abschließend (Kapitel E) zeigt diese Arbeit marktkonforme Lösungsansätze auf, unter der besonderen Berücksichtigung der Problematik des Wohnungsmarktes in Ostdeutschland.

## II. Legitimation staatlicher Eingriffe

In einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung bedürfen staatliche Eingriffe der Rechtfertigung, da sie eine Korrektur des als Leitbild erhobenen dezentralen Planungs- und Koordinationsmechanismus darstellen. „Mit großem Aufwand an Scharfsinn und Zeit haben die Nationalökonomten (...) versucht, die formalen Schwächen des Marktes aufzudecken, um auf diese Weise staatliche Eingriffe (...) zu begründen.“<sup>3</sup>

„Wenn Ökonomen „des Nachts durch das Dröhnen von Düsenflugzeugen (die öffentlich genehmigt sind und vielleicht öffentlich betrieben werden) vom Schlaf abgehalten werden, wenn sie tagsüber wegen des Lärms und der Vibrationen, die (öf-

---

<sup>3</sup> *Recktenwald* (1978), S. 155.

fentlich genehmigte und vielleicht öffentlich betriebene ) vorbeifahrende Züge verursachen, nicht in der Lage sind, zu denken (oder zu ruhen), wenn sie Atembeschwerden wegen des Gestanks einer (öffentlich genehmigten und vielleicht öffentlich betriebenen) örtlichen Kläranlage haben, und wenn sie alledem nicht entfliehen können, weil ihr Fahrweg durch eine Straßensperre blockiert ist (die ganz zweifellos öffentlich eingerichtet ist), wenn ihre Nerven geschunden sind und ihr geistiges Gleichgewicht gestört ist, dann fahren sie fort, die Nachteile von Privatunternehmen und die Notwendigkeit von Staatseingriffen zu verkünden.“<sup>4</sup>

Zweifellos liegt derartigen Empfehlungen, bestimmte Entscheidungen der „unsichtbaren Hand des Marktes“ zu entziehen und sie der „öffentlichen Hand“ zuzuführen, die unausgesprochene Annahme zugrunde, diese werde genauso handeln, wie es die traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik postuliert: Eine soziale Nutzenfunktion unter Nebenbedingungen zu maximieren.<sup>5</sup>

### 1. Marktversagen als Ursache für Staatseingriffe?

Implizit wird mit der Forderung nach staatlichen Maßnahmen ein Marktversagen unterstellt.<sup>6</sup> Staatliche Maßnahmen – verstanden als Regulierungen – werden definiert als staatliche Eingriffe/Interventionen in die individuelle Vertragsfreiheit.<sup>7</sup> Der Begriff Regulierung kann nach Stigler als staatlicher Eingriff in die Aktivitäten nicht-staatlicher Marktakteure bezeichnet werden.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Coase (1979), S. 147.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu auch Frey (1978), insbesondere S. 222-228.

<sup>6</sup> Unter Marktversagen ist die Verfehlung einer effizienten oder pareto-optimalen Allokation zu verstehen. Die Verteilung der knappen Güter auf alternative Verwendungszwecke gilt dann als pareto-optimal, wenn es nicht mehr möglich ist, die Wohlfahrt bzw. den Nutzen eines Wirtschaftssubjektes zu verbessern, ohne die Lage eines anderen zu verschlechtern. Vgl. hierzu Kolb (1991), S. 79 und S. 99 ff.; zum Marktversagen infolge von öffentlichen Gütern und den Varianten daraus vgl. Blankart (1991), S. 48-57. Eine gelungene Darstellung des Marktversagentatbestandes findet sich auch bei Cezanne (1994), S. 34 ff. und S. 228 ff. Allerdings ist keineswegs eindeutig definiert, was unter dem Begriff des Marktversagens zu verstehen ist. Vgl. zur Behandlung des Marktversagens in den zahlreichen Teildisziplinen der Volkswirtschaftslehre Müller/Vogelsang (1979), S. 35 ff.; Schumann (1984), S. 171 ff.; Kulp (1984), S. 22 f. Zur begrifflichen Klarstellung und ökonomischen Würdigung vgl. Eickhoff (1986), S. 468-476 und Eickhoff (1982), S. 122-139.

<sup>7</sup> Vgl. zur Abgrenzung des Begriffs Müller/Vogelsang (1979).

<sup>8</sup> „an attempt by the state to use it's legal powers to direct the conduct – in our context especially the economic conduct – of nongovernmental bodies.“ Stigler (1981), S. 73. Vgl. u.a. die Definitionen bei Mitnick (1980), S. 7, von Weizsäcker (1982), S. 325 sowie Apolte/Kessler (1990), S. 5.

Aus dieser Definition können vier Kennzeichen einer Regulierung abgeleitet werden:

- Regulierender ist der Staat.
- Regulierte sind nicht-staatliche Wirtschaftssubjekte.
- Regulierungen sind intentionale Aktivitäten des Staates. Beeinflussungen des Verhaltens werden bewußt vorgenommen.<sup>9</sup>
- Regulierungen nehmen Einfluß auf Märkte. Zwischen dem Staat als Regulierendem und den Marktakteuren als Regulierte müssen Schnittstellen existieren. Interventionen, die ohne Bedeutung für den Markt sind, werden nicht als Regulierung bezeichnet.<sup>10</sup>

Diese extrem weite Umschreibung des Begriffs Regulierung<sup>11</sup> soll allerdings keine sog. konstitutiven Regulierungen einbeziehen.<sup>12</sup>

Im Rahmen dieser Arbeit wird das statische Konzept des paretianischen Wohlfahrtsoptimums als Referenzsystem gewählt. Marktversagen verursacht vom Referenzsystem abweichende Ergebnisse.<sup>13</sup> Gleichzeitig besteht verbreitet die Annahme, daß die staatlichen Eingriffe diese Normen a priori besser erfüllen können. Teilweise wird auch dann von Marktversagen gesprochen, wenn der Markt nach allgemeiner Auffassung funktioniert. Als Referenzsystem wird ein Funktionsideal herangezogen, so daß die Ergebnisse des Marktprozesses mehr oder weniger stark von diesem Ideal abweichen müssen. Dieser Ansatz wurde von Demsetz als *Nirwana Approach* bezeichnet.<sup>14</sup> Aus derartigen Fehldiagnosen wird die Nachfrage nach staatlichen Interventionen abgeleitet.

<sup>9</sup> Vgl. *Mitnick* (1980), S. 2 ff.

<sup>10</sup> Vgl. *Spulber* (1989), S. 32.

<sup>11</sup> Zur Illustration der Tragweite des Begriffs Regulierung schreibt *Kaufer* (1981), S. V: „In diesem weiten Sinne reguliert der moderne Staat das Leben seiner Bürger von der Wiege bis zur Bahre und vom morgendlichen Kaffee bis zum abendlichen Fernsehen.“

<sup>12</sup> Hierunter sind für die Allgemeinheit gültige Regeln zu verstehen, die ihren Ausdruck in der allgemeinen Rechtsordnung finden (z.B. im Eigentumsrecht, im Vertragsrecht, im Gesellschaftsrecht und in der Finanz- und Geldverfassung).

<sup>13</sup> Zu den Ursachen des Marktversagens vgl. *Musgrave/Musgrave/Kullmer* (1978), Bd.I, S. 53-96.

<sup>14</sup> Vgl. *Demsetz* (1969), S. 1-22, hier S. 1. Auch Hayek betonte den Nirwana-Charakter dieses Ansatzes mit dem Hinweis auf dessen Irrelevanz für „alle praktischen Probleme (...), weil er auf einem Vergleich nicht mit irgendeinem anderen Zustand, der durch irgendein bekanntes Verfahren erreicht werden könnte, sondern mit einem Zustand beruht, der hätte erreicht werden können, wenn bestimmte Tatsachen, die wir nicht ändern können, anders wären, als sie es tatsächlich sind.“ *Hayek* (1981a), S. 99.



Diese Schlußfolgerung entspricht den Ambitionen der Politiker, möglichst viele strittige Punkte als politische Aufgaben zu deklarieren.<sup>15</sup> Allerdings besagt die Marktversagenstheorie nur, daß aus Marktversagen eine *potentielle* Rolle für den Staat erwächst. Die positive Theorie des Marktversagens geht im wesentlichen auf zwei Aussagen zurück:

- der Staat greift immer dann ein, wenn Marktversagen vorliegt,
- und wenn er interveniert, dann arbeitet er besser als der Markt.

Beide Aussagen sind nicht eindeutig. Die These, daß Marktversagen Staatsaktivität generiert, ist ungenau, denn bei näherer Betrachtung sind auch zwei Fälle beobachtbar, die einer positiven Interpretation der Marktversagenstheorie widersprechen. Es sind dies die Situation, daß Marktversagen vorliegt und Staatseingriffe unterbleiben<sup>16</sup> und die Situation, daß Staatseingriffe stattfinden, obwohl kein Marktversagen vorliegt.<sup>17</sup> Auch die Unterscheidung nach Graf in ein politisches und ein allokatives Marktversagen<sup>18</sup> ist ungeeignet, die Problematik zu lösen. Nach Graf liegt ein politisches Marktversagen dann vor, wenn die durch den Wettbewerb hervorgebrachten Marktergebnisse gesellschaftlichen Zielvorstellungen (...) zuwiderlaufen“.<sup>19</sup> Allokatives Marktversagen liegt hingegen dann vor, wenn „der Wettbewerb (...) eine suboptimale Allokation der Ressourcen bewirkt“.<sup>20</sup> Es ist unwahrscheinlich, daß der Markt ein Ergebnis liefert, das den gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen entspricht. Der Begriff des politischen Marktversagens erscheint daher unangebracht.

Die Abweichungen von der Theorie des Marktversagens werden im Fall der Bereitstellung von ursprünglich persönlich zu regelnden Sachverhalten durch den Staat damit begründet, daß sog. meritorische, demeritorische und verteilungspolitische Güter eingeführt werden, über deren Existenz das staatliche Handeln erklärt und gerechtfertigt werden soll. Meritorische Bedürfnisse bzw. meritorische Güter liegen vor, wenn korrigierend in die Wünsche der Individuen eingegriffen wird. Staatliche Entscheidungsträger beanspruchen das

---

<sup>15</sup> Vgl. auch Tietzel (1985), S. 129 f.

<sup>16</sup> Als Beispiel ist an dieser Stelle der teilweise unterbleibende Schutz von Umweltgütern zu nennen (Allmendegüter).

<sup>17</sup> Neben landwirtschaftlichen Produkten gehören die Bereitstellung höherer Bildung und auch die Gesundheitsdienstleistungen zu denen vom Staat angebotenen Gütern bei denen Marktversagen (Nichtausschließbarkeit und/oder Nichtrivalität) nicht oder nur andeutungsweise feststellbar sind.

<sup>18</sup> Vgl. Graf (1981), S. 311-345.

<sup>19</sup> Graf (1981), S. 313.

<sup>20</sup> Graf (1981), S. 313.

Recht zu Korrekturen, weil ihrer Ansicht nach die Nachfrager unzureichend informiert sind oder irrational handeln.<sup>21</sup>

Zur Kritik einiger Rechtfertigungsargumente für staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt stellt Mackscheidt fest, daß die Rechtfertigung für Meritorisierung am Wohnungsmarkt schwach ist, da erstens ein Maßstab am Wohnungsmarkt nicht vorhanden ist, um die Abweichung der tatsächlich bekundeten Nachfrage von der als angemessen angesehenen Nachfrage ermitteln zu können. Die Voraussetzung hierfür liefert die begriffliche Festlegung Mackscheidts, Wohnen als meritorisches Gut im Sinne einer fehlerhaften Entwicklung der Nachfrage anzusehen. Diese verzerrten Präferenzen können dadurch beschrieben werden, daß ein Konsument nicht in der Lage ist, den wahren Wert des Gutes Wohnung zu erkennen, und es somit zu einer Minder-nachfrage aufgrund von unvollständiger Information kommt. Zweitens ist seiner Meinung die Vermittlung von Informationen einer Subventionierung vorzuziehen. Ziel einer Subventionierung ist es, den Marktpreis zu senken, damit ein höherer Grad der Bedürfnisbefriedigung erreicht werden kann. Der Konsument lernt somit mühselig, den Nutzen zu erkennen und infolgedessen steigt seine Zahlungsbereitschaft.<sup>22</sup>

Ordnungspolitische Eingriffe führen zur Degeneration der Wertschätzung des Wohnens; der Preis für Wohnnutzung ist nicht in dem Bewußtsein der Nutzer. Dieser „meritorische Irrtum“ kann die Ursache massiver Fehlentwicklungen sein.<sup>23</sup> Gerade die Einschätzung des Wohnens als meritorisches Gut hat Fehlentwicklungen provoziert. Aspekte der Investitionssicherheit und der Rentabilität sind in den Hintergrund getreten, und es sind verzerrte Preise entstanden, die keine Regulierungsfunktion ausüben. Eine Anspruchsinflation und eine Übernachfrage auf dem Wohnungsmarkt wurden durch die aufgrund staatlicher Interventionen hervorgerufenen zu niedrigen Preise induziert. Außerdem besteht ein Attentismus-Phänomen auf der Investorenseite, da eine angemessene Rendite bei normaler Bewirtschaftung nur über lange Zeiträume

---

<sup>21</sup> „Die Leute sollen gutes Theater sehen, sollen sich bilden. Sie würden dies nicht tun, so behauptet man, wenn sie die vollen Kosten zu tragen hätten. Dies sind die meritorischen Güter. Aber was meritorisches Gut ist, beruht auf einem Werturteil, das nicht allein dasjenige eines Professors für Finanzwissenschaft sein darf, der selbst gern ins Theater geht.“ *Bombach* (1977/78), S. 72. Ein meritorisches Gut ist also ein Gut, das aufgrund der gesellschaftlichen Bedeutung eher zu den öffentlichen als zu den marktfähigen Gütern zuzuordnen ist.

<sup>22</sup> Vgl. *Mackscheidt* (1982), S. 113 ff. „There is absolutely no reason to believe that the government, even if it had information unavailable to the individual, could satisfy the „true“ wants of the individual, better than they can do for himself“, *McLure* (1968), S. 481.

<sup>23</sup> Vgl. *Staender* (1995), S. 315.

hinweg realisiert werden kann und kurzfristig Investitionen nur aus Spekulationsgründen (Steeroptimierung) vollzogen werden. Übernachtfrage und latenter Angebotsattentismus führen zur Forderung nach Subventionen. Die Wohnungspolitik kann sich auf diese Weise jederzeit selbst reproduzieren, d.h. ihr eigenes Versagen bedingt ihre Notwendigkeit. Die Staatsintervention zugunsten der Wohnungsnutzer verzerrt die Marktstrukturen und unterstützt letztlich das Marktversagen, das es zu bekämpfen gilt. Der Markt wurde gewissermaßen durch die Abkopplung des Sozialgutes vom Wirtschaftsgut verdrängt.<sup>24</sup>

Die Diskussion der Meritorisierung des Gutes Wohnen kann auch deshalb abgelehnt werden, da die Konsumentensouveränität sich in den letzten Jahren in Deutschland stark verschlechterte bei gleichzeitig ständig steigenden Subventionszahlungen pro Gutseinheit von Jahr zu Jahr. Auch die verteilungspolitische Rechtfertigung ist nach Mackscheidt problematisch, insofern, als es aufgrund der Tatsache, daß Mitglieder oberer Einkommensschichten nicht subventioniert werden sollen, notwendig wird, Einkommensgrenzen zu ziehen. Dies ist als ordnungspolitisch bedenklich zu beurteilen (Marktsplaltung aber auch Verwaltungskosten).<sup>25</sup>

Die verteilungspolitischen, die meritorischen und die demeritorischen Güter können keinen Beitrag dazu leisten, die Erklärungslücke der Theorie des Marktversagens als Begründung für staatliche Interventionen zu schließen. Die Qualität der Theorie kann nicht dadurch gesteigert werden, daß einige

---

<sup>24</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluß vom 23.4.1974 (BVerfGE 37, 140) festgestellt, daß im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG der Gesetzgeber auch im Bereich des bürgerlichen Rechts - hier des Mietrechts - der grundsätzlichen Anerkennung des Privateigentums und dem Gebot sozialgerechter Nutzung gleichermaßen Rechnung tragen muß. Wörtlich heißt es in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts: „Es kann verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden, daß die Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung ausgeschlossen (§ 1 Abs. 4) und an ihre Stelle das Mieterhöhungsverfahren nach § 3 eingeführt worden ist. Zwar beschränkt die Beseitigung der sog. Änderungskündigung in gewissem Umfang die Handlungsfreiheit des Vermieters; dies ist aber im Hinblick auf die hohe Bedeutung, die der Wohnung für den Einzelnen und die Familie zukommt, durch Art 14 Abs. 2 GG gerechtfertigt. (...) Auch die Begrenzungen des Mietzinses auf die „örtliche Vergleichsmiete“ im Sinne des § 3 Abs. 1 begegnet kein durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. (...)“. Abgedruckt in: Zeitschrift für Miet- und Raumrecht, Heft 10 (1974), S. 297-300, zitiert wurde die Seite 298. Das Urteil vom Bundesverfassungsgericht macht deutlich, daß das höchste Gericht eine Güterabwägung zwischen den (sozialen) Belangen des Mieters und den ökonomischen Interessen des Vermieters vornimmt. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in konkreten Fällen um eine juristische Abgrenzung zwischen dem Wirtschafts- und Sozialgut bemüht. Vgl. zur Diskussion zum gleichen Thema auch ausführlich *Jenkis* (1996), S. 213- 251.

<sup>25</sup> Vgl. *Mackscheidt* (1982), S. 177 ff.

Güter als besonders „verdienstwürdig“ bzw. „nichtverdienstwürdig“ bezeichnet werden. Solange nicht erklärt wird, aufgrund welcher Eigenschaften von Gütern diese Einteilung erfolgt, ist auch kein Erkenntnisfortschritt zu gewinnen. Die Aussage reduziert sich auf die tautologische Feststellung, daß der Staat entweder wegen Marktversagen aktiv wird oder wenn dies nicht der Fall ist, dann eben aus (de-)meritorischen Erwägungen.<sup>26</sup>

Auch die Aufzählung verteilungspolitisch motivierter Staatseingriffe verbessert die Theorie des Marktversagens nicht, sie macht im Gegenteil die Theorie wertlos, weil sie nicht mehr falsifiziert werden kann.<sup>27</sup>

Weiterhin ist die zweite Aussage, daß der Staat bei vorliegendem Marktversagen besser handle als der Markt, mit Vorsicht zu genießen, da der Staat selbst Unvollkommenheiten aufzuweisen hat.<sup>28</sup> Durch den Eingriff des Staates kann an die Stelle des Marktversagens ein nicht weniger schwerwiegendes Staatsversagen treten. Auf diese Problematik wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit noch eingegangen.<sup>29</sup>

Die Marktversagenstheorie - als normative Theorie - leistet keine Erklärungen dafür, wo der Staat handelt, sondern gibt lediglich Hinweise, wo er handeln könnte bzw. sollte.

## 2. Ursachen von Marktversagen - Anwendung auf den Wohnungsmarkt

In einer Marktwirtschaft ist eine optimale Allokation der Ressourcen durch den Marktmechanismus gewährleistet, wenn in effizienten Produktionsverfahren die von den Konsumenten gewünschten Güter hergestellt werden. Eine seitens des Staates unregulierte Marktwirtschaft kann zu Mängeln im Sinne einer nicht-optimalen Ressourcenallokation führen; kommt es zu einer solchen Fehlallokation von Ressourcen, *kann* eine staatliche Regulierung der Marktwirtschaft gerechtfertigt sein oder sogar notwendig werden.

---

<sup>26</sup> Vgl. *Blankart* (1991), S. 59.

<sup>27</sup> *Blankart* schreibt hierzu: „Einerseits wird gesagt, der Staat handelt, um (neben der Allokation auch) die Verteilung zu korrigieren. Andererseits wird aber nicht erklärt, wann die Verteilung dem Staat verbesserungswürdig erscheint und wann nicht.“ *Blankart/Faber* (1982), S. 59.

<sup>28</sup> Er handelt aufgrund von Kompromissen, er benötigt eine schwerfällige Bürokratie, er arbeitet häufig zu höheren Kosten und unterliegt manchmal der Korruption.

<sup>29</sup> Zur Diskussion des Staatsversagens vgl. Kapitel III, Abschnitt 3.

*a) Marktunvollkommenheiten und Marktversagen*

Die möglichen Fehlentwicklungen einer Marktwirtschaft im Bereich der Allokation können nach Musgrave (1959) unterschieden werden in Marktunvollkommenheiten und Marktversagen. Marktunvollkommenheiten können hierbei Marktmacht, Informationsmängel, Anpassungsmängel, Nichtrationalität, negative externe Effekte und positive externe Effekte sein.

Marktversagen liegt dann vor, wenn der Marktmechanismus vollständig versagt. Dies ist im Bereich der öffentlichen Güter der Fall. Hingegen sind die oben genannten Marktunvollkommenheiten Fälle, in denen nur ein gradueller Mangel des Marktmechanismus vorliegt. Kommt es zu Konzentrationsprozessen (Kartelle, Absprachen, Fusionen usw.), die die Konkurrenz durch Wettbewerbsbeschränkungen behindern sollen, dann existiert auf diesem Markt Marktmacht. Auch das Vorliegen von Unteilbarkeiten führt zu einer Konzentration auf der jeweiligen Marktseite, denn das Vorliegen von Unteilbarkeiten bedeutet eine Abweichung von der Annahme des Modells der vollständigen Konkurrenz, daß sämtliche Güter bzw. Produktionsfaktoren beliebig teilbar seien. Solche Unteilbarkeiten resultieren vor allem daraus, daß die Kapazität bestimmter Ressourcen aufgrund technischer Gegebenheiten nur in großen Sprüngen variiert werden kann.<sup>30</sup> Der Extremfall ist das natürliche Monopol, bei dem die Produktion am kostengünstigsten von nur einem Anbieter hergestellt werden kann.

Eine weitere Marktunvollkommenheit kann das Vorherrschen von Informationsmängeln sein, wobei zwischen Unkenntnis und Unsicherheit zu unterscheiden ist. Unkenntnis liegt dann vor, wenn Marktakteure unzureichend informiert sind, es aber grundsätzlich möglich ist, diese Informationslücke durch entsprechende Informationsbeschaffung zu schließen. (Ein Beispiel für diese Marktunvollkommenheit ist die asymmetrische Information - verbunden mit den Problemen der adversen Auslese und des moralischen Risikos.)<sup>31</sup>

Es lassen sich mehrere Formen von Informationsmängeln im Sinne der Unkenntnis unterscheiden:

- Qualitätsunkennntnis: Sie liegt dann vor, wenn die Marktakteure die Qualität eines Gutes oder andere transaktionsrelevante Fakten schlecht einschätzen

---

<sup>30</sup> Es kann durch technisch bedingte Mindestgrößen in der Produktion - sog. Unteilbarkeiten - zu sinkenden Durchschnittseinkommen und dadurch zu Konzentrationsprozessen auf der Anbieterseite führen.

<sup>31</sup> Vgl. zu den Ursachen verschiedener Unsicherheitstypen Kapitel III, Abschnitt 3.2.4.1.

können. Ist die Qualitätsunkennntnis bei den Marktakteuren asymmetrisch verteilt, so kann es zu Problemen der adversen Auslese (adverse selection) bzw. des moralischen Risikos (moral hazard) kommen.

- Nutzenunkennntnis: Die Nachfrager kennen zwar die Qualität eines Gutes, schätzen aber seinen Nutzen falsch ein und konsumieren daher eine zu geringe bzw. zu große Menge dieses Gutes.
- Preisunkennntnis: Die Wirtschaftssubjekte können den markträumenden Preis nicht oder nur schwer bestimmen, so daß wesentliche Angebots- oder Nachfrageüberhänge entstehen.

Unsicherheit hingegen bezieht sich auf die zukünftige Entwicklung, die auch unter sehr großem Aufwand nicht mit vollkommener Gewißheit prognostiziert werden kann.

Eine weitere Marktunvollkommenheit kann in Anpassungsmängeln begründet sein. Diese Anpassungsmängel können sich zum einen in einem fehlenden bzw instabilen Marktgleichgewicht ausdrücken. Es ist zum einen möglich, daß an einem Markt kein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage existiert, d.h. die Pläne der Marktakteure sind inkompatibel, es finden keine Markttransaktionen statt.<sup>32</sup> Zum anderen können sich derartige Anpassungsmängel aus Flexibilitätsmängeln ergeben, die sich dadurch beschreiben lassen, daß eine unzureichende Tendenz zum Gleichgewicht vorherrscht. Es existiert zwar ein Gleichgewicht, gleichzeitig bestehen ausgeprägte Tendenzen, die von diesem Gleichgewicht wegführen. Das Modell der vollständigen Konkurrenz unterstellt vollkommene Flexibilität in Form vollständiger Faktormobilität und unendlich hoher Reaktionsgeschwindigkeit der Marktakteure. In der Realität ist diese Annahme nur selten erfüllt, da meist ein ganz erheblicher Zeitbedarf für Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen besteht. Ruinöse Konkurrenz und die falsche Reihenfolge des Marktaustritts in Strukturkrisen sind weitere mögliche Auswüchse von Flexibilitätsmängeln.<sup>33</sup> Mit

---

<sup>32</sup> Anpassungsmängel können bei einem fehlenden oder instabilen Gleichgewicht vorliegen, wobei bei einem instabilen Gleichgewicht eine anormale (inverse) Angebots- und Nachfragerreaktion denkbar ist bzw. Cobweb-Prozesse erfolgen, bei denen starke Preisschwankungen ihre Lenkungs- bzw. Signalfunktion des Preises wesentlich beeinträchtigen. Sie erschweren es den Marktakteuren, die wahren Knappheitsrelationen zu erkennen und ihre Aktivitäten daran auszurichten. Dies führt zu entsprechenden Fehlallokationen.

<sup>33</sup> Unter Strukturkrisen sind dabei Anpassungsprozesse an eine langfristig zurückgehende Nachfrage, die sich über längere Zeiträume erstrecken und mit massiven Überkapazitäten einhergehen, zu verstehen. Die Überkapazitäten führen zu einem anhaltenden Preisverfall, so daß die Anbieter ihre Kosten nicht mehr decken können; aus Sicht der Anbieter sind die Preise ruinös.

dem Argument, der Markt funktioniere bei der Bewältigung der notwendigen Anpassungen unzureichend, wird in solchen Situationen häufig staatliches Eingreifen gefordert.<sup>34</sup> Zum dritten können die Anpassungsmängel als Opportunismusgefahren umschrieben werden. Diese können in längerfristigen Vertragsbeziehungen auftreten, wenn die eine Vertragspartei zu einem bestimmten Zeitpunkt in geringerem Maße auf die Erfüllung des Vertrages angewiesen ist als die andere Vertragspartei. Die im Vorteil befindliche Partei kann sich also flexibel verhalten und ihren Vorteil in opportunistischer Weise zu Lasten des inflexiblen Vertragspartners ausspielen. Muß ein Akteur mit der Gefahr opportunistischen Verhaltens seines Vertragspartners rechnen, so verzichtet er u.U. von vornherein auf die entsprechende Marktbeziehung. Der Markt versagt dann insofern, als er keine adäquate Möglichkeit für bestimmte Transaktionen bietet.<sup>35</sup>

Die ökonomische Theorie basiert auf der Annahme, daß sich die Wirtschaftssubjekte rational verhalten. Es gibt sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, was unter Rationalität zu verstehen ist. Es sind drei Formen des nichtrationalen Verhaltens zu unterscheiden: Entscheidungsanomalien,<sup>36</sup> Diskrepanzen zwischen dem objektiv vorhandenen und dem subjektiv wahrgenommenen (ipsativen) Möglichkeitsraum<sup>37</sup> sowie die Irrationalität. Die Irrationalität stellt nur einen Teilbereich des nichtrationalen Verhaltens dar. Sie liegt i.d.R. dann vor, wenn das Verhalten von Individuen gegen ihre eigenen Interessen bzw. die eigene Wohlfahrt verstößt.<sup>38</sup>

Negative externe Effekte bezeichnen externe Kosten, die sich nicht in den privaten Kosten niederschlagen und somit zu einer Überversorgung mit diesen Gütern führen. Positive externe Effekte liegen vor, wenn eine bestimmte Akti-

---

<sup>34</sup> Ein solches Beispiel liefert die deutsche Stahlindustrie, die vom Strukturwandel negativ betroffen ist; sie sieht sich einer zunehmenden Importkonkurrenz der Schwellenländer gegenüber, und zudem geht die Stahlnachfrage insgesamt zurück.

<sup>35</sup> Das Opportunismusproblem wird systematisch im Rahmen des sogenannten „Transaktionskostenansatzes“ behandelt. Vgl. Kapitel III, Abschnitt 3.2.4.

<sup>36</sup> Unter Entscheidungs- oder auch Verhaltensanomalien versteht man solche Verhaltensweisen, bei denen die Entscheidungen der Individuen gegen zentrale Ergebnisse der Entscheidungstheorie verstoßen. Beispiele hierfür können sein: Die zur Verfügung stehenden Informationen werden selektiv verarbeitet, die Risikoeinstellung der Individuen hängt von der zu treffenden Entscheidung ab oder Entscheidungen werden von der Art der Problempräsentation beeinflusst.

<sup>37</sup> Diese Diskrepanzen bestehen dann, wenn Entscheidungsträger ihre Möglichkeiten systematisch über- oder unterschätzen. Als Grund hierfür wäre eine „falsche“ Wahrnehmung der Realität möglich.

<sup>38</sup> Beispiel hierfür wäre der Konsum suchterzeugender Drogen oder die Selbstverstümmelung.



vität positive Wirkungen hat, die dem Verursacher dieser Aktivität am Markt nicht entgolten werden.<sup>39</sup> Da die externen Effekte nicht über den Preismechanismus abgerechnet werden, kommt es zu einer suboptimalen Allokation. Gewöhnlich wird bei Existenz externer Effekte bereits von Marktversagen gesprochen.<sup>40</sup>

Versagt der Marktmechanismus hingegen total – liegt also Marktversagen vor –, dann werden bestimmte Güter überhaupt nicht produziert, obwohl im Sinne einer optimalen Allokation der Ressourcen eine Produktion sinnvoll wäre. Gegeben ist dieser Tatbestand bei öffentlichen Gütern,<sup>41</sup> deren Produktion in einer Marktwirtschaft vollständig unterbliebe, obwohl die gesamten Erträge (private und externe Erträge) die Kosten übersteigen könnten. Es kommt zu einer totalen Unterversorgung mit Gütern, deren Produktion nur externe Erträge verursacht, wenn Angebot und Finanzierung dem Markt überlassen werden, da die Produktion auch bei einem öffentlichen Gut kostspielig ist, und zugleich „Trittbrettfahrerverhalten“ (Nutzung ohne Beitrag an die Kosten) befürchtet werden muß.<sup>42</sup>

Eine detaillierte Darstellung der möglichen Ursachen für Marktversagen bzw. Marktunvollkommenheiten auf dem Wohnungsmarkt liefert Abb. 8. Anzumerken ist, daß die dargestellten Marktunvollkommenheiten nicht zwangsläufig zu Marktversagen führen und somit staatliche Eingriffe in den Marktprozeß nicht zwingend verlangen könnten.

Im folgenden werden Ansätze zur Begründung staatlicher Maßnahmen auf den Wohnungsmarkt dargelegt und kritisch beleuchtet. Dabei werden die Rechtfertigungsargumente für eine Intervention zugunsten der Nachfrage und des Angebotes getrennt dargestellt.

---

<sup>39</sup> „Der Verursacher negativer externer Effekte trägt nicht die gesamten Kosten, die der Gesellschaft durch seine wirtschaftliche Aktivität entstehen, während der Verursacher positiver externer Effekte nicht den vollen Gegenwert für seine Leistungen erhält.“ *Schlieper* (1980), S. 524.

<sup>40</sup> Allerdings sei bereits hier darauf hingewiesen, daß ökonomischen Aktivitäten ohne jeden externen Effekt ein theoretisches Konstrukt darstellen. In Anlehnung an *Bonus* könnten sie als „knifeedge of reality“ bezeichnet werden. Vgl. *Bonus* (1980), S. 129.

<sup>41</sup> Im allgemeinen zeichnen sich öffentliche Güter durch zwei Eigenschaften aus: Nicht-Rivalität beim Konsum und Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum des Gutes.

<sup>42</sup> „*Wer der Allgemeinheit dient, wird von niemand bezahlt.*“ Spätmittelalterliches Sprichwort *Huizinga* (1975), S. 334.



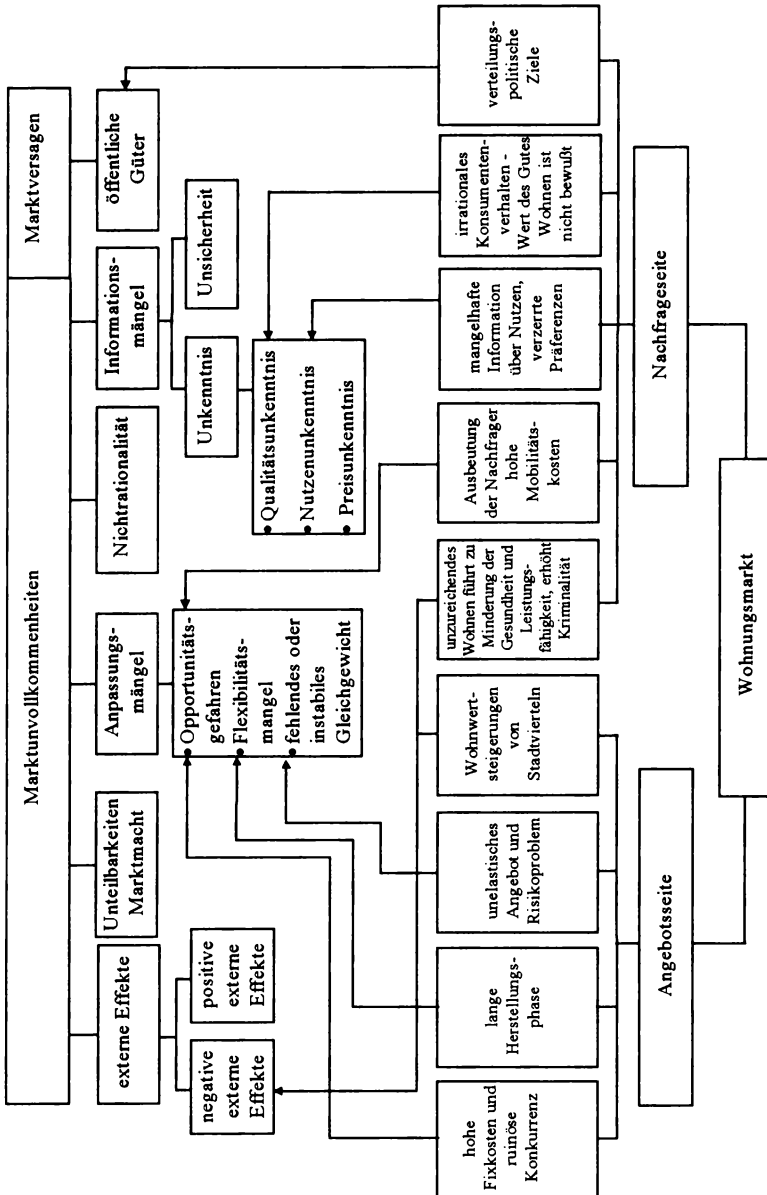


Abb. 8: Ursachen von Marktversagen und von Marktvollkommenheiten

### *b) Marktmängel und Wohnungsmarkt*

Ältere theoretische Überlegungen kommen hinsichtlich der Preisbildung am Wohnungsmarkt zu der Feststellung, daß aufgrund der Heterogenität der Güter der Markt bei vorherrschender polypolistischer Konkurrenz unvollkommene Strukturen aufweist. Selbst unter Berücksichtigung von Marktverzögerungen aufgrund von Anpassungsvorgängen bestehe jedoch eine Tendenz zu einem relativ stabilen, gleichgewichtsähnlichen Zustand.<sup>43</sup>

In neueren Theorieansätzen wird diese Aussage in Frage gestellt. Man geht davon aus, daß in der Realität die Nichtübereinstimmung von Angebots- und Nachfragemenge bei einem herrschenden Preis eine normale Erscheinung ist und zwar nicht nur aufgrund staatlicher Interventionen, sondern auch bei freier Preisbildung.

Gemäß der neokeynesianischen Theorie wird nach einem Erklärungsansatz für Preisrigiditäten gesucht; der Preis für ein bestimmtes Gut verharrt auf seinem Niveau, obschon kein Marktgleichgewicht besteht. Bei dieser Erscheinungsform stellt sich die Frage, warum vorhandene Angebots- und Nachfrageüberhänge sich nicht durch entsprechende Preisreaktionen abbauen, bevor es zu Transaktionen kommt. Mögliche Ursachen hierfür können sein:

- Anpassungsverzögerungen bei den Mengengrößen aufgrund stark eingeschränkter Substitutionsmöglichkeiten bei den Wohnungsnachfragern,
- zeitliche Verzögerung bei der mengenmäßigen Anpassung (Ausweitung oder Rückgang) des Kapitalstocks,
- Unsicherheit im Hinblick auf zu erwartende Entwicklungen und Informationskosten.

#### *aa) Argumente einer Intervention zugunsten der Nachfrager*

Das Gut Wohnung ist sehr komplex und kann keiner Kategorie der Musgrave'schen Gutstypologie eindeutig zugeordnet werden.<sup>44</sup> Daher berührt die Rechtfertigung staatlicher Eingriffe zugunsten der Nachfrage Bereiche der Allokation und der Distribution, wobei Aspekte des meritorischen Gutes, des öffentlichen Gutes sowie externe Effekte angeführt werden.

<sup>43</sup> Vgl. Hampe (1958) und dies. (1956), S. 96 ff. zum Thema Marktmiete.

<sup>44</sup> Vgl. hierzu Kapitel II dieser Arbeit.

*(1) Externe Effekte bei der Nutzung des Gutes Wohnen*

Grundsätzlich gibt es in einem dezentral organisierten, marktwirtschaftlichen System zwei Möglichkeiten externe Effekte zu neutralisieren und damit die Pareto-Optimalität des Konkurrenzgleichgewichtes wieder herzustellen:<sup>45</sup>

- Staatliche Interventionen mittels Steuern bzw. Subventionen oder Standards und Normen,
- private Vereinbarungen.

Staatliche Interventionen scheinen am ehesten gerechtfertigt, wenn private Vereinbarungen technisch nicht möglich oder die Transaktionskosten zu hoch sind.

Bei den externen Effekten positiver Art bestünden die externen Erträge z.B. darin, daß eine bestimmte Wohnraumversorgung unsoziales Verhalten mindert, oder daß sie die Produktivität des Faktors Arbeit erhöht, indem sie die individuelle Regeneration erleichtert. Unzureichende Wohnverhältnisse beeinträchtigen hiernach den Gesundheitszustand der gesamten Bevölkerung, fördern die Kriminalität und mindern die Regenerationsfähigkeit der Bewohner. Eine Quantifizierung dieser Externalitäten ist praktisch unmöglich, da die Beziehungszusammenhänge zwischen Ursache und Wirkung nicht eindeutig geklärt sind.<sup>46</sup> Eine Subventionierung der Mieten hat sehr unkalkulierbare Folgen und ist außerdem mit hohen sozialen Kosten verbunden, da das Ausmaß der externen Effekte individuell sehr unterschiedlich ist. Die Rechtfertigung der mangelhaften Information über die Nutzenstiftung der Wohnung als Ursache verzerrter Präferenzen,<sup>47</sup> ist sehr eng mit dem Phänomen der externen Effekte verbunden. Da die Meinungsbildung über das soziale Umfeld erfolgt und das zumeist standardisierte Wohnungsangebot wenig Alternativen aufweist, sei die Kenntnis über mögliche Wohnformen stark eingeschränkt. Es kommt zu einer Begrenzung der Konsumentensouveränität, da sich die Nachfrage auf das bestehende Angebot fixiert.<sup>48</sup>

Existiert ein Informationsdefizit der Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt und ist es ein wirtschaftspolitisches Ziel, die Konsumentensouveränität zu fördern, dann hätte der Staat lediglich die notwendigen Informationen bereitzu-

---

<sup>45</sup> Vgl. *Schlieper* (1980), S. 525.

<sup>46</sup> Vgl. *Hecht* (1978), S. 19.

<sup>47</sup> Vgl. *Mackscheidt* (1982), S. 125.

<sup>48</sup> Vgl. hierzu *Meyer* (1985), S. 3.

stellen.<sup>49</sup> Allerdings ist die These der unzulänglichen Information kritisch zu sehen, denn die Informationsnachfrage erfolgt nach ökonomischen Kriterien, und somit kann die begrenzte Informationsaufnahme ein Zeichen von Konsumentensouveränität sein.<sup>50</sup>

## (2) Verteilungspolitische Zielsetzungen

Wohnen wird in der verteilungspolitischen Diskussion als ein unabweisbares Existenzbedürfnis deklariert, da es ein Gut sei, das „das ursprüngliche menschliche Sicherheitsbedürfnis“<sup>51</sup> abdecke. Die Generalisierung wohnungspolitischer Forderungen korrespondiert mit der Tatsache, daß Wohnen als soziales Grundbedürfnis erklärt und begriffen wird.<sup>52</sup> Das Gut Wohnen zähle zu den Vitalbedürfnissen, und aus sozialstaatlichen Überlegungen heraus müsse der Staat auch einkommensschwachen Bevölkerungskreisen ein angemessenes Wohnen ermöglichen.<sup>53</sup> Der Markt sei blind gegenüber der sozialen Not - vor allem auf dem Wohnungsmarkt. Die daran anknüpfende Debatte, ob das Gut Wohnen ein Wirtschafts- oder ein Sozialgut sei,<sup>54</sup> führt zu der Forderung, der Staat habe eine angemessene Versorgung mit Wohnraum zu gewährleisten.<sup>55</sup>

<sup>49</sup> Vgl. *Mackscheidt* (1974), S. 239, bzw. *Eekhoff* (1981), S. 464. Mackscheidt stellt fest, daß eine Mietsubventionierung sich allenfalls zeitlich befristet rechtfertigen ließe, um den Effekt des learning by doing zu erreichen; vgl. *Mackscheidt* (1982), S. 114.

<sup>50</sup> Siehe hierzu den informationsökonomischen Ansatz bei *Stigler* (1961) sowie den Begriff der begrenzten Rationalität bei *Simon* (1955) und *Simon* (1961).

<sup>51</sup> *Conradi/Zöpel* (1994), S. 29.

<sup>52</sup> Der Anthropologe Lötsch beschreibt ein Urhabitat des Menschen; es ist gekennzeichnet durch „reiche Vegetation, reich strukturiertes Gelände, eine Vorliebe höher entwickelter Lebewesen für reich strukturierte Lebensräume, für Geborgenheit in Nischen und Winkeln, vorzugsweise am Waldrand und möglichst am Wasser. Beim Menschen kommt dann noch sein Charakter als typisches Kleingruppenwesen und sein Hang zur Territorialbehauptung hinzu.“ *Lötsch* (1984), S. 35.

Es gibt viele Möglichkeiten, die existentiellen menschlichen Bedürfnisse zu erfassen und die Befriedigung der damit verbundenen Ansprüche zu begründen; auf einer etymologischen Grundlage entwickelt beispielhaft Heidegger seine philosophischen Gedanken zum Gut Wohnen: „Die Art, wie Du bist, und ich bin, die Weise, nach der wir Menschen auf der Erde sind, ist das Bauen, das Wohnen. Mensch sein heißt, als Sterblicher auf Erden sein, heißt: Wohnen.“ *Heidegger* (1952), S. 47.

<sup>53</sup> Der Deutsche Mieterbund beschreibt die Problematik aus seiner Sichtweise folgendermaßen: „Soziale Marktwirtschaft heißt auch staatliche Steuerung des Wohnungsmarktes. Die staatliche Einflußnahme auf die Mietenbildung und der Bau von Wohnungen ist ein Grundpfeiler der sozialen Marktwirtschaft.“; *Schlich* (1994), S. 132.

<sup>54</sup> Vgl. *Jenkis* (1996), S. 213-252.

<sup>55</sup> Vgl. *Jetter* (1995), S. 13.

Bei Rechtfertigungen dieser Art wird die Einkommensverteilung nach dem Prinzip der Marktgerechtigkeit generell abgelehnt und an seine Stelle eine Verteilungsnorm nach dem Bedürftigkeitsprinzip gesetzt. Das Verteilungsprinzip entsprechend einer Bedarfsgerechtigkeit kann in der Regel nicht von Bedeutung sein, da in der realen Welt Knappheit herrscht, die Bedürfnisse hingegen nahezu unersättlich sind. Die Verteilungsverfahren der Leistungsgerechtigkeit sind unter dem Aspekt der Gerechtigkeit<sup>56</sup> und unter dem Aspekt der Produktion<sup>57</sup> dem Verfahren der Bedarfsgerechtigkeit überlegen.<sup>58</sup>

Sind Transferzahlungen notwendig, ein Mindestmaß an Versorgung mit Wohnraum zu garantieren, dann ist aus der Theorie des Haushaltes bekannt, daß generelle Transfers eine höhere Wohlfahrtsstiftung beinhalten als zweckgebundene.<sup>59</sup> Bei Beachtung der verteilungspolitischen Effizienz der eingesetzten Mittel sind demzufolge das Wohngeld und andere spezifische Subventionsformen für diese Zielsetzung ungeeignet.<sup>60</sup>

### (3) Mobilitätskosten

Ein anderes Argument bezieht sich auf die hohen Mobilitätskosten der Nachfrager. Marktversagen liegt demnach vor, weil die Vermieter Renten abschöpfen, da sie die hohen Mobilitätskosten der Mieter zur Durchsetzung überhöhter Mieten nutzen, und sie auf diese Weise Profite realisieren (Vorwurf des Ausbeutungsmißbrauchs).<sup>61</sup> Allerdings sollte jede verteilungspolitische Vorstellung beachten, daß unter wettbewerblichen Rahmenbedingungen diese Monopolrenten langfristig zu einer Angebotsausweitung führen, da ökonomisch

---

<sup>56</sup> Eine Nichtberücksichtigung der Leistung gilt als eine Ungleichbehandlung derjenigen, die Leistung erbringen.

<sup>57</sup> Produktion ist die notwendige Voraussetzung jeder Verteilung. Die Produktion knapper Güter erfordert den Einsatz von Produktionsfaktoren. Diejenigen, die mehr Produktionsfaktoren einsetzen, müssen auch mehr von den produzierten Gütern erhalten

<sup>58</sup> Vgl. *Cezannel/Franke* (1997), S. 11.

<sup>59</sup> Vgl. *Mackscheidt* (1982), S. 120 ff. Den Vorteil eines verwendungsfreien Einkommens gegenüber einer Einkommenspolitik mit Verwendungsauflagen (Subventionen) wird in dem Kapitel IV, Abschnitt 4.3.1.1.6 ausführlicher behandelt; vgl. insbesondere die Abb. 27 über generelle vs. zweckgebundenen Transfers.

<sup>60</sup> Eine generelle Kritik bezieht sich auf die Subventionierung von Gütern des Grundbedarfs; so werden diese Güter teilweise durch die Subventionierung verteuert (z.B. Nahrungsmittel durch die EU-Marktordnung - ein gutes Beispiel für die fehlende verteilungspolitische Zielkonsistenz und die Anfälligkeit für partikulare Gruppeninteressen).

<sup>61</sup> Vgl. zum Vorwurf des Ausbeutungsmißbrauchs *Eekhoff* (1981), S. 459-461.

misch diese Monopolgewinne die Funktion von Knappheitsrenten erfüllen und durch die Angebotsausweitung beseitigt werden. Alle redistributiven Maßnahmen, die diese Rentenbildung verhindern, hätten auf lange Sicht die entgegengesetzten Wirkungen, da ein zusätzliches Angebot unterbliebe.

#### bb) Argumente einer Intervention zugunsten der Anbieter

Befürworter staatlicher Eingriffe in den Wohnungsmarkt halten aufgrund der Besonderheiten des Gutes Wohnen auch auf der Angebotsseite Interventionen für notwendig.

##### *(1) Hoher Fixkostenanteil bei der Produktion von Wohnraum und das Risikoproblem*

Der hohe Fixkostenanteil und damit das Problem der ruinösen Konkurrenz wird immer wieder in der Diskussion um ein Marktversagen auf dem Wohnungsmarkt betont. Da Wohnungen nur bedingt anderen Zwecken zugeführt werden können, sind die Investoren sehr stark von Nachfrageentwicklungen abhängig. Kurz- und mittelfristig ist das Angebot preisunelastisch. Das gegebene Angebot an Wohnraum wird bis zur Deckung der variablen Kosten vermietet. Der Marktaustritt wäre mit hohen Kosten (Kapitalverlusten aufgrund gesunkener Ertragswerte) verbunden.

Das Problem des hohen Fixkostenanteils mag zwar für den einzelnen Anbieter bedeutsam sein, da er sein Angebot auch bei sinkenden Preisen aufrecht erhält. Makroökonomisch betrachtet ist die Angebotsfunktion elastisch, denn veralteter Wohnraumbestand kann vernichtet und neuer durch Investitionen gebildet werden.<sup>62</sup> Hierbei ist kritisch anzumerken, daß der Wohnungsmarkt aus vielen Segmenten besteht.<sup>63</sup> Mögliche Kriterien für die Einteilung in die verschiedenen Segmente können z.B. sein: Größe, Ausstattung und Nutzung. Werden gewisse Anpassungsinvestitionen vorgenommen, so ist ein Marktwechsel durchaus möglich. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist das Wohnraumangebot demnach kurzfristig variabel. Bei ungünstigen Ertragserwartungen unterbleiben Neubauten und der Altbaubestand wird verringert, so daß das bestehende Angebot verknappt wird und auch die einzelwirtschaftlichen Probleme tendenziell gemindert werden.

---

<sup>62</sup> Vgl. Mackscheidt (1981), S. 224.

<sup>63</sup> Siehe hierzu auch Kapitel II dieser Arbeit; vor allem 1.1 Heterogenität des Gutes Wohnen; 2.1.1 und 2.1.2 die Aufspaltung des Wohnungsmarktes in räumliche und sachliche Teilmärkte.

In direktem Zusammenhang mit den hohen Fixkosten ist das Risikoproblem zu sehen. Bei einem hohen Mietausfallrisiko und einem entsprechend risikoaversen Verhalten potentieller Investoren würden die Mieten entsprechend hoch angesetzt bzw. die Investitionen einen suboptimalen Umfang erreichen. Derartige Probleme existieren auch in anderen Branchen und eine unternehmerische Tätigkeit ist gerade durch die Übernahme eines solchen Wagnisses gekennzeichnet. Daraus ist keine Subventionierung des Angebotes abzuleiten.

*(2) Geringe Preiselastizität des Angebotes und verzögerte Marktanpassungen*

Wie undifferenziert die Empfehlungen zur Marktregulierung sind, zeigt das Beispiel des preisunelastischen Angebotes. Da auf dem Wohnungsmarkt das Angebot relativ preisunelastisch ist, reagiert es nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen (lags) auf Änderungen der Nachfrage.<sup>64</sup> Daraus aber abzuleiten, daß staatliches Handeln zur schnelleren Beseitigung von erwarteten Marktengpässen gefordert sei, läßt eine schlüssige Argumentation vermissen. Warum sollte der Staat offensichtlich über verlässlichere Informationen bezüglich dringender Nachfrage verfügen, aus diesen Informationen die richtige Zusatzmenge an Wohnungen ablesen und dann noch schneller bauen können als private Investoren?<sup>65</sup> Eine derartige Informations- und Reaktionsüberlegenheit wird sonst der staatlichen Bürokratie eher selten attestiert.

Seit Mitte der 80er Jahre erfährt der Wohnungsmarkt durch zuziehende Aussiedler eine erhebliche Nachfragesteigerung. Dieser Zustrom wurde durch die gegenwärtige Administration angeregt und gewollt. Diese Stellen verfügen als erste über adäquate Informationen bzgl. der Zahl der zu erwartenden Zuwanderer. Die politischen Instanzen sind auch die einzigen, die im Besitz des instrumentellen Know-hows und der entsprechenden Ressourcen sind, die Zugänge zu begrenzen oder zu fördern. Diese Informationsüberlegenheit (und in diesem Fall ist es tatsächlich eine!) des Staates begründet aber noch keine zusätzlichen Regulierungseingriffe (sozialer Wohnungsbau etc.), sondern verlangt zunächst lediglich eine zügige Übermittlung der relevanten Informationen an die marktlichen Akteure, die daraus den gewünschten Flächenbedarf und Wohnqualitäten, sowie die zur Verfügung stehende Zahlungsbereitschaft der Wohnungsnachfrager eruieren müssen. Bei diesen zuletzt genannten Schritten ist eine Überlegenheit staatlicher Instanzen nicht schlüssig zu begründen.

---

<sup>64</sup> Vgl. Kapitel II, Abschnitt 1.5.

<sup>65</sup> Pfähler (1984), S. 96.

Die Problematik eines preisunelastischen Angebotes bei stagnierender oder sogar rückläufiger Nachfrage wurde bereits oben angeführt. Außerdem kann bei steigender Nachfrage aufgrund langer Erstellungszeiten eine verzögerte Anpassung beobachtet werden. Ein zusätzliches Angebot kann in Relation zum Bestand auch aufgrund der langen Kapitalbindung sehr gering ausfallen. Diese Phänomene betreffen ebenfalls andere Wirtschaftsbereiche und ein staatlicher Eingriff wäre aus diesem Argument nur bei einer besser gegebenen Vorausschau und besserer Information sinnvoll. Es ist aber nicht einzusehen, warum der Staat einen besseren Weitblick bzgl. der Entwicklung bestimmter Nachfragephänomene auf dem Wohnungsmarkt besitzen sollte. Ein marktwirtschaftlicher Lösungsansatz wäre die Institutionalisierung eines Wohnraumterminmarktes, der zukünftige Entwicklungen antizipieren könnte.<sup>66</sup>

### *(3) Angebotsseitige externe Effekte*

Staatliche Interventionen zugunsten des Angebotes auf dem Wohnungsmarkt werden auch mit externen Effekten gerechtfertigt.<sup>67</sup> Vom baulichen Zustand einzelner Objekte gehe eine positive Wirkung auf den Wohnwert eines gesamten Stadtteils aus. Betroffen wären von dieser positiven Wirkung Mieter als auch andere Vermieter.<sup>68</sup> Dieser Zusammenhang zwischen Wohnung und Wohnumfeld kann sich wie folgt auf die Investitionsentscheidung auswirken: Angenommen zwei Eigentümer, A und B, hätten benachbarte Objekte und müssten über Zusatzinvestitionen entscheiden. Dabei sind vier Fälle denkbar:

- a) Investieren beide, dann erhöht sich die Rentabilität des Objektes, da es möglicherweise gelingt, die Kosten der Qualitätsverbesserung durch höhere Mieteinnahmen überzukompensieren.
- b) Verzichten beide auf eine Investition, so müssen beide mit einer geringeren Rentabilität rechnen, da ihre Mieterlöse sinken werden.
- c) Investiert nur einer der beiden (A), so wird seine Renditesteigerung geringer ausfallen als in dem ersten Fall, da B nicht investiert, und es daher zu keiner Verbesserung des Wohnumfeldes für die Mieter des A kommt. Für B steigt die Rendite, da für seine Mieter es zu einer Wohnumfeldverbesserung kommt, und sie u.U. bereit sind, diese Verbesserung mit einer erhöhten Mietzahlung zu honorieren.

---

<sup>66</sup> Vgl. grundsätzliche Ausführungen bei Arrow (1974), S. 5 ff.; spezielle kritische Anmerkungen dazu bei Mackscheidt (1982), S. 130-132.

<sup>67</sup> Vgl. Eekhoff (1981), S. 461 und S. 462 f.

<sup>68</sup> Vgl. Eekhoff/Sievert/Werth (1979), S. 39.



d) Die analoge Argumentation wie in c) gilt auch umgekehrt.

Treffen beide Eigentümer ihre Entscheidung unabhängig voneinander, d.h., es herrscht Unkenntnis darüber, welche Strategie der jeweils andere wählt, liegt es nahe, daß die Investition unterbleibt, obwohl sich beide durch eine Investition absolut besser stellen würden. Jeder hofft für sich auf die „free-rider“-Position oder möchte wenigstens vermeiden, daß der andere diese Position einnehmen und ihn ausbeuten kann. Das Durchsetzen kooperativer Strategien ist in diesem sog. Gefangenen-Dilemma sehr unwahrscheinlich. Dieses Argument wird häufig für die Befürwortung von Modernisierungsförderung benutzt, damit Erneuerungsprozesse vollzogen werden, die bei Vertrauen auf spontane Marktkräfte u.U. unterblieben.

*c) Fazit: Marktversagen -  
Notwendigkeit staatlicher Interventionen am Wohnungsmarkt?*

Die obigen Ausführungen sollten mögliche Ursachen eines Marktversagens auf dem Wohnungssektor aufzeigen und kritisch hinterfragen. Seitens der Nachfrage ergeben sich lediglich durch die Existenz externer Effekte Hinweise für unbefriedigende Marktergebnisse, denn weder mangelnde Informationen noch irrationales Konsumentenverhalten können bei liberalen Werturteil einen Eingriff des Staates rechtfertigen.

Von einem Marktversagen kann bei Festschreibung verteilungspolitischer Ziele nicht gesprochen werden. Werden Ausbeutungsvorwürfe konstatiert, so kann als die eigentliche Ursache hierfür das Streben nach einer bestimmten Gerechtigkeitsvorstellung gelten. Die Unterversorgung einzelner Wirtschaftssubjekte bei quantitativ und qualitativ ausreichender Wohnungsversorgung ist vielmehr ein Verteilungsproblem, das mit entsprechenden Redistributionsmaßnahmen gelöst werden muß.<sup>69</sup>

Die Analyse der Angebotsbedingungen hat keinen eindeutigen Marktversagenstatbestand hervorgebracht. Der Markt ist nicht vollständig ungeeignet, ein nachfragegerechtes Angebot an Wohnraum hervorzubringen. Der hohe Fixkostenanteil und das damit verbundene hohe unternehmerische Risiko weisen auch andere Branchen auf, bei denen die Funktionsfähigkeit des Marktes nicht in Frage gestellt werden kann. Lediglich das Auftreten externer Effekte kann u.U. auch auf der Angebotsseite zu allokativen Unvollkommenheiten führen.

---

<sup>69</sup> Vgl. *Nachtkamp* (1984), S. 232.

Als Fazit kann zwar die These des Marktversagens und der Marktunvollkommenheiten nicht vollständig abgelehnt werden, denn eventuell auftretende externe Effekte und vom Marktergebnis abweichende politische Normen rechtfertigen eine staatliche Intervention. Allerdings verdient in diesem Zusammenhang der Hinweis auf ein mögliches Staatsversagen Beachtung. Politisch-administrative Eingriffe können durch Informationsprobleme, den zeitlich begrenzten Wirkungshorizont der Politiker, eine unzureichende Haftung der Entscheidungsträger und eine Bürokratisierung zu Ineffizienzen führen.

### III. Zur Theorie des Staatsversagens

*„Solange es einen Staat gibt, gibt es keine Freiheit. Wenn es Freiheit geben wird, wird es keinen Staat mehr geben.“<sup>70</sup>*

*„The alternative of remaining outside the agreement, or remaining a free rider, must be effectively eliminated before the individual can appropriately weigh the comparative advantages of independent behavior on the one hand and cooperative action on the other. It is because they facilitate the elimination of this free rider alternative that coercive arrangements, governmental in nature, tend to emerge from the preferences of individuals themselves, at least on some conceptual level of constitution-making.“<sup>71</sup>*

Staatliche Interventionen können systematisch auf zwei Betrachtungsebenen ökonomisch analysiert werden. Erstens kann aus normativer Perspektive gefragt werden, ob es auf einem zu betrachtenden Markt überhaupt Regulierungen geben sollte.<sup>72</sup> Zu überprüfen ist hierbei, inwieweit für bestehende Regulierungen eine Legitimation existiert. Daran anschließend können staatliche Eingriffe am Wohnungsmarkt auf ihre Wirkung hin analysiert werden, um Empfehlungen für geeignete staatliche Interventionen geben zu können.<sup>73</sup> Die zweite Betrachtungsebene soll an dieser Stelle mit ihrer positiven Sichtweise in die Betrachtung eingefügt werden. Es wird untersucht, wie staatliche Regulierungen zustande kommen. Analysiert werden hierbei der politische Prozeß und die an ihm beteiligte Akteure.

<sup>70</sup> Lenin (1919), S. 87.

<sup>71</sup> Buchanan (1968), S. 88.

<sup>72</sup> Vgl. Kapitel III, Abschnitt 2.

<sup>73</sup> Vgl. hierzu Kapitel IV und Kapitel V.

## 1. Einführung

### *a) Ursachen von Unwirtschaftlichkeit einer bürokratischen Verwaltung*

Die formalen Schwächen des Marktes haben Nationalökonomien ausführlich untersucht und in einer verfeinerten Theorie des Marktversagens zum Ausdruck gebracht. Genutzt werden diese Argumentationen letztlich immer zur Begründung staatlicher Eingriffe und eines größeren Angebotes an öffentlichen Gütern und Diensten.

Hingegen ist es noch nicht gelungen, eine geschlossene Theorie über das „Versagen des Staates und die Schwächen des Budgetmechanismus“ zu entwickeln. Die Finanzwissenschaften haben sich (system-)analytisch und nicht nur deskriptiv öffentliche Institutionen und den Prozeß effizienter Entscheidung, Durchführung und Kontrolle staatlicher Maßnahmen zugewandt. Hierbei stellen Elemente einer Theorie des Staatsversagens ein Analogon zur ausgefeilten Theorie des Marktversagens dar. Schwierigkeiten in der Erfassung der an dem Phänomen des Staatsversagens Beteiligten bereitet die Vielzahl der Kräfte (Wähler, Politiker, Parteien, Bürokraten, politische Lobbyisten und Interessengruppen), die indirekt oder direkt und gleichzeitig auf Höhe und Art der öffentlichen Leistungen und Lasten einwirken.

### *b) Ursachen für potentielle Verschwendung gemeinsam genutzter und verwalteter Ressourcen*

#### aa) Menschliche Natur

Die Ursachen für das Versagen des Staates und die potentielle Verschwendung öffentlicher Ressourcen können sowohl in der menschlichen Natur begründet als auch systembedingt sein. In fünf Grunderfahrungen des Menschen, losgelöst von Raum und Zeit, liegt eine Ursache für die potentielle Verschwendung im Staatssektor.<sup>74</sup>

1. Der Mensch setzt sich mehr für sich selbst als für andere ein.
2. Güter, die tatsächlich oder scheinbar nichts kosten, werden sehr verschwenderisch verbraucht.

---

<sup>74</sup> Vgl. Recktenwald (1980a), S. 74.

3. Güter, die kostenlos von einem Kollektiv angeboten werden, damit sie von den Individuen konsumiert werden *sollen*, nutzen die Individuen nur dann, wenn es für sie von Vorteil ist.
4. Der Mensch pflegt das, was ihm selbst gehört, besser, als das, was vielen oder allen gehört.
5. Für die Ordnung im Gemeinwesen ist entscheidend, daß die Eigentumsverhältnisse festliegen, damit es keinen Anlaß zum Streit über Nutzung (Lasten der Finanzierung und Unterhaltung) des Gemeineigentums gibt.<sup>75</sup>

#### bb) Systembedingte Ursachen

Die systembedingten Ursachen für mögliche Ineffizienzen im Staatssektor können im wesentlichen auf fünf Gründe zurückgeführt werden:

1. Keine Anreize zu effizienten bzw. keine Sanktionen für unwirtschaftliches Handeln aller Beteiligten.
2. Keine Konkurrenz zu anderen Anbietern.
3. Die technologische Umschichtung und Freisetzung von Arbeitskräften fehlt.
4. Es bestehen systembedingte Anreize zur Kosten- und Ausgabenexpansion. Das natürliche Streben von Politikern und Bürokraten nach mehr Macht und Ansehen, Aufstieg und Bevorzugung macht sich durchweg in einer Ausgaben- und Kostenexpansion bemerkbar (aber kaum in höherer Produktivität).<sup>76</sup> Die Anreize zur Ausgaben- und Kostenexpansion werden unterstützt von:
  - einem massiven Gewerkschaftsmonopol, das die Erhöhung der Bezüge vollständig von dem Produktivitätswachstum der Staatsdiener entkoppelt,

---

<sup>75</sup> Bereits Aristoteles und Thomas von Aquin wendeten sich den Punkten vier und fünf zu, indem sie das Privateigentum rechtfertigten als notwendig zum Ansporn zum Fleiß, zur Erziehung zur Selbstverantwortung und Selbständigkeit und schließlich zur Entfaltung der Persönlichkeit.

<sup>76</sup> Vgl. auch hierzu das Parkinsonsche Gesetz; als Beispiel für diese Gesetzmäßigkeit kann man im drastischsten Fall den weiteren Aufbau einer Behörde betrachten, nach Wegfall ihrer Aufgaben - solche Erscheinungen sind grotesk, werden in Wachstumsphasen allerdings verdeckt. Als bekanntes Beispiel für die saisonale Komponente der Verschwendung ist die „Ausgabenschwemme“ am Ende eines Etatjahres zu sehen.

- Vertretern des Staates als Tarifpartner, die an einer Lohnerhöhung persönlich interessiert sind und
  - dem Ausschluß der Möglichkeit eines finanziellen oder auch politischen Regreß, also dem Wegfall einer Verantwortlichkeit für Fehlplanung, Fehlprognose und Fehlentscheidung.<sup>77</sup>
5. Die Trennung von Nutzern und Zahlern bei öffentlichen Leistungen führt dazu, daß beim Kauf oder Tausch nicht mehr Leistung und Gegenleistung bzw. Nutzen und Kosten sich gegenüberstehen und somit für den Betroffenen sichtbar miteinander verknüpft sind. Wirtschaftlichkeit wird nicht mehr gesichert. Der Nutznießer einer öffentlichen Leistung zahlt nicht unmittelbar und sichtbar, es entsteht die Gefahr der Verschwendung.<sup>78</sup>

#### cc) Analytische Darstellung der potentiellen Ineffizienz des Staates

Die Elemente einer potentiellen Ineffizienz des Staates können in einen formalen Zusammenhang gebracht werden.<sup>79</sup>

Die Abbildung 9 verdeutlicht die verschiedenen Arten möglicher Ineffizienzen staatlicher Tätigkeit als einen Anwendungsfall der Wohlfahrtsökonomik. Die Theorie versucht an dieser Stelle, staatliche Regulierung unter dem Aspekt von Effizienz- und Verteilungsnormen zu analysieren und Empfehlungen über staatliche Eingriffe zu geben.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Vgl. zu dem Bereich der systembedingten Ursachen einer Ineffizienz im Staatssektor *Recktenwald* (1978) S. 155 ff. und *Recktenwald* (1980a), S. 72 ff.

<sup>78</sup> 84 % der öffentlichen Einnahmen basieren auf allgemeinen Steuern, die nach dem Non-Affektationsprinzip nicht zweckgebunden sind, 7 % auf sog. Entgeltabgaben (wer nutzt, der zahlt) und auf Krediten basieren 5 % der öffentlichen Einnahmen (wobei die temporale Inzidenz über Generationen fragwürdig ist). Die Gesamteinnahmen 1994 betrugen 1.653.286 Mio. DM, davon entfielen auf Steuern und Steuer ähnliche Abgaben 1.390.458 Mio. DM, und die netto Kreditaufnahme betrug 81.132. Vgl. Statistisches Jahrbuch, 1995, S. 490 ff.

<sup>79</sup> Diese Darstellung der systembedingten Ursachen von Ineffizienz des staatlichen Sektors geht zurück auf *Recktenwald* (1980a), S. 74-78 bzw. *Recktenwald* (1980b), S. 166-171.

<sup>80</sup> Vgl. *Recktenwald* (1980b), S. 167 ff.

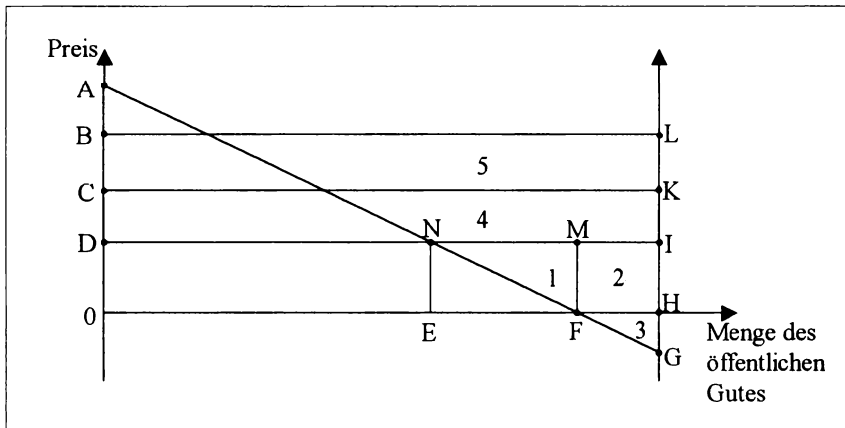


Abb. 9: Potentielle Wohlfahrtsverluste durch einen öffentlichen Monopolisten

Die Abszisse erfasst die Menge und die Ordinate den „Preis“ des öffentlichen Gutes.

AG: angenommene Zahlungsbereitschaft der Nutzer,

BL, CK, DI: Durchschnitts- und Grenzkosten,

LH: Politische Nachfrage, die die genehmigte Etatsumme (0HLB) voll ausschöpft.

Die Flächen 1 bis 5 erfassen die Arten möglicher Verschwendung, wobei die Menge bei gegebener Etatsumme entsprechend dem Preis variiert werden kann. Die Gründe der potentiellen Verschwendung können im Angebot und in der Nutzung bzw. Nachfrage begründet sein.

- Fläche 1: Ursache für allokativen Ineffizienz: Nulltarif. Politische Preise (Abgaben) sind kleiner als die tatsächlichen Kosten. Deshalb kommt es zur Verschwendung, es wird mehr gefordert. Fehlende Transparenz führt zur Illusion des kostenfreien Konsums mit negativen allokativen Folgen (Allokative Ineffizienz).
- Fläche 2: Unwirtschaftlichkeit tritt dann ein, wenn Bürokraten/Politiker eine Nachfrage unterstellen und somit ein Angebot durchsetzen (aus Prestigegründen oder aus Gründen der Wiederwahl), das größer ist als die Sättigungsmenge. Es kommt zu gesellschaftlichen Fehlinvestitionen.
- Fläche 3: Allokative Ineffizienz, das politische Angebot ist mit einem negativen Nutzen für den Einzelnen verbunden, dem er sich nicht entziehen kann (Public bads).

- Fläche 4: Die X-Ineffizienz im Sinne Leibensteins<sup>81</sup> drückt der Kostenblock DCKI aus. Ursache hierfür ist die unwirtschaftliche Produktion im öffentlichen Sektor wegen fehlenden Wettbewerbs – und damit verbundenen überhöhten Durchschnittskosten. Diese Art der Wohlfahrtsverluste hat viele Ursachen. Sie stehen in einem engen Zusammenhang mit der übersteigerten politischen Nachfrage, vor allem dann, wenn finanzielle Restriktionen gelockert werden, indem eine andere Behörde sich an der Finanzierung beteiligt. Werden öffentliche Güter über echte Ausschreibungen am Markt gekauft, so kann X-Ineffizienz immerhin noch dann auftreten, wenn das billigste Angebot im Verhältnis zum Preis qualitativ unverhältnismäßig schlechter ist.
- Fläche 5: Das Viereck BCKL entspricht den Kosten unwirtschaftlicher Administration kollektiver Mittel bei Erhebung, Verwaltung und Verwendung der Einnahmen, z.B. bei der Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen und Vermögen.

Weitere Gründe für die systembedingte staatliche Ineffizienz können im administrativen Rechnungswesen begründet sein, das einer Einnahmen-Ausgaben-Rechnung gleicht und somit ganz zu Recht als veralteter Kamerateismus bezeichnet werden kann. Diese Art des Rechnungswesens ist nur geeignet für reines Verwalten und Kontrollieren finanzieller Mittel. Es ist völlig ungeeignet, Wirtschaftlichkeit und Verteilung im Staat sinnvoll zu messen oder zu erreichen.<sup>82</sup>

Weitere Quellen der Unwirtschaftlichkeit sind außerdem die bürokratische Schwerfälligkeit und die staatliche Monopolsituation, die systembedingt ist. Darüber hinaus kann der hohe und sprunghaft ansteigende Aufwand für Informationen, die nötig sind, damit die öffentliche Hand ökonomisch sinnvoll entscheiden kann, zu weiterer Unwirtschaftlichkeit führen. Hinzu kommt die Starre und Unbeweglichkeit bürokratischer Verwaltung, die oft im Netzwerk

---

<sup>81</sup> Vgl. hierzu auch *Leibenstein* (1987) und *Alessi* (1983), S. 64-81. Die X-Ineffizienz bezieht sich auf Organisationen und bezeichnet die Abweichung der Kosten der Leistungserstellung vom mindestens nötigen Betrag bzw. das Zurückbleiben der Leistung hinter der bei gegebenen Kosten maximal möglichen Leistung. Zu den Gründen für X-Ineffizienz gehört nach Leibenstein suboptimale Entscheidungsvorbereitung, „Drückebergertum“, unzulängliche Leistungsanreizsysteme und leistungsbeschränkende Gruppennormen.

<sup>82</sup> Da immerhin 50 % des Volkseinkommens durch staatliche Hände läuft, wäre ein Indikator zur Messung des Erfolges der öffentlichen Maßnahmen dringend erforderlich.

von Rechtsvorschriften<sup>83</sup> gefangen ist und die viel Energie im Kampf um Zuständigkeiten investiert. Selbst dort, wo Nutzen und Kosten öffentlicher Güter noch miteinander verbunden sind, wo der Staat via Gebühren, Beiträgen und Preisen seine Dienste zur Verfügung stellt, kann es im staatlichen Monopol zu Wohlfahrtsverlusten kommen, da Entgelte politisch leicht zu erhöhen sind und ein wirksamer Kostendruck fehlt. Staatsmonopole haben die Eigenschaft, ihre Angebote tendenziell zu Lasten der Bevölkerung einzuschränken bzw. zu verteuern.

Zweifellos produziert die Wirtschaft erhebliche soziale Kosten, und der Markt allein verspricht keine angemessene Lösung für diese Fehlentwicklungen. Das Problem liegt jedoch darin, daß auch der Staat keine bessere Lösung anzubieten in der Lage ist.<sup>84</sup>

Der normative Ansatz, staatliche Regulierungen unter dem Aspekt von Effizienz- und Verteilungsnormen zu analysieren und daraus Empfehlungen über staatliche Eingriffe abzuleiten, ist nicht geeignet, die Existenz staatlicher Eingriffe auf dem Wohnungsmarkt einschließlich ihres Zustandekommens zu erklären. Hierzu bedarf es einer zweiten Betrachtungsebene, der positiven Analyse des Staatsversagens. Diese Positive Theorie oder Neue Politische Ökonomie der staatlichen Regulierung versucht, *Gesetzmäßigkeiten darüber zu entwickeln, wo der Staat faktisch in die Vertrags- und Handlungsfreiheit eingreift*. Beide Betrachtungsebenen sind aufeinander angewiesen. Eine Positive Theorie kann nicht den Einfluß vernachlässigen, der vom ökonomischen,

---

<sup>83</sup> Beispielsweise gibt es in der Bundesrepublik Deutschland mehrere tausend Normen und Rechtsvorschriften, die der Bauherr bei Errichtung eines Neubaus zu beachten hat. In den letzten zehn Jahren sind zwingende Normen über energiesparendes Bauen hinzugekommen. Ist das, was im Einzelfall vielleicht noch sinnvoll ist, nicht in der Summe letztlich höchst problematisch? Vergleichbar ist die Situation eines Bauherrn, der sich in diesem Netz von Rechtsvorschriften verheddert, mit der Lage Gullivers bei den Liliputanern. Er war am Boden gefesselt von Tausenden von haardünnen Fäden, die er jeden einzeln für sich genommen leicht und sofort hätte zerreißen können, die ihn aber in ihrer Gesamtwirkung vollständig lähmten. Vgl. zu der Fülle von Untersuchungsgegenständen im Bereich der Regulierung *Weizsäcker* (1982), S. 325 ff.

<sup>84</sup> Deshalb empfiehlt Tullock nur zu staatlichen Eingriffen Zuflucht zu nehmen, wenn die sozialen Kosten, die der Markt verursacht, sehr groß sind. Die Effizienz des Staates ist im allgemeinen sehr gering, und die Wahrscheinlichkeit, durch unberechenbare und schlecht informierte Entscheidungen Schaden anzurichten, ist groß. Tullock vergleicht diese Situation mit der eines Patienten im Jahre 1700, der sich überlegen mußte, ob er einen Arzt rufen sollte oder nicht. Die beste Regel war, nur bei einer sehr ernsten Krankheit einen Arzt zu rufen. Aufgrund des damaligen Standes der ärztlichen Kunst, brachte der Arzt eine echte Gefahr mit sich, den Patienten zu Tode zu kurieren. Solange das Todesrisiko der Krankheit noch nicht größer war, war man gut beraten, den Arzt nicht zu rufen. Vgl. *Tullock* (1977), S. 147 ff.



normativen Denken auf das staatliche Handeln ausgeht. Eine normative Theorie muß letztlich die politische Durchsetzbarkeit und Gesetzmäßigkeiten des politischen Prozesses berücksichtigen.

## 2. Positive Theorie des Staatsversagens - Neue Institutionenökonomik

### a) Überblick und Einführung

Betrachtet werden hier neue Theorien und Ansätze, die aus der neoklassischen Theorietradition hervorgegangen sind, die Kosten ökonomischer Koordination behandeln und damit die Mikroökonomik für die Analyse institutioneller Probleme öffnen. In der Neoklassik wird das Thema Knappheit auf die Koordination unterschiedlicher Interessen auf perfekten Wettbewerbsmärkten beschränkt, wobei sich die Marktteilnehmer nur indirekt über das Preissystem gegenüberstehen. Es werden nur die Person-Gut-Beziehungen analysiert und nicht die Beziehungen zwischen den Personen.<sup>85</sup> Der Markt wird als kostenloser Allokationsmechanismus verstanden, der individuelle Produktionspläne der Unternehmen und individuelle Konsumpläne der Haushalte optimal koordiniert und dabei die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt maximiert. Eine zentrale Rolle nehmen in diesem Zusammenhang die Preise ein, die die notwendigen Informationen für die Marktteilnehmer bereitstellen und Auskunft über die jeweilige Knappheitssituation geben.

Demgegenüber behandelt die Institutionenökonomik diejenigen Koordinationsprobleme, die bei der Abstimmung von Einzelplänen auftreten, wenn die recht restriktiven Bedingungen der (neo-)klassischen Welt gelockert werden.<sup>86</sup> Die Neue Institutionenökonomik (NIÖ) ist eine streng wertfreie, ausschließlich am wirtschaftlichen Ziel der Effizienz orientierte Analyse von Institutionen.<sup>87</sup> Die NIÖ übernimmt den methodologischen Individualismus des neoklassischen Instrumentariums, der Kollektiven kein eigenständiges Organinteresse zubilligt, sie vielmehr als Ansammlung von (Partial-) Interessen interpretiert. Das Verhalten der Gruppe wird bestimmt von dem Verhalten der Individuen. Ferner argumentiert sie mit konstanten Präferenzen, um zu verhindern, daß Änderungen im Verhalten des einzelnen auf Änderungen seiner Vorlieben

---

<sup>85</sup> Dies gilt für die walrasianische Ökonomie, vgl. hierzu *Elsner* (1987), S. 7.

<sup>86</sup> Vgl. *Tietzel* (1991), S. 11.

<sup>87</sup> Zur Wertfreiheit der NIÖ vgl. beispielsweise *Williamson* (1975), S. 38 f. und *Richter* (1990), S. 580.

zurückgeführt werden. Statt dessen versucht die NIÖ empirisch valide Kausalbeziehungen zwischen beobachtbaren Änderungen der Restriktionen und dem Verhalten zu entwickeln, womit der Einfluß von Präferenzen auf das Verhalten negiert wird. Dabei greift diese Theorie auf die Verhaltensannahme zweckrationaler Nutzenmaximierung zurück.<sup>88</sup>

Die NIÖ besteht aus drei zentralen Ansätzen, die im weiteren Verlauf kurz dargestellt werden.<sup>89</sup>

Diese Ansätze können unter dem Begriff der Neuen Institutionenökonomik zusammengefaßt werden.<sup>90</sup> Als wichtigste Richtungen umfaßt die Neue Institutionenökonomik die Property Rights-, die Transaktionskosten- und die Principal Agent-Theorie.

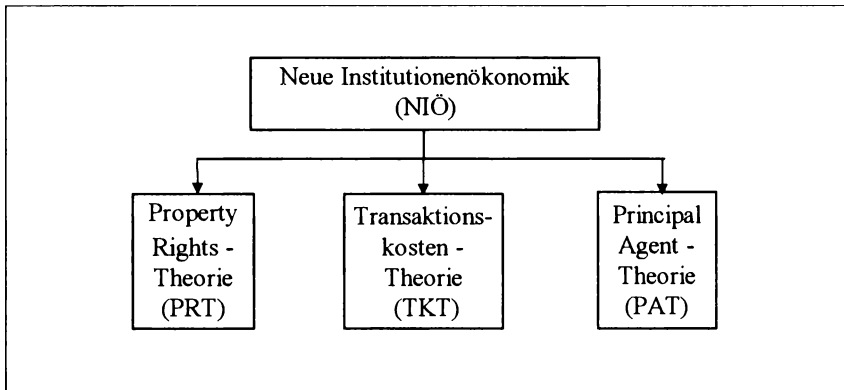


Abb. 10: Die Neue Institutionenökonomik (NIÖ)

Von der walrasianischen Mikroökonomik unterscheiden sich die Ansätze durch ihre vertragstheoretische Ausrichtung. Das Problem der Koordination

<sup>88</sup> Danach können alle Beteiligten die verfügbaren Verhaltensoptionen in konsistente Ziel-Mittel-Beziehungen transformieren und sich streng für die Alternative entscheiden, die nach Abzug der Kosten den höchsten Nutzenzuwachs verspricht, wobei sie aufgrund ihrer Risikoaversion diejenige Alternative wählen, die den gleichen Nutzenzuwachs mit geringstem Risiko erwarten läßt. Vgl. zur Risikoaversion in der Neuen Institutionenökonomik *Goldberg* (1990), S. 216-220.

<sup>89</sup> Zwar leisten für die hier anzustellenden Untersuchungen die Property Rights- und die Principal Agent-Theorie einen relevanteren Beitrag als die Transaktionskosten-Theorie, dennoch sollen der Vollständigkeit halber alle drei Ansätze kurz erläutert werden.

<sup>90</sup> Ein Übersichtsartikel zu diesem Themenbereich findet sich beispielsweise bei: *Furubotn/Richter* (1991), S. 1-32. Vgl. auch *Eggertson* (1990).

ökonomischer Entscheidungen und Aktivitäten behandeln sie symmetrisch im Rahmen des Markt- und des Bürokratieversagens.<sup>91</sup>

Im Zentrum der Analyse stehen die Informations- und Transaktionskosten der Vereinbarung von Verträgen. Transaktionskosten sind hier in der allgemeinen Form als Betriebskosten eines Wirtschaftssystems zu verstehen sind,<sup>92</sup> die sich einerseits aus den Kosten der Entstehung, der Unterstützung und dem Wandel von Institutionen und andererseits aus der Vorbereitung, dem Abschluß und der Durchsetzung von Verträgen zusammensetzen.<sup>93</sup> Arrow unterscheidet drei Arten von Transaktionskosten:

- Kosten der Durchsetzung und Unterstützung von Eigentumsrechten (Exklusionskosten),
- Kosten der Kommunikation und Information und
- Kosten der Ungleichgewichte.<sup>94</sup>

Der Unterschied zwischen Produktions- und Transaktionskosten kann dadurch definiert werden, daß die Produktionskosten von den eingesetzten Technologien und den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte abhängig und in allen Wirtschaftssystemen gleich sind. Die Transaktionskosten hingegen werden von der Organisation der Ressourcenallokation und damit von den Institutionen des Wirtschaftssystems beeinflusst.<sup>95</sup>

Hinsichtlich der Bedeutung der Information ist festzuhalten, daß unter dem Begriff der vollkommenen Information in der modernen Terminologie die Abwesenheit von Transaktionskosten verstanden wird. Hayek beschreibt die Grundprobleme jedes Wirtschaftssystems als die Zersplitterung des ökonomisch relevanten Wissens auf zahlreiche Individuen.<sup>96</sup> Die komparativen Nachteile einer zentral geplanten gegenüber einer dezentral über den Markt koordinierten Wirtschaft ergeben sich deshalb aus dem Problem, daß das ökonomisch relevante Wissen in seiner Totalität für die zentrale Planungsinstitution nicht verfügbar sei. Dies ist nach Hayek keine Frage der Prozeß- und Speicherkapazitäten, sondern der Kommunikation von Wissen. Er nimmt an, daß das ökonomisch relevante Wissen *idiosynkratischen* Charakter hat und nicht verbal oder auf schriftlich-graphischen Weg artikuliert und folglich nicht

---

<sup>91</sup> Vgl. Richter (1992), S. 194-196.

<sup>92</sup> Vgl. Arrow (1983), S. 42-45.

<sup>93</sup> Über die Transaktionskosten: Williamson (1975) und Williamson (1990).

<sup>94</sup> Vgl. Arrow (1983), S. 51.

<sup>95</sup> Vgl. Arrow (1983), S. 51.

<sup>96</sup> Vgl. Hayek (1948b), S. 77-79.

von einer zentralen Planungsbehörde verarbeitet werden kann.<sup>97</sup> Hierin liegt der komparative Vorteil der dezentralen Koordination individueller Pläne und Handlungen durch das Preissystem. Ein dezentrales Preissystem reduziert die komplexe Ziel-Mittel-Struktur der Verwendung von Gütern auf die einzig ökonomisch relevante Größe, die Information über den Wert eines Gutes. Auf diese Weise kann die ökonomisch relevante Information zwischen den Individuen kommuniziert und ihre Handlungen koordiniert werden, auch wenn das dahinter stehende Wissen auf zahlreiche Individuen verteilt bleibt. Die dezentrale Koordinationsleistung des Preissystems wird von Hayek als evolutionäres „Wunder“ charakterisiert.<sup>98</sup>

Die Leistungsfähigkeit des Preissystems ist bei v. Hayek und v. Mises eng mit den Fragen der Anreize und des Wettbewerbs verknüpft.<sup>99</sup> Preise werden von den Unternehmen nicht als Daten, sondern als strategische Variablen betrachtet. In einem Wirtschaftssystem mit privatem Eigentum treten die Unternehmen in Wettbewerb um die Entdeckung kostengünstiger Produktionsverfahren ein,<sup>100</sup> wobei die treibende Kraft des Wettbewerbs die Preiskonkurrenz ist.

Das Allokationsproblem ist nicht unter Verwendung eines statischen Gleichgewichtsmodells zu lösen, da reale Wirtschaftssysteme dynamischen, sich schnell ändernden Umweltbedingungen ausgesetzt sind. Für v. Mises und v. Hayek besteht die Systemfrage nicht darin, welches Wirtschaftssystem eher ein hypothetisches Gleichgewicht erreicht, sondern welches Wirtschaftssystem sich unter den Bedingungen von unvollkommener Information und Ungewißheit schneller an Ungleichgewichte anpassen kann. Im Gegensatz zu dem statischen Effizienzbegriff des Pareto Optimums zielt ihr Effizienzbegriff auf die Evolution des Wirtschaftssystems, d.h. auf die dynamische Anpassungsfähigkeit eines Wirtschaftssystems bei wechselnden Zielen und Mitteln der Wirtschaftssubjekte.

Im folgenden soll mit der Theorie der Property Rights, der Transaktionskosten-Theorie und der Principal Agent-Theorie die Möglichkeit des Staatsversagens genauer analysiert werden. Dies ist erforderlich, um bezüglich des

---

<sup>97</sup> Vgl. *Hayek* (1948b), S. 79 ff.

<sup>98</sup> Vgl. *Hayek* (1948b), S. 81.

<sup>99</sup> „(...) it is not possible to divorce the market and its functions in regard to the formulation of prices from the working of a society which is based on private property in the means of production.“ v. *Mises* (1936), S. 137. Siehe hierzu auch *Hayek* (1940), S. 117-203; zitiert in der Fassung von ders. (1948a), S. 181-208.

<sup>100</sup> Vgl. hierzu *Hayek* (1940), S. 195-202, in der Fassung von ders. (1948a), S. 181-208 und *Hayek* (1969a).

Allokationsmechanismus entscheiden zu können, ob am Wohnungsmarkt staatliches Handeln aufgrund der im vorhergehenden Abschnitt in einigen Ausprägungen diagnostizierten Marktunvollkommenheiten zwingend notwendig ist. Es wird dann als zweiter Teilschritt der normativen Analyse im Kapitel D, im vierten Abschnitt überprüft, ob der Staat die durch Marktversagen bzw. Marktunvollkommenheiten beschriebenen Tatbestände am Wohnungsmarkt besser regeln kann, als sie der Markt zu regeln vermag. Hierbei ist die Analyse der wohnungspolitischen Instrumente anhand eines geeigneten Zielsystems erforderlich.

In den folgenden Abschnitten dieses Kapitels soll nun zunächst die Positive Theorie des Staatsversagens als zweite Betrachtungsebene eingeführt werden. Mit Hilfe der positiven Analyse der Regulierungen kann untersucht werden, warum der Staat auf dem Wohnungsmarkt interveniert. Hierzu ist zunächst die allgemeine Betrachtung der Ansätze der Neuen Institutionenökonomik, insbesondere die Darstellung der Public Choice-Theorie notwendig (Kapitel C, Abschnitt 3). Anschließend werden diese Ansätze auf den Wohnungsmarkt übertragen (Kapitel D, Abschnitt 6), um die Bedeutung und die Einflußnahme der Politik zu betonen und letztlich Vorschläge für institutionelle Reformen entwickeln zu können (Kapitel D, Abschnitt 7).

### *b) Die Property Rights-Theorie*

#### **aa) Methodische und methodologische Grundlagen - Bedeutung und Definition des Begriffs Property Rights**

Der Inhalt und die Struktur der Eigentumsrechte, so die Grundthese der Property Rights- Theorie, beeinflusst die Allokation und die Nutzung von Ressourcen in spezifischer und vorhersehbarer Weise.<sup>101</sup> Auf Märkten werden nach der Property Rights-Theorie nicht physische Ressourcen, sondern Rechtsbündel, die sich aus einzelnen Rechtskomponenten zusammensetzen, getauscht. Die Rechte stellen die „effektiven Güter“<sup>102</sup> dar und die Summe dieser Rechte kann als *Property Rights* bezeichnet werden.<sup>103</sup> Nicht spezifische

<sup>101</sup> „(...) the content of Property Rights affects the allocation and use of resources in specific and predictable ways.“ *Furubotn/Pejovich* (1972), S. 1139.

<sup>102</sup> *Demsetz* (1967), S. 347.

<sup>103</sup> Der Begriff hat sich in der englischsprachigen Literatur inzwischen gegenüber konkurrierenden Ausdrücken wie „resource rights“ (*Moore* (1974), S. 328) und „entitlement rights“ (*Monissen* (1976), S. 392) durchgesetzt.

Güter, sondern Rechte als effektive Güter sind Gegenstand des Wirtschaftsverkehrs. Dies ist eine an sich alte Erkenntnis, die im deutschsprachigen Bereich auf Eugen von Böhm-Bawerk, Andreas Voigt und Alfred Ammon zurückgeführt werden kann.<sup>104</sup> Diese Rechte bilden ein eigenes Eigentumssystem, da sie eine Klasse erlaubter und gebotener Nutzungen vorhandener Ressourcen definieren und somit einen Mechanismus zur Herbeiführung eines bestimmten Gebrauchs aller vorhandener Ressourcen durch die Entscheidung der jeweils berechtigten Individuen konstituieren.

Der Begriff der Property Rights hat keine wörtliche Entsprechung im Deutschen. Allgemein wird unter diesem Begriff die Ausgestaltung mit Verfügungsrechten, Nutzungs-, Handlungs- und Dispositionsrechten verstanden.<sup>105</sup> Mit dieser Definition werden die ökonomischen, rechtlichen, sozial oder institutionell festgelegten Handlungsrechte und -möglichkeiten der Wirtschaftssubjekte beschrieben. Im Rahmen dieser Arbeit soll synonym zu Property Rights von Verfügungsrechten gesprochen werden. Das Streben der Wirtschaftssubjekte richtet sich weniger auf Güter als solche, als vielmehr auf die an ihnen konstituierten Property Rights,<sup>106</sup> die auch den Wert und die Nutzungsintensität entscheidend beeinflussen.<sup>107</sup> Der Begriff der Property Rights wird von Pejovich als die „sozial und rechtlich sanktionierten Verhaltensbeziehungen zwischen Menschen, die sich auf die Existenz knapper Güter beziehen,“<sup>108</sup> definiert. Da sowohl die Bereiche exklusiver Verfügungsgewalt als auch die Mechanismen zur Einhaltung des damit bestimmten Verhaltensspielraums auf kollektivem Konsens beruhen, werden Property Rights auch als „gesellschaftlich sanktionierte Verhaltensbeziehung“<sup>109</sup> bezeichnet. Sie stellen Institutionen dar, da sie Verhaltensnormen in Bezug auf die Ressourcennutzung festlegen.

Die detaillierteste und umfangreichste Ausgestaltung von Verfügungsrechten (sowohl staatlich als auch privat wahrnehmbar) besteht in einzelnen, unterschiedlichen Eigentumsrechten (in der Tradition des römischen Rechts):

- Rechte, welche die Art der Nutzung eines Gutes betreffen (usus),

<sup>104</sup> Vgl. den ideengeschichtlichen Nachweis bei Meyer (1983), S. 8-12.

<sup>105</sup> Einen Überblick über die Vielfalt deutscher Übersetzungsmöglichkeiten findet sich bei Brandt (1990), S. 37 f.

<sup>106</sup> Vgl. Alchian/Demsetz (1973), S. 17.

<sup>107</sup> Die physischen Eigenschaften des Guts treten bei der Wertbestimmung somit gegenüber den Rechten an den Gütern zurück, vgl. Tietzel (1981b), S. 210.

<sup>108</sup> Pejovich (1982), S. 391.

<sup>109</sup> Furubotn/Pejovich (1972), S. 1139.

- Rechte zur formalen und materiellen Änderung eines Gutes (abusus),
- Rechte der Aneignung von Gewinnen und Verlusten, die durch die Nutzung des Gutes entstehen (usus fructus) und
- Rechte, die Ressource (und damit das Bündel der an ihr bestehenden Rechte) zu einvernehmlichen Konditionen anderen ganz oder teilweise zu überlassen.<sup>110</sup>

Eigentumsrechte sind exklusiv, d.h., sie ermöglichen den Ausschluß Dritter (allerdings nicht unbeschränkt). Die Handlungsmöglichkeiten des Eigentümers werden durch die sozialen und rechtlichen Normen der Gesellschaft eingeschränkt. Der Wert eines Gutes hängt ceteris paribus von dem Bündel der Rechte ab, die ihm zugeordnet sind.<sup>111</sup> Das jeweilige institutionelle Arrangement, die gegebene Struktur der Property Rights, stellt ein Gefüge von möglichen „Belohnungen“ und „Bestrafungen“ dar, das menschliches Verhalten kanalisiert. Verfügungsrechte werden bestimmt und garantiert von einer Herrschaftsorganisation (governance structure)<sup>112</sup> oder Ordnung, d.h. von einem System von Normen einschließlich derer Garantieinstrumente. Die Garantie der Ordnung kann rein innerlich oder durch Erwartung spezifischer äußerer Folgen verwirklicht werden. In der Institutionenökonomik wird regelmäßig an den zweiten Fall gedacht, und zwar an eine Garantie durch die Verhaltenserwartung der Individuen bezüglich des Eintretens von Sanktionen, wobei die Sanktionen durch Recht oder Konvention einschließlich Formen des „private ordering“ etabliert werden.

Eine Institution ist im hier verwendeten Sinne ein auf ein bestimmtes Zielbündel abgestelltes System von Normen einschließlich derer Garantieinstrumente (darunter Verfügungsrechte und ihre Garantien).<sup>113</sup> Sie steuert, wenn auch nicht perfekt, das soziale Handeln von Individuen.<sup>114</sup> Letztlich geht es

---

<sup>110</sup> Vgl. *Furubotn/Pejovich* (1972), S. 1140. Eine umfassendere Darstellung der Rechte, die mit dem Eigentumsrecht verbunden sein können, findet sich bei Tietzel (1981b), S. 209 ff.

<sup>111</sup> Vgl. *Furubotn/Pejovich* (1972), S. 1139.

<sup>112</sup> Vgl. *Williamson* (1985b), S. 187-195.

<sup>113</sup> „Institutions consist of informal constraints, formal rules, the enforcement characteristics of both.“ *North* (1989), S. 239.

<sup>114</sup> Institutionen können sich im Extremfall „spontan“ aus dem Eigeninteresse der Individuen entwickeln, d.h. sich selbst organisieren oder - im anderen Extremfall - komplett durch eine Zentralstelle organisiert werden. Die Vertreter der Neuen Institutionenökonomik sympathisieren eher mit der Hypothese der sich spontan entwickelnden Institutionen (evolutionary rationalism), vgl. *Hayek* (1973), S. 5. Das andere Extrem wird von *Williamson* (1989) „legal centralism“ genannt, von *Hayek* „constructivist rationalism“ (ebenda).



den Vertretern der ökonomischen Analyse von Institutionen um die Suche danach, wie eine Organisation beschaffen sein muß, damit die Steuerung des sozialen Verhaltens des Menschen im wirtschaftlichen Sinn optimal ist. Von der Institutionenökonomik werden zwei Normensysteme behandelt, und zwar die Institution der Verfügungsrechte und die Institution ihrer Zuordnung oder Übertragung. Anders als die alten Institutionenökonomien verwenden die Anhänger der Neuen Institutionenökonomik die analytischen Instrumente der modernen Wirtschaftstheorie, d.h. der neoklassischen Theorie.<sup>115</sup> Aus der Sicht der Ökonomen gilt: „Üblicherweise betrachten Ökonomen das Bündel von Property Rights als Datum und suchen eine Erklärung für die Kräfte, welche Preis und Mengen eines Gutes bestimmen, an dem diese Rechte bestehen.“<sup>116</sup> Allerdings vernachlässigt eine solche Partialbetrachtung die Tatsache, daß für physisch gleichartige Güter sehr verschiedene Bündel von Property Rights bestehen können.<sup>117</sup> Aus Sicht der Property Rights-Theoretiker sind für den Wert, Austauschrelation und Nutzungsintensität eines Gutes deshalb nicht nur die physischen Eigenschaften eines Gutes, sondern ebenso dessen bestehenden Verfügungsrechte entscheidend. Die natürliche Verfügungsgewalt eines Individuums, um einen wirtschaftlichen Genuß - zur Erreichung seiner persönlichen Wohlfahrt - aus der Nutzung eines Gutes ziehen zu können, allein ist unsicher. Die Verfügungsgewalt muß garantierten gesellschaftlichen Normen entsprechen, sie muß ergänzt werden durch beispielsweise rechtliche Verfügungsgewalt.<sup>118</sup>

Je präziser private Eigentumsrechte definiert und spezifiziert sind und je stärker sie sozial unterstützt werden, desto enger ist nach diesem Ansatz die Beziehung zwischen dem Nutzen eines Individuums und den Erträgen und Kosten seiner Entscheidungen. Bei einer vollständigen Spezifizierung und Zuschreibung (assignment) der Property Rights an einen Inhaber, trägt dieser alle Nutzen und Kosten der Ressourcennutzung. Nutzen und Kosten in Form von Externalitäten, die bei anderen als dem Property Rights-Inhaber anfallen und

---

<sup>115</sup> Zu nennen sind hierbei vor allem der methodologische Individualismus, stabile individuelle Präferenzen und zweckorientiertes Verhalten der Individuen (i.S. individuelle Nutzenmaximierung). Auf diese Instrumente wird im weiteren Verlauf der Arbeit noch eingegangen.

<sup>116</sup> Demsetz (1967), S. 348.

<sup>117</sup> Häuser können trotz gleicher Größe, Bauweise, Wohnfläche einen unterschiedlichen Wert haben beispielsweise dann, wenn ein Verbot zur gewerblichen Nutzung besteht, Mietobergrenzen erlassen wurden oder Erhaltungsverpflichtungen bestehen. Auch die Lage eines Hauses kann dessen Wert stark beeinflussen (beispielsweise die Nähe zu einer stark befahrenen Straße, oder zu einem Flugplatz).

<sup>118</sup> Böhm-Bawerk (1881/1924) hat dies früh festgestellt, wobei bei seiner Gutsdefinition externe Effekte unberücksichtigt bleiben.



nicht kompensiert werden können, gibt es bei vollständiger Spezifizierung der Property Rights unter Vernachlässigung von Transaktionskosten nicht. Also sind die Anreize eines Individuums, die sozialen Kosten und Erträge seiner Entscheidung zu berücksichtigen, um so stärker, je eindeutiger private Eigentumsrechte definiert und durchgesetzt werden. Bei Abwesenheit von Transaktionskosten, so die Behauptung des Coase-Theorems,<sup>119</sup> reichen vollkommen definierte private Eigentumsrechte und Vertragsfreiheit aus, damit alle Ressourcen zu ihren Opportunitätskosten bewertet und unabhängig von ihrer Anfangsverteilung ihrer produktivsten Verteilung zugeführt werden.<sup>120</sup>

In der „wirklichen Welt“ ist nur eine unvollständige Spezifizierung der Property Rights zu beobachten. Es kommt in Analogie zu der in der Mikroökonomik verwendeten Theorie des Marktversagens zu einer Verdünnung oder Aushöhlung der Property Rights. Diese Aushöhlung der Property Rights läßt sich auch auf der institutionellen Ebene anwenden, und somit wird ein Staatsversagen analysierbar. In einer Welt mit positiven Transaktionskosten können nicht alle Rechte definiert und spezifiziert, geschützt und gehandelt werden.<sup>121</sup>

#### bb) Das „Bild“ vom Menschen und von der Gesellschaft in der Theorie der Property Rights - und der methodologische Individualismus

##### (1) Das REMM - Modell

Auch im Menschenbild der Property Rights-Theorie wird der enge Bezug zur Neoklassik deutlich; dennoch entspricht es nicht dem homo oeconomicus, also der Annahme, daß alle Verbraucher sich im Sinne einer Nutzenmaximierung bzw. einer Gütermaximierung verhalten, und die Unternehmer Gewinnmaximierer sind. Das REMM-Modell<sup>122</sup> ersetzt diese Widersprüchlichkeit zwischen Konsum- und Produktionsverhalten durch ein konsistentes, weitrei-

<sup>119</sup> Coase (1960), S. 6 ff.

<sup>120</sup> „(...) das Endergebnis (das den Wert der Produktion maximiert) ist unabhängig von der rechtlichen Gestaltung, solange das Preissystem ohne Kosten arbeitet.“ Coase (1978), S. 146-202, hier: S. 156, zitiert in der deutschen Fassung.

<sup>121</sup> Mit positiven Transaktionskosten begründen die Property Rights-Ansätze - hier überschneidet sich ihre Theorie mit der der Transaktionskosten-Theorie - auch die Gründung und Entwicklung privater Unternehmen. Unternehmen werden dabei als ein Netzwerk von Verträgen betrachtet.

<sup>122</sup> REMM steht für: resourceful, evaluative, maximizing man.

chendes Kriterium der Nutzenmaximierung. Das Menschenbild des REMM, als Ressourceful, Evaluative, Maximizing Man<sup>123</sup> beschreibt ein Individuum, das seinen Einfallsreichtum nutzt (resourceful), um Alternativen formal-rational hinsichtlich ihrer Nutzenbeiträge vergleichend zu bewerten (evaluative) und um dann optimierend zwischen ihnen auszuwählen (maximizing).<sup>124</sup>

Durch die Verschiebung zu dem Nutzen als dasjenige Ziel, das es in jedem Fall zu maximieren gilt, wird eine offene Zielfunktion der Wirtschaftssubjekte angenommen.<sup>125</sup> Allerdings müssen die Nutzenfunktionen vorher und unabhängig voneinander und von dem zu erklärenden Ereignis festgelegt werden, da sonst jede beliebige empirische Beobachtung auf Besonderheiten einer „Nutzenfunktion“ zurückgeführt werden könnte und der Erklärungsgehalt der Property Rights-Theorie zur Tautologie degenerierte und im leeren Formalismus endete. Mit der Nutzenfunktion sind die Handlungsziele abgesteckt, und mit dem REMM-Modell ist die Handlungsweise konkretisiert. Es werden die Handlungsmöglichkeiten durch die Verfügungsrechtsstruktur und die Transaktionskosten bestimmt.<sup>126</sup> Die Verfügungsrechtsstruktur legt fest, wer welche Rechte an welchen Objekten zu welcher Zeit nutzen darf. Die Transaktionskosten stellen in Rechnung, daß die Nutzung, Übertragung und Durchsetzung der Rechte an den Objekten nicht ohne Ressourcenaufwand möglich ist. Transaktionskosten können dazu führen, daß legitimierte Handlungsspielräume nicht wahrgenommen werden.

## (2) *Der methodologische Individualismus*

Der Begriff des methodologischen Individualismus in den Sozialwissenschaften geht zurück auf Arbeiten von Popper und Hayek. Hauptinhalt der These des methodologischen Individualismus ist die Behauptung oder der Anspruch, alles Wissen über soziale Phänomene sei lediglich Wissen über Individuelles. D.h. es sei über Dispositionen, Haltungen, Interessen und Verhaltensweisen von Individuen zu begründen, abzuleiten oder zu bestätigen oder in entsprechenden individualistischen Begriffen definitorisch zu erfassen. Lenk

<sup>123</sup> Vgl. Meckling (1976), S. 545-547 und Tietzel (1981), S. 219.

<sup>124</sup> Somit wird das Verhalten eines solchen Wirtschaftssubjektes vorhersehbar und kalkulierbar, vgl. Hartfiel (1968), S. 58.

<sup>125</sup> Deren Maximanden in nicht-traditionellen „Gütern“ wie Prestige, Macht, Wohlergehen anderer, Liebe Selbstverwirklichung, Freiheit, Muße, Wissen genauso bestehen können wie in Güterversorgung und Gewinnen. Die auf diesen allgemeinen Nutzenarten basierenden Theorien finden sich bei Becker (1957) und Becker (1982). Vgl. hierzu auch Penz (1992), S. 602-608.

<sup>126</sup> Vgl. Tietzel (1981), S. 222.

beschreibt das Prinzip des methodologischen Individualismus als heuristische Anweisung, möglichst weitgehende generelle soziologische Hypothesen bzw. Begriffe zu individualisieren, d.h. auf Dispositionen, Verhaltensregelmäßigkeiten und Merkmale von Individuen zu beziehen, ohne eine vollständige Reduktionismushypothese zu behaupten.<sup>127</sup>

Der methodologische Individualismus in der Property Rights-Theorie beschreibt den Anspruch, möglichst „weitgehend generelle (...) Hypothesen bzw. Begriffe zu individualisieren.“<sup>128</sup> Dieser methodologische Individualismus rückt auch in Sozialverbänden das Individuum als Handlungseinheit in den Mittelpunkt der Analyse.<sup>129</sup> Da aus dieser Sicht Organisationen weder ein eigenständiges Organinteresse verfolgen, noch alle Ziele der Organisationsmitglieder deckungsgleich sein müssen, öffnet sich das Forschungsfeld der Ökonomie gegenüber organisationsinternen Konflikten.<sup>130</sup>

#### cc) Die Aussage der Property Rights-Theorie: Die Aushöhlung von Property Rights, Externalitäten und Transaktionskosten

In der „neuen Mikroökonomik“ sind externe Effekte, Eigentumsabschwächungen und Transaktionskosten die wichtigsten Kategorien. Der Begriff „Aushöhlung“ (attenuation) weist darauf hin, daß die tatsächlich sich ergebende Struktur von Property Rights wegen bestehender Restriktionen nicht einer vollständigen Spezifizierung entspricht. Derartige Restriktionen stellen Transaktionskosten und (vornehmlich rechtliche) Nutzungsbeschränkungen für Ressourcen dar.<sup>131</sup> Der Zustand „ausgehöhlter“<sup>132</sup> (nicht perfekt zugeordne-

---

<sup>127</sup> Vgl. *Lenk* (1977), S. 34-45, hier S. 34. *Lenk* schreibt weiter „als ein heuristisches Postulat könnte das Prinzip des methodologischen Individualismus durchaus eine begrenzte Fruchtbarkeit entfalten, (...) es könnte in willkommener Weise die nötige interdisziplinäre theoretische Zusammenarbeit zwischen Soziologen, Politologen, Ökonomen und anderen Sozialwissenschaftlern einerseits und den Psychologen andererseits fördern.“ *Lenk* (1977), S. 44.

<sup>128</sup> Obwohl keine logische Beziehung bzw. Verbindung zwischen dem methodologischen und dem ethischen oder politischen Individualismus besteht, scheinen gleichwohl psychologische Beziehungen dieser Art zu existieren. Property Rights-Ökonomen neigen häufig zu einer politisch äußerst individualistischen oft anti-etatistischen Haltung; ihre Argumente hinterlassen häufig den Eindruck, politisch/ethischer Individualismus sei die logische Implikation des methodologischen Individualismus. Vgl. *McKenzie/Tullock* (1978), S. 8

<sup>129</sup> Vgl. *McKenzie/Tullock* (1978), S. 8.

<sup>130</sup> Bemängelt wird die Vernachlässigung von internen Konflikten in der Neoklassik u.a. von *Albert* (1967), S. 37 f.

<sup>131</sup> Vgl. *Alchian* (1977a), S. 326.

ter, unspezifizierter) Verfügungsrechte tritt ein, wenn der Inhaber der Property Rights erstens nicht alle vier Teilbereiche auf sich vereint, weil er beispielsweise als Hauseigentümer das Nutzungsrecht (usus) an einen Mieter abgetreten hat. Selbst wenn er alle Rechte besitzt, kann es aufgrund geltender Regeln zweitens unmöglich für ihn sein, einzelne Teilbereiche tatsächlich wahrzunehmen. Das Haus könnte beispielsweise unter Denkmalschutz stehen, so daß bauliche Veränderungen (abusus) ebenso erschwert sind, wie der Verkauf des Objektes.<sup>132</sup> Drittens können Transaktionskosten den Gebrauch des Objektes erschweren. Transaktionskosten umfassen all jene Kosten, die bei der Bestimmung, dem Austausch, der Überwachung und der Durchsetzung von Property Rights entstehen. Eine genaue Einteilung der Transaktionskosten kann in ex-ante- und ex-post-Transaktionskosten erfolgen. ex-ante-Transaktionskosten bezeichnen:

- Anbahnungskosten (z.B. Ressourcenverzehr bei Informationssuche und -beschaffung über potentielle Transaktionspartner und deren Konditionen, Anbahnung von Verträgen) und
- Vereinbarungskosten (Verhandlungen; Vertragsformulierungen und Eini-gung bzgl. eventuell divergierender Preis- Qualitäts-, Mengen- und Fristen-vorstellungen; Vertragsabschlußkosten).

Während ex-post anfallen:

- Kontrollkosten (zur Sicherstellung der Einhaltung von Termin-, Qualitäts-, Mengen- und Preisvereinbarungen) und
- Anpassungskosten (bei veränderten Bedingungen während der Laufzeit der Vereinbarung bzgl. Termin, Qualität, Menge und Preis).

Je höher die Transaktionskosten sind, und je größer und einschneidender das Ausmaß von Nutzungsbeschränkungen ist, um so „verdünnter“ sind Property Rights mit der Folge, daß wachsende positive und negative Externalitäten auftreten, also die Differenz zwischen den privaten und sozialen Kosten und Nutzen ansteigen. Die Erschwernis des Gebrauchs von Rechten durch Transaktionskosten wird beispielsweise deutlich, wenn einbruchssichere Tür- und Fensterschlösser notwendig werden, um das Haus zu bewohnen (usus) oder ein Makler erforderlich wird, um es zu vermieten (usus fructus). Bei der-art verdünnten Verfügungsrechten ist jedoch nicht länger gewährleistet, daß

---

<sup>132</sup> *Furubotn/Pejovich* (1972), S. 1140. Der von ihnen verwendete Begriff „Attenuation“ wird im Deutschen allgemein mit „Verdünnung“ oder „Aushöhlung“ übersetzt, vgl. u.a. *Schüller* (1978), S. 31.

<sup>133</sup> Vgl. *Alchian* (1977a), S. 326.

der Ressourceninhaber alle Vor- und Nachteile der Nutzung eines Vermögenswertes trägt. Es kommt zu Externalitäten und zu entsprechenden Abweichungen vom gesellschaftlichen Wohlfahrtsoptimum. Das Coase-Theorem<sup>134</sup> zeigt jedoch, daß der Marktmechanismus ohne Hilfe von außen in der Lage ist, die externen Effekte zu internalisieren, also private und soziale Kosten zur Deckung zu bringen.<sup>135</sup> Das Resultat ist unabhängig davon, wer nach der Primärverteilung der ursprüngliche Inhaber der Property Rights war, ob also der Schädiger ein Recht auf Schädigung besitzt oder der Geschädigte ein Recht auf Unterlassung.

In der utopischen Situation fehlender Transaktionskosten und Nutzungsbeschränkungen wird stets ein effizienter Outputmix realisiert und zwar unabhängig davon, wer Inhaber der Property Rights ist.<sup>136</sup> Es bestehen immer dann unvollständige Spezifizierungen und es entstehen immer dann Externalitäten, wenn die Kosten zu hoch sind, diese externen Effekte im Kalkül des Entscheidungsträgers zu berücksichtigen. Selbst der Markt, von dem in den üblichen ökonomischen Modellen angenommen wird, er arbeite kostenlos, verzehrt Ressourcen zu seinem Funktionieren.<sup>137</sup>

Die Verdünnung der Property Rights nimmt zu, je geringer die Möglichkeit ist, andere von der Nutzung einer Ressource auszuschließen (je größer die Zahl der potentiellen Nutzer ist), und je mehr die verschiedenen Rechte an einer Ressource auf verschiedene Nutzer verteilt sind. Die Spezifizierung von Property Rights an Ressourcen ist vollständig, wenn ein Individuum (nicht nur *de lege* sondern auch *de facto*) über sie verfügt. Bestimmt wird das Individualverhalten erst im Zusammenspiel der Verfügungsrechte und den handlungs-

---

<sup>134</sup> Vgl. *Coase* (1960), S. 1-44. Einen gelungenen Überblick über die Diskussion des Coase-Theorems findet sich bei *Hoffman/Spitzer* (1982), S. 73-98.

<sup>135</sup> Unter der Annahme, daß die Rechtsordnung durch die ausreichend Spezifizierung und Zuordnung den externen Effekt zu einem handelbaren Gut macht, setzen Arbitrage-Geschäfte ein, wobei solange gehandelt wird, bis keine Partei mehr sich durch Änderung der Rechtezuordnung besser stellen kann. Am Ende einigen sich Schädiger und Geschädigter auf die Zahlung einer Geldsumme und führen damit aus reinem Eigeninteresse die allokatiosoptimale Lösung herbei. Intention der Arbeit von Coase war es, Pigous Positive Theorie der Staatsintervention (Besteuerung des Verursachers in Höhe der Differenz zwischen sozialen und privaten Kosten) mit dessen eigenen preistheoretischen Prämissen zu widerlegen.

<sup>136</sup> So *Coase* (1979), S. 127 ff. in seinem vielbeachteten Aufsatz, der die traditionelle Betrachtungsweise des Externalitätenproblems durch die Wohlfahrtsökonomie revolutionierte. Zur Diskussion des Coase Theorems vergleiche *Endres* (1977), S. 637-651 und *Windisch* (1975), S. 345-390.

<sup>137</sup> Man muß daher ihn und mit ihm alle anderen Allokationssysteme wie private Formen, Verwaltungen oder öffentliche Unternehmen als knappe Güter auffassen; vgl. *Borchardt* (1977), S. 152.

beschränkenden Transaktionskosten. Die Breite und der Gehalt von Property Rights an Ressourcen beeinflussen die Art, in der sich die Menschen in einer Welt der Knappheit verhalten. Individuen reagieren auf ökonomische Anreize, und die Menge der gegebenen Anreize wird durch die vorherrschende Struktur der Property Rights beeinflusst.<sup>138</sup> Nicht verdünnte private Property Rights sind also als wirkungsvolle und möglicherweise notwendige Bedingung für die effiziente Allokation oder Nutzung privater Ressourcen anzusehen.<sup>139</sup>

Die Property Rights-Theorie eignet sich aufgrund ihrer drei wesentlichen Eigenschaften hervorragend zur Anwendung auf den Wohnungsmarkt und ist somit in der Lage, zur Erklärung von Staatsversagen am Wohnungsmarkt beizutragen: Erstens läßt ihre um nicht-materielle Größen erweiterte Nutzenfunktion zu, grundsätzlich die Ökonomie auf nicht-ökonomische Sachverhalte anzuwenden, diese gewissermaßen zu ökonomisieren.<sup>140</sup>

Zweitens eröffnet ihre konsequent individualistische Sicht zusammen mit der Tatsache, daß keine Aussage darüber getroffen wird, woran Rechte erwor-

---

<sup>138</sup> Vgl. Pejovich (1976), S. 1-25.

<sup>139</sup> Die Property Rights-Theorie (PRT) ist in der Lage, die historische Entwicklung von Volkswirtschaften zu analysieren. So erklärt North (1988a), S. 15-27 und ders. (1992) die Geschichte der Industriestaaten als eigennützige Minimierung von Transaktionskosten durch Transformation von Gemein- in Privateigentum und zunehmender Spezifizierung von Property Rights; vgl. hierzu auch Priddat (1993), S. 604-608. Die zentrale Vorstellung hierbei ist, daß ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung gefördert werde, wenn die private Aneignung von Vorteilen der Innovationen möglich ist. Daher wird die Entwicklung der Institution des Privateigentums als das zentrale Moment des Übergangs vom Feudalismus zum Kapitalismus angesehen. Die treibende Kraft für die Durchsetzung dieses institutionellen Wandels sei die Veränderung der relativen Knappheit von Produktionsfaktoren. Vgl. hierzu North/Thomas (1973). Dem Ansatz entsprechend wird auch die industrielle Revolution als Symptom und nicht als Ursache des wirtschaftlichen Wachstums im siebzehnten Jahrhundert angesehen. Die Produktivitätssteigerung wird zurückgeführt auf die Neubildung und Modifizierung sowie den Schutz von vorwiegend privaten Eigentumsrechten in einem Prozeß der Interaktion von Staat und Innovatoren, wodurch ein System von ökonomischen, sozialen und politischen Rechten und Institutionen geschaffen worden sei, das individueller und innovativer Tätigkeit eine bis dahin unbekannte Rentabilität verliehen habe. Dieser Ansatz beinhaltet aber eine praktische Bedeutung für die Gegenwart: Wenn das Wachstum tatsächlich aus der Entwicklung eines Systems von Eigentumsrechten resultiert, das eine weitgehende Annäherung der privaten und gesellschaftlichen Kosten gestattet, dann kann man die interessante Feststellung formulieren, daß *wir uns seit einem Jahrhundert in die genau entgegengesetzte Richtung bewegen*; das heißt, ständige Interventionen des Staates bewirken eine permanent wachsende Diskrepanz zwischen gesellschaftlichen und privaten Kosten. Vgl. Lepage (1979), S. 105-107.

<sup>140</sup> Beispielhaft soll hier die ökonomische Theorie der Heirat, des Sports, der Diskriminierung etc. genannt werden; einen Überblick über den derzeitigen Stand der Forschung auf diesem Gebiet leistet der Sammelband von Rank/Tietzel (1993).



ben werden, die Möglichkeit, mit ökonomischen Instrumenten das Verhalten von Bürokratien und Regierungen als Ergebnis eigennützig verfolgter Partialinteressen zu erklären.<sup>141</sup> Und drittens richtet ihre illusionslose Einschätzung menschlichen Verhaltens als hedonistisches Maximieren unter Nebenbedingungen den Blickwinkel auf die Funktion des Rechtssystems als anreiz- und sanktionssetzender Mechanismus der Verhaltenslenkung,<sup>142</sup> auf unterschiedlich gestaltete Eigentumsformen<sup>143</sup> und auf verschiedene Ordnungssysteme.<sup>144</sup>

#### dd) Staatsversagen und Property Rights

Die zentrale Hypothese des Property Rights-Ansatzes besteht in der Behauptung, daß die Ausgestaltung der Verfügungsrechte die Allokation und die Nutzung von wirtschaftlichen Gütern (Ressourcen) auf spezifische und vorhersehbare Weise beeinflussen.<sup>145</sup> Da nicht nur die Individuen als Konsumenten, sondern auch die Mitglieder einer Organisation (Unternehmen, öffentliche Verwaltung, Universitäten usw.) ein individuelles Nutzenoptimum anstreben, hat eine Änderung des Systems, z.B. durch staatliche Interventionen, einen spezifischen und vorhersehbaren Einfluß auf die produktive Allokation der Ressourcen, die Zusammensetzung der erzeugten Güter, die Verteilung des Einkommens usw.<sup>146</sup>

---

<sup>141</sup> Die Ökonomie der Bürokratie entwickelte *Niskanen* (1971); während die Idee eines politischen Stimmenmarktes, auf dem politische Unternehmer um Stimmen konkurrieren auf *Downs* (1957) bzw. auf F.O. *Harding* (1959) (hinter diesem Synonym versteckt sich die 1957 von der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwig-Universität zu Freiburg im Breisgau angenommene Dissertation von Philip Herder-Dorneich) zurückgeht.

<sup>142</sup> Pionierarbeiten auf dem Gebiet der ökonomischen Analyse des Rechts leisteten u.a. *Posner* (1972), der erstmals die Verschuldungshaftung als Effizienzproblem analysierte, *Calabresi* (1970), der am Beispiel der Unfallhaftung die Bedeutung von Rechtsnormen für die Erreichung von Effizienzzielen herausarbeitete, und *Großmann* (1986), der die Bedeutung der Rechtsordnung für eine effiziente Umweltnutzung untersuchte.

<sup>143</sup> Bedeutend ist der Beitrag von *Alchian/Demsetz* (1973), in dem die Effizienzunterschiede zwischen Privat-, Gemeinschafts- und Staatseigentum hergeleitet werden. Ein typisches Beispiel für die Anwendung des Instrumentariums der Neuen Institutionenökonomik auf Allokations- und Verteilungswirkungen von verschiedenen Privatisierungsstrategien am Beispiel Ostdeutschlands leistet *Brücker* (1995).

<sup>144</sup> Vergleichende Studien zwischen Zentralverwaltungs- und freier Marktwirtschaft stellen z.B. *Alessi* (1980), S. 5-12 und *Moore* (1974), S. 327-339 an.

<sup>145</sup> Vgl. *Furubotn/Pejovich* (1972), S. 1139.

<sup>146</sup> Vgl. *Furubotn/Pejovich* (1972), S. 1139.

Auch Politiker und Bürokraten verhalten sich gemäß dem REMM-Modell. Staatsformen unterscheiden sich in starkem Maß nach Transaktionskosten, die bei der Wahrnehmung und Durchsetzung der staatsbürgerlichen Property Rights entstehen und von dem Maß der Verdünnung der Property Rights abhängen.<sup>147</sup> Die Verdünnung der Property Rights ist allerdings am geringsten in der Demokratie, da Alternativen bestehen, zwischen denen Bürger ohne Aufwendung allzu hoher Transaktionskosten wählen können.

Aufgrund der bisherigen Darstellung der Theorie lassen sich folgende wesentliche Ergebnisse formulieren:

- Für bürokratische und politische Allokationen sagt der Property Rights-Ansatz regelmäßig voraus, was für die Marktallokation eher „ausnahmsweise“ gilt: Die Maximierung sozialer Wohlfahrtsfunktionen findet nicht statt.
- Man muß analog zu dem schon klassischen „Marktversagen“ auch Phänomene wie „Politikversagen“ oder „Bürokratieversagen“<sup>148</sup> identifizieren. Offenbar kann die öffentliche Hand kein perfektes Substitut für die „unsichtbare Hand“ des Marktes sein.

Keiner der beiden Allokationsmechanismen (Markt, Staat) verfolgt strikt eine Maximierung der sozialen Wohlfahrtsfunktion, denn jeder ist mit Transaktionskosten verbunden. Es kommt darauf an, eine rationale Auswahl zu treffen zwischen diesen beiden Allokationsformen, wobei das Kriterium stets das Verhältnis zwischen den Kosten und dem Nutzen sein sollte. Es gibt Fälle, in denen die Kosten eines Regierungshandelns geringer sind, als die Kosten von Markttransaktionen (meist durch eine bessere Nutzung der Ressourcen).

Die Besonderheit dieser Perspektive besteht nun darin, daß *nicht schon allein das Versagen des Marktes (eines Allokationsmechanismus') als eine hinreichende Bedingung für den Einsatz des Staates gelten könnte*.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> Es entstehen Möglichkeiten für den Politiker, den eigenen Nutzen zu maximieren.

<sup>148</sup> Innerhalb dieser Arbeit werden diese beiden Phänomene zu dem Begriff Staatsversagen zusammengefaßt. Gemäß der allgemeinen Theorie gilt, daß Politiker, Interessengruppen und Bürokraten es sind, die gemäß einem allgemeinen Trend, fast schon mit einer zwingenden Logik ihrer begründeten Existenz, die permanente Steigerung der Staatsausgaben herbeiführen und für das krankhafte Wachstum und das Wuchern des Staatsapparates verantwortlich sind (Parkinsonsches Gesetz).

<sup>149</sup> Häufig wird aufgrund des Auseinanderfallens von individueller Rationalität und dem Optimum für die gesamte Gesellschaft auf eine Lenkungsbedürftigkeit der Marktwirtschaft geschlossen, woran die Erwartung geknüpft wird, daß diese Divergenz überwunden würde.



Die Möglichkeit zielkonformer Staatsinterventionen hängt nicht von Existenzaussagen darüber ab, *daß* der Markt versagt, sondern von Erklärungsansätzen darüber, *warum* der Markt versagt, und warum der Staat zu besseren Lösungen fähig wäre. D.h., selbst wenn Marktversagen zweifelsfrei diagnostiziert wird, dann heißt das nicht, daß „automatisch“ der Staat aktiv werden muß.

### *c) Die Transaktionskosten-Theorie*

#### **aa) Aussagen der Transaktionskosten-Theorie**

Die Transaktionskosten-Theorie (TKT) wurde entscheidend von Oliver E. Williamson entwickelt, wobei den historische Ausgangspunkt die Arbeiten von Coase darstellen. Coase stellte Überlegungen darüber an, warum in einer Marktwirtschaft Unternehmen existieren, warum also ein Teil der Transaktionen dem Markt und damit dem Preismechanismus entzogen wird.<sup>150</sup> Unternehmen stellen nach Coase einen alternativen Allokationsmechanismus zum Markt dar. Ob zur Erstellung eines Gutes der Markt oder ein Unternehmen verwendet werden, muß anhand der relativen Vorteilhaftigkeit der Alternativen entschieden werden. Die Marktnutzung ist allerdings nicht kostenlos, da Transaktionskosten existieren. Unter Transaktionskosten sind alle Kosten zu verstehen, die mit der Bereitstellung und Änderung einer Institution oder mit der Nutzung der Institution verbunden sind.<sup>151</sup> Zum ersten Transaktionskostentyp gehören u.a. die Kosten zur Bereitstellung, Sicherung und gegebenenfalls Änderung einer staatlichen Gemeinschaft. Diese Kosten werden mit zunehmender Entwicklung („Zivilisation“) der Gemeinschaft immer größer.<sup>152</sup> Für den zweiten Typ von Transaktionskosten ist die Institution des Marktes und die Institution des Unternehmens von besonderem Interesse. Im Fall des Marktes sind die Transaktionskosten die Kosten der Marktbenutzung, insbesondere Informations- und Verhandlungskosten.

---

<sup>150</sup> Vgl. Coase (1937), S. 386 ff.

<sup>151</sup> Vgl. zur Definition der Transaktionskosten in der allgemeinen Form als Betriebskosten eines Wirtschaftssystems Kapitel C, Abschnitt III.2.a), und zur zeitlichen Spezifikation in ex-ante- und ex-post-Transaktionskosten vgl. Kapitel C, Abschnitt III.2.b).(cc).

<sup>152</sup> Dieser Punkt findet sich bereits bei Smith (1776/1979), S. 689-709.

Ursprünglich wurden in den Ansätzen der Neuen Institutionenökonomik die Transaktionskosten nur als Kosten der Marktbenutzung verstanden.<sup>153</sup> Unternehmen sind in der Theorie von Coase nichts anderes als alternative Allokationsmechanismen zum Markt, d.h., die relative Vorteilhaftigkeit der Alternativen entscheidet darüber, ob der Markt oder die Firma zur Bewältigung der Aufgaben aktiviert wird. Die Verlagerung (Internalisierung) der Transaktionskosten in das Innere einer Unternehmung kann zwei Vorteile haben: Erstens ist ein zentraler Vertragspartner vorhanden mit der Folge, daß die Suchkosten sinken, und zweitens wird einer zentralen Vertragspartei arbeitsvertraglich Weisungskompetenz zugebilligt. Folglich kann die Anpassung des Unternehmens an unvorhergesehene Ereignisse kostengünstiger erfolgen. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, daß das unternehmerische Wachstum limitiert ist.<sup>154</sup> Der Ersparnis an Marktnutzungskosten stehen steigende interne Kosten gegenüber.<sup>155</sup> Es werden mikroökonomisch erstmalig (neben den horizontalen) auch die vertikalen Interaktionsbeziehungen in Unternehmen, Bürokratien etc. analysiert.<sup>156</sup> Gesamtwirtschaftlich bedeutet das, daß selbst in dezentral organisierten, marktwirtschaftlichen Systemen aus allokativen Gründen „Inseln der Planung“ existieren müssen.<sup>157</sup>

Williamson greift die Ansätze von Coase auf, mit dem Ziel den Begriff der Transaktionskosten zu operationalisieren und somit Entscheidungshilfen für konkrete Organisationsprobleme entwickeln zu können.<sup>158</sup> Insofern geht die TKT als allgemeine Theorie des Vertrages über die firmentheoretische Sicht bei Coase hinaus. Intention der TKT ist es, Bedingungen abzuleiten, unter denen produktive Transaktionsbeziehungen zustande kommen und dauerhaft sind. Die Koordinationserfordernisse lassen sich in der Theorie in „human factors“, die durch begrenzte Rationalität und Opportunismus charakterisiert sind, und in „environmental factors“, die in Spezifität, Unsicherheit/ Komple-

---

<sup>153</sup> Vgl. *Coase* (1937), S. 390, der von den „(...) cost of using the price mechanism“ spricht oder *Demsetz*, der Transaktionskosten als „(...) the cost of exchanging ownership titles“ definiert; *Demsetz* (1968), S. 35.

<sup>154</sup> Mit der Zahl der Anweisungen nimmt auch die Zahl der Fehlentscheidungen (Organisationskosten) überproportional zu, wobei nach *Bössmann* (1981), S. 669 die Organisationskosten den internen Transaktionskosten entsprechen.

<sup>155</sup> Coase leitet daraus mit Hilfe marginaler Substitution die allokatiosoptimale Firmengröße ab, eine Unternehmung wächst also so lange, bis die unternehmensinternen Kosten marginal gleich den Transaktionskosten auf externen Märkten bzw. den internen Kosten alternativer Unternehmen sind. Vgl. *Coase* (1937), S. 395.

<sup>156</sup> Vgl. *Bössmann* (1981), S. 667.

<sup>157</sup> Vgl. *Coase* (1937), S. 389.

<sup>158</sup> Exemplarisch *Williamson* (1973), S. 316-325.

xität und Häufigkeit<sup>159</sup> zu gliedern sind, beschreiben. Das Koordinationsinstrument ist der Vertrag. Der Mensch ist wegen zeitlich und geistig beschränkter Kapazitäten der Informationsverarbeitung und wegen auftretender kommunikativer Probleme nicht in der Lage, Probleme vollständig zu strukturieren und zu lösen.<sup>160</sup> Es können nicht alle für eine Transaktion relevanten Umstände erfaßt und geregelt werden, wenn die Umwelt unsicher und komplex ist. Der Vertrag ist dann als Koordinationsinstrument unvollständig.

Tritt als menschliche Eigenschaft Opportunismus<sup>161</sup> hinzu, so werden lückenhafte Absprachen nicht im wechselseitigen Vertrauen im Interesse der gemeinsamen Gewinnmaximierung erfüllt, sondern die Vertragspartner verhalten sich opportunistisch, d.h., sie nutzen jede Gelegenheit zur Steigerung ihres Nutzens und bedienen sich hierbei auch der Methode der arglistigen Übermittlung falscher Informationen, sowie Verschleierung und Verfälschung vertragsrelevanter Informationen durch sinnentstellendes Beharren auf den Wortlaut des Vertrages und durch eigennütziges Zweckentfremden der Ressourcen,<sup>162</sup> über die keine vertragliche Regelung getroffen wurde.<sup>163</sup>

Der beste Schutz vor solchem Verhalten ist die Möglichkeit des „Opfers“, jederzeit kostenlos die Transaktionsbeziehung abubrechen. Die TKT befaßt sich gerade mit den Transaktionsbeziehungen, bei denen diese Möglichkeit für das „Opfer“ aufgrund bereits getätigter spezifischer Investitionen (Idiosynkratie) ausscheidet.<sup>164</sup> Spezifität (Idiosynkratie) stellt für diese Theorie der Neuen Institutionenökonomik das wichtigste Merkmal einer Transaktionsbeziehung dar.<sup>165</sup> Die Wertsteigerung einer Ressource kann durch Reduktion ihrer alter-

<sup>159</sup> Vgl. die Darstellung der Umwelt und Verhaltensfaktoren bei *Williamson* (1975), S. 20-25.

<sup>160</sup> Die Bedeutung des Konzeptes begrenzter Rationalität für die Institutionenökonomik findet sich bei *Hart* (1990), S. 696-702.

<sup>161</sup> Opportunismus ist hier zu verstehen als gesteigerte Form der Eigennutzmaximierung, vgl. *Williamson* (1975), S. 26.

<sup>162</sup> Die Annahme des Opportunismus kann als „Verfolgung des Eigeninteresses unter Zuhilfenahme von List“ definiert werden und läßt opportunistisches Verhalten der Individuen, wie den Bruch abgeschlossener Verträge, zu. Vgl. *Williamson* (1990), S. 55.

<sup>163</sup> Die Verhaltensannahme der beschränkten Rationalität ist Herbert Simon entlehnt und geht von einer begrenzten Erkenntnisfähigkeit der Individuen aus, d.h., es wird nur eine beschränkte Fähigkeit zur Aufnahme, Verarbeitung und Kommunikation von Informationen unterstellt. Vgl. *Simon* (1957), S. 24.

<sup>164</sup> Vgl. *Williamson* (1993b), S. 462.

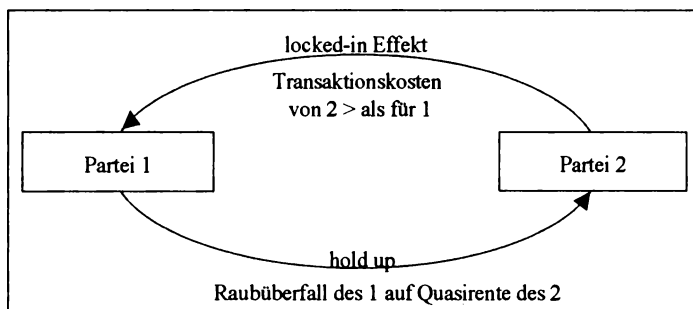
<sup>165</sup> Vgl. *Williamson* (1981b), S. 555 und ders. (1984), S. 202. Dieses Merkmal stammt aus dem produktionstechnischen Umstand, daß spezialisierte Technologien Produktionsvorteile gegenüber universellen Mehrzweckanlagen aufweisen.

nativen Verwendbarkeit erkaufte werden. Der Investor wird dadurch immobil, da eine äquivalente Verzinsung des idiosynkratischen Kapitalstocks ausgeschlossen ist.<sup>166</sup> Opportunismus wird so zu einem Problem aufgrund der unzureichend konkretisierten Vertragsinhalte.<sup>167</sup> Als dritter Umweltfaktor wird von Williamson die Häufigkeit benannt, die zwar ohne eigenen Einfluß ist, jedoch die Wirkung der Unsicherheit und Spezifität verstärkt, da in kürzeren Perioden kostenintensive Probleme in der Vertragsauslegung auftreten.<sup>168</sup>

Intention der TKT ist es, den Erbringer spezifischer Vorleistungen effizient vor dem opportunistischen Verhalten des Abnehmers zu schützen. Der Vertrag ist hierbei das Instrument der Verhaltensabstimmung, und die Kosten der Vertragsabstimmung (Transaktionskosten) sollen minimiert werden.<sup>169</sup> Die TKT leitet in einem zweistufigen Verfahren Entscheidungshilfen bei der Wahl des institutionellen Rahmens zur Abwicklung von Transaktionen ab. Es erfolgt im ersten Schritt eine Charakterisierung der zu koordinierenden Transaktion mit Hilfe von Verhaltens- und Umweltmerkmalen. Der zweite Schritt stellt die Suche nach einer institutionellen Koordinationsform dar, die die Transaktion vor opportunistischen Verhalten schützt. Das Effizienzkriterium zur Beurteilung alternativer Koordinationsformen ist dabei die jeweilige Möglichkeit, Transaktionskosten zu senken.<sup>170</sup> Die Produktionskosten sind hingegen irrelevant.<sup>171</sup>

<sup>166</sup> Dieser Umstand wird auch als „lock-in-Effekt“ bezeichnet; vgl. hierzu *Williamson* (1985c), S. 154.

<sup>167</sup> Der Vertragspartner, der idiosynkratische Investitionen getätigt hat, setzt sich somit der Gefahr eines „hold-up“s aus; vgl. *Goldberg* (1976), S. 439 ff.



<sup>168</sup> Vgl. *Williamson* (1981b), S. 564 ff.

<sup>169</sup> Vgl. *Williamson* (1992), S. 341; vgl. auch *Kirchner* (1993), S. 90. Der Begriff der Transaktionskosten bei Coase (als Übertragung von Verfügungsrechten) und bei Williamson (als Vertragskosten) ist kein Widerspruch! Da Verträge die Medien für die Übertragung von Verfügungsrechten sind.

<sup>170</sup> Vgl. *Ehrmann* (1989), S. 26.

<sup>171</sup> Vgl. *Williamson* (1990), S. 98.

Einen Überblick über die Charakteristika einer Transaktion und deren Umweltfaktoren liefert die Abbildung 11.

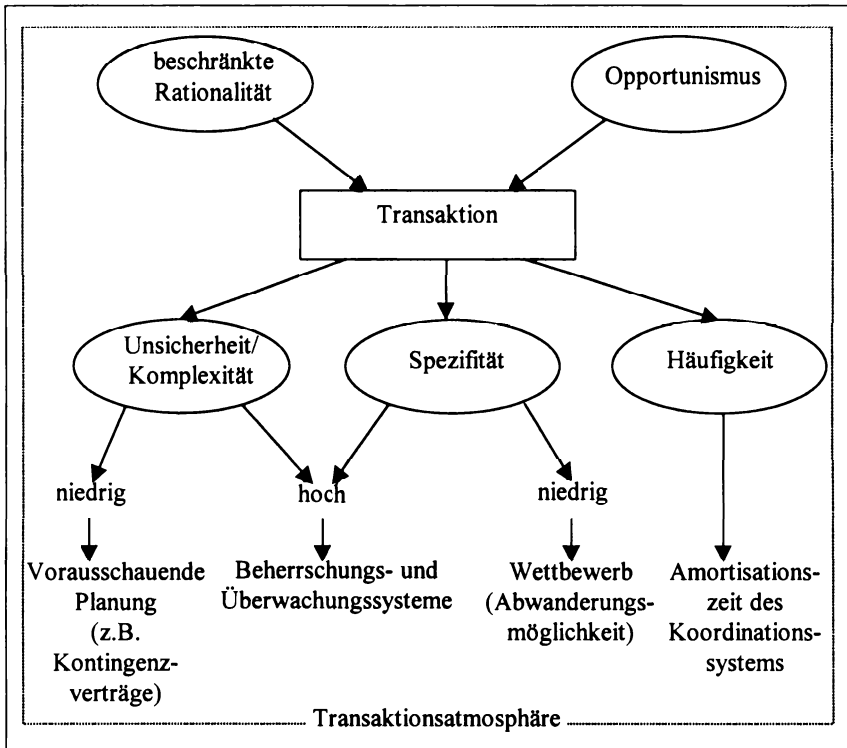


Abb. 11: Determinanten der Transaktionskosten

Quelle: Picot (1991), S. 148.

#### bb) Die Transaktionskosten-Theorie und die Typisierung möglicher Vertragsformen

Die TKT geht von einer vertraglichen Formulierbarkeit und Lösungsmöglichkeit ökonomischer Probleme aus. Die Theorie analysiert Verträge auf ihre Fähigkeit, Transaktionskosten zu senken.<sup>172</sup> Sie versucht dabei, die in der Pra-

<sup>172</sup> Für *Williamson* (1990), S. 49 steht der Mensch als „Schöpfer von Verträgen“ im Mittelpunkt der TKT.

xis häufig beobachtbaren, von Standardverträgen<sup>173</sup> abweichenden Verträge ökonomisch zu erklären. Die Typisierung möglicher Vertragsformen, in die Transaktionen eingebettet sein können, erfolgt hier nach Richter in klassische und relationale Verträge.<sup>174</sup> Nach der TKT tritt an die Stelle des vollständigen (klassischen) Vertrages der unvollständige (relationale) Vertrag als das zentrale Koordinationsinstrument für unvollkommene, von Intransparenz (Unsicherheit/Komplexität) und Heterogenität (Spezifität) gezeichnete Märkte.<sup>175</sup>

Klassische Verträge werden von zwei Vertragsparteien geschlossen und sind zeitlich durch einen bestimmten Anfang und ein bestimmtes Ende genau festgelegt. Alle Vertragsgegenstände werden ex-ante formal explizit vereinbart. Gerichtet sind diese Verträge auf längere Austauschbeziehungen, die Vertragsabwicklung erfolgt mechanisch, weil aufgrund der Vollständigkeit des Kontraktes keine Umstände eintreten können, für die es nicht möglich wäre, eine vertragliche Absprache zu treffen.<sup>176</sup> Das Ergebnis der Transaktionsbeziehung steht für beide Parteien folglich mit Sicherheit fest. Bei klassischen Verträgen wird die vollständige Beherrschbarkeit der Unsicherheit unterstellt. Vertragspartner sind beliebig substituierbar, so daß derjenige, der seinen Pflichten aus dem Vertrag nicht nachkommt, sofort durch Abwanderung sanktioniert werden kann. Die Verfügungsrechte sind vollständig zugeordnet, so daß in jedem Fall der Verursacher die Kosten für sein Fehlverhalten allein trägt. So erfüllen klassische Verträge zusammen mit dem Wettbewerb und dem Gericht eine sichere Schutzfunktion vor opportunistischen Verhalten und der Nichterfüllung von Verträgen.<sup>177</sup>

Diese Schutzfunktion kann der klassische Vertrag allerdings nicht mehr gewährleisten, wenn idiosynkratische Investitionen vorgenommen wurden. Die marktliche Sanktion opportunistischen Verhaltens mittels Abwanderung wird erschwert. Weisen die Verträge aufgrund von Unsicherheit/Komplexität Lücken auf, so verliert auch das Gericht seine Möglichkeit, illoyales Verhalten zu bestrafen, da die Vertragspflichten zu vage kodifiziert sind.<sup>178</sup> Damit den-

---

<sup>173</sup> Der Standardvertrag meint hier den klassischen Vertrag in der Ökonomie, der ungebräuchliche Vertragspraktiken als Wettbewerbsbeschränkungen interpretiert. Vgl. Richter (1991), S. 583.

<sup>174</sup> Vgl. Richter (1990), S. 407 ff.

<sup>175</sup> Vgl. Schmidt (1983), S. 109; zitiert nach Richter 1990, S. 408.

<sup>176</sup> Treten trotz vollständiger Rationalität Lücken in den vertraglichen Regelungen auf, so werden bei klassischen Verträgen annahmegemäß diese Lücken von staatlich normierten Vertragsinhalten geschlossen, vgl. Hax (1991), S. 60.

<sup>177</sup> Nach Richter ist genau aus diesem Grund der klassische Vertrag das „juristische Korrelat zur Null-Transaktionskosten-Welt“, Richter (1991), S. 29.

<sup>178</sup> Vgl. hierzu Williamson (1981b), S. 564-566.

noch Transaktionen getätigt werden, bedarf der klassische Vertrag einer privatwirtschaftlichen Ergänzung.<sup>179</sup>

Charakteristika \ Typ	Klassischer Vertrag	Relationaler Vertrag
Vertragsdauer	Bestimmt	Unbestimmt
Vertragsbasis	divergierende Ziele	Gemeinsame Normen, geteilte Werte, Einbetten des Vertrages in soziales Beziehungssystem
Vertragsgegenstand	isoliertes Einzelgeschäft, ex-ante Regelung	Stetige Abwicklung komplexer Leistungsbündel, ex-post-Konkretisierung
Grad der Regelung	vollständig	Rahmengebend
Vertragserfüllung	mechanisch-automatisch	Interaktiv
Lösung bei Nichterfüllung	Kündigung des Vertrages, Abwanderung, Gericht	Rahmen wird durch vertrauensvolle Auslegung gefüllt – im Sinn gemeinsamer Gewinnmaximierung -private Subventionen

Abb. 12: Institutionenökonomische Vertragslehre

Die Vertragsparteien können mit Hilfe des relationalen Vertrages ihrer begrenzten Fähigkeit zur korrekten Antizipation Rechnung tragen, da bei dem relationalen Vertrag die Vertragsparteien sich ex-ante lediglich auf ein Verfahren (oder auf eine Verfassung) einigen, nach dem (der) sie sich künftig nun arrangieren, wenn unerwartete Umstände die Änderung der Vertragsinhalte notwendig machen.<sup>180</sup>

<sup>179</sup> Eine mögliche Weiterentwicklung des klassischen Vertrags ist der neoklassische Vertrag, der einen privatwirtschaftlichen Konfliktlösungsmechanismus in Form einer Schlichtungsstelle beinhaltet. Weil der Schlichter stark involviert ist, bezeichnet *Williamson* (1990), S. 84 den neoklassischen Vertrag auch als „dreiseitiges Beherrschungs- und Überwachungssystem“. Allerdings soll an dieser Stelle der neoklassische Vertrag keine weitere Beachtung finden, da er in seiner Grundstruktur ansonsten dem klassischen Vertrag entspricht.

<sup>180</sup> Die TKT stellt die Frage wie der Rahmen der Transaktionsbeziehungen durch persönliche Interaktionen ausgefüllt werden muß. In diesem Sinn bezeichnet *Richter* (1990) den relationalen Vertrag auch als Beziehungsvertrag, da die Vertragslücken auch nicht durch staatlich normierte Inhalte geschlossen werden kann. Vgl. *Richter* (1990), S. 411.



Das einfache Schema zur Klassifikation der Umwelt- und Verhaltensfaktoren erklärt, warum der klassische Vertrag im Gegensatz zur juristischen und ökonomischen Theorie nur eine untergeordnete Rolle spielt. Existieren nämlich sowohl Informationsmängel, die Vertragslücke für jeden möglichen künftigen Zustand der Welt zu formulieren, mit Eintrittswahrscheinlichkeiten zu gewichten und auf Zukunftsmärkten abzusichern, als auch eine Abhängigkeit des Wertes der Vertragsansprüche von dem Verhalten des derzeitigen Vertragspartners, dessen Loyalität aber weder mit Gericht, noch mit Schlichter oder durch Konkurrenz um die Transaktionsteilnahme erzwungen werden kann, dann werden produktivitätsspezifische Investitionen ausbleiben, wenn nicht private Vorkehrungen getroffen werden können. Abbildung 12 bietet einen umfassenden Überblick über die Hauptmerkmale der hier betrachteten Vertragstypen.

#### *d) Die Principal Agent-Theorie*

##### *aa) Ursachen verschiedener Unsicherheitstypen*

Eine zentrale Rolle spielt in der modernen Institutionenökonomik das Denken in Verträgen, wobei die Theorie versucht, eine rationale Begründung zu geben für die Vielgestaltigkeit der vertraglichen Beziehungen, die in der Realität vorzufinden sind. Der Untersuchungsgegenstand der Principal Agent-Theorie (PAT) ist der Vertrag, nämlich die Austauschbeziehung zwischen Auftraggeber (Principal) und Auftragnehmer (Agent). Durch Verträge entstehen und vergehen Verfügungsrechte (z.B. Mietverträge) und durch Verträge werden Verfügungsrechte übertragen (das Eigentum an beweglichen und unbeweglichen Sachen). Der Vertrag ist ein zweiseitiges Rechtsgeschäft, das von den Vertragspartnern einverständlich getroffen wird. Außer dem Einverständnis der Parteien über ihre Beziehung und der Planung ihrer Beziehung wird das Vorhandensein rechtlicher Sanktionen als Charakteristikum des Vertrages hervorgehoben.<sup>181</sup> In der ökonomischen Vertragstheorie genießt die Rechtsfigur der Vertretung besonderes Interesse. Das Modell der ökonomischen Theorie der Vertretung läßt sich folgendermaßen beschreiben: Es gibt zwei Individuen, den Stellvertreter (Agent) und den Vertretenen (Principal). Der Agent (A) hat einen Informationsvorsprung in Bezug auf die sachliche Bearbeitung einer Aufgabe gegenüber dem Principal (P), deshalb delegiert der P die Erledigung bestimmter Aufgaben an den Agenten. Dieses Delegieren kann als ein

---

<sup>181</sup> Vgl. Macaulay (1963), S. 56.



Versuch bewertet werden, die besseren Fähigkeiten, Kenntnisse und Informationen des A für sich zu nutzen. (Das Informationsgefälle erstreckt sich auf die Fähigkeiten und das Verhalten des Agenten). Ein weiteres Merkmal der Theorie ist die Annahme, daß die beteiligten Akteure skrupellose Eigennutzmaximierer sind, die auch vor der Schädigung anderer nicht zurückschrecken. Die vierte und damit letzte Voraussetzung der PAT ist die Tatsache, daß es nicht nur Informations- sondern auch Zielasymmetrie zwischen dem A und dem P geben kann. Die Arbeitsteilung zwischen A und P ist stark belastet, und der P muß durch institutionelle Vorkehrungen gegenüber dem A abgesichert werden.<sup>182</sup>

Die Analyse der PAT beschreibt verfügbare Anreiz-, Kontroll- und Informationssysteme aus Sicht des P, um vertraglich sicherzustellen, daß der Agent seine Leistung zum besten Nutzen des Auftraggebers erbringt. Man unterscheidet zwischen methodisch und inhaltlich unterschiedlichen Ansätzen die PAT in die positive und normative PAT. Die positive PAT leistet eine Beschreibung und Erklärung der in der Realität vorkommenden Vertragsbeziehungen. Hingegen leitet die normative PAT mathematisch, formal durch logische Deduktion Empfehlungen für die optimale Vertragsgestaltung ab.<sup>183</sup>

Der Agent wählt aus einer Anzahl möglicher Handlungen eine aus, die sowohl seine eigene Wohlfahrt als auch diejenige seines Principals beeinflußt. Der Principal kann nicht die Aktionen seines Agenten beobachten, sondern nur die Resultate. Das Resultat wiederum hängt nicht nur von den Aktionen des Agenten, sondern auch von Umwelteinflüssen ab. Deshalb kann der Principal von den von ihm beobachteten Resultaten nicht auf die von ihm nicht zu beobachten Aktionen des Agenten schließen. Das Erfolgshonorar wird vom Principal unter bestimmten Annahmen (Information über die Präferenzen des Agenten und die Verteilungsfunktion der Schocks) festgelegt mit dem Ziel, nicht nur den Nutzen des Agenten, sondern auch seinen eigenen Nutzen zu maximieren. Das hier geschilderte Principal Agent-Modell ist vom Typ „versteckter Aktionen“ oder moralischem Risiko. Eine zweite Variante ist vom

---

<sup>182</sup> Die NIÖ beschreibt somit nichts anderes als den in der „alten“ Mikroökonomik als Marktversagen bekannten Tatbestand.

<sup>183</sup> Der Maßstab für die Optimalität ist hierbei das Pareto-Kriterium aus der neoklassischen Wohlfahrtstheorie und dessen Übertragung auf Verträge: Die gesamte Wohlfahrt ist maximiert, wenn es keine Vertragsformulierung gibt, die einen Vertragspartner besser stellt, ohne mindestens einen anderen schlechter zu stellen Vgl. z.B. Fama (1980), S. 300. Allerdings weichen trotz der gleichen Beurteilungskriterien die paretooptimalen Ergebnisse der PAT zwingend von denen der Wohlfahrtsökonomik ab, bei der aufgrund der Gleichverteilung und Vollständigkeit der Information kein Agency-Problem entstehen kann. Vgl. hierzu Ross (1973), S. 138.

Typ „versteckter Information“ oder adverse selection, bei der der Agent im Unterschied zum Principal einige Beobachtungen vor Vertragsschluß gemacht hat, die der Principal nicht kennt.<sup>184</sup>

Die Möglichkeit der asymmetrischen Information nach Vertragsschluß (moral hazard) ist auch zu beachten: In dem oben geschilderten Fall wird nur einmal und abschließend verhandelt, nach Vertragsabschluß wird von beiden Seiten problemlos erfüllt, d.h., ex-post-Opportunismus des Agenten oder Principals spielt keine Rolle. Williamson kritisiert diesen Zustand an zwei Punkten:

Der Principal ist weder über alle künftigen Erzeugnisse noch über die Präferenzordnung des Agenten voll informiert. Er handelt nicht vollkommen sondern nur eingeschränkt rational.<sup>185</sup> In der Realität spielt Opportunismus des Agenten eine Rolle.<sup>186</sup>

Verhalten des Agenten		Ex-ante beeinflussbar	
		ja	Nein
Ex-post beobachtbar	ja	Hold up (hidden intention)	Adverse selection (hidden information)
	nein	Moral Hazard (hidden action)	-

Abb. 13: Verhalten des Agenten

Zusammenfassend lassen sich zwei Unsicherheiten des P gegenüber dem A feststellen: Es ist unsicher, ob der A erstens befähigt und zweitens bereit ist, die übertragene Aufgabe in gewünschte Weise zu lösen. Die erste Unsicherheit läßt sich als Qualitätsunsicherheit des P beschreiben. Das Verhalten des A steht annahmengemäß fest, er ist determiniert von seinem Talent, seiner Qualifikation und seiner Begabung. Am Vertragende weiß P, wie A sich während seiner Aufgabenerledigung verhalten hat. Diese Qualitätsunsicherheit wird auch als „hidden information“ bezeichnet.<sup>187</sup> Zweitens ist im Fall der Verhal-

<sup>184</sup> Einen guten Überblick über das Thema liefert Arrow (1986).  
<sup>185</sup> Williamson (1985a), S. 46 f.  
<sup>186</sup> Wobei Williamson unter Opportunismus „self-interest with guile. This includes but is scarcely limited to more blatant forms, such as lying, stealing, and cheating. Opportunism more often involves subtle forms of deceit.“ versteht. „More generally, opportunism refers to the incomplete or distorted disclosure of information, especially to calculated efforts to mislead, distort, disguise, obfuscate, or otherwise confuse. It is responsible for real or contrived conditions of information asymmetry (...)“. Williamson (1985a), S. 47.  
<sup>187</sup> Vgl. Arrow (1985), S. 38.

tensunsicherheit des P das Verhalten des A variabel. Es wird beeinflusst von dem Anstrengungsniveau, der Sorgfalt und dem Fleiß des A. P ist nicht in der Lage, ex post das Delegationsergebnis dem Verhalten des A oder externen Umwelteinflüssen zuzuschreiben.<sup>188</sup> Diese Form der Unsicherheit wird als „moral hazard“ bezeichnet.<sup>189</sup>

Gegenstand der PAT ist die Analyse der Ursachen dieser Unsicherheitstypen und ihre effiziente Beherrschung. Bei beiden Unsicherheitstypen versagen marktliche Verhandlungslösungen. Im Fall der Verhaltensunsicherheit<sup>190</sup> könnte A sein schlechtes Ergebnis fälschlicherweise auf äußere Umstände zurückführen, obwohl er sich vorher ein höheres Anstrengungsniveau abkaufen ließ. Selbst wenn der A das von ihm erwartete Ergebnis liefert, entstehen dem P Opportunitätskosten, weil der Output vielleicht hätte höher sein können, wenn der A sich wie in der Abmachung vereinbart, mehr angestrengt hätte.<sup>191</sup> Das Informationsdefizit des P gegenüber dem A besteht darin, daß es ihm vor der Aufnahme der Delegationsbeziehung unmöglich ist, die Fehlinformation als solche zu erkennen, bzw. am Ende der Delegationsbeziehung Fehlverhalten als solches nachzuweisen. Der P kann das Verhalten des A wegen der Informationsvorsprünge des A durch Handlungsvorgaben nicht steuern. Auch bei Qualitätsunsicherheit versagt eine marktliche Lösung, da es unwahrscheinlich ist, daß ein Agent vor Vertragsabschluß zu erkennen gibt, daß er die ihm übertragene Aufgabe möglicherweise nicht anordnungsgerecht erledigen kann.<sup>192</sup> Im Ergebnis führt die rationale Erwartungsbildung des P zu einer Kettenreaktion, bei der Preise und Qualität immer weiter sinken, bis der Markt vollständig zusammenbricht.<sup>193</sup> Es kommt zu einer Fehlausewahl (adverse se-

<sup>188</sup> Vgl. *Mahr* (1977), S. 205 ff. oder auch *Spremann* (1990), S. 566 ff. und S. 571 f.

<sup>189</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Stiglitz/Weiss* (1981), S. 393.

<sup>190</sup> Die allokativen Folgen des Verhandlungsprozesses zwischen A und P bei asymmetrischer Information untersucht *Bikchandani* (1992), S. 187-204.

<sup>191</sup> Vgl. *Bairman* (1984), S. 256-261.

<sup>192</sup> Vgl. *Nelson* (1970), S. 312. Es handelt sich im Fall der Qualitätsunsicherheit bei dem Agenten um ein Erfahrungsgut, dessen Qualität erst nachträglich beurteilt werden kann.

<sup>193</sup> Der P geht aus Mangel an diskriminierenden Qualitätsinformationen von einem durchschnittlichen Teil ungeeigneter Agenten aus. Er senkt daher die Entlohnung um einen einheitlichen Betrag  $x$ , wobei  $x$  gerade seine durchschnittlichen Fehlentscheidungskosten deckt. Überdurchschnittliche Anbieter verlassen nun den Markt, der Lohn ist ihnen zu gering, d.h. die besten wandern ab. Mit der Folge, daß die durchschnittliche Qualität der Agenten sinkt, und die Bietangebote werden weiter reduziert. Die Agenten der nächstbesten Qualität ziehen sich zurück und der Lohnabschlag erhöht sich wieder (usw.).

lection).<sup>194</sup> Verläßt sich der P auf eine marktliche Selektion, so setzt er sich dem Risiko aus, gerade dem ungeeignetsten Kandidaten den Auftrag zu erteilen, da nur dieser am Markt verbleibt. Damit P überhaupt in Vertragsbeziehungen einwilligt, muß folglich sein aus Verhaltens- und Qualitätsunsicherheit resultierendes Delegationsrisiko durch steuernde, informierende und kontrollierende Institutionen gesenkt werden. Die Zielgröße, die es zu minimieren gilt, sind im Fall der PAT die Wohlfahrtsverluste bei asymmetrisch verteilter Information. Ziel der PAT ist es, zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer mit Hilfe der vertraglichen Absprachen eine weitestgehende Annäherung an die Pareto-Optimalität zu erreichen.

#### bb) Institutionelle Gestaltungen zur effizienten Beherrschung der Unsicherheitstypen

Die PAT leitet ursachenadäquate institutionelle Vorkehrungen ab, die den P wirksam vor dem Opportunismus des A schützen sollen. Sie versucht, die Verhaltensunsicherheit durch eine erfolgsabhängige Entlohnung kalkulierbarer zu gestalten. Dabei ist es notwendig, daß die vorgesehene Belohnung von Größen abhängig ist, die der A durch sein Verhalten auch beeinflussen kann. Außerdem darf die Belohnung nur durch Faktoren beeinflusst werden, die von beiden Seiten ohne Dissens beobachtet werden können. Letztlich ist es wichtig, daß A den Zusammenhang zwischen seinem Verhalten und der Belohnung kennt. Im Fall der Qualitätsunsicherheit ist das Verhalten exogen vorgegeben; P muß stark auf die vorvertragliche Auswahl der A achten, um die versteckten Qualitätsmerkmale der A zu erkennen. Hierfür stehen ihm zwei Instrumente zur Verfügung:

- Das signaling<sup>195</sup> (die Informationsübertragung des A an P), bei dem A den P über seine Qualität mittels leicht beobachtbarer Signale informiert. Da P vor Vertragsabschluß nicht wissen kann, ob diese Signale täuschende Selbstdarstellung sind, erlangt die Glaubwürdigkeit der vermittelten Informationen eine zentrale Bedeutung. Glaubwürdig wird ein Signal dann, wenn schlechte Qualitäten es nicht verwenden, weil es ihnen zu teuer ist.<sup>196</sup>

<sup>194</sup> Vgl. Blankart (1994), S. 12 ff., der adverse Selektion am Beispiel des kompetitiven privaten Markt für Krankenversicherungen erklärt, der ohne staatliche Eingriffe im Extremfall austrocknet.

<sup>195</sup> Der Begriff geht zurück auf Spence (1973), S. 355-374, er entwickelte am Beispiel von Ausbildungskosten am Arbeitsmarkt das Signal-Konzept.

<sup>196</sup> Vgl. Singh (1985), S. 599 f. zur Auswirkung kostenloser Signale und vgl. Blickle (1987), S. 93-103 zur allokativen Wirkung und der negativen Korrelation zwischen Signalkosten und Qualität.

Die Agenten höherer Qualität nehmen die Kosten in der Gewißheit auf sich, daß P die Sicherheit honoriert an einen guten A zu geraten, das Signalisierungsinstrument ist Reputation und Garantie.

- Die self-selection (die Selbsteinordnung des A als Hoch- oder Mittelanbieter), wobei self-selection der Versuch ist, die Risiken einer Fehlauswahl zu mindern. P konstruiert eine Entscheidungssituation, die es ihm erlaubt, aus der Alternativenwahl des A indirekt auf dessen Qualität zu schließen, bzw. auf dessen subjektive Wahrnehmung derselben. (Eine Möglichkeit wäre die Wahl zwischen fixer und variabler Entlohnung).

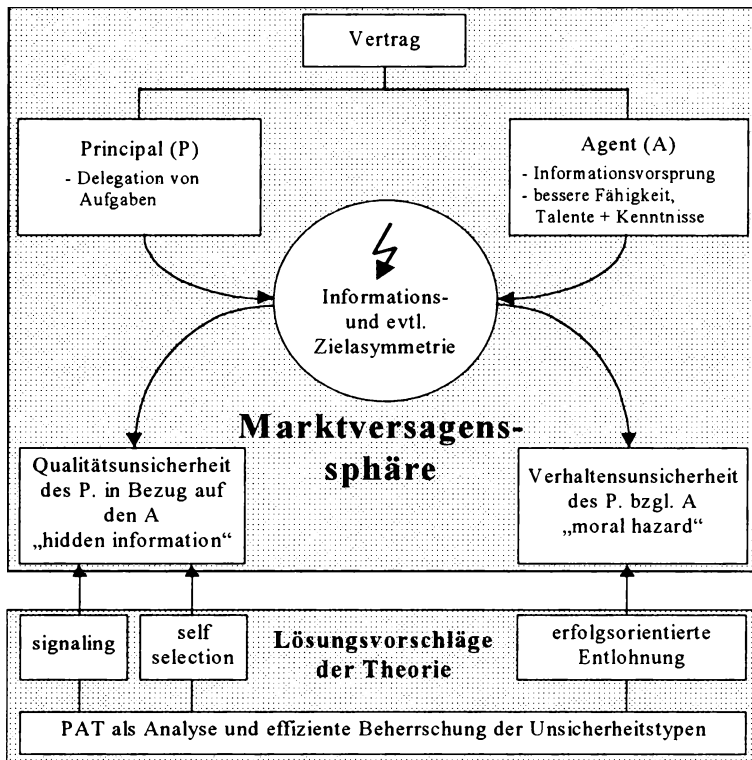


Abb. 14: Principal-Agent-Theorie (PAT)

### cc) Zusammenfassung

Die wesentlichen Zusammenhänge werden auch in der Abbildung 14 erläutert: Der P hat die Chance, sich den Informationsvorsprung des A für sich zu nutzen. Dieser Chance steht das Risiko gegenüber, daß A seinen Vorsprung

dazu ausnutzt, ausschließlich eigene Interessen zu verfolgen. A trifft die rationale Wahl zwischen Loyalität und Illoyalität. Ausgangspunkt für P, den A zu loyalem Verhalten zu bewegen, muß sein, seine versteckten Eigenschaften glaubhaft zu offenbaren. Dies kann durch eine motivierende Erfolgsentlohnung (self-selection) und/oder durch qualitätsübermittelndes signaling erfolgen.

### **3. Der Public Choice-Ansatz zur Übertragung der institutionenökonomischen Ansätze auf die Theorie des Staatsversagens**

#### *a) Die positive Zielsetzung der Ökonomischen Theorie der Politik*

Die ökonomische Analyse politischer Entscheidungen hat eine normative und eine positive Zielsetzung.

Die normative Zielsetzung der Ökonomischen Theorie der Politik ist eng mit der Wohlfahrtstheorie verknüpft, und versucht die Frage zu formulieren und zu beantworten, was für eine Gesellschaft insgesamt gut ist. Es werden soziale Wohlfahrtsfunktionen und gesellschaftliche Indifferenzkurven betrachtet. Fragwürdig ist, wie derartige soziale Präferenzen aus individuellen Präferenzfunktionen der Gesellschaftsmitglieder gewonnen werden, welche Aggregationsregel hierfür verwendet wird und nach welcher Methode individuelle Präferenzen zu einer sogenannten Präferenzordnung zusammengefaßt werden. Die normative Richtung der Ökonomischen Theorie der Politik (Social Choice, Collective Choice) beschäftigt sich mit den generellen Möglichkeiten einer widerspruchsfreien Zusammenfassung und einer Reihe konkreter Aggregationsverfahren (Abstimmungsregeln), die eine wahrheitsgetreue Angabe von Präferenzen garantieren und strategisches Verhalten verhindern soll.<sup>197</sup>

Die positive Zielsetzung der Ökonomischen Theorie der Politik versucht, häufig beobachtbare Phänomene der Realität zu erklären. In der traditionellen Lehre der Wirtschaftspolitik werden Entscheidungen des Staates und seine Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen (Regulierungen) als freie Aktionspara-

---

<sup>197</sup> Diese Ansätze finden in dieser Arbeit keine weitere Berücksichtigung, da eine detaillierte Darstellung dazu führen würde, den Rahmen dieser Untersuchung zu sprengen. Vgl. weiterführend zu Abstimmungsverfahren und -regeln *Bernholz/Breyer* (1994); *Arrow* (1963), *Downs* (1957) und *Mueller* (1989).

meter angesehen. Dahinter verbirgt sich die Vorstellung des Politikers in der Rolle des wohlwollenden Diktators.<sup>198</sup> Die Ökonomische Theorie der Politik setzt dieser These mit ihrer Analyse politischen Handelns folgende Hauptelemente entgegen:

- Politiker haben eigene Ziele (z.B. Macht, Prestige, Geld, eigene politisch-ideologische Vorstellungen).
- Politiker können sich nicht unbegrenzt durchsetzen. Um eigene Ziele verwirklichen zu können, müssen sie sich stimmenmaximierend verhalten, d.h. sie müssen auf die Wähler Rücksicht nehmen.

Der wohlwollende Diktator mutiert zum egoistischen Demokraten.<sup>199</sup> Grundlage der Ökonomischen Theorie der Politik bilden die Annahmen über rationales Verhalten egoistischer Politiker und rationales Verhalten der Wähler bei ihrer Wahlentscheidung. Für diese positive Variante der Ökonomischen Theorie der Politik ist auch der Name „Neue Politische Ökonomie“ oder „Public Choice“ geläufig.<sup>200</sup>

Die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe wird häufig mit Phänomenen begründet, die unter dem Begriff Marktversagen zusammengefaßt werden können. Die hier für den Wohnungsmarkt identifizierten externen Effekte auf der Anbieter- und der Nachfragerseite<sup>201</sup> vermögen nicht, die auf dem Wohnungsmarkt anzutreffende Regulierungsdichte zu erklären. Außerdem wurden gera-

---

<sup>198</sup> Politiker wollen gewissermaßen das, was für den Bürger das Beste ist, sie wissen auch, was für den Bürger das Beste ist, und sie verfügen über vollkommene Handlungsfreiheit. Es sind drei unrealistische Annahmen.

<sup>199</sup> Kirsch schreibt über den politischen Wettbewerb als Analogie zum Markt für Privatgüter: „- Der Metzger macht Würstchen, weil er ein Einkommen erzielen, nicht aber, weil er zur Volksernährung beitragen will. – Der Metzger soll nur dann sein Geld verdienen, wenn er einen Beitrag zur Ernährung leistet, wie ihn die Kunden wünschen. Analog dazu gilt für die indirekte Demokratie: - Der Politiker bietet bestimmte Programme an und bemüht sich um ihre Durchsetzung, weil er so in den Genuß der mit einem politischen Amt verbundenen Annehmlichkeiten (Prestige, Einkommen, Macht) kommen kann, nicht aber, weil ihm unbedingt an einem – wie auch immer definierten Gemeinwohl (...) am Glück der Menschen liegt. – Der Politiker soll nur dann in den Genuß der mit einem politischen Amt verbundenen Annehmlichkeiten kommen, wenn er einen Beitrag zu dem Glück von wenigstens so vielen Menschen macht, wie zur Wahl in ein politisches Amt nötig sind.“ *Kirsch* (1993), S. 221 f.

<sup>200</sup> Public Coice kann definiert werden als „the economic study of nonmarket decision making, or simply the application of economics to political science. The subject matter (...) is: the theory of the state, voting rules, voter behavior, party policies, the bureaucracy (...).“ *Mueller* (1989), S. 1.

<sup>201</sup> Vgl. Kapitel C, die Abschnitte II.2.b)aa)(1) und II.2.b)aa)(3).



de für den Wohnungsmarkt eine Reihe von Gesichtspunkten aufgeführt, die von einem zum Marktversagen analogen Staatsversagen zeugen.<sup>202</sup>

Die Analyse des Staatsversagens hat zentrale Bedeutung für die Schule des Public Choice. Zu den Pionieren auf diesem Forschungsgebiet zählen Buchanan und Tullock, deren Grundprinzip die Anwendung des ökonomischen Instrumentariums und der Methodologie auf die Analyse politischer Phänomene ist. Bereits Eucken warnte davor, den demokratischen Staat so zu betrachten, als ob ein wohlthätiger Diktator agieren und deshalb gewissermaßen automatisch geeignet sei, an die Stelle unbefriedigend funktionierender Märkte zu treten.<sup>203</sup> Der Public Choice-Ansatz setzt an bei der traditionellen Analyse von Marktunvollkommenheiten (Monopole, externe Effekte und Kollektivgüter) und kritisiert die in der pigovianischen Tradition gängige Schlußfolgerung, daß bei Marktversagen der Staat regulierend eingreifen müsse, wobei implizit oder explizit optimales Funktionieren, oder zumindest besseres Funktionieren, als es dem Markt vergönnt sei, unterstellt werde.<sup>204</sup> Die Theoretiker des Public Choice-Ansatzes wollen demgegenüber die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe nicht prinzipiell bestreiten, sondern deren typischen Funktionsmuster mit ihren Mängeln und Grenzen aufzeigen.

Da diese neue Wissenschaftsdisziplin den traditionellen ökonomischen Ansatz hinsichtlich der „Kollektiventscheidungen“ grundlegend erneuert und bei der Erforschung der dynamischen Prozesse, die die Entwicklung demokratischer Gesellschaften determinieren, ganz neue Wege beschreitet, legt sie zugleich den Grundstein für eine „neue liberale Betrachtungsweise des Staatssektors“.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> Daß diese Fragen von Ökonomen und nicht von Politologen bearbeitet werden, ist kein Zeichen „ökonomischen Imperialismus“, sondern die Wirtschaftswissenschaften verfügen über eine leistungsfähige Theorie zur Erklärung menschlichen Verhaltens: über das Paradigma der Rationalität. So erhofft man sich von der Konkurrenz der Ökonomischen Theorie der Politik mit anderen Wissenschaften (Politologie, Psychologie und Soziologie) einen fruchtbaren Wettstreit zur möglichst treffenden Erklärung sozialer Phänomene.

<sup>203</sup> Vgl. *Eucken* (1952/1990), S. 332.

<sup>204</sup> Bereits Eucken forderte, die Rolle des Staates zu überdenken, und er warnte davor, unreflektiert überall dort nach dem Staat zu rufen, wo der Preismechanismus unter den gegebenen Umständen versage. Statt dessen müsse stets überprüft werden, ob der Staat die an ihn übertragenen Aufgaben auch bewältigen könne, und ob es nicht andere Mittel gäbe, das Preissystem funktionsfähig zu machen. *Eucken* (1952/1990), S. 331.

<sup>205</sup> *Lepage* (1979), S. 107.



*b) Public Choice - homo oeconomicus, Aggregation individueller Präferenzen und unvollkommene Informationen politischer und bürokratischer Institutionen*

Die Anwendung der Grundstruktur des Marktmodells auf die Analyse politischer Institutionen und Entscheidungen impliziert die homo-oeconomicus-Verhaltensannahme bezüglich sämtlicher Akteure (Wähler, Interessengruppen, Politiker und Bürokraten). Auch ist die Vorstellung eines interdependenten Systemzusammenhangs Gegenstand des Public Choice-Ansatzes. Dementsprechend werden Fragen nach der Existenz, Stabilität und Pareto-Effizienz von Gleichgewichten gestellt. Ein großer Teil der Literatur beschäftigt sich mit der Untersuchung der Eigenschaften sozialer Wohlfahrts- und Entscheidungsfunktionen, insbesondere mit dem Problem der „optimalen“ Aggregation individueller Präferenzen. In diesem Zusammenhang werden auch Untersuchungen von Verfahren zur Aggregation von Präferenzen mit Hilfe verschiedener Wahlverfahren durchgeführt.

Die Schule des Public Choice schlägt somit eine Brücke zwischen individuellen und kollektiven Verhaltensweisen. Außerdem erklärt der Public Choice-Ansatz die Ursachen des Wachstums des staatlichen Sektors, wobei die neue Literatur des Marktversagens als Ursache hierfür unvollkommene Information und die damit verbundenen Kosten identifiziert. Die Vertreter der Public Choice-Schule gehen davon aus, daß sich politisches und insbesondere demokratisches Handeln ebenfalls mit Problemen unvollkommener Information konfrontiert sieht, die zum Teil die gleichen Ursachen haben wie diejenigen, die bei marktwirtschaftlicher Organisation auftreten, zum Teil aber spezifisch für die politischen und bürokratischen Institutionen seien. So werden diesen Institutionen folgende Mängel zugeschrieben:

- Fehlender Wettbewerb und damit Verzicht auf das Gewinnmotiv führe dazu, daß die Staatsvertreter über eine größere Freiheit zur Maximierung ihrer persönlichen Ziele verfügen als Manager, die sich in der selben Situation befinden. Dies ist schon darin begründet, daß sie nicht dem selben Zwang zur Minimierung ihrer Produktionskosten ausgesetzt sind. Somit „bezahlt die Gesellschaft ihre Dienste teurer als nötig“<sup>206</sup>. Es herrscht ein mangelnder Gestaltungswille, es werden die falschen Anreizsysteme verwendet.
- Ferner führe die Monopolsituation vieler öffentlicher Betriebe zu einer Überproduktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen, da die Produkti-

---

<sup>206</sup> Lepage (1979), S. 124.

onsziele höher gesetzt werden, als dies auf einem durch Gewinn geregelten Wettbewerbsmarkt möglich wäre.

Fragwürdig ist allerdings, warum rationale, nutzenmaximierende Wähler eine ineffiziente Bürokratie akzeptieren. Im wesentlichen kann man dies mit drei Argumenten aus dem Public Choice-Ansatz begründen. Erstens führt im Kontext des Mehrheitswahlrechtes der Stimmentausch minderheitlicher Pressure-groups zu politischen, insbesondere redistributiven Maßnahmen, die nur wenigen zugute kommen, die Kosten aber auf viele verteilen.<sup>207</sup> Zweitens kann man das erste Argument mit dem Hinweis auf die Unvollkommenheit von Informationen im politischen Bereich verbinden und feststellen, daß unabhängig von systematischen Informationsbeschränkungen der Nutzen von Informationen für die oben genannten minderheitlichen Pressure-groups und die Mehrheit strukturell ungleich verteilt ist. Der dritte Grund ist schließlich die Konsequenz aus den ersten beiden: Die Umlegung der Staatsausgaben auf viele und die behauptete Konzentration einzelner Leistungen auf wenige führt dazu, daß die Aufrechterhaltung einer Koalition gegen die Ausgaben teurer und schwieriger ist, als die einer Pro-Ausgaben-Koalition, denn Staatsausgaben verschaffen Wählerstimmen, ihre Reduktion hingegen bringt dem einzelnen Wähler eine nur geringe Steuerersparnis.

### *c) Die Akteure des politischen Prozesses*

Die Entstehung und die Veränderung der staatlichen Eingriffe auf dem Wohnungsmarkt ist ein Ergebnis des politischen Kräftespiels innerhalb einer Gesellschaft. Entsprechend hat eine positive Analyse zur Aufgabe, das Verhalten einzelner Akteure sowie ihrer Interaktionen, die in ihrer Gesamtheit den politischen Willensbildungsprozeß konstituieren, in die ökonomische Analyse mit einzubeziehen.<sup>208</sup>

Der Ansatz der Ökonomischen Theorie der Politik beschreibt das politische Feld von Regierung, Opposition, Verwaltung, Parteien und Verbänden als ein von Wettbewerb um Macht und Ämter geprägtes Gebilde, das „die soziale Funktion (...) nur nebenher erfüllt, in gleicher Weise, wie die Produktion eine

<sup>207</sup> Mit der Idee des Logrolling befaßten sich *Bernholz* (1973), S. 87-95; *Bernholz* (1974), S. 49-61 und *Stratmann* (1992), S. 1162-1176. Die wohlfahrtsökonomische Bewertung des Stimmentauschs diskutierten *Riker/Brams* (1973), S. 1335-1347. Die Instabilität von Stimmentausch-Vereinbarungen stellten *Mueller* (1967), S. 1304-1311 und *Coleman* (1983), S. 89-94 dar.

<sup>208</sup> Vgl. *Lammers* (1992), S. 30.

Nebenerscheinung beim Erzielen von Profit ist.“<sup>209</sup> Politiker kämpfen um und handeln mit Stimmen, sie stehen miteinander im Wettbewerb. Außerdem ist der opportunistische Aspekt der verschiedenen Gruppen zu betonen.

Auf diese Weise wird der Versuch unternommen, die politischen Hintergründe für staatliche Interventionen aufzudecken. Um den Stand der staatlichen Interventionen auf dem Wohnungsmarkt als Ergebnis eines mehrstufigen Prozesses erklären zu können, eignet sich die Public Choice-Theorie, da sie Annahmen darüber trifft, wer an dem Willensbildungsprozeß beteiligt ist, und außerdem formuliert sie bezüglich der jeweiligen Akteure Verhaltensannahmen. Sie legt die von den Akteuren erwarteten Effekte einer staatlichen Regulierung offen, aus denen die Anreize einer zielgerichteten Beteiligung am politischen Entscheidungsprozeß resultieren.<sup>210</sup> Schließlich leistet die Public Choice-Theorie einen Beitrag zu der Beantwortung der Frage, wie Positionen im Wettbewerb der verschiedenen Akteure durchgesetzt werden können, indem sie Annahmen über die von den Akteuren verwendeten Mittel formuliert.

Die vier Akteure - Interessengruppen, Wähler, Bürokratie und Politiker bzw. Parteien -, die Einfluß auf den Regulierungsprozeß nehmen, werden zunächst aus Sicht der Public Choice-Theorie analysiert, d.h., es werden Verhaltensannahmen getroffen und ihre jeweiligen Anreizstrukturen offengelegt.<sup>211</sup> Die Bürokratie und die Interessengruppen beteiligen sich nur indirekt, durch ihre Aktivitäten im außerparlamentarischen Prozeß, am politischen Geschehen. Sie nehmen Einfluß auf die Wähler und Politiker, die direkt am parlamentarischen Prozeß, also an den Wahlentscheidungen, beteiligt sind.

#### aa) Die Gruppe der Wähler

Die Wähler sind nicht die „informierten Kontrolleure“, die dafür sorgen, daß das politisch-administrative System dem Gemeinwohl dient. Die Ökonomische Theorie der Politik analysiert ein individuelles Wählerverhalten, das zum Ziel hat, das persönliche Interesse zu verfolgen und den persönlichen Nutzen zu maximieren.

---

<sup>209</sup> *Schumpeter* (1950), S. 448.

<sup>210</sup> Vgl. *Joskow/Rose* (1989), S. 1451.

<sup>211</sup> Die vier Akteure könnten in zwei Untergruppen eingeteilt werden, in Akteure erster und in Akteure zweiter Ordnung. Da dieses Ordnungskriterium keineswegs eine Wertung des Einflusses oder der Bedeutung im politischen Prozeß impliziert, sondern sich lediglich auf ihre institutionelle Form der Partizipation am Willensbildungsprozeß bezieht, wird hier von dieser Unterteilung abgesehen.

Im System einer repräsentativen Demokratie drücken Wähler ihre Präferenzen nicht über jeden einzelnen Sachverhalt aus, sondern signalisieren lediglich in zeitlichen Abständen ihre Zustimmung oder Ablehnung zu globalen Politikpaketen bzw. zu den diese Pakete vertretenden Politikern. Die Politiker treffen zwischen den Wahlen die Einzelentscheidungen.<sup>212</sup> Mit dem Wahlprozeß wird somit im Kern eine Principal Agent-Beziehung konstituiert. Die Wähler bestimmen hierbei ex ante direkt über ihre Agenten und somit indirekt über politische Programme. Sie können ex post positiv oder negativ konkrete politische Entscheidungen sanktionieren, indem sie einen Agenten wiederwählen oder ihn abwählen. Durch das System der repräsentativen Demokratie werden die direkten Kosten einer Beteiligung am politischen Prozeß für die Wähler gesenkt. Allerdings ist die Delegation der Entscheidungen an die Agenten nicht kostenlos, denn es entstehen den Wählern Informationskosten über die alternativ wählbaren Agenten und ihre avisierten Entscheidungen. Der Wähler trägt zudem das Risiko des Kontrollverlustes in der Periode zwischen den Wahlen, in der die Politiker autonom die Einzelentscheidungen fällt.

Die Wähler werden die Nutzenunterschiede bei unterschiedlichen Wahlausgängen berücksichtigen. Sie sehen ihre soziale Funktionserfüllung als Kollektivgut an, auf dessen Bereitstellung der eigene Beitrag allenfalls marginalen Einfluß hat. Daher informiert sich der typische Wähler nur oberflächlich und hat für politische Taten nur ein kurzes Gedächtnis (ca. 2 Jahre). Das Abstimmungsverhalten wird determiniert von der Strategie der rationalen Ignoranz.<sup>213</sup> Der Wähler bestimmt sein Wahlverhalten lediglich mit Hilfe selektiver Informationen zu einzelnen Sachverhalten. Der Wähler verschafft sich Informationen:

- Wenn c. p. die Informationskosten vergleichsweise niedrig sind.<sup>214</sup>
- Wenn es sich anbietet, Ideologien zur Reduktion der Informationskosten zu verwenden, wobei diese Vereinfachungsstrategie nur rational ist, solange das Verhalten der Agenten mit der ihnen zugewiesenen Ideologie in angenommener Weise korreliert.<sup>215</sup>

---

<sup>212</sup> Vgl. *Mueller* (1989), S. 349.

<sup>213</sup> Vgl. *Downs* (1968), S. 202-205.

<sup>214</sup> Kostensenkend wirkt sich die Informationsbeschaffung über einen Informanten aus, der Informationen sammelt und publiziert: Ein Teil der Informationen kann dann auch auf den Informanten übertragen werden. Vgl. hierzu ausführlich *Downs* (1968), S. 204 f.

<sup>215</sup> Vgl. *Downs* (1968), S. 95 f.

- Oder die Nutzendifferenzen alternativer Wahlentscheidungen sind c. p. für das Individuum relativ hoch.

Die Folgen eines derartigen Verhaltens sind eine ineffektive Kontrolle der politischen Prozesse und große Handlungsspielräume für die eigentlich zu kontrollierenden Personen.<sup>216</sup> Aus dem dargestellten Wählerverhalten ergeben sich Anreize für staatliche Eingriffe in den Markt. Die Interventionen werden dann vorgenommen, wenn die Wähler über Informationen bezüglich der geplanten staatlichen Eingriffe verfügen, sie sich von diesen Regulierungen eine Verbesserung ihrer individuellen Wohlfahrt versprechen, sie den entsprechenden Sachverhalt einzeln identifizieren können und sie annehmen können, daß dieser entsprechendes Gewicht für ihr Wahlverhalten besitzt. Außerdem muß der Wähler noch davon überzeugt sein, daß die Wahlentscheidung eines einzelnen Individuums eine notwendige Voraussetzung für die Durchsetzung der geplanten staatlichen Maßnahmen darstellt, und außerdem die hinreichende Voraussetzung durch eine über alle aggregierte Mehrheit gegeben ist.

#### bb) Interessengruppen

Interessengruppen werden im allgemeinen gegründet und erhalten, um die Interessen der Mitglieder leichter organisieren, artikulieren und bei gesellschaftlichen Entscheidungen besser durchsetzen zu können. Die Interessenverbände sind nicht Vermittler von Informationen über wirtschaftliche Interessen von Gruppen und dienen somit nicht ausschließlich der Erleichterung von Ausführungen von Gesetzen.<sup>217</sup> In der Public Choice-Theorie wird den in Interessengruppen organisierten Akteuren das Ziel der Eigennutzmaximierung unterstellt. Nach Beckers Modell der Lobby-Aktivität sind Staatsausgaben und Steuern (sowie Regulierungen) das Ergebnis von aufeinanderprallendem Interessengruppendruck. Es sind Druck und Gegendruck um Verteilungsvorteile,

---

<sup>216</sup> Empirische Untersuchungen über das Wahlverhalten finden sich bei *Mueller* (1989), S. 348-369.

<sup>217</sup> Olson formuliert die These über das Entstehen von Interessengruppen, daß nicht alle potentiell in einer Gesellschaft vorhandenen Interessen sich gleich gut organisieren lassen. Kleine Gruppen mit begrenzten Interessen haben es leichter als große Gruppen. Der Grund hierfür liegt im Freifahrerproblem, das bei kleineren Gruppen weniger stark wiegt als bei großen. Olsons zweite These ist zum Verständnis des Wachstums der Staatsausgaben besonders wichtig, sie besagt, daß die Zahl und damit die Macht der Interessengruppen im Zeitverlauf wachse, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen stabil sind. Wenn die Zahl der organisierten Gruppen positiv mit der Zahl gelungener Stimmentauschgeschäfte korreliert ist, so sei anzunehmen, daß die Staatsausgaben zunehmen. Vgl. zu den beiden Thesen ausführlich *Olson* (1965) und *Olson* (1982).

die den Staatsapparat in Bewegung setzen und auf diese Weise Staatsausgaben hervorrufen.<sup>218</sup> Die Bereitstellung öffentlicher Güter ist nur ein Nebenprodukt des Kampfes um Subventionen und Steuern. Sie sind gewissermaßen Geschenke der Besänftigung für einen Minimalkonsens zwischen den Individuen, die miteinander unvereinbare Ziele verfolgen, damit eine Mehrheit erreicht werden kann.<sup>219</sup> Individuen streben nach dem Erringen von individuellen Vorteilen und schließen sich in Gruppen zusammen, sobald das kollektive Handeln einen Nutzenzuwachs verspricht.<sup>220</sup>

Olson unterstellt in seinem Ansatz des kollektiven Handelns,<sup>221</sup> daß eine Organisation von Interessengruppen zur kollektiven Durchsetzung individueller Interessen dann erfolgreich ist, wenn für die Individuen selektive Anreize existieren. Positive Anreize können hierbei gegeben sein, wenn bestimmte Individualgüter (z.B. Serviceleistungen) ausschließlich Mitgliedern angeboten werden. Negative Anreize der Nichtmitgliedschaft könnten entweder durch einen Beitrittszwang erfolgen,<sup>222</sup> oder der Zwang zum kollektiven Handeln besteht aufgrund der durch die Gruppengröße möglichen sozialen Kontrolle des Individualverhaltens.<sup>223</sup>

Die Ansätze von Dunleavy und Hansen<sup>224</sup> modellieren die Beitrittsentscheidung eines Individuums zu einer Interessengruppe als dreistufiges Vorgehen:<sup>225</sup>

- Auf der ersten Stufe ist die Wahrnehmungsrestriktion zu überwinden. Das Individuum muß die Existenz einer Interessengruppe, mit deren Identitätsmerkmalen, die aus den Merkmalen der einzelnen Gruppenmitglieder bestehen, es sich identifizieren kann, zunächst einmal wahrnehmen.<sup>226</sup>

---

<sup>218</sup> Vgl. *Becker* (1983), S. 371-400. Zu den infolge des Versuchs der Verbände, die Verteilung zu ihren Gunsten zu beeinflussen, entstehenden ökonomischen Kosten, die sich für die Gesellschaft ergeben, vgl. *Vieler* (1986), S. 57-92.

<sup>219</sup> Dieser Ansatz erklärt auch die Tendenz, warum Interessengruppen individuelle Vorleistungen über Sachleistungen und nicht über finanzielle Transfers verfolgen: Die erstgenannten sind wegen der ihnen innewohnenden Kollektivgut-Charakteristik eher konsensfähig als die zweitgenannten. Vgl. *Blankart* (1994), S. 154.

<sup>220</sup> Weber schreibt über Interessengruppen, daß sie als Schutzbündnis wirken „zur Erhaltung ökonomischer und sozialer Besitzstände“. *Weber* (1977), S. 13.

<sup>221</sup> Vgl. *Olson* (1968), insbesondere S. 48 ff.

<sup>222</sup> Vgl. *Olson* (1968), S. 43.

<sup>223</sup> Vgl. *Olson* (1968), S. 44. Somit ist in kleinen Gruppen die soziale Kontrolle am größten, woraus ein stark kollektiv orientiertes Verhalten resultiert.

<sup>224</sup> Vgl. *Dunleavy* (1991), S. 45 ff. und *Hansen* (1985), S. 79 ff.

<sup>225</sup> Vgl. *Bison* (1996), S. 75-79.

<sup>226</sup> Vgl. *Dunleavy* (1991), S. 55.

- Die zweite Ebene bildet die sogenannte Akzeptanzrestriktion. Das Individuum muß überprüfen, ob das Gruppeninteresse tatsächlich mit seinem persönlichem Interesse übereinstimmt.
- Die letzte Stufe beschreibt die sogenannte Wirksamkeitsrestriktion. Das Individuum muß an die Beständigkeit der Gruppe bei der Verfolgung ihrer Interessen glauben. Außerdem muß es erwarten, sich durch die Mitgliedschaft besserzustellen. Es erfolgt also eine individuelle Kosten-Nutzen-Analyse. Werden Interessen der Gruppe bedroht, die auch von dem Individuum verfolgt werden, so erhöht sich die Beitrittswahrscheinlichkeit, da die persönliche Risikobereitschaft sich erhöht. Die Beständigkeit oder Lebensfähigkeit einer Gruppe wird durch ihre Mobilisierungsrate bestimmt.<sup>227</sup> Je höher die Mobilisierungsrate ist, desto größer sind die Anreize der Gruppe beizutreten.<sup>228</sup> Letztlich muß in dieser Stufe auch die individuelle Budgetrestriktion betrachtet werden, denn mit steigendem Einkommen sinkt die relative Belastung durch Mitgliedsbeiträge.

Die Gruppenbildung kann zusammenfassend nicht nur aus dem Kontext kollektiver Güter, selektiver Anreize und Zwang erklärt werden, sondern es sind auch die Identitätsstrukturen der Wirtschaftssubjekte, die positiven und die negativen Anreize, sowie die Faktoren Information, Risikobereitschaft und Einkommen in eine Untersuchung einzubeziehen.<sup>229</sup> Diese Betrachtungsweise wird bewußt beschränkt auf den Teilaspekt des Wirkens im politischen Entscheidungsfeld der Gesellschaft. Das weite Feld der innerverbandlichen Tätigkeit wird vernachlässigt.<sup>230</sup>

---

<sup>227</sup> Die Mobilisierungsrate ist definiert als Quotient der Anzahl der aktuellen Mitglieder im Verhältnis zu den potentiellen Mitgliedern.

<sup>228</sup> Dunleavy folgt zwar Olsons These, daß aus der Nicht-Exkludierbarkeit ein negativer Anreiz der Verbandszugehörigkeit hervorgeht, da diese zum Free-Rider-Verhalten motiviert. Da aber die Lebensfähigkeit einer Gruppe für die Beitrittsentscheidung relevant ist, gibt es auch diesen positiven Zusammenhang. Demnach erwarten potentielle Mitglieder, daß mit einer steigenden Mobilisierungsrate Economies of scale realisiert werden, die sich in sinkenden Mitgliedsbeiträgen niederschlagen, mehr Ressourcen zum Aufbau einer kompetenten Organisation bereitgestellt werden können, der Umfang der vom Verband bereitgestellten Individualgüter steigt, die Beobachtbarkeit einer Nichtmitgliedschaft sich erhöht, und es infolgedessen zu sozialen Sanktionen kommt. Vgl. Hansen (1985), S. 87 und Dunleavy (1991), S. 49 f. und S. 60 f. Insofern können diese Anreize den negativen Anreiz der Nicht-Exkludierbarkeit – je nach individueller Erwartungsbildung – überkompensieren. Vgl. Bison (1996), S. 76.

<sup>229</sup> Vgl. Hansen (1985), S. 80-83.

<sup>230</sup> Die innerverbandlichen Tätigkeiten machen häufig den eigentlichen Existenzgrund einer Gruppe aus und sie sind aus der Sicht der Mitglieder manchmal wichtiger als ihre politischen Aktivitäten. Vgl. ausführlich Weber (1977), S. 343-346.



Interessengruppen können, da sie nicht direkt am politischen Prozeß beteiligt sind, ihre Interessen nicht unmittelbar im parlamentarischen Verfahren artikulieren. Allerdings können sie auf die Wähler und auf die Parteien einwirken, indem sie ihre Informationsvorteile ausnutzen und sie ggf. nur selektiv weitergeben. Außerdem können Parteien direkt positiv oder negativ sanktioniert werden durch den Wählerstimmentzug der Mitglieder des Verbandes, durch Reputationsschädigung, durch Parteienfinanzierung, Stellenangebote für Politiker<sup>231</sup> oder auch direkte Bestechung, sowie durch Aktivitäten zur verbandsexternen Wählerstimmenwerbung.<sup>232</sup> Die Verhandlungsgrundlage zwischen den Interessengruppen und den Parteien sind Informationen, Wählerstimmen und personelle Karrieremöglichkeiten im Austausch gegen die Berücksichtigung der Gruppenforderungen. Dabei ist die politische Macht einer Interessengruppe um so größer, je besser sie organisiert ist, je mehr Nichtmitglieder sie mobilisieren kann, je besser ihr Zugang zu den Massenmedien ist und je stärker ihre Markt- und Finanzkraft ist.<sup>233</sup>

#### cc) Die Politiker und die Parteien

Neben den Wählern sind auch die Parteien Teil des politischen Willensbildungsprozesses, die in ihren Wahlkämpfen nicht das Ziel verfolgen, wirklich zu informieren, sondern um die Mobilisierung einer Unterstützung werben.<sup>234</sup> Parteien können als Zusammenschluß einzelner Politiker zu einer Gruppe definiert werden.<sup>235</sup> Es kann eine Gleichstellung der individuellen Ziele der Politiker als Mitglieder der Gruppe mit den Gruppenzielen der Partei vorgenommen werden, da Parteien, insbesondere aus der Sicht der Wähler, eine Position beziehen. Die Begriffe Politiker und Partei können somit synonym verwendet werden. Die Verbindungen zu anderen Parteien lassen sich in einem Principal Agent-Verhältnis formulieren. In der Public Choice-Theorie sind Politiker rational handelnde Akteure, die die Maximierung ihres persönlichen Nutzens

---

<sup>231</sup> Insbesondere die personellen Verflechtungen zwischen den Parteien und den Verbänden haben einen hohen Stellenwert im gegenseitigen Beziehungsgeflecht. Vgl. Seeger (1995), S. 54-56.

<sup>232</sup> Vgl. Bernholz/Breyer (1994), S. 168-171.

<sup>233</sup> Vgl. Liefmann-Keil (1979), S. 320-346, hier S. 320 f.

<sup>234</sup> Für einen Überblick vergleiche Mueller (1989). Vor allen Dingen die Bedeutung des Medianwählermodells und dessen empirische Überprüfung.

<sup>235</sup> Da bei staatlichen Eingriffen auf den Wohnungsmarkt ausschließlich das Außenverhältnis der Partei zu anderen Akteuren und die Anreize, die Instrumente und die Mechanismen in der Interaktion zu anderen Akteuren von Interesse ist, können die parteiinternen Relationen und die sich daraus ergebenden Verfahren der Willensbildung vernachlässigt werden.



verfolgen. Nach dem Modell der Demokratie nach Downs sind die Elemente der Nutzenfunktion der Politiker die Faktoren Prestige, Einkommen und Macht, die alle mit dem öffentlichen Amt in Verbindung stehen. Um dieses Amt zu erhalten bzw. zu erwerben, bedarf es in dem System der repräsentativen Demokratie der Legitimation durch die Mehrheit der Wähler, die Principale müssen ihre Wahl zwischen den Agenten treffen.<sup>236</sup> Somit ist das Zwischenziel der Politiker das Maximieren von Wählerstimmen, wobei das Mittel zur Erreichung dieses Zieles das Anbieten eines politischen Programms ist. Diese Programme müssen so ausgestaltet sein, daß sie mehrheitlich den Wählerpräferenzen entsprechen.<sup>237</sup> Politiker können somit ihre Ziele verwirklichen, indem sie glaubhaft Programme vertreten, die bei einer Umsetzung eine Steigerung der individuellen Nutzen der meisten Wähler herbeizuführen imstande sind.

Regierungstätigkeit hat Kollektivgut-Charakter. Regierungen treffen Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsentscheidungen, da es Bedürfnisse der Bürger gibt, die auf der Basis von Selbstregulierungsprozessen der Märkte nicht befriedigt werden können. Die Regierungsmitglieder haben trotz des Kollektivgut-Charakters ihrer Tätigkeit ein individuelles Interesse, das primär auf den Erhalt der eigenen Macht und damit vor allem auf die Wiederwahl der Regierung gerichtet ist. Als Nebenbedingung sind die Aktivitäten der Opposition, äußere Herausforderungen an die Volkswirtschaft und die Tatsache zu berücksichtigen, daß die Wähler auf die wirtschaftliche und konjunkturelle Lage reagieren. Insofern sind für die Wiederwahlwahrscheinlichkeit die Instrumente zur Beeinflussung dieser wirtschaftlichen und konjunkturellen Situation von Interesse. Dieses Maximierungskalkül führt im Ergebnis dazu, daß eine Fokussierung auf den Median-Wähler<sup>238</sup> erfolgt, da es als die erfolgreichste Strategie hinsichtlich der Ausgestaltung der Parteiprogramme erscheint, sich an der Position bzw. den Präferenzen des Median-Wählers zu orientieren.<sup>239</sup> Würden den zentripetalen (zu der Position des Median-Wählers hinwir-

<sup>236</sup> Vgl. *Downs* (1968), S. 27.

<sup>237</sup> Die Parteiprogramme sind nicht die Anschauungen der Mehrheit, deren Unterstützung sie erhoffen, denn oft wird es überhaupt niemanden geben, der alle Dinge will, die Aufnahme in dem Programm gefunden haben. I.d.R. wird „es viele Posten enthalten, die so miteinander in Konflikt stehen, daß sie kein vernünftiger Mensch gleichzeitig wünschen kann.“ *Hayek* (1969b), S. 66.

<sup>238</sup> Vgl. *Blankart* (1991), S. 101-103.

<sup>239</sup> Die Übertragung auf den Wohnungsmarkt wird beispielsweise im Kapitel D, Abschnitt VI.4.b) für die letzte Phase des in dem Kapitel D, im Abschnitt III.2. dargestellten Neun-Phasen-Modells vorgenommen. Vgl. auch zur Positionierungen der SPD-Opposition und der CDU/CSU-FDP Koalition in der neunten Phase der Wohnungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg Abb. 36.

kende Kräfte) nicht auch zentrifugale Kräfte entgegenwirken,<sup>240</sup> die eine Identität des Programms verhindern, würden sich im Ergebnis die Parteien auf der Position des Median treffen, d.h., sie würden letztlich identische Programme anbieten.<sup>241</sup> Als Beispiel für zentrifugale Kräfte lassen sich der drohende Verlust von Wählerpotentialen an den Rändern der Wählerschaft, der mögliche Schaden durch einen Verlust politischer Glaubwürdigkeit aufgrund der opportunistisch erscheinenden Programmänderungen und die Schwierigkeiten bei der ex ante Bestimmung der Position und Präferenzen des Median-Wählers (insbesondere innerhalb eines mehr-dimensionalen Politikraumes, in dem selektive Einzelaspekte für den Wähler von Bedeutung sind, und in dem es *den* Median-Wähler nicht gibt) nennen.<sup>242</sup>

An dem Median-Wähler Modell ist zu kritisieren, daß eine Bewertung des gesamten Programms durch den Wähler und die Annahme der vollständigen Information über die einzelnen Programmpunkte als eher unwahrscheinlich einzuschätzen ist.<sup>243</sup> Da aber die Wähler sich nicht über das gesamte Programm einer Partei informieren, können die Parteien dieses selektive Informationsverhalten der Wähler dazu benutzen, durch spezielle Begünstigungen für bestimmte Gruppen, die entfernt sind von der Position des Median-Wählers, eine Politik der Stimmenmaximierung zu betreiben. Ein „Beglücken mit Wahlgeschenken“, das populär erscheint, aber nicht dem Gemeinwohl förderlich ist,<sup>244</sup> macht Wahljahre zu Aufschwungjahren. Es werden so bewußt politische Konjunkturzyklen erzeugt.<sup>245</sup> Allerdings ist eine Voraussetzung für den Erfolg dieser Strategie, daß die Begünstigung der Minderheit für die Mehrheit zu keiner individuell spürbaren, zusätzlichen Kostenbelastung führt. Neben den Inhalten eines politischen Programms ist dessen Bekanntheit für die Gewinnung von Wählerstimmen von Interesse. Die Öffentlichkeitsarbeit einer Partei muß das Ziel verfolgen, die Informationskosten der Wähler zu senken, indem sie die Funktion des Informanten übernehmen. Das Verhalten der Parteien ist insgesamt als eher passiv zu beurteilen. Es erfolgt eine Orientierung an den Präferenzen der Wähler, und nur das Informationsverhalten,

---

<sup>240</sup> Zum Begriffspaar der zentrifugalen und der zentripetalen Kräfte vgl. *Kirsch* (1993), S. 225-239.

<sup>241</sup> Vgl. *Mueller* (1989), S. 180-185 und *Kirsch* (1993), S. 223-225.

<sup>242</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Kirsch* (1993), S. 225-239.

<sup>243</sup> Vgl. *Mueller* (1989), S. 180.

<sup>244</sup> Vgl. *Grossekettler* (1995), S. 612.

<sup>245</sup> Internationale vergleichende Untersuchungen haben diese Verhaltenshypothesen weitestgehend bestätigt. Vgl. *Soh* (1988), S. 31-46.

als Versuch auf das Verhalten der Wähler Einfluß zu nehmen, eröffnet den Parteien die Möglichkeit, eine gewisse Eigendynamik zu entwickeln.<sup>246</sup>

Staatliche Eingriffe auf den Wohnungsmarkt werden nur erfolgen, wenn die Parteien annehmen können, daß die Wähler Notiz von dem Programm nehmen und sich von diesen Interventionen eine Steigerung ihres Nettonutzens versprechen. Die Zielgruppe der Intervention kann die Mehrheit sein oder aber, unter der Maßgabe, daß die Kosten auf die Mehrheit verteilt werden und somit für den einzelnen nicht spürbar werden,<sup>247</sup> auf eine Minderheit der Wählerschaft abzielen.

#### dd) Die Bürokratie

Die Verwaltung ist nicht ein selbstloser Diener der Regierung, die lediglich unverzerrt Informationen darstellt und zu einer umgehenden Umsetzung der Entschlüsse beiträgt. Im Gegensatz zu Max Webers Bürokratiemodell, das die Bürokratie als eine der besten und effizientesten Organisationsform zur Bewältigung komplexer Probleme betrachtet und die Perfektion rationaler Verwaltung zu identifizieren glaubt, ist die heutige Betrachtung der Bürokratie im Public Choice-Ansatz distanzierter. Nach Weber stellt bürokratische Herrschaft die reinste Form legaler Herrschaft dar.<sup>248</sup> Die Merkmale einer modernen bürokratischen Verwaltung sind:

- spezialisierte Aufgabenerfüllung (Arbeitsteilung),
- streng hierarchischer Aufbau (Amtshierarchie),

---

<sup>246</sup> Die Informationskosten der Wähler können auf diese Weise gesenkt werden, zumal nicht nur über die eigenen Aktivitäten und Programme informiert werden kann, sondern sich auch die Möglichkeit eröffnet, verzerrende Informationen über konkurrierende Parteien an die Wähler abzugeben. Vgl. *Bison* (1996), S. 93. Ebenfalls kosten senkend für die Positionierung der Wähler kann sich die Ausbildung von Ideologien auswirken. Mit der Ausbildung einer Ideologie werden die grundlegenden Ansichten einer Partei festgelegt. Sie ist Ausgangspunkt für eine gemeinsame Politik der zusammengeschlossenen Politiker und gewährleistet so einen gewissen parteiinternen Zusammenhalt. Gleichzeitig dient sie auch als Abgrenzung zu anderen Parteien. Außerdem haben die Wähler ein ausgeprägtes Interesse an der Reduktion der Komplexität politischer Positionierungen der Parteien als Vorbereitung auf den Informationsprozeß. Aus der Entwicklung und Verbreitung einer Ideologie einer Partei resultiert eine Zeit- und Informationskostenersparnis für die Wähler. Vgl. *Herder-Dorneich* (1968), S. 61-65 und *Seeger* (1995), S. 61-63.

<sup>247</sup> Werden die Kosten der Förderung der kleinen Gruppe für die Mehrheit hingegen nachvollziehbar, so droht ein Stimmenentzug durch diese Principale.

<sup>248</sup> Vgl. *Stachle* (1991), S. 28.

- Amtsführung durch Beamte nach technischen Regeln und Normen und
- Aktenmäßigkeit der Verwaltung.

Innerhalb der Hierarchie von Beamten hat jeder seine festen Pflichten und Kompetenzen, die Tätigkeit wird mittels Schriftstücken (Akten) und nach generellen Regeln vollzogen. Sie sind in ihrer Tätigkeit geschult und erhalten ein festes Gehalt und eine gesicherte Versorgung im Alter. „Vor allem aber bietet die Bürokratisierung das Optimum für die Möglichkeit zur Durchführung des Prinzips der Arbeitserlegung in der Verwaltung nach rein sachlichen Gesichtspunkten, unter Verteilung der einzelnen Arbeiten auf spezialistisch abgerichtete und fortwährender Übung immer weiter sich einschulende Funktionäre.“<sup>249</sup> und weiter „ihre spezifische, dem Kapitalismus willkommene Eigenart entwickelt sie [die Bürokratie] um so vollkommener, je mehr sie „entmenslicht“ wird.“<sup>250</sup>

Heute wirken Bürokratien eher monströs, formalistisch, unfreundlich, ineffektiv und manchmal sogar korrupt.<sup>251</sup> Der Schlüssel zur Erklärung der Differenz zwischen dem nach Weber erwarteten und dem tatsächlich zu beobachtenden Verhalten liefert die Annahme über das menschliche Verhalten. Weber unterstellt den Bürokraten gewissermaßen eine Schizophrenie, denn sie verhalten sich im privaten Bereich anders - nämlich nutzenmaximierend - als in ihrem beruflichen Umfeld, in dem sie nach keinem privaten Vorteil streben.

Betrachtet man nun das REMM-Modell<sup>252</sup> aus der Property Rights-Theorie als individuelle Nutzenmaximierung unter Nebenbedingungen, dann wird die Untragbarkeit von Webers Bürokratiemodell offensichtlich. Weiterhin mangelt es an einem Anreizsystem, bestehend aus Belohnungen und Bestrafungen, das ein effizientes Verhalten der Bürokratien hervorzubringen vermag. In der Ökonomischen Theorie der Politik verfolgen Verwaltungsmitglieder vorrangig ihre persönlichen Karrieren. Ihre Tätigkeit erscheint ihnen außerdem subjektiv wichtiger, als sie es tatsächlich ist. Aus diesen beiden Gründen sind sie bestrebt, ihren Etat zu maximieren. Als Instrument zur Durchsetzung dieses Ziels sind die Informationsvorsprünge geeignet, denn die Verwaltung kann Wissenslücken der Regierung als Informationsmonopolist ausnutzen und auf diese Weise ein Budget realisieren, das wesentlich größer ist als das effiziente. Die Bürokratie nimmt innerhalb eines Regulierungsprozesses die Position eines sogenannten agenda setters ein, da sie der Regierung selbst Vorschläge

<sup>249</sup> Weber (1922), S. 650.

<sup>250</sup> Weber (1922), S. 662.

<sup>251</sup> Vgl. Blankart (1991), S. 390.

<sup>252</sup> Vgl. hierzu die Darstellung im Kapitel C, Abschnitt III.2.b)bb)(1).

unterbreiten kann.<sup>253</sup> Der bedeutendste Ansatz zur Erklärung des Verhaltens der Bürokratie im Rahmen der Public Choice-Theorie liefert Niskanen.<sup>254</sup> Die Bürokratie besteht in ihrer Gesamtheit aus einzelnen Büros, die als eine non-profit Organisation definiert werden.<sup>255</sup> Die Aktivitäten eines solchen Büros werden von den Bürokraten bestimmt, wobei als Output keine Einheiten eines Gutes sondern levels of activity angeboten werden. Es gilt das ökonomische Grundmodell der Ökonomischen Theorie der Bürokratie:<sup>256</sup>

Der Bürokrat maximiert seinen Nutzen, indem er das Budget des Büros maximiert, denn das Budgetvolumen ist positiv mit dem eigentlichen Ziel der Einkommens- und Prestigemaximierung verbunden. Der Politiker teilt dem Bürokraten die aggregierte marginale Zahlungsbereitschaft seiner Wähler mit und verfügt über keine Informationen über die Kosten der Leistungserstellung. Diese Situation gleicht der eines bilateralen Monopols, wobei der Bürokrat der Anbieter der Leistungen ist, denn er bestimmt den Umfang der Leistungserstellung autonom und verfügt über Informationsvorsprünge.<sup>257</sup> Der Politiker ist der Nachfrager, der die Funktion eines politischen Sponsors übernimmt, indem er periodische Zuwendungen veranlaßt.<sup>258</sup> Niskanen kommt zu dem Ergebnis, daß Bürokraten bestrebt sind, den Output und damit das Budget zu vergrößern, um ihren individuellen Nutzen zu maximieren.<sup>259</sup>

<sup>253</sup> Vgl. *Weingast* (1984), S. 149 f. und *Bison* (1996), S. 69.

<sup>254</sup> Vgl. *Niskanen* (1971), sowie *Niskanen* (1973) und (1975).

<sup>255</sup> Vgl. *Niskanen* (1971), S. 15, sowie S. 23.

<sup>256</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Niskanen* (1971); *Breton/Wintrobe* (1979), S. 195-207 und *Blankart* (1975), S. 166-185.

<sup>257</sup> Die These, die Bürokratie verfüge über ein Monopol, bedarf einer Differenzierung, da es zwar wenig Überschneidungen in den Aufgabenbereichen gibt, aber alle Büros im Wettbewerb um knappe Budgetmittel stehen. Jeder Chefbürokrat hat somit einen Anreiz, in den Budgetverhandlungen darzulegen (und nach Möglichkeit auch nachher zu beweisen), daß er fähig ist, besonders wertvolle Leistungen zu dafür geringen Kosten zu produzieren. Der Wettbewerb um Budgetmittel garantiert keine Effizienz (dazu sind die Leistungen der verschiedenen Verwaltungen auch nur zu schwer zu vergleichen), aber er kann dazu beitragen, die Ineffizienz der Bürokratie in Schranken zu halten. Vgl. *Blankart* (1994), S. 400.

<sup>258</sup> Wird eine Abhängigkeit des Budgets vom Output angenommen, so ist letztendlich der Nutzen des Bürokraten positiv abhängig vom Output des Büros.

<sup>259</sup> Jüngere Untersuchungen zeigen, daß die Verknüpfung von Output- bzw. Budgetwachstum und persönlicher Einkommenssteigerung tatsächlich die entscheidende ist, daß also nicht eine persönliche Einkommensverbesserung nur durch Stellenwechsel erreicht werden kann. Die Fähigkeit Budgets zu vergrößern, wird als Indikator für Gewinner- und Verlierermentalitäten herangezogen. Und das Geschick, Budgets zu vergrößern, steht einem Stellenwechsel nicht im Wege, es kann von Vorteil sein, einen Ruf zu erwerben, über eine „Gewinnermentalität“ zu verfügen. Vgl. *Aberbach/Putnam/Rockmann* (1981), S. 13 ff.

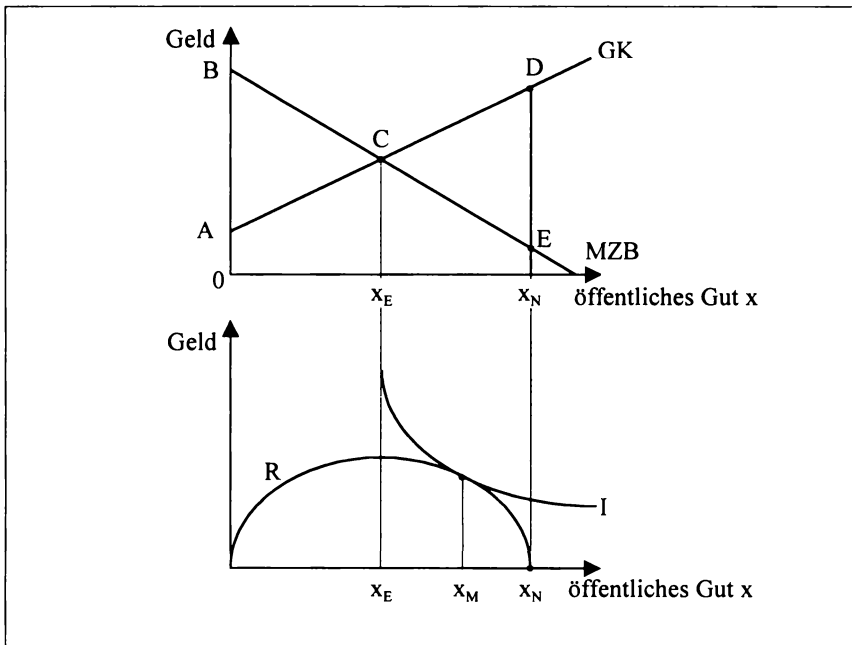


Abb. 15: Angebot und Nachfrage nach Verwaltungsdienstleistungen

Quelle: Blankart (1994), S. 455

In der Abbildung 15 bezeichnet MZB die vom Politiker als Agent der Wähler geäußerte, aggregierte marginale Zahlungsbereitschaft für das öffentliche Gut X. GK stellt die nur dem Büro bekannte Grenzkostenkurve dar. Effizient wäre das Angebot  $x_E$  an öffentlichen Gütern. Aber aufgrund des budgetmaximierenden Verhaltens kommt dieses Angebot nicht zustande, da der Chefbürokrat diejenige Budget-Output-Kombination wählen wird, die sein Budget maximiert ( $x_N$ ).<sup>260</sup> Bei  $x_N$  entsprechen die gesamten Produktionskosten der Fläche  $OADX_N$ . Dieses Budget schöpft gerade die maximale Zahlungsbereitschaft  $OBEX_N$  des Politikers aus. Größere Mengen würde der Politiker we-

<sup>260</sup> Diese Budgetmaximierung geht auch einher mit dem Versuch, die Anzahl der Mitarbeiter in der Behörde zu maximieren, da von ihnen die Ziele des Bürokraten, das Einkommen, Prestige und die Macht zu maximieren, abhängig sind. Je mehr Mitarbeiter eine bürokratische Organisation aufweist, desto höher ist wegen der begrenzten Kontrollspanne jedes Vorgesetzten in der Regel die hierarchische Pyramide, d.h., desto größer ist die Zahl der Stufen der Hierarchie in der Behörde. Je höher nun die hierarchische Pyramide ist, desto größer sind nach den üblichen Besoldungsgesetzen die Einkommen der Personen an der Spitze. Prestige und Macht wachsen i.a. direkt mit der Anzahl der Untergebenen. Vgl. zum Einfluß der Bürokratie auf den politischen Entscheidungsprozeß *Bernholz/Breyer* (1994), S. 146-165.

gen der abnehmenden Zahlungsbereitschaft und den steigenden Kosten nicht mehr akzeptieren.

Im Ergebnis wird die von den Wählern abgeschöpfte Konsumentenrente ABC bei der Menge  $X_N$  von öffentlichen Gütern dafür eingesetzt, die überflüssige Menge zwischen  $X_E$  und  $X_N$  zu finanzieren. Diese Situation wird als Niskanen Gleichgewicht bezeichnet: Der Output ist zu groß, es herrscht alloкатive Ineffizienz, aber es wird zu minimalen Kosten produziert.<sup>261</sup>

Hinzu kommt nach der Inkrementalismushypothese nach Wildavsky, daß die Bürokratie das Ziel der größeren Mittelbildung verfolge, indem sie schrittweise jedes Jahr weitergehende Budgetansprüche durchzusetzen versuche.<sup>262</sup> Die Bürokraten schöpfen ihre Monopol-situationen sukzessive aus, und auf diese Weise entstehen diese sogenannten Treppeneffekte der Budgetausdehnung, die im wesentlichen auch auf den Zeitdruck zurückzuführen ist, dem die Budgetbewilligungsbehörden unterliegen. Das Budget muß in einem vorgeschriebenen Zeitraum bewilligt und verabschiedet werden. Es werden expansive Ausgabensteigerungen verlangt, die es den Bewilligungsbehörden ermöglichen, diese lediglich zu kürzen, ohne eigene Programmvorschl ge unterbreiten zu müssen.<sup>263</sup>

---

<sup>261</sup> Das Niskanen-Gleichgewicht steht demzufolge im Gegensatz zu dem Modell von Recktenwald; denn nach Niskanen findet eine Produktion zu minimalen Kosten statt, d.h. es besteht keine X-Ineffizienz wie bei Recktenwald. Es wäre auch denkbar, daß der Chefbürokrat nicht versucht, sein Budget zu maximieren, um die zusätzlichen Mittel für eine höhere Produktion einzusetzen, sondern er könnte versuchen, die Kosten (höhere Tarifaabschl sse, Nebenleistungen, H herstufen der Beschäftigten oder auch übermäßigen Kapitaleinsatz) in die Höhe zu treiben. Das Büro produzierte dann X-ineffizient. Vgl. *Blankart* (1994), S. 399. Inwiefern ein Büro X-ineffizient oder allokativ ineffizient produziert, hängt vom Verlauf der Rente  $R$  ab, die der Chefbürokrat bei alternativen Outputniveaus realisieren kann und von seiner Präferenz für Rente oder Budget. Dieser Zusammenhang ist in der unteren Hälfte der Abb. 15 dargestellt. Die Kurve  $R$  wird aus der Differenz zwischen der MZB-Kurve und der Grenzkosten-Kurve gebildet, sie steigt zunächst bis zum Output  $X_E$  und fällt nachher bis zum Punkt  $X_N$ . Hat der Chefbürokrat nun eine Vorliebe für die Rente und die damit verbundenen Ausgabenm glichkeiten, wählt er einen Output links von  $X_N$ , z.B.  $X_M$ . In dieser Situation brächte ihn ein Output von  $X_M$  auf die höchste Indifferenzkurve  $I$ . Vgl. *Mi-gue/Belanger* (1974), S. 27-43.

<sup>262</sup> Vgl. *Blankart* (1994), S. 156 f.

<sup>263</sup> Dieser Budgetproze  laßt sich in drei Schritte gliedern. Erstens besteht zwischen Verwaltung und Budgetbewilligungsbeh rde ein stiller Konsens darüber, daß das Budget des letzten Jahres die Verhandlungsgrundlage darstellt, es steht nicht mehr zu Disposition. Folglich können die Staatsausgaben nur noch wachsen (Treppeneffekt). Zweitens verlangen die Verwaltungen jeweils für das kommende Jahr unterschiedlich hohe Zuschläge auf die Zuweisungen, die ihnen im letzten Jahr zugesprochen wurden. Drittens nehmen die Budgetbewilligungsbeh rden von Jahr zu Jahr unterschiedlich hohe Abschläge an den Forderungen vor. Vgl. weiterführend *Blankart* (1994), S. 157.



Für staatliche Interventionen auf den Märkten ist dieses Resultat folgendermaßen zu interpretieren: Ist eine bürokratische Institution mit der Durchführung einer Regulierung betraut, dann wird sie versuchen, auf eine Erweiterung ihrer Regulierungsaktivitäten hinzuwirken, sofern sie daraus eine Steigerung ihres Outputs und damit auch ihres Budgets erwarten kann. Diese Erweiterung kann auch durch die Einbringung neuer Vorschläge bezüglich weiterer staatlicher Einflußnahme bestehen oder zu einer Ausdifferenzierung bestehender Maßnahmen führen.

Als weiterer ökonomischer Ansatz zur Erklärung des Wachstums der Bürokratie eignet sich die Principal Agent-Theorie, die sich auf das Verhältnis zwischen Wählern, Bürokraten und Politikern anwenden läßt. Die Bürokratie ist in diesem Zusammenhang ein Glied eines zweistöckigen Principal-Agent-Verhältnisses.

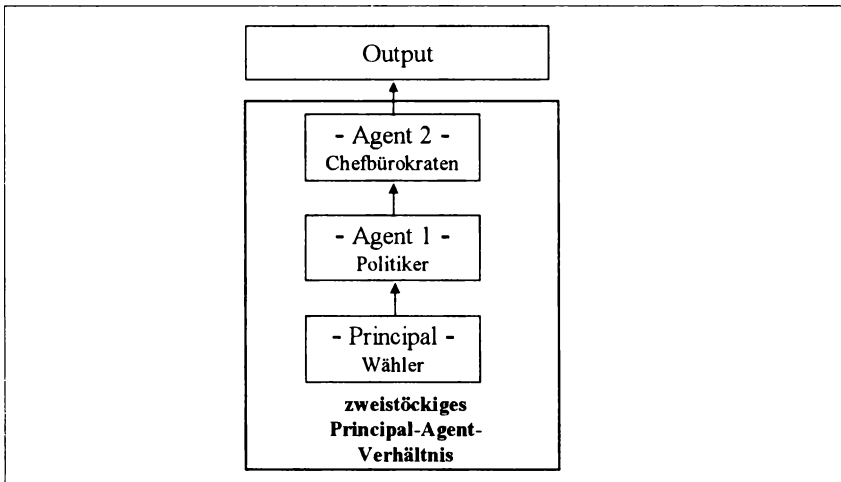


Abb. 16: Die staatliche Bürokratie im Rahmen eines zweistöckigen Principal-Agent-Verhältnisses

Der Principal ist der Wähler, sein Agent ist der Politiker (Agent 1) und dessen Agent ist der Bürokrat (Agent 2) bzw. die Bürokratie, die die gewünschten staatlichen Leistungen erbringt. Problematisch ist die Tatsache, daß der Agent jeweils bestrebt sein wird, seinen eigenen Nutzen zu maximieren; es existieren Ziel- und Verhaltensasymmetrien.<sup>264</sup> Die Wähler müssen die Agenten auf geeignete Weise kontrollieren, wobei systemimmanente beträchtliche Freiräume zu diskretionärem Handeln dadurch entstehen, daß Politiker sich nur in Zeit-

<sup>264</sup> Vgl. hierzu ausführlich Kapitel C, Abschnitt III.2.d)



abständen zur Wahl stellen und in der Zwischenzeit nicht an den Wählerauftrag gebunden sind. In dieser Zwischenzeit kommt es zu Stimmentausch-Prozessen und zu Rentenstreben, die das Wachstum des Staatsapparates bewirken. Der Bürokrat ist zwar grundsätzlich an die Weisungen des Politikers gebunden, jedoch ist eine Quantifizierung der Leistung des Bürokraten problematisch, da der Output Charakteristika eines öffentlichen Gutes aufweist.<sup>265</sup> wird. Außerdem verfügt die Bürokratie über eine Monopolstellung, da sie als staatliche Verwaltung nur jeweils für eine Aufgabe zuständig ist.<sup>266</sup> Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die PAT bei der Identifikation kostentreibender Ursachen zwei Gruppen lokalisiert: die Politiker und die Bürokraten. Beide verfügen über einen kostentreibenden Handlungsspielraum in der Bewältigung ihrer Aufgaben, die ihnen von dem Principal übertragen werden. Die Bürokraten identifizieren als Kostenverursacher die unersättliche Nachfrage des Politikers und seines Wählerklientels nach Beseitigung bestimmter Mißstände. Sie sind es auch, die die Expansion des Staatsapparates herbeiführen. Die Politiker hingegen unterstellen, daß das Wachstum des Verwaltungsapparates von der Bürokratie selbst verursacht wird.<sup>267</sup>

---

<sup>265</sup> Es besteht ein Meßproblem, dem man zu begegnen versucht, indem durch die Aufstellung von Regeln der Output unter Bezugnahme auf den Input gemessen

<sup>266</sup> Ein Versuch einer Kontrolle erfolgt durch die Nullgewinn-Beschränkung, also durch die Forderung, kein Entgelt (oder lediglich in kostendeckender Höhe) für die Bereitstellung von Leistungen zu verlangen. Diese Beschränkung führt allerdings nicht dazu, daß die Bürokratie kostengünstig arbeitet.

<sup>267</sup> *Parkinson* bemerkt hierzu treffend: „Geht man davon aus, daß sich Arbeit (besonders Schreiarbeit) durchaus elastisch gegenüber der Zeit verhält, dann wird sichtbar, daß geringe oder gar keine Beziehung zwischen einem bestimmten Arbeitspensum und der Zahl der Angestellten, die dieses Arbeitspensum erledigen sollen, besteht. Mangel an echter Tätigkeit muß nicht notwendig Müßiggang genannt werden; Mangel an Beschäftigung offenbart sich nicht immer in auffälligen Nichtstun. Vielmehr schwillt eine Arbeit an und gewinnt sowohl an Bedeutung wie auch an Schwierigkeiten, je mehr Zeit man auf sie verwenden darf. (...) Politiker und Steuerzahler glauben da, daß ein ständiges wachsendes Beamtenkorps die ständig wachsende Arbeit der Beamten widerspiegeln. Zyniker, die sich zu dieser Auffassung nicht bequemen wollen, erklären grob, daß durch Vermehrung der Beamten entweder einige Beamten zu Müßiggängern gemacht würden, oder aber die Arbeitszeit aller Beamten verkürzt werde. (...) Vielmehr ist es so, daß die Zahl der Beamten oder Angestellten in gar keiner Beziehung zu der Menge der vorhandenen Arbeit steht. Das ständige Wachsen der Beamten bzw. Angestelltenzahlen vollzieht sich nach Parkinsons Gesetz - und es vollzieht sich, gleich ob die Arbeit zunimmt, abnimmt oder ganz verschwindet.“ *Parkinson* (1957), S. 13 f. Weiter definiert er die Faktoren, denen Parkinsons Gesetz unterworfen ist, folgendermaßen: „Es handelt sich hierbei (...) um zwei ursächliche Triebkräfte, Motive oder Tendenzen. Man kann sie in zwei kurze Lehrsätze fassen, welche fast wie Axiome wirken: [I] Jeder Beamte oder Angestellte wünscht die Zahl seiner Untergebenen, nicht aber die Zahl seiner Rivalen zu vergrößern, und [II] Beamte oder Angestellte schaffen sich gegenseitig Arbeit.“ *Parkinson* (1957), S. 17.

Die Monopolsituation der Bürokraten liefert ihnen das notwendige Drohpotential hierfür.<sup>268</sup>

Eine mögliche Lösung der Informationsasymmetrie gemäß der PAT ist es, ein geeignetes Anreizsystem zu entwickeln, daß es dem Politiker nützlich erscheinen läßt, Anstrengungen zu unternehmen, seinen Informationsrückstand zu beseitigen. Gewinnt beispielsweise ein politischer Herausforderer Stimmen, weil er die Bürokratie kontrolliert und sie dazu zwingt, effizienter zu arbeiten, so wäre dies ein geeignetes Anreizsystem.

#### d) Der Public Choice-Ansatz und Greshams Law

Die zentralen Aussagen des Public Choice-Ansatzes können in Analogie zu Greshams Law aus dem Bereich der Geldtheorie abgeleitet werden.<sup>269</sup> Greshams Law besagt im wesentlichen, daß das gute Geld von dem schlechten Geld bei festem Austauschverhältnis im Verkehr verdrängt wird. Übertragen auf den Public Choice-Ansatz ist das gute Geld ein sich moralisch verhaltender und das schlechte Geld ein unmoralischer, der kurzfristigen Stimmenmaximierung als Zielfunktion anheim gefallener Politiker. Die Wähler sind unvollständig informiert. Es besteht eine rationale Ignoranz gegenüber politischen Problemen. Außerdem weiß der einzelne, daß er keinen Einfluß auf den Ausgang einer politischen Entscheidung hat. Durch die bestehende Konkurrenz unter den Politikern, ist moralisches Verhalten im politischen Sektor eher unwahrscheinlich, da erstens die Politiker Macht, Prestige, also letztlich ihre Wiederwahl zu maximieren trachten, und somit der Beschluß kurzfristiger populärer Entscheidungen (vor allem in oder kurz vor Wahljahren) verlockend ist. Die Kosten solcher Beschlüsse fallen erst später an, sie verteilen sich auf viele und die Wähler haben ein kurzes Gedächtnis. Zweitens haben sich Berufspolitiker in der Parteienhierarchie zunächst hochdienen müssen, und bei diesem Prozeß sind weniger Fachkompetenz und langfristiges konzeptionelles Denken gefragt, sondern nur das Bestreben, in kurzer Zeit in verschiedenen Bereichen sich schnell hohe Popularität zu verschaffen. Nach solchen Prozessen sind Menschen eher von dem Wunsch nach Macht und Prestige geleitet, als von dem Wunsch gerechte Entscheidungen gemäß ihres Gewissens zu fällen. Innerhalb der Parteien wird eine Selektion zugunsten der unmoralischen Personen betrieben.

<sup>268</sup> Vgl. zum Grundmodell der ökonomischen Theorie der Bürokratie *Niskanen* (1971), oder auch *Blankart* (1991).

<sup>269</sup> Vgl. *Brennan/Buchanan* (1993); *Downs* (1968); *Olson* (1968).

Wegen dieser beiden Gründe ist der Anteil der moralischen Personen in der Politik gering, und die Anreize, moralisch zu handeln, sind kaum vorhanden. Es ist unwahrscheinlich, daß die mit einem „Gewissen“ ausgestatteten Personen sich gemäß ihrer inneren Überzeugung moralisch verhalten. Als Fazit kommt es innerhalb einer Demokratie mit Parteienkonkurrenz dazu, daß moralisches Verhalten von unmoralischem verdrängt wird.<sup>270</sup> Diese Übertragung des Greshamschen Gesetzes auf die Politik führt dazu, daß in vielen Bereichen eine Politik der sukzessiven Erfüllung von Gruppenwünschen Vorrang vor einer konzeptionellen Politik zur Maximierung des Gemeinwohls hat.<sup>271</sup>

*e) Staatliche Eingriffe als Ergebnis dependenter Aktionen*

**aa) Wann engagieren sich die Akteure im Regulierungsprozeß?**

Die Verhaltensweisen der vier Akteure im politischen Prozeß demonstriert die Abb. 17. Es werden die Sanktionsinstrumente der verschiedenen Gruppen deutlich, und die Abbildung verdeutlicht, wer auf wen mit welchen Mitteln Einfluß nimmt.

Auf die Parteien wird zum einen von den Wählern durch die Abgabe ihrer Stimmen Einfluß genommen, zum anderen werden sie von den Interessengruppen durch den Einsatz von Ressourcen sanktioniert. Die Parteien ihrerseits beeinflussen diese beiden Gruppen rückwirkend durch die Bereitstellung von Informationen. Die Interessengruppen versuchen, durch den Einsatz von Informationen unter den Wählern Mitglieder zu werben. Die Parteien und die Bürokratie stehen in einem direkten interdependenten Verhältnis zueinander, das mit dem Principal Agent-Verhältnis zu erklären ist.<sup>272</sup> Die Bürokratie bringt in den politischen Prozeß Vorschläge ein und verfügt über Informationen, die für die Entscheidungsfindung der Politiker relevant sind. Allerdings ist es den Politikern möglich, in die Aktivitäten der Bürokratie, in ihrer Funk-

---

<sup>270</sup> Auf diese Weise läßt sich die Bedeutung der von der Tagespolitik unabhängigen Institutionen wie Wettbewerbsbehörden, Sachverständigenräte, Zentralbanken oder auch allgemein der Wissenschaft (Aufklärung) begründen, da sie durch ihre Aufklärungsarbeit der permanenten Erfüllung kollektiver Interessen auf Kosten der Allgemeinheit entgegenwirken. Mit steigendem Aufklärungserfolg wird für einen an der Stimmenmaximierung interessierten Politiker es immer attraktiver, selbst Gemeinwohlsvorschläge zu unterbreiten, die dann von den aufgeklärten Bürgern entsprechend gewürdigt werden.

<sup>271</sup> Vgl. hierzu auch ausführlich *Leschke* (1996), S.194-196.

<sup>272</sup> Vgl. hierzu ausführlich Kapitel C, Abschnitt III.3.c)dd).

tion eines politischen Sponsors, einzugreifen. Die gezielte Weitergabe von Informationen stellt zwar kein Sanktionsinstrument dar, dennoch können Informationen als Mittel zur Beeinflussung der verschiedenen Akteure eingesetzt werden.

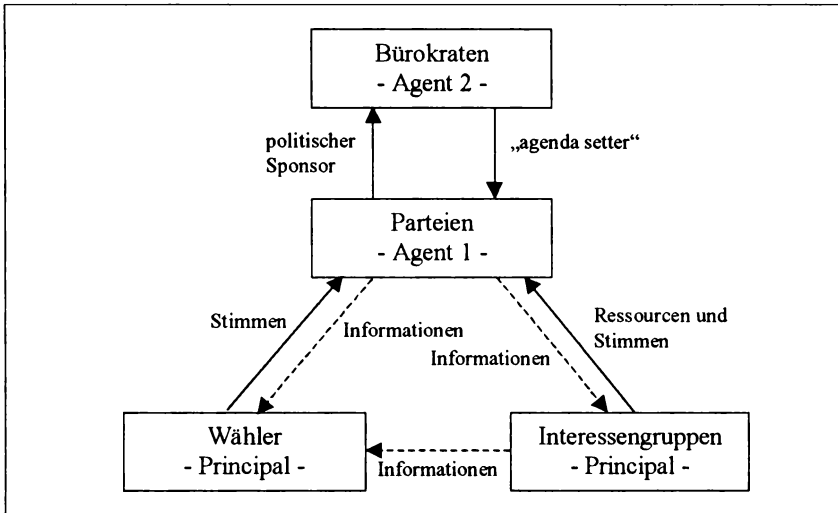


Abb. 17: Staatliche Interventionen als Ergebnis von Interaktionen der Akteure

Die Wähler und die Interessengruppe haben als Principale über ihre Agenten die Politiker (Agent 1), und zu deren Agenten der Bürokratie (Agent 2), die die gewünschten staatlichen Leistungen erbringen soll, eine indirekte Verbindung. Die Politiker sind nicht nur Agenten zur legislativen Umsetzung der Interessen der Wähler, sondern ihre Aufgabe ist es außerdem, dem Wähler den Nutzen aus der getroffenen Regulierung zu möglichst geringen Kosten zur Verfügung zu stellen (Vereinfachung von Verfahren, Durchführungsverordnungen).<sup>273</sup> Die Politiker sollen auf die Bürokratie dahingehend Einfluß nehmen, daß Dienstleistungen in einer Form angeboten werden, die in dem Interesse der Wähler liegt.<sup>274</sup> Die Agenten sind bestrebt, ihren eigenen Nutzen zu maximieren, es existieren Ziel- und Verhaltensasymmetrien. Die Kontrolle der Politiker durch den Wähler besteht nur zum Wahltermin. In der Zwischenzeit

<sup>273</sup> Vgl. Fiorina/Noll (1978a), S. 239-254.

<sup>274</sup> Fiorina/Noll nennen in diesem Zusammenhang die facilitation services, Dienstleistungen also, welche durch eine ausgeprägte Kundenorientierung ausgezeichnet werden. Vgl. Fiorina/Noll (1978b), S. 256.

sind die Politiker nicht an den Wählerauftrag gebunden, wodurch systemimmanente beträchtliche Freiräume zu diskretionärem Handeln entstehen.<sup>275</sup>

**bb) Welche Regulierungen setzen sich im politischen Prozeß durch?**

Da alle am politischen Prozeß beteiligten Akteure unter der Zielvorstellung handeln, ihren eigenen Nutzen zu optimieren, werden sie eine staatliche Intervention befürworten, wenn sie sich von den Folgen dieser Intervention eine Verbesserung ihrer individuellen Wohlfahrtssituation versprechen.<sup>276</sup> Neben diesen Anreizen für eine staatliche Regulierung aus dem entstehenden Nutzen ist die Verteilung der Kosten auf die verschiedenen Gruppen der Wähler von Interesse.

		Kosten	
		stark konzentriert	gering konzentriert
Nutzen	stark konzentriert	I	II
	gering konzentriert	III	IV

Abb. 18: Kosten- und Nutzenverteilung von Regulierungen

Damit ein staatlicher Eingriff einen Nutzen für das Individuum darstellt, muß die potentielle Verbesserung ihrer individuellen Wohlfahrt von den Begünstigten auch wahrgenommen werden. Die Individuen müssen über Informationen verfügen und diese auch in ihrem Wahlvorgang berücksichtigen. Die Kosten der Regulierung werden definiert als entgangener Nutzen aus einer anderen bzw. gar keiner Regulierung. Informationen über die Kosten einer Regulierung werden meist nur dann vorliegen, wenn die Kosten stark konzentriert sind. Der Konzentrationsgrad beschreibt die Anzahl der Begünstigten bzw. Benachteiligten in Folge einer Regulierung im Verhältnis zu der Anzahl der am politischen Prozeß beteiligten Wähler. Es werden hier zwei extreme Konzentrationsgrade betrachtet:

<sup>275</sup> Es entstehen politische Zyklen, die die zyklischen Standortwechsel der Parteien im Verlauf einer Legislaturperiode beschreiben. Vgl. hierzu *Nordhaus* (1975), S. 169-190 und *Nordhaus* (1989), S. 1-68. Siehe hierzu auch in diesem Kapitel den nächsten Abschnitt (3.3.5.3).

<sup>276</sup> Die Demokratie ist eine Form des unvermeidlichen Machtkampfes, der entscheidet „who gets what, when and how“. *Hayek* (1969b), S. 57

- Die Verteilung der Kosten/Nutzen auf viele Akteure (niedrige Konzentration)
- Verteilung der Kosten/Nutzen auf wenige Akteure (hohe Konzentration).

Es lassen sich nun vier verschiedene Situationen (in der Graphik durch die vier verschiedenen Quadranten I-IV repräsentiert) für den politischen Regulierungsprozeß darstellen:

I. In dem ersten Quadranten sind die Kosten und Nutzen einer Regulierung auf wenige Wähler konzentriert. Sind die Begünstigten und die Benachteiligten in Interessengruppen organisiert, so entsteht ein Wettbewerb um die Regulierung zwischen den Gruppen. Bei dieser Konkurrenz wird sich die stimmen- und ressourcenstärkste Gruppe durchsetzen können und die gewünschte Regulierung implementieren. Die nicht-organisierten Wähler werden von der Strategie der rationalen Ignoranz Gebrauch machen. Sie werden sich nicht informieren und sich auch nicht im Regulierungsprozeß engagieren, da für sie die Regulierung weder Nutzen noch Kosten induziert. Die zur Disposition stehende Regulierung findet keine Berücksichtigung in ihrem Wahlverhalten. Die Regulierung ist in diesem Fall das Ergebnis einer Inter-Interessengruppen-Politik.

II. Der zweite Quadrant demonstriert den charakteristischen Fall einer Interessengruppen-Politik, denn nur einige Wirtschaftssubjekte werden von den staatlichen Eingriffen begünstigt und organisieren sich in Interessengruppen. Die Kosten hingegen werden auf viele verteilt, sie sind also gering konzentriert. Werden diese Kosten von den Benachteiligten aufgrund der geringen Konzentration individuell nicht spürbar, so kann die Regulierungsdichte zunehmen, ohne daß sich die Benachteiligten wehren. Werden die Kosten für die Belasteten spürbar (aufgrund der schwachen Konzentration eher unwahrscheinlich), so würde die große, benachteiligte Gruppe von Wählern sich in dem politischen Prozeß durchsetzen, und es käme zu keiner Regulierung.

III. Der dritte Quadrant beschreibt eine Nutzenverteilung auf viele (geringe Konzentration), während sich die Kosten auf wenige spürbar (hohe Konzentration der Kosten) verteilen. Nur in dem Fall, daß sich die große Gruppe der Begünstigten auch über ihre individuelle Wohlfahrtsverbesserung informiert, wird sie sich gegenüber der kleineren Interessengruppe, die mit den Kosten belastet wird, durchsetzen.

IV. In dem vierten Quadrant schließlich sind die Kosten und der Nutzen gering konzentriert, es besteht ein breitgestreutes Interesse an der Regulierung (so wie auch in dem Quadrant III), und somit werden die Politiker die Maßnahme in dem politischen Prozeß berücksichtigen. Werden die Kosten nicht individuell spürbar, so findet sich eine Mehrheit auf der Seite der Begünstigten. Identifizieren die Benachteiligten die von ihnen für die Regulierung zu

tragenden Kosten, dann entscheidet die Verteilung der Wähler auf die Gruppe der Begünstigten und die Gruppe der Benachteiligten über den Ausgang des Prozesses. Diese Politik kann auch als Mehrheits-Politik bezeichnet werden.

Die Politiker werden diejenige Regulierung gesetzlich vornehmen, die ihnen einen Nettozugang von Stimmen potentieller Wähler sichert. Welche Regulierungen sich im politischen Prozeß durchsetzen können, ist von der Verteilung der Kosten und Nutzen über die Akteure abhängig. Die Wahrscheinlichkeit, daß es zu einer Regulierung kommt, ist auf jeden Fall innerhalb der Situation gegeben, daß der Nutzen auf viele verteilt ist, während sich die Kosten auf wenige verteilen (Quadrant III). Sind die Kosten gering konzentriert, so kommt es immer dann zu staatlichen Eingriffen, wenn diese Kosten individuell nicht spürbar werden, egal ob ein breit gestreutes Interesse an der Regulierung besteht (Quadrant IV) oder nur einige Wirtschaftssubjekte begünstigt werden (Quadrant II). Nur bei hoher Konzentration der Kosten und Nutzen auf wenige Wähler ist der Wettbewerb um eine Regulierung offen (Quadrant I).<sup>277</sup>

#### cc) Politische Zyklen als Ergebnis der Interaktionen im politischen Prozeß

Nach Nordhaus sind Wähler nicht vollständig informiert, da die Informationsbeschaffung Kosten verursacht, die von einem rationalen Wähler nur dann in Kauf genommen werden, wenn er glaubt, daß dadurch eine Beeinflussung des Wahlergebnisses in gewünschter Weise wahrscheinlicher wird.<sup>278</sup> Es werden demnach nicht die kompletten Parteiprogramme berücksichtigt, sondern es findet eine Orientierung an einzelnen Werten bzw. Indikatoren statt.<sup>279</sup> Außerdem erfolgen Wahlen nur periodisch, d.h. die Regierung erhält ein temporäres Monopol über die Regierungspolitik. Ferner sind die Politiker und die Wähler Nutzenmaximierer, mit der Folge, daß die einen die Stimmen und die anderen die Verwirklichung ihrer Forderungen und die Berücksichtigung ihrer Präferenzen zu maximieren trachten. Die Wähler sind vergeblich, d.h., sie vergessen weiter zurückliegende Regierungsentscheidungen. Die Regierung kann auf diese Weise ihr temporäres Monopol über den Wahlzyklus derartig

---

<sup>277</sup> Natürlich ist auch eine Wanderung zwischen den Quadranten und auch eine Veränderung des Regulierungsarrangements innerhalb eines Quadranten möglich, wenn sich die Bedürfnisse der einzelnen Akteure ändern, bzw. bei verbesserten Informationsversorgungsgraden. Vgl. hierzu *Bison* (1996), S. 100.

<sup>278</sup> Vgl. *Nordhaus* (1975), S. 169-190, hier: S. 171 ff.

<sup>279</sup> Nach Nordhaus sind diese Indikatoren beispielsweise Inflation und Arbeitslosigkeit, vgl. weiterführend *Nordhaus* (1975), S. 169.



gestalten, daß die für die Wähler relevanten und somit wahlentscheidenden Indikatoren vor den Wahlen möglichst günstige Werte annehmen.<sup>280</sup> Die Regierung setzt daher ihre finanzpolitischen Instrumente wahlzyklisch ein.<sup>281</sup> Es finden politische Standortwechsel der Parteien im Verlauf einer Legislaturperiode statt.<sup>282</sup> In der Wahlkampfphase orientiert sich die Politik der Parteien an dem Median-Wähler.<sup>283</sup> In den späteren Phasen verfügt der Wähler über keine direkten Sanktionsmöglichkeiten, und in dieser Zeit wird es der Politik möglich, da keine Wahlen anstehen, eine an den Interessengruppen orientierte Politik zu betreiben.<sup>284</sup> Die bisherige Analyse erfährt also eine Erweiterung um den Zeithorizont. In der Wahlphase werden tendenziell Maßnahmen aus dem dritten Quadranten vorangetrieben, während in der Legislaturperiode die Maßnahmen des zweiten Quadranten interessanter werden. Die Voraussetzung für dieses Modell ist allerdings, daß die Wähler vergeßlich sind, d.h., daß sie sich in erster Linie an der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung und den letzten politischen Unternehmungen zum Zeitpunkt der Wahl orientieren. Außerdem müssen die Instrumente der Politiker auch termingerecht die beab-

---

<sup>280</sup> Vgl. auch die Darstellung der politischen Konjunkturzyklen nach Nordhaus in *Blankart* (1991), S. 103-106.

<sup>281</sup> Diese Überlegungen stehen in einem diametral entgegengesetzten Verhältnis zu dem traditionellen konjunkturpolitischen Paradigma, das der Regierung im Rahmen einer antizyklischen Konjunkturpolitik ein Einnahmen- bzw. Ausgabenverhalten unterstellt, das zum Ziel hat, die Konjunkturschwankungen zu glätten. Das Modell von Nordhaus hingegen kommt zu dem Ergebnis, daß gerade die Regierung es ist, die Konjunkturzyklen erzeugt. Vgl. das konkrete Beispiel der Sozialausgaben, die gerade vor der Wahl ansteigen, während sie nach der Wahl unter dem optimalen Level liegen. „The basic difficulty in making inter-temporal choices in democratic systems is that the implicit weighting function on consumption has positive weight during the electoral period and zero (or small) weights in the future.“ *Nordhaus* (1975), S. 188.

<sup>282</sup> Vgl. *Herder-Dorneich* (1980), S. 51 ff.

<sup>283</sup> Wie *Hamartol Aitin* in seinem Essay über das Staatsversagen überspitzt formuliert: „Jede Partei stilisiert sich zum Sprachrohr des Volkes. Das geht natürlich auf Kosten der Programmschärfe. Die Parteiprogramme werden sich immer ähnlicher. Jede Volkspartei versucht, sich möglichst genau an die gerade im Volke herrschenden Stimmungen und Launen anzupassen. Am Ende steht jene triste Parteienlandschaft und jener dummliche Gemeingeist, der jedem außenstehenden Mitdenkenden aus eigener Erfahrung zur genüge bekannt ist. Verwässerte Ziele, bis zur Überdehnung ausgeweitete Funktionsbereiche und Unausgegorenheit der Strategien kennzeichnen die riesigen Politapparate, die sich binnen Jahrzehnten herausgebildet haben. Vom gern zitierten Pluralismus bleibt nur noch eine Parodie.“ Und weiter: „Dem Volke gegenüber gibt man sich nur zum Schein devot. Die Wahrheit ist: Man will an die politische Macht. Und man muß den Weg zur Macht über Massenmobilisierung gehen. Das bedeutet, man muß wissen, wo und wie man dem Affen Zucker gibt. Durch die - legitime (!) - parteiistische Machtgier verengt sich der Blickwinkel. (...) ` nur die Dummheit ist mehrheitsfähig ‘.“ *Aitin* (1989), S. 146 f.

<sup>284</sup> Vgl. *Nordhaus* (1975), S. 26-31 und *Nordhaus* (1989), S. 1-68.



sichtigten und von den Wählern beobachtbaren Wirkungen zeigen. Es darf zu keinen time-lags in der Wirtschaftspolitik kommen.

## IV. Zusammenfassung und Überleitung

Staatliche Eingriffe auf dem Wohnungsmarkt werden aus den spezifischen Problemen auf dem Wohnungsmarkt (abnehmende Investitionsbereitschaft, trotz der hohen Subventionen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, keine ausreichende Versorgung der Problemgruppen mit Wohnraum, steigende Baukosten und Baulandpreise) heraus gerechtfertigt. Es ist fragwürdig, ob auf dem Wohnungsmarkt ein Marktversagen vorliegt, das unmittelbare Staatseingriffe notwendig macht, oder es nicht gerade die staatlichen Interventionen sind, die derartige Fehlentwicklungen provozieren. Es genügt, an dieser Stelle nur eine Kurz-Darstellung der wesentlichen Eigenschaften bzw. Besonderheiten des Wohnungsmarktes zu rekapitulieren:

- Der Wohnungsmarkt ist ein Bestandsmarkt. Aufgrund der langen Lebensdauer von Wohnungen ist das Angebot aus dem Bestand an Wohnungen größer als das Angebot aus der laufenden Produktion. Das Angebot läßt sich nur über Zeitverzögerungen an die veränderten Anforderungen anpassen.
- Wohnungen sind keine homogenen Güter. Vielmehr unterscheiden sie sich bzgl. Größe, Qualität, Lage etc. Der Wohnungsmarkt besteht aus einer Vielzahl von Teilmärkten.
- Es existieren vor- und nachgelagerte Märkte. So besteht z.B. zwischen Wohnungsmarkt und Bodenmarkt eine enge Verzahnung mit der Folge, daß Wohnungsknappheit in Ballungsgebieten letztendlich ein Reflex auf die Flächenknappheit ist.
- Sickereffekte spielen eine nicht unbedeutende Rolle. Die verschiedenen Teilmärkte sind über das Preissystem miteinander verbunden, zusätzliche Nachfrage auf einem Teilmarkt erhöht i.d.R. das Angebot auf einem anderen Teilmarkt.

Als Fazit läßt sich aus diesen Eigenschaften heraus zwar eine besondere Stellung des Wohnungsmarktes ableiten. Er unterscheidet sich nicht unwesentlich von anderen Gütermärkten. Trotzdem ergibt sich aus den genannten Besonderheiten noch kein unmittelbarer Handlungsbedarf für eine staatliche Wohnungspolitik. Wohnungspolitische Interventionen des Staates werden mit

Besonderheiten des Wohnungsmarktes gerechtfertigt, die als Marktdefekte angesehen werden.<sup>285</sup>

Diese in Kapitel B dargestellten Besonderheiten des Wohnungsmarktes und die behaupteten Defekte werden als Begründung für staatliche Interventionen herangezogen, allerdings ohne näher zu analysieren, ob auch tatsächlich Marktversagen am Wohnungsmarkt vorliegt.

Außerdem - und das ist das entscheidende - sind die meisten Mängel und Fehlentwicklungen nicht die Folge von *Marktversagen*, sondern von *Politikversagen* bzw. *Staatsversagen*. Die Kritik basiert im wesentlichen auf der Erkenntnis, daß entgegen der wohlfahrtsökonomischen Hypothese auch ohne Vorliegen eines Marktversagens regulierende Eingriffe des Staates auf dem Wohnungsmarkt empirisch beobachtbar sind. Zwar kann, wie oben angeführt, für den Mietwohnungsmarkt keine vollständige Abwesenheit von Marktversagen festgestellt werden. Allerdings reduziert sich eine mögliche Rechtfertigung staatlicher Eingriffe auf die Existenz externer Effekte auf der Anbieter- und auf der Nachfragerseite auf dem Wohnungsmarkt. Die umfangreichen staatlichen Eingriffe in den Wohnungsmarkt sind damit allein nicht zu rechtfertigen. Die staatlichen Interventionen gehen über wohlfahrtsökonomisch intendierte Korrekturmaßnahmen hinaus. Gerade der wohnungspolitische Interventionismus schafft neue Probleme und somit einen Bedarf an weiteren interventionistischen Maßnahmen. Als Unterstützung dieser These wurde in Kapitel C die Neue Institutionenökonomik in ihren wesentlichen Argumentations- und Entwicklungssträngen dargelegt und die wesentlichen Ergebnisse formuliert. Die Besonderheit und auch die Eignung des Ansatzes für das dargestellte Problem ist darin begründet, daß nicht allein das Versagen des Marktes die hinreichende Bedingung für den Einsatz des Staates ist. Die Neue Institutionenökonomik und die Public Choice-Theorie ermöglichen es, die Koordination ökonomischer Aktivitäten und Entscheidungen symmetrisch innerhalb des Rahmens des Markt- und des Bürokratieversagens zu behandeln. Einen Überblick über die Zusammenhänge der theoretischen Ansätze im Rahmen einer Positiven Analyse staatlicher Interventionen und der Anwendung auf den Wohnungsmarkt liefert die Abbildung 19.

---

<sup>285</sup> Vgl. zu der Relativierung dieser Argumente das Kapitel C, Abschnitt II, in dem ausführlich mögliches Marktversagen am Wohnungsmarkt untersucht wird, und die Notwendigkeit staatlicher Interventionen auf diesem Markt kritisch überprüft werden.

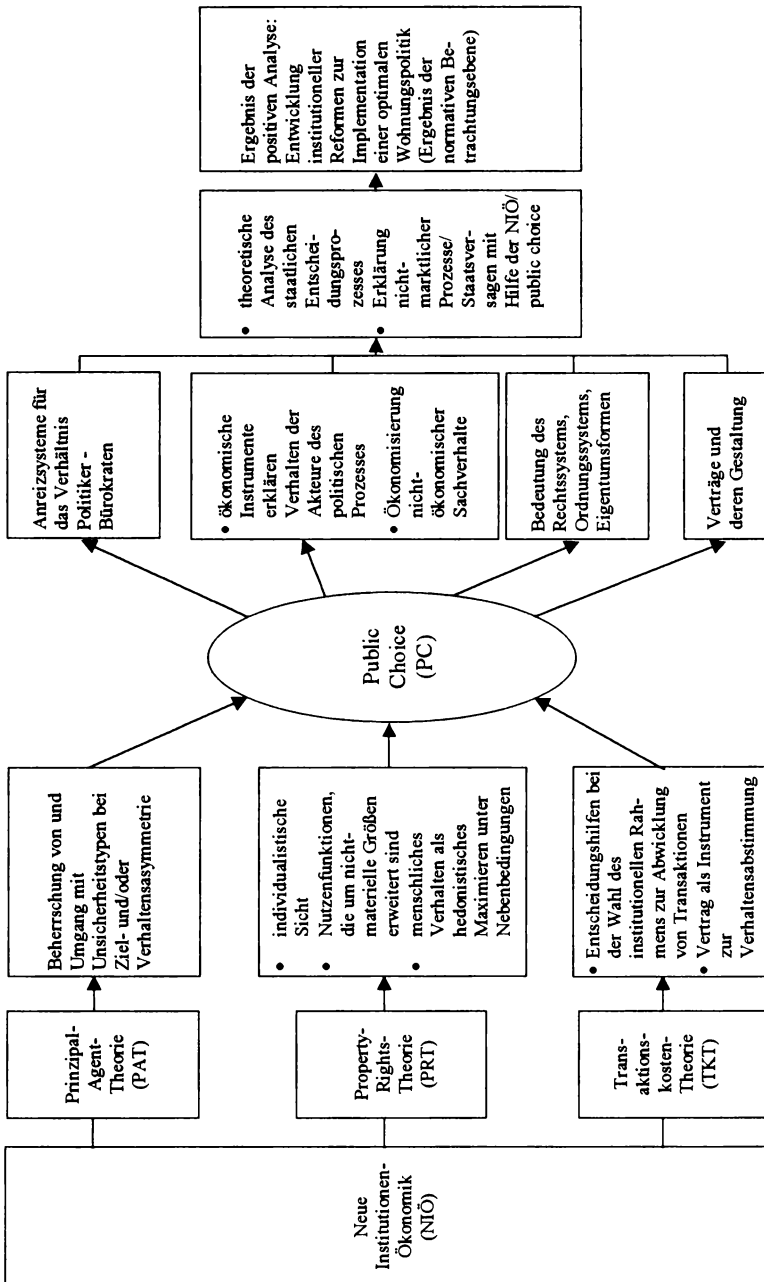


Abb. 19: Institutionenökonomische Analyse des Staatsversagens am Wohnungsmarkt

Durch die Property Rights-Theorie wird es möglich, das Verhalten von Politikern und Bürokraten aber auch von Wählern und Interessengruppen zu untersuchen. Das REMM-Modell kann auf den Staat als Institution übertragen werden. Werden die Property Rights verdünnt, dann steigen die Transaktionskosten, d.h., es treten Externalitäten auf. An dieser Stelle erlangt die TKT eine zentrale Bedeutung, die auch dezentral organisierten marktwirtschaftlichen Systemen aus allokativen Gründen „Inseln der Planung“ zugesteht. Unsichere, komplexe Transaktionen mit hoher Spezifität, in häufig sich wiederholenden Situationen (als sog. Umwelteinflüsse) und die Eigenschaften der Rationalität und des Opportunismus (als menschliche Faktoren) bedürfen eines Koordinierungsinstrumentes - dem Vertrag. Staatliche Eingriffe sind nicht unbedingt aus der Entstehung von Transaktionskosten abzuleiten. Die PAT informiert über die mögliche Gestaltung von Verträgen und zeigt mögliche Lösungen des Problems einer Ziel- und Informationsasymmetrie, die die Arbeitsteilung zwischen dem Agenten und dem Principal belastet, über Anreiz-, Kontroll- und Informationssysteme auf.

Die konsequent individualistische Sicht der PRT, gespiegelt an dem Public Choice-Ansatz, ermöglicht es, das Staatsversagen am Wohnungsmarkt mit Hilfe ökonomischer Instrumente zu analysieren und das Verhalten von Bürokraten und Politikern am Wohnungsmarkt auch als Ergebnis eigennützig verfolgter Partialinteressen zu begreifen. Die um nicht-materielle Größen erweiterte Nutzenfunktion innerhalb der PRT ermöglicht nicht-ökonomische Sachverhalte zu ökonomisieren. Versteht man gemäß der PC und der PRT das menschliche Verhalten als hedonistisches Maximieren unter Nebenbedingungen, so richtet sich der Blickwinkel auf das für den Wohnungsmarkt relevante Rechtssystem (im Sinn eines anreiz- und sanktionssetzenden Mechanismus), auf die unterschiedlichen Eigentumsformen und deren Bedeutung am Wohnungsmarkt und auf verschiedene Ordnungssysteme. Die Principal Agent-Theorie eignet sich, die Interdependenzen zwischen Politikern und Bürokraten näher zu erklären, aber auch, im weiteren Verlauf, innerhalb der Gruppe der Wähler das Verhältnis zwischen Mietern und Vermietern zu problematisieren, um entsprechende Lösungsmuster zu erarbeiten.

Die Ansätze der Neuen Institutionenökonomik bilden die Grundlage für die Public Choice-Theorie, die ihrerseits eine geeignete methodologische Plattform für die folgende positive Analyse der staatlichen Interventionen auf dem Wohnungsmarkt darstellt. Sie berücksichtigt das gesamte Spektrum partizipierender Akteure mit jeweils differenzierten Verhaltensannahmen, mit der Folge, daß alle am Regulierungsprozeß des Mietwohnungsmarktes beteiligten Gruppen in eine positive Analyse einbezogen werden können: Wähler, Interessengruppen, Bürokratie und Parteien bzw. Politiker. Das egoistische Verhalten der einzelnen Akteure und die vorgenommene Synthese, die staatlichen Ein-

griffe auf den Wohnungsmarkt als Ergebnis der Interaktionen der einzelnen Akteure zu verstehen, machen deutlich, daß in Abhängigkeit von den jeweiligen Auswirkungen auf die individuellen Kosten-Nutzen-Bedingungen unterschiedliche Regulierungsarrangements im politischen Prozeß durchgesetzt werden können.

Dieser Ansatz ermöglicht es, ein breites Spektrum möglicher Ergebnisse staatlicher Interventionen zu erklären und verschiedene Partizipationsformen zu erläutern. Aufgrund ihrer theoretisch differenzierten Fundierung ist die Public Choice-Theorie geeignet, Gesetzmäßigkeiten bzgl. der Entstehung und der Änderung staatlicher Interventionen zu modellieren.

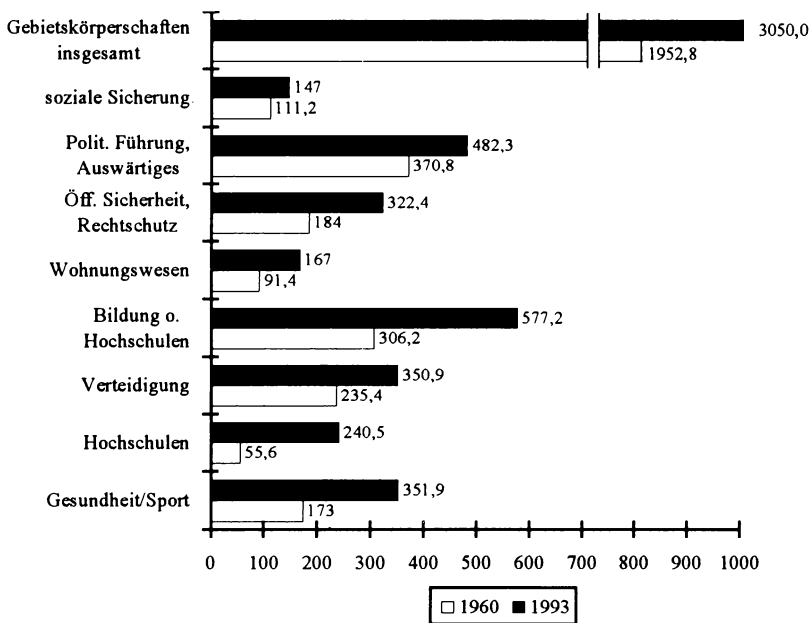


Abb. 20: Die Entwicklung der Beschäftigung in den Gebietskörperschaften 1960-1991 (Vollzeitbeschäftigte), 1960 = 100

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Jahrgänge.

Die Analyse des Staatsversagens hat zentrale Bedeutung für den Public Choice-Ansatz, der die Anwendung des ökonomischen Instrumentariums und der Methodologie auf die Analyse politischer Phänomene erst ermöglicht. Es

werden Mängel und Grenzen staatlicher Eingriffe dargestellt.<sup>286</sup> Die Schule des Public Choice-Ansatzes schlägt somit eine Brücke zwischen individuellen und kollektiven Verhaltensweisen. Außerdem erklärt der Public Choice-Ansatz die Ursachen des Wachstums des staatlichen Sektors, auch im Bereich der Wohnungswirtschaft. Die Abbildung 20 dokumentiert diesen Sachverhalt eindrucksvoll.<sup>287</sup>

Während in der traditionellen Literatur Marktversagen und unvollständige Information als ausschließliche Ursachen für staatliche Interventionen beschrieben werden, gelingt es nun, als Triebfeder für die Regulierung auf dem Wohnungsmarkt die Politik in einer Demokratie selbst zu identifizieren. Politisch-demokratische Akteure sehen sich selbst mit unvollständigen Informationen konfrontiert, die teilweise die gleichen Ursachen haben wie innerhalb marktwirtschaftlicher Organisationen, teilweise aber auch spezifisch sind für politische und bürokratische Institutionen.<sup>288</sup>

Folgerichtig wird in Fortsetzung dieses Gedankenganges eine detaillierte normative Analyse der wohnungspolitischen Instrumente anhand eines geeigneten Zielsystems vorgenommen (Kapitel D), um als Ergebnis dieser Analyse den Versuch zu unternehmen, eine optimale Wohnungspolitik in ihren groben Umrissen zu entwickeln. Die als Ergebnis entstehende Erklärungslücke soll durch die positive Analyse geschlossen werden, indem Ansatzpunkte für institutionelle Reformen aufgezeigt werden. Anschließend wird unter Berücksichtigung der erarbeiteten Ergebnisse in dem Kapitel E ein geeignetes Konzept für die spezielle wohnungspolitische Situation der NBL entwickelt.

---

<sup>286</sup> Wobei anzumerken ist, daß die Ansätze nicht bahnbrechend neu sind, denn ähnliche Ansätze wurden schon von Eucken und Hayek formuliert, die davor warnten, den demokratischen Staat als wohlthätigen Diktator zu betrachten, eine Maximierung der sozialen Wohlfahrtsfunktion findet auch ihrer Meinung nach nicht statt.

<sup>287</sup> Vgl. hierzu weitere Darstellung im Anhang 4 und Anhang 5.

<sup>288</sup> Der fehlende Wettbewerb, der Verzicht auf das Gewinnmotiv und die Monopol-situation mit Überproduktion führen dazu, daß der Staat sich permanent selbst mit Arbeit versorgt.

## **D. Grundzüge einer Theorie der Wohnungspolitik**

### **I. Einführung**

Für die Wohnungswirtschaft besteht eine Reihe von Eigenheiten, die eine spezielle Art von Wirtschaftspolitik erforderlich machen soll. Sie wurden in Kapitel B dargestellt und in Kapitel C, Abschnitt II überprüft, wobei es sich gezeigt hat, daß die Besonderheiten nicht so weit gehen, daß die marktwirtschaftliche Grundorientierung der Wohnungswirtschaft aufzuheben wäre. Viele der dargestellten Besonderheiten treten auch bei anderen Gütern auf, ohne daß Zweifel an der prinzipiellen Eignung des Marktmechanismus zur effizienten Erreichung der Versorgungsziele bestünden. Daher besteht die Notwendigkeit, den Bedarf an Wohnungspolitik, also an Regelungen zur Korrektur des Marktmechanismus, kritisch zu überprüfen.

Zunächst wird eine nähere Betrachtung der Wohnungspolitik der öffentlichen Hand seit dem Zweiten Weltkrieg angestellt, die die Vermutung zuläßt, daß zahlreiche Instrumente ohne vorherige ausreichende Kenntnisse ihrer Wirkungsmechanismen, bzw. trotz Kenntnis dieser unerwünschten Nebenwirkungen, zur Beeinflussung des Wohnungsmarktes eingesetzt wurden. Die für die Bundesrepublik Deutschland vorhandene wissenschaftliche Literatur zur Wohnungspolitik kann diesbezüglich keine fundierte theoretische Abstützung wohnungspolitischer Entscheidungen leisten, da zumeist nur Einzelaspekte herausgegriffen werden. Angesichts dieses Mangels der fundierten theoretischen Abstützung wohnungspolitischer Entscheidungen hat es sich die vorliegende Arbeit auch zum Ziel gesetzt, einen Beitrag zur Erschließung theoretischer Grundlagen zu leisten, indem die Zieladäquanz verschiedener Instrumente untersucht (Kapitel D) und der Versuch unternommen wird, Empfehlungen für eine geeignetere Wohnungspolitik zu entwickeln. Diese Ergebnisse können eine Hilfestellung bieten für eine rationale Entscheidung über den Einsatz wohnungspolitischer Instrumente in Ostdeutschland (Kapitel E).

Abschließend sollen in dem Kapitel D in Anknüpfung an das Kapitel C unter Bezugnahme auf die Positive Theorie des Staatsversagens die staatlichen Regulierungen des Wohnungsmarktes analysiert werden, um Ansatzpunkte für institutionelle Reformen aufzuzeigen. Diese Reformen sind das Ergebnis der

positiven Analyse und leisten den entscheidenden Beitrag für die Implementation der Empfehlungen für eine geeignete Wohnungspolitik, die als das Resultat der normativen Analyse zu bewerten ist.

## II. Ziele und Instrumente der Wohnungspolitik

Unter Wohnungspolitik der öffentlichen Hand soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit die Gesamtheit aller gezielt auf die Wohnungsversorgung<sup>1</sup> der Bevölkerung gerichteten Eingriffe der öffentlichen Hand in den Wohnungsmarkt verstanden werden.<sup>2</sup> Damit wird deutlich, daß der Wohnungsmarkt auch beeinflußt werden kann durch nicht originär wohnungspolitische Eingriffe. Es sind also auch wirtschaftspolitische Maßnahmen relevant, die nicht direkt versuchen, auf die wohnungswirtschaftliche Versorgungssituation Einfluß zu nehmen. Andererseits sind die wohnungspolitischen Eingriffe nicht allein auf den Wohnungsmarkt begrenzt. Insofern bietet es sich an, zu unterscheiden zwischen Wohnungspolitik i.e.S., die zum einen auf die Schaffung neuer Wohnungen (Wohnungsbaupolitik) und zum anderen auf die „Nutzung, Verteilung, Erhaltung und Bewirtschaftung des vorhandenen Wohnungsbestandes“<sup>3</sup> (Wohnungsbestandspolitik) gerichtet ist und der Wohnungspolitik i.w.S. Letztere kann Teilgebiete der Konjunktur-, Sozial-, Vermögens- und Strukturpolitik betreffen und in deren Dienst gestellt werden.

Aus dieser Definition lassen sich Zusammenhänge zwischen der Wohnungspolitik und folgenden Feldern der allgemeinen Wirtschaftspolitik gewinnen:<sup>4</sup>

1. Wohnungspolitik als Sozialpolitik; Schaffung und Gewährleistung eines quantitativ und qualitativ hinreichenden Wohnungsbestandes.

---

<sup>1</sup> In dieser Arbeit sollen die Termini Wohn- und Wohnungsversorgung synonym verwendet werden. Die Wohn(ungs)versorgung hat eine quantitative und eine qualitative Komponente, wobei der quantitative Aspekt der Wohnungsversorgung ausschließlich die Anzahl der Wohnungen bezogen auf die Anzahl der Haushalte meint. Qualitative Aspekte beschreiben die Ausstattung, die Größe (Wohnfläche und Raumzahl) und teilweise auch das Wohnumfeld der Wohnung. Auch die Begriffe Wohnungen und Wohneinheiten werden synonym verwendet.

<sup>2</sup> Vgl. *Fischer-Dieskau* (1959), S. 1750.

<sup>3</sup> *Fichtel* (1980), S. 6; vgl. auch *Heuer* (1965), S. 810 und *Fischer-Dieskau* (1959), S. 1750.

<sup>4</sup> Vgl. *Pfeuffer* (1982), S. 8



2. Wohnungsbau und Konjunkturpolitik; Betonung des konjunkturpolitischen Stellenwertes aus der Tatsache, daß der Wohnungsbau die höchste Multiplikatorwirkung aller Wirtschaftszweige aufweist.
3. Wohnungspolitik als Vermögenspolitik; Möglichkeit zur Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten am Kapitalstock der Volkswirtschaft aufgrund der direkten Beziehung zwischen dem Gut Wohnung und dem nutzenden Haushalt.
4. Wohnungspolitik als regionale Strukturpolitik; Möglichkeit des räumlich gezielten Mitteleinsatzs aufgrund der Standortgebundenheit des Gutes Wohnung (Städtebaupolitik, Raumordnungspolitik).
5. Wohnungspolitik als sektorale Strukturpolitik; Einflußnahme auf die Leistungsabgabe des Sektors „Wohnungsvermietung“ und auf die Selbstversorgung der privaten Haushalte mit Wohneigentum durch Eingriffe bei der Mietpreisbildung und durch entsprechende Ausgestaltung der Instrumente der Wohnungspolitik.

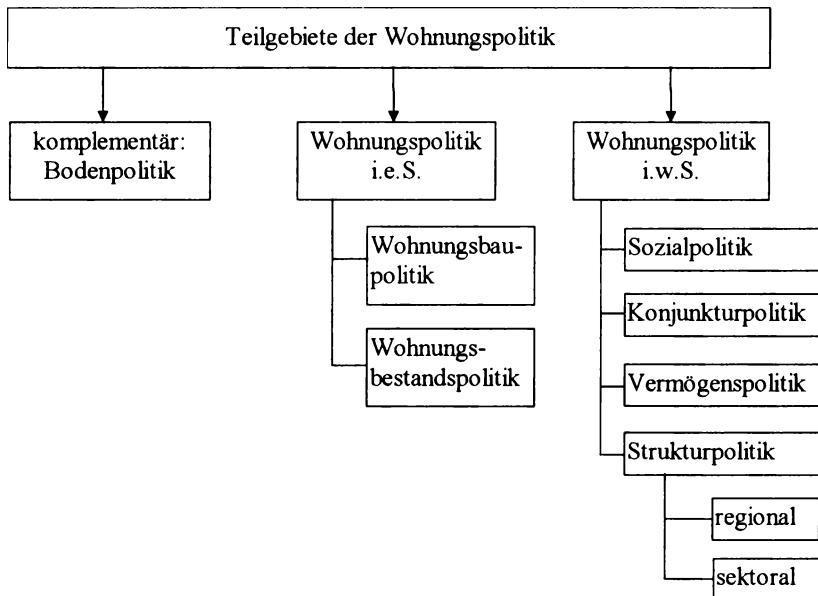


Abb. 21: Wohnungspolitik

Die sozialpolitische Ausrichtung des Wohnungsbaus ist in erster Linie in den Wohnungsbaugesetzen niedergelegt. Danach haben Bund, Länder und Gemeinden und Gemeindeverbände den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baus von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete

oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern. Ziel der Wohnungsbaupolitik sind die Beseitigung des Wohnungsmangels, die Schaffung von Wohneigentum für weite Kreise der Bevölkerung und die Sicherstellung einer quantitativ und qualitativ ausreichenden Wohnungsversorgung.<sup>5</sup> Zur Erreichung der genannten Ziele bedient sich die Wohnungsbaupolitik eines umfangreichen Instrumentariums.<sup>6</sup>

Im Verlauf der Arbeit werden die Bezeichnungen Instrument(e), Maßnahme(n) verwendet, wobei es sich empfiehlt, „Instrument in einem generellen Sinne zu verstehen, was dann im Anwendungsfall zur Maßnahme wird“.<sup>7</sup> Es bietet jedes Instrument, je nach der Dosierung, eine Vielzahl von Einsatzmöglichkeiten, die bei ihrer Realisierung unterschiedliche quantitative und qualitative Wirkungen erzielen. Damit wird deutlich, daß es im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich ist, alle wohnungspolitischen Einzelmaßnahmen zu untersuchen. Vielmehr geht es darum, das Instrumentarium der Wohnungspolitik in der Gesamtheit wohnungspolitischer Instrumente der öffentlichen Hand zu erfassen.

Angebotsförderung	Nachfrageförderung
1. Übernahme von Wohnungsbau- bürgschaften 2. Bereitstellung von Bauland 3. Auflockerung der Mietpreisbindung 4. Objektförderung (sozialer Wohnungsbau) - 1. Förderungsweg - 2. Förderungsweg - 3. Förderungsweg	1. durch Einnahmeverzicht (steuerliche Wohnungsbauförderung) bei der Einkommensteuer - Zulassung erhöhter Abschreibungen - Eigenheimzulage - steuerliche Bausparförderung bei sonstigen Steuerarten durch vergleichsweise niedrige Bemessungswerte (z.B. Vermögensteuer) 2. durch staatliche Ausgaben a) Wohngeld b) Wohnungsbauprämien

Abb. 22: Instrumente der Wohnungsbaupolitik

<sup>5</sup> Siehe §1 II. Wohnungsbaugesetz.

<sup>6</sup> Vgl. zur Systematisierung der wohnungspolitischen Instrumente die Abbildung 25.

<sup>7</sup> Tuchtfeldt (1960), S. 257.

Schwerpunkt der angebotsorientierten Wohnungsbaupolitik ist dabei die Objektförderung im sozialen Wohnungsbau,<sup>8</sup> während sich die nachfrageorientierte Wohnungsbaupolitik durch Einnahmeverzicht und durch staatliche Ausgaben (Wohngeld und Wohnungsbauprämien) vollzieht.

Angesichts unbefriedigender Versorgung und fehlender Wohnungen im unteren Marktsegment, eines gestiegenen Baubedarfs bei knappen Flächen, begrenzter öffentlicher Ressourcen und nicht zuletzt einer expansiven Bevölkerungserwartung besteht dringend die Notwendigkeit, effektive Lösungen der beschriebenen Probleme zu erarbeiten und umzusetzen.

### III. Die Entwicklung der Wohnungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg

Ziel der Arbeit soll an dieser Stelle nicht eine detaillierte Darstellung der in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis heute ergriffenen zahlreichen wohnungspolitischen Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland sein, vielmehr geht es darum, die Grundzüge und die wichtigsten Veränderungen der Wohnungspolitik im Zeitablauf aufzuzeigen. Daneben soll nach den Triebkräften der Entwicklung sowie nach den Auswirkungen der wesentlichen wohnungspolitischen Aktivitäten gefragt werden. Zu diesem Zweck wird die seit 1945 betriebene Wohnungspolitik den charakteristischen Unterschieden entsprechend in zeitlich aufeinanderfolgende Phasen eingeteilt.<sup>9</sup> Die Wohnungspolitik hat sich in ihrer wesentlichen Zielsetzung, das Gut Wohnen zumindest für die minderbemittelten Bevölkerungskreise weniger als ökonomisches und mehr als Sozialgut anzusehen, in den letzten fünf Jahrzehnten nicht verändert.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Zur Schaffung von Wohnraum für Problemgruppen der Wohnungspolitik (kinderreiche Familien, Alleinerziehende, ältere Menschen, Behinderte, Studenten, Aus- und Übersiedler, Ausländer usw.)

<sup>9</sup> In Anlehnung an Müller-Heine (1984).

<sup>10</sup> „Der *Bau von Wohnungen*, die nach den Vorstellungen der jeweiligen Epoche als zumutbar für die minderbemittelten Bevölkerungskreise galten, ist *nie ohne die Hilfe der öffentlichen Hand* möglich gewesen. Volumen, Intensität und Methoden haben dabei zwar je nach der herrschenden sozialen Grundhaltung und auch je nach der herrschenden staatlichen und wirtschaftlichen Ordnung gewechselt; das Ziel, die unterste Gruppe der Einkommensbezieher „menschenwürdig“ unterzubringen, blieb in allen Epochen unverändert.“ Jaschinski (1969), S. 6 f. (Die Hervorhebungen stammen aus dem Original.)

Ein Überblick über die wohnungspolitische Entwicklung und ihre Faktoren ist nicht nur von historischem Interesse, sondern er dient auch dem Verständnis und der Beurteilung der derzeitigen Wohnungssituation und Wohnungspolitik. Vielfach ist ein Blick in die Vergangenheit nötig, da heute vorherrschende Funktionsabläufe des Marktes nur aus der Sicht der Veränderung von Strukturen und der darauffolgenden Reaktionsweisen begreiflich sind. Es können auch Hinweise für eine geeignete Wohnungspolitik für Ostdeutschland abgeleitet werden. So ist z.B. die aktuelle Situation in den alten Bundesländern im Wohnungssektor zu einem guten Teil das Resultat der vorangegangenen wohnungspolitischen Maßnahmen. Die Kenntnis dieser Maßnahmen und ihrer Wirkungsweise liefert daher Hinweise dafür, welche Maßnahmen in der Gegenwart zu ergreifen sind, um eine nicht erwünschte Situation zu ändern. Die gegenwärtige Ausgestaltung der Wohnungspolitik ist erst richtig zu verstehen, wenn die Ursachen ihrer Entstehung und Entwicklung bekannt sind. Von Bedeutung ist außerdem, daß sich möglicherweise aufgrund der empirischen Erfahrungen Aussagen über die Zweckmäßigkeit aktueller wohnungspolitischer Instrumente treffen lassen.

Für die Phaseneinteilung mußte ein Kriterium gefunden werden, welches die fundamentalen Entwicklungstendenzen zu kennzeichnen vermag. Insbesondere vier Kriterien scheinen in diesem Zusammenhang von Bedeutung zu sein:

- die Wohnungsmarktlage,
- die politische Situation - Phase der Regierung,
- neue wohnungspolitische Instrumente,
- Zielsetzungen der Wohnungspolitik.

Diese vier möglichen Einteilungskriterien, die auch kombiniert werden können und die teilweise eng miteinander zusammenhängen, werden im folgenden kurz dargestellt.

### **1. Kriterien zur Phaseneinteilung**

Als Kriterium bietet sich zunächst die Wohnungsmarktlage an, die einen maßgeblichen Einfluß auf die Wohnungspolitik hat. Wird die quantitative Versorgung mit Wohnraum als Kriterium angenommen, so könnten etwa drei Phasen in der Entwicklung der Wohnungspolitik der Bundesrepublik Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg identifiziert werden:

1. Wohnungspolitik bei erheblichem Wohnungsmangel,

2. Wohnungspolitik bei nur noch geringem Nachfrageüberschuß am Wohnungsmarkt,
3. Wohnungspolitik bei insgesamt ausgeglichenen Wohnungsmarkt.

Zur Abgrenzung der einzelnen Phasen könnte das sogenannte Wohnungsdefizit herangezogen werden, das üblicherweise zur Beurteilung der quantitativen Wohnungsversorgung dient.<sup>11</sup> Eine derartige Gliederung läßt aber möglicherweise andere bedeutsame Faktoren unberücksichtigt. Außerdem steht nicht a priori fest, daß die staatliche Wohnungspolitik auf die Situation am Wohnungsmarkt und deren Veränderungen auch tatsächlich reagiert.

Denkbar ist weiterhin eine Einteilung nach besonderen politischen Einschnitten. Phasenwechsel und Regierungswechsel fallen zusammen, wenn der Wechsel der Regierung zu einer Kursänderung der Wohnungspolitik geführt hat, wobei dies eher selten zu beobachten ist. Außerdem würden eventuelle zwischenzeitliche Veränderungen bei den Einstellungen der Regierungsparteien während einer Legislaturperiode u.U. nicht deutlich werden.

Eine andere Möglichkeit der Einteilung bieten die neu eingesetzten wohnungspolitischen Maßnahmen. Gegen eine solche Art der Phaseneinteilung kann eingewendet werden, daß u. U. bemerkenswerte Änderungen in der Wohnungspolitik nicht erkennbar sind, da es denkbar ist, daß gleiche Mittel zur Erreichung verschiedener Ziele eingesetzt werden.<sup>12</sup> Es sind aber die Ziele, die maßgebend sind für die zu ergreifenden Mittel bzw. Maßnahmen. Auch dies spricht dafür, sie nicht als alleiniges Kriterium zur Phaseneinteilung zu wählen.

Ob die neuen bzw. die im Vordergrund der Wohnungspolitik stehenden Zielsetzungen als ein geeignetes Gliederungskriterium dienen können, ist im wesentlichen von der Befähigung des Kriteriums abhängig, sich nicht von vornherein auf lediglich einen Faktor der Entwicklung zu beschränken. In den Zielen finden nicht nur die Wohnungsmarktlage und die Einstellung der Regierung ihren Niederschlag, sondern auch eine Reihe weiterer Bestimmungsfaktoren der wohnungspolitischen Entwicklung wie z.B. die Wandlungen der Mentalität und Änderungen der Verhältnisse und Ziele in anderen wirtschaft-

---

<sup>11</sup> Dieses Wohnungsdefizit wird rein rechnerisch aus der Gegenüberstellung der Zahl der Wohnungen und der Zahl der Haushalte ermittelt und i.d.R. auf die Zahl der vorhandenen Wohnungen bezogen.

<sup>12</sup> So kann beispielsweise die direkte Objektförderung als Mittel zur Erreichung eines höheren Wohnungsangebotes angewendet werden, aber auch als Mittel zur Verbesserung der Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsschichten. Ein anderes Beispiel ist das steuerpolitische Instrumentarium, das sowohl wohnungsbaupolitischen Zwecken als auch vermögenspolitischen Zielen dienen kann.

lichen und sozialen Bereichen. Aus den genannten Gründen wurden für die folgende Phaseneinteilung primär die wohnungspolitischen Ziele als Gliederungskriterium gewählt, denn der Ausgangspunkt jeder Beurteilung wohnungspolitischer Instrumente ist die Identifizierung der mit ihnen verfolgten Ziele. Danach lassen sich von 1950 bis heute neun Phasen der praktischen Wohnungspolitik unterscheiden. Von besonderer Bedeutung für die einzelnen Phasen werden die Verabschiedungen einzelner Gesetze angesehen, in denen die wohnungspolitischen Bestrebungen ihren Niederschlag finden. Die Ziele der Wohnungspolitik haben keinen statischen Charakter, sondern sind im Laufe der Zeit Veränderungen unterworfen.

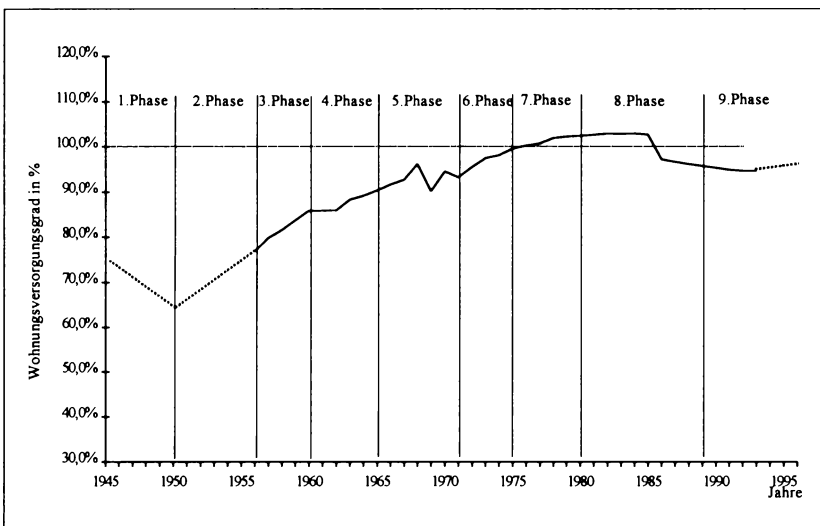


Abb. 23: Die Entwicklung der Wohnungsversorgung und der Wohnungspolitik - Das Neun-Phasen-Modell<sup>13</sup>

Diese Veränderungen ergeben sich aus wechselnden Problemlagen die die Folge der unterschiedlichen Versorgungsgrade auf dem Wohnungsmarkt sind. Aber sie resultieren auch daraus, daß Wohnungspolitik in einer Demokratie wie auch andere Felder der Politik Gegenstand von Parteienkonkurrenz ist.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Vgl. zur Berechnung des Versorgungsgrades der Haushalte mit Wohnraum von 1945-1993 den Anhang 6.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu die ausführlichen Ausführungen in Kapitel C, Abschnitt III.3.c) und in Kapitel D, Abschnitt VI.

## 2. Die einzelnen Phasen der Wohnungspolitik

### *a) Erste Phase (1945-1950) – Sicherstellung einer Mindestversorgung durch zwangswirtschaftliche Maßnahmen*

Nach dem Zweiten Weltkrieg bestand ein enormer Wohnraummangel, das Wohnungsdefizit war wegen der Kriegsfolgen (Wohnraumzerstörung, hoher Flüchtlingszustrom, Besatzungstruppen) erheblich angewachsen. Das Defizit erreichte sein größtes Ausmaß Ende der 40er Jahre. 1950 belief es sich durchschnittlich auf 47,8 % der vorhandenen Wohnungen, wobei zu berücksichtigen ist, daß nach der damals üblichen Berechnungsmethode nur 50 % der Einpersonenhaushalte als Wohnungsnachfrager angesehen wurden. Der entsprechend berechnete Wohnungsversorgungsgrad<sup>15</sup> betrug 1950 im Durchschnitt des Bundesgebietes nur 67,7 %.<sup>16</sup> In den städtischen Ballungsgebieten war die Wohnraumversorgung besonders ungünstig.

Erste Notstandsmaßnahmen ergriff der Alliierte Kontrollrat, indem er 1946 die Mieten auf dem Stand von 1936 einfro, die Kündigungsmöglichkeiten einschränkte und alle Wohnungen der Wohnraumbewirtschaftung unterwarf, so daß die Wohnungsvergabe von den Vermietern auf die kommunalen Wohnungssämter überging.<sup>17</sup>

Es war zunächst die Zielsetzung der Wohnungspolitik, die noch vorhandenen Wohnungen so zu verteilen, daß jeder Haushalt wenigstens ein Mindestmaß an Wohnraum erhielt. Angesichts der beträchtlichen Wohnungsknappheit und der ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen konnten Marktkräfte diese Versorgungsaufgabe nicht erfüllen. Deshalb mußten im Bereich des Wohnungsmarktes dirigistische Maßnahmen ergriffen werden. Es wurde nach 1945 die sogenannte Wohnungszwangswirtschaft aus der Zwischenkriegszeit

<sup>15</sup> Zahl der Wohnungen in % der Zahl der Haushalte bzw. der Wohnparteien.

<sup>16</sup> Vgl. Müller-Heine (1984), S. 5 ff.; legt man der Defizitrechnung die Gesamtzahl der privaten Haushalte zugrunde, so erhält man für 1950 ein Wohnungsdefizit in Höhe von 62,9 % des damaligen Wohnungsbestandes und einen Wohnungsversorgungsgrad in Höhe von 61,4 %. Der Wohnungsversorgungsgrad berechnet sich aus dem Verhältnis von der Zahl der Wohnungen zu der Zahl der Haushalte bzw. Wohnparteien. Das Wohnungsdefizit hingegen beschreibt die Zahl der Wohnungsanwärter abzüglich dem Bestand an Normalwohnungen (ohne beschränkt bewohnbare), wobei nach dem Statistischen Jahrbuch (1962), S. 267 „als Wohnparteien die Mehrpersonenhaushalte und die Hälfte der Einpersonenhaushalte, in Gemeinden mit 100.000 und mehr Einwohnern 60 % und in Berlin (West) 75 % der Einpersonenhaushalte“ gelten.

<sup>17</sup> Vgl. Jädicke/Wollmann (1990), S. 206.

fortgeführt.<sup>18</sup> Die Mieten nach dem Zweiten Weltkrieg unterlagen weiterhin dem Mietpreisstop von 1936, der Wohnraum wurde nach Bedarfsgesichtspunkten durch die Behörden zugeteilt, und die Mieter waren durch das Mieterschutzgesetz sehr weitgehend vor Kündigungen durch die Vermieter geschützt.

Die Förderung des Wohnungsneubaus waren in den ersten Jahren nach dem Krieg vor allem durch den Mangel an Baustoffen, durch die Inflation und auch durch die ungewissen wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse enge Grenzen gesetzt.<sup>19</sup> Die Wohnungspolitik in dieser Phase war fast ausschließlich Wohnungsbestandspolitik - bzw. eine Politik der Rationierung des vorhandenen Wohnraumes.

*b) Zweite Phase (1950-1956) - Rasche Steigerung des Wohnangebotes - Die Hochzeit staatlicher Intervention*

Den historischen Hintergrund für die hohe wirtschafts- und sozialpolitische Bedeutung der Wohnungspolitik der 50er und 60er Jahre bilden Erfahrungen mit einer bis in das 19. Jahrhundert zurückreichenden Wohnungsnot, mit kriegsbedingten Zerstörungen (nach dem Zweiten Weltkrieg waren von den 10,63 Mio. Wohnungen in Deutschland 23,5 % beschädigt, weitere 21,2 % total zerstört) und mit der Erfahrung des Zustroms von über 10 Mio. Flüchtlingen nach 1945.<sup>20</sup> Noch im Jahr 1950 ging die Bundesregierung von einem Fehlbestand von 4,5 Millionen Wohnungen aus.<sup>21</sup> Es standen zunächst Fragen der quantitativen Wohnungsversorgung verstärkt im Vordergrund, denen sich die Wohnungspolitik durch einen staatlich forcierten Wohnungsbau stellte. Angesichts des zunächst kaum vorhandenen Kapitalmarktes wurde der Akzent auf eine direkte staatliche Finanzierung und Förderung des (sozialen) Wohnungsbaus gesetzt, der zunehmend ergänzt wurde durch ein Instrumentarium

---

<sup>18</sup> Der Begriff „Wohnungszwangswirtschaft“ umfaßt:

- die rechtlich geregelte Mietpreisbindung
- die Wohnraumbewirtschaftung
- und den Mieterschutz.

Diese Mittel sind eng miteinander verknüpft, denn unter dem Marktpreisniveau fixierte Mieten verhindern einen marktmäßigen Ausgleich zwischen Wohnungsangebot und -nachfrage, so daß bei Mietpreisbindung auch eine öffentliche Wohnraumbewirtschaftung nötig ist. Außerdem muß das Kündigungsrecht der Vermieter eingeschränkt werden, damit die Mietpreisbindung nicht unterlaufen werden kann.

<sup>19</sup> Vgl. Blumenroth (1975), S. 323.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu auch vertiefend Pfeuffer (1993), S. 253-270.

<sup>21</sup> Bundesdrucksache 1/567 vom 22.2.1950.



der indirekten (steuerlichen) Wohnungsbauförderung. Um das Wohnungsdefizit zu vermindern, trat zu Beginn der 50er Jahre neben die zwangswirtschaftlichen Maßnahmen der Wohnungsbestandspolitik nun eine intensive staatliche Förderung des Wohnungsneubaus. Für ein staatliches Engagement im Bereich der Wohnungspolitik sprachen angesichts der damaligen Verhältnisse drei Gründe:

Durch den Einsatz von Subventionen sollten die Neigungen zu Investitionen im Wohnungsbau, die zu dieser Zeit wegen der mangelnden Mietzahlungsfähigkeit weiter Teile der Bevölkerung relativ gering war, positiv beeinflusst werden.

Weiterhin stand nicht genügend privates Kapital für den Wohnungsneubau und den Wiederaufbau von Wohnsubstanz zur Verfügung,<sup>22</sup> so daß dieses durch öffentliche Finanzierungsmittel ergänzt werden mußte.

Schließlich sollte durch niedrige Neubaumieten der geringen Kaufkraft der Bevölkerung Rechnung getragen werden.<sup>23</sup>

Das geeignete Instrument zur Erfüllung dieser durch den Markt gegebenen Forderungen stellte die sogenannte Objektförderung des sozialen Wohnungsbaus mit Mietpreisbindung dar. Das erste Wohnungsbaugesetz vom 24.4.1950<sup>24</sup> bezeichnete - als eines der frühesten Bundesgesetze überhaupt - diese Art des sozialen Wohnungsbaus als öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau. Während der soziale Wohnungsbau gesetzlich definiert war als der Bau von Wohnungen, „die nach Größe, Ausstattung und Miete (Belastung) für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind“<sup>25</sup>, ist mit dem öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau lediglich der Bau solcher Sozialwohnungen gemeint, die außer durch indirekte (steuerliche Vergünstigungen) auch bzw. hauptsächlich durch direkte öffentliche Finanzhilfen gefördert werden. (Unter Sozialwohnungen bzw. sozialem Wohnungsbau werden allerdings im allgemeinen Sprachgebrauch die direkt subventionierten Woh-

<sup>22</sup> Vgl. Blumenroth (1975), S. 330 ff.

<sup>23</sup> Hierbei sollten soziale Spannungen vermieden werden. Ferner ging es darum, das Ansteigen der Löhne zu vermeiden, das den wirtschaftlichen Aufschwung jener Zeit hätte bremsen können.

<sup>24</sup> In: BGBl. 1950, S. 83.

<sup>25</sup> Das erste Wohnungsbaugesetz zielte zunächst auf die Schaffung von 1,8 Millionen Wohnungen dieser Art, die im besonderen auch der Versorgung der Vertriebenen und Kriegssachgeschädigten mit Wohnraum dienen sollte, innerhalb der nächsten sechs Jahre ab. Durch die Neufassung des Gesetzes im Jahr 1953 wurde diese Zielvorgabe auf zwei Millionen Wohnungen angehoben. Vgl. Erstes Wohnungsbaugesetz (WoBauG) in der Fassung vom 25.8.1953. In BGBl. I, S. 1048.

nungen verstanden - in diesem engeren Sinn sollen diese Begriffe auch im Rahmen dieser Arbeit verwendet werden.)

Das erste Wohnungsbaugesetz bewirkte eine Zentralisierung der Wohnungspolitik, die auch dadurch zum Ausdruck kam, daß zur gleichen Zeit erstmals ein Wohnungsbauministerium auf der Ebene des Zentralstaates eingerichtet wurde.<sup>26</sup> Der Bund förderte den Wohnungsbau nun mit eigenen Mitteln, die er den Ländern zur Verfügung stellte. Die Subventionen für den sozialen Wohnungsbau wurden zunächst als Kapitalsubventionen an den Bauherren gegeben, also insbesondere als zinsgünstige Darlehen oder als verlorene Zuschüsse des Staates zur Finanzierung der Wohnungsbauvorhaben. Damit die Subventionen auch den Wohnungsnutzern zugute kamen, waren die Mieten an behördlich fixierte Mietrichtsätze gebunden.<sup>27</sup> Zu den Wohnberechtigten in Sozialwohnungen zählten diejenigen Haushalte, deren Einkommen die Versicherungspflichtgrenze in der Rentenversicherung für Angestellte nicht überstieg. Die Einkommensgrenze lag 1950 bei monatlich 600 DM und 1953 für ein Ehepaar mit zwei Kindern bei monatlich 960 DM. Der Vergleich mit dem monatlichen Durchschnittseinkommen einer Vier-Personen-Arbeitnehmerfamilie, das 1950 343 DM und 1953 477 DM betrug, macht deutlich, daß hier eine weite Abgrenzung des begünstigten Personenkreises vorgenommen wurde.

Das erste Wohnungsbaugesetz selbst wurde von beiden politischen Lagern geprägt und stellte somit einen Kompromiß dar. Während es die sozialdemokratischen Wohnungspolitiker als Basis für ein noch auszubauendes staatliches Engagement zur Verbesserung der Wohnungsversorgung betrachteten, stellte es für die Regierungsparteien ein Höchstmaß staatlicher Intervention auf dem Wohnungsmarkt dar. Die Konflikte der Zukunft waren damit programmiert

Die Politik der CDU/CSU Koalition war geprägt von der besonderen Wertschätzung des Eigenheimes. Außerdem sollte die rasche Ausdehnung des Wohnungsangebotes durch Bausparbegünstigungen im freifinanzierten Wohnungsbau und durch erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten nach § 7b des Einkommensteuergesetzes gefördert werden.<sup>28</sup> Eine weitere Förderungsmaßnahme

---

<sup>26</sup> Vgl. *Jaedicke/Wollmann* (1990), S. 206.

<sup>27</sup> Die sogenannte Kostenmiete, die dem Bauherrn die „Deckung der laufenden Aufwendungen“ sichern soll, wurde erst durch das Zweite Wohnungsbaugesetz eingeführt. Vgl. *Hans* (1959), S. 1078 f.

<sup>28</sup> Vgl. *Jaedicke/Wollmann* (1990), S. 207.

war die Begünstigung nach § 7c des Einkommensteuergesetzes, der die Absetzbarkeit unverzinslicher Darlehen an Bauherren vom Einkommen regelte.<sup>29</sup>

Um die Neubautätigkeit nicht zu behindern, wurden sowohl die freifinanzierten als auch die steuerbegünstigten Neubauwohnungen von den restriktiven Bestimmungen des Mieterschutzgesetzes befreit.<sup>30</sup> Die seit dem 1.1.1950 fertiggestellten freifinanzierten Wohnungen unterlagen nicht mehr der Mietpreisbindung.

Als Maßnahmen zur Verringerung des Wohnungsmangels sind auch die Anhebungen der Höchstmieten für Altbauwohnungen zu interpretieren, denn die niedrigen Altbaumieten, die zunächst noch auf dem Niveau von 1936 gebunden waren, wirkten sich hemmend auf die Instandsetzung der durch Kriegseinwirkungen beschädigten und durch die Überbelegung nach dem Krieg vermehrt abgenutzten Wohnungen aus. Die erste allgemeine Mieterhöhung für Altbauwohnungen wurde im September 1952 zugelassen.<sup>31</sup> Das Erste Bundesmietengesetz regelt ferner eine subjektbezogene Förderung: zur Milderung sozialer Härten, die infolge der Mietanhebungen auftraten, sah es auf die Dauer von drei Jahren Mietbeihilfen für einkommensschwache Mieter vor.

### *c) Dritte Phase (1956-1960) - Breite Streuung von Wohneigentum und Verbesserung der Wohnungsqualität*

Das Wohnungsdefizit war nach der damals üblichen Berechnungsmethode bis zum Jahr 1956 auf 18,3 % des Wohnungsbestandes gesunken und der Wohnungsversorgungsgrad war auf 84,5 % angestiegen.<sup>32</sup> Die Wohnraumbes-

---

<sup>29</sup> Allerdings wurde von der Union eine ideologische Überhöhung des Eigenheimes betrieben, denn dessen Förderung wurde nicht nur zu einem unabdingbaren Bestandteil der Familienpolitik erklärt, sondern darüberhinaus sollte die westdeutsche Gesellschaft vor kommunistischen Anfechtungen gefeit sein: Sprach Nordrhein-Westfalens Ministerpräsident Karl Arnold noch etwas unklar von einem „Schutzwall (...) gegen die dunklen Kräfte der Kollektivierung“, so wurde der Staatssekretär im Wohnungsbauministerium deutlicher: „Der Bau von Familieneigenheimen ist ein geeignetes Mittel zur Erreichung des staatspolitischen Zieles, Vermassungstendenzen entgegenzuwirken und die Bevölkerung der Bundesrepublik gegen östliche Ideologien immun zu machen.“ Zitiert nach *Wandersleb* (1959), S. 14.

<sup>30</sup> Diese Befreiung wurde 1951 auf die vor dem Inkrafttreten des Ersten Wohnungsbaugesetzes fertiggestellten Neubauten der Zeit nach der Währungsreform ausgedehnt.

<sup>31</sup> Für Wohnungen, die vor dem 1.4.1924 bezugsfertig geworden waren, durfte ein Zuschlag von 10 % der Miete erhoben werden. Das erste Bundesmietengesetz vom 27.7.1955 (Vgl. *BGBI I*, S. 458) erlaubte für alle bis zum 20. 6.1948 fertiggestellten Wohnungen Mietzuschläge, die nach der Ausstattung der Wohnung gestaffelt waren.

<sup>32</sup> Vgl. *Müller-Heine* (1984), S. 11.

schaffung zeigte also erste Erfolge. In dieser dritten Phase der Wohnungspolitik rückte die breite Streuung von Wohneigentum in den Vordergrund der Wohnungspolitik. Der Anteil der von ihren Eigentümern selbst bewohnten Wohnungen (Eigentümerwohnungen) an den insgesamt in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen Wohnungen lag 1956 bei 38 % und war damit auch im internationalen Vergleich gering.<sup>33</sup> Vor allen Dingen wurde aus Gründen der Systemstabilisierung die Anhebung der Eigentumsquote im Wohnungsbau für notwendig erachtet, da es sich beim Wohneigentum um eine konkrete und sichtbare und auch um eine relativ sichere Vermögensform handele.<sup>34</sup>

Das Zweite Wohnungsgesetz vom 27.6.1956<sup>35</sup> verankert das Ziel der breiten Streuung von Wohneigentum gleichrangig neben dem quantitativen Versorgungsziel der Vermehrung von Wohnraum.<sup>36</sup> In § 1 Abs. 2 des Gesetzes heißt es: „Die Förderung des Wohnungsbaus hat das Ziel, die Wohnungsnot, namentlich auch der Wohnungssuchenden mit geringem Einkommen, zu beseitigen und zugleich weite Kreise des Volkes durch Bildung von Einzeleigentum, besonders in Form von Familienheimen mit dem Grund und Boden zu verbinden.“ Zur Verwirklichung dieser doppelten Zielstellung wurde vorgeschrieben, daß im sozialen Wohnungsbau der Neubau von Familienheimen (Eigenheime und Kleinsiedlungen), vorrangig vor dem anderer Wohnungen in Mehrfamilienhäusern zu fördern sei.<sup>37</sup> Die Förderung der Eigentumsbildung blieb in der Folgezeit weit hinter dem gesetzlichen Auftrag zurück: der Anteil der Eigenheime (Gebäude mit ein oder zwei Wohnungen) an den neugebauten

---

<sup>33</sup> Vgl. *GEWOS* (1979), S. 17.

<sup>34</sup> Mit der wirtschaftsordnungspolitischen Bedeutung von Wohneigentum beschäftigt sich ausführlich *Schmittgen* (1978), S. 33 ff..

<sup>35</sup> Vgl. *BGBI. I*, S. 523.

<sup>36</sup> Derartige vermögenspolitische Überlegungen waren nicht neu in der Wohnungspolitik, sie mußten jedoch in der Anfangsphase der Bundesrepublik Deutschland zwangsläufig hinter der dringend notwendigen Verbesserung der quantitativen Wohnungsversorgung zurückbleiben. Bereits im ersten Wohnungsgesetz von 1950 war die Förderung der Wohneigentumsbildung erwähnt worden, und Ende des Jahres 1950 hatte der Bundestag die Bundesregierung beauftragt, die Mittel für den Wohnungsbau an die Länder mit der Auflage zu verteilen, daß ein „angemessener Teil“ zum Bau von Eigenheimen verwendet werde. Vgl. *Simon* (1975), S. 86. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch das Wohnungseigentumsgesetz von 1951; vgl. hierzu *BGBI. I*, S. 175. Dieses Gesetz sollte sowohl der Bedeutung Rechnung tragen, die dem Bau der Mehrfamilienhäuser angesichts des notwendigen Wiederaufbaus der zerstörten innerstädtischen Wohnviertel zukam, als auch der Bildung weitgestreuten Wohneigentums förderlich sein.

<sup>37</sup> Das quantitative Versorgungsziel wurde ähnlich wie im ersten Wohnungsgesetz von 1950 durch die Festlegung einer Neubauleistung von mindestens 1,8 Millionen Wohnungen für die nächsten sechs Jahre konkretisiert.

Sozialwohnungen belief sich im Durchschnitt der Jahre 1957-1974 auf lediglich 25 %<sup>38</sup>. Von dem Eigenheimanteil im sozialen Wohnungsbau, der noch unter dem des gesamten Wohnungsbaus lag, konnte somit kein positiver Einfluß auf die Eigentumsquote im Wohnungsbestand ausgehen.<sup>39</sup>

Für die Diskrepanz zwischen dem Willen des Gesetzgebers und der tatsächlichen Eigentumsförderung gibt es mehrere mögliche Ursachen:

- vielleicht lag die Mißachtung der Gesetzesvorschriften (begünstigt durch die zunehmende Intransparenz des Förderungssystems) in der Nachlässigkeit der zuständigen Bewilligungsbehörden und der sie kontrollierenden Aufsichtsbehörden der Bundesländer begründet;
- vielleicht fand ein Teil der wohnungspolitisch Verantwortlichen die Förderung des Mietwohnungsbaus für dringlicher. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, daß die Bundesländer, unter Hinweis auf ihre Entscheidungsfreiheit, mit Erfolg eine feste Aufteilung der Förderungsmittel auf Eigentümer- und Mietwohnungen durch das Gesetz verhindert hatten.<sup>40</sup>

Ungünstig für die Höhe der Eigenheimquote im sozialen Wohnungsbau haben sich die relativ hohen Kaufpreise bzw. Herstellungskosten für Eigenheime sowie der relativ hohe erforderliche Eigenkapitalanteil am Kaufpreis ausgewirkt.

Als weiteres Ziel der Wohnungspolitik kam Mitte der fünfziger Jahre die Verbesserung der Wohnqualität hinzu. Damit sollte den mit der Verminderung des Wohnungsmangels und mit der Zunahme der Einkommen gestiegenen Ansprüchen der Bevölkerung an die Wohnqualität Rechnung getragen werden. Im Hinblick auf dieses Ziel wurde im Zweiten Wohnungsbaugesetz eine Mindestausstattung für die Wohnungen im sozialen Wohnungsbau vorgeschrieben, und die Wohnflächengrenzen wurden angehoben.<sup>41</sup> Auch zur Hebung der Wohnqualität von Altbauwohnungen wurden Maßnahmen ergriffen;

---

<sup>38</sup> Diese Zahl ist dem Jahresbericht der Unternehmensgruppe *Neue Heimat* 1980/81, S. A8 entnommen. Nach 1974 war der Eigenheimanteil wesentlich höher.

<sup>39</sup> Die geringe Eigentumsquote im sozialen Wohnungsbau hing mit der Tatsache zusammen, daß der durchschnittliche Förderbetrag für diese Wohnungen überwiegend unter dem für Mietwohnungen lag. Vgl. Berechnungen von *Schmittgen* (1978), S. 258f.

<sup>40</sup> Vgl. *Simon* (1975), S. 90.

<sup>41</sup> Einem größeren Abbau der qualitativen Versorgungslücke bei den Altbauwohnungen stand zunächst noch die Bindung der Mieten auf relativ niedrigem Niveau entgegen. Erst allmählich konnte dieses Hindernis durch die 1960 einsetzende Liberalisierung auf dem Markt für Altbauwohnungen abgebaut werden.

1959 wurden Abschreibungserleichterungen für Instandsetzungs- und Modernisierungskosten im Rahmen des Einkommenssteuergesetzes geregelt.

Außerdem wurde durch das Zweite Wohnungsbaugesetz von 1956 festgelegt, daß die öffentlichen Mittel für den sozialen Wohnungsbau nicht nur als Kapitalsubventionen, sondern auch als Aufwandssubventionen gegeben werden konnten. Anders als die Kapitalsubventionen, die bereits zur Finanzierung von Wohnungsbauvorhaben gewährt werden, setzen die Aufwandssubventionen (auch Ertragssubventionen) erst bei den durch die Finanzierung und Unterhaltung (Bewirtschaftung) von Wohnungen entstehenden laufenden Aufwendungen der Eigentümer an. Diese werden durch jährliche staatliche Zuschüsse oder Darlehen verringert, wobei entsprechend dem speziellen Aufwendungsbezug zwischen Zinszuschüssen, Annuitätsdarlehen und Aufwendungsdarlehen bzw. Aufwendungszuschüssen zu unterscheiden ist.<sup>42</sup> Die Mieten lassen sich durch beide Subventionsformen gleichermaßen senken. Die Aufwandssubventionierung hat die vorher übliche Kapitalsubventionierung in der Folgezeit in zunehmenden Maße ersetzt.<sup>43</sup> Diese Umstellung auf die Aufwandssubventionierung wurde vorgenommen, um die finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Wohnungsbauförderung, die wegen der Baukostensteigerung erheblich zunahm, zu vermindern. Durch den Übergang zur Aufwandssubventionierung wurde es möglich, zumindest vorübergehend öffentliche Mittel für den sozialen Wohnungsbau einzusparen, ohne seine Förderung einzuschränken, denn die Beträge, die der Staat jährlich für die Wohnungsbauförderung in Form der Aufwandssubventionierung aufbringen muß, sind - bei gleicher Anzahl subventionierter Wohnungen und bei gleichem Ausmaß der Reduzierung der Mieten - in den ersten Jahren der Förderung erheblich geringer als die Kapitalsubventionierung. Der Grund dafür liegt darin, daß bei der letzteren der Staatshaushalt im Zeitpunkt der Subventionsvergabe sofort mit dem Gesamtbetrag des Darlehens bzw. des Zuschusses für die geförderten Wohnungen belastet wird, während die Aufwandssubventionierung von Wohnungen die hieraus resultierende Belastung des öffentlichen Haushaltes auf einen längeren Zeitraum verteilt.

Bei der Aufwandssubventionierung steigt die jährliche Belastung des Staatshaushaltes erst im Laufe der Zeit dadurch an, daß jedes Jahr zusätzlich Wohnungen gefördert werden. Die Aufwendungen können für diese Form der Subventionierung nach einiger Zeit vergleichbare öffentliche Ausgaben für

---

<sup>42</sup> Vgl. hierzu *Heuer* (1979), S. 214 ff.

<sup>43</sup> Für diese Umstellung in der Art der Subventionierung des sozialen Wohnungsbaus war mit dem inzwischen ergiebigeren Kapitalmarkt die erforderliche Voraussetzung gegeben.

Kapitalsubventionen in ihrer Höhe übersteigen. Bezogen auf eine einzige geförderte Wohnung heißt das, daß nach einigen Jahren die Ausgaben für Aufwandssubventionen in ihrer Summe höher sein können als der einmalige Ausgabenbetrag bei Kapitalsubventionierung.

Als ein weiterer Vorteil der Aufwandssubventionierung könnte gelten, daß die öffentlichen Mittel befristet, d.h. nicht für die gesamte Laufzeit der zugrundeliegenden langfristigen Kredite, sowie degressiv gewährt werden können, und somit die allgemeine Einkommensentwicklung besser berücksichtigt werden kann.

Für den sozialen Mietwohnungsbau brachte das Gesetz vor allem eine wichtige Änderung. An die Stelle der staatlich festgelegten „Richtsatzmiete“ trat die „Kostenmiete“, jene Miete also, die sich aus den Kosten der Bewirtschaftung des jeweiligen Objektes einschließlich des Schuldendienstes sowie einer Verzinsung und Tilgung des Eigenkapitals ergibt.

*d) Vierte Phase (1960-1965) - Herstellung  
marktwirtschaftlicher Verhältnisse im Bereich der Altbauwohnungen -  
Mehr „Markt“ in der Wohnungspolitik*

Seit 1953 wurden jährlich jeweils mehr als 500.000 Wohnungen fertiggestellt.<sup>44</sup> Das Wohnungsdefizit betrug 1959 8,9 % und 1960 nur noch 6,4 %. Der Wohnungsversorgungsgrad hatte eine Höhe von 91,7 % (1959) bzw. 93,9 % (1960) erreicht, so daß angesichts dieser weiterhin verbesserten Wohnungsversorgung der Gesetzgeber es für möglich hielt, die Altbauwohnungen sukzessive aus der Wohnungszwangswirtschaft zu entlassen. So bestimmte das sogenannte Abbaugesetz vom 23.6.1960, daß die vor dem 20.6.1948 fertiggestellten Wohnungen gebietsweise von der Wohnraumbewirtschaftung und vom 1.7.1963 an, entsprechend der Aufhebung der Wohnraumbewirtschaftung, auch von der Mietpreisbindung freizustellen seien. Die Liberalisierung der betreffenden Wohnungen sollte jeweils in den kreisfreien Städten und Landkreisen stattfinden, in denen das Wohnungsdefizit noch weniger als 3 % des Wohnungsbestandes ausmachte.<sup>45</sup> Bemängelt wurde die Art der Berechnung des Wohnungsdefizits, da sie die Wohnungsversorgung als zu günstig darstellte. Die Liberalisierung wurde abgelehnt, weil sie sich bei noch bestehendem

---

<sup>44</sup> Vgl. Jaedicke/Wollmann (1990), S. 208.

<sup>45</sup> Wobei die Berechnungsmodalitäten durch das Gesetz mitgeliefert wurden. Es bestimmte unter anderem, daß zu den Wohnparteien, die der Zahl der Wohnungen gegenüberzustellen waren, alle Mehrpersonenhaushalte und die Hälfte der Einpersonenhaushalte gezählt werden sollten.



Wohnungsmangel über stark steigende Mieten zum Nachteil der Mieter und hierbei primär der wirtschaftlich Schwachen auswirken würde.<sup>46</sup> Im Zuge der Liberalisierung trat auch das Mieterschutzgesetz außer Kraft. Es wurde durch ein „soziales Mietrecht“ im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) ersetzt, in das eine Reihe von Vorschriften zum Schutz der Mieter von Wohnraum eingefügt wurden.<sup>47</sup> Die Kündigungsfristen wurden verlängert und bestimmte Vereinbarungen in den Mietverträgen verboten.<sup>48</sup> Erste Schritte hatte es schon früher gegeben. So war 1949 die Mietpreisbindung für Neubauwohnungen abgeschafft worden. Mit dem „Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“ von 1960 sollte ein Schlußstrich unter die Wohnungszwangswirtschaft gezogen werden. Das nach dem damaligen Bauminister Paul Lücke auch als *Lücke-Plan* bezeichnete Gesetz kam gegen den Widerstand der Sozialdemokraten zustande, die angesichts der noch immer bestehenden Engpässe auf dem Wohnungsmarkt den Zeitpunkt für den Abbau der weitreichenden Eingriffe noch nicht als gekommen ansahen. Mit dem „Gesetz zum Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“ vom 23. Juni 1960 wurde ein Gleichgewicht zwischen den ökonomischen und den sozialen Erfordernisse angestrebt. Die wohnungswirtschaftlichen Interventionen sollten wieder rentabel werden und die steigenden Mieten sozial verträglich sein. Ab 1963 entfielen Wohnraumbewirtschaftung und Mietpreisbindung Schritt für Schritt („weiße Kreise“) im gesamten Bundesgebiet. Künftig konnten auch die Altbauwohnungen bei Vertragsabschluß frei vereinbart werden. Da zugleich der Kündigungsschutz eingeschränkt wurde, konnte der Vermieter im Wege der Änderungskündigung Mieterhöhungen auch bei bestehenden Mietverträgen durchsetzen.

Der Übergang zu mehr Marktwirtschaft sollte vor allem auf zwei Wegen sozial abgedeckt werden: Zum einen wurden mit dem Lücke-Plan die seit 1965 als Wohngeld bezeichneten Subjektsubventionen eingeführt (Gesetz über

---

<sup>46</sup> Vgl. zur Kritik Häring (1974), S. 207 ff.

<sup>47</sup> Zu diesem Zweck wurden zu Beginn der sechziger Jahre insgesamt drei Gesetze erlassen: Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches (Art. VI des Abbaugesetzes), Erstes Gesetz zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften vom 29.7.1963 und Zweites Gesetz zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften vom 14.7.1964. Vgl. zur Mietrechtsreform Pergande (1965), S. 805 ff.

<sup>48</sup> Die bedeutsamste Neuregelung stellte die bereits 1960 eingeführte sogenannte Sozialklausel (§ 556a BGB) dar; denn hierdurch wurde es den Mietern ermöglicht, einer Kündigung zu widersprechen und eine angemessene Verlängerung des Mietverhältnisses zu verlangen, wenn seine vertragsgemäße Beendigung eine Härte für den Mieter bedeuten würde.



die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen)<sup>49</sup>, außerdem erfolgte die soziale Absicherung durch die Neufassung des Kündigungsschutzes (§§ 556a und 565 BGB)<sup>50</sup> und zum anderen sollte der soziale Wohnungsbau auf dem gesamten Wohnungsmarkt mietpreisdämpfend wirken.<sup>51</sup>

Für die Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus galten jedoch weiterhin die bestehenden Miet- und Belegungsbindungen, so daß der Wohnungsmarkt gespalten blieb. Diese Aufrechterhaltung der preisgünstigen Sozialwohnungen wurde zum einen aus sozialpolitischen Erwägungen (Wohnungsversorgung wirtschaftlich und sozial schwacher Bevölkerungsgruppen) für erforderlich gehalten.<sup>52</sup> Zum anderen sollten die Sozialwohnungen aber erhalten bleiben, weil man sich davon einen dämpfenden Effekt auf die allgemeine Mietpreisentwicklung versprach (sog. Block- oder Reflextheorie<sup>53</sup>). Von den niedrig gehaltenen Mieten gehen in der Realität aber eher mietpreissteigernde Wirkungen auf die anderen Wohnungsmärkte aus, denn sie vermindern für den Sozialmieter den wirtschaftlichen Anreiz, bei einer Verringerung der Zahl der

<sup>49</sup> Vgl. *Jenkis* (1996b), S. 343.

<sup>50</sup> Es wurden sog. Sozialklauseln ins BGB eingeführt, denn gemäß § 565 BGB verlängern sich die Kündigungsfristen mit der Mietdauer, und sie betragen nach 10jähriger Mietzeit 12 Monate. Durch den neu eingeführten § 556a BGB wird dem Mieter ein Widerspruchsrecht gegen eine Kündigung zugestanden. Der Mieter kann vom Vermieter eine Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder seine Familie eine Härte bedeuten würde (wobei eine Härte dann vorliegt, wenn angemessener Wohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann). Der Vermieter hat nach § 564a in seiner schriftlichen Kündigung die Gründe für seine Kündigung anzugeben, womit der vertragstreue Mieter geschützt werden soll. Gemäß § 564b kann das Mietverhältnis durch den Vermieter nur gekündigt werden, wenn ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses besteht, welches bei Verletzung der vertraglichen Verpflichtungen (z.B. Mietschulden) durch den Mieter, bei Anmeldung eines Eigenbedarfs durch den Vermieter oder bei dem Nachweis, daß der Vermieter durch die Fortsetzung des Mietverhältnisses an einer angemessenen Verwertung des Grundstücks gehindert wird, vorliegt. Vgl. *Jenkis* (1996b), S. 359-361.

<sup>51</sup> Vgl. *Kornemann* (1981), S. 534-541.

<sup>52</sup> Vgl. zu den Gründen für die Beibehaltung der Marktspaltung *Duwendag* (1965), S. 16-18.

<sup>53</sup> Die Gültigkeit der These der Reflexwirkung gilt auf einem zweigeteilten Markt nur dann, wenn die Anbieter (Vermieter) beider Teilmärkte miteinander in Konkurrenz stehen. Bei einer beträchtlichen Angebotslücke auf dem Sozialwohnungsmarkt ist dies nicht der Fall. Höhere Marktmieten können nicht dazu führen, daß sich mehr Mieter für die billigeren Sozialwohnungen entscheiden und so einen entsprechenden Nachfragerückgang auf dem freien Wohnungsmarkt mit der Folge einer Mietpreisreduzierung bewirken. Die These der Reflexwirkung ist also unter den gegebenen Umständen als nicht zulässig anzusehen. Vgl. hierzu *Wilken* (1974), S.144 und *Duwendag* (1965), S.72-74.

Haushaltsmitglieder in eine kleinere Wohnung umzuziehen und begünstigen somit die Wohnraumhortung. Die niedrigen Sozialmieten haben also eine Erhöhung der Gesamtnachfrage nach Wohnraum und damit höhere Marktmieten zur Folge. Die Förderung des Neubaus von Sozialwohnungen wurde weiterhin betrieben, um die immer noch vorhandene Angebotslücke zu schließen.

*e) Fünfte Phase (1965-1971) - Sicherstellung der Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit angemessenem Wohnraum*

Seit 1966 wurde ein „zweiter Förderungsweg“ eingeführt, in dem vor allem Eigentümer- aber auch Mietwohnungen entstanden. Pro Wohnung wurden hier weniger Fördermittel eingesetzt als im traditionellen Sozialwohnungsbau („erster Förderungsweg“), zugleich waren die Einkommensgrenzen für die Wohnberechtigung höher, so daß diese Wohnungen auch von besser verdienenden Haushalten bezogen werden konnten. Außerdem gab es noch eine zweite, vielleicht sogar bedeutsamere Änderung, denn traditionell war der soziale Wohnungsbau hauptsächlich durch die Vergabe zinsloser öffentlicher Baudarlehen gefördert worden, nun traten an diese Stelle Mittel des Kapitalmarktes, deren Zins- und Tilgungslasten durch öffentliche Darlehen und Zuschüsse gemindert wurden. Diese neue „Aufwandssubvention“ war i.d.R. degressiv angelegt, die Fördermittel wurden schrittweise abgebaut. Die dadurch provozierten Mietsteigerungen wurden aufgrund der damaligen Einkommenszuwächse, die in die Zukunft projiziert wurden, als für die Mieter bezahlbar eingeschätzt.<sup>54</sup>

Die Individualförderung oder auch Subjektförderung gewann durch das sog. Erste Wohngeldgesetz vom 1.4.1965 erheblich an Bedeutung. Auch vorher hatte es zwar gesetzlich geregelte Wohnbeihilfen für bedürftige Haushalte gegeben,<sup>55</sup> allerdings handelte es sich bei den in diesen Gesetzen geregelten sog. Subjektsubventionen nur um vorübergehende Hilfen zum Ausgleich von Mietsteigerungen bzw. um Maßnahmen mit sehr begrenzter Wirkung. Es läßt sich eine politische Motivation vermuten, denn Mieterhöhungen mit einem „sozialpolitischen Korrektiv“ waren eher durchsetzbar.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Vgl. Jaedickel/Wollmann (1990), S. 212.

<sup>55</sup> Zum ersten Mal waren zeitlich befristete Mietbeihilfen im ersten Bundesmietengesetz von 1955 fixiert worden. Das Zweite Wohnungsbaugesetz von 1956 sah neben Mietbeihilfen auch Lastenbeihilfen, also Zuschüsse an die Eigentümer von Eigenheimen und Eigentumswohnungen, vor. Im Zusammenhang mit der Abschaffung der Wohnungszwangswirtschaft waren 1960 das Gesetz über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen sowie 1963 das Gesetz über Wohnbeihilfen erlassen worden.

<sup>56</sup> Vgl. Menge (1969), S. 11.

Durch das Erste Wohngeldgesetz wurde die Subjektförderung wohnungs- und sozialpolitisch bedeutsam, da es einheitliche Bestimmungen für das gesamte Bundesgebiet und für alle Wohnungskategorien enthielt. Es zielte darauf ab, „zur Vermeidung sozialer Härten ein Mindestmaß an Wohnraum wirtschaftlich zu sichern“ (§ 1). Die Wohnbeihilfen, die jetzt aus psychologischen Gründen Wohngeld genannt wurden, sind dadurch gekennzeichnet, daß sie direkt an die wirtschaftlich schwachen Haushalte gemäß ihrer persönlichen Verhältnisse gezahlt werden. Diese Subvention war in zweifacher Hinsicht für den Gesetzgeber eine Ergänzung zur Objektförderung in Form des sozialen Wohnungsbaus: Einmal sollten sie die Mietbelastung Bezieher kleiner Einkommen verringern, die nicht an der Objektförderung partizipieren können. Hier sollten die Mietbeihilfen zunächst vor allem der sozialen Absicherung der Aufhebung der Mietpreisbindung für Altbauwohnungen dienen. Zum anderen sollte das Wohngeld zusätzlich denjenigen Bewohnern von Sozialwohnungen gewährt werden, deren Wohnkostenbelastung wegen ihres geringen Einkommens oder wegen ihrer großen Familie trotz der Objektförderung nicht als tragbar angesehen wurde. Es sollte erreicht werden, daß eine an der individuellen Leistungsfähigkeit ihrer Bewohner orientierte Wohnkostenbelastung für eine als ausreichend empfundene Sozialwohnung nicht überschritten wurde, und somit den in der Nichtberücksichtigung der individuellen Verhältnisse liegenden verteilungspolitischen Mangel der Objektförderung kompensieren.

Der weitgehende Abbau des Wohnungsdefizits hatte in dieser Phase der Wohnungspolitik zur Folge, daß aufgrund der Verbesserung der allgemeinen Wohnungsversorgung die gruppenspezifischen Wohnungsprobleme sichtbar und bedeutsamer wurden. Es war aber auch die Folge einer stärker marktwirtschaftlich orientierten Wohnungspolitik, die diese gruppenspezifischen Problem u.U. erst entstehen ließen. Außerdem sprach man dem Wohngeld eine positive Wirkung auf das nach wie vor existierende baupolitische Ziel der Wohnraumvermehrung zu, denn Subjektsubventionen erhöhen die Nachfrage nach Wohnraum und damit auch die Mieten, wovon Anreizwirkungen auf den Wohnungsbau zu erwarten sind.

Am 14.12.1970 trat an die Stelle des Ersten Wohngeldgesetzes das Zweite Wohngeldgesetz.<sup>57</sup> Es ersetzte das Ziel der Sicherung eines Mindestmaßes an Wohnraum durch die anspruchsvollere Forderung der „wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens“ (§ 1), vereinfachte die Wohngeldberechnung und brachte finanzielle Verbesserungen. Die Konzepti-

---

<sup>57</sup> In: *BGBI. I*, S.1637.

on der Wohngeldgewährung wurde nicht verändert.<sup>58</sup> Das Wohngeld soll die Differenz zwischen den aufzubringenden Wohnkosten für eine angemessene und familiengerechte Wohnung und der tragbaren Miete oder der tragbaren Belastung ausgleichen.<sup>59</sup> Die Höhe des Wohngeldes bemißt sich aus der Höhe des Familieneinkommens und aus der Größe der Familie, d.h., das Wohngeld ist um so höher, je kleiner das Familieneinkommen und je größer die Familie des Wohngeldempfängers ist. Außerdem nimmt es mit steigender Miete bzw. Belastung solange zu, bis die bestimmte, gesetzlich fixierte Obergrenze erreicht wird. Das Wohngeldsystem ist so ausgestaltet, daß der Anteil des Einkommens, den der Wohngeldempfänger für die Miete nach Abzug des erhaltenen Wohngeldes selbst aufzuwenden hat, mit steigender Miethöhe zunimmt. Hierdurch sollen die Wohngeldempfänger zur Nutzung einer möglichst preisgünstigen Wohnung veranlaßt werden. Weiterhin ist intendiert, daß die prozentuale Selbstbeteiligung der Wohngeldempfänger mit zunehmenden Familieneinkommen und abnehmender Familiengröße ansteigt. Es soll also im Rahmen des Wohngeldgesetzes eine Umkehrung des Schwabe'schen Gesetzes<sup>60</sup> erreicht werden. Hinter dieser Zielsetzung steht die Vorstellung, daß hinsichtlich der Notwendigkeit der Befriedigung anderer Grundbedürfnisse die Mietzahlungsfähigkeit bei niedrigem Einkommen und großer Familie relativ geringer ist als bei höherem Einkommen und kleinerer Familie.

Kritisch anzumerken ist, daß die Differenzierung der Selbstbeteiligungsquote nach Familieneinkommen und -größe teilweise nur sehr gering ausfällt. Vor allem führt die einkommensunabhängige Festlegung der Höchstbeträge für die anrechenbare Miete oder Belastung dazu, daß bei Überschreitung dieser Beträge die Bezieher niedriger Einkommen einen höheren Anteil ihres Einkommens für die Wohnkosten aufwenden als Haushalte mit einem höheren Einkommen.

Ein weiteres verteilungspolitisches Problem des Wohngeldsystems resultiert daraus, daß die Höchstbeträge für die zuschufähige Miete/Belastung relativ niedrig angesetzt sind. Für förderungsberechtigte Haushalte, die aufgrund der Wohnungsmarktsituation nur eine relativ teure Wohnung beziehen können, entstehen hierdurch soziale Härten.

---

<sup>58</sup> Diese Konzeption besteht noch heute, allerdings in zahlreichen Anpassungen an die Einkommens- und Mietentwicklungen.

<sup>59</sup> Explizit wird nicht definiert, was unter „angemessenem und familiengerechtem Wohnen“ zu verstehen ist. Die politischen Vorstellungen hierüber ergeben sich implizit aus der Höhe und der Begrenzung des Wohngeldes.

<sup>60</sup> Vgl. hierzu auch ausführlich Kapitel B, Abschnitt IV.1.a).

*f) Sechste Phase (1971-1976) - Herstellung eines umfassenderen Mieterschutzes – Renaissance der Interventionisten*

In der Periode von 1969-1982 regierte eine sozial-liberale Regierungskoalition, während hingegen in der nachfolgenden Dekade (von 1982 an) eine christlich-liberale Regierungskoalition die Bundesregierung bildete - natürlich mit unterschiedlicher Ausrichtung des wohnungspolitischen Instrumentariums.<sup>61</sup> Die von 1969 an in der Bundesrepublik Deutschland regierende SPD-FDP-Koalition änderte den Kurs der Wohnungspolitik wieder - überspitzt ausgedrückt - in Richtung Wohnungszwangswirtschaft.

Die den Investitionen durch die Einkommens- und Beschäftigungstheorie sowie der Konjunkturtheorie (Multiplikator- und Akzeleratoreffekte) zugeschriebene Schlüsselrolle gilt für den Wohnungsbau angesichts seiner Größenordnung in Bezug auf das Bruttosozialprodukt in besonderen Maße.<sup>62</sup> Insofern wurde seit Ende der 60er Jahre der Wohnungsbau der konjunkturpolitischen Globalsteuerung unterstellt. Die sozial-liberale Bundesregierung sah sich mit zwei wohnungspolitischen Herausforderungen konfrontiert: Der *Lücke-Plan* hatte zu erheblichen Mietpreissteigerungen geführt. In den 60er Jahren stiegen die Altbaumieten um 6,9 % im Jahresdurchschnitt, in den 50er Jahren waren es nur 2,2 %.<sup>63</sup> Zugleich ging der Wohnungsneubau zurück, wobei vor allem der soziale Wohnungsbau an Gewicht verlor. Diesen „Fehlentwicklungen“ sollte mit einer Reform des Mietrechts und einer ausgebauten Neubauförderung begegnet werden.

Eingeleitet wurde diese politische Entwicklung mit dem Erlass des sog. Mietrechtsverbesserungsgesetzes vom 4.11.1971<sup>64</sup> und des sogenannten Ersten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes vom 25.11.1971.<sup>65</sup> Durch dieses Gesetz wurde nicht nur bei den Altbauwohnungen zu einer Politik der Mietpreisbindung zurückgekehrt, sondern darüber hinaus wurden auch die freifinanzierten und steuerbegünstigten Wohnungen einer Mietpreisreglementierung unterworfen. Außerdem wurde den Mietern erneut ein weitreichender Schutz vor

<sup>61</sup> Vgl. auch zur Wohnungspolitik zwischen 1970 und 1982 *GEWOS Institut für Stadt- Regional- und Wohnforschung GmbH* (1990), S. 175-177 und S. 243-249.

<sup>62</sup> Die strategische Relevanz wird noch betont, wenn man die Zinsreagibilität des Wohnungsbaus unterstreicht.

<sup>63</sup> *Bundesdrucksache 6/2239* vom 1.6.1971, S. 8.

<sup>64</sup> Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen vom 4.11.1971. In: *BGBI. I*, S. 1745.

<sup>65</sup> Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum vom 25.11.1971. In: *BGBI. I*, S. 1839.

Kündigungen eingeräumt. Das Wohnraumkündigungsschutzgesetz ließ Mieterhöhungen bei bestehenden Mietverhältnissen nur einmal im Jahr und nur bis zur Höhe der sog. ortsüblichen Vergleichsmiete<sup>66</sup> zu. Es begrenzte jedoch nicht die Miethöhe bei Erstvermietung und bei Neuvermietung der Wohnungen. Der Gesetzgeber beschränkte die Kündigungsmöglichkeit des Vermieters auf den Fall eines „berechtigten Interesses“, das er insbesondere bei erheblichen Vertragsverstößen des Mieters, bei Eigenbedarf des Vermieters und bei Hinderung einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstückes durch die Fortsetzung des Mietverhältnisses als gegeben ansah. Das Kündigungsrecht für den Vermieter wurde außerdem durch eine Erweiterung der Sozialklausel eingeschränkt, welche das Mietrechtsverbesserungsgesetz vornahm. Dieses Gesetz bestimmte, daß eine Kündigung für den Mieter auch dann eine Härte bedeutet, wenn angemessener Ersatzwohnraum nicht zu zumutbaren Bedingungen beschafft werden kann.<sup>67</sup> Damit war faktisch ein Dauerwohnrecht für den Mieter eingeführt worden.

Die neuen Gesetze wurden damit begründet, daß sich die im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Altbauwohnungsbestandes geschaffenen Kündigungsschutzregelungen als unzureichend erwiesen hätten.<sup>68</sup> Zum anderen wurde auf die erheblichen Mietpreissteigerungen verwiesen, für die vor allem ein Nachfrageüberschuß auf dem Wohnungsmarkt sowie ein inflationsbereinigter Anstieg der Grundstücks- und Baupreise und der Kapitalmarktzinsen verantwortlich gemacht wurden.

Obwohl der Bauboom Anfang der siebziger Jahre zu einer Verbesserung der Wohnraumversorgung führte, wurden die Vorschriften des Ersten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes, die ursprünglich auf drei Jahre, also bis Ende 1974, befristet waren, mit nur wenigen Änderungen durch das Zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz vom 18.12.1974<sup>69</sup> in ein Dauerrecht umgewandelt. Die Kündigungsschutzregeln wurden durch dieses Gesetz zum Bestandteil des Bürgerlichen Gesetzbuches und die Bestimmungen zur Mietpreisbegrenzung wurden das durch Gesetz zur Regelung der Miethöhe übernommen. Fortan konnte der Vermieter bei bestehenden Mietverträgen eine Mieterhöhung nur dann rechtskräftig verlangen, wenn er (mit Hilfe von vergleichbaren

---

<sup>66</sup> Die ortsübliche Vergleichsmiete beschreibt die in der Gemeinde für nicht preisgebundenen Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage übliche Miete.

<sup>67</sup> Vgl. Sozialklausel (§ 556a BGB).

<sup>68</sup> Vgl. *Jenkins* (1981), S. 155-158.

<sup>69</sup> Zweites Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum vom 18.12.1974; in: BGBl. I, S. 3603.



Wohnungen, eines Sachverständigengutachtens oder gestützt auf den Mietpiegel für die jeweilige Gemeinde) nachwies, daß die bisherige Miete unterhalb der „ortsüblichen Vergleichsmiete“ lag.<sup>70</sup> Da zugleich die Kündigungsmöglichkeiten der Vermieter stark beschränkt und dabei auch die Änderungskündigung zur Durchsetzung von Mieterhöhungen ausgeschlossen wurde, brachte die Mietrechtsreform erhebliche Verschlechterungen der Position des Vermieters mit sich.

Als Begründung für die unbefristete Verlängerung der Kündigungsschutz- und Mieterhöhungsregelungen wurde hauptsächlich die besondere Schutzbedürftigkeit der Mieter angeführt. Wegen der „überragenden Bedeutung der Wohnung als Lebensmittelpunkt des menschlichen Daseins“ und wegen der erheblichen ökonomischen und nicht-ökonomischen Nachteile, die ein Umzug für die Mieter mit sich bringe, sei ihre Machtstellung auch bei einer ausgeglichenen Wohnungsmarktlage und selbst bei einem Überschuß an Wohnungen relativ ungünstig.<sup>71</sup> Es sei daher erforderlich, die Mieter „vor ungerechtfertigter Kündigung und unangemessener Mieterhöhung“ und damit „unabhängig (...) von den sich wandelnden Gegebenheiten am Wohnungsmarkt“ zu schützen. Das Gut Wohnen wurde in erster Linie zum Sozialgut.<sup>72</sup>

Auch die Entwicklung auf den Wohnungsmärkten in der Bundesrepublik Deutschland nach der Verabschiedung des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes läßt eine mieterschutzbedingte Verschlechterung der Wohnungsverorgung erkennen.<sup>73</sup> Zwar ging die Zahl der Kündigungen durch den Vermieter zurück, und die Mietsteigerungen der nicht preisgebundenen Wohnungen waren relativ gering. Auf der anderen Seite ist aber seit 1974 ein drastischer Rückgang im freifinanzierten Mietwohnungsbau festzustellen, für den

<sup>70</sup> Jaedicke/Wollmann (1990), S. 212.

<sup>71</sup> Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des Zweiten Gesetzes über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum, *Bundestagsdrucksache VII/2011* vom 19.4.1974, S. 7.

<sup>72</sup> Vgl. *Bundestagsdrucksache VII/2011* vom 19.4.1974, S. 7.

<sup>73</sup> Allerdings erst in mittelfristiger Perspektive; denn zunächst führte die günstige wirtschaftliche Entwicklung, steigende Einkommen und hohe Inflationsraten zu einem Bauboom, 1973 wurde die Rekordzahl von 714 000 Fertigstellungen erreicht. Viele dieser (zum großen Teil freifinanzierten, also ohne direkte öffentliche Förderung, wohl aber unter in Anspruchnahme von Steuervergünstigungen gebauten) teuren Eigentums- und Mietwohnungen ließen sich auf dem Wohnungsmarkt kaum absetzen, zum ersten Mal seit 1949 gab es in der Bundesrepublik nennenswerte Wohnungsleerstände. Vgl. Jaedicke/Wollmann (1990), S. 213.

in erster Linie das Wohnraumkündigungsschutzgesetz verantwortlich zu machen ist.<sup>74</sup>

*g) Siebte Phase (1976-1980) - Breite Streuung  
von Wohneigentum und Qualitätsverbesserung des Wohnungsbestandes -  
Offensive der Marktwirtschaftler*

Auf den ersten Blick kann seit 1976 von einem Ausgleich am Wohnungsmarkt gesprochen werden, sofern man die Forderung stellt: „pro Haushalt eine Wohnung“. In diesem Jahr standen in der Bundesrepublik Deutschland für 23,943 Mio. Privathaushalte 23,985 Mio. Wohnungen zur Verfügung.<sup>75</sup>

Allerdings wurden Ende der 70er Jahre auf den großstädtischen Wohnungsmärkten neue Versorgungsengpässe sichtbar, die den Deutschen Städte- tag (1980) veranlaßten, von einer „neuen Wohnungsnot in unseren Städten“ zu sprechen. Ganz in der Tradition deutscher Wohnungspolitik traten die Sozialdemokraten in dieser Situation dafür ein, den Bau von Sozialmietwohnungen durch ein Sonderprogramm zu verstärken.<sup>76</sup> Die Union und die FDP sahen tendenziell die bisherige Wohnungspolitik selbst als verantwortlich für die „neue Wohnungsnot“ an und erwarteten von einem Rückzug des Staates den schließlichen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage. Die Mietschutzbestimmungen galten für sie als überzogen und als Investitionshindernis, das letztlich auch dem Interesse des Mieters schade. Der soziale Mietwohnungsbau wurde als zu teuer und zu ineffektiv kritisiert.

---

<sup>74</sup> So auch *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wissenschaft*, Gutachten zum Thema: Probleme der Wohnungswirtschaft (Studien-Reihe Nr. 35) (1982), S. 7.

<sup>75</sup> Diese pauschale Betrachtungsweise, die auch aus statistischer Sicht umstritten ist, ist insofern problematisch, als daß sie Aspekte wie Wohnfläche, Wohnstandard usw. unberücksichtigt läßt, von regionalen Disparitäten ganz abgesehen. Offenkundig wird die mangelhafte Eignung dieser quantitativen Versorgungsziffer zur Beurteilung der Situation am Wohnungsmarkt beim Vergleich BRD - DDR. Während beispielsweise die Anzahl der Wohnungen je 1.000 Einwohner nahezu identisch ist (Vgl. Kapitel D, Abschnitt I hier insbesondere den Abschnitt I.2), - BRD 1987: 430; DDR 1989: 426 -, sind die Wohnungen in den alten Bundesländern etwa um ein Drittel größer (86qm) als in den neuen Bundesländern (65qm). Die Wohnfläche je Einwohner betrug 1989 in der ehemaligen DDR 28 qm und in Westdeutschland rund 35 qm. Besonders deutlich werden die Unterschiede hinsichtlich der Ausstattung. Vgl. hierzu *Henkel/Mern* (1992), S.13-16.

<sup>76</sup> Vgl. hierzu detailliert *Wullkopf* (1982), S. 11-25 und *Wollmann* (1983), S. 92-106.



Vor diesem Hintergrund wurde in dieser Phase eine Wohnungspolitik der „Markttöffnung“ und der „Dezentralisierung“ betrieben; wobei die Grundaufgabe der Wohnungs(bau)politik mehr dem Markt überlassen werden sollte. Das GEWOS beschreibt das wohnungspolitische Instrumentarium dieser Zeit folgendermaßen:

„Lockerung des Mietrechts, Förderung der Wohnungseigentumsbildung, (...) Aufhebung der Steuerbefreiung für gemeinnützige Wohnungsbaunternehmen und die weitere Verringerung der Förderung des sozialen Wohnungsbaus im Neubau wie im Bestand. Durch Änderungen im Städtebau- und Planungsrecht wurden Kompetenzen vom Bund auf die Länder übertragen.“<sup>77</sup>

Den Auftakt der neuen wohnungspolitischen Phase bildete das Gesetz zur Förderung von Wohnungseigentum und Wohnbesitz im sozialen Wohnungsbau, das am 23.3.1976 verabschiedet wurde.<sup>78</sup> Mit diesem sog. Wohnbesitzgesetz wurde ein erneuter Versuch unternommen, das bisher nicht realisierte Ziel der breiten Streuung von Wohneigentum zu erreichen, denn die Wohneigentumsquote im Wohnungsbestand war seit dem Inkrafttreten des Zweiten Wohnungsbaugesetzes sogar gesunken, von 38 % (1956) auf 36 % (1972)<sup>79</sup>. Besonders gering war immer noch der Anteil der Haushalte in eigenen Wohnungen in den unteren Einkommensschichten.<sup>80</sup> Für die neue vermögenspolitische Initiative im Bereich der Wohnungspolitik war die Feststellung mitverantwortlich, daß die Förderung des sozialen Wohnungsbaus statt zu der vom Gesetzgeber angestrebten breiteren Streuung von Wohnvermögen<sup>81</sup> vielmehr zu einer einseitigen Vermögensansammlung, insbesondere bei den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, geführt hatte. Ein weiterer Grund war das verteilungspolitische Problem, welches die aus den hohen Bau- und Bodenpreiserhöhungen resultierenden erheblichen Wertzuwächse beim Immobilienvermögen, also die Umverteilung zugunsten der Haus- und Grundeigentümer, mit sich brachten.

Durch das Wohnbesitzgesetz wurden zahlreiche Änderungen und Ergänzungen in das Zweite Wohnungsbaugesetz eingefügt, die auf die Steigerung der Eigentumsquote im sozialen Wohnungsbau abzielen.<sup>82</sup> Ziel war es einmal, die Familienheime und Eigentumswohnungen des sozialen Wohnungsbaus be-

<sup>77</sup> GEWOS (1990), S. 247.

<sup>78</sup> In: BGBl. I, S. 737.

<sup>79</sup> Vgl. GEWOS (1978), S. 27.

<sup>80</sup> Vgl. hierzu *Schneider/Kornemann* (1977), S. 54.

<sup>81</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen zur dritten Phase der Wohnungspolitik in diesem Kapitel, Abschnitt II.2.c)

<sup>82</sup> Einen Überblick über die Neuregelung gibt z.B.: *Gutekunst* (1976), S. 380 ff.

vorzugt zu fördern und dabei die besonderen Schwierigkeiten zu berücksichtigen, die einkommensschwächere Haushalte bei der Wohnungseigentumsbildung haben. Zum anderen soll die neue Vermögensform der Wohnbesitzwohnung zur Realisierung des Zieles „für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum zu schaffen“ (§ 1) beitragen. Für besonders wichtig wurde hierbei die Bestimmung erachtet, daß die öffentlichen Mittel zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus überwiegend für die Eigentumsförderung zu verwenden sind. Außerdem wurde die für die Bewilligung öffentlicher Mittel erforderliche Eigenkapitalquote reduziert, und insofern der Schwierigkeit der Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen, auch aufgrund der hohen Bau- und Bodenpreise, das zum Erwerb eines Eigenheimes notwendige Eigenkapital anzusparen, Rechnung getragen. Zum anderen enthält das Wohnbesitzgesetz Regelungen zur Erleichterung der Vor- und Zwischenfinanzierung des Eigenkapitals. Hierdurch wird es möglich, das beim Erwerb von Wohneigentum fehlende Eigenkapital nachzusparen (sog. Mietkauf).

Kernstück des neuen Gesetzes waren die Vorschriften über den Wohnbesitz. Damit ist ein Dauerwohnrecht an einer mit öffentlichen Mitteln geförderten Sozialwohnung gemeint, welches mit einer Beteiligung an einem Immobilienfonds verbunden ist, zu dessen Vermögen die Wohnung gehört.<sup>83</sup>

Ein Vorteil des neuen Rechtsinstitutes des Wohnbesitzes, der vor allem für die einkommensschwächeren Haushalte relevant ist, ist in dem im Vergleich zum Erwerb von Eigentümerwohnungen im Normalfall geringeren Eigenkapital zu sehen.<sup>84</sup> Der Wohnbesitz stellt aber auch ein relativ kompliziertes rechtliches Gebilde dar, und ist daher schwer durchschaubar. Der Hauptnachteil dieser neuen Form der Wohnvermögensbildung besteht darin, daß hier lediglich ein Anteil an einem Immobilienvermögen erworben, nicht aber individuelles Eigentum an einer Wohnung begründet wird. Die Verfügungsbefugnisse sind bei einer Wohnbesitzwohnung erheblich geringer als bei einer Eigentumswohnung.<sup>85</sup> Aus diesem Grund ist der Erwerb von Wohnbesitz nicht

---

<sup>83</sup> Das Dauerwohnrecht an dieser sog. Wohnbesitzwohnung wird in einem „Wohnbesitzbrief“ beurkundet, der zugleich die Beteiligung an dem Fondsvermögen bestätigt. Für die Einräumung des Wohnbesitzes sind bis zu 15 % der auf die Wohnung entfallenden Baukosten aufzubringen. Dieser Betrag kann auch nachgespart werden. Im übrigen hat der Inhaber des Wohnbesitzbriefes für die Wohnungsnutzung die zulässige Kostenmiete des sozialen Wohnungsbaus zu zahlen, da die Wohnbesitzwohnung rechtlich eine Mietwohnung ist. Frühestens nach Ablauf von sieben Jahren kann die Mietwohnung in eine Eigentumswohnung gewandelt werden.

<sup>84</sup> Vgl. auch *Gutekunst* (1976), S. 386.

<sup>85</sup> Z.B. wird grundsätzlich nur Eigennutzung und keine Vermietung gestattet. Die Verwaltung der Wohnbesitzwohnung erfolgt durch die Fondsverwaltung, eine Mitwirkung der Wohnbesitzer ist im Gesetz nicht vorgesehen.

von besonderem Interesse, und er erlangte auch kaum praktische Bedeutung. Von wachsender Attraktivität hingegen war die Umwandlungen von älteren Mietwohnungen in Eigentumswohnungen. Sie verdient als Möglichkeit zur Erreichung einer breiten Streuung von Wohneigentum vor allem aus zwei Gründen besondere Beachtung<sup>86</sup>:

Es werden hier im allgemeinen relativ preiswerte Wohnungen veräußert, die von Beziehern niedriger Einkommen eher erworben werden können als die erheblich teureren Neubauwohnungen, die Gegenstand des Wohnbesitzgesetzes sind.

Außerdem ist allein dadurch, daß ein größerer Teil der neu gebauten Wohnungen von den Wohnungsnutzern gekauft wird, eine höhere Eigentumsquote im gesamten Wohnungsbestand nur sehr langsam zu realisieren.<sup>87</sup>

Wesentlich zur Praxis der Umwandlung der Sozialwohnungen in Eigentumswohnungen hat das Gesetz über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude vom 11.7.1977<sup>88</sup> beigetragen. Dieses Gesetz baute die steuerliche Diskriminierung des Erwerbs von älteren Wohnungen zur Eigennutzung ab. Durch dieses Gesetz wurden Sonderabschreibungsmöglichkeiten nach § 7b Einkommensteuergesetz und die Vergünstigungen bei der Grunderwerbsteuer, mit denen vorher lediglich der Wohnungsneubau zwecks Steigerung des Wohnungsangebotes gefördert wurde, auf den Kauf von Eigentümerwohnungen aus dem Bestand ausgedehnt. Wegen der gestiegenen Nachfrage wurden auch die erwarteten Verkaufserlöse höher geschätzt, und somit stieg auch die Verkaufsbereitschaft an. Im Bereich der Sozialwohnungen wirkte sich außerdem die Verknappung öffentlicher Wohnungsbaumittel positiv auf die Umwandlungsbereitschaft von Wohnungsunternehmen aus, die durch den Verkauf von Wohnungen aus dem Bestand Finanzierungsmittel für den Neubau von Wohnungen freisetzen wollten, um so fehlende öffentliche Mittel zu substituieren.

Die zunehmende Veräußerung von Mietwohnungen rief aber auch - vor allem bei den Mietern der Sozialwohnungen - starke Kritik hervor. Sie befürchteten Kündigungen ihrer Mietverhältnisse für den Fall, daß sie ihre Wohnungen nicht kaufen wollten. Dies veranlaßte den Gesetzgeber, den Mieterschutz bei Umwandlungen von Mietwohnungen des sozialen Wohnungsbaus in Eigen-

---

<sup>86</sup> Letztendlich ist diese Umwandlung deshalb von Bedeutung, da die Umwandlung von Sozialmietwohnungen in Wohnungseigentum ein besonders geeigneter Weg der Überführung miet- und belegungsgebundener Wohnungsbestände in eine marktwirtschaftliche Ordnung darstellt.

<sup>87</sup> Vgl. Heuer (1979), S. 144.

<sup>88</sup> In: BGBl. I, S. 1213.

tumswohnungen zu verschärfen, um damit verbundene Nachteile möglichst zu vermeiden. So wurde durch das Wohnungsbauänderungsgesetz 1980<sup>89</sup> u.a. geregelt, daß eine Kündigung des von der Umwandlung betroffenen Mieters durch den Erwerber der Wohnung während der Dauer der Sozialbindung auch bei Eigenbedarf ausgeschlossen ist. Darüber hinaus wurde eine bestimmte Mitteilungspflicht dieses Hauseigentümers, der Wohnungen in Eigentumswohnungen umwandeln will, gegenüber der zuständigen Behörde eingeführt, die ihrerseits die Mieter und die Erwerber über die Rechtsfolgen zu unterrichten hat.<sup>90</sup>

Die qualitative Neuorientierung der Wohnungspolitik fand nicht nur in einer Intensivierung der vermögenspolitischen Anstrengungen, sondern auch in einer verstärkten Modernisierungsförderung ihren Niederschlag. Nachdem Modernisierungen von Wohnungen bereits im Rahmen des Bund-Länder-Modernisierungsprogrammes und von Programmen der Länder gefördert worden waren, wurde mit dem Wohnungsmodernisierungsgesetz vom 23.8.1976<sup>91</sup> hierfür eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Als direkte Hilfe zur Modernisierung sah das Gesetz staatliche Zuschüsse und zinsgünstige Darlehen, hauptsächlich in Form von Aufwendungszuschüssen und -darlehen, außerdem aber auch die Möglichkeit von staatlichen Bürgschaften vor.

Ziel des Wohnungsmodernisierungsgesetzes war es, die unzulängliche Ausstattung vor allem der von einkommensschwächeren Haushalten bewohnten Wohnungen den allgemein gestiegenen Ansprüchen an die Wohnungsqualität anzupassen. Aus diesem Grund setzte das Gesetz zwar eine wesentliche Wohnungsverbesserung voraus, es untersagte aber die Förderung besonders aufwendiger Modernisierungsmaßnahmen und bestimmte, daß die Subventionen bei den modernisierungsbedingten Mieterhöhungen zu berücksichtigen seien. Um eine nachhaltige Qualitätsverbesserung von Wohnvierteln zu gewährleisten, legte das Gesetz außerdem fest, daß ein großer Teil der öffentlichen Mittel schwerpunktmäßig in Gebieten mit einem hohen Anteil modernisierungsbedürftiger Wohnungen sowie einem hohen Anteil einkommensschwacher bzw. kinderreicher Wohnparteien einzusetzen sei. Das Wohnungsmodernisierungsgesetz wurde in Anbetracht steigender Energiekosten am 12.7.1978 neu

---

<sup>89</sup> Gesetz zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes und des Zweiten Wohnungsbaugesetzes vom 20.2.1980. In: *BGBI. I*, S. 159.

<sup>90</sup> Außerdem wurde vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ein Informationsblatt verbreitet, welches die Mieter in Sozialwohnungen über ihre Rechte bei einer Umwandlung unterrichten sollte. Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 32/80 vom 22.4.1980.

<sup>91</sup> Gesetz zur Förderung der Modernisierung von Wohnungen (Wohnungsmodernisierungsgesetz - WoModG) vom 23.8.1976. In: *BGBI. I*, S. 2429.

gefaßt; es regelt seitdem auch die Förderung von energiesparenden Investitionen.<sup>92</sup>

Das stärkere Engagement der Wohnungspolitik im Bereich der Wohnungsmodernisierung resultierte einmal daraus, daß das Wohnungsdefizit abgebaut worden war, und hierdurch das Problem der nicht mehr ausreichenden Qualität vieler älterer Wohnungen an Bedeutung gewonnen hatte. Hauptsächlich jedoch war das größere Interesse an Modernisierungen auf städtebaupolitische Gründe zurückzuführen. Durch die staatliche Unterstützung von Modernisierungsinvestitionen sollte ein weiterer Abbruch erhaltenswerter Wohnhäuser und eine weitere Umwidmung von Wohnflächen in den Stadtkernen verhindert und damit der Zerstörung der gewachsenen innerstädtischen Strukturen entgegengewirkt werden.<sup>93</sup>

Auch die knapper werdenden öffentlichen Mittel veranlaßten die Wohnungspolitik, das Gewicht von der Neubauförderung auf die Modernisierungsförderung zu verlagern, denn die notwendige Verbesserung der qualitativen Wohnungsversorgung der einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen konnte auf diese Weise kostengünstiger erreicht werden.<sup>94</sup>

In der Mitte der 70er Jahre kam es zu einem beträchtlichen Anstieg der Investitionen in den Wohnungsbestand.<sup>95</sup> Dies war allerdings weniger eine Folge der direkten Modernisierungsanreize, als vielmehr der steuerlichen Vergünstigungen bei Modernisierungen und vor allem der Bestimmungen über die Begrenzung von Mieterhöhungen sowie der Modernisierungsregelungen des Zweiten Wohnraumbekundigungsschutzgesetzes. Modernisierungsinvestitionen waren dadurch attraktiv geworden, daß die Kosten bis zu 14 % ohne weiteres auf die jährliche Miete umgelegt oder die Mieten für die renovierten Wohnungen auf das für besser ausgestattete Wohnungen übliche Niveau angehoben werden konnten. Außerdem konnte der Wohnungseigentümer im Falle eines Auszuges des Vormieters und bei Neuvermietung sonst nicht erzielbare Mieterhöhungen vornehmen. Die aus den Modernisierungen resultierenden Miet-

---

<sup>92</sup> Gesetz zur Förderung der Modernisierung von Wohnungen und von Maßnahmen zur Einsparung von Heizenergie (Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz – ModEnG), vgl. *BGBI. I*, S. 993.

<sup>93</sup> Ähnliche Ziele finden sich bei der Wohnungspolitik für Ostdeutschland. Daher wird in Kapitel V, in dem die Wohnungspolitik für Ostdeutschland analysiert und Verbesserungsvorschläge erarbeitet werden, die Wohnungsmodernisierung und deren Förderung detailliert dargestellt und untersucht. Vgl. Kapitel E, Abschnitt II.1.b).

<sup>94</sup> Im Gegensatz zu Neubaugebieten entfallen in den älteren Stadtvierteln auch die Kosten für die Infrastruktur.

<sup>95</sup> Vgl. *Müller-Heine* (1984), S. 51.

erhöhungen waren für viele der bisherigen, i.d.R. einkommensschwächeren Mieter nicht mehr tragbar.<sup>96</sup>

Das Problem der Modernisierungsverdrängung hat den Gesetzgeber dazu veranlaßt, eine Einschränkung der Duldungspflicht der Mieter bei Modernisierungsmaßnahmen vorzunehmen. Die Mieter können jetzt Modernisierungen ihrer Wohnungen ablehnen, wenn diese über das übliche Maß hinausgehen und beträchtliche Mieterhöhungen zu erwarten sind.<sup>97</sup>

#### *h) Achte Phase (1980-1989) - Mehr Marktwirtschaft im Wohnungswesen*

Mitte der 80er Jahre konnte angesichts des erreichten Versorgungsgrades, der weitgehenden Stagnation der Wohnbevölkerung und eines nur noch geringen Wachstums der Zahl der Haushalte der Wohnungsmarkt als weitgehend gesättigt angesehen werden. Dies schlug sich auf den einzelnen Teilmärkten in sinkenden Verkaufspreisen nieder.<sup>98</sup> Die staatliche Förderung insbesondere des Sozialen Wohnungsbaus wurde gezielt verringert. Zunächst deutete auf die stärker marktwirtschaftlich ausgerichtete Wohnungspolitik die Lockerung der Mietpreis- und Belegungsbindungen für Sozialwohnungen durch das Wohnungsbauänderungsgesetz vom 20.2.1980<sup>99</sup> hin. Dieses Gesetz hat die sog. Nachwirkungsfrist für die bei Sozialwohnungen bestehenden Bindungen hinsichtlich Miethöhe und Belegung, die vorher bei freiwilliger vorzeitiger Rückzahlung der öffentlichen Baudarlehen zehn Jahre betrug, auf acht Jahre verkürzt und in bestimmten Fällen sogar vollständig beseitigt (bei Wohnungen, die z.Zt. der Rückzahlung nicht vermietet sind oder von Mietern bewohnt werden, deren Einkommen die für Sozialwohnungen geltende Grenze um mehr als 25 % übersteigt, und bei Wohnungen, für die das öffentliche Baudarlehen nicht mehr als 3.000 DM beträgt). Durch diese Neuregelung der

---

<sup>96</sup> Auch die nach dem Wohnungsmodernisierungsgesetz bzw. Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz geförderten Modernisierungen führten nicht selten wegen der erheblichen Kosten, die mit den vom Gesetz geforderten wesentlichen Wohnungsverbesserungen verbunden sind, zu Mietsteigerungen, die von den bisherigen Mietern trotz Berücksichtigung der Subventionen bei der Mieterhöhung und trotz Wohngeld als zu hoch angesehen wurden.

<sup>97</sup> Diese Vorschrift wurde ins Bürgerliche Gesetzbuch aufgenommen und gilt für alle Modernisierungen - also nicht nur für die direkt subventionierten; vgl. Gesetz zur Erhöhung des Angebotes an Mietwohnungen vom 20.12.1982; in: *BGBI. I*, S. 1912.

<sup>98</sup> Vgl. *Monatsbericht der Deutschen Bundesbank*, April 1996, S. 21.

<sup>99</sup> Gesetz zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes und des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (Wohnungsbauänderungsgesetz 1980 - WoBauÄndG 1980) vom 20.2.1980, in: *BGBI. I*, S. 159.



Bindungsfristen sollte dem Wohnungseigentümer ein Anreiz zur vorzeitigen Rückzahlung der öffentlichen Baudarlehen gegeben werden.

Die Initiatoren des Wohnungsbauänderungsgesetzes betrachteten dieses als einen ersten Schritt zur Überführung des Sozialwohnungsbestandes in marktwirtschaftliche Verhältnisse. Vor allem wegen der verteilungspolitischen Mängel des sozialen Wohnungsbaus befürworteten sie eine Liberalisierung in diesem Bereich.

In erster Linie dachte man hierbei an das Problem der Fehlbelegung, das sich daraus ergibt, daß noch viele Familien in Sozialwohnungen leben, obwohl ihr Einkommen inzwischen die für die Wohnberechtigung festgesetzte Grenze überschritten hat. Auf der anderen Seite bemühen sich zahlreiche subventionsberechtigte Familien vergeblich um eine Sozialwohnung.

Auch innerhalb des subventionsberechtigten Personenkreises bringt der soziale Wohnungsbau unbefriedigende Verteilungswirkungen mit sich. Die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Markt für Sozialwohnungen geht zu Lasten der wirtschaftlich und sozial schwächsten unter den anspruchsberechtigten Haushalten, da die Wohnungen vorzugsweise an Familien mit - innerhalb des niedrigen, festgesetzten Einkommens - relativ hohem Einkommen und wenigen Kindern vermietet werden. Außerdem richtet sich die Miethöhe nicht nach der jeweiligen Mietzahlungsfähigkeit der Sozialmieter, sie ist also einkommensunabhängig.

Ein weiteres Problem der Sozialwohnungen ist die sog. Mietpreisverzerrung im Bestand. Gemeint sind damit das über die Wohnwertunterschiede hinausgehende Mietpreisgefälle von neueren zu älteren Wohnungen, welches aus der Orientierung der Mieten an den jeweiligen Baukosten („Kostenmiete“) resultiert.<sup>100</sup> Haben Wohnungen ältere Förderungsjahrgänge, so sind die Mieten i.d.R. erheblich niedriger, als bei später gebaute Wohnungen mit ansonsten gleicher Qualität, da sie sich an den Kosten des jeweiligen Objektes zum jeweiligen Zeitpunkt orientieren. Die Sozialmiete spiegelt überdies die Qualität der Wohnung nicht hinreichend deutlich wieder.

Es erfolgte in den Jahren 1984-1986 ein massiver Rückzug des Bundes aus der Förderung des Sozialen Mietwohnungsbaus. Während 1983 noch 50.000

---

<sup>100</sup> Es würde sich dann nicht verteilungspolitisch negativ auswirken, wenn die preiswerteren älteren Sozialwohnungen von den einkommensschwächeren Haushalten genutzt würden, aber gerade umgekehrt werden diese Wohnungen zum großen Teil von einkommensmäßig besser gestellten Familien bewohnt, während junge Familien mit relativ niedrigem Einkommen überwiegend auf die teuren Neubauwohnungen angewiesen sind.

Mietwohnungen gefördert wurden, waren es 1987 nur noch 12.700.<sup>101</sup> Mit dem Ende des Neubaus von Sozialmietwohnungen geht aber gleichzeitig die Erosion der alten Bestände einher. Nach Berechnung des DIW werden von den maximal 3,5 Millionen Sozialwohnungen, die im Moment noch bestehen, im Jahr 2000 zwei Drittel planmäßig oder durch vorzeitige Rückzahlung der öffentlichen Mittel entbunden sein.

Die Liberalisierungsmaßnahmen wurden überwiegend aus zwei Gründen kritisiert:<sup>102</sup> Zum einen befürchtete man eine beträchtlich Fehlsubventionierung zugunsten der Vermieter. Die staatlichen Subventionen könnten bei vorzeitiger Freistellung der Sozialwohnungen von der Mietpreis- und Belegungsbindung nur z.T. über vergleichsweise niedrige Mieten an den zu begünstigenden Haushalt weitergegeben werden. Allerdings besteht die Möglichkeit, die erzielten Gewinne der Vermieter durch eine Ausgleichszahlung abzuschöpfen. Zum anderen rechnete man mit einer erheblichen Mieterhöhung vor allem für die älteren Sozialwohnungen und somit mit einer Verschlechterung der Wohnungsversorgung hauptsächlich der einkommensschwachen und kinderreichen Familien. Dieser Kritik ist entgegenzuhalten, daß gerade die älteren Sozialwohnungen eine hohe Fehlbelegungsquote aufweisen. Deshalb stellt die Verteuerung der älteren Sozialwohnungen vielmehr für den Fehlbeleger einen Anreiz dar, sich eine neue, qualitativ bessere Wohnung zu suchen. Außerdem sei in diesem Zusammenhang auf das Wohngeld verwiesen, dessen Aufgabe es ist, die Mietbelastung für eine angemessene Wohnung für Bezieher niedriger Einkommen auf eine tragbare Höhe zu begrenzen.

Die regierende SPD-FDP-Koalition ließ zwar aufgrund des Wohnungsüberschusses, den die Statistik seit 1976 auswies, eine gewisse Lockerung der Bindungen für Sozialwohnungen zu, doch strebte sie damit noch keine generelle Änderung des Förderungssystems, im Sinne einer grundsätzlichen Verlagerung von der Objekt- zur Subjektförderung an. Hingegen betonte die Bundesregierung, daß die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zwecks Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum zu tragbaren Mieten weiterhin die Hauptaufgabe der Wohnungspolitik sein müsse.<sup>103</sup>

Ende 1981 wurde das Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen<sup>104</sup> erlassen, welches die verteilungspoliti-

<sup>101</sup> Vgl. Bärsch/Novy (1989), S. 271.

<sup>102</sup> Vgl. hierzu vor allem *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (1979), S. 1 f.

<sup>103</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des Bundesrates, *Bundestagsdrucksache 8/1769* vom 3.5.1978, S. 24.

<sup>104</sup> Art. 27 des Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur vom 22.12.1981, in: *BGBI. I*, S.1542.



schen Mängel der Objektförderung kompensieren sollte. Die wichtigste Maßnahme dieses Gesetzes ist die sog. Fehlbelegungsabgabe. Die entsprechende Regelung besagt, daß von denjenigen Mietern in Sozialwohnungen, deren Einkommen die für die Wohnberechtigung geltenden Einkommensgrenzen um mehr als 20 % übersteigen, die nach dem Ausmaß dieser Einkommensüberschreitung und nach der Wohnungsgröße gestaffelten Abgaben zum Ausgleich der Fehlsubventionierung erhoben werden können.<sup>105</sup> Durch die Fehlbelegungsabgabe sollten nicht nur ungerechtfertigte Subventionsvorteile ausgeglichen werden, sondern auch zusätzliche Finanzierungsmittel für den Bau neuer Sozialwohnungen gewonnen werden.<sup>106</sup> Außerdem sollten die mehrverdienenden Mieter veranlaßt werden, ihre Wohnungen für einkommensschwächere Haushalte freizustellen.

Ferner ließ der Gesetzgeber den Abbau von Zinssubventionen für ältere Sozialwohnungen bis zu einem bestimmten Umfang zu, womit er der Tatsache Rechnung trug, daß in älteren Sozialwohnungen relativ viele, nicht mehr subventionsberechtigte Mieter wohnen.

Die CDU/CSU-FDP-Koalition, die seit dem Herbst 1982 in der Bundesrepublik Deutschland regiert, hat die 1980 begonnene marktwirtschaftliche Reform im Bereich des sozialen Wohnungsbaus ebenfalls nur halbherzig fortgeführt.<sup>107</sup>

Im Gegensatz zu der Verstärkung der Objektförderung weisen die durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen vom 20.12.1982<sup>108</sup> vorgenommenen Änderungen des Mietrechts in die marktwirtschaftliche Richtung. Dieses Gesetz hat die Anfang der siebziger Jahre eingeführten Beschränkungen der Kündigungs- und Mieterhöhungsbefugnisse der Vermieter gelockert und hierdurch der Vertragsfreiheit auf dem Wohnungsmarkt wieder mehr Raum geschaffen. Anlaß für die Novellierung der Mieterschutzbe-

---

<sup>105</sup> Die Ausgleichszahlung beträgt monatlich pro Quadratmeter Wohnfläche 0,50 DM (1,25 DM, 2,00 DM) bei Überschreitung der Einkommensgrenze um 20% (35%, 50%). Eine Differenzierung nach Alter und Qualität der Wohnungen ist nicht vorgesehen. Bei Eigentümerwohnungen ist die Abgabe nicht zu leisten.

<sup>106</sup> Das Gesetz enthält eine Zweckbindung des Aufkommens aus den Ausgleichszahlungen zur Förderung des Baus von Sozialwohnungen in Gemeinden mit erhöhtem Wohnungsbedarf und für sog. Problemgruppen.

<sup>107</sup> Man könnte es sogar als Rückschritt verstehen, daß die Bundesregierung Ende 1982 in das sog. wohnungspolitische Sofortprogramm zur Schaffung von mehr Wohnungen und neuen Arbeitsplätzen eine *zusätzliche* Subventionierung des sozialen Wohnungsbaus aufnahm. Diese sollte sowohl dem Neubau von Mietwohnungen in Ballungsgebieten als auch der Eigentumsbildung zugute kommen.

<sup>108</sup> In: *BGBI. I*, S. 1912.

stimmungen waren die Engpässe in der Wohnungsversorgung, die in einigen Großstädten - vor allem aufgrund des verringerten Wohnraumangebotes - neu aufgetreten waren. Diese Novellierung kam einem Eingeständnis gleich, daß sich die Bestimmungen des Wohnraumkündigungsschutzgesetzes ungünstig auf die Wohnraumversorgung auswirkten.

Das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen hat zum einen die Möglichkeit zu sog. Staffelmietvereinbarungen eingeräumt, und zwar nicht nur für Neubauwohnungen, sondern auch für ältere Wohnungen. Nach dieser Regelung können Mieter und Vermieter jetzt von vornherein periodische Mieterhöhungen vereinbaren. Allerdings nur für einen Zeitraum von höchstens zehn Jahren. Darüber hinausgehende Mieterhöhungen sind dann nicht mehr möglich. Zusätzlich läßt das Gesetz sog. Zeitmietverträge zu, die für höchstens fünf Jahre abgeschlossen werden können. Außerdem wurde zwecks Erleichterung von Mieterhöhungen das sog. Vergleichsmietenverfahren vereinfacht. Von Bedeutung ist hierbei, daß der Vermieter zur Begründung einer Mieterhöhung jetzt auch Vergleichsmieten aus seinem eigenen Wohnungsbestand nennen darf, und zum anderen ist die Bezugnahme auf einen Mietspiegel zur Begründung der Mieterhöhung ausreichend, wenn die verlangte Miete innerhalb der dort angegebenen Mietspannen liegt.<sup>109</sup>

Diese Mietrechtsänderungen führten gemäß ihrer Intention tatsächlich zu einer Angebotsausweitung auf dem Wohnungsmarkt. Dies kann damit begründet werden, daß einerseits die hierdurch eröffnete Möglichkeit zu vorübergehenden Mietverhältnissen den leerstehenden Wohnraum verringert. Andererseits verbessern sowohl die Staffelmietvereinbarungen als auch die für Mieterhöhungen geschaffenen Erleichterungen die Ertragserwartungen der Vermieter und potentiellen Bauherren und wirken sich damit steigernd auf das Wohnungsangebot aus. Längerfristig ist aufgrund des größeren Wohnungsangebotes auch mit mietspreisdämpfenden Effekten zu rechnen, wobei es vorübergehend zu einem Anstieg der Mieten kommt, der die vorher nur relativ geringeren Mietsteigerungen ausgleichen soll. Zu weiteren Änderungen kam es nicht, die Grundstrukturen von Mietpreisrecht und Kündigungsschutz wurden nicht angetastet. Hier wurden politische Schranken der marktwirtschaftlichen Strategie deutlich.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Vorher war i.d.R. eine besondere Begründung notwendig, wenn die verlangte Miete über dem Mittelwert der im Mietspiegel angegebenen Mietspannen lag.

<sup>110</sup> Bereits die vollzogenen Änderungen führten bei den Mietern zu Beunruhigungen, zumal die Sozialdemokraten es natürlich nicht versäumten, die Mietenfrage als Wahlkampfthema für die Hamburger Bürgerschaftswahlen im Dezember 1982 zu nutzen. Vgl. *Jaedicke/Wollmann* (1990), S. 216.

Stärkere Anreizwirkungen auf das Wohnraumangebot hätte es geben können, wären die Mieterschutzbestimmungen vollständig aufgehoben worden. Außerdem wäre erst hierdurch die Ungleichbehandlung von Mietern in bestehenden Mietverhältnissen und von Mietern, die eine Wohnung suchen, bzw. von Mietern, die häufig umziehen, beseitigt.<sup>111</sup>

Einen wohnungspolitischen Handlungsbedarf wurde von der Bundesregierung in dieser Periode auch im Bereich der Förderung des Erwerbs von selbstgenutzten Wohnungen gesehen. Die Wohneigentumsquote sollte beträchtlich erhöht werden. Dies wurde nicht nur aus sozial- und gesellschaftspolitischen Gründen für wünschenswert erachtet sondern auch, weil hierdurch der Mietwohnungsmarkt und die öffentliche Hand entlastet würden.<sup>112</sup> Neben den direkten Hilfen zur Wohneigentumsbildung und der Bausparförderung wurden in der praktischen Wohnungspolitik vor allem steuerliche Erleichterungen beim Erwerb von selbstgenutzten Eigenheimen und Eigentumswohnungen geschaffen.

Der marktwirtschaftliche Kurs wurde auch dort nicht so ernst genommen, wo es um das traditionelle Lieblingskind der Wohnungspolitik der Union, die Eigentumsförderung, ging. Positionen, die auch hier ungerechtfertigte Markteingriffe kritisierten,<sup>113</sup> blieben in der Minderheit. Die Mehrheit wollte die Eigentumsförderung nicht nur fortsetzen, sondern noch verstärken.<sup>114</sup> Um den Anreiz zum Eigenheimbau zu vergrößern, ist bereits 1982 im Rahmen des sog. wohnungspolitischen Sofortprogrammes die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen vom steuerpflichtigen Einkommen erweitert worden.

Für die Jahre 1983 und 1984 legte die Bundesregierung ein „Sonderprogramm zur Belebung des sozialen Wohnungsbaus und der Baunachfrage“ auf. Der Bund stellte insgesamt zwei Milliarden DM an zusätzlichen Förderungs-

---

<sup>111</sup> Vgl. hierzu auch *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft*, Gutachten zum Thema: Probleme der Wohnungswirtschaft S. 45.

<sup>112</sup> Vgl. hierzu Pressemitteilung des *Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* 54/83 vom 23.9.1983.

<sup>113</sup> Vgl. vor allem *Biedenkopf/Miegel* (1978).

<sup>114</sup> Prägnant wurden die Grundlinien der Wohnungspolitik der Union von ihrem Abgeordneten Jahn zusammengefaßt: „(...) das Konzept der sozialen Marktwirtschaft kann in fünf Punkten umrissen werden. Erstens. Vorrang für die Förderung selbstgenutzten Wohneigentums. Zweitens. Zulassung von mehr Vertragsfreiheit im Mietrecht. Drittens. Schrittweise Aufhebung der Zweiteilung des Wohnungsmarktes. Viertens. Individuelle Absicherung einkommensschwächerer Haushalte durch das Wohngeld. Fünftens. Konzentration der knappen öffentlichen Mittel des sozialen Wohnungsbaus zur Beseitigung der Marktschwächen.“ *Stenographischer Bericht der Sitzung des Deutschen Bundestags* vom 29.1.1981, S. 716.

mitteln zur Verfügung. Diese Mittel dienten weniger dazu, den traditionellen Sozialmietwohnungsbau zu fördern, sondern sie flossen überwiegend in den weniger hoch subventionierten und daher in seinen Mieten weniger günstigen „zweiten Förderungsweg“ und in Eigentümerwohnungen. Das Programm, das im Widerspruch zu der von den Koalitionsparteien in der Vergangenheit am sozialen Wohnungsbau geübten Kritik stand, kam vor allem aus zwei Gründen zustande: Zum einen bemühte sich die Bundesregierung auf diesem Wege, die kränkelnde Bauwirtschaft zu stützen. Zum anderen wirkten sich die Forderungen der Großstädte nach verstärktem wohnungspolitischen Engagement des Bundes aus, da sie um gewaltige Stimmenpotentiale fürchten mußten. Mit Hilfe des Sonderprogramms wurden 1983 noch einmal mehr als 100.000 Sozialwohnungen gefördert. Danach sanken die Bewilligungszahlen wieder drastisch ab. Seit 1986 stehen Bundesmittel im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus nur noch für Eigentümerwohnungen zur Verfügung. Sollen Mietwohnungen gefördert werden, müssen die Länder und Gemeinden die dafür erforderlichen Mittel vollständig alleine aufbringen. Das Schwergewicht der Wohnungspolitik des Bundes lag in dieser Periode gänzlich auf der Förderung von Eigenheimen, wobei das Ziel der sozialen Treffsicherheit der Förderung in den Hintergrund trat. Veränderungen in der Neubauförderung vollzogen sich ohne nennenswerte öffentliche Aufmerksamkeit. In den Vordergrund der wohnungspolitischen Debatte standen der Skandal um die „Neue Heimat“ und seine Folgen. Er machte deutlich, daß gewerkschaftliche Wohnungsunternehmen durch eine falsche Geschäftspolitik nicht überlebensfähig waren, und sie damit die noch wenige Jahre zuvor selbstbewußt propagierte Idee einer der privatwirtschaftlichen Unternehmensform überlegen gewerkschaftlichen Gemeinwirtschaft<sup>115</sup> in Mißkredit gebracht hatten.

Die realen Wohnungsbauinvestitionen, die auch den wachsenden Aufwand für Maßnahmen zur Modernisierung und Erhaltung des Wohnungsbestandes umfassen, waren 1987 um rund 15 % niedriger als noch zu Beginn des Jahrzehntes und fielen auf den Stand von 1976 zurück. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen sank bis 1988 auf einen Tiefpunkt von knapp 210.000. Dem (1989 bekanntgewordenen) Ergebnis der Wohnungszählung gemäß entfielen 1987 auf 1.000 Einwohner 428 Wohnungen. Mitte der achtziger Jahre änderte sich diese Situation grundlegend. Durch den umfangreichen Zustrom insbesondere von Aussiedlern aus Osteuropa und später von Übersiedlern aus der ehemaligen DDR wuchs die Wohnbevölkerung sprunghaft an.<sup>116</sup> Zusätzliche

---

<sup>115</sup> Vgl. DGB (1980), S. 101-112.

<sup>116</sup> Von 1985 bis 1994 erhöhte sich die Einwohnerzahl in Westdeutschland um 4 ¾ Millionen oder knapp 8% (pro Jahr also fast um 1%), vgl. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank* (3/1995), S. 21.

expansive Impulse gingen von dem anhaltenden Trend zur Bildung von Einpersonenhaushalten aus. Die staatliche Wohnungsbaupolitik reagierte auf den stark wachsenden Wohnraumbedarf mit umfangreichen Fördermaßnahmen.

*i) Neunte Phase (1990-1994) - Wohnungspolitik in Ostdeutschland -  
Von der Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft*

Gegen Ende der 80er Jahre traten signifikante Veränderungen ein, die die Wohnungspolitik herausforderten:

- Die Zahl der Privathaushalte nahm stark zu (Bevölkerungswachstum), im wesentlichen bedingt durch den Zustrom von Aus- und Übersiedlern und Asylbewerbern;
- Durch die deutsche Vereinigung wurde der desolate, weder quantitativ noch qualitativ ausreichende Wohnungsbestand in der ehemaligen DDR dokumentiert.

Die Ergebnisse der letzten umfassenden Gebäude- und Wohnungszählung in der Bundesrepublik Deutschland am 25.5.1987 ergaben, daß in den alten Bundesländern lediglich 26,595 Mio. Wohnungen vorhanden waren, und gegenüber den seit der letzten Zählung vom 25. Oktober 1968 fortgeschriebenen Bestandszahlen ein Minus von rund 1 Mio. Wohnungen (-3,8 %) existiert.<sup>117</sup> Von 1990 bis 1993 hat sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt nochmals verschärft, der Wohnungsbedarf stieg weiterhin an und preiswerter Wohnraum stand immer weniger zur Verfügung. Hinzu kamen die Fehlprognosen der zu erwartenden Wanderungsbewegungen, so daß die Wohnungsversorgung der 3,5 Millionen Menschen, die von 1990 bis 1992 nach Deutschland eingewandert sind, nicht antizipiert wurde.<sup>118</sup> Die durchschnittliche Haushaltsgröße hat sich aufgrund der Altersstruktur und der bestehenden Tendenz zu Single-Haushalten weiter fortgesetzt.

---

<sup>117</sup> Ursächlich hierfür waren aller Wahrscheinlichkeit nach die fehlerhafte Erfassung der Wohnungsabgänge infolge Abriß, Zusammenlegung, Umwidmung usw.

<sup>118</sup> Vgl. *Seeger* (1995), S. 218. Zu den wichtigsten potentiellen Einwanderungsgruppen zählten Deutschstämmige aus der Sowjetunion und anderen Ländern Osteuropas, in geringerem Maße Einwanderer aus anderen EU-Ländern.

*Tabelle 7*  
**Wohnungsbestand und Wohnungsversorgung in den alten  
 und in den neuen Bundesländern**

Wohnungsbestand, Ausstattung, Wohnungsversorgung	Angabe in	Bundesrepublik Deutschland 1987	DDR 1989
Wohnungsbestand insgesamt	1.000	26.280 <sup>119</sup>	7.002
nach Baujahrgängen			
bis 1918	vH	18	40
1919 bis 1948 (BRD)	vH	12	
1919 bis 1945 (DDR)	vH		18
nach 1948 bzw. 1945	vH	70	42
nach Ausstattung mit			
Zentral-/Sammelheizung	vH	75	47
Bad/Dusche	vH	95	82
Innentoilette	vH	98	76
Wasseranschluß	vH	100	96
Wohnfläche insgesamt	Mio qm	2.250	453
Wohnfläche je Wohnung	qm	86	65
Wohnfläche je Einwohner	qm	35	28
Wohnungen je 1000 Einwohner.	Anzahl	430	426

Quelle: Barholmai / Melzer (1991), S. 25

Durch den Nachfragedruck insbesondere in den Ballungsgebieten der alten Bundesländer, durch die stark steigenden Herstellungskosten und die Zuwanderungen wurden nachhaltige Mietsteigerungen ausgelöst. Die „wahren“ Kosten des Wohnens sind stärker in das öffentliche Bewußtsein geraten und haben dazu geführt, daß über differenziertere Mieterhöhungsspielräume und neue Förderungsmodelle nachgedacht wurde.<sup>120</sup>

Die massiven quantitativen aber insbesondere qualitativen Versorgungsdefizite in den neuen Bundesländern sowie ungeklärte Altschulden- und Eigentumsfragen erforderten eine schnelle und effiziente Ausgestaltung der Wohnungspolitik.

<sup>119</sup> Zahlenwert ohne 0,315 Mio. sonstige Wohneinheiten.

<sup>120</sup> Vgl. *Seeger* (1995), S. 219.

Wohnungsneubau existierte nur auf sehr geringem Niveau. Die hohen Mieten am freifinanzierten Markt stehen im Kontrast zur finanziellen Situation der ostdeutschen Bürger, die durch eine fehlende Einkommenssicherheit, drohende Arbeitslosigkeit und ein problematisches gesamtwirtschaftliches Umfeld bestimmt wurde. Diese Faktoren bedeuten eine mögliche Beeinträchtigung der erwarteten Rentabilität aus Investorensicht und Hemmungen bei den Privatisierungsvorgängen.<sup>121</sup> Die Verbesserung der Wohnsituation beschränkte sich zunächst aufgrund der ungeklärten Eigentumsverhältnisse auf die Bestandserhaltung und -verbesserung.<sup>122</sup>

1991 wurde die „Mietenreform Ost“ durch das Bundeskabinett verabschiedet, die vereinfachte Mietfeststellungen und Umlagen, ein einfacheres Wohngeldverfahren und als Investitionsanreiz die Anhebung der Grundmieten ermöglichte. Hiermit sollte gleichzeitig die Bedeutung des Wohnens als Wirtschafts- und gleichermaßen als Sozialgut verdeutlicht werden, denn nur ausreichende Mieten sichern die Instandhaltung, Modernisierung und den Neubau von Wohnungen. Mit der 1. und 2. Grundmietenverordnung (Gmv) vom 1.10.1991 und 1.1.1993 wurden im Konsens mit den Ländern die Grundlagen für eine solide Bewirtschaftung der Wohnungsbestände und für eine Mobilisierung von privatem Kapital für Wohnungsbauinvestitionen geschaffen.<sup>123</sup> Die rd. 2,4 Millionen ehemals volkseigenen Wohnungen waren mit dem Einigungsvertrag in das Eigentum der Kommunen übergegangen, wobei die Zuordnung durch das Vermögenszuordnungsgesetz vom 22.3.1991 und das zweite Vermögensrechtsänderungsgesetz vom 14.7.1992 vereinfacht und beschleunigt wurde. Bezüglich der Altschulden wurde zur Ermöglichung der ersten dringlichen Bestandsinvestitionen mit den kreditgebenden Banken ein Zins- und Tilgungsmoratorium für die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen bis Ende 1993 vereinbart. Die Mieter wurden von einem Altschuldenbeitrag befreit.<sup>124</sup>

<sup>121</sup> Vgl. Pfeiffer/Dübel (1992a), S. 4-7.

<sup>122</sup> Vgl. GdW (1993c), S. 83-85.

<sup>123</sup> Vgl. Steinert (1992), S. 160.

<sup>124</sup> Die derzeitige Altschuldenlösung sieht vor, die Schulden bei 150 DM/m<sup>2</sup> Wohnfläche zu begrenzen. Das Volumen der Kappung beträgt 31 Milliarden von insgesamt 59 Milliarden DM. Der Bund und die Länder übernehmen zwischen dem Auslaufen des Moratoriums und dem Zeitpunkt der Kappung die gesamte Zinslast von ca. sieben Milliarden DM. Im Gegenzug verpflichten sich die Wohnungsunternehmen, bei Inanspruchnahme der Altschuldenhilfe 15 % ihres Bestandes innerhalb von zehn Jahren zu privatisieren. Außerdem besteht für die Länder die Möglichkeit, mit den Wohnungsunternehmen für einen Anteil des durch die Altschuldenlösung begünstigten Wohnungsbestandes Belegungsbindungen zwischen 10 und 20 Jahren zu vereinbaren. Vgl. hierzu Pfeiffer/Dübel (1992a), S. 14-16.



*Tabelle 8*  
**Überführungsschritte für die preisgebundenen Wohnungen**

Teilweise sind Pauschalen und Durchschnittsbeträge eingetragen. Im Einzelfall sind Abweichungen nach unten und oben möglich	Einfachste Altbauwohnung, ohne Zentralheizung und Bad, nicht modernisiert	Normale Altbauwohnung, mit Zentralheizung, ohne erhebliche Schäden, nicht modernisiert	Modernisierte und instandgesetzte Altbauwohnung	Einfamilienhaus modernisiert und instandgesetzt
Alte DDR-Miete <sup>1</sup>	1,-	1,-	1,-	1,-
1. Gmv 1.10.1991	1,-	1,-	1,-	1,-
Bad/Zentralheizung	-	0,15	0,15	0,15
Ab 100000 Einwohner	0,15	0,15	0,15	0,15
nur Außen-WC	0,15	-	-	-
nicht abgeschl. Whg.	- 0,15	-	-	-
Betriebskosten-Umlageverordnung 1.10.1991 <sup>2</sup>	- 0,10	- 0,55	- 0,55	- 0,55
2. Gmv 1.1.1993	1,20	1,20	1,20	1,20
kein Bad	- 0,30	-	-	-
kein Innen-WC	- 0,15	-	-	-
Einfamilienhaus	-	-	-	0,30
Beschaffenheitszuschläge für Dach, Fenster, Fassade je	(0,30)	0,30	0,30	0,30
Beschaffenheitszuschläge 1.1.1994 für Flur/Treppenhaus	(0,30)	0,30	0,30	-
Hausinstallation	(0,30)	0,30	0,30	0,30
Mod.-Zuschläge <sup>3</sup>	-	-	1,15	1,15
Freiwillige Instandsetzungskosten <sup>4</sup>	-	-	(0,60)	(0,60)
Miete insgesamt <sup>5</sup> (ohne Nebenkosten)	2,50 - 4,00	4,45	5,60 - 6,20	5,60 - 6,20
Nebenkosten kalt <sup>6</sup>	1,24	1,60	1,60	1,60
Heizkosten <sup>6</sup>	1,20	1,81	1,81	1,81
Mietbelastung insgesamt	4,94 - 6,44	7,86	9,01 - 9,61	9,01 - 9,61



Ab 1. Juli 1995: Vergleichsmiete Ost für Altbauwohnungen				
Miete insgesamt (ohne Neben- kosten)	2,50 - 4,00	5,12	6,27 - 6,87	6,49 - 7,09
Mietbelastung insgesamt (mit Nebenkosten)	4,94 - 6,84	8,53	9,68 - 10,28	9,90 - 10,50
Ab 1. Januar 1997: Vergleichsmiete Ost für Altbauwohnungen				
Miete insgesamt (ohne Neben- kosten)	2,50 - 4,60	5,34	6,49 - 7,09	6,71 - 7,31
Mietbelastung insgesamt (mit Nebenkosten)	4,94 - 7,04	8,75	9,90 - 10,50	10,12 - 10,72

Alle Zahlen in DM/qm

<sup>1</sup> Durchschnittswert.

<sup>2</sup> Pauschale gemäß Betriebskostenumlageverordnung.

<sup>3</sup> Durchschnittswert laut Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS).

<sup>4</sup> Geschätzt.

<sup>5</sup> Preisspannen abhängig von Umschlag der Beschaffheitszuschläge und freiwillig gezahlten Mieterhöhungen wegen Instandsetzung.

<sup>6</sup> Zentralheizung, Warmwasser, Einzelöfen; Durchschnittswert laut IfS, deutlich höhere Heizkosten in fernbeheizten Wohnungen, durchschnittlich 2,27 DM. Spitzenwerte bis 4 DM und mehr möglich.

Quelle: Jenkins (1996), S. 714.

Die Wohnungsbauinvestitionen in Ostdeutschland sollten durch besonders günstige steuerliche Bedingungen, die durch das Förderale Konsolidierungsprogramm bis Ende 1996 verlängert wurden, angeregt werden. Hierzu zählen die 50%ige Sonderabschreibung in den ersten fünf Jahren für Investitionen in das Privatvermögen und Steuervorteile für selbstnutzende Eigentümer für Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen.<sup>125</sup>

Die zügige Ausgestaltung der Wohnungspolitik in den neuen Bundesländern stellte nicht nur eine besondere Herausforderung für die Wohnungspolitik dar, sondern sie lenkte auch etwas von der Verschärfung der Wohnungsmarktsituation in den alten Ländern ab. Dort riefen soziale Ungerechtigkeiten bei der Vermögens- und Subventionsverteilung sowie wachsende Finanzierungsschwierigkeiten insbesondere bei der Eigentumsbildung die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit hervor.

<sup>125</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht (April 1996), S. 30.

Die weitere Förderung des sozialen Wohnungsbaus auf hohem Niveau wurde als wichtiger Lösungsansatz der anhaltenden Wohnungsknappheit angesehen. Favorisiert wurde nun der dritte Förderweg, da er durch eine größere Vertragsfreiheit zwischen Bauherr und Kommune zusätzliche Investoren mobilisieren kann.<sup>126</sup> Außerdem wurde in dem Beschluß vom 17.10.1991 die Erhöhung des Baukindergeldes vereinbart. Ebenso wurde in dem wohnungspolitischen Konzept der CDU/CSU und der FDP Regierung das Primat deutscher Wohnungspolitik als Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums bestätigt. Jedoch war die Umsetzung der Wohnungsmarktwirtschaft mit der Wiederaufnahme des sozialen Wohnungsbaus und verstärkten Regulierungen, zum Beispiel im Mietrecht, beeinträchtigt worden. Da die stimmberechtigten Bürger mit sich verschlechterndem Wohnungsversorgungsgrad aufmerksamer die wohnungspolitischen Entscheidungen und Auseinandersetzungen verfolgten, wurde der dritte Förderungsweg als eine Art Kompromiß verabschiedet. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus wurde nicht aufgegeben sondern so flexibel und frei vereinbar ausgestaltet, daß das Ziel nach größerer Vertragsfreiheit teilweise erfüllt wurde. Zudem wurde den Wohnungsunternehmen die Möglichkeit gegeben, individuell und direkt die Förderungsbedingungen auszuhandeln und somit auch direkt Einfluß auf die politischen Entscheidungsträger auf der untersten Ebene der Gemeinden auszuüben.<sup>127</sup>

Im politischen Tauschhandel mit der Opposition erklärte man sich bereit, der Reduzierung der Kappungsgrenze, also einer verstärkten Begrenzung der Mieterhöhungsrechte im sozialen Wohnungsbau, zuzustimmen, um andere marktwirtschaftliche Elemente einführen zu können. Aus ökonomischer Sicht ist dies ein Widerspruch zu dem Bekenntnis gegen Mietrechtsverschärfungen. Mit dem Steueränderungsgesetz vom 14.2.1992 wurde die Steuerbegünstigung des selbstgenutzten Wohneigentums nach § 10 e EStG nochmals verbessert. Das Gesetz ermöglichte eine Verlängerung der Nachholung von nicht ausgenutzten Abzugsbeträgen und einen Schuldzinsenabzug über drei Jahre (bis zu maximal 12.000 DM jährlich), der den hohen Zinsen Rechnung tragen sollte. Außerdem wurden die Fördersätze bei Beschränkung auf bestimmte Einkommensgrenzen angehoben.

Am 26.5.1992 wurde das Gesetz zur Begrenzung des Mietanstiegs verabschiedet, in dem die Kappungsgrenze für einen Mietanstieg im Miethöhegesetz von 30 % auf 20 % in drei Jahren reduziert wurde. Die Reduzierung der Kappungsgrenze sahen die Wohnungsunternehmen als Beschränkung der Rentabilität und damit als Ursache für Investitionsattentismus an. Auch die

---

<sup>126</sup> Vgl. *DW* (1991), S. 331 f.

<sup>127</sup> Vgl. *Logos* (1992), S. 75.

deutlichen Verbesserungen für das Recht der Mietfortschreibung wurden nicht als Ausgleich für die Kappungsgrenze von 20 % gewertet.<sup>128</sup> Am 10.7.1992 wurde die Verwaltungs- und Instandhaltungskostenpauschale zum 1.8.1992 angehoben. Hierbei wurden die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Bewirtschaftung preisgebundener Mietwohnungen verbessert, auch wenn die Kostendeckung immer noch unzureichend war.<sup>129</sup>

Im November 1992 wurde das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz verabschiedet, das am 1. Mai 1993 in Kraft trat. Intention dieses Gesetzes ist, Verfahrensbeschleunigungen und eine Verbesserung der Möglichkeiten der Ausweisung von Bauland gesetzlich zu regeln, und die Preisentwicklung auf den Grundstücksmärkten zu mäßigen. Ein Hauptziel war die Verkürzung der Fristen für Bebauungspläne. Die Kernpunkte des Gesetzes waren die Erleichterung und die Beschleunigung im Bau- und städtebaulichen Planungsrecht, die Verkürzung bzw. der Verzicht auf das Raumordnungsverfahren, die Harmonisierung von Bau und Naturschutzrecht und die Aussetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen in den neuen Bundesländern für fünf Jahre. Ebenfalls für Ostdeutschland für fünf Jahre intendiert das Gesetz eine Verkürzung des Rechtsmittelweges in Verwaltungsstreitsachen gegen investive Vorhaben nach dem Baugesetzbuch.<sup>130</sup>

Die ostdeutsche Wohnungswirtschaft befindet sich noch immer in einem Übergangsstadium. Es existieren eigentumsähnliche Rechtsformen am Wohnungsbestand, die eine noch zu geringe Fungibilität aufweisen. Marktgerechte Mietkontrakte, fungible Eigentumsformen und zahlreiche Mieterprivatisierungen stehen noch bevor. Nach Meinung der Expertenkommission der Wohnungspolitik haben die staatlich reglementierten Mieten nicht nur die zügige Überführung in die Wohnungsmarktwirtschaft behindert, sondern es wurde die frühzeitige Lösung einiger Wohnungsversorgungsprobleme noch erschwert.<sup>131</sup>

Die Mietanhebungen zum 1.1.1991, 1.10.1993 und 1.1.1994 in den neuen Bundesländern haben die Ertragslage der ansässigen Wohnungsunternehmen zwar verbessert, und die Überführung in ein Vergleichsmietensystem seit Mitte 1995 ermöglicht, aber die Mietsteigerungen waren zu gering, um die Schere zwischen den Mieten in den alten Bundesländern und in den neuen

<sup>128</sup> Vgl. *GdW* (1993c), S. 6.

<sup>129</sup> Neben Änderungen zum Betriebskostenrecht (Umlagefähigkeit der Wasserurenkosten) enthielt das Gesetz eine Novelle zum Wohneigentumsgesetz, durch die die Umwandlung in älteren Gebäuden durch baurechtliche Erschwerisse technisch fast unmöglich wurde (z.B. durch übertriebene Feuerschutzbestimmungen).

<sup>130</sup> Vgl. *Seeger* (1995), S. 231.

<sup>131</sup> Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995b), S. 195-198.

Bundesländern zu schließen. Außerdem existierten bei der Einführung des Vergleichsmietensystems noch keine relevanten ortsüblichen Vergleichsmieten. Insofern spricht sich auch die Expertenkommission für eine Freigabe der Mieten in bestimmten Bandbreiten und für die Schaffung stabiler Eigentumsverhältnisse aus.<sup>132</sup>

Das Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 wurde am 28.4.1994 vom Deutschen Bundestag verabschiedet und beinhaltet als Kernstück die einkommensorientierte Förderung,<sup>133</sup> bestehend aus einer Grund- (zum Zweck des Erwerbs von Belegungsrechten) und einer Zusatzförderung<sup>134</sup> sowie den dritten Förderungsweg, bei dem eine Begrenzung der Bindungsfristen auf zehn bis 15 Jahre und die Abkehr von der vorgesehen wurden.<sup>135</sup> Die Zusatzförderung soll eine einkommensorientierte Wohnkostenbelastung des jeweiligen Mieters bewirken, und außerdem soll durch die Förderzusage eine Sicherstellung der festgelegten Mietzahlung gewährt werden. Die Förderzusage kann durch Vereinbarung oder Bewilligung erfolgen.<sup>136</sup> Der Bauherr verpflichtet sich im Rahmen dieser einkommensorientierten Förderung, keinen höheren als den festgelegten Mietzins zu verlangen. Die Bundesländer haben durchgesetzt, daß sie die Bundesmittel, die nicht gemäß § 88e WoBauFördG eingesetzt werden, auch für andere Maßnahmen des sozialen Wohnungsbau verwenden können. Damit haben die SPD-regierten Länder weiterhin die Möglichkeit, die Prioritäten auf

---

<sup>132</sup> Der Übergang zu marktgerechten Mieten ist eine der wichtigsten Rahmenbedingungen, damit in den neuen Bundesländern noch mehr als in den alten positive Angebotseffekte und höhere Investitionen zur Schaffung und Modernisierung von Wohnungen erzielt werden.

<sup>133</sup> § 88e Wohnungsbauförderungsgesetz 1994.

<sup>134</sup> Dem Vermieter im sozialen Wohnungsbau sollte eine Grundförderung bis zur Erreichung der Bewilligungsmieten am unteren Ende des Vergleichsmietniveaus zugebilligt werden. Darüber hinaus ist eine Zusatzförderung in Form einer einkommensabhängigen Subjektförderung vorgesehen. Die Ziele bestehen in der Einführung einer einkommensabhängigen, dynamischen Sozialmiete, der Senkung der Fehlsubventionierung und dem Ausbau der kommunalen Belegungsrechte. Vgl. *Schwaetzer* (1993), S. 31.

<sup>135</sup> Nach dem Gewicht, welches der dritte Förderungsweg im Gesetz erhalten hatte, bedeutete dies eine faktische Aufgabe der klassischen Förderungswege. Vgl. *FAZ* vom 17.1.1994, S. 13.

<sup>136</sup> *Johann Eekhoff* (Ministerialdirektor im Bundesbauministerium und später Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium) hat die einkommensorientierte Miete wie folgt begründet: "Der Mieter soll eine einkommensabhängige Sozialmiete zahlen. Dadurch soll das Fehlsubventionierungsproblem ausgeschlossen werden. Technisch gesprochen wird damit die Fehlbelegungsabgabe von vornherein in das Fördersystem eingebaut. Das ist sicherlich ein erheblicher Fortschritt innerhalb des Systems, aber es ist noch kein Weg, die entscheidenden Mängel des sozialen Wohnungsbaus zu beheben." *Eekhoff* (1993a), S. 77.

den ersten und den zweiten Förderweg zu setzen. Außerdem wurde gesetzlich festgelegt, daß es bei einer Beteiligung des Bundes von 150 Millionen DM für den ersten Förderweg bleibt.<sup>137</sup> Der Bund stellt den Ländern im Rahmen seiner Mittel für den sozialen Wohnungsbau künftig jährlich mindestens 300 Millionen DM für die einkommensorientierte Förderung zur Verfügung, wobei die Detailausgestaltung der einkommensorientierten Förderung bei den Ländern liegt.<sup>138</sup> Die Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau haben sich um 27 bis 34 % gesteigert, dadurch erhöht sich der Anteil der zum Bezug einer Sozialwohnung Berechtigten von 32 auf 40 %.<sup>139</sup>

#### **IV. Zieladäquanz wohnungspolitischer Instrumente**

##### **1. Zum Stand der Evaluierung der wohnungspolitischen Instrumente in der Bundesrepublik Deutschland**

Evaluierungen der Wirksamkeit wohnungspolitischer Instrumente werden nur in sehr geringem Umfang von den zuständigen Behörden von Bund, Ländern und Gemeinden vorgenommen. Wichtige Voraussetzungen für die Erfassung der Wirkungen wohnungspolitischer Instrumente werden mit der amtlichen Statistik gelegt, die in einzelnen Bereichen laufend und zeitnah wichtige Grundlageninformationen liefert.<sup>140</sup> Informationen bezüglich der Wohnungsverorgung und der Wohnkosten der Haushalte werden nicht vollständig bereitgestellt. Entweder sie werden in einer den Anforderungen einer gründlichen Evaluierung nicht genügender Detailliertheit zur Verfügung gestellt (bei-

---

<sup>137</sup> Die ursprünglich vorgesehene Regelung, die Bundesmittel ausschließlich für die vereinbarte Förderung einzusetzen, ist entfallen.

<sup>138</sup> Dieser Vorschlag, die Mietbelastung am Einkommen zu orientieren, ist keineswegs neu: Vor etwa dreißig Jahren hat der damalige Bürgermeister der Hansestadt Hamburg und spätere Präsident des Deutschen Mieterbundes Paul Nevermann, ähnliche Überlegungen angestellt. (Aufgrund dieses Vorschlages wurde Nevermann auch „Lohntüten-Paule“ genannt.) Im Gegensatz zu Eekhoff, der in der einkommensorientierten Miete eine Vermeidung der Fehlsubventionierung sieht, sah Nevermann eine sozial gerechte Mietbelastung. Hinter seinem Vorschlag steht der Wunsch, die Lütge'sche Regel und das Schwabe'sche Gesetz aufzuheben. Vgl. Kapitel B, Abschnitt IV.1.

<sup>139</sup> Vgl. *Verband der Westdeutschen Wohnungswirtschaft e.V.* (1994), S. 2-7, und die dortige Anlage 1-4.

<sup>140</sup> Zu nennen sind hierbei z.B. Baufertigstellungen, Baugenehmigungen, Wohnungsbestand, Bewilligungen im geförderten Wohnungsbau.

spielsweise nur für bestimmte Personengruppen, wie Wohngeldempfänger), oder sie werden lediglich im Rahmen einer unregelmäßigen Großerhebung<sup>141</sup> erfaßt und stehen somit nicht regelmäßig zur Verfügung, so daß es nicht möglich ist, zeitliche Veränderungen genau zu analysieren.

Zur Wirksamkeit der Mietenpolitik und des Wohngeldes wird laufend der Wohngeld- und Mietenbericht durch die Bundesregierung im zweijährigen Zyklus dem Bundestag vorgelegt.<sup>142</sup> Ebenfalls alle zwei Jahre werden von der Bundesregierung im Subventionsbericht die wohnungspolitischen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen beziffert, wobei die Finanzhilfen der Länder und Gemeinden nicht ausgewiesen sind.<sup>143</sup> 1982 wurde mit dem „Bericht der Bundesregierung über das Zusammenwirken finanzwirksamer, wohnungspolitischer Instrumente“ (kurz: Instrumentenbericht) eine umfassende Übersicht über die wesentlichen Instrumente und deren Wirkungen vorgelegt. 1992 wurde mit dem Ziel „auf der Basis einer umfassenden Analyse Vorschläge für eine effiziente Nutzung wohnungspolitischer Instrumente auszuarbeiten“ von der Bundesregierung die unabhängige Expertenkommission Wohnungspolitik einberufen. Das von ihnen 1994 vorgelegte und 1995 veröffentlichte Gutachten, das die Effizienz der bisher eingesetzten wohnungspolitischen Instrumente sehr kritisch beurteilt, hat erhebliche Diskussionen ausgelöst.

Von seiten der Wissenschaft liegt eine erhebliche Anzahl von Studien zur Gesamteinschätzung der deutschen Wohnungspolitik vor (vgl. beispielsweise Häring (1974), Hecht (1978), Füllenkemper (1982), Wölling (1987), Schellhaaß/Schulz (1987), Behring/Goldrian (1991) und Huang (1993)). Ein Teil dieser Arbeiten ist allerdings verhältnismäßig alt, und die Evaluierungen konnten nur zum Teil auf der gewünschten empirischen Grundlage durchgeführt werden. Einen Schwerpunkt dieser Arbeiten stellt die Ermittlung der Verteilungswirkungen der wohnungspolitischen Instrumente dar (Ulbrich (1980) und (1992), Behnken (1982) und Mackscheidt/Deichmann (1982)). Trotz dieser Fülle an Studien und Veröffentlichungen muß vor allem bei Berücksichtigung des Umfangs der durch staatliche Interventionen in den Wohnungsmarkt gebundenen öffentlichen Mittel der Kenntnisstand über die Wir-

---

<sup>141</sup> Z.B. Gebäude- und Wohnungszählung 1987 oder Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993.

<sup>142</sup> Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag nach § 8 Abs. 7 des Wohngeldgesetzes (WoGG) alle zwei Jahre jeweils bis zum 31. März über die Durchführung dieses Gesetzes und über die Entwicklung der Mieten für Wohnraum zu berichten. Zuletzt vom *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* vorgelegt im Jahr 1996.

<sup>143</sup> Siehe zuletzt *Bundesregierung* 1995.

kungen der wohnungspolitischen Instrumente als unzureichend beurteilt werden.<sup>144</sup>

Vermutet man eine relevante Ineffizienz wohnungspolitischer Maßnahmen, da offensichtlich wohnungspolitische Ziele trotz eines hohen Einsatzes staatlicher Mittel nicht erreicht werden bzw. sogar die Differenz zwischen Zielsetzung und tatsächlicher Wohnungsversorgung wächst, dann bietet es sich an - neben einer Analyse der Wohnungsmarktprobleme und ihrer Ursachen - die Wirksamkeit politischer Instrumente im einzelnen zu untersuchen. Wegen der eingangs angeführten Komplexität der Wohnungsmärkte und der auf sie einwirkenden Faktoren ist dies kein einfaches Vorhaben. Argumentationen entbehren häufig der Beweisfähigkeit, und selbst Beobachtungen der Marktveränderungen nach Einsatz eines Instruments rufen konträre Interpretationen hervor, weil die Vielzahl der Einflußfaktoren auf Wohnungsmärkte nicht *ceteris paribus* betrachtet werden kann. Es sind für jede Evaluierung zwei konzeptionelle und methodische Grundprobleme zu lösen: Zum einen stellt sich die Frage, wie die mit dem staatlichen Instrumenteneinsatz erzielten Wirkungen empirisch zuverlässig identifiziert werden können (Indikatoren- und Meßproblem). Zum anderen ist festzustellen, inwieweit identifizierte Wirkungen tatsächlich auf das untersuchte Instrument zurückgehen oder sich aus anderen Faktoren erklären (Kausalitätsproblem).<sup>145</sup> Die Indikatoren- und Meßprobleme ergeben sich aus den häufig recht vage formulierten wohnungspolitischen Zielen (z.B. „Verbesserung der Wohnungsversorgung“ oder „eine zumutbare Mietenentwicklung“). Hingegen sind für die Beurteilung der Wirksamkeit der einzelnen Instrumente operationalisierte (quantifizierbare) Ziele notwendig, die im Rahmen einer Evaluierungsstudie abgeleitet werden müssen. Für die Angebotsseite der Wohnungsmärkte stehen vergleichsweise geeignete Methoden nicht zur Verfügung. In der Bundesrepublik existieren empirisch zuverlässig ermittelte Investitionsfunktionen weder für den Neubau noch für die Modernisierung von Wohngebäuden bzw. Wohnungen. Preisbildungsverhalten und andere marktrelevante Verhaltensweisen der Vermieter sind nicht systematisch und repräsentativ erfaßt und deshalb nicht quantifizierbar. So müßte eine quantitative Effizienzprüfung vollständig auf die Nachfrageseite beschränken.

Das Kausalitätsproblem, das sich aus der Vielzahl wohnungspolitischer Instrumente und der Interdependenzen zwischen Wohnungsmarktprozessen und

---

<sup>144</sup> Vgl. hierzu das vor fünf Jahren vom *Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung* gefällte Votum, „daß in der Bundesrepublik Deutschland bisher ein empirisch abgesichertes, erprobtes Instrumentarium zur Analyse der Wirkung von wohnungspolitischen Maßnahmen auf die Wohnungsmärkte bzw. auf die Wohnungsversorgung der privaten Haushalte fehlt“ *Behring/Goldrian* (1991), S. 3.

<sup>145</sup> Vgl. *Jaedicke* (1996), S. 185.



staatlichen Eingriffen ergibt,<sup>146</sup> führt dazu, daß beobachtete Wirkungen i.d.R. nicht bedingungslos auf ein einzelnes wohnungspolitisches Instrument zurückgeführt werden können.<sup>147</sup>

Die Diskussion einer Beurteilung der Zieladäquanz wohnungspolitischer Instrumente wird aufgrund der dargestellten Probleme nicht auf der Basis von quantifizierbaren Aussagen geführt.<sup>148</sup> (Es wird kein Modell entwickelt, auf dessen Grundlage verschiedene Simulationen und empirische Tests durchgeführt werden.) Vielmehr geht es hier darum, diese Diskussion abstrakt zu führen, um Wirkungsprognosen erstellen zu können, indem die Instrumente hinsichtlich ihrer möglichen Wirkungsrichtungen und Wirkungszusammenhänge analysiert werden. Diese Vorgehensweise erlaubt es, Entscheidungshilfen für verschiedene Situationen zu erarbeiten, was mit Hilfe eines hinsichtlich der Situationen und der Ziele konkreten, quantifizierten Ansatzes aufgrund einer mangelnden Übertragbarkeit nicht gelingen würde.

In diesem vierten Abschnitt des Kapitels D sollen, nachdem der Stand der Evaluierung wohnungspolitischer Instrumente in der Bundesrepublik Deutschland beschrieben wurde, anschließend aufbauend auf vorliegenden Analysen die Wirkungen der wesentlichen Instrumente dargestellt werden.

---

<sup>146</sup> Eine Evaluierung wohnungspolitischer Instrumente sollte, um den Ansprüchen einer zuverlässigen Aussagekraft zu genügen, einige wichtige Voraussetzungen erfüllen:

- Wohnungspolitische Ziele müssen als Maßstab für die Wirkungsstärke der Instrumente konkretisiert und operationalisiert werden.
- Die Wirkungen einzelner Instrumente, d.h. ihr Zielerreichungsgrad, sollte quantifiziert werden.
- Zur Quantifizierung ist ein Modell heranzuziehen, das die Komplexität der Wohnungsmärkte abzubilden in der Lage ist und dadurch eine Isolierung der Wirkung der verschiedenen Einflußfaktoren erlaubt.
- Um die Wirkungsintensität einzelner Instrumente, gemessen am Zielerreichungsgrad, vergleichen zu können, müssen die zugrundeliegenden staatlichen Aufwendungen für den Instrumenteneinsatz normiert werden.

Genügt eine Effizienzanalyse diesen Ansprüchen, so können ihre Ergebnisse, die empirisch abgestützt und quantifiziert sind, eine relativ zuverlässige Grundlage für politische Entscheidungen darstellen. Im Ifo-Institut wurde in der zweiten Hälfte der 80er Jahre ein Wohnungsnachfragemodell erarbeitet, das für die Simulation politischer Maßnahmen, die auf die Nachfrageseite zielen, geeignet ist. *Behring/Goldrian* (1991), S. 39-129.

<sup>147</sup> Vgl. *Jaedicke* (1996), S. 186.

<sup>148</sup> Beispielhaft wird auf die Ergebnisse der Ifo-Studie verwiesen, vgl. *Behring/Goldrian* (1991).



## 2. Zielsystem

### a) *Ökonomische Effizienz*

Güter mit mangelnder Marktfähigkeit und Abweichungen von den unterstellten Prämissen können eine optimale Allokation von Gütern und Produktionsfaktoren verhindern.<sup>149</sup> Solche Fälle von Marktversagen oder Marktunvollkommenheiten können allokatonspolitisch motivierte staatliche Eingriffe rechtfertigen.<sup>150</sup> Die wohnungspolitischen Ziele betreffen:

- Sicherstellung einer quantitativen Mindestversorgung,
- Gewährleistung eines Mindestmaßes an Qualität der Wohnungen,
- breite Streuung von Wohneigentum,
- Ermöglichung einer ausreichenden Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten, insbesondere der einkommensschwachen und kinderreichen Haushalte.<sup>151</sup>

Die Effizienz wohnungspolitischer Instrumente wird gemessen am wohnungspolitischen Zielerreichungsgrad.<sup>152</sup>

<sup>149</sup> Vgl. hierzu Kapitel B, Abschnitt I.

<sup>150</sup> Vgl. Zimmermann/Henke (1994), S. 4 f.

<sup>151</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel D, Abschnitt II. Diese vage formulierten Ziele werden von dem Ifo-Institut folgendermaßen präzisiert bzw. sogar qualifiziert:

- Jeder Privathaushalt muß eine Wohnung zur Verfügung haben,
- eine Erhöhung der Eigentümerquote auf 50 % aller Haushalte (Anpassung der Situation an den westdeutschen Durchschnitt),
- für jede Person im Haushalt sollte die Wohnung ein Zimmer aufweisen.

Vgl. Behring/Goldrian (1991), S. 41-43. Für die Effizienzprüfung wohnungspolitischer Instrumente auf der Nachfrageseite wurden daraus zwei gut meßbare Kriterien abgeleitet: erstens die relative Erhöhung der Eigentümerquote und zweitens die Verbesserung der Versorgung der Haushalte mit einer Wohnung adäquater Größe. Nach einer globalen Überprüfung der Wirkung auf Eigentümer- und Unterversorgungsquote wird in der Studie die Effizienzanalyse auf einzelne Regionstypen und ausgewählte Haushaltsgruppen ausgedehnt. Außerdem wird die Wirkung auf die Wohnungsversorgung der unteren Einkommensschichten und der kinderreichen Haushalte als ergänzende Effizienzkriterien in Betrachtung gezogen. Vgl. Behring/Goldrian (1991), S. 44.

<sup>152</sup> Die Ziele selbst stehen nicht zur Diskussion, denn unter der Überschrift „Wohnungsbauförderung als öffentliche Aufgabe“ sind die Grundsätze staatlicher Wohnungspolitik, die wohnungspolitischen Ziele im Teil I, des § 1 des II. Wohnungsbaugesetzes festgeschrieben. In Einzelgesetzgebungswerken, z.B. Miethöhegesetz, wird, wenn auch nicht immer ausdrücklich, auf diese wohnungspolitischen Ziele Bezug genommen.

*b) Soziale Treffsicherheit*

Es können auch bei unter allokativen Gesichtspunkten optimal funktionierender marktmäßiger Koordination staatliche Interventionen gerechtfertigt sein, wenn der Markt zu gesellschaftlich unerwünschten Verteilungsergebnissen führt. Redistributive Maßnahmen können notwendig werden, wenn individuelle Bedürfnisse nur insoweit vom Marktmechanismus berücksichtigt werden, als sie sich in kaufkraftfähiger Nachfrage niederschlagen. Das kann zu einer ungenügenden Bedarfsdeckung leistungsschwacher Personen führen, die die zur Befriedigung ihrer Existenzbedürfnisse nötige Kaufkraft nicht im Marktprozeß erzielen können. Staatliche Interventionen sind damit immer dann zu rechtfertigen, wenn Individuen nicht oder nicht ausreichend in der Lage sind, ein zur Sicherung eines angemessenen Lebensstandards ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften.<sup>153</sup>

Die Treffsicherheit staatlicher Interventionen als relevante Zielgröße beschreibt die Genauigkeit der Fördermaßnahme, ob diejenigen Haushalte tatsächlich gefördert werden, die es zu fördern galt, oder ob die Streuung der Besserstellung einzelner Haushalte durch das jeweilige wohnungspolitische Instrumente breit und unkalkulierbar ist.

### **3. Systematisierung der wohnungspolitischen Instrumente und deren Beurteilung**

Es gibt unterschiedliche Ansätze, die einzelnen Förderkomponenten zu untergliedern. Füllenkemper unterteilt die Instrumente in finanzwirtschaftliche, administrative und planungsrechtliche Elemente. Zu den ersten zählen z.B. wohnungspolitische Transferzahlungen und Steuervergünstigungen, zu den administrativen bzw. planungsrechtlichen Instrumenten u.a. das Mietpreisrecht und die Belegungsvorschriften.<sup>154</sup>

Hecht hingegen nimmt eine Einteilung in Angebots- und Nachfrageförderung vor. Der Angebotsförderung werden Kapitalzuschüsse, zinsbegünstigte Darlehen, Bürgschaften, Aufwendungszuschüsse, Aufwendungsdarlehen und Steuervergünstigungen zugeordnet. Zur Nachfrageförderung gehören Wohngelder, Bausparprämien und Sonderabschreibungen.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> Vgl. Blumenroth (1975), S. 106.

<sup>154</sup> Vgl. Füllenkemper (1982), S. 45 ff.

<sup>155</sup> Vgl. Hecht (1978), S. 48 ff.

Eine weitere Möglichkeit besteht in der Einteilung in indirekte und direkte Fördermaßnahmen nach Leutner.<sup>156</sup> Hier werden unmittelbare Subventionen und Verringerungen der Steuerzahlungen als Fördermaßnahmen gegenübergestellt. Außerdem wird der indirekten Förderung die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes zugeordnet, da diese einen entscheidenden Einfluß auf das Investitionsverhalten nimmt und so indirekt den Erfolg der Förderinstrumente beeinflusst. Es bietet sich an, sowohl die im II. WoBauG vorgegebene Gliederung zu berücksichtigen,<sup>157</sup> und die Gliederung in ordnungs- und leistungspolitische Instrumente vorzunehmen,<sup>158</sup> als auch den Ansatz von Leutner in Betracht zu ziehen.<sup>159</sup>

Die folgenden Ausführungen zur Wirksamkeit wohnungspolitischer Interventionen können keinen vollständigen Überblick geben<sup>160</sup>, sondern müssen sich auf einige zentrale Instrumente der Wohnungspolitik konzentrieren. Infolgedessen werden nur solche Instrumente behandelt, denen eine erhebliche Wirkung zugeschrieben werden kann, wobei als Auswahlkriterium dabei einerseits der prozentuale Anteil eines Instruments am gesamten finanziellen Förderungsvolumen für den Wohnungsbau dient.<sup>161</sup> Andererseits werden aber auch Instrumente in die Untersuchung einbezogen, die durch die Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen die Ordnungspolitik weitgehend beeinflussen.<sup>162</sup> Wesentlich erscheint hierbei anzumerken, daß es sich bei dem Wohnungsmarkt um ein gedankliches Aggregat von verschiedenen, nach mehreren Kriterien zu differenzierenden Teilmärkten wie den freien und den sozialen Wohnungsmarkt, den Wohnungsbestand- und den Wohnungsneubaumarkt, den Wohneigentums- und den Mietwohnungsmarkt sowie regionale Teilmärkten handelt.<sup>163</sup>

Das Instrumentarium der Wohnungspolitik gliedert sich zunächst in ordnungspolitische und leistungspolitische Instrumente (vgl. hierzu Abb. 24).

---

<sup>156</sup> Vgl. *Leutner* (1990), S. 7 ff.

<sup>157</sup> Vgl. Kapitel D, Abschnitt III.2.c).

<sup>158</sup> Vgl. hierzu auch *Jenkis* (1996b), S. 360.

<sup>159</sup> Vgl. hierzu die Abbildung 26

<sup>160</sup> Ausführliche Zusammenstellungen wohnungspolitischer Instrumente finden sich u.a. in: *Bartholmai* (1980), *Ulbrich* (1980), *Prognos AG* (1980), *Behnken* (1982), und überblicksweise in *Expertenkommission Wohnungspolitik*, Wohnungspolitik auf dem Prüfstand (1995a).

<sup>161</sup> Die auf diese Art ausgewählte Instrumente stellen mindestens 90 % des gesamten Fördervolumens.

<sup>162</sup> Vgl. *Krummacher* (1981), S. 76.

<sup>163</sup> Vgl. hierzu ausführlich Kapitel B, Abschnitt II.1.

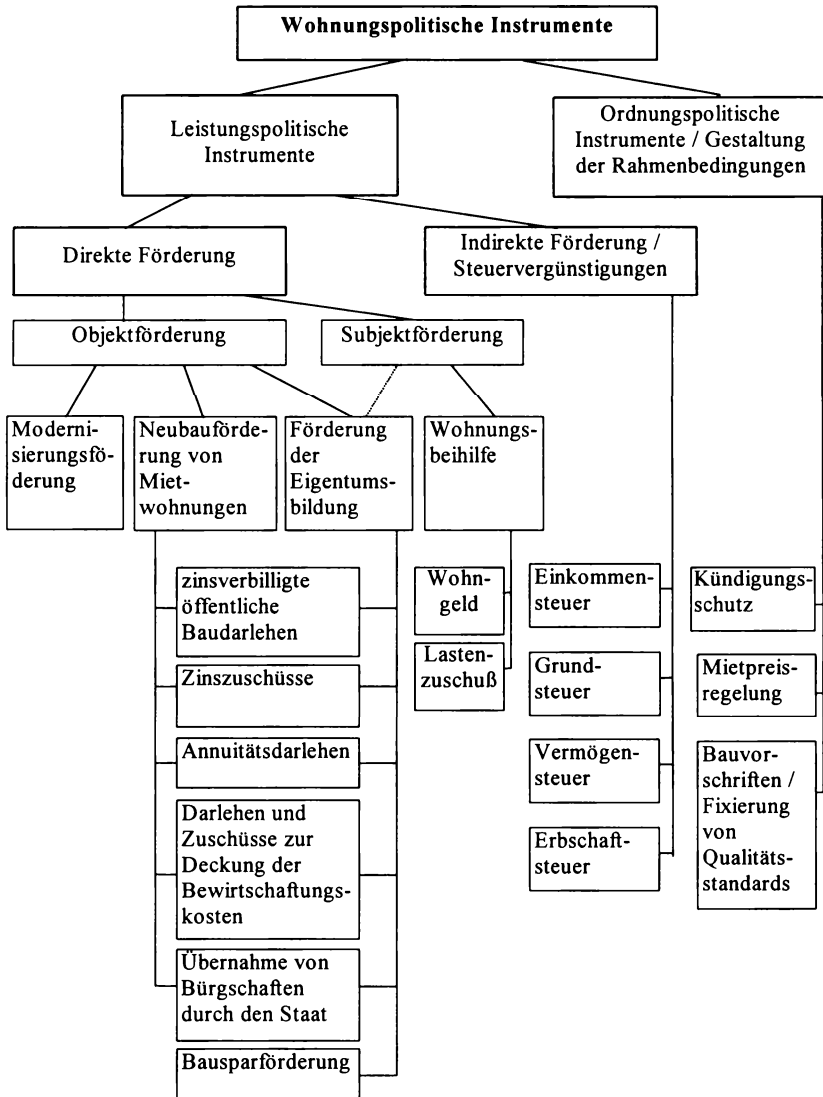


Abb. 24: Systematik wohnungspolitischer Instrumente

Mit den ordnungspolitischen Instrumenten wird der rechtliche Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen Private auf dem Wohnungsmarkt agieren. Mit den leistungspolitischen Instrumenten hingegen greifen Bund, Länder und Gemeinden fördernd in die Wohnungsverorgung ein, wobei die einzelnen Förderinstrumente unterschieden werden können nach Förderung mit Finanz- bzw. Haushaltsmitteln (direkte Förderung) und der Förderung durch Steuer-

vergünstigungen (indirekte Förderung). Die direkte Förderung ihrerseits kann unterschieden werden in Objektsubventionen (z.B. der soziale Wohnungsbau), die das Angebot an Wohnraum unmittelbar ausweiten, und Subjektsubventionen (insbesondere das Wohngeld), mit der die Wohnungskraft der Haushalte gestärkt wird. Sowohl die indirekte Förderung durch Steuervergünstigungen als auch die direkte Förderung als Objektsubvention können in Maßnahmen der Neubauförderung (Mietwohnungsbau und selbstgenutztes Wohneigentum) und Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnungsbestandes unterschieden werden.

Behandelt werden die ordnungspolitischen Maßnahmen (Mietrecht, Kündigungsschutz, Qualitätsanforderungen), direkte leistungspolitische Maßnahmen wie die Förderung des Mietwohnungsbaus, die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums und die Förderung von Modernisierungen als Elemente der Objektförderung und das Wohngeld als wesentliches Instrument der direkten leistungspolitischen Maßnahmen, die sich auf das Subjekt beziehen. Als wesentliche Komponente der indirekten leistungspolitischen Förderung werden die Steuervergünstigungen betrachtet.

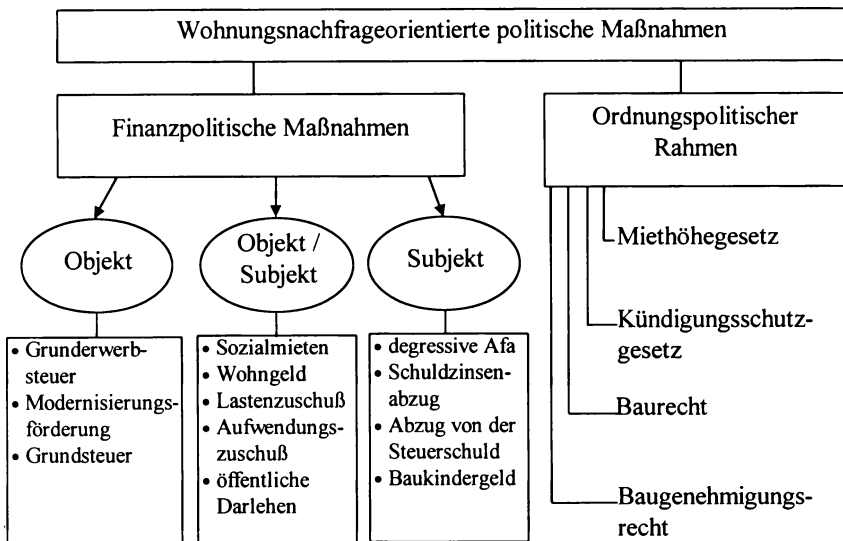


Abb. 25: Kategorien wohnungsnachfrageorientierter politischer Maßnahmen

Wohnungspolitik betrifft - in einer ersten Gliederungsstufe - entweder den Ordnungsrahmen für die Wohnungsmärkte, wie beispielsweise Baugenehmigungs- und Baurecht, Kündigungsschutz und Mietrecht, oder sie greift mit finanziellen Leistungen oder Leistungsverzichten in die Märkte ein. Hierbei lassen sich die finanziellen Maßnahmen unterscheiden in objekt- oder subjektbe-

zogene Förderungen. Die objektbezogenen finanziellen Anreize sind „allgemeiner“, da sie, gebunden an ein Kauf- oder Mietobjekt, jedem Interessenten gleichermaßen zustehen (z.B. Grundsteuerermäßigung, Modernisierungsförderung, Bausparförderung, Sozialmieten). Die subjektbezogenen finanziellen Anreize stehen hingegen nicht jedermann offen, sondern sind an spezielle Merkmale privater Haushalte gebunden. Einige Merkmale, wie die Bausparförderung und die Sozialmieten, enthalten neben dem Objektbezug auch einen Subjektbezug dadurch, daß die Förderungsgrenze der Haushalte an Einkommensobergrenzen gekoppelt ist. Umgekehrt weist das subjektbezogene Wohngeld objektbezogene Elemente auf.

Nach diesen ausführlichen Vorüberlegungen sollen nun die wohnungspolitischen Instrumente dargestellt, allgemein beurteilt und die Ergebnisse der verschiedenen Effizienzanalysen<sup>164</sup> kurz umrissen werden. Bei diesen wohnungspolitischen Instrumenten handelt es sich um direkte staatliche Ausgaben oder um Mindereinnahmen aus verschiedenen Steuern (indirekte Förderung).

### *a) Leistungspolitische Instrumente*

#### **aa) Direkte Förderung**

##### *(1) Förderung des Neubaus von Mietwohnungen*

##### **(a) Zinsverbilligte öffentliche Baudarlehen**

Eine Möglichkeit der Wohnungsbauförderung ist die Vergabe zinsvergünstigter öffentlicher Darlehen.<sup>165</sup> Dabei übernimmt die öffentliche Hand die Rolle eines Fremdkapitalgebers, der dem Bauherrn zinsvergünstigt Kapital bereitstellt. Diese Zinsermäßigung ist die Subventionsleistung des Staates, während die Vergabe des Darlehens selbst keine Subvention darstellt, denn der Darlehensbetrag muß vollständig zurückgezahlt werden. Die Darlehen der öffentlichen Hand haben gegenüber den Bankkrediten für die Investoren Vorteile, die sich in weniger stark veränderten Konditionen über den Zeitablauf,

<sup>164</sup> Vgl. Behring/Goldrian (1991), S. 49-129.

<sup>165</sup> Vgl. § 42 und § 88 im II. WoBauG.

niedrigen Kreditnebenkosten, langen Laufzeiten und weniger vorsichtigen Kreditvergabe Voraussetzungen widerspiegeln.

#### (b) Zinszuschüsse

Eine Abwandlung des Förderinstrumentariums des zinsverbilligten öffentlichen Darlehens stellen die sogenannten Zinszuschüsse dar, die Förderleistungen der öffentlichen Hand sind, die nicht zurückgezahlt werden und die zur Deckung der für die Finanzierungsmittel zu entrichtenden Zinsen dienen.<sup>166</sup> Der Zinszuschuß kann entweder als fester Prozentsatz von den Zinsaufwendungen festgelegt werden, oder er berechnet sich aus der Differenz zwischen Marktzins und „tragbaren Zins“, wobei letzterer von der entsprechenden Behörde festgelegt wird. Die Finanzierung des Wohnungsbaus ist dann unabhängig vom jeweils herrschenden Marktzins, sofern der tragbare Zins entsprechend variiert wird.<sup>167</sup>

#### (c) Annuitätsdarlehen

Annuitätsdarlehen<sup>168</sup> werden von der öffentlichen Hand über die Dauer der Laufzeit eines Darlehens gewährt und direkt an den Darlehensgeber ausgezahlt. So wird ein Teil der Finanzierung der Baukosten subventioniert. Zwischen der Förderhilfe, die sich auf den Zins bezieht und solcher zur Unterstützung der Tilgungszahlung ist zu unterscheiden. Bei dem auf die Tilgungsleistung entfallenden Teil der Subvention handelt es sich um ein Darlehen der öffentlichen Hand, welches nicht auf einmal ausgezahlt sondern entsprechend den Tilgungsleistungen für das ursprüngliche Fremdkapital sukzessive gewährt wird.<sup>169</sup>

#### (d) Darlehen und Zuschüsse zur Deckung der Bewirtschaftungskosten

Diese sog. Aufwendungszuschüsse sind Fördermaßnahmen, die keinen speziellen Bezug zu bestimmten Kosten des Wohnungsbaus haben. Sie dienen teilweise der Deckung der laufenden Aufwendungen für eine Wohnung (Abschreibungen, Verwaltungskosten, Betriebskosten, Instandhaltungskosten).

---

<sup>166</sup> Vgl. § 42 II. WoBauG.

<sup>167</sup> Vgl. Hecht (1978), S. 75-77 und Heuer (1985), S. 224.

<sup>168</sup> Eine Annuität ist die Summe aus Zins- und Tilgungsleistung.

<sup>169</sup> Vgl. Heuer (1985), S. 224-226.

Aufwendungszuschüsse können in Form einer einmaligen Zahlung zur Bauerstellung oder als laufende Zuschüsse während der Vermietung gewährt werden.<sup>170</sup> Beide Arten des Aufwendungszuschusses verfolgen das Ziel, die laufenden Aufwendungen bzw. Bewirtschaftungskosten zu reduzieren.<sup>171</sup>

#### (e) Bürgschaftsübernahme durch den Staat

Ein weiteres Instrument der Wohnungsbauförderung ist die öffentliche Bürgschaft.<sup>172</sup> Sie ist eine Zusage der öffentlichen Hand, in den Schuldendienst einzutreten, falls der Darlehensnehmer seinen Verpflichtungen aus Zins und Tilgungsleistungen nicht mehr nachkommen kann. Diese Förderung ist eine sog. Kapitalsubvention, da die öffentliche Hand im Bürgschaftsfall zum Gläubiger des Bauherrn wird. Der Vorteil dieses Instruments besteht darin, daß es auch zum Wohnungsneubau kommt, wenn ohne Übernahme der Bürgschaft den privaten Darlehensgebern das Risiko der Kreditvergabe zu hoch wäre.<sup>173</sup>

#### (2) Förderung der Eigentumsbildung

Wohneigentum wird im Rahmen der direkten Förderung<sup>174</sup> nach den gleichen Grundsätzen und mit denselben Instrumenten gefördert, wie der soziale Mietwohnungsbau. Der politische Stellenwert der Eigentumsbildung spiegelt sich in einigen zusätzlichen Vorteilen wider, die die Förderung von Eigentumsbildung gegenüber dem Bau von Mietwohnungen hat.<sup>175</sup> Sie haben Vorrang bei der Mittelvergabe,<sup>176</sup> es sind größere Wohnflächen zulässig,<sup>177</sup> es werden höhere Fördersätze veranschlagt<sup>178</sup> und außerdem werden Vergünstigungen

<sup>170</sup> Vgl. § 42 II WoBauG.

<sup>171</sup> Vgl. Hecht (1978), S. 53-56.

<sup>172</sup> Vgl. § 24. 36a II WoBauG.

<sup>173</sup> Vgl. Heuer (1985), S. 226. Weitere Förderungsmaßnahmen sind Baulanderschließungsmaßnahmen an die Gemeinden, die Bereitstellung von Bauland durch Gebietskörperschaften zu angemessenen Preisen und Maßnahmen zur Baukostensenkung, die in Vorschriften bzgl. der Zulassung von Baustoffen, Bauarten und Normen bestehen. Vgl. § 90, § 89 und § 91 II. WoBauG.

<sup>174</sup> Im Rahmen der indirekten Förderung handelt es sich bei der Förderung von selbstgenutzten Eigentum im wesentlichen um Vergünstigungen bei der Einkommensteuer. Vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel D im Abschnitt IV.3.a)bb).

<sup>175</sup> Vgl. Killat (1984), S. 72.

<sup>176</sup> Vgl. § 26 Abs. 1 II WoBauG.

<sup>177</sup> Vgl. § 39 Abs. 1 II WoBauG.

<sup>178</sup> Vgl. § 43 Abs. 2 II WoBauG.



gen bei der Darlehensvergabe gewährt.<sup>179</sup> Zu den direkten Fördermaßnahmen der Eigentumsbildung gehört weiterhin das Instrument der Bausparförderung. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf die Förderung aus Haushaltsmitteln und später im Rahmen der indirekten Förderung auf die steuerlichen Vergünstigungen.

Die staatliche Wohneigentumsförderung müßte dazu beitragen, daß konjunkturabhängige Einkommensbezieher eine Verstetigung ihres Einkommens erlangen, um den Schritt in die Eigentumsbildung vornehmen zu können. Tritt hingegen eine nachhaltige Einkommensreduzierung auf, dann sollte über eine Schuldenhilfe vermieden werden, daß erworbene Eigentum zu verlieren. D.h., die im Ratchet-Effekt begründeten Verhaltensweisen des Wohnungskonsums sollten durch entsprechende kreditpolitische und staatliche Maßnahmen positiv beeinflußt werden.<sup>180</sup> Seit dem 1.1.1996 wurde die steuerliche Förderung des selbstgenutzten Eigentums im Interesse unterer und mittlerer Einkommensschichten auf Zulagen umgestellt. Außerdem erfolgt seit dem eine Berücksichtigung der Familienkomponente.<sup>181</sup>

Die Treffsicherheit der Eigentumsförderung im sozialen Mietwohnungsbau fällt größer aus als die steuerliche Förderung, da die Fördermittel nur Haushalten innerhalb der jeweiligen Einkommensgrenzen gewährt werden, und die Höhe der Förderung nicht mit dem Einkommen steigt. Andererseits gibt es auch hier das Problem der Fehlbelegung wie beim Mietwohnungsbau: Die Haushalte bleiben auch dann im Genuß der Fördervorteile, wenn sie die Einkommensgrenzen überschritten haben. Eine Fehlbelegungsabgabe gibt es bei den geförderten Eigentumsmaßnahmen nicht.<sup>182</sup>

### *(3) Förderung der Modernisierung*

Der Begriff der Modernisierung wird sowohl im BGB, im Gesetz zur Förderung der Modernisierung von Wohnungen und von Maßnahmen zur Einsparung von Heizenergie,<sup>183</sup> als auch im II. Wohnungsbaugesetz fast identisch definiert. Demnach ist eine Modernisierung die Verbesserung von Wohnungen durch bauliche Maßnahmen, die den Gebrauchswert der Wohnungen nachhal-

---

<sup>179</sup> Vgl. § 42 Abs. 3 und § 44 Abs. 3 und § 45 II WoBauG.

<sup>180</sup> Vgl. zum Ratchet-Effekt der Wohnungsnachfrage Kapitel B, Abschnitt IV.1.d).

<sup>181</sup> Dieser sog. Töpfer-Plan oder auch Zulagen-Methode wird auch als Hilfe durch die Steuerzahler zur Selbsthilfe für diejenigen beschrieben, die alleine die Schwelle zu eigenem Wohneigentum nicht überwinden können.

<sup>182</sup> Vgl. Jaedicke (1996), S. 201.

<sup>183</sup> Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz (ModEng) vom 12.7.1978.

tig erhöhen oder die allgemeinen Wohnverhältnisse auf die Dauer verbessern. Wenn also der dem Mieter zustehende Mietgebrauch durch die baulichen Maßnahmen hinsichtlich der eigentlichen Mieträume oder der vermieteten Haus- und Grundstücksteile erleichtert, verbessert oder vermehrt wird, ist eine Erhöhung des Gebrauchswertes der Mietsache anzunehmen.<sup>184</sup>

Bei der Durchführung von Modernisierungen in Wohnungen werden meist gleichzeitig Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten durchgeführt. Diese sind aber strikt von den Modernisierungsarbeiten abzugrenzen, sofern sie nicht von der Modernisierung verursacht worden sind. Werden Instandsetzungsmaßnahmen durch bauliche Maßnahmen zur Verbesserung von Wohnungen oder durch bauliche Maßnahmen zur Einsparung von Heizenergie verursacht, dann fallen sie unter die Modernisierung.<sup>185</sup>

Instandhaltungsmaßnahmen hingegen sind Maßnahmen, die während der Nutzungsdauer zur Erhaltung des bestimmungsmäßigen Gebrauchs durchgeführt werden, um die durch Abnutzung, Alterung und Witterungseinwirkung entstehenden baulichen oder sonstigen Mängel zu beseitigen. Alle Instandhaltungsmaßnahmen besitzen den Charakter der Schadensvorbeugung und stellen keine Gebrauchswerterhöhung dar.<sup>186</sup> Instandsetzung ist die Behebung von baulichen Mängeln, die infolge Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüssen oder Einwirkung Dritter entstanden sind, durch Maßnahmen, die in den

---

<sup>184</sup> Infolge der Maßnahmen muß das Wohnen in der Wohnung angenehmer, bequemer, sicherer, gesünder und weniger arbeitsaufwendig werden. Vgl. *Kimme* (1994a), S. 569; zu den baulichen Maßnahmen, die den Gebrauchswert der Wohnung erhöhen und somit Modernisierungsmaßnahmen darstellen, zählen insbesondere folgende: - Bauliche Maßnahmen, die den Zuschnitt der Wohnung verbessern, - Maßnahmen zur Verbesserung der Belichtung und Belüftung, - Maßnahmen zur Verbesserung des Schallschutzes, - Maßnahmen zur Verbesserung der Energieversorgung, der Wasserversorgung und der Entwässerung, - Maßnahmen zur Verbesserung sanitärer Einrichtungen und der Beheizung, - Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsabläufe und der Sicherheit in den Wohnungen, - Bauliche Maßnahmen für behinderte und ältere Menschen. Zu den Modernisierungsmaßnahmen gehören weiterhin bauliche Maßnahmen, die die allgemeinen Wohnverhältnisse verbessern (Kinderspielflächen, Grünanlagen, Stellplätze für Kraftfahrzeuge). Schließlich stellen eine Modernisierung auch diejenigen baulichen Maßnahmen dar, die nachhaltige Einsparungen von Heizenergie bewirken (Maßnahmen zur Verbesserung der Wärmedämmung, zur wesentlichen Minderung des Energieverlustes und des Energieverbrauchs der zentralen Heizungs- und Warmwasseranlagen, Maßnahmen zur Rückgewinnung von Wärme, Maßnahmen zur Einsparung von Wasser, insbesondere der Einbau von Wasserzählern in den Wohnungen des Gebäudes). Vgl. *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen* (1985), S. 7.

<sup>185</sup> Vgl. *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen* (1985), S. 10.

<sup>186</sup> Vgl. ebenda S.10.

Wohnungen den zum bestimmungsmäßigen Gebrauch geeigneten Zustand wiederherstellen.<sup>187</sup> Instandsetzung ist im Gegensatz zur Instandhaltung schadenbeseitigend, jedoch fehlt auch ihr das Merkmal der Gebrauchswerterhöhung.<sup>188</sup>

Die öffentliche Modernisierungsförderung setzt sich, ähnlich der Förderung des Wohnungsneubaus, aus der direkten und der indirekten Förderung zusammen. Zu der direkten Förderung zählen Aufwendungszuschüsse, Investitionskostenzuschüsse und zinsgünstige Darlehen.<sup>189</sup> Die gesetzliche Grundlage bildet das Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz (ModEnG) von 1978, welches durch gesetzliche Regelungen auf der Länderebene ergänzt wird.<sup>190</sup> Die indirekte öffentliche Modernisierungsförderung besteht aus Steuervorteilen in Form von Sonderabschreibungen.<sup>191</sup> Seit 1983 hat sich der Bund ganz aus der direkten Förderung von Modernisierungsmaßnahmen zurückgezogen.<sup>192</sup> Seit 1994 können aufgrund der Einbeziehung von Modernisierungen in das II. WoBauG durch das Wohnungsbauförderungsgesetz nun Mittel des sozialen Wohnungsbaus auch für Modernisierungsaufwendungen verwendet werden.<sup>193</sup>

Eine allgemeine Modernisierungsförderung bezweckt eine generelle qualitative Verbesserung des Wohnungsbestandes. Sie kann quantitativen wohnungspolitischen Zielsetzungen insofern abträglich sein, als mit einer Modernisierung i.d.R. ein Bestandsschwund infolge von Wohnungszusammenlegungen und Grundrißveränderungen durch Ausbau (z.B. Einbau sanitärer Ein-

---

<sup>187</sup> Vgl. *Kinne* (1994a), S. 569.

<sup>188</sup> Sämtliche Verpflichtungen der Schadensbeseitigung des Vermieters bzw. Eigentümers an der gemieteten Wohnung, die zur Wiederherstellung des ursprünglichen Gebrauchswertes führen, ergeben sich aus § 536 BGB.

<sup>189</sup> Vgl. *Füllenkemper* (1982), S. 61-65 und *Heuer* (1985), S. 331-335.

<sup>190</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Kapitel E, Abschnitt II.1.b).

<sup>191</sup> Vgl. *Leutner* (1990), S. 387-393. Hervorzuheben ist die Absetzung von Schuldzinsen (§ 9 Abs. 1 EStG) und erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten bei den Herstellungskosten für Anlagen und Einrichtungen bei Wohngebäuden (§ 82a EStDV).

<sup>192</sup> Viele Gemeinden und Länder haben die Förderung der Modernisierung in eigener Verantwortung und mit eigenen Förderprogrammen fortgeführt. Vgl. *Leutner* (1990), S. 388.

<sup>193</sup> Durch die Einfügung des § 17a „Modernisierung“ in das II. WoBauG können durch Bundes- oder Landesmittel für den sozialen Wohnungsbau auch Modernisierungen gefördert werden. Die Fördermittel werden mit der Auflage gewährt, daß vom Vermieter Belegungsrechte eingeräumt werden. § 17 a II. WoBauG bestimmt nicht die Dauer der Belegungsrechte und den zu fördernden Personenkreis. Durch diese Neuerung kann flexibel - mit vergleichsweise niedrigen Mitteleinsatz - auf die aktuelle Wohnungmarktlage reagiert und bedürftigen Familien preiswerter Wohnraum verschafft werden.

richtungen) einhergehen kann.<sup>194</sup> So betrachtet könnte eine Modernisierungsförderung selbst erst eine Neubauförderung notwendig machen. Der Bestand an qualitativ schlechteren Wohnungen vermindert sich durch eine Modernisierungsförderung in zweifacher Weise: Erstens wird ein Teil der zu modernisierenden Wohnungen durch die Modernisierung auf ein höheres Qualitätsniveau transformiert und zweitens unterliegt ein weiterer Teil dem technisch bedingten Schwund der Modernisierung.<sup>195</sup> Es kommt zu einer Angebotsausweitung an qualitativ guten Wohnungen auf Kosten einer Verringerung des Angebots an qualitativ schlechteren Wohnungen.<sup>196</sup> Für das Mietengefüge folgt daraus tendenziell, daß im oberen Qualitätsbereich die Mieten sinken bei einem gleichzeitigen Anstieg der Mieten im unteren Qualitätsfeld. Zwar läßt sich durch eine Modernisierungsförderung das Qualitätsniveau im Wohnungsbestand anheben, jedoch sind die Nutznießer vorrangig einkommensstärkere Haushalte, die i.d.R. bereits vor derartigen Modernisierungsmaßnahmen über Wohnraum verfügen, der nicht am unteren Ende der Qualitätsskala liegt. Die eigentliche Zielgruppe einer solchen Förderung nämlich die Haushalte, die wegen Einkommensunzulänglichkeiten in den qualitativ schlechten Wohnungen leben, wird von diesem Instrument nicht erreicht. Ihre Wohnungsversorgung verschlechtert sich u.U. noch, denn eine Förderung als umfassende Erneuerung bedeutet eine Förderung der dauerhaften Angebotsverringerung auf unteren Qualitätsstufen.<sup>197</sup> Selbst wenn die Ausweitung des Wohnungsangebots auf den oberen Qualitätsstufen sinkende Mieten hervorruft, so sind diese Mieten noch auf einem Niveau, das nicht für Haushalte unterer Einkommenschichten geeignet ist. Diese Haushalte zahlen die Qualitätsverbesserung zweifach: erstens über ihr Steueraufkommen und zweitens mit einer Verschlechterung ihrer Wohnsituation.

Umfassende Modernisierungsförderungen verfügen allerdings über vergleichsweise günstige siedlungsstrukturelle und konjunkturpolitische Effekte. Siedlungspolitisch vorteilhaft ist die Tatsache zu werten, daß Modernisierungsmaßnahmen der Stadt-Umland-Wanderung insbesondere mittlerer und

---

<sup>194</sup> Grundsätzlich wäre es auch denkbar, daß eine Modernisierung positive Mengeneffekte auslöst, etwa wenn große Altbauwohnungen in kleinere Wohnungen aufgeteilt würden. Erfahrungsgemäß scheint jedoch der negative quantitative Aspekt zu dominieren. Vgl. *Wölling* (1987), S. 325-328.

<sup>195</sup> Vgl. *Ulbrich* (1983), S. 125.

<sup>196</sup> Insbesondere Pfeiffer hat wiederholt darauf aufmerksam gemacht, daß die Bestandsförderung zu den seit Ende der 80er Jahre beobachtbaren Wohnungsmarkteingipfeln beigetragen hat. Vgl. *Pfeiffer* (1989), S. 1178-1181 und *Pfeiffer* (1993b), S. 26-28.

<sup>197</sup> Vgl. *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* (1979), S. 88 f.

höherer Einkommensklassen in gewissen Umfang entgegensteuern können, da ältere Wohnungsbestände attraktiver werden.<sup>198</sup> Konjunkturpolitisch positiv zu werten ist, daß „die Verteilung der Modernisierungsinvestitionen (..) durch Antragsfristen und Auflagen hinsichtlich Fertigstellungsterminen konjunkturstabilisierend beeinflusst werden“<sup>199</sup> könnte.

#### *(4) Förderwege gemäß dem sozialen Wohnungsbau*

Öffentlich geförderte Wohnungen sind dem Gesetz nach neugeschaffene Wohnungen, bei denen öffentliche Mittel für laufende Aufwendungen und zur Deckung von Zinsen bzw. Tilgungen für Finanzierungsmittel verwendet werden.<sup>200</sup> Dabei handelt es sich bei den öffentlichen Mitteln um Gelder des Bundes, der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, die „zur Förderung des Baus von Wohnungen für die breiten Schichten des Volkes bestimmt sind“ und nur der Förderung des sozialen Wohnungsbaus dienen.<sup>201</sup> Mit der Förderung verbunden sind bestimmte Auflagen bzgl. der Einkommensgrenzen der Mieter,<sup>202</sup> der Wohnflächengrößen<sup>203</sup> und der Mietpreisbildung.<sup>204</sup>

In der Wohnungspolitik wird neben den eben genannten Förderbereichen auch nach Förderwegen unterschieden. Hierzu gehören der erste und zweite Förderungsweg, die Vereinbarte Förderung - die auch als dritter Förderungsweg bezeichnet wird - und die einkommensorientierte Förderung, die durch das Wohnungsbauförderungsgesetz neu geschaffen wurde.

#### *(a) Der erste Förderweg*

Er beschreibt den klassischen Weg des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus. Es handelt sich um eine versorgungsorientierte Wohnungspo-

---

<sup>198</sup> Vgl. *Mackscheidt/Deichmann* (1982), S. 57. Allein aus diesem Aspekt kann eine Modernisierungsförderung befürwortet werden. Maßgeblich dann, wenn – wie es in Ostdeutschland der Fall ist - die Altstädte bzw. Kernstädte leergezogen und verfallen sind. Die Bedeutung des siedlungsstrukturellen Arguments wächst mit zunehmenden Verfall der Altstädte. Diese Problematik wird im weiteren Verlauf der Arbeit noch eingehender behandelt, vgl. Kapitel E, Abschnitt II.1.b).

<sup>199</sup> *BMRBS* (07.007/1979), S. 89.

<sup>200</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 II. WoBauG.

<sup>201</sup> Vgl. § 6 II. WoBauG.

<sup>202</sup> Vgl. § 25 II. WoBauG.

<sup>203</sup> Vgl. § 39 II. WoBauG.

<sup>204</sup> Vgl. § 2 und § 3 MHG.

litik, die den staatlichen Mietwohnungsbau prägt.<sup>205</sup> Auf dem ersten Förderweg können für die begünstigten Personen<sup>206</sup> Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern, Mietshäusern und Eigentumswohnungen gefördert werden. In der Praxis wurde jedoch überwiegend der Mietwohnungsbau öffentlich gefördert. Die Ausgestaltung der Förderung ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich, denn der Bund besitzt hier nur eine Rahmenkompetenz.<sup>207</sup> Er beteiligt sich an der Finanzierung der Fördermaßnahmen mit einem Betrag von 150 Mio. DM durch den Bundeshaushalt und stellt darüber hinaus Fördermittel nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsplans zur Verfügung.<sup>208</sup>

### (b) Der zweite Förderweg

Unter den zweiten Förderweg wird die Subventionierung des Eigentumswohnungsbaus bzw. des Baus von Eigenheimen verstanden. Ziel ist es durch verschiedene Anreize, wie Steuervergünstigungen und Direktsubventionen, den privaten Investoren erhöhte Renditeaussichten zu verschaffen. Diese Art der Eigentumsförderung hatte zum Ziel, den Wohnungsmarkt zu deregulieren und zu liberalisieren.<sup>209</sup> Seit dem Jahr 1967<sup>210</sup> ist die Wohnungsbauförderung ausgeweitet, in der Form, daß auch die als steuerbegünstigt anerkannten Wohnungen im sog. zweiten Förderweg durch zeitlich befristete Aufwendungssubventionen und Steuervergünstigungen gefördert werden.<sup>211</sup> Voraussetzung dafür ist, daß durch den Bezug der im zweiten Förderweg bezuschußten Wohnung, eine öffentlich geförderte freigezogen wird, oder das Gesamteinkommen des zukünftigen Mieters die in § 25 II. WoBauG bestimmten Einkommensgrenzen nicht um mehr als 60 % übersteigt.<sup>212</sup> Die gemäß § 88 II. WoBauG bewilligten Zuschüsse und Darlehen gelten als sog. nicht-öffentliche Mittel. Diese müssen von den öffentlichen Mitteln, die nur für den sozialen Wohnungsbau verwendet werden dürfen, abgegrenzt werden. Im Gegensatz zum ersten Förderweg richtet sich der zweite Förderweg an einkommensstärkere Zielgruppen - also an Haushalte, die die geförderte Wohnung zur Eigenverwendung nutzen und nicht als reine Mieter auftreten. Die im zweiten Förder-

<sup>205</sup> Vgl. Jetter (1995), S. 16.

<sup>206</sup> Vgl. § 25 II. WoBauG.

<sup>207</sup> Vgl. Füllenkemper (1982), S. 52-54.

<sup>208</sup> Vgl. § 18 II. WoBauG.

<sup>209</sup> Vgl. hierzu ausführlich in diesem Kapitel den Abschnitt III.2.d), bzw. auch Jetter (1995), S. 17.

<sup>210</sup> Vgl. Finanzänderungsgesetz (1967), Artikel 18.

<sup>211</sup> Vgl. § 88 II. WoBauG.

<sup>212</sup> Vgl. § 88a II. WoBauG.

weg erstellten Wohnungen unterliegen der Kostenmiete,<sup>213</sup> und ihre Finanzierung erfolgt überwiegend über den Bund<sup>214</sup>.

#### (c) Die vereinbarte Förderung (dritter Förderweg)

Im dritten Förderweg, der 1988 durch die Einführung des § 88d II. WoBauG zusätzlich vorliegt, ist die starre Beziehung zwischen Bewilligungsmiete, Bindungszeitraum und Förderungsberechnung aufgehoben.<sup>215</sup> Die Länder haben nun die Möglichkeit ihre Förderung flexibler zu gestalten und von dem Prinzip der Kostenmiete abzuweichen. Bei diesem sog. dritten Förderweg können die Darlehensgeber und Bauherren bzgl. der geförderten Wohnungen auf privatrechtlicher Basis Höhe und Einsatzart der Mittel, Belegungsrechte, Einkommensgrenzen und Miethöhe vereinbaren.<sup>216</sup> Die starren Vorschriften des Wohnbindungsgesetzes und der zweiten Berechnungsverordnung sind nicht mehr zwingend zu berücksichtigen. Außerdem sind bei dem dritten Förderweg die Mietpreis- und Belegungsbindungen deutlich kürzer, und die Sozialmietsätze können flexibler nach Einkommen differenziert festgelegt werden. Die gleitenden Fördergrenzen bei speziellen Problemgruppen vermeiden den sog. „Eiger-Nordwandeffekt“<sup>217</sup> und tragen dazu bei, die Förderung gerechter und effizienter zu gestalten.<sup>218</sup>

Das Engagement im dritten Förderweg fällt in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich aus. So hat das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau einen Forschungsauftrag vergeben, die Erfahrungen mit der neuen Fördermethode zu untersuchen. Danach führen kurze Bindungen, i.d.R. zehn bis zwölf Jahre, und relativ hohe Mieten im Vergleich zur Förderung im ersten Förderweg zu einer erheblich geringeren Förderintensität. Es könnten mit den vorhandenen Fördermitteln mehr Wohnungen gefördert werden, als es im Rahmen der traditionellen Förderregelungen möglich wäre. Der Teilmarkt der preisgünstigen Wohnungen wird dadurch aber nicht entla-

---

<sup>213</sup> Vgl. § 88b II. WoBauG.

<sup>214</sup> Vgl. Artikel 104a Abs. 4 GG.

<sup>215</sup> Vgl. *Kirchner* (1992), S. 482.

<sup>216</sup> Vgl. § 87b II. WoBauG und § 88 II. WoBauG.

<sup>217</sup> Als „Eiger-Nordwand“ wird in diesem Zusammenhang die am Einkommen orientierte Grenze bezeichnet, die bei den drei Förderungswegen die Unterscheidung zwischen Förderungsbewilligung und -ablehnung zieht. Da bei der Prüfung der Förderungswürdigkeit kein fließender Übergang gesetzlich vorgesehen ist, befinden sich die Antragsteller mit knapp über der Grenze befindlichen Einkommensverhältnissen vor einem Hindernis vergleichbar der „Eiger-Nordwand“. Vgl. *Seeger* (1995), S. 230.

<sup>218</sup> Vgl. *Jokl* (1993), S. 86-87.



stet. Daran knüpft sich auch die Kritik, die an dem dritten Förderweg geübt wird: es würden öffentliche Zuschüsse für solche Wohnungen vergeben, die keine Sozialwohnungen im engeren Sinne mehr sind, weil die Mieten deutlich höher lägen und die Mietverbilligung nur für sieben bis zehn Jahre, anstatt wie bisher für 30 bis 40 Jahre, wirksam würde.<sup>219</sup>

#### (d) Die einkommensorientierte Förderung

Die einkommensorientierte Förderung besteht aus der Grund- und der Zusatzförderung und ist festgelegt in § 88e II. WoBauG. Diese Förderung soll die Förderung des sozialen Wohnungsbaus flexibler, belastungsorientierter und billiger gestalten.<sup>220</sup> Die Grundförderung erfolgt zum Zweck des Erwerbs von Belegungsrechten und zur Festlegung von höchstzulässigen Mieten. Die Zusatzförderung hat das Ziel, den Mieter einkommensorientiert mit Wohnkosten zu belasten.<sup>221</sup>

Der Investor erhält eine Grundförderung, die die Differenz zwischen Marktmiete und der Basismiete ausgleicht, wobei die Basismiete sich am unteren Rand der ortsüblichen Neubaumiete orientieren soll und von der entsprechenden Behörde festgelegt wird. Allerdings ist hierbei zu beachten, daß die Kommunen zwar durch das Miethöhegesetz dazu verpflichtet sind, einen Vergleichsmietenspiegel aufzustellen, allerdings gibt es keine einheitliche Berechnungsmethode zur Berechnung der Vergleichsmiete.<sup>222</sup> Bei Inanspruchnahme der Grundförderung durch den Investor verpflichtet er sich, während der Dauer der Zweckbindung für den geförderten Wohnraum keinen höheren als den festgelegten Mietzins zu verlangen und die Belegungsrechte der Kommunen einzuhalten.<sup>223</sup>

Der zweite Bestandteil der einkommensorientierten Förderung ist die Zusatzförderung. Sie hat den Zweck, die Mietbelastung der einzelnen Haushalte ihrem Einkommen anzupassen. Der Empfänger der Förderung kann entweder der Vermieter oder der Mieter sein. Wird die Zusatzförderung an den Vermieter gezahlt, so gewährt er einen Mietnachlaß. Erhält hingegen die Zusatzförderung der Mieter, so kann der Vermieter die am Markt orientierte Miete

<sup>219</sup> Vgl. Jetter (1995), S. 17.

<sup>220</sup> Vgl. Kiepe (1994), S. 225.

<sup>221</sup> Vgl. Krabbes (1994), S. 195.

<sup>222</sup> Vgl. Krabbes (1993), S. 594.

<sup>223</sup> Vgl. Völker (1994), S. 157-159.



verlangen.<sup>224</sup> Die Zusatzförderung hat die Aufgabe, die Differenz zwischen der Basismiete und der vom Mieter zu tragenden Sozialmiete (Endmiete) auszugleichen. Diese Zusatzförderung wird in bestimmten Zeitabständen überprüft und an die aktuelle Einkommenssituation und Miethöhe angepaßt. Haushalte mit einem entsprechend niedrigen Einkommen müssen lediglich die Sozialmiete zahlen, deren Höhe sich an einer sozial verträglichen Wohnkostenbelastung orientiert.<sup>225</sup> Verfügen die Haushalte über ein sehr geringes Einkommen, so werden sie zusätzlich durch Wohngeld unterstützt. Die Zusatzförderung wird unabhängig von einer eventuellen Wohngeldberechtigung des Mieters bestimmt. Beim Wohngeldempfänger wird die Zusatzförderung bei der Wohngeldberechnung berücksichtigt.<sup>226</sup> Die individuelle Absicherung des Mieters ist während der Bindungsfrist durch die Zusatzförderung gewährleistet, und nach Ablauf der Bindungen wird sie durch das Wohngeld ersetzt.

Diese dargestellten Bedingungen stellen nur die Rahmenbedingungen dar, innerhalb derer es den Ländern überlassen bleibt, wie sie die einkommensorientierte Förderung im einzelnen gestalten. Innerhalb der Kompetenzen der Länder liegen die Festlegung der Höhe der Grundförderung, die Festlegung der höchstzulässigen Mieten und deren Dynamisierung, die Bestimmung der Belegungsrechte, die Festlegung der begünstigten Personengruppe sowie die Höhe, Staffelung und Dauer der Zusatzförderung.<sup>227</sup> Ob das neue Modell angewendet wird, oder die „klassischen“ Förderwege weiterhin ausschließlich verwendet werden, liegt in der Entscheidung der Länder. Bedacht werden sollte aber, daß in Zukunft die einkommensorientierte Miete zur dominierenden Form der staatlichen Wohnungsbauförderung erhoben wird, dann werden die Ausgabenstrukturen gemäß der Erfahrungsregeln des Schwabe'schen Gesetzes, der Lütge'schen Regel und des Ratchet-Effektes nivelliert.<sup>228</sup> Es ist eine normative Aussage, ob man sich dieser Entwicklung anschließt, oder ob man dem Fortbestand der Erfahrungsregeln den Vorrang gibt.

#### (5) Wohngeld

Beim Wohngeld handelt es sich um einen verlorenen Zuschuß des Staates zu den privaten Aufwendungen für den Wohnraum (Subjektförderung). Ziel des Wohngeldes ist die „wirtschaftliche Sicherung eines angemessenen und

---

<sup>224</sup> Vgl. Jetter (1995), S. 19.

<sup>225</sup> Vgl. Völker (1994), S. 158.

<sup>226</sup> Vgl. § 88e Absatz 5 II. WoBauG.

<sup>227</sup> Vgl. Krabbes (1994), S. 195.

<sup>228</sup> Vgl. zu dem Ausgabeverhalten der Mieter im Kapitel B, Abschnitt IV.1.

familiengerechten Wohnens“.<sup>229</sup> Das Wohngeldgesetz (WoGG) und die ergänzenden Verwaltungsvorschriften in der Wohngeldverordnung (WoGV) regeln den Zweck, die Bewilligungsvoraussetzungen und die Berechnung des Anspruchs auf Wohngeld. Es werden gebundene monetäre Transfers an einkommensschwache Haushalte geleistet, um diese in die Lage zu versetzen, die Aufwendungen für einen angemessenen Wohnraum tragen zu können.<sup>230</sup> Hervorzuheben ist, daß auf die Gewährung von Wohngeld ein Rechtsanspruch besteht. Damit wird eine Gleichbehandlung gesichert, und die Wohngeldbezieher werden nicht einem zufälligen Verteilungsverfahren ausgesetzt.<sup>231</sup> Wohngeld können Nutzer von Mietwohnungen aber auch Nutzer von Eigentumswohnungen beanspruchen. Die Zahlungen werden als Zuschüsse zu den Mietaufwendungen<sup>232</sup> und als Lastenzuschüsse für Aufwendungen (Kapitaldienst, Bewirtschaftung) von Eigentümerhaushalten<sup>233</sup> gewährt. Der Umfang des Anspruchs ergibt sich zum einen aus einkommensbezogenen Kriterien nämlich der Haushaltsgröße und dem Einkommen des Antragstellers.<sup>234</sup> Zum anderen wird die Höhe des individuellen Wohngeldanspruchs von wohnkostenbezogenen Kriterien abhängig gemacht wie von der tatsächlichen Miethöhe, von dem Baualter und der Ausstattung bzw. der Qualität der Wohnungen. Der wohngeldfähige Höchstbetrag ist für neue Wohnungen höher als für ältere und für gut ausgestattete Wohnungen höher als für schlecht ausgestattete.<sup>235</sup> Hiermit soll den Wohngeldbeziehern der Bezug neuer, qualitativ hochwertiger Wohnungen erleichtert werden. Es soll ein Abschöpfen des Wohngeldes durch den Vermieter vermieden werden, sofern keine Gegenleistung bzgl. der Qualität des Wohnraumes erbracht wird.<sup>236</sup> Durch eine unterschiedliche Gewichtung dieser beiden Komponenten kann die Wirkung des Wohngeldes als Beeinflussung der Einkommensverteilung oder Beeinflussung der Wohnraumversorgung variiert werden. Je stärker sich das Wohngeld an der Einkommenskomponente orientiert bzw. je mehr die Wohnkostenkomponente in den Hin-

---

<sup>229</sup> Vgl. § 1 WoGG.

<sup>230</sup> Vgl. *Mackscheidt* (1983), S. 275.

<sup>231</sup> Vgl. *Eekhoff* (1993a), S. 97.

<sup>232</sup> Vgl. § 32 WoGG.

<sup>233</sup> Vgl. § 9 bis § 16 WoGV.

<sup>234</sup> Berücksichtigt wird nicht immer die Miete, sondern maximal der sog. Höchstbetrag (§ 8 WoGG).

<sup>235</sup> Vgl. zu den detaillierten Angaben bzgl. der Entwicklung der Wohngeldleistung, der Haushalte der Wohngeldempfänger und zu den Mieten und Entlastungswirkungen des Wohngeldes für die alten und die neuen Bundesländer den Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung von 1996.

<sup>236</sup> Vgl. *Eekhoff* (1993a), S. 95-98.

tergrund tritt, um so mehr nähert sich das Wohngeld einem Instrument zur allgemeinen Einkommensumverteilung an.<sup>237</sup>

Die Wohngeldleistungen wurden in der Vergangenheit in unregelmäßigen Abständen durch Novellen zum Wohngeldgesetz an die Mieten- und Einkommensentwicklung angepaßt.<sup>238</sup> Allerdings ist festzustellen, daß nicht alle Wohngeldberechtigten das Wohngeld in Anspruch nehmen; Schätzungen gehen davon aus, daß rund 50 % aller wohngeldberechtigten Mieterhaushalte ihren Rechtsanspruch aus den unterschiedlichsten Gründen nicht realisieren.<sup>239</sup> Trotzdem wendete der Staat 1994 insgesamt rd. 5,7 Mio. DM, davon 1,7 Mio. DM für die neuen Bundesländer und rd. 4 Mio. DM<sup>240</sup> für die alten Bundesländer für die Wohngeldzahlungen auf,<sup>241</sup> wobei pro Empfängerhaushalt durchschnittlich 132 DM pro Monat ausgezahlt wurden.<sup>242</sup>

#### (6) Wohngeld für Mieter vs. sozialer Wohnungsbau

##### (a) Verteilungspolitische Zielsicherheit

Gegen den sozialen Wohnungsbau spricht die hohe Fehlsubventionierung. Auch die in dem AFWOG von 1981, das 1989 letztmalig geändert wurde, geregelte Fehlbelegungsabgabe schafft nur bedingt Ausgleich.<sup>243</sup> Deshalb werden

<sup>237</sup> Vgl. *Eekhoff* (1983b), S. 266. Allerdings ist festzustellen, daß bei dem derzeit geltenden Wohngeldsystem diese Unterscheidung in eine einkommensbezogene und in eine wohnkostenbezogene Komponente rein theoretisch ist. Es existieren allerdings Vorschläge, die eine explizite Trennung beider Komponenten bei der Wohngeldbemessung vorsehen. Vgl. hierzu ausführlich *Schneider/Schuppener* (1971), S. 20-27.

<sup>238</sup> Vgl. die aktuelle Angleichung in dem *Wohngeld und Mietenbericht der Bundesregierung* von 1996.

<sup>239</sup> Vgl. *Behring/Goldrian* (1991), S. 70

<sup>240</sup> 1994 wurden 4.017 Mio. DM von Bund und Länder als Wohngeldleistungen in den alten Bundesländern transferiert. Vgl. Tab. 24, *Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung* (1996), S. 47.

<sup>241</sup> Vgl. *Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung* (1996), S. 47, Tabellen 24 und 25.

<sup>242</sup> Noch 1987 waren es für die alten Bundesländer ca. 1,7 Mio. Empfängerhaushalte mit 144,- DM ausgezahlten Wohngeldleistungen im Monat. Vgl. *Behring/Goldrian* (1991), S. 71. Noch 1992 waren es 1.127.043 Haushalte in den alten Bundesländern, die Wohngeld erhielten, 1994 nur noch 979.555. Vgl. Tab. 26 und 27 in dem *Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung* (1996), S. 48 f.

<sup>243</sup> Diese Fehlbelegungsabgabe beträgt zwischen 0,50 und 2,00 DM pro qm je nach der individuellen Einkommenssituation. Sie reicht nicht aus, um die Lücke zwischen Marktmiete und Sozialmiete zu schließen. Vgl. *Pfeuffer* (1993), S. 273.

mit Hilfe der Objektförderung untere und mittlere Einkommensklassen gleichermaßen gefördert. Außerdem führt diese Förderung zu einer immanenten Marktsplaltung, die Signal- und Lenkungsfunction von Marktmieten wird außer Kraft gesetzt, es kommt zu Fehlallokationen. Es besteht eine Konkurrenz der freifinanzierten Wohnungen mit den subventionierten Wohnungen.<sup>244</sup> Das Wohngeld hingegen verfügt über eine höhere soziale Treffsicherheit, da die weitere Zahlung einer jährlichen Überprüfung der Haushaltseinkommen unterliegt, ein gesetzlicher Anspruch auf die Zahlung besteht, und es flexibel auf die Änderung des Einkommens des betroffenen Haushaltes reagieren kann. Der Rechtsanspruch auf das Wohngeld gewährleistet, daß auch tatsächlich alle anspruchsberechtigten Haushalte in den Genuß dieser Förderung gelangen. Dieses wohnungspolitische Instrument konzentriert sich auf die Förderung von Haushalten unterer Einkommensschichten. Da die Einkommensvoraussetzungen und die Mieten kontinuierlich nachzuweisen sind, kann es nicht zu gravierenden Fehlsubventionierungen kommen. Weiterhin verfügt es über den Vorteil, lediglich die Kaufkraft der Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt zu erhöhen, also nur gering in den Markt einzugreifen. Der Allokationsmechanismus des Marktes unterliegt unter gegebener Budgetrestriktion der Nutzenmaximierung.

Die Versorgung von Randgruppen (Alleinerziehende, kinderreiche Familien, Ausländerfamilien, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger), die über eine mangelnde Mietzahlungsfähigkeit verfügen und die aus der Sicht des Vermieters überdurchschnittlich viele negative externe Effekte auslösen, ist durch das Wohngeld nicht gesichert. Das Wohngeld stellt für solche Haushalte, die bereits über eine Wohnung verfügen, eine wichtige Hilfe dar, verhilft aber Haushalten, die nicht dem Erscheinungsbild eines solventen Mieters entsprechen, nicht zu einer angemessenen Wohnung.<sup>245</sup> Der Mietvertrag kommt nur dann zustande, wenn ein Zuschlag zur Miete den Erwartungswert von Schäden und Belästigungen kompensiert.<sup>246</sup> Besitzt ein einkommensschwacher Haushalt eine Wohnung, so kann die Wohngeldzahlung die monatliche Belastung durch Wohnkosten in erträgliche Grenzen halten, jedoch nur dann, wenn die berücksichtigten Mieten und Einkommen den in der Realität zu zahlenden Mieten und dem tatsächlichen Einkommen möglichst angenähert sind. Insofern leistet das Wohngeld immer nur dann einen spürbaren Beitrag zur angemessenen Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte, wenn durch eine Novelle die gesetzlichen Regelungen an die Entwicklung an-

---

<sup>244</sup> Vgl. *Schellhaaß* (1988), S. 13.

<sup>245</sup> Vgl. *Ulbrich* (1988), S. 533-535.

<sup>246</sup> Vgl. *Schellhaaß* (1988), S. 14.

gepaßt sind. In der Folgezeit bis zur nächsten Novellierung büßt das Wohngeld seine Wirkung immer mehr ein.<sup>247</sup> Für einkommensschwache Haushalte, die noch keine Wohnung besitzen, erleichtert bei angespannten Wohnungsmärkten das Wohngeld jedoch kaum den Marktzugang.<sup>248</sup>

Allerdings kann als ein Vorteil des Wohngeldes die Tatsache angesehen werden, daß die „Mietführbarkeit“ der Haushalte nicht ausgeschaltet wird, und somit unter Effizienzgesichtspunkten die Miete weiterhin ein Kriterium der Wahlentscheidung der Mieter bleibt.<sup>249</sup>

In der Versorgung von Randgruppen verfügt der soziale Wohnungsbau über den Vorteil, räumlichen Konzentrationen von Problemmieter\*innen entgegenwirken zu können.<sup>250</sup> Allerdings steht nur für eine Minderheit der Haushalte, die aufgrund ihrer Einkommenshöhe eine Wohnberechtigung für den sozialen Wohnungsbau besitzt, tatsächlich eine Sozialmietwohnung bereit.<sup>251</sup> Eine Versorgung aller berechtigten Haushalte mit einer Sozialwohnung würde jeden finanziellen Rahmen der Wohnungspolitik sprengen. So wird es in gewisser Weise zu einem Lotteriespiel, wen die Mietpreisvergünstigung schließlich erreicht.

#### (b) Investitionspolitische Zielsicherheit

Nach verteilungspolitischen Gesichtspunkten liefert die Subjektförderung unmittelbar Beiträge zur Zielerfüllung - die Objektförderung hingegen nur mittelbar. Bei den investitionspolitischen Zielen hingegen verhält es sich nun genau umgekehrt. Mit Hilfe der Objektförderung lassen sich schnell Investitionen in den Wohnungsbau leiten. Der Staat hat die Möglichkeit, sowohl regional differenziert als auch die quantitativen und qualitativen Anforderungen an Wohnungen direkt zu beeinflussen. Allerdings hat im System der Objektförderung der Unternehmer den Anreiz, die Behörden von seiner Kostenkal-

---

<sup>247</sup> Von 1965 bis 1990 wurde das Wohngeld achtmal novelliert; es handelt sich hierbei hauptsächlich um die Erhöhung des Wohngeldtarifs. Vgl. Huang (1993), S. 95.

<sup>248</sup> Vgl. Behring/Goldrian (1991), S. 71.

<sup>249</sup> Im Durchschnitt (aller Wohngeldempfänger) geht das Wohngeld um 18 DM zurück, wenn das Bruttoeinkommen um 100 DM steigt. Das Wohngeld nimmt um 55 DM zu, wenn die voll zuschufähige Miete um 100 DM wächst, d.h. die Haushalte müssen 45 DM der höheren Miete selbst tragen, wenn sie eine um 100 DM teurere Wohnung anmieten. Vgl. Dick (1991), S. 124.

<sup>250</sup> Vgl. Dick (1994), S. 118.

<sup>251</sup> Vgl. weiterführend zur Kritik des sozialen Wohnungsbaus *Expertenkommission* (1994a), S. 280-288 und *Eckhoff* (1993a), S. 69-81.

kulation zu überzeugen und nicht Kosten einzusparen. Da die Sozialmiete wesentlich unter der Marktmiete liegt, ist die Wohnung auch bei mangelnder Berücksichtigung der Mietpräferenzen zu vermieten. Die unternehmerische Haftung beginnt erst, wenn die Wohnung trotz der empfangenen Subventionen leersteht. Ohne diese Subventionierung würde eine Steuerung der Investitionen indirekt über Renditeerwartungen erfolgen. Durch den unterschiedlichen Nutzen, den die Wohnungen den Mietern stiften, können differenzierte Mieten erzielt werden. Je genauer die Investoren das Nutzenprofil der Zukunft antizipieren, desto höher fallen ihre Gewinne aus.

Erfolgen nun Objektförderungen, so wird die Abstimmung zwischen dem Angebot an Wohnungen und den Mieterpräferenzen gestört. Es kommt zu dem Problem der Marktsplaltung in einen nicht-subventionierten Teilmarkt und in einen Teilmarkt für Sozialwohnungen mit administrativ vorgegebenen Preisen und Zugangsbeschränkungen. Auf dem subventionierten Teilmarkt wird durch öffentliche Mittel ein zusätzliches Angebot an Wohnungen für Bezieher niedriger Einkommen geschaffen. Dieses Angebot an Sozialwohnungen ( $A_s$ ) steht einer Nachfrage der Wohnungssuchenden ( $N_s$ ) gegenüber, die aufgrund ihres niedrigen Einkommens Zugang zum sozialen Wohnungsmarkt haben.<sup>252</sup>

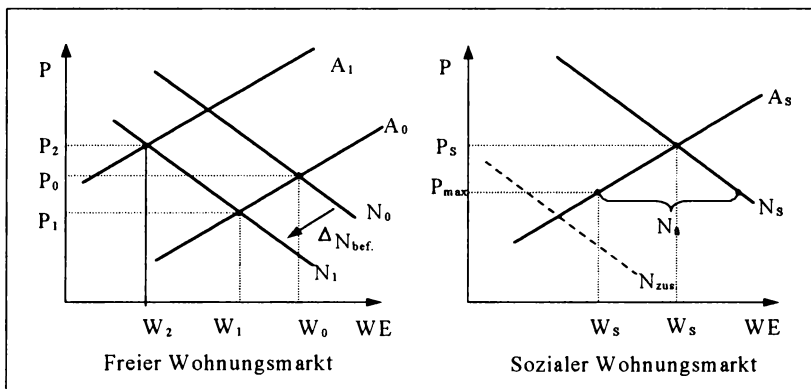


Abb. 26: Spaltung des Wohnungsmarktes durch den sozialen Wohnungsbau

<sup>252</sup> Wobei die Nachfrage auf dem sozialen Wohnungsmarkt sich aus zwei Komponenten zusammensetzt. Zum einen aus den einkommensschwachen Haushalten, die sich bisher am freien Wohnungsmarkt nur eine Wohnung leisten konnten, die ihren Ansprüchen nicht entsprach, und die eine zusätzliche Nachfrage entfalten werden. Zum anderen aus den Haushalten, die aufgrund der niedrigen Miete ihre Wohnungsnachfrage von dem freien auf den sozialen Wohnungsmarkt verlagern, ohne dabei ihre Nachfrage nach Wohnungseinheiten auszudehnen.

Auf dem sozialen Wohnungsmarkt bestimmt sich die Miete nicht aus dem Angebot und der Nachfrage nach Wohnraum, sondern es wird ein bestimmter Preis administrativ festgelegt ( $P_{\max}$ ), der unter dem Gleichgewichtspreis am freien Wohnungsmarkt liegt. Die Folge ist, daß die Zahl derjenigen, die eine Zugangsberechtigung zum sozialen Wohnungsmarkt haben, größer ist als das Angebot an Sozialwohnungen (bei  $P_{\max}$ ). Es besteht ein Nachfrageüberschuß. Das zusätzliche Angebot von Sozialwohnungen zieht einen Teil der Nachfrage von dem freien Wohnungsmarkt ab. Dort sinkt die Nachfrage nach Wohnraum in dem Maße, wie sie auf dem Teilmarkt der Sozialwohnungen befriedigt werden kann ( $\Delta N_{\text{bef}}$ ) und nicht zusätzlich entstanden ist. Folglich werden die Mieten für Wohnungen mittlerer und unterer Qualität auf dem freien Wohnungsmarkt sinken bzw. weniger stark steigen als ohne staatliche Interventionen. Die Rendite für die Vermietung dieser Wohnungen fällt.<sup>253</sup> Das Angebot reagiert mittelfristig auf diese Preisentwicklung, denn Investoren werden die Neubautätigkeit in diesem Marktsegment vermindern. Es kommt zu Anpassungsreaktionen, indem in Modernisierungen und Instandsetzungen des Wohnungsbestandes investiert wird, um den Wohnungsbestand aus der Konkurrenz zu den Sozialwohnungen abzuheben, bzw. es werden qualitativ höherwertige Wohnungen errichtet. Weiterhin wird angestrebt, sofern möglich, eine Umwidmung in gewerbliche Räume vorzunehmen.<sup>254</sup> (In der Abb. 26 bedeutet dies eine Verschiebung der Angebotsfunktion  $A_0$  auf  $A_1$  nach links, bis sie  $N_1$  bei  $P_2$  schneidet.)

Als Folge bleibt festzuhalten, daß durch die Marktspaltung Anpassungsprozesse auf dem freien Wohnungsmarkt ausgelöst werden, durch die die Sozialwohnungen einen Teil der nicht-geförderten Wohnungen verdrängen.<sup>255</sup>

Dieser Allokationsmechanismus, durch den im Marktmodell die Steuerung einer Investition effizient erfolgt, wird hingegen durch die Individualförderung nicht gestört.<sup>256</sup> Durch die Subjektförderung werden die Preisrelationen nicht verzerrt, deshalb werden Vermieter eine effiziente Kostenkontrolle und eine sorgfältige Betrachtung der zukünftigen Entwicklung in ihrem eigenen Interesse durchführen, um sicherzustellen, nicht zu teuren und daher unvermietbaren Wohnraum zu produzieren. Die Risikoübernahme durch den Investor ist deshalb ein vorzügliches Instrument für ein nachfragegerechtes Angebot.<sup>257</sup>

<sup>253</sup> Vgl. *Eekhoff/Sievert/Werth* (1979), S. 70.

<sup>254</sup> Vgl. *Eekhoff/Sievert/Werth* (1979), S. 71.

<sup>255</sup> Vgl. *Eekhoff* (1987), S. 22. Außerdem werden c.p. die Preise auf dem freien Wohnungsmarkt in die Höhe getrieben.

<sup>256</sup> Vgl. *Schellhaaß* (1988), S. 14

<sup>257</sup> Vgl. *Schellhaaß/Schulz* (1987), S. 42.



Die Auslösung von Wohnungsbauinvestitionen durch das Wohngeld ist ungewiß, da der Erhalt von Wohngeld zwar einem Haushalt ermöglicht, höhere Mieten zu zahlen.<sup>258</sup> Ob diese durch das Wohngeld induzierte Wohnungsnachfrage jedoch das Angebot am Wohnungsmarkt ausweitet ist fragwürdig, denn die Wirkung ist nur indirekter Art.<sup>259</sup> Zwar erhöhen Wohngeldzahlungen die Wohnkaufkraft nachfragender Haushalte, und diese Kaufkraft der Wohnungsnachfrage geht wiederum in die Renditeüberlegungen und -erwartungen potentieller Mietwohnungsbauherren ein,<sup>260</sup> allerdings müßten die Wohngeldbeträge so hoch sein, daß sie einkommensschwachen Haushalten auch die Mietzahlung für eine teure Neubauwohnung ermöglichen und nicht nur soziale Härten dämpfen.<sup>261</sup> Es muß also auf dem Wohnungsmarkt nicht zu der üblichen Marktreaktion, daß zusätzliche Nachfrage eine Erhöhung des Angebotes auslöst, kommen.<sup>262</sup> Zum einen wirken einer unmittelbaren Reaktion die Trägheit von Investitionsentscheidungen, aufgrund langwieriger Bau- und Planungszeiten entgegen.<sup>263</sup> Zum anderen binden Wohnungsbauinvestitionen das Kapital des Investors langfristig, d.h., der Investor muß die Erwartung haben, daß es sich um eine dauerhafte Zusatznachfrage handelt und nicht um eine kurzfristige Erscheinung.<sup>264</sup> Es ist für die Investoren also relevant, daß die Subventionierung durch das Wohngeld langfristig kalkulierbar ist.<sup>265</sup> Die Ergebnisse der bisherigen Untersuchungen hinsichtlich der Wirkung des Wohn-

---

<sup>258</sup> Das Wohngeld stabilisiert somit hohe Mieten. Vgl. *Riege* (1993), S. 41.

<sup>259</sup> Kritisiert wird häufig, daß das Wohngeld zwar die Kaufkraft der Mieter steigert, aber daß dadurch auch die Mieten steigen würden. Die Wohngeldleistungen in Regionen mit hohem Mietniveau würden die Bremswirkungen hoher Wohnkosten abschwächen, das Wohngeld wirke preistreibend, so daß eigentlich die Vermieter subventioniert werden. Vgl. *Huang* (1993), S. 94. Gegen die Mieterhöhungshypothese infolge von Wohngeldzahlungen spricht, daß sich in der Vergangenheit bei allen Wohngeldnovellen die Quadratmetermieten der Wohngeldempfänger nur wenig stärker als der allgemeine Mietindex entwickelt haben, obwohl die Miethöchstbeträge jeweils bis zu 25 % erhöht wurden. Vgl. *Dick* (1991), S. 124.

<sup>260</sup> Vgl. zu den Bestimmungsfaktoren von Wohnungsbauinvestitionen *Döpke* (1996), S. 300-317.

<sup>261</sup> Eine derartige Ausgestaltung des Wohngeldgesetzes würde den ursprünglichen Intentionen des Gesetzgebers zuwiderlaufen. Vgl. *Behring/Goldrian* (1991), S. 71.

<sup>262</sup> Vgl. *Mackscheidt/Deichmann* (1982), S. 66 und ausführlich *Eichener/Heinze* (1994), S.289-300.

<sup>263</sup> Vgl. über die zeitliche Verzögerungen bei der Wohnungsbautätigkeit Kapitel B, Abschnitt I.5.

<sup>264</sup> Vgl. *Naust/Werth* (1984), S. 58-60.

<sup>265</sup> Die Investoren unterliegen der Gefahr, daß bei einer veränderten Finanzlage der öffentlichen Haushalte das Subventionsvolumen angepaßt wird. Dieser schwer planbare Aspekt muß bei einer Kalkulation berücksichtigt werden. Vgl. *Neumann/Romahn* (1994), S. 25-28.

geldes, über eine Erhöhung der Nachfrage zu einer verbesserten Wohnungsverorgung und zu einer Steigerung des Wohnungsangebotes zu gelangen, sind weniger günstig. Die hierzu durchgeführten Untersuchungen kamen zu dem Ergebnis, daß das Wohngeld nur zu einem kleinen Teil zu einer Ausweitung der Wohnungsnachfrage der Bezieher führt.<sup>266</sup>

Richtig ist, daß das Wohngeld wie eine Erhöhung des Einkommens wirkt und somit die Nachfrage des Wohngeldbezieher stärkt. Ganz grundsätzlich besteht bei dem Instrument der Subjektförderung in Form des Wohngeldes die Gefahr, daß sich die größere Mietzahlungsbereitschaft lediglich in höheren Mieten für bestehenden Wohnraum und damit in Mehreinnahmen des Vermieters auswirken und nicht in einem zusätzlichen Wohnraumangebot.<sup>267</sup> Sofern die Mieten unterhalb der Miethöchstgrenzen liegen, und ein Ansteigen der Miete zu höheren Wohngeldzahlungen führt, ziehen Mietpreissteigerungen immer höhere Subventionen nach sich. Daraus ergeben sich folgende Konsequenzen:

- Erstens behandelt die derzeitige Wohngeldgesetzgebung zwei identische Haushalte mit verschiedenen Wohnausgaben unterschiedlich, indem der teurer Wohnende mehr Wohngeld empfängt und der relative Anteil des Wohngeldes an der Miete insgesamt höher ausfällt. Die Folge ist, daß das derzeitige Wohngeldsystem einen zusätzlichen Anreiz gibt, teurer und besser wohnen zu wollen.<sup>268</sup>
- Zweitens besteht bei höheren Miethöchstbeträgen neu gebauter oder besonders gut ausgestatteter Wohnungen gegenüber schlecht ausgestatteten oder älteren Wohnungen ein Anreiz zum besseren Wohnen.

Auch die Berücksichtigung regionaler Mietunterschiede ist unzureichend. Diese Unterschiede werden grundsätzlich nicht in den Wohngeldtabellen berücksichtigt.<sup>269</sup> Um den dargestellten Effekten zu begegnen, könnte das bestehende Wohngeldsystem auf unterschiedliche Art umgestaltet werden. Am wenigsten aufwendig wäre eine gleichmäßige Mietsubventionierung. Alle Haushalte bekämen dann einen in Abhängigkeit vom Einkommen festzulegenden

<sup>266</sup> Vgl. *Füllenkemper* (1982), S. 153 ff. und *Behring/Goldrian* (1991), S. 185.

<sup>267</sup> Vgl. *Eekhoff* (1993a), S. 101.

<sup>268</sup> Liegen allerdings die Mieten über den Miethöchstbeträgen, nimmt die relative Subventionierung durch das Wohngeld wieder ab.

<sup>269</sup> Vgl. *Dick* (1991), S. 126-128. Obwohl im Rahmen der achten Wohngeldnovelle, die am 1.10.1990 in Kraft trat, die Höchstbeträge in den Mietenstufen IV, V und VI um 2%, 4% bzw. 6% stärker angehoben wurden als die Höchstbeträge in den Mietenstufen I bis III, ist eine Anpassung im Hinblick auf die real gezahlten Mieten noch nicht erreicht worden. Vgl. *Huang* (1993), S. 95.

Prozentsatz als Wohngeld. Das Wohngeld würde als Geldtransfer unabhängig von den Wohnkosten gestaltet werden. Auch käme eine Integration des Wohngeldes im Rahmen eines Bürgergeldes in Frage, wobei das Lebenseinkommen als Grundlage, sowohl der Steuerberechnung als auch einer Transferberechnung dienen würde.<sup>270</sup>

Fragwürdig sind investitionspolitische Anreize durch das Wohngeld in der derzeitigen Ausgestaltung auch deshalb, da das Wohngeld durch unregelmäßige Kaufkraftanpassungen recht ineffizient ist. Die Einkommen, die Mietobergrenzen und die Wohnflächen, die gesetzlich festgelegt werden, stimmen zunehmend weniger mit den am Markt vorhandenen Wohnungen, Mieten und realen Einkommen überein.<sup>271</sup> Die Wohngeldleistungen wurden in der Vergangenheit sehr unregelmäßig durch Novellen zum Wohngeldgesetz an die aktuellen Einkommens- und Mietensituationen angepaßt. Das Wohngeld kann nur dann einen Beitrag zur angemessenen Wohnraumversorgung leisten, wenn durch Aktualisierung die gesetzliche Regelung an die Entwicklung angepaßt wird.<sup>272</sup> Solange keine Angleichung der Einkommensgrenzen und der Miethöchstgrenzen durch den Gesetzgeber erfolgt, erreichen bzw. überschreiten immer mehr Haushalte die Mietobergrenze mit der Folge, daß ihre Anspruchsberechtigung entfällt. Dies geschieht allein aus dem Grund, daß inflationsausgleichende Einkommenserhöhungen zu einer Annäherung oder Überschreitung der Grenzen führen.<sup>273</sup> Diese notwendigen Anpassungen erfolgen zu selten.<sup>274</sup> Häufig wird auch bemängelt, daß die Höchstbeträge für die wohngeldfähige Miete zu niedrig seien (ist die tatsächlich gezahlte Miete höher als der in Frage kommende Miethöchstbetrag, so gilt bei der Bemessung des Wohngeldes ausschließlich der Miethöchstbetrag und nicht die tatsächlich gezahlte Miete). Begründet wird dieser Vorwurf mit der Tatsache, daß die tat-

---

<sup>270</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Nachtkamp/Hudelmaier* (1993), S. 4-6. Außerdem vgl. zu dem Konzept der negativen Einkommensteuer *Samuelson* (1987), S. 517-521 und die ausführliche Beschreibung der negativen Einkommensteuer siehe *Tobin/Pechmann/Miszkowski* (1967).

<sup>271</sup> Vgl. *Gudel/Hentschel* (1987), S. 18-20.

<sup>272</sup> Vgl. *Behring* (1991), S. 71. Besonders bedeutungsvoll wird dieser Sachverhalt, wenn die Mieten schneller steigen als die Einkommen der Mieter, denn dann werden die Dämpfungswirkungen des Wohngeldes immer geringer.

<sup>273</sup> Vgl. *Nachtkamp/Hudelmaier* (1993), S. 8-10.

<sup>274</sup> Durch eine Indexierung des Wohngeldes an den Lebenshaltungskostenindex könnte die Kaufkraftsicherung des Wohngeldes gewährleistet werden. Somit wäre eine einschneidende Veränderung des Wohngeldsystems nicht notwendig. Vgl. *Nachtkamp/Hudelmaier* (1993), S. 9.

sächlich zu zahlenden Mieten bei 35-40 % aller Wohngeldempfänger höher lägen als der jeweilige Höchstbetrag.<sup>275</sup>

Eine andere Ursache für mangelnde investitionspolitische Zielsicherheit des Wohngeldes wird in der Literatur häufig in der zweckentfremdeten Verwendung des Wohngeldes diskutiert. Auf der Grundlage von ökonometrischen Untersuchungen wird davon ausgegangen, daß ca. ein Drittel des Wohngeldes sich in erhöhter Kaufkraft und ca. zwei Drittel durch erhöhten Konsum anderer Güter bemerkbar machen.<sup>276</sup> Deshalb wird häufig für eine Auszahlung des Wohngeldes an den Vermieter (zweckgebundener Transfer) plädiert. Aus der Theorie des Haushaltes ist aber bekannt, daß generelle Transfers eine höhere Wohlfahrtsstiftung beinhalten als zweckgebundene.<sup>277</sup> Den Vorteil eines verwendungsfreien Einkommens gegenüber einer Einkommenspolitik mit Verwendungsauflagen (Subventionen) demonstriert die Abbildung 27.

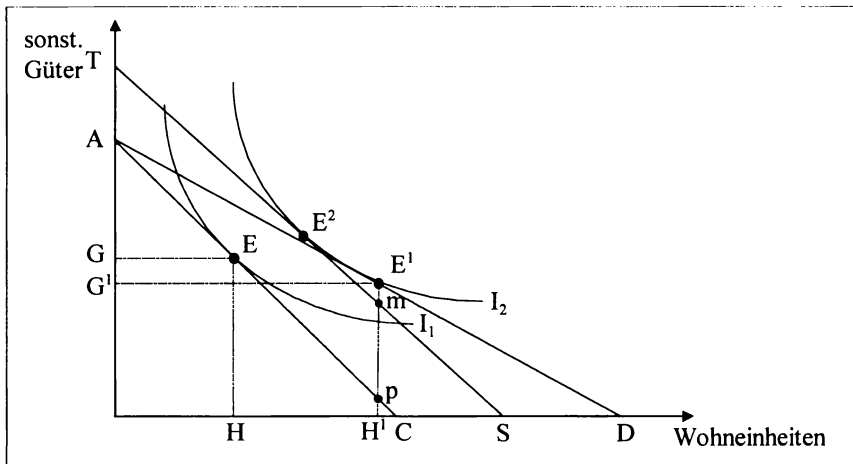


Abb. 27: Generelle versus zweckgebundene Transfers

AC ist die gegebene Budgetgerade mit dem optimalen Verbrauchsplan E, da  $I_1$  die Budgetgerade AC tangiert; AD ist die Budgetgerade bei Subventionierung,  $I_2$  spiegelt ein entsprechend höheres Nutzenniveau wider - mit dem neuen Tangentialpunkt  $E^1$  des Gutes Wohnen. Die Nachfrage nach Wohneinheiten konnte von  $0H$  auf  $0H^1$  gesteigert werden; allerdings war hierfür eine Subvention in Höhe von  $E^1p$  notwendig. Auf die gleiche Indifferenzkurve

<sup>275</sup> Vgl. Eekhoff (1993a), S. 101.

<sup>276</sup> Vgl. Dick (1986), S. 18.

<sup>277</sup> Vgl. Mackscheidt (1982), S. 120.

könnte der Haushalt gelangen, wenn man freie Transfers zahlt. Erforderlicher Transferbetrag: AT bzw. mp (Parallelverschiebung der Budgetgeraden). Man erkennt die effizienter Vorgehensweise an  $E^1P > mp$ , d.h., der Staat muß bei Subventionen einen größeren Betrag aufbringen als im Fall einer Unterstützungszahlung mit freier Verwendung an die Haushalte, wenn er das Wohlfahrtsniveau in gleicher Höhe steigern will.  $E^1m$  repräsentiert also die relative Unterlegenheit/Ineffizienz der Subventionspolitik gegenüber dem freien Transfer.

Bei Beachtung der verteilungspolitischen Effizienz der eingesetzten Mittel wären diese Art von Wohngeld und andere spezifische Subventionsformen für diese Zielsetzung ungeeignet.<sup>278</sup> Ebenso könnte eine derartige Umgestaltung des Wohngeldsystems in zweckgebundene Transfers Datenschutzprobleme aufwerfen.<sup>279</sup>

### (c) Gewährleistung der sozialen Absicherung des Wohnens

Die Verlässlichkeit einer Sozialleistung besteht darin, auch in der Zukunft eine gleichwertige Leistung für gleichartige Fälle zu garantieren. Während die soziale Sicherung der Objektförderung mit dem Auslaufen der Sozialbindung endet, ist das Wohngeld abhängig von der politischen Festlegung.<sup>280</sup>

Bei degressiv geförderten Wohnungen steigt bei gleichzeitigem Subventionsabbau die Miete an. Damit sind Mieterhöhungen, die über der Einkommenssteigerung liegen, für Mieter in Sozialwohnungen möglich. Für einkommensschwache Haushalte ist damit die individualbezogene Verlässlichkeit des Wohngeldsystems von großer Bedeutung.

In den ersten Jahren nach dem Bau einer Sozialwohnung gewährt der Staat dem Unternehmen höhere Subventionen, als dieser in der ersten Phase an die Sozialmieter weiterleitet (Vgl. hierzu Abbildung 28). Die verteilungspolitische Funktion der Kostenmiete soll durch folgende Grundsätze gesichert werden:

<sup>278</sup> Eine generelle Kritik bezieht sich auf die Subventionierung von Gütern des Grundbedarfs; so werden diese Güter teilweise durch die Subventionierung verteuert (z.B. Nahrungsmittel durch die EU-Markordnung - ein gutes Beispiel für die fehlende verteilungspolitische Zielkonsistenz und die Anfälligkeit für partikuläre Gruppeninteressen).

<sup>279</sup> Vgl. Behring (1991), S. 70.

<sup>280</sup> Damit die vom Gesetzgeber gemachten Versprechen nicht revidiert werden, bedarf es für die sozialen Sicherungssysteme eines Schutzes gegen „willkürliche Staatsmacht“. Schellhaaf (1988), S. 16.

- durch das Prinzip der Kostendeckung sollen die Gesamteinnahmen administrativ auf die Gesamtkosten beschränkt werden,
- durch die staatlichen Subventionen, die an den Bauherrn gezahlt werden, soll die Kostenmiete auf ein Niveau gesenkt werden, das für breite Schichten des Volkes tragbar ist.<sup>281</sup>

Die Kostenmiete nach Subvention wird in der Öffentlichkeit als vergleichsweise niedrig angesehen. Diese Tatsache hat mit dem Berechnungsverfahren nichts zu tun, sondern ist auf die massiven staatlichen Subventionen zurückzuführen. Bei gleicher Subventionierung würde die Marktmiete weit unter der Sozialmiete liegen.

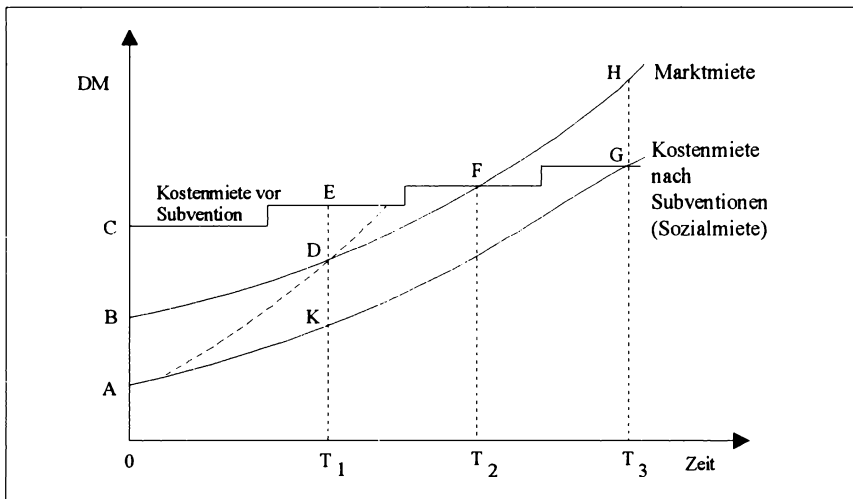


Abb. 28: Der zeitliche Verlauf von Kosten- und Marktmiete

Quelle: Schellhaaß/Schulz (1987), S. 68.

Ein wesentlicher Nachteil der Kostenmiete vor Subvention ist in den ersten Jahrzehnten die mangelnde Durchsetzbarkeit am Markt. Die Vermietbarkeit in der ersten Periode wird mit Hilfe staatlicher Mittel wie beispielsweise zinsver-

<sup>281</sup> Vgl. Schellhaaß/Schulz (1987), S. 64. Bei der Kostenmiete handelt es sich methodisch um einen betriebswirtschaftlichen Ansatz, in dessen Mittelpunkt die Wirtschaftlichkeitsberechnung des Investors steht. Die Verfahrensvorschriften sind zur Berechnung der Kostenmiete so ausgerichtet (Zweite Berechnungsverordnung), daß der Wohneigentümer seine Ausgaben für die Finanzierung und Bewirtschaftung der Wohnung in jeder Periode mit den Mieteinnahmen und Subventionen begleichen kann. Vgl. hierzu auch ausführlich Winter/Barth/Schlemmermeyer (1982).

billigter Darlehen oder Aufwandssubventionen geleistet, wobei mit diesen Mitteln Miete auf ein Niveau subventioniert werden soll, das für breite Schichten der Bevölkerung tragbar ist und in einer gewissen Bandbreite unter der Marktmiete verlaufen soll (vgl. Abb. 28 ).

Die Kostenmiete ist so berechnet, daß der Investor zu jedem Zeitpunkt seine Ausgaben für die Finanzierung und Bewirtschaftung der Wohnung durch die Sozialmiete und die Subventionen decken kann, wobei im Zeitverlauf der Subventionsanteil sukzessiv abgebaut wird, während die Sozialmiete ansteigt.<sup>282</sup> In den ersten Jahren ist die Kostenmiete nicht am Markt durchsetzbar, da sie sich anfänglich noch oberhalb der Marktmiete bewegt. Die Marktmiete steigt dann unter Berücksichtigung der Inflation an, wenn die steigenden Herstellungs- und Modernisierungskosten am Markt weitergegeben werden. Der gesamte Subventionsaufwand für das Objekt beläuft sich auf die Fläche AGC. Mit dem Subventionsanteil BFC ist in dem Förderungszeitraum bis  $T_2$  kein sozialpolitischer Vorteil verbunden, weil freifinanzierte Wohnungen zu einem geringeren Preis angemietet werden könnten. Mit dieser Liquiditätshilfe erkaufte sich der Staat die Anwartschaft auf die Kostenmiete, für den Zeitpunkt, an dem die Kostenmiete unter der gestiegenen Marktmiete liegt (ab  $T_2$  in der Abb. 28). Im Idealfall sollten die Barwerte der Liquiditätshilfen des Staates (BFC) mit den Barwerten der Mietendifferenzen zwischen Markt- und Sozialmiete (FGH) übereinstimmen. Als Gegenleistung zur staatlichen Gewährung direkter öffentlicher Mittel unterliegt der Bauherr bezüglich der Mietobergrenze, der Wohnraumbelegung und dem bauorganisatorischen Ablauf Restriktionen.<sup>283</sup>

Ein sozialpolitisch erwünschter Verbilligungseffekt gegenüber der Marktmiete ist in der Phase bis  $T_3$  durch weitere Subventionen erzielbar (AGFB), wobei der durch die durchgezogene Linie gekennzeichnete Verlauf

---

<sup>282</sup> Eigentümer, die ihre Sozialwohnungen zur Kostenmiete vor Subvention vermieten wollten, würden in der ersten Nutzungsphase des Hauses wegen zu hoher Mietforderungen keinen Mieter finden, während sie in der zweiten Nutzungsphase aufgrund der inzwischen niedrigen Miete sich der Mietinteressenten kaum erwehren könnten. Vgl. *Schellhaaß/Schulz* (1987), S. 65.

<sup>283</sup> Der soziale Wohnungsbau erfolgt derzeit in drei Modellvarianten, den sog. Förderungswegen. Während der erste und der zweite Förderungsweg bundesweit verfolgt werden, ist es den Bundesländern überlassen, den dritten Förderungsweg zu wählen. Für den dritten Förderungsweg bestehen keine detaillierten Regelungen analog dem ersten oder zweiten. Vielmehr werden zwischen dem Subventionsgeber und dem Investor die Förderbedingungen, sowie die Art und Dauer der Wohnungsbelegung und Mietpreisbindung frei vereinbart. Vgl. zu den Förderungswegen gemäß dem sozialen Wohnungsbau Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)aa)(4).



den sozialpolitischen Idealfall darstellt.<sup>284</sup> Zur langfristigen sozialen Sicherung des Wohnens wird die Kostenmiete nach Subvention schrittweise an die Kostenmiete vor Subvention angenähert. Dies erfolgt durch den zeitlich gestaffelten Abbau der finanziellen Vergünstigungen. (Die Instrumente können sein: Verminderung der objektbezogenen Beihilfen, Verzinsung bislang zinsfrei gewährter öffentlicher Baudarlehen, Höherverzinsung der älteren öffentlichen Darlehen, Nachholen von Aufwandsverzicht durch den Bauherrn im siebten Jahr nach Baufertigstellung und Wegfall der Grundsteuervergünstigung nach zehn Jahren.)<sup>285</sup> Je nach Förderungsjahrgang und Bundesland bleibt der Abstand zwischen Sozialmiete und Marktmiete nicht gleich. Problematisch kann es werden, wenn der Abbau der Förderung stärker als der Anstieg der Marktmieten ausfällt (gestrichelte Linie in der Abb. 28).<sup>286</sup> Als Folge verstärken sich die Forderungen nach Nachsubventionierungen, mit deren Hilfe die Sozialmiete zumindest knapp unter der Marktmiete gehalten werden soll.

In der ersten Phase gewährt der Staat dem Unternehmer also höhere Subventionen als dieser an den Mieter weiterleitet. Als Gegenleistung verpflichtet sich der Vermieter, in der zweiten Bindungsphase höhere Mietvorteile zu gewähren, als er Subventionen erhält. Kommt es in dieser Phase zu einem Konkurs des Bauträgers,<sup>287</sup> so gelingt es nicht, die Kostenmietbindung bis zum Zeitpunkt  $T_3$  aufrecht zu erhalten. Damit sind die Liquiditätshilfen risikobehaftet.<sup>288</sup> Im Fall eines Konkurses würden hohe Landesbürgschaften fällig. So ist der Staat gegenüber zusätzlichen Forderungen des Bauherren empfindlich.<sup>289</sup>

Der private Investor macht mit der „nicht-kostendeckenden“ Marktmiete, die Marktmiete liegt unter der Kostenmiete vor Subvention, in der Phase von Null bis  $T_2$  Liquiditätsverluste in Höhe von BFC. Solche Anfangsverluste werden nur dann akzeptiert, wenn eine spätere Kompensation zu erwarten ist. Dies geschieht durch die Einbeziehung der Wertsteigerungen als weitere Er-

---

<sup>284</sup> Dieser Teil der im Rahmen der Objektförderung an die Eigentümer gezahlten Subventionen wird in der gleichen Periode als Mietvorteil an die Mieter weitergegeben und erhöht als durchlaufender Posten nicht das Sozialkapital. Vgl. *Schellhaaß/Schulz* (1987), S. 67.

<sup>285</sup> Vgl. ebenda, S. 67.

<sup>286</sup> Dies ist vor allem als Folge des stufenweisen Abbaus der degressiven Aufwandsbeihilfen zu beobachten, hierbei hat die Sozialmiete häufig die Marktmiete erreicht bzw. sogar überschritten.

<sup>287</sup> Wie das Beispiel Neue Heimat eindrucksvoll belegt hat.

<sup>288</sup> Vgl. *Schellhaaß/Schulz* (1987), S. 66.

<sup>289</sup> Auf diese Art können die teilweise recht beträchtlichen Nachbewilligungen der Kostensteigerungen bei den Schlußabrechnungen erklärt werden.

tragskomponente neben den Mieteinnahmen in die Wirtschaftlichkeitsberechnung. Im Marktmodell findet die Inflation erst dann in der Miete ihren Niederschlag, wenn sie aufgrund steigender Herstellungs- und Modernisierungskosten am Markt weitergegeben werden kann. Die Erwartung künftig steigender Mieten wird durch die Wertsteigerung der Immobilie antizipiert. Die Marktmiete bleibt im Umfang dieser realen oder nominalen Wertsteigerungen anfänglich unter der Kostenmiete vor Subvention zurück, ohne daß die Investitionen zum Erliegen kommen.<sup>290</sup> Die Mindereinnahmen bei der Miete werden durch die Wertsteigerungen des Objektes ausgeglichen. Zu jedem Zeitpunkt würde der Investor in dem Fall eines Verkaufs gerade die marktübliche Verzinsung erzielen.<sup>291</sup>

Die Kostenmiete darf nur aufgrund von Kostensteigerungen, die der Investor nicht zu verantworten hat, angehoben werden. Erstens durch die Anpassung der Plan- an die Istkosten, wenn die auf der Grundlage der Kostenvoranschläge ermittelten Bewilligungsmieten nach der Baufertigstellung durch die Schlußabrechnungsmieten auf der Basis der anerkannten Istkosten ersetzt werden. Zweitens in Anlehnung an die kameralistische Denkweise erfolgt eine Anpassung an die Inflationsentwicklung für die Kapitalkosten, die Betriebskosten und die Kostenpauschalen für Verwaltung und Instandhaltung. Und drittens kann die Kostenmiete nach einer genehmigten Modernisierung erhöht werden.<sup>292</sup>

Die wirtschaftliche Ineffizienz dieser Vorgehensweise hat ihre Hauptursache in eben diesen Vorschriften für die Mietpreise des sozialen Wohnungsbaus, denn die Kostenmiete geht von einem Erstarrungsprinzip aus.<sup>293</sup> Die

---

<sup>290</sup> Es wäre kurzfristig, die Differenz zwischen Kostenmiete und Anfangsmiete im freifinanzierten Mietwohnungsbau umstandslos als „Überförderung“ zu beurteilen. Ob und in welchem Umfang die Vermieter bei einem Neubau in den ersten Jahren auf eine Kostendeckung verzichten können, hängt wesentlich davon ab, inwieweit die entsprechenden Verluste steuerlich mit anderen Einnahmen verrechnet werden können, so daß es zu geringeren Einkommen- bzw. Körperschaftsteuerzahlungen kommt, wobei nicht alle Vermieter diese Möglichkeiten haben. Vgl. *Jaedicke* (1996), S. 196.

<sup>291</sup> Vgl. *Eekhoff/Werth* (1978), S. 70-79.

<sup>292</sup> Die langfristige Steigerung der Kostenmiete vor Subvention wird im wesentlichen von der Entwicklung der Instandhaltungskosten aber auch der Betriebs- und Verwaltungskosten determiniert, da die Schwankungen der Kapitalmarktzinsen langfristig in etwa ausgeglichen sind. Abgesehen von eventuellen Modernisierungen kommt es durch diese Regelungen zu einem treppenförmigen Verlauf der Kostenmiete vor Subvention, wie er in Abb. 28 dargestellt ist. Vgl. *Schellhaaß/Schulz* (1987), S. 69-71.

<sup>293</sup> Dieses Prinzip nahm den Bestand an Sozialwohnungen aus der Wohnungsmarktwirtschaft heraus, zu der die Bildung der Preise nach Angebot und Nachfrage gehört. Vgl. *Gutachten Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995a), S. 201-203.

Verzinsung des anfangs eingesetzten Eigenkapitals im Rahmen der mietpreisbestimmenden Kosten enthält fast eine Garantie einer Rendite. Das Fatale an dieser Garantie ist, daß sie unabhängig von den entstehenden Baukosten ausgesprochen wird. Auf diese Weise fehlt jeder Anreiz zum kostengünstigen Bauen, der eigentlich auch im öffentlich geförderten Wohnungsbau zu spüren sein sollte. Ebenso bedenklich ist, daß der Investor nicht dazu eingeladen wird, sparsam zu kalkulieren, da sich in den meisten Fällen das Fördervolumen nach der Differenz zwischen der Kostenmiete, die sich nach den Vorgaben der zweiten Berechnungsverordnung ohne Förderung ergeben würde, und der Bewilligungsmiete richtet. Unternehmerische Fehlleistungen, die sich in vermeidbaren Kosten niederschlagen, bleiben auf diese Weise ohne den notwendigen erzieherischen Einfluß auf die Gewinnsituation des Unternehmens.<sup>294</sup>

Ein Ausgabenvergleich zwischen Objekt- und Subjektförderung an einem Beispiel<sup>295</sup> kommt zu dem Ergebnis, „was den Ausgabeneffekt für den Staatshaushalt betrifft, so ist langfristig gesehen, die Gewährung zinsverbilligter Kredite der Mietbeihilfe eindeutig überlegen.“<sup>296</sup> Derartige Untersuchungen berücksichtigen nicht die Tatsache, daß die Fördermittel im sozialen Wohnungsbau in großem Umfang Nichtbedürftigen zugute kommen, weil diese mit einem Einkommensanstieg weiter die billigeren Wohnungen beanspruchen. Bezogen auf die einzelne Wohnung ist der soziale Mietwohnungsbau das teuerste Instrument der Wohnungsbauförderung.<sup>297</sup>

Außerdem verhinderten die Vorgabe verbindlicher Standards, die größtenteils aus den 50er und 60er Jahren stammen und auf eine allgemeine Verbesserung der Wohnqualität bezogen waren, deren ungenügende Weiterentwicklung und ihre meist unflexible Handhabung eine adäquate Reaktion auf die geänderten Lebensformen und damit auf sich wandelnde Wohn- und Wohnumfeldbedürfnisse. Dies betraf vor allem den Rückgang der Kleinfamilie und die Zunahme von Ein- und Zweipersonenhaushalten. Aber auch Veränderungen in der Lebensführung, die aus gestiegenen Einkommen, der erreichten sozialen Absicherung, der Zunahme an Freizeit sowie dem höheren Bildungs-

---

<sup>294</sup> Zudem Qualitäts- und Größenvorschriften den Trend zu überhöhten Kosten noch zusätzlich verstärken. Vgl. zur Sicherung des Qualitätsstandards ausführlich Kapitel D, Abschnitt IV.3.b).cc).

<sup>295</sup> Vgl. *Lechner* (1964).

<sup>296</sup> *Lechner* (1964), S. 235.

<sup>297</sup> Wie bereits der Instrumentenbericht der Bundesregierung mit seiner vergleichenden Darstellung deutlich gemacht hat. Vgl. *Bundesregierung* (1982).

und Qualifikationsniveau resultierten und sich in veränderten Einstellungen zum Wohnen niederschlugen, spielte eine Rolle.<sup>298</sup>

#### (d) Abschließende Betrachtung und Zusammenfassung

Der soziale Wohnungsbau, das ehemals erfolgreiche Instrument zur Beseitigung der enormen Wohnungsnot der Nachkriegszeit, weist Schwächen und Probleme auf, die sich aus der ordnungspolitischen Grundorientierung des sozialen Wohnungsbaus und den damit verbundenen Veränderungen in den Instrumentarien einerseits, und aus der ungenügenden Anpassung an veränderte, gesellschaftliche und versorgungspolitische Bedingungen andererseits ergeben haben.<sup>299</sup> Angesichts der dargestellten gravierenden Defizite besteht ein weitgehender Konsens darüber, daß der soziale Mietwohnungsbau nicht umstandslos in der bisherigen Form weitergeführt werden kann.

In dem Problem der Fehlbelegung zeigt sich deutlich die fehlende Zielgenauigkeit dieses Instruments. Das Einhalten der Einkommensgrenzen wird zum Zeitpunkt des Bezugs der Wohnung überprüft. Entwickelt sich das Einkommen später so, daß die Einkommensgrenzen überschritten werden, so kann der Mieter die Wohnung weiterhin nutzen. Allerdings werden die Mietvorteile inzwischen teilweise durch eine Fehlbelegungsabgabe abgeschöpft. Insgesamt zeigen Analysen der Verteilungswirkungen, daß sich die mit dem sozialen Mietwohnungsbau einhergehenden Mietvorteile nicht in gewünschten Maße auf die einkommensschwachen Haushalte konzentrieren, sondern daß annähernd alle Einkommensschichten von ihnen profitieren.<sup>300</sup> Außerdem steht nur für eine Minderheit der Haushalte, die aufgrund der Einkommenshöhe eine Wohnberechtigung für den sozialen Wohnungsbau besitzen, tatsächlich eine Sozialmietwohnung bereit. Es wird eklatant gegen den Gleichbe-

---

<sup>298</sup> Vgl. *Siebel* (1989), S. 13-40 und *Spiegel* (1990), S. 173-195. Gestiegen ist die Bedeutung der Wohnung als Raum in dem frei verfügbare Zeit selbstbestimmt verbracht wird. Gestiegen ist die Bedeutung der Wohnung als Arbeitsort, und ebenso ist das Wohnumfeld wichtiger geworden, der Bedarf an kultureller und sozialer Infrastruktur, wie auch an neuen Formen von Nachbarschaft und Gemeinschaftlichkeit als unübersehbare Tendenz, in der sich die Defizite eines sich offensichtlich zu einseitigen Individualisierungsprozesses widerspiegeln. Vgl. *Riege* (1993), S. 39.

<sup>299</sup> In der hier gebotenen Kürze konnte sich die Darstellung selbstverständlich nur auf die Grundzüge beziehen. Ausführliche Darstellungen finden sich etwa bei *Blumers/Werner* (1979); *Petzinger/Riege* (1981); *Peters* (1984); *GEWOS* (1990) und *Buchheit* (1984), hier insbesondere S. 139-190.

<sup>300</sup> Vgl. hierzu auch *Biedenkopf/Miegel* (1978), *Blumers/Werner* (1979), S. 9-25; *Ulbrich* (1980) und (1992); *Behnken* (1982); *Stimpel* (1990) und *Expertenkommission* (1994a) bzw. (1995a).

handlungsgrundsatz verstoßen, denn für nur ca. 11 % der Berechtigten steht eine Sozialwohnung zur Verfügung.<sup>301</sup>

Bezogen auf die einzelne Wohnung ist der soziale Mietwohnungsbau das teuerste Instrument der Wohnungsbauförderung, wie bereits der „Instrumentenbericht“ mit seinen vergleichenden Analysen deutlich gemacht hat.<sup>302</sup> Einen wesentlichen Anteil daran hat die Förderung durch das Prinzip der Kostenmiete, durch die die Aufwendungen vom ersten Jahr an gedeckt werden.<sup>303</sup>

Ein weiterer Grund für den hohen Förderaufwand für den sozialen Mietwohnungsbau kann darin gesehen werden, daß das Fördersystem kaum Anreize für Kostenreduzierungen bzw. Kostenbegrenzungen leistet, sondern vielmehr in der Vergangenheit diese Fördersystematik zumeist zu steigenden Kostenmieten, die durch zusätzliche Fördermittel abgedeckt wurden, geführt hat.

Neben der Fehlbelegungsproblematik und der mangelhaften direkten und nachhaltigen Kontrolle der Kostenbildung des Wohnungsbaus beherrschen auch die Ungleichheiten zwischen den im sozialen Wohnungsbau unterschiedlicher Jahrgänge errichteten Gebäude die Argumente, die gegen den teuren und schlecht funktionierenden sozialen Wohnungsbau vorgebracht werden.<sup>304</sup> Die Form der direkten Förderung als Subventionierung von Zins- und Tilgungskosten, wie sie seit der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre vor allem in den Länderprogrammen praktiziert wurde, erwies sich unter Kostenaspekten als Bumerang: Zum einen waren Einsatz bzw. Wirksamkeit der öffentlichen Mittel den Bewegungen und Zinsentwicklungen des Kapitalmarktes untergeordnet. Zum anderen waren mit den Rückzahlungen der Subventionen automatische Mietsprünge in die Kostenmiete eingebaut worden, die von den Haushalten teilweise nicht getragen werden konnten, und durch - oft mehrfache - Nachsubventionierung wieder gedämpft werden mußten. Auch ist es nicht gelungen, die am stärksten Bedürftigen in der Konkurrenz zu den „Nor-

---

<sup>301</sup> Vgl. zu der Ungleichbehandlung der Haushalte mit gleichen sozialen Merkmalen *Thiemer* (1997), S. 316.

<sup>302</sup> Vgl. *Bundesregierung* (1982), S. 3-5.

<sup>303</sup> Ohne die Förderung könnte solche Deckung der Kosten nicht bewerkstelligt werden, wie man im frei-finanzierten Mietwohnungsbau beobachten kann: Die Vermieter können hier in den ersten Jahren keine Kostendeckung realisieren, sie müssen gegenüber der Kostenmiete erhebliche Mietverluste hinnehmen, die erst auf mittlere Sicht infolge von Mietsteigerungen und sinkenden Kapitalkosten ausgeglichen werden können, bzw. es möglich ist, sogar Überschüsse zu erwirtschaften. Vgl. *Jaedicke* (1996), S. 196.

<sup>304</sup> Vgl. auch ausführlich die Diskussion Subjekt- vs. Objektförderung in *Schröder* (1990), S. 49-65.

malberechtigten“ tatsächlich zu fördern.<sup>305</sup> Diese Entwicklungen bilden einen wichtigen Hintergrund für die Kritik am zu teuren sozialen Wohnungsbau und für seine zunehmend sinkende Akzeptanz.<sup>306</sup>

Der soziale Wohnungsbau ließ entscheidende Veränderungen in den Haushalts- und Lebensformen der Bevölkerung in der Bundesrepublik unberücksichtigt.<sup>307</sup> Lediglich durch die in Eigeninitiative organisierten Wohnprojekte und durch die Maßnahmen im experimentellen Wohnungs- und Städtebau sind inzwischen erste Schritte in die durch DIN-Vorgaben, Verwaltungs- und Finanzierungsvorschriften und langjährige Gewohnheiten entstandenen Unbeweglichkeiten unternommen worden.<sup>308</sup> Indem solche Projekte nicht nur die Bedeutung veränderter und anpaßbarer Wohnungsgrundrisse, der Mischung unterschiedlicher Wohnungstypen, der Mitsprache der zukünftigen Nutzer begründeten, sondern auch deren Realisierbarkeit praktisch demonstrierten, haben sie Pionierarbeit geleistet. Diese schließt auch die Erfahrung ein, daß derartiger Wohnungsbau keineswegs teuer sein muß, daß er im Gegenteil, unter Berücksichtigung baulicher und sozialer Folgekosten, sogar billiger sein kann.<sup>309</sup>

Die hohe Treffsicherheit des Wohngeldes im Hinblick auf die Erreichung der Zielgruppen erweist sich auch empirisch. Verteilungsanalysen zeigen, daß das Wohngeld das Instrument mit der stärksten Konzentration der Wirkung auf die untere Gruppe der Einkommensbezieher darstellt.<sup>310</sup>

Aus diesen genannten Gründen ist der soziale Wohnungsbau als wohnungspolitisches Instrument abzulehnen und durch eine Kombination aus erhöhten Wohngeldzahlungen in Verbindung mit dem Erwerb von Belegungs-

---

<sup>305</sup> Vor allem seit den 70er Jahren führt dies zu der begrifflichen Unterscheidung zwischen den „Problemgruppen des Wohnungsmarktes“ und der „Normalbevölkerung“. Dies ist im wesentlichen eine semantische Ummantelung des Versagens einer sozialen Wohnungspolitik, der es nicht gelingt, die eigentlich Förderungsbedürftigen ausreichend mit Wohnraum zu versorgen.

<sup>306</sup> Vgl. *Blumers/Werner* (1979), S. 11-14 und S. 23- 25; *Ulbrich* (1981), S. 60-73 und *Riege* (1993), S. 35-37.

<sup>307</sup> Besonders deutlich wird das bei Betrachtung der Großsiedlungen an den Stadträndern, denn die Ansprüche, die das lang verfolgte Leitbild der strikten Funktionstrennung städtischen Lebens und die vorrangige Orientierung an der Kernfamilie beinhaltet, werden in Frage gestellt. Demzufolge sind die Großsiedlungen heute nicht nachfragegerecht.

<sup>308</sup> Zur Kritik vgl. z.B. *Wilkens* (1992), S. 91-98; *Riege* (1990), S. 59-69 und *Brech/Novyl/Riege* (1990).

<sup>309</sup> Vgl. *Riege* (1993), S. 40.

<sup>310</sup> Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1994a), S. 97.



rechten zu ersetzen. Aus distributionspolitischer Sicht besticht das Wohngeld vor allem wegen seiner hohen Treffsicherheit. Allerdings stößt dieses wohnungspolitische Instrument immer dann an seine Grenzen, wenn Wohnungssuchenden der Marktzutritt nicht (nur) aufgrund mangelnder Mietzahlungsfähigkeit, sondern wegen sozialer Vorbehalte verwehrt wird. Diese Problemhaushalte werden auch durch Wohngeldzahlungen nicht in die Lage versetzt, eine angemessene Wohnung anzumieten. Deshalb wird der Erwerb kommunaler Belegungsrechte für die Unterbringung von Haushalten mit besonderen Marktzutrittsproblemen empfohlen. Dies kann durch die Gewährung öffentlicher Mittel, die Übernahme von Bürgschaften sowie durch eigene Anmietung bzw. den Kauf von Wohnraum durch die Kommunen erfolgen.<sup>311</sup> Weitere Sozialmietwohnungen sollten nicht oder nur in eng begrenzten Ausnahmefällen gebaut werden. Die existierenden Bestände sollten in den allgemeinen Mietwohnungsbau überführt werden. Die Subjektförderung, als das im wesentlichen, leistungsfähigere Instrument sollte ausgebaut werden. Belegungsrechte sollten erworben werden für diejenigen Gruppen, die Probleme beim Zugang zu einer angemessenen Wohnungsversorgung haben. Für diese Gruppen wäre auch eine Stärkung der Kaufkraft nicht ausreichend, um sich auf dem Wohnungsmarkt selber zu versorgen.<sup>312</sup>

Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die direkte Beeinflussung des Wohnraumb Angebotes mit der Streichung des sozialen Wohnungsbaus entfällt. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, daß bei einer entsprechenden Erhöhung des Wohngeldes sich die bisher nur geringen Auswirkungen des Wohngeldes auf die Wohnungsbautätigkeit erhöhen lassen.<sup>313</sup>

---

<sup>311</sup> Der Erwerb von Belegungsrechten ist der Objektförderung zuzuordnen. Der Ansatzpunkt ist der gleiche wie beim sozialen Mietwohnungsbau: Es werden zeitlich befristete Belegungsrechte durch die Gewährung öffentlicher Mittel erworben und an eine spezifische Zielgruppe weitergegeben. Im Unterschied zum sozialen Mietwohnungsbau werden die Belegungsrechte hier jedoch nicht mit der Förderung von vergleichsweise teurem Neubau verknüpft, sondern aus dem Wohnungsbestand vorgenommen.

<sup>312</sup> Allerdings ist zu bedenken, daß gerade in Zeiten angespannter Wohnungsmärkte, in denen die Zielgruppen besondere Zugangsprobleme aufweisen, der Erwerb von Belegungsrechten mit sehr erheblichen Kosten verbunden ist. Kurzfristige Bindungskäufe erscheinen in einer solchen Situation nicht besonders effizient. Vgl. *Stimpel* (1990), S. 100-103.

<sup>313</sup> Als völlig unverständlich sind vor diesem Hintergrund Äußerungen zu beurteilen, die eine zunehmende Verantwortung des sozialen Wohnungsbaus zur Sicherung des Wohnbedarfs für die Zukunft fordern. Siehe hierzu beispielsweise *Huang* (1993), S. 124-125: „Hinsichtlich der hohen Zielgenauigkeit sowie der positiven sozialen Auswirkungen des sozialen Wohnungsbaus müssen in der Zukunft die Kapital- sowie die Aufwandssubventionen wieder stark unterstützt werden.“



Wird hingegen dieser präferierte Weg - aus politischen Gründen - nicht eingeschlagen, so erscheint es sinnvoll, bei grundsätzlicher Beibehaltung der Objektförderung wenigstens durch flexiblere und individuellere Konditionen eine treffsichere und kostengünstigere (effizientere) Förderung zu verfolgen.<sup>314</sup>

Anstatt den Zugang zu einer Sozialmietwohnung pauschal mit Mietvorteilen zu verbinden, sollte sich das Ausmaß der Mietvorteile ganz individuell an dem Einkommen der Mieter orientieren und auch späteren Einkommensveränderungen Rechnung tragen.

Auch auf der Anbieterseite könnte die Förderung sich nach den wirtschaftlichen Bedingungen des einzelnen Eigentümers richten und nicht nach den laufenden Kosten nach Fertigstellung. Die Förderhöhe sollte in Abhängigkeit davon gestaltet werden, inwieweit der Investor steuerliche Vorteile aus der Verrechnung von Anfangsverlusten hat.

Im Rahmen der vereinbarten Förderung<sup>315</sup> sind diese Ansprüche an eine effizientere Gestaltung des sozialen Wohnungsbaus durchsetzbar. Es wäre möglich, die Fördermittel an denjenigen Investor zu vergeben, der in einer Art Wettbewerb für den angebotenen Förderbetrag die weitreichendsten Miet- und Belegungsbindungen anbietet. In der Praxis hingegen hat es sich gezeigt, daß die Bundesländer die vereinbarte Förderung dazu nutzen, Neubauförderungen mit geringeren Fördermitteln und weniger Bindungen zu realisieren.

Auch das Instrument der einkommensorientierten Förderung<sup>316</sup> wird von den Bundesländern im wesentlichen im Rahmen alter Fördermodelle genutzt, die Mittel werden meist im Rahmen des zweiten Förderweges eingesetzt. Die Entwicklung dieses Konzeptes bleibt noch abzuwarten. Mit der einkommensorientierten Förderung wird der Weg zu einer treffsicheren Objektförderung beschritten.

#### bb) Indirekte Förderung - Steuervergünstigungen

Steuervergünstigungen stellen traditionell den Kern der Eigentumsförderung in der Bundesrepublik Deutschland dar. Die indirekte Wohnungsbauförderung besteht im wesentlichen aus steuerlichen Vergünstigungen, zu denen Abschreibungserleichterungen, in Form von Sonderabzügen von der Steuer-

<sup>314</sup> Vgl. *Jaedicke* (1996), S. 198 und vgl. auch *Behring/Goldrian* (1991), S. 172-177.

<sup>315</sup> Vgl. die Darstellung des dritten Förderweges in Kapitel D, in dem Abschnitt IV.3.a).aa).(4).

<sup>316</sup> Vgl. zu der einkommensorientierten Förderung in Kapitel D, den Abschnitt IV.3.a).aa).(4).

schuld und der Möglichkeit, Sonderausgaben geltend zu machen, gehören.<sup>317</sup> Hinzu kommen teilweise oder vollständige Steuerbefreiungen.<sup>318</sup> Innerhalb der einkommensteuerrechtlichen Vorschriften zur Förderung des Wohnungsbaus - geregelt im Einkommensteuergesetz -, werden die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums und die Förderung des Wohnungsbaus (mit dem Ziel der Fremdvermietung) unterschieden. Die Förderung des Wohnungsbaus zur Fremdvermietung erfolgt im wesentlichen durch erhöhte Absetzungen beim Erwerb oder Bau von Wohnungen.<sup>319</sup> Außerdem wird das Ziel verfolgt, durch höhere Absatzungsmöglichkeiten bei Baumaßnahmen das Angebot an Wohnraum, z.B. durch den Ausbau von Dachböden oder Kellerräumen, auszuweiten.<sup>320</sup>

Nach offiziellen Angaben der Bundesregierung haben Bund, Länder und Gemeinden 1993 etwa 33 Mrd. DM an Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zur Förderung des Wohnungswesens in Deutschland aufgewendet.<sup>321</sup> Bis 1988 haben sich die Steuervergünstigungen trendmäßig wesentlich stärker erhöht als die Finanzhilfen. Der Anteil der Steuervergünstigungen stieg von 25 % 1972 auf 45 % an.<sup>322</sup> Nach der deutschen Vereinigung sind die Finanzhilfen stark gestiegen. Beim Bund haben sie sich im Jahr 1994 im Vergleich zu dem Jahr 1988 verdoppelt.<sup>323</sup>

Der eigentliche Schwerpunkt der Wohnungsbauförderung im Einkommenssteuerrecht liegt bei der Förderung des selbstgenutzten Eigentums. Die Förderung erfolgt u.a. durch den 10e EStG und § 7 EStG. Beim Bau oder Erwerb einer selbstgenutzten Wohnung oder eines Einfamilien- bzw. Zweifamilienhauses kann ein Teil der Anschaffungskosten als Sonderausgaben von der

---

<sup>317</sup> „Subventionshyänen auf der einen, lange Reihen weniger verbrauchergerechter Wohnungen auf der anderen Seite sind die prompte Quittung auf die Entscheidung, Soziales hier mit Produzenten-Subventionen erreichen zu wollen.“ *Stützel* (1981), S. 26.

<sup>318</sup> Vgl. *Füllenkemper* (1982), S. 70-73.

<sup>319</sup> Vgl. § 7 Abs. 5 EStG.

<sup>320</sup> Vgl. § 7 e EStG.

<sup>321</sup> Vgl. das im Auftrag der Bundesregierung verfaßte *Gutachten der Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995a), S. 64. Vgl. auch die Tabelle A7 im Anhang über die staatlichen Hilfen für den Bereich Wohnungswesen und Städtebau nach Förderarten.

<sup>322</sup> Vgl. das *Gutachten der Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995a), S. 64.

<sup>323</sup> Zur gesamten Expansion der Finanzhilfen nach der Vereinigung haben neben den Erhöhungen der Mittel für den sozialen Wohnungsbau insbesondere die Fördermaßnahmen zur Erhaltung und Modernisierung der Wohnungen im Osten Deutschlands und die Aufstockungen des Wohngeldes zugunsten der neuen Länder beigetragen.

Steuerbemessungsgrundlage abgesetzt werden.<sup>324</sup> Hinzu kommt der § 34 f EStG, der für jedes Kind jährlich einen Abzug von 1.000 DM von der Steuerschuld ermöglicht (Baukindergeld).<sup>325</sup> Wird bei Zahlungen an die Bausparkasse keine Wohnungsbauprämie beantragt, so können diese Zahlungen teilweise als Sonderausgaben geltend gemacht werden.<sup>326</sup> Bei Wohnungen, die einer sozialen Bindung unterliegen, können erhöhte Absetzungen vorgenommen werden.<sup>327</sup>

Ein weiteres steuerliches Instrument sind die degressiven Abschreibungen, die sich allerdings im Zeitablauf sehr häufig ändern, zu nennen: Die lineare AfA (Absetzung für Abnutzung) beträgt für vor dem 1. Januar 1925 fertiggestellte Wohngebäude 2,5 % p.a., für die danach fertiggestellten Gebäude 2 % p.a.<sup>328</sup> Für Gebäude, soweit sie Wohnzwecken dienen und für die der Bauantrag nach dem 28. Februar 1989 gestellt wurde, betragen die AfA-Sätze gemäß § 7 Abs. 5 EStG im Jahr der Fertigstellung und in den folgenden drei Jahren jeweils 7 %, in den darauffolgenden Jahren 5 %, in den darauffolgenden sechs Jahren jeweils 2 % und in den darauffolgenden Jahren 24 Jahren jeweils 1,25 %. Diese degressiven Abschreibungen führen insbesondere in den ersten Jahren zu erheblichen steuerlichen Vorteilen. Nach § 10e EStG kann der Steuerpflichtige bei eigengenutztem Haus oder der eigengenutzten Eigentumswohnung Sonderausgaben in den ersten vier Jahren in Höhe von 6 % (höchstens 19.800,- DM) und in den folgenden vier Jahren bis zu 5 % (höchstens 16.500,- DM) geltend machen. Bis Ende 1994 konnten gemäß § 10e Abs. 6a EStG Schuldzinsen gleichfalls als Sonderausgaben geltend gemacht werden. Eine weitere steuerliche Förderung ist das Baukindergeld,<sup>329</sup> für die nach dem 31. Dezember 1990 fertiggestellten bzw. angeschafften Objekte beträgt die Steuerermäßigung je Kind 1.000,- DM. Seit dem 1.1.1996 profitieren

---

<sup>324</sup> Bei der Einkommensteuer wurde seit 1951 nach § 7b EStG erlaubt, die Ausgabe für den Neubau der Ein- bzw. Zweifamilienhäuser in den ersten zwölf Jahren nach Bezug der Wohnung zu 50 % (ohne Grundstückskosten) abzuschreiben, wenn ihre Kosten 150.000,- DM bzw. 200.000,- DM nicht überschreiten und mehr als zwei Drittel der Wohnfläche dem Wohnzweck dienen. 1977 wurde die Einkommensförderung auch auf den Altbau übertragen. 1987 wurde der § 7b EStG durch die neue Regelung des § 10e EStG ersetzt. Nach § 10e EStG können als Herstellungs- und Erwerbskosten (mit Grundstückskosten bis zu 50 %) 5% des Wohneigentums von maximal 300.000,- DM acht Jahre lang als Sonderausgaben von der Einkommensteuer abgezogen werden. Vgl. Huang (1993), S. 99.

<sup>325</sup> Vgl. Eekhoff (1993b), S. 40-42.

<sup>326</sup> Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 3 EStG.

<sup>327</sup> Vgl. § 7k EStG.

<sup>328</sup> Vgl. § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, EStG.

<sup>329</sup> Vgl. § 34 f. EStG.

diejenigen, die ein Haus bauen oder Wohneigentum erwerben, nicht mehr von der einkommensabhängigen Förderung nach § 10e Einkommensteuergesetz, sondern erhalten ein Eigenheimzulage. Sie wird nach Fertigstellung bzw. Einzug acht Jahre lang ausgezahlt und bemisst sich an den Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten, wobei maximal 100.000 DM berücksichtigt werden.<sup>330</sup> Die Zulage erhalten nur Haushalte mit einem Jahreseinkommen unter 120.000 DM – Ehepaare 240.000 DM; pro Kind und Jahr werden acht Jahre lang 1.500 DM zusätzlich gezahlt. Die Eigenheimzulage kann als fixen Betrag fast jeder in Anspruch nehmen. Gefördert werden sollten nach dem Töpfer-Plan vor allem die Schwellenhaushalte, auch in den Ballungsgebieten. Erste Erfahrungen zeigen, daß diese Art der Förderung vor allem zu Mitnahmeeffekten und Anreizen in ländlichen Gegenden führt, in denen der Versorgungsgrad an Wohnraum als ausreichend zu beurteilen ist.<sup>331</sup>

Für die neuen Bundesländer galt bis Ende 1996 das Fördergebietsgesetz.<sup>332</sup> Diese Sonderabschreibungen betragen bei Vermietung 50 % im Jahr der Anschaffung oder Herstellung und in den folgenden vier Jahren. Das Fördergebietsgesetz war ursprünglich bis zu dem Jahr 1995 befristet, wurde aber verlängert bis Ende des Jahres 1996. Mit der Novellierung des § 10e EStG wurden den Eigennutzern Steuervorteile genommen. Gleichzeitig wurden auch den privaten Investoren Steuervorteile genommen, die die ungenügenden Renditen im Wohnungsbau stützen sollten: durch die Kürzung der degressiven Abschreibung von 7 % auf 5 % verliert der private Investor im Schnitt 3,12 DM pro Quadratmeter im Monat.<sup>333</sup> Um die Rendite beizubehalten müßten die Mieten um diesen Betrag steigen.

Die Steuervergünstigungen belaufen sich nach offizieller Rechnung auf insgesamt zehn Mrd. DM, wovon allein mehr als acht Mrd. DM auf die steuerliche Wohneigentumsförderung (vor allem nach §§ 10e, 34 f EStG) entfallen.<sup>334</sup> Im Vergleich dazu fällt die Bausparförderung mit weniger als eine Mrd. DM

---

<sup>330</sup> Für Neubauten ist diese Zulage auf 5 % jährlich begrenzt, das sind 5.000 DM, für Altbauten auf 2,5 %, also 2.500 DM. Für den Einbau von Solaranlagen gibt es zusätzlich 2 % der Aufwendungen, jährlich jedoch höchstens 500 DM.

<sup>331</sup> Vgl. Siebertz (1996), S. 745. In Kenntnis der Zahlen ist es zynisch, die Eigenheimzulage als Erfolg zu feiern, weil die Genehmigungen von Einfamilienhäusern steigen. Schließlich sind die Baugenehmigungen insgesamt rückläufig.

<sup>332</sup> Gesetz über Sonderabschreibungen und Abzugsbeträge im Fördergebiet vom 24. Juni 1991.

<sup>333</sup> Vgl. Siebertz (1996), S. 744.

<sup>334</sup> Vgl. das im Auftrag der Bundesregierung verfaßte *Gutachten der Expertenkommission Wohnungspolitik (1995a)*, S. 66.

nur wenig ins Gewicht.<sup>335</sup> Weitere Steuervergünstigungen gibt es bei der Grund-, Vermögen- und Erbschaftsteuer mit dem Ziel, besondere Anreize für die Wohnungsbauinvestitionen gegenüber anderen Anlageformen zu schaffen.<sup>336</sup>

Die verschiedenen Formen der Steuervergünstigungen bilden inzwischen hinsichtlich der finanziellen Größenordnung sowie der wohnungspolitischen Effekte den wichtigsten Teil der mit öffentlichen Mitteln betriebenen Wohnungsbauförderung (vgl. Abb. 29).

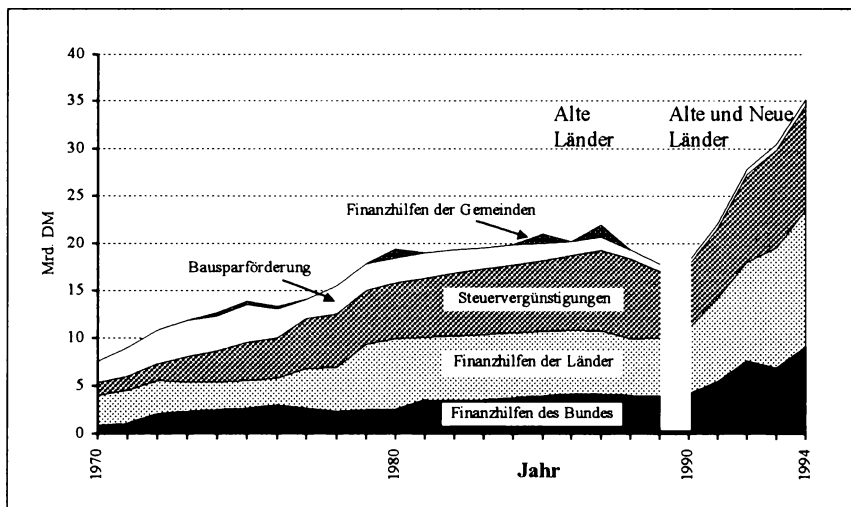


Abb. 29: Finanzhilfen des Bundes und der Länder und Steuervergünstigungen für den Wohnungsbau - (ohne Städtebauförderung)

Hinweis: Die Reihen sind wegen geänderter Berechnungsverfahren nicht über das Jahr 1989 hinweg vergleichbar.

Quelle: Subventionsberichte der Bundesregierung.

Vor diesem Hintergrund ist die Differenzierung zwischen öffentlich gefördertem und freifinanziertem Wohnungsbau ungerechtfertigt, denn die Unter-

<sup>335</sup> Die Struktur der Fördermaßnahmen läßt sich nur mit Einschränkungen nachweisen, weil entsprechende Aufgliederungen in den zur Verfügung stehenden statistischen Unterlagen oft fehlen. Zum Teil muß man sich mit Schätzungen zur Ergänzung der vorhandenen Informationen behelfen. Relativ vollständig sind die Finanzhilfen des Bundes dokumentiert. Hingegen die Subventionsberichterstattung der Länder ist unvollständig, und über das Engagement der Gemeinden im Wohnungswesen gibt es einen Nachweis nur für einzelne Stichjahre. Vgl. ebenda S. 67.

<sup>336</sup> Vgl. Mehring (1992), S. 30-34.

stützung, die in Form von Steuervergünstigungen in den sog. freifinanzierten Wohnungsbau fließt, ist als Fördervolumen sicherlich mit den offiziell als öffentliche Wohnungsbauförderung ausgewiesenen Subventionen vergleichbar.<sup>337</sup>

Steuervergünstigungen gelten als eine sozial ungerechte (soziale Treffsicherheit nach dem „Gießkannenprinzip“), ineffektive und in mancher Hinsicht sogar kontraproduktive Form der Förderung des Wohnungsbaus. Sozial ungerecht ist diese Art der Förderung deshalb, da die Effekte mit steigendem Einkommen und hohen Bau- und Modernisierungskosten zunehmen und damit überproportional den höheren Einkommensschichten zugute kommen.<sup>338</sup> Mit diesem Instrument lassen sich kaum Gestaltungsvorgaben einbinden, denn steuerlich begünstigt werden Investitionen im Mietwohnungsbau, aber auch in Eigentumsmaßnahmen, in Komfortwohnungen, bei denen die Nutzung u.U. auch zweitrangig sein kann. Auch Käufe und Modernisierungen von Wohnungen aus dem Bestand werden gefördert. Aufgrund dieser steuerlichen Anreize kommt es zu Umwandlungen von (preiswerten) Mietwohnungen in Eigentumswohnungen, die dann teilweise dem unteren Segment der Einkommensbezieher nicht mehr zu Verfügung stehen.

Auch regional lassen sich steuerlich induzierte Baumaßnahmen nicht beeinflussen, der dringend benötigte preiswerte Mietwohnungsbau in den Ballungsräumen wird mit diesem Förderweg nicht bereitgestellt.

Diese Art der Förderung ist nicht kalkulierbar, wer Steuervergünstigungen beansprucht ist letztlich erst nach der Förderung festzustellen.

Die steuerliche Förderung nimmt eine geringe regionale und soziale Treffsicherheit in Kauf.<sup>339</sup> Diese Förderung geht vorbei an dem Brennpunkt des Bedarfs, vielmehr kommt es zu Mitnahmeeffekten der höheren Einkommensbezieher. Die Wirkungen auf die Investitionen und die daraus resultierende Er-

---

<sup>337</sup> Verlässliche Angaben über die Gesamthöhe der jährlichen Steuervergünstigungen sind schwierig auszumachen. Nach den Subventionsberichten der Bundesregierung stieg die steuerliche Förderung des Wohnungsbaus von 1,2 Mrd. DM Mitte der sechziger über 2,7 Mrd. DM Mitte der siebziger Jahre auf über 7 Mrd. DM 1992 (bei unterschiedlicher Gewichtung der Vergünstigungsarten). Im Vergleich dazu gab der Bund 1992 rd. 2 Mrd. DM für den sozialen Wohnungsbau aus. Vgl. *Riege* (1993), S. 41.

<sup>338</sup> Besonders auffällig waren die Unzulänglichkeiten der bisherigen steuerlichen Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums im Hinblick auf die neuen Bundesländer. Die im Durchschnitt dort deutlich geringeren Einkommen führten dazu, daß die steuerliche Entlastung niedriger ausfiel als in den alten Ländern, bzw. viele Haushalte auch nicht in der Lage waren, die laufenden Belastungen aus der Eigentumbildung zu tragen. Auf diese Art fällt es schwer, dem Ziel, einer starken Erhöhung der Eigentumsquote in den neuen Ländern, gerecht zu werden. Vgl. *Jaedicke* (1996), S. 200.

<sup>339</sup> Vgl. *Kiepe* (1994), S. 12.

höhung des Angebots auf dem Wohnungsmarkt ist als positiv zu bewerten. Aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten sind jedoch die Einkommensteuerregelungen abzulehnen, da sie bei Besteuerten mit relativ hohem Einkommen aufgrund der offenen Einkommensteuerprogression eine stärkere Einkommensteuerentlastung hervorruft, als bei Einkommensschwächeren. Es werden mit der sekundären Einkommensverteilung die Einkommensunterschiede nicht gemindert, sondern regelmäßig noch verstärkt. Es kann auch in Folge der steuerlichen Förderung zu einer regionalen Differenzierung der Wohnungsversorgung kommen, da diejenigen Regionen mit höheren Durchschnittseinkommen auch eine entsprechend höhere Förderung erhalten.<sup>340</sup> Außerdem ist die einkommensteuerliche Förderung kein Instrument der Feinststeuerung des Wohnungsmarktes, da der Grad der Ausschöpfung von den Einkommensteuerpflichtigen bestimmt wird.<sup>341</sup>

Als eine Antwort auf die jahrzehntelang geübte Kritik der zu geringen Treffsicherheit des Instruments der Eigentumsförderung ist die am 1.1.1996 grundlegende Neuregelung - die Einführung der progressionsunabhängigen Eigenheimzulage - in Kraft getreten.<sup>342</sup> Dieses Konzept der Eigenheimzulage ist hinsichtlich der höheren Treffsicherheit positiv zu beurteilen. Die Förderung ist kalkulierbarer und die Ungerechtigkeit, daß Haushalte mit relativ hohen Einkommen in erster Linie in den Genuß der Förderung kommen, ist entgegengewirkt. Weiterhin ist positiv zu beurteilen, daß preiswerte Bauvorhaben durch die Förderung begünstigt werden, da maximal 100.000 DM der Herstellungs- und Anschaffungskosten berücksichtigt werden. Es besteht also ein Anreiz für kostengünstiges Bauen. Kritisch anzumerken bleibt, daß die hohen Bau- und Grundstückskosten insbesondere in den Ballungsgebieten und gerade für die Schwellenhaushalte kaum aufzubringen sind.<sup>343</sup> Insofern ist es fragwür-

---

<sup>340</sup> Vgl. *Nachtkamp* (1994), S. 106.

<sup>341</sup> Vgl. *Wölling* (1994), S. 154.

<sup>342</sup> In der Literatur wird diese neue Art der Eigentumsförderung auch häufig als Töpfer-Plan bezeichnet. Nach Töpfer gilt, daß „diejenigen, die aufgrund eines höheren Einkommens absolut am stärksten begünstigt werden, benötigen diese Entlastung nicht.“ *FAZ*, 13.3.1995, S. 15. Töpfer verfolgte mit der Reform im wesentlichen drei Ziele: 1) Ausschaltung der Progressionswirkung. 2) Unabhängigkeit der Förderung von der Steuerzahlung, damit auch Haushalte mit geringer Steuerschuld sie voll nutzen können. 3) Anreize der Förderung zu preiswertem Bauen, deshalb sollte die Vergünstigung, wenn eine bestimmte Bausumme überschritten werde, entweder ganz wegfallen oder stark gesenkt werden.

<sup>343</sup> So liegt in Berlin und Umland der Durchschnittspreis eines Eigenheims bei etwa 425.000 DM; selbst wenn der bauwillige Schwellenhaushalt 80.000 DM eigenes Kapital einbringt, verbleiben Zinskosten von rd. 2.700 DM im Monat. Siehe *Tagesspiegel* vom 7.1.1996, S. 27.



dig, ob diese Förderung zu den gewünschten Volumen eines zusätzlichen Angebots führt.

Die Förderung des Bestandserwerbs ist kritisch zu beurteilen, da Sickereffekte, die die allgemeine Wohnungsversorgung verbessern können,<sup>344</sup> nicht zustande kommen. Es wird nicht nur kein zusätzliches Angebot an Wohnungen beim Bestandserwerb geschaffen, sondern es werden häufig gerade die relativ preisgünstigen Wohnungen dem Markt entzogen und damit u.U. Engpässe in den unteren Marktsegmenten verstärkt. Die Förderung über die Eigenheimzulage ist allenfalls noch formal eine steuerliche Förderung, tatsächlich handelt es sich um eine direkte Förderung, auf die ein allgemeiner Anspruch besteht.<sup>345</sup>

#### *b) Ordnungspolitische Instrumente - Rahmenbedingungen der Wohnungswirtschaft*

Sowohl für den freifinanzierten und steuerbegünstigten Wohnungsbestand als auch für den sozialen Wohnungsbau bestehen gesetzliche Rahmenbedingungen für den Mieterschutz. Diese Rahmenbedingungen beziehen sich auf den Kündigungsschutz und auf die Regelungen von Mieterhöhungen bei bestehenden Verträgen.<sup>346</sup> Hinzu kommen die staatlichen Regulierungen im Bau- und Steuerrecht.

##### **aa) Kündigungsschutz**

Der Kündigungsschutz ist im Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz (II. WKSchG), in den Mietvorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs und im Miethöhegesetz (MHG) geregelt. Die Mieter haben einen umfassenden Kündigungsschutz (asymmetrischer Kündigungsschutz zugunsten des Mieters). Ein Vermieter kann ein bestehendes Mietverhältnis nur kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse nachweisen kann. Dies ist der Fall, wenn

- eine nicht unerhebliche schuldhafte Verletzung der Vertragspflichten durch den Mieter erfolgt,
- Eigenbedarf besteht

---

<sup>344</sup> Vgl. hierzu Kapitel B, Abschnitt II.1.d).

<sup>345</sup> Vgl. *Bach/Bartholmai* (1995), S. 671-681.

<sup>346</sup> Vgl. *Leutner* (1990), S. 14 f.

- oder ein Mieter den Vermieter an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks hindert.<sup>347</sup>

Während für den Vermieter die Regelung eine Einengung seiner Marktchancen darstellt (Realisierung von Marktlagengewinnen durch Umwidmungen für gewerbliche Zwecke, oder Möglichkeit zum Verkauf als bezugsfreie Eigentumswohnung), bleibt das Verlustrisiko durch eine vorzeitige Kündigung durch den Mieter bestehen.<sup>348</sup> Hauptanwendungsfall für die Kündigung durch den Vermieter ist der Eigenbedarf.<sup>349</sup> Dieser Kündigungsgrund hat zu zahlreichen Rechtsstreiten geführt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 26. Mai 1993 ausgeführt: „Das Besitzrecht des Mieters an der gemieteten Wohnung ist Eigentum im Sinne des Artikel 14, Absatz 1, Satz 1 Grundgesetz“.<sup>350</sup> Aus der Sicht der Mieter besteht nunmehr „Waffengleichheit“, aus der Sicht der Vermieter wird das Mietverhältnis dem Eigentum gleichgestellt, ohne das der Mieter die mit dem Eigentum verbundenen Risiken zu tragen hat.<sup>351</sup> Die Vermieter werden für den gesetzlich vorgeschriebe-

---

<sup>347</sup> Vgl. II. WKSchG.

<sup>348</sup> In seinem Urteil vom 8.1.1985 hat das Bundesverfassungsgericht über das Spannungsverhältnis von Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) und den Kündigungsschutz des Mieters gemäß § 564 b Abs. 2 Nr. 2 BGB geurteilt: Das Verfassungsgericht führt aus, daß § 564b BGB das Kernstück des sozialen Mietrechts - der Kündigungsschutz - ist. Abgedruckt in: Zeitschrift für Miet- und Wohnraumrecht, Heft 5, 1985, S. 154-157. In seinem Beschluß vom 23.4.1974 (BVerfGE 37, 132) hat das Bundesverfassungsgericht bereits den Ausschluß der Änderungskündigung zum Zwecke der Mieterhöhung und die Begrenzung des Mietzinses auf die ortsübliche Vergleichsmiete für verfassungsmäßig erklärt, da die Wohnung wegen ihrer Bedeutung für den Einzelnen wie auch für die Familie eine Handlungsbeschränkung des Vermieters durch Art. 14 Abs. 2 GG rechtfertigt. Mit § 564b BGB „wollte der Gesetzgeber bei Erlass des II. WKSchG dem vertragstreuen Mieter Schutz vor ungerechtfertigten Kündigungen unabhängig von der Lage am Wohnungsmarkt gewähren(...). Diese Zielsetzung läßt sich mit Blick auf den dem Gesetzgeber in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG erteilten Regelungsauftrag sowie unter Berücksichtigung der ihm dabei zur Verfügung stehenden Möglichkeiten (BVerfGE 18, 121, 132) verfassungsrechtlich nicht beanstanden.“ BVerfGE 37, 155. Mit dem Urteil macht das Bundesverfassungsgericht deutlich, daß es nicht nur dem mit dem II. WKSchG eingeführten Dauerrecht zustimmt, sondern auch zugleich anerkennt, daß ein Kündigungsschutz des vertragstreuen Mieters nicht nur in Phasen des Wohnungsmangels erforderlich ist; das Element des Sozialgut wird zum Teil über das des ökonomischen Charakters des Gut Wohnen gestellt.

<sup>349</sup> Danach darf ein Vermieter die vermietete Wohnung nur kündigen, wenn er die Wohnung für sich selbst, für eine zum Hausstand gehörende Person oder für einen Familienangehörigen benötigt.

<sup>350</sup> Weiterhin haben sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch der Bundesgerichtshof entschieden, daß bei der Überprüfung der Eigenbedarfsgründe des Eigentümers auf Vernünftigkeit und Nachvollziehbarkeit zu achten sei.

<sup>351</sup> Vgl. auch *Jenkins* (1996b), S. 361.

nen Kündigungsschutz eine Prämie in Form eines Mietaufschlags verlangen. Das Mietenniveau für Neuvermietungen wird angehoben,<sup>352</sup> wobei die Vermieter sich bei der Bemessung des Zuschlags an der durchschnittlichen Wohndauer orientieren. Die Folge ist, daß alle Mieter nun für den Kündigungsschutz zahlen müssen, unabhängig davon, ob sie ihn in Anspruch nehmen oder nicht.<sup>353</sup> In Verbindung mit der im II. WKSchG verankerten Vergleichsmietenregelung kommt es zu einer verzögerten Anpassung der Vergleichsmiete an die entsprechende Marktmiete (Vgl. hierzu die Abb. 30).

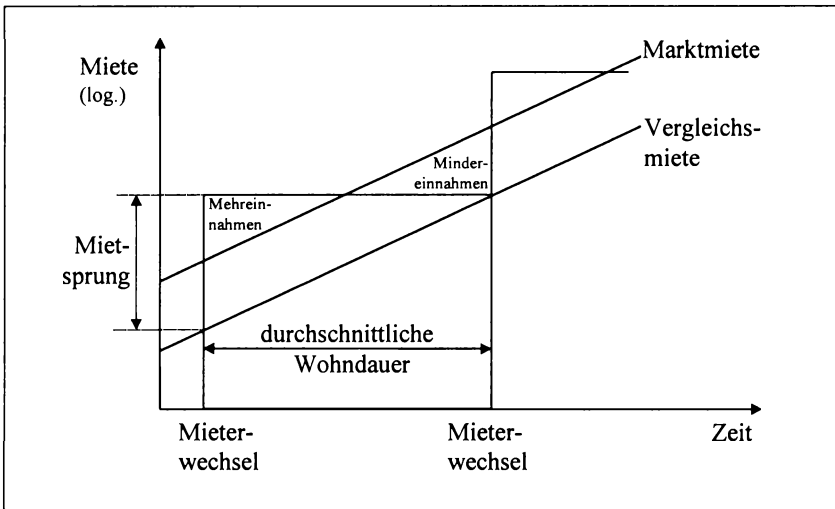


Abb. 30: Mietenentwicklung mit Kündigungsschutz und Vergleichsmietenregelung

Da der Vermieter die Miete während der Laufzeit des Mietvertrages nur auf das Niveau der Vergleichsmiete anheben kann, wird er versuchen, eine Anfangsmiete zu vereinbaren, die über der Marktmiete liegt.<sup>354</sup> Durch diese Vorgehensweise kompensiert der Vermieter künftige Mindereinnahmen durch Mehreinnahmen zu Beginn des Mietverhältnisses. Ist der Mieter bereit, diese höheren Mieten zu zahlen, bedeutet das für den Vermieter keine Ertragseinbußen und damit auch keinen langfristigen Rückgang der Investitionsbereitschaft. Allerdings wird durch die Anhebung des Mietenniveaus für Neumietverträge eine Spaltung des (Miet-)Wohnungsmarktes in einen Markt für Be-

<sup>352</sup> Vgl. Wölling (1994), S. 140.

<sup>353</sup> Vgl. Eekhoff (1981), S. 67.

<sup>354</sup> Vgl. Eekhoff (1981), S. 68.

standsmietverträge und in einen Markt für Neumietverträge herbeigeführt.<sup>355</sup> Extensive Kündigungsschutzbestimmungen implizieren letztlich einen Interessenkonflikt zwischen Wohnungssuchenden und Wohnungsinhabern.<sup>356</sup>

Der Kündigungsschutz, der ein Dauerwohnrecht initiiert,<sup>357</sup> steht der Deckung von nur kurzfristig auftretendem Wohnbedarf grundsätzlich im Wege, denn er erschwert das Abschließen von befristeten Mietverträgen und steht damit der Ausnutzung von solchen nur kurzfristig zur Verfügung stehenden Mieträumen entgegen.<sup>358</sup>

Ein derartig umfangreicher Kündigungsschutz begründet die Notwendigkeit anderer staatlicher Interventionen in den Wohnungsmarkt. So bedarf es eines Zweckentfremdungsverbotes für vorhandenen Wohnraum, um einen Angebotsrückgang auf dem Mietwohnungsmarkt zu verhindern, denn die Vermieter könnten versuchen, eine solche Beschränkung ihres Handlungsspielraumes durch eine gewerbliche Umnutzung zu umgehen. Außerdem werden Subventionen notwendig, um die „Nebenwirkungen“ dieser Kündigungsschutzbestimmungen zu korrigieren. Beispielsweise werden in dem Fall einer deutlichen Knappheit am Wohnungsmarkt Subventionen für eine angemessene Wohnraumversorgung in Betracht gezogen, bzw. es wird eine deutliche Subjektsubventionierung (z.B. in Form von Wohngeld) der Haushalte, die aufgrund des Mietanstiegs mit ihrem Einkommen nicht an einer sozialpolitisch gewünschten Wohnversorgung partizipieren können, notwendig.

#### bb) Mietpreisregelung

Ein Kündigungsschutz allein, der lediglich auf die gesetzliche Festlegung bestimmter Kündigungsfristen abstellt, ist nicht in der Lage, Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Der Kündigungsschutz muß durch Regelungen über die zulässige Mieterhöhung abgesichert sein. Andernfalls könnten „Ver-

---

<sup>355</sup> Angesichts des drohenden Mietsprungs bei einem Umzug werden die Mieter dazu neigen, auch dann die Wohnung beizubehalten, wenn deren Größe oder deren Lage aufgrund haushaltsstruktureller oder externer Veränderungen von ihnen selbst nicht mehr als angemessen beurteilt wird. Die Bereitschaft zum Wohnungswechsel nimmt ab. (Auf die anfallenden Umzugskosten müssen die durch den Mietsprung verursachten zusätzlichen Kosten angerechnet werden.) Vgl. *Wölling* (1994), S. 141.

<sup>356</sup> Vgl. *Stützel* (1982), S. 63-66.

<sup>357</sup> Durch den Beschluß vom 26.5.1993 (1 BvR 208/93) hat das Bundesverfassungsgericht im ersten Leitsatz festgestellt: „Das Besitzrecht des Mieters an der gemieteten Wohnung ist Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG“. Das Urteil ist abgedruckt in: *Wohnungswirtschaft und Mietrecht*, Heft 7, 1993, S. 377-380.

<sup>358</sup> Vgl. *Wölling* (1994), S. 141.

mieter (...) den Kündigungsschutz unterlaufen, indem sie willkürliche Mieterforderungen stellen und damit das Ausziehen eines Mieters erzwingen. Oder sie könnten die Immobilität des Mieters ausbeuten und im Grenzfall eine Miete durchsetzen, die um die Mobilitätskosten des Mieters, also um die Umzugskosten im weitesten Sinne, oberhalb der Marktmiete liegt“.<sup>359</sup> Also verlangt ein wirksamer Kündigungsschutz gleichzeitig eine Mietpreisregulierung.

Die heutigen Mieterschutzbestimmungen gehen in ihren Grundzügen auf die Wohnraumkündigungsschutzgesetze von 1971 und 1974 zurück, die gegenüber den Jahren zuvor eine deutliche Verstärkung des Mieterschutzes darstellten.<sup>360</sup> Der Beschluß, die Inhalte des 1. WKSchG im 2. WKSchG als Dauerregelung zu übernehmen,<sup>361</sup> führte zu einer dauerhaften Kappung der möglichen Mieterhöhungen und somit zu einer Absicherung des Kündigungsschutzes. Damit ist die Funktionsfähigkeit des Mietpreises als Knappheitsindikator eingeschränkt.<sup>362</sup> Deutlich wird dies insbesondere in Zeiten angespannter Wohnungsmärkte, in denen Wohnungspolitik zur kurzschlüssigen Verstärkung des Mieterschutzes neigt. Dieser dämpft zwar die Mietenentwicklung, schwächt aber zugleich die Investitionsbereitschaft für den in solchen Phasen besonders wichtigen Wohnungsneubau.<sup>363</sup> Der Staat möchte die angebliche grundsätzliche Marktunterlegenheit der Nachfrager nivellieren, und außerdem besteht ein Anreiz zu mietrechtlichen Eingriffen, weil dafür keine Haushaltsmittel erforderlich sind.<sup>364</sup> Bei den mietenpolitischen Eingriffen kommt es zu einem „ratchet-effect“, d.h. ein Eingriff wird i.d.R. nur in eine Richtung, und zwar verschärfend, vorgenommen.

Die Mietvertragsparteien sind in der Preisvereinbarung grundsätzlich frei. Ausnahmen bilden der öffentlich geförderte sowie der gemeinnützige Wohnungsbau, bei denen die Mieten an die Kosten gebunden sind.<sup>365</sup> Für Mieterhöhungen in bestehenden Verträgen finden die Bestimmungen des Miethöhegesetzes (MHG) zur „ortsüblichen Vergleichsmiete“ Anwendung.<sup>366</sup> Mieterhöhungen in laufenden Mietverträgen müssen z.B. durch Modernisierungsmaßnahmen oder durch Mietpreise unter der ortsüblichen Vergleichs-

---

<sup>359</sup> *Eekhoff* (1987), S. 139.

<sup>360</sup> Vgl. Kapitel D, Abschnitt III.2.f).

<sup>361</sup> Vgl. Kapitel D, Abschnitt III.2.f).

<sup>362</sup> Vgl. *Wölling* (1994), S. 140.

<sup>363</sup> Vgl. *Stützel* (1981), S. 26 f.

<sup>364</sup> Vgl. *Eekhoff* (1993a), S. 17.

<sup>365</sup> Vgl. *Füllenkemper* (1982), S. 93.

<sup>366</sup> Das MHG sieht darüber hinaus als weitere Gestaltungsmöglichkeiten die Stafelmiete und die Indexmiete vor. Diese haben keine wesentliche Verbreitung gefunden.

miete begründet sein. Hier können die sog. Mietspiegel herangezogen werden.<sup>367</sup>

Die Miethöhe bei Neuvermietungen ist durch das Miethöhegesetz nicht geregelt. Gewisse Begrenzungen ergeben sich aus dem Wirtschaftsstrafrecht, nach dem Mieten grundsätzlich dann als überhöht gelten, wenn sie die jeweils ortsübliche Vergleichsmiete um mehr als 20 % überschreiten. Der Mieter kann in diesen Fällen eine Senkung der Miete durchsetzen.<sup>368</sup>

Im freifinanzierten Wohnungsbau sind die Mieten in neuen Verträgen tendenziell höher als in den alten Verträgen, denn die Mietpreisanhebung in bestehenden Verträgen ist nur bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete möglich und nicht bis zur darüber liegenden Marktmiete. Der Vermieter versucht, die so entstehenden Verluste durch relativ hohe Mieten bei Vertragsabschluß zu kompensieren. Eine Folge dieser Vorgehensweise kann das Horten von Wohnraum sein, da es für den Mieter oft vorteilhafter ist, eine größere Altbauwohnung zu behalten, als eine kleinere Wohnung zu einem höheren Mietpreis pro Quadratmeter anzumieten.<sup>369</sup> Die Mobilität der Haushalte wird durch das Mietrecht gehemmt.

Das Hauptargument gegen eine generelle Mietpreisregulierung betrifft die Systemwidrigkeit zwangswirtschaftlicher Instrumente, der Mietpreis verliert seine Rolle als Knappheitsindikator.<sup>370</sup> Um die Wirkung der Eingriffe auf das Wohnungsangebot zu analysieren, muß eine zeitliche Differenzierung vorgenommen werden. Kurzfristig wird sich das Wohnungsangebot aufgrund des dominierenden Wohnungsbestandsmarktes kaum ändern. Mittel- bis langfristig lassen sich die Auswirkungen staatlicher Mietpreisbeschränkungen kurz darstellen. Hierbei wird unterstellt, daß das Wohnungsangebot auf längere Sicht ebenso preiselastisch wie das Angebot anderer Güter reagiert, denn ein Eingriff auf dem Bestandmarkt wirkt sich auf die Neubautätigkeit aus. Da die Anbieter auf dem Wohnungsbestandsmarkt die Gefahr weiterer Eingriffe (z.B. schärfere Mietbegrenzungen, Instandsetzungsgebote oder Leerstandsverbote) sehen, werden sie eine Risikoprämie verlangen.<sup>371</sup> Durch die staatlich gedämpften Mieten verschärft sich die Engpaßsituation auf zweierlei Weise: Er-

---

<sup>367</sup> Es sind allerdings Kappungsgrenzen zu berücksichtigen. Innerhalb von drei Jahren darf die Miete höchstens um 30% angehoben werden. Darüber hinaus enthält das MHG eine Reihe von Formvorschriften zum Mieterhöhungsverfahren, die als relativ kompliziert einzuschätzen sind.

<sup>368</sup> Vgl. *Jaedicke* (1996), S. 191.

<sup>369</sup> Vgl. *Heuer* (1985), S. 61.

<sup>370</sup> Vgl. *Wölling* (1994), S. 142.

<sup>371</sup> Vgl. *Eckhoff* (1993a), S. 20.

stens führen die niedrigen Mieten zu einer Ausdehnung der Nachfrage. Angesichts des entstehenden Engpasses werden Mieter außerdem dazu neigen, auch dann die bisherige Wohnung beizubehalten, wenn deren Größe aufgrund haushaltsstruktureller Änderungen von ihnen selbst als nicht angemessen betrachtet wird. Insgesamt wird sich dadurch eine sozialpolitisch unbefriedigende Verteilung der Bestandsnutzung einstellen.<sup>372</sup> Zweitens wird langfristig das Angebot zurückgehen, weil die Ertragserwartungen der Vermieter geschmälert werden.<sup>373</sup> Diese geringeren Ertragschancen wirken sich nicht nur auf die Investitionsbereitschaft potentieller Vermieter aus, sondern sie veranlassen auch Vermieter bereits erstellter Wohnungen, diese für gewerbliche Zwecke umzuwidmen oder sie an potentielle Bauherren zu verkaufen und das Kapital rentableren Verwendungen zuzuführen.<sup>374</sup> Bei gegebenen Mieten bei der Erst- und Neuvermietung von Wohnraum hat daher ein Ausbau des Mieterschutzes sowohl eine Einschränkung der Investitionstätigkeit im Mietwohnungsbau als auch einen Rückgang des Angebotes des vorhandenen Mietwohnungsbestandes zur Folge. Die Mietpreisregulierung ist als verteilungspolitisch problematisch einzuschätzen.

Der Wettbewerb zwischen den Mietern wird durch das geringere Wohnraumangebot verschärft, und insofern ist es fragwürdig, ob es sich bei der allgemeinen Mietdämpfung um eine soziale Maßnahme handelt. Besonders betroffen sind von derartigen wohnungspolitischen Eingriffen nämlich gerade die, die es zu schützen und zu fördern gilt: die sozial schwachen, wenig kaufkräftigen Haushalte, die eine Wohnung suchen. Außerdem werden die Kosten der Wohnungssuche, die nicht den Vermietern zukommen, stark steigen. Für die gesamte Gruppe der Mieter bringen die Beschränkungen der Mieterhöhungs- und Kündigungsmöglichkeiten der Vermieter Nachteile mit sich. Sie haben auf längere Sicht mit einem geringeren Mietwohnungsangebot und höheren Mieten zu rechnen. Innerhalb der Gruppe der Mieter werden diejenigen durch niedrige Mieten längerfristig begünstigt, die bereits eine für sie angemessene Wohnung gemietet haben, oder die aus anderen Gründen nicht oder nur selten umziehen. Dagegen werden Mieter, die häufig umziehen, höhere Mieten zahlen müssen als ohne den zusätzlichen Mieterschutz, denn die Vermieter werden versuchen, durch Mietaufschläge bei Neuvermietungen die später möglicherweise unterbleibenden Mieterhöhungen vorwegzunehmen, so daß ein Wohnungswechsel i.d.R. mit einer hohen Mietsteigerung verbunden

---

<sup>372</sup> Vgl. Wölling (1994), S. 141.

<sup>373</sup> „Für die Investoren im Mietwohnungsbau bedeuten mietstoppähnliche Maßnahmen, die zu einem Ausscheren aus dem allgemeinen Inflationsgeleitzug führen, Unwirtschaftlichkeit und Substanzverzehr ihrer Bestände“. Duwendag (1975), S. 306.

<sup>374</sup> Vgl. Eekhoff (1987), S. 66 ff.



ist.<sup>375</sup> Die relativ hohen Anfangsmieten, die zu zahlen sind, werden bei nur geringer Wohndauer nicht durch entsprechend niedrigere Mieten in späteren Perioden ausgeglichen. Außerdem treten bei der Wohnungssuche Probleme für potentielle Dauermieter sowie zusätzliche Schwierigkeiten für diejenigen Mieter auf, die von den Vermietern als sog. schlechte Risiken angesehen werden. Die folgende Abbildung soll die Überlegungen verdeutlichen, welche Auswirkungen es auf Angebot und Miete von Wohnraum hat, wenn die Vermieter versuchen, die Anfangsmieten zu erhöhen, um die erwarteten niedrigen Nettomietsteigerungen bzw. Ertragseinbußen zu kompensieren.

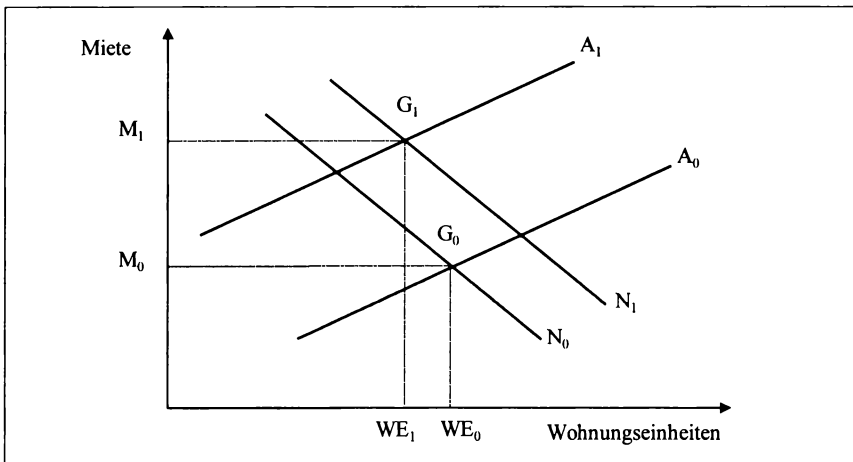


Abb. 31: Der Einfluß der Wohnraumkündigungsschutzbestimmungen auf die Miethöhe und auf das Angebot von neu zu vermietendem Wohnraum

$G_0$  stellt das Gleichgewicht auf dem Markt für neu zu vermietenden Wohnraum vor Erweiterung des Mietschutzes dar. Die Miete beträgt hier  $M_0$  und es werden  $WE_0$  Wohnnutzungseinheiten angeboten. Durch die Einführung der Wohnraumkündigungsschutzbestimmungen verschiebt sich die langfristige Angebotskurve  $A_0$  nach oben auf  $A_1$ , und zwar einmal um den Mietzuschlag für den verbesserten Kündigungs- und Mieterhöhungsschutz. Bei jeweils gegebener Angebotsmenge ist dann die geforderte Miete um diesen Aufschlag zu erhöhen; hinzu kommt noch der allein kündigungsschutzbedingte Rückgang des Angebotes, denn die Neubauaktivität im Mietwohnungssektor kommt durch den administrativ herbeigeführten Attraktivitätsverlust einer Kapital-

<sup>375</sup> Vgl. zu den Auswirkungen auch: *Eekhoff/Werth* (1978); außerdem *Stützel* (1982), S. 63 ff.

anlage im Mietwohnungsbau zum Erliegen.<sup>376</sup> Diese negative Entwicklung kann „nur durch die Stimulierung der Wohnungsproduktion aufgebrochen werden. Insofern würde mit der zwangswirtschaftlichen Mietpreisregulierung bereits der Keim für die öffentliche Subventionierung des Wohnungsbaus gelegt“.<sup>377</sup>

Die Bereitschaft der Mieter zum Ausgleich für später unterbleibende Mieterhöhungen und für den verbesserten Kündigungsschutz eine höhere Anfangsmiete zu zahlen, schlägt sich in einer Verschiebung der Nachfragekurve  $N_0$  nach oben auf  $N_1$  nieder. In der Regel wird die Angebotsverknappung wegen des Doppeleffektes stärker ausfallen als die Nachfragesteigerung. Im Ergebnis ist also der mengenmäßige Umsatz am Markt rückläufig. Nach Beendigung des Anpassungsprozesses stellt sich das neue Gleichgewicht ( $G_1$ ) im Schnittpunkt der beiden Kurven  $A_1$  und  $N_1$  ein. Hier ist die Miete höher als in  $G_0$  und es wird weniger Wohnraum neu vermietet.

Fragt man, inwieweit diese kritischen Diagnosen den tatsächlichen Wirkungen des bundesdeutschen Mietrechts entsprechen, ist zunächst festzustellen, daß relativ wenig empirisch abgesicherte Ergebnisse vorliegen. Angesichts der Bedeutung des Mietrechts für die Wohnungspolitik sind hier deutliche Defizite zu konstatieren.

Eine Ende der siebziger Jahre durchgeführte repräsentative Befragung von Vermietern und Mietern zeigte zum damaligen Zeitpunkt verbreitete Wissensmängel bzgl. der mietrechtlichen Bestimmungen.<sup>378</sup> Mieterhöhungen werden nach dieser Umfrage häufig nicht mit der ortsüblichen Vergleichsmiete, sondern mit anderen, im MHG nicht vorgegebenen Begründungen, verlangt und vereinbart.

Insgesamt zeigt sich durchaus eine Reaktion der Mietenentwicklung auf die Angespanntheit der Wohnungsmärkte. Seit Ende der achtziger Jahre sind die Mieten deutlich stärker gestiegen als die allgemeinen Lebenshaltungskosten.

---

<sup>376</sup> Die Wohnungspolitik gerät in eine negative Spiralwirkung: Denn reagiert die öffentliche Hand auf Angebotsengpässe bei Mietwohnungen, die sich in „überhöhten“ Mietpreisen widerspiegeln, mit Preisregulierungen, so wird – ohne zusätzliche wohnungspolitische Eingriffe – eine entsprechende Angebotsausweitung ausbleiben, die die einzige Möglichkeit darstellen würde, derartige Mangellagen mit den implizierten Preiswirkungen zu beseitigen. Besteht der Versorgungsengpaß weiterhin oder verschlechtert sich die Versorgungslage sogar noch, so erscheint auch die Beibehaltung der Mietpreisbindung unumgänglich, zumal in einer derartigen Situation eine Aufhebung beträchtliche (vorher künstlich zurückgestaute) Preissteigerungen zur Folge hätten. Vgl. Wölling (1994), S. 143.

<sup>377</sup> Häring (1974), S. 103.

<sup>378</sup> Vgl. Institut Wohnen und Umwelt/Infratest (1979).

Erhebliche Steigerungen sind hierbei auch bei den Bestandsmieten zu verzeichnen.<sup>379</sup> Die Mietbelastungsquote, also der Teil des Haushaltseinkommens, der für die Miete aufgewendet werden muß, ist von 1978 bis 1988 kontinuierlich angestiegen, 1978 machte die Bruttokaltmiete 17,8 % des Haushaltseinkommens aus, 1988 waren es 23,4 %.<sup>380</sup> Diese Entwicklung ist allerdings nur zum Teil auf Mietsteigerungen zurückzuführen, die höher als die Einkommenssteigerungen ausfielen. Wesentlich ergab sich die höhere Mietbelastungsquote aus Ausstattungsverbesserungen und der Zunahme der durchschnittlichen Wohnfläche.<sup>381</sup>

Die Datenbasis für eine mögliche Beantwortung der Frage, ob die Begrenzung der Mieterhöhungen in bestehenden Verträgen zu Mietaufschlägen bei Neu- bzw. Wiedervermietungen führt, ist relativ dünn. Die Mieten bei Neuabschlüssen entwickeln sich stärker zu Zeiten eines angespannten Wohnungsmarktes als in bestehenden Verträgen.<sup>382</sup>

Statistische Analysen zeigen, daß die Dauer des Mietverhältnisses ein entscheidender Bestimmungsfaktor für die Miethöhe ist. Mieter mit älteren Mietverträgen zahlen für vergleichbaren Wohnraum niedrigere Mieten als Mieter, die erst kürzlich einen Mietvertrag abgeschlossen haben.<sup>383</sup>

Aus fiskalischer Sicht erscheint das Instrument der Mietpreisbindung als ein „billiges“ Mittel zur Beeinflussung der Mietbelastung der Haushalte. Bei genauerer Betrachtung ist es eher umgekehrt, daß die im Gefolge einer Mietenregulierung notwendigen Subventionen und die für eine Durchführung und Kontrolle erforderlichen Verwaltungsapparate dieses Instrument sehr teuer machen. Außerdem ist eine Mietfestsetzung als objektbezogenes Instrument einer Differenzierung nach sozialen Kriterien nicht zugänglich. Es können bestenfalls verschiedene Wohnkategorien berücksichtigt werden.<sup>384</sup>

---

<sup>379</sup> Legt man eine statistische Auswertung einer größeren Zahl von Mietspiegeln zugrunde, so ist bei der ortsüblichen Vergleichsmiete zwischen 1983 und 1993 eine Steigerung von ca. 40% festzustellen. Vgl. *F+B* (1994), S. 15-18.

<sup>380</sup> Vgl. *Expertenkommission* (1994a), S. 53.

<sup>381</sup> In dem Gutachten wird konkret die steigende Mietbelastung nur zu etwas mehr als zwei Fünfteln auf die Entwicklung der Mietpreise bei konstanter Ausstattungsqualität und Wohnfläche zurückgeführt. Vgl. *Expertenkommission* (1994), S. 53.

<sup>382</sup> Vgl. *Expertenkommission* (1994a), S. 55-57.

<sup>383</sup> Es kommt zu einem „Bonus für Seßhaftigkeit“, vgl. *Behring* (1988).

<sup>384</sup> „Nur mittelbar, und zwar insoweit in dieser Wohnkategorie überwiegend eine in ihren wirtschaftlichen Verhältnissen homogene Bevölkerung lebt, kann es zu einer sozialpolitischen gezielten Einwirkung auf das Verhältnis von Einkommen und Miete kommen.“ *Häring* (1974), S. 103.

Die gegen den Mieterschutz vorgebrachte Kritik scheint angebracht zu sein. Eine Lockerung der Mieterschutzbestimmungen ist daher, auch in Erwartung positiver Anreize für die Investitionsneigung und die Angebotsentwicklung, dringend notwendig. Die Folgekosten, die mit einer derartigen Umstellung verbunden wären,<sup>385</sup> sollten in Kauf genommen werden. Für Investitionen in den Mietwohnungsbau ist allerdings noch entscheidender als das Mietrecht die Kalkulierbarkeit der mietrechtlichen Bestimmungen. Investoren treffen ihre Entscheidungen für Immobilien unter längerfristigen Gesichtspunkten. Rentabilitätsberechnungen und Renditeerwartungen sind deshalb langfristig angelegt und müssen auf langfristig gültigen Rahmenbedingungen aufbauen.<sup>386</sup> Zu diesen verlässlichen Rahmenbedingungen gehören in erster Linie die gesetzlichen Regelungen zum Kündigungsschutz und zur Miethöhe. Diese Bestimmungen sind ungeeignet für ein kurzfristig einsetzbares wohnungspolitisches Instrument, da eine häufige Veränderung der Regelungen eine realistische Rentabilitätsberechnung nicht zuläßt und somit potentielle Investoren verunsichert.<sup>387</sup>

#### cc) Fixierung von Qualitätsstandards

Durch die Fixierung verbindlicher Qualitätsstandards von Wohnungen, Wohngebäuden und allgemein von Baumaterialien soll die Sicherstellung einer bestimmten technischen Qualität der Wohnraumversorgung gewährleistet werden.<sup>388</sup> Die Festlegung bestimmter Angebotseigenschaften, die auch indirekt den Handlungsspielraum der Nachfrager beschränkt, kann mit den von

---

<sup>385</sup> Im wesentlichen fallen diese Kosten für eine Beseitigung des sozialen Probleme, die durch eine Freigabe der Mieten entstehen würden, an. Eine Möglichkeit wäre es, die sozialen Härten über eine Steigerung des Wohngeldes abzufangen, jedoch müßte das Volumen dieses Instruments ganz erheblich steigen. Solange sich der Staat selbst zur Durchsetzung relativ umfassender hoch gesteckter sozialer Versorgungsziele verpflichtet, bietet das Mietrecht die relativ kostengünstigste Möglichkeit. Vgl. *Behring/Goldrian* (1991), S. 182.

<sup>386</sup> Vgl. u.a. *Sonnenschein* (1990), S. 17.

<sup>387</sup> Vgl. zu der Bedeutung stabiler Rahmenbedingungen im Mietrecht u.a. *Pfeiffer* (1993a), S. 58 und *Behring/Goldrian* (1991), S. 180-183.

<sup>388</sup> Dieses Ziel der Qualitätssicherung ist nicht nur wohnungspolitisch begründet, sondern soll oft auch feuerschutzpolizeilichen, gesundheits- und siedlungspolitischen, vor allem auch umweltpolitischen Ansprüchen gerecht werden. Es soll verhindert werden, daß eine günstigere Preisstellung des Guts Wohnen mit Qualitätsmängeln erkaufte wird. Vgl. *Wölling* (1994), S. 138.

einer qualitativ ungenügenden Wohnungsversorgung ausgehenden negativen externen Effekten begründet werden.<sup>389</sup>

Derartige Verordnungen können teilweise erhebliche negative Wirkungen auf die tatsächliche Wohnungsversorgung der Bevölkerung ausüben. Die durch die Auflagen entstehenden Kosten in der Angebotsgestaltung werden auf die Mieten teilweise oder vollständig überwältigt, mit der Folge, daß die ökonomische Tragfähigkeit mehr oder weniger großer Kreise der Bevölkerung nicht (mehr) ausreicht, um die mit diesem Qualitätsniveau korrespondierenden finanziellen Belastungen alleine zu tragen. Im weiteren Verlauf werden dann angebots- und nachfrageseitige Subventionierungen notwendig.

Wesentlich für die Fixierung technischer Wohnstandards ist die Zusammenstellung von allen bestehenden und geplanten Regelungen und eine Abschätzung ihrer Gesamtwirkung auf die tatsächliche Wohnungsversorgung. Jede einzelne Verordnung kann für sich allein betrachtet sinnvoll erscheinen. Das Zusammenwirken der verschiedenen Vorschriften kann hingegen die durch das vorhandene Regelwerk entstandenen Starrheiten hervorbringen, die eine Durchsetzung neuer und rationeller Bauformen oder kostensparender Bauverfahren behindern.<sup>390</sup>

Welche Wirkungen sich infolge der Sicherung des Qualitätsstandards zeigen, hängt von den mit dieser Maßnahme verknüpften Sanktionsmöglichkeiten ab. Soll die technische Qualität der Wohnungsversorgung garantiert werden, so müssen die Verordnungen für den Wohnungsneubau auch für den Wohnungsbestand gelten. Die Einhaltung von Qualitätsstandards ist aus praktischen Gründen bei den jeweils neu erstellten Wohnungen im Rahmen der Bauabnahme leichter sicherzustellen als im Wohnungsbestand. Dort wären regelmäßige Qualitätskontrollen erforderlich, die nur mit einem umfangreichen Verwaltungsapparat und zahlreichen technischen Experten zu bewältigen wären.<sup>391</sup>

Im engeren Bereich des Bauwesens der Bundesrepublik Deutschland werden etwa 650 bis 750 Normen angewendet.<sup>392</sup> Diese Regelungsdichte wird von den am Bau Beteiligten häufig als unüberschaubares Spezialwissen empfunden, das die Spielräume zur Entwicklung innovativer Bauweisen und -verfahren stark einengt. Technische Vorschriften und Baunormen werden von der Öffentlichkeit häufig als gewichtiges Hindernis auf dem Wege der Realisierung

<sup>389</sup> Vgl. hierzu Kapitel C, Abschnitt II.2.b)aa).

<sup>390</sup> Vgl. *Bundesregierung* (1982), S. 11.

<sup>391</sup> Vgl. *Wölling* (1994), S. 138.

<sup>392</sup> Vgl. *BmBau* (1994a), S. 85.

sierung kostengünstiger Bauweisen betrachtet. Experten sind sich jedoch weitgehend darüber einig, daß deren kostentreibende Wirkung insbesondere unter Einbeziehung des Nutzenaspektes als verhältnismäßig gering anzusehen ist.<sup>393</sup>

Unter Berücksichtigung der Normenpraxis des benachbarten Auslandes ist eine Anpassung des technischen Regelwerkes in einigen Fällen möglich und auch begründbar.<sup>394</sup> Darüber hinaus läßt auch die tatsächliche Nutzung der Normung - und zwar dort, wo sie nicht nur fordert, sondern unterstützt und vereinfacht - vielfach zu Wünschen übrig. Nachbearbeitungen und Anpassungen sind nur zu vermeiden, wenn schon in der Planungsphase Genauigkeitsanalysen und Passungsberechnungen vorgenommen und bei der Baudurchführung beachtet werden. Nur durch vorgeplante, passungsgerechte Fertigung und Baudurchführung können die Vorteile etwa von Toleranzvereinbarungen sowohl bei der Anwendung besonderer objektbezogener Technologien als auch beim Einsatz genormter Baustoffe und Bauteile verwirklicht werden.<sup>395</sup> Eine konsequente Umstellung auf großzügigere Normen in geringerer Zahl, die nur Mindeststandards enthalten, dabei aber die Bausicherheit garantieren, ist geeignet eine höhere Akzeptanz zu schaffen. Die Arbeitsgruppe KOOPERATION schlägt in diesem Zusammenhang die Bündelung technischer Baubestimmungen in den Ländern sowie deren Einführung in größeren Zeitabständen vor, damit die Lern- und Kontrollvorgänge bei Planern und Unternehmern zu verringern sind.<sup>396</sup> Wie das Beispiel der Niederlande zeigt, können Bauvorschriften und -normen in ihrer Gesamtheit durchaus stärker auf das Ziel kostengünstigen Bauens ausgerichtet sein, als dies in Deutschland der Fall ist.

Die Landesbauordnungen, in denen vor allem sicherheitstechnische Vorgaben bezüglich der Einhaltung bestimmter Wärme-, Schall- und Brandschutzkriterien verankert sind,<sup>397</sup> werden von den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet und gehandhabt. Dieses sowohl in den materiellen Forderungen als auch in den verfahrensrechtlichen Bestimmungen festzustellende

---

<sup>393</sup> Vgl. hierzu u.a. *BmBau* (1994a), S. 87 und *Ehm* (1995), S. 22. Beispielsweise haben im Vorfeld der Neubearbeitung der DIN 4109 durchgeführte Analysen des BmBau ergeben, daß der angestrebte deutlich verbesserte Schallschutz lediglich Mehraufwendungen in Höhe von 1,3 bis 2,5 % der Bauwerkskosten verursacht. Vgl. *Nußberger/Röttgermann* u.a. (1994), S. 1, Teil 7/ 2.4. Verglichen mit dem Konfliktpotential einer hellhörigen Wohnung wurde dies als eher unbedeutend eingeschätzt.

<sup>394</sup> Vgl. *Ehm* (1995), S. 22.

<sup>395</sup> Vgl. *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen* (1978), S. 3.

<sup>396</sup> Vgl. *Arbeitsgruppe Kooperation* (1993), S. 7.

<sup>397</sup> Eine inhaltliche Konkretisierung erfolgt durch die genauen technischen Ausführungsbestimmungen der DIN-Normen.

uneinheitliche Vorgehen führt bei länderübergreifend tätigen Planern und Bauträgern zu zusätzlichem Arbeitsaufwand, da die Planung an die jeweils geltenden Inhalte angeglichen werden muß. Mehrkosten sind die unmittelbare Folge. Anzustreben ist daher eine Synchronisierung des Bauordnungsrechts. Als Grundlage empfiehlt sich die von den Bauministern der Ländern erarbeitete Musterbauordnung.<sup>398</sup>

Soll die Zielsetzung, kostensparend zu bauen, eingehalten werden, muß über den Umfang von Festsetzungen im Bebauungsplan nachgedacht werden.<sup>399</sup> Die in vielen Kommunen geltenden Gestaltungssatzungen, die z.B. detaillierte Festlegungen der Art des Baukörpers, der Fassade und des Daches vorsehen, führen oftmals zu einer spürbaren Baukostensteigerung, da planerische Optimierungsspielräume entsprechend eingeengt werden. In den Bebauungsplänen sollte daher generell auf übertriebene Regelungen verzichtet werden. Notwendig ist mehr Freiraum für die flexible Anpassung an aktuelle Gegebenheiten.

Die bis vor kurzem geltende Praxis der Honorierung von Architekten und Fachplanern, nach der sich die Honorarsätze im wesentlichen an der Höhe der Baukosten orientierten<sup>400</sup> und für anfallenden Mehraufwand bei der Erarbeitung wirtschaftlicher Planungskonzepte keine zusätzliche Entlohnung vorgesehen war, ist vielfach als grundlegende Ursache für die unzureichende Durchsetzung kostengünstiger Bauweisen bezeichnet worden. Den Empfehlungen der Experten folgend, wurde mit Wirkung zum 1. Januar 1996 eine Klausel in die HOAI aufgenommen, die die Möglichkeit vorsieht, daß für besondere Leistungen, die zu einer wesentlichen Kostensenkung ohne Verminderung des Standards führen, ein Erfolgshonorar vereinbart werden kann.<sup>401</sup> Es ist davon auszugehen, daß diese Regelung zumindest längerfristig zu einer Senkung der Baukosten und zu einem Aufbrechen gewohnter Bautraditionen beitragen wird.

## V. Optimale Wohnungspolitik – Versuch eines Fazits

Zur Steigerung der Effizienz der gesamte Wohnungspolitik mit dem Ziel einer Erhöhung der Eigentümerquote bzw. einer Verminderung der Unterver-sorgung bietet es sich an, wohnungspolitische Ausgaben bzw. Einnahmeverlu-

<sup>398</sup> Vgl. im einzelnen *BmBau* (1994), S. 58-59.

<sup>399</sup> Vgl. *GdW* (1990), S. 16.

<sup>400</sup> anrechenbare Kosten gemäß § 10 HOAI.

<sup>401</sup> Vgl. *BmBau* (1996), S. 21.



ste von ineffizienten Instrumenten zu effizienten Maßnahmen zu verlagern, ohne insgesamt höhere wohnungspolitische Aufwendungen zu erzeugen.<sup>402</sup>

Auch die hier durchgeführte gründliche Analyse ihrer Verteilungswirkungen stellt der deutschen Wohnungspolitik ein schlechtes Zeugnis aus.<sup>403</sup> Von den Finanzhilfen und Steuervergünstigungen profitieren nicht einkommensschwache Haushalte, sondern die Eigentumsförderung begünstigt Besserverdienende am stärksten. Auch der soziale Wohnungsbau wirkt überwiegend als Förderungsinstrument für Haushalte mit mittleren Einkommen, während Wohnungssuchende mit geringeren Einkommen oft Zugangsschwierigkeiten haben. Staatliche Eingriffe schaffen neue Probleme, statt alte zu lösen.<sup>404</sup>

Die Analyse des klassischen *sozialen Mietwohnungsbaus* hat gezeigt, daß dieses Instrument erhebliche Mängel aufweist, die sowohl unter allokativen als auch unter distributiven Gesichtspunkten zu unbefriedigenden Ergebnissen

---

<sup>402</sup> In Anlehnung an das vom Ifo-Institut im Auftrag des Bundesverbandes der Banken erstellte Gutachten „aktuelle Probleme des Wohnungsmarktes und Ansatzpunkte für die wohnungspolitische Initiativen“ von *Behring/Goldrian* (1991) und die darin vorgenommene Effizienzanalyse, d.h. des Kosten-Wirkungsverhältnisses anhand eines für die Bundesrepublik wohl einmaligen entwickelten Wohnungsnachfragemodells, das die Quantifizierung wohnungspolitischer Wirkungen erlaubt, lassen sich bezüglich der Effizienz der ausgewählten wohnungspolitischen Instrumente folgende Ergebnisse formulieren:

Zur Erhöhung der Eigentümerquote

- ein Schuldenabzug von der Steuerschuld,
- ein Schuldenabzug vom Einkommen und
- die Erhöhung der Abschreibungssätze im Rahmen des § 10 e EstG
- in der angegebenen Reihenfolge die effizienten Maßnahmen wären.

Zur Minderung der Unterversorgungsquote - als Maßstab für das Erreichen einer angemessenen Wohnraumversorgung der Haushalte (ein Haushalt gilt im Rahmen diese Studie als unterversorgt, wenn die von ihm bewohnte Wohnung weniger Zimmer aufweist, als der Haushalt Mitglieder hat) - tragen effizient

- die Eigentumsförderung über Aufwendungszuschüsse im ersten Förderweg (staatlicher Zuschuß zum monatlichen Fremdkapitaldienst für selbstnutzende Eigentümer),
- der Schuldzinsenabzug von der Steuerschuld und
- der Schuldzinsenabzug vom Einkommen
- wiederum in der angegebenen Reihenfolge bei.

Als ineffiziente Maßnahmen identifizierten die Modellanalysen

- den Grunderwerbsteuersatz
- die Bausparförderung und
- das Baukindergeld.

<sup>403</sup> Vgl. hierzu *Ulbrich* (1980) und *Behnken* (1982).

<sup>404</sup> Vgl. zu den Lösungen für den Wohnungsmarkt auch weiterführend *Eekhoff* (1983a), S. 254-277.

führen. Die Vergabepraxis des sozialen Wohnungsbaus, in dem die Berechtigung für eine Wohnung im sozialen Wohnungsbau nur abhängig von Einkommensverhältnissen und Haushaltsgröße ist, führt dazu, daß auch dann noch Bewohnung möglich ist, wenn sachliche Argumente dafür nicht mehr gegeben sind. Schätzungen gehen davon aus, daß die Hälfte der Sozialwohnungen fehl- oder unterbelegt sind. Außerdem hat der soziale Wohnungsbau die Nachfrage nach Wohnraum in die falsche Richtung gelenkt, denn in Ballungsräumen wurde das Instrument des sozialen Wohnungsbaus verstärkt eingesetzt, so daß die Nachfrage nach (zunächst) billigen staatlich geförderten Wohnraum bei den bekannten Vertragsbedingungen nicht abreißen wird. Die Miete in Ballungsgebieten sollte höher sein, um die existierenden Knappheitsverhältnisse widerzuspiegeln. Besonders problematisch ist die Übernahme einer faktischen Kostengarantie durch den Staat bei der Förderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus einzuschätzen. Da kein Anreiz zum kostensparenden Bauen existieren, werden die Baupreise weiterhin steigen. Der Soziale Wohnungsbau ist kein Instrument zur Mietverbilligung, denn beim Mieter kommt nur ein sehr geringer Teil der staatlichen Fördermittel an. Ein funktionsfähiger Wohnungsmarkt wäre eine Lösung, diese Interventionsspirale (Steuerliche Förderung als Angebotsanregung und verstärkter Mieterschutz für die Nachfrager) zu durchbrechen. Der Preismechanismus könnte die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse wiedergeben, mit der Folge, daß der Wohnungsbau für private Investoren dort attraktiv wäre, wo die Nachfrage besonders hoch ist. Das private Kapital würde in die richtige Richtung gelenkt werden. Da diese Mängel sich nicht durch Einzelmaßnahmen innerhalb des bestehenden Förderkonzeptes beheben lassen, ist eine Abschaffung des klassischen Förderweges zu fordern.

Mit dem *Wohnungsbauförderungsgesetz 1994* sind die ersten Schritte auf dem Weg zu einer grundlegenden Reform des sozialen Wohnungsbaus unternommen worden. Die Anhebung der Einkommensgrenzen stellt eine Rückkehr zum Prinzip der mittelschicht-orientierten Förderung bzw. eine lange überfällige Anpassung an die Einkommensentwicklung dar. Es zielt darauf ab, wieder eine soziale Mischung im Sozialwohnungsbestand zu ermöglichen. Mit der Förderung des Erwerbs von Belegungsrechten soll das Auslaufen der öffentlichen Bindungen für größere Teile des älteren Sozialwohnungsbestandes kompensiert werden, da dafür die Neubauförderung allein nicht ausreichen würde. Außerdem bricht die *einkommensorientierte Förderung* erstmals mit dem seit langem als disfunktional kritisierten Prinzip der Kostenmiete. Die Sozialmiete orientiert sich nicht mehr am Objekt, sondern sie richtet sich flexibel nach dem jeweiligen Einkommen der Bewohner. Sie wird subventioniert, indem der Staat zusätzlich zur Grundförderung, mit der Belegungsrechte bei einer bestimmten Höchstmiete (zumeist der ortsüblichen Vergleichsmiete) erworben werden. Und es wird eine Zusatzförderung gewährt, die sich nach dem

Einkommen des Mieters richtet. Damit stellt die einkommensorientierte Förderung eine Mischung aus Objektförderung (in Gestalt der Grundförderung) und Subjektförderung (in Gestalt der Zusatzförderung) dar. Anzuerkennen ist, daß die einkommensorientierte Förderung einen ersten Versuch verkörpert, die Vorteile der Subjektfinanzierung, nämlich die gezielte, an der individuellen Bedürftigkeit orientierte Unterstützung, mit den Vorteilen der Objektförderung, nämlich der unmittelbaren Stimulation der Neubautätigkeit und der Ausweitung eines sozialgebundenen Wohnungsbestandes, zu verknüpfen.

Die einkommensorientierte Förderung stellt zwar eine Weiterentwicklung dieses objektorientierten Förderkonzeptes dar, ist aber der Empfehlung eines ausgebauten Wohngeldes in Verbindung mit dem Erwerb von Belegungsrechten im Bestand unterlegen. Die beiden Elemente der einkommensorientierten Förderung - die Grundförderung und die Zusatzförderung - können dem Wohngeld und dem Erwerb von Belegungsrechten gegenübergestellt werden. Das Wohngeld erfüllt die gleichen Funktionen wie die Vergabe der Zusatzförderung, allerdings kommt die Zusatzförderung nur einem vergleichsweise kleinen Teil der Bevölkerung zugute, während auf das Wohngeld ein Rechtsanspruch besteht. Das Wohngeld ist treffsicher und zielgenau bezüglich der Versorgung der einkommensschwachen Haushalte mit Wohnraum. Außerdem wird der Marktmechanismus auf dem Wohnungsmarkt nicht außer Kraft gesetzt, es sind Allokationsvorteile gegenüber jeder Form der Objektförderung anzunehmen. Vergleicht man die Grundförderung mit dem Instrument des Erwerbs von Belegungsrechten, so kommt man zu dem Ergebnis, daß die Grundförderung in ihrem Ansatz nichts anderes ist als ein Erwerb von Belegungsrechten und Mietvergünstigungen im Wohnungsneubau. Allerdings ist die Effizienz der Belegung durch die Grundförderung wegen der relativ langen Bindungsdauer geringer, und Fehlbelegungen können nicht ausgeschlossen werden. Das Instrument eignet sich auch nicht für den flexiblen Einsatz in Engpaßsituationen, da die Vorlaufzeit für ein Projekt der einkommensorientierten Förderung recht hoch ist. Auch der hohe Mittelaufwand verhindert wegen finanzieller Restriktionen eine rasche Reaktion auf Engpaßsituationen auf dem Wohnungsmarkt. Außerdem spricht für Belegungsrechte im Wohnungsbestand die Tatsache, daß hier nicht teure Neubauwohnungen sondern relativ preiswerte Wohnungen niedrigeren Qualitätsniveaus an soziale Randgruppen weitergegeben werden können. Zum einen ist daraus folgend der Subventionsaufwand geringer.<sup>405</sup> Zum anderen wird eine sozialverträglichere Verteilung des vorhandenen Wohnraums erreicht werden, wenn die Problemmieter nicht in hochwertigen Neubauwohnungen untergebracht werden, sondern eine

---

<sup>405</sup> Vgl. *Stern* (1983), S. 54.

Wohnung mit dem angemessenen Mindeststandard erhalten.<sup>406</sup> Auch die schnellere Reaktionszeit auf Versorgungsengpässe spricht im Vergleich zur Objektförderung für die Belegungsbindungen.

Die *Kündigungsschutzbestimmungen* werden dem Ziel der Versorgungssicherheit, also der Sicherheit, daß alle Haushalte am Wohnungsmarkt in dem politisch für angemessen gehaltenen Maß dauerhaft an der Wohnungsversorgung partizipieren können, nicht gerecht. Diesem Ziel wirken die von den Kündigungsschutzbestimmungen ausgehenden bzw. zu erwartenden Wirkungen (Marktsplaltung, Mietenanstieg bei Neuvermietung, Erhöhung von Mobilitätsschwellen und u.U. Vergrößerung eines bestehenden Angebotsdefizits im Mietwohnungsbereich durch ihre investitionshemmende Wirkung) entgegen. Insgesamt tendieren sie dazu, die bereits ohnehin vorhandenen technischen Mängel des Wohnungsmarktes (langsame Marktanpassungsprozesse, Teilmärkte) noch zu verstärken. Aus diesen Gründen ist eine Reduzierung der im gegenwärtigen Mietrecht bestehenden Kündigungsschutzregelungen bei gleichzeitiger Einflußnahme auf eine Vergrößerung des Wohnraumangebotes gefordert. Eine wachsende Versorgungssicherheit, die durch eine Ausweitung des Mietwohnungsbaus oder eine Förderung der Bildung von (selbstgenutztem) Wohneigentum gewährleistet werden könnte, stellt den besten Mieterschutz dar.

Da bei Aufhebung lang gültiger, durch eine Mieterhöhungsbegrenzung abgesicherter Kündigungsschutzbestimmungen zunächst mit erheblichen Mietsteigerungseffekten bei Bestandsmietverträgen zu rechnen wäre, würde sich als moderate Form einer mietrechtlichen Liberalisierung ein stufenweises Vorgehen anbieten.<sup>407</sup>

Ebenso wirkt die Ausgestaltung des Mietrechts der freien Entfaltung der Marktkräfte entgegen, da der Mieter nahezu unkündbar ist und bei bestehenden Verträgen nur begrenzt Mieterhöhungen durchsetzbar sind. Der einseitige *Ausbau des Mieterschutzes* führt zu hohen Anfangsmieten, die das Risiko der langen Bindung an die Mietverträge ausgleichen sollen. Viele Investoren bevorzugen alternative Anlagemöglichkeiten, da die Renditeerwartungen aufgrund des niedrigen Mietniveaus zu gering sind, bzw. das Risiko einer Investition in den Wohnungsbau zu groß erscheint. Der Wohnungspolitik ist es

---

<sup>406</sup> Vgl. *Wölling* (1994), S. 153.

<sup>407</sup> Während für Neumietverträge von vornherein Vertragsfreiheit gelten würde, könnten über ein Stichtags- bzw. Fristenkonzept auch alle Altmietverträge allmählich in die Vertragsfreiheit entlassen werden. Auf diese Weise könnten gravierende soziale Härten bei dem plötzlichen Übergang von extensivem Kündigungsschutz zu Vertragsfreiheit vermieden werden.

bisher nicht gelungen, die zyklisch wiederkehrenden Engpaßphasen zu bewältigen. Die Diskussionen um die wachsende Streibereitschaft der Mieter führen zu einer immer mehr ablehnenden Haltung der potentiellen Investoren gegenüber dem Investitionsgut Wohnung.<sup>408</sup> Die Mietenregulierung kann soziale Disparitäten noch verstärken, denn sie kommt Beziehern hoher Einkommen mit kleinen Haushaltsgrößen, die selbst bei hohem Mietenniveau die Wohnkostenbelastung noch selbst tragen könnten, in gleicher Weise zugute<sup>409</sup> wie Beziehern niedriger Einkommen mit großen Haushaltsgrößen, die selbst bei administrativ niedrigen Mieten noch die als wohnungspolitischen Zielwert definierte Mietbelastungsquote überschreiten.

Eine Mietpreisbindung ist angesichts der von ihr ausgehenden Marktstörungen nicht geeignet, auf die Dauer eine angemessene Wohnraumversorgung herbeizuführen (Kapitel D, Abschnitt IV.3.b)bb)). Dieses ordnungspolitische Instrument könnte anders beurteilt werden, wenn es nicht auf zwangswirtschaftlichem Wege generell sondern nur partiell Anwendung finden würde. Es könnte unter Offenhaltung von Wahlfreiheiten gehandhabt werden, die komplementär zu der angebotsseitigen Subventionierung ordnungspolitisch eingesetzt würden. Die Mietenbindung könnte den eigentlichen Subventionszweck sicherstellen, wobei es den Anbietern von Wohnraum selbst überlassen bleibt, ob sie eine mit derartigen Auflagen bezüglich der Mietpreisgestaltung verbundene Subventionierung beanspruchen wollen oder nicht. Ordnungspolitische Eingriffe führen zur Degeneration der Wertschätzung des Wohnens. Der Preis für Wohnnutzung ist nicht in dem Bewußtsein der Nutzer. Dieser „meritorische Irrtum“ kann die Ursache massiver Fehlentwicklungen sein.<sup>410</sup> Gerade die Einschätzung des Wohnens als meritorisches Gut hat Fehlentwicklungen provoziert. Aspekte der Investitionssicherheit und der Rentabilität sind in den Hintergrund getreten und es entstanden Preise, die verzerrt sind und keine Regulierungsfunktion ausüben. Eine Anspruchsinflation und eine Übernachfrage auf dem Wohnungsmarkt sind durch die aufgrund staatlicher Interventionen hervorgerufenen zu niedrigen Preise induziert worden. Außerdem besteht ein Attentismus-Phänomen auf der Investorenmenseite, da eine angemessene Rendite bei normaler Bewirtschaftung nur auf lange Zeiträume realisiert werden kann

---

<sup>408</sup> Die Befürchtungen der Investoren bezüglich der langfristig schrumpfenden Bevölkerung waren zwar durch anhaltend hohe Zuwanderungen zunächst zerstreut worden, jedoch geben die mittelfristig zu geringen Renditeerwartungen und unsichere Realisierungsfristen zu Bedenken Anlaß. Vgl. Pfeiffer (1993a), S. 249.

<sup>409</sup> Eine Zuspitzung erfährt der Wohnungsmarkt dann, wenn Bezieher hoher Einkommen unter dem Schutz der allgemeinen Mietpreisbindung ihren Wohnflächenkonsum ausdehnen.

<sup>410</sup> Vgl. Staender (1995), S. 315.

und kurzfristig Investitionen nur aus Spekulationsgründen (Steuroptimierung) vollzogen werden. Übernachtfrage und latenter Angebotsattentismus führen zur Forderung nach Subventionen. Der Markt wurde gewissermaßen durch die Abkopplung des Sozialgutes vom Wirtschaftsgut verdrängt.<sup>411</sup> Die Wohnungspolitik kann sich auf diese Weise jederzeit selbst reproduzieren, d.h., ihr eigenes Versagen bedingt ihre Notwendigkeit. Die Staatsintervention zugunsten der Wohnungsnutzer verzerrt die Marktstrukturen und unterstützt letztlich das Marktversagen, das es zu bekämpfen gilt.

Die wohnungspolitisch negativ zu bewertende Wirkung einer umfassenden *Modernisierungsförderung* kann nicht durch die positiven siedlungsstrukturellen und konjunkturpolitischen Effekte ausgeglichen werden (Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)aa)(3)). Die eigentliche Zielgruppe einer Modernisierungsförderung wird nicht bessergestellt, ihre Wohnversorgung verschlechtert sich dadurch sogar, da das Angebot auf unteren Qualitätsstufen sich dauerhaft verringert. Auch werden die Prozesse des filtering,<sup>412</sup> die zu einem Anstieg des Versorgungsgrades von Haushalten mit geringerem Einkommen führen können, unterbrochen.

Um die eigentliche Zielgruppe mit einer Modernisierungsförderung zu treffen, könnte dieses Instrument dahingehend modifiziert werden, daß die Subventionsvergabe mit Belegungs- und Mietpreisbindungen verbunden wird.<sup>413</sup> Die auflagengebundene Modernisierungsförderung sichert eine ziel-

---

<sup>411</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluß vom 23.4.1974 (BVerfGE 37, 140) festgestellt, daß im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG der Gesetzgeber auch im Bereich des bürgerlichen Rechts - hier des Mietrechts - der grundsätzlichen Anerkennung des Privateigentums und dem Gebot sozialgerechter Nutzung gleichermaßen Rechnung tragen muß. Wörtlich heißt es in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts: „Es kann verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden, daß die Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung ausgeschlossen (§ 1 Abs. 4) und an ihre Stelle das Mieterhöhungsverfahren nach § 3 eingeführt worden ist. Zwar beschränkt die Beseitigung der sog. Änderungskündigung in gewissem Umfang die Handlungsfreiheit des Vermieters; dies ist aber im Hinblick auf die hohe Bedeutung, die der Wohnung für den Einzelnen und die Familie zukommt, durch Art 14 Abs. 2 GG gerechtfertigt. (...) Auch die Begrenzungen des Mietzinses auf die „örtliche Vergleichsmiete“ im Sinne des § 3 Abs. 1 begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. (...)“. Abgedruckt in: Zeitschrift für Miet- und Raumrecht, Heft 10 (1974), S. 297-300, zitiert wurde die Seite 298 f. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts macht deutlich, daß das höchste Gericht eine Güterabwägung zwischen den (sozialen) Belangen des Mieters und den ökonomischen Interessen des Vermieters vornimmt. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in konkreten Fällen um eine juristische Abgrenzung zwischen dem Wirtschafts- und Sozialgut bemüht. Vgl. zur Diskussion um das Gut Wohnen als ein Wirtschafts- oder Sozialgut auch ausführlich *Jenkins* (1996e), S. 213- 251.

<sup>412</sup> Vgl. Kapitel B, Abschnitt II.1.c).

<sup>413</sup> Vgl. *Wölling* (1994), S. 151.



gruppenadäquate qualitative und für den Nutzer besser tragbare Verbesserung der Wohnversorgung. Damit im Zeitablauf nachträglich keine Fehlsubventionierungen auftreten, sind die Belegungen auf ihre Anspruchsberechtigungen hin laufend zu überprüfen und ggf. zu ändern. Allerdings müßten dann die Subventionen für die privaten Anbieter als Äquivalent für die Bindungen stärker erhöht werden, um Modernisierungen anzuregen, als dies bei einer auflagenfreien Modernisierung nötig wäre. Dies würde dazu führen, daß der Mengeneffekt qualitativ verbesserter Wohnungen bei gleichem öffentlichen Finanzvolumen wesentlich geringer ausfiele, als bei einer auflagenfreien Modernisierung. Auch würden wegen der hohen Förderintensität dieser Modernisierungen nicht alle Anspruchsberechtigten tatsächlich eine modernisierte Wohnung beziehen können.

Die Marktkräfte werden an ihrer freien Entfaltung bereits durch die restriktive *Ausweisungspolitik der Gemeinden* bezüglich des Baulandes gehindert. Es wird seit den 70er Jahren so wenig Bauland erschlossen, weil Gemeinden von neuem Bauland fiskalisch nur wenig profitieren, sie aber die Folgekosten (Infrastruktur, Schulen etc.) zu tragen haben.

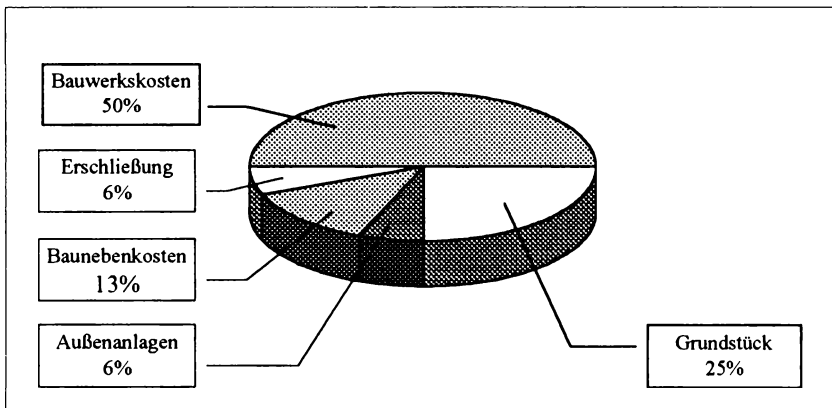


Abb. 32: Kostenverteilung eines Einfamilienhauses

Quelle: BmBau (Hrsg.) (1994), S. 5.

Diese restriktive Handhabung des Erschließungsmonopols durch die Gemeinden führt zu einer künstlichen Verknappung des Bodens und einem verhältnismäßig großen Anteil der Grundstückskosten an den Gesamtkosten einer



Wohnung.<sup>414</sup> Die Kostenverteilung am Beispiel eines Einfamilienhauses mit zugrundegelegten Gesamtkosten von 350 TDM ist in Abb. 32 dargestellt.

Die für die Kostenaufteilung maßgebliche DIN-Norm<sup>415</sup> unterscheidet hier in erster Linie nach Grundstücks- und Erschließungskosten, den bei der Erstellung des Bauwerks (Rohbau, Ausbau, Installation) anfallenden Kosten,<sup>416</sup> sowie den unter Baunebenkosten zusammengefaßten Kosten der Planung, Finanzierung und Bauüberwachung.

Wie verschiedenen Kostenaufschlüsselungen entnommen werden kann,<sup>417</sup> beträgt der Kostenanteil des erschlossenen Baugrundstücks je nach örtlichen Gegebenheiten, Gebäudeform und Bauweise ca. 20 bis 30 % der Gesamtkosten, während Bauwerks- und Baunebenkosten mit durchschnittlich etwa 15 bis 60 % beteiligt sind.

*Tabelle 9*  
**Gesamtkostenentwicklung eines Wohngebäudes**

(in DM)	Neubau 1957	das gleiche Haus 1993 erbaut		
		Normen und Ausstattung von 1957	heutige Normen	heutige Nor- men und Aus- stattung
Bauwerkskosten	60000	323000	357000	403000
Baunebenkosten	7350	47300	52200	65500
Grundstück (500 qm)	6500	380000	380000	380000
Gesamtkosten	73850	750300	789200	848500

Quelle: nach Nußberger, J. / Röttgermann, L. u.a. (1994), S. 4.

Aus der *Notwendigkeit kostensparenden Bauens* können weitere wichtige Hinweise für eine effiziente Wohnungspolitik abgeleitet werden. Angesichts

<sup>414</sup> Wer in der Bundesrepublik ein Eigenheim bauen möchte, muß dafür im Durchschnitt neun Jahreseinkommen aufbringen, während in Ländern wie z.B. Frankreich, den Niederlanden oder Dänemark mit nur drei bis vier Jahreseinkommen auszukommen ist. Der Durchschnittspreis für Einfamilienhäuser betrug 1995 in den neuen Bundesländern ca. 385 TDM. Dies entspricht knapp 70 % der Kosten in den alten Bundesländern. Vgl. hierzu *Feldmann* (1995), S. 335.

<sup>415</sup> Vgl. *Deutsches Institut für Normung e.V., DIN 276* (1993), S. 3-13.

<sup>416</sup> Oftmals werden sie als reine Baukosten bezeichnet.

<sup>417</sup> Vgl. z.B. *Jokl* (1995), S. 404.

einer zunehmenden Spreizung der Einkommensverteilung bleibt eine wachsende Minderheit der Bevölkerung von der Belebung des Wohnungsmarktes abgeschnitten. Bedingt durch das hohe Preisniveau, trägt statt dessen die Angebotsstruktur vor allem den wohlstandsbedingt gestiegenen Ansprüchen Rechnung. So kommt es einerseits zu Marktsättigungstendenzen beispielsweise bei teuren Mietwohnungen und Einfamilienhäusern, während die Versorgungsprobleme am unteren Marktsegment zunehmen. Vor dem Hintergrund der wachsenden Polarisierung der Wohnungsversorgung ergibt sich die dringende Notwendigkeit, Bedingungen herbeizuführen, die der strukturellen Nachfrage mehr Gewicht verleihen. Eine Konzentration der Bemühungen auf die Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus führt die öffentliche Hand angesichts zunehmender Engpässe im unteren Marktsegment bei steigenden Bau- und Bodenpreisen und begrenzten finanziellen Mitteln jedoch zunehmend an die Grenze ihrer Handlungsfähigkeit. Wegen des hohen Investitionsaufwandes erreichen die realen monatlichen Kostenmieten inzwischen eine Dimension von etwa 30 bis 40 DM/m<sup>2</sup> Wohnfläche, während die Sozialmieten auf einem in etwa konstanten Niveau von etwa acht bis neun DM/m<sup>2</sup> verbleiben. Um Mietwohnungen im ersten Förderweg bereitzustellen, müssen demzufolge 60 bis 80 % der Gesamtkosten durch Subventionen gedeckt werden.<sup>418</sup> Vor dem Hintergrund der zunehmenden Unwirtschaftlichkeit des sozialen Wohnungsbaus in der Bundesrepublik Deutschland,<sup>419</sup> sowie den positiven Erfahrungen bei der Nutzung von Kostensenkungspotentialen im Ausland, gewinnt die Frage des kostensparenden Bauens an Bedeutung. Es ist unabdingbar, (auch) im freifinanzierten Wohnungsbau Kostensenkungen durchzusetzen, damit der Zugang zum Wohneigentum und die damit verbundene Möglichkeit der Inanspruchnahme steuerlicher Förderung nicht ausschließlich hohen Einkommensgruppen vorbehalten bleibt. Die Folge wäre eine spürbare Entlastung des Mietwohnungsmarktes durch die Schwellenhaushalte. Zielgruppen kostengünstigen Bauens sind nicht die Haushalte, die beim gegenwärtigen Preisniveau als potentielle Nachfrager auftreten, sondern jene, die die bisherigen Baukosten für nicht tragbar hielten.<sup>420</sup> In bezug auf die neuen Bundesländer ist davon auszugehen, daß anzustrebende Kostenreduzierungen im Wohnungsbau aufgrund der vergleichsweise niedrigen Einkommens- und Vermögensniveaus

---

<sup>418</sup> Vgl. *BmBau* (1994b), S. 75.

<sup>419</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel D, Abschnitt IV.3.a).aa).(6).

<sup>420</sup> Nach einer Untersuchung der Universität Hannover wären im Land Niedersachsen etwa ein Prozent der Mieterhaushalte bereit, Wohneigentum zu erwerben, wenn die damit einhergehende monatliche Belastung um 300 DM gesenkt werden könnte. Vgl. hierzu *Jokl* (1995), S. 409.

und dem in großem Nachholbedarf begründeten stark ausgeprägten Streben nach Wohneigentum auf breite Resonanz stoßen.

Grundvoraussetzung für eine Etablierung von Märkten preisgünstigen Wohnraums ist die Überwindung der Engpässe am Bodenmarkt. Werden - wie bisher - zu wenig Bauland ausgewiesen, Baurechte rationiert und eine aufwendige Erschließungspraxis verfolgt, so steigen die Baulandpreise stark an. Zur Neuausweisung bzw. -entwicklung von Bauland steht den Kommunen insbesondere seit Inkrafttreten des BauGB-maßnahmenG und des Inv.-WoBauG ein breites Spektrum von Instrumenten und möglichen Vorgehensweisen zur Verfügung. Teilweise wird die Auffassung vertreten, daß die vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten einen ausreichenden Handlungsrahmen für die bedarfsgerechte Ausweitung des Baulandangebotes bieten.<sup>421</sup> Unzweifelhaft ist, daß die Kommunen auf dieser Grundlage eine deutlich aktivere Baulandpolitik betreiben können als in der Vergangenheit, vorausgesetzt die örtlichen Entscheidungsträger verfügen über den notwendigen Handlungswillen und lassen sich nicht nur von partiellen Interessen leiten. Hervorzuheben ist die in jüngster Zeit möglich gewordene Anwendung von Investorenmodellen, da auf diesem Weg auch finanziell schwach ausgestattete Kommunen in die Lage versetzt werden, Bauland zu mobilisieren. Im Gegensatz zur Konzeption der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen ermöglichen Investorenmodelle die weitgehende Übertragung der bei der Baulandentwicklung zu erbringenden Leistungen in den Verantwortungsbereich privater Investoren, die damit zugleich das gesamte oder einen Teil des wirtschaftlichen Risikos übernehmen.<sup>422</sup> Trotz der erfolgten Flexibilisierung des Städtebaurechts bleibt der Bebauungsplan weiterhin dasjenige Instrument, mit der sich die im Grundgesetz verankerte kommunale Planungshoheit konsequent umsetzen läßt.<sup>423</sup> Eine weitere Belastung ist darin zu sehen, daß neuerschlossenes Bauland zum Teil nicht marktwirksam ist, weil es von den Eigentümern in Erwartung weiterer Preissteigerungen zurückgehalten wird. Rationelles Bauen setzt jedoch ausreichend zur Verfügung stehendes Bauland voraus. Notwendig ist daher eine kommunale Bodenpolitik, die eine nachfragegerechte Baulandbereitstellung auf der

---

<sup>421</sup> Vgl. hierzu u.a. *BmBau* (1994a), S. 42-44.

<sup>422</sup> Die rechtliche Grundlage für den städtebaulichen Vertrag und den Vorhaben- und Erschließungsplan ist die mit dem Inv.-WoBauG verabschiedete Neufassung des BauGB-maßnahmenG. Vgl. §§ 6 und 7 des BauGB-maßnahmenG in der ab 1. Mai 1993 gültigen Fassung.

<sup>423</sup> Durch das Inv.-WoBauG und das BauGB-maßnahmenG wurden auch hier verbesserte Bedingungen für die zeitliche Straffung und die Entbürokratisierung des aufwendigen Ausstellungsverfahrens geschaffen. Auf deren Erörterung soll im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden. Vgl. hierzu ausführlich *Benkert* (1993), S. 21-25.

Basis eines aktiven Flächenmanagements und einer langfristig ausgerichteten Wachstumsplanung zum Ziel ihrer Bemühungen macht.<sup>424</sup> Die Ursache für die Zurückhaltung der Gemeinden bei der Ausweisung von Bauland ist darin begründet, daß konkurrierenden Nutzungen (Ökologie und Gewerbe) häufig der Vorrang gegeben wird. Die Bequemlichkeit der Bürokratie (Gewerbeprojekte sind administrativ leichter zu handhaben) und der Egoismus der Wohnungs- und Hauseigentümer, die in ihrem Umfeld keine Neubauten dulden wollen, spielen auch keine unerhebliche Rolle.<sup>425</sup> Reformansätze wie das Fellbacher Modell,<sup>426</sup> in dem ein marktwirtschaftliches Vertragssystem zwischen dem Investor, dem Bauträger, der Gemeinde und den Mietern im Vordergrund steht, scheitern vielfach schon in den Ansätzen aufgrund der Abstimmungsmängel der drei staatlichen Ebenen.<sup>427</sup> Daher besteht ein weiterer Reformansatz darin, daß sich die staatliche Verwaltung nur auf die hoheitlichen Aufgaben konzentrieren und alle nicht-hoheitlichen Aufgaben an private Dienstleister delegieren sollte, damit diese mit größerer Schnelligkeit und Gründlichkeit erledigt werden können. Die Tradition teuren Bauens wird durch eine Reihe weiterer Faktoren begünstigt. Hohe Ausbau- und Ausstattungsstandards, komplexe, arbeitsteilige Bauabläufe, mangelnde Kooperation der am Bau Beteiligten, sowie Ansprüche und Gewohnheiten, sind Faktoren, die im Zusammenwirken mit den hohen Bodenpreisen das Entstehen eines Marktes für preiswertes Wohneigentum bislang verhindert haben.<sup>428</sup> Es besteht die Notwendigkeit, im gesamten Wohnungsbau auf Dauer tragende, deutliche Kostensenkungen durchzuführen, damit nicht nur einkommensstarke Nachfrager die Möglichkeit der Bildung von Wohneigentum erlangen. Eine breit gestreute Angebotsstruktur berücksichtigt individuelle Bedürfnisse und Möglichkeiten und führt letztlich zu einer größeren Wahlfreiheit und Transparenz am Wohnungsmarkt.

Der *Bildung von Wohneigentum* sollte eine hohe Bedeutung beigemessen werden, wobei es variabler werden müßte, damit die Ertrags- und Wertsteigerungschancen besser ausgenutzt werden könnten. Hierzu wären vielfältige

---

<sup>424</sup> Allerdings fehlt es den Verantwortlichen in den Stadtparlamenten häufig an entsprechendem Know-how. „In this particular case the State has given too much power to the wrong people“. *Immobilien-Manager* (1993), S. 64.

<sup>425</sup> Teilweise ist das restriktive Ausweisungsverhalten der Gemeinden auf die Tatsache zurückzuführen, daß sie die Erschließungs- und Folgekosten nicht tragen können.

<sup>426</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Becker*, (1993), S. 121-123.

<sup>427</sup> Vgl. *Eckhoff* (1993a), S. 7-15 und S. 73-75.

<sup>428</sup> Die im September 1993 eingesetzte und unabhängige Expertenkommission zur „Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau“ sieht die Ursachen hierfür letztlich in einem Geflecht vielfältig geschriebener und ungeschriebener Regeln, die sich gegenseitig bedingen und verstärken. Vgl. *BmBau* (1994a), S. 137.

Ausgestaltungsformen, wie z.B. mittelbares Eigentum und offene und geschlossene Immobilienfonds, im Sinn fungibler Eigentumsformen, denkbar. Außerdem muß die staatliche Förderpolitik für den Neubau und die Bestandsimmobilien in gleicher Weise Anwendung finden, damit die Kriterien einer ausgewogenen Förderpolitik erfüllt werden. Untere und mittlere Einkommenschichten können sich nur Wohneigentum aus dem Bestand leisten. Durch rechtliche Vereinfachungen und die Weiterentwicklung des Baubetreuungs- und Bauträgerrechts können die juristischen Barrieren abgebaut und die Kosten im Wohnungsbau gesenkt werden.

Als die bedeutendste Forderung an den Gesetzgeber ist die *Gewährleistung dauerhafter und stabiler Rahmenbedingungen* zu nennen, damit die Verunsicherung der Investoren durch den ständigen Wechsel von Instrumenten in der Förderpolitik beendet wird. Wie gezeigt wurde, wird der wohnungspolitische Fördermitteleinsatz der Bedeutung und den Herausforderungen der Wohnungswirtschaft nicht gerecht. Teilweise sind die Programme sogar so angelegt, daß sich ihre Wirkung gegenseitig kompensiert. Ein ausgewogener Mix aus direkter und indirekter Förderung wäre sozial treffsicherer und könnte positive Anreize zum Wohnungseigentumserwerb liefern. Eine kräftige Anhebung der Lastenzuschüsse bei der Subjektförderung oder des Wohngeldes wäre hierbei ein erster Schritt in die richtige Richtung.<sup>429</sup> Ein großes Problem besteht darin, daß die staatlichen Kompetenzen in der Wohnungspolitik auf alle drei Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) verteilt sind, und die Herausbildung eines wohnungspolitischen Konsenses verhältnismäßig viel Zeit in Anspruch nimmt. Außerdem wird die Konsensbildung dadurch erschwert, daß der Gesamtmarkt für Wohnungen eine fiktive Größe ist, und eine Vielzahl von regionalen Teilmärkten unterschiedliche Versorgungslagen aufweisen. Infolgedessen wäre es sinnvoller, die Bundes- und Ländermittel stärker zur Disposition der Gemeinden zu stellen und ihnen mehr Kompetenzen zu übertragen.<sup>430</sup>

### *Zusammenfassung*

- Förderung der Baulandausweisung durch eine erforderliche Reform der Gemeindesteuern;
- Deregulierung des Mietrechts;
- Abbau des Kündigungsschutzes;
- Vereinfachung des Bauordnungsrechts;
- Aufbrechen des DIN-Kartells durch zivilrechtliche Regelungen (VOB);

---

<sup>429</sup> Vgl. *GdW* (1992c), S. 2-27.

<sup>430</sup> Vgl. *GdW* (1992b), S. 17.

- verstärkte Subjektförderung - Ausbau des Wohngeldsystems;
- Einstellung der Objektförderung in Form des klassischen sozialen Wohnungsbaus;
- kommunale Belegungsrechte zur Wohnraumversorgung der Randgruppen;
- Abbau der steuerlichen Vergünstigungen des Wohneigentums – Ausbau der Zulagen-Förderung.

## **VI. Übertragung der Ergebnisse der positiven Theorie des Staatsversagens auf den Wohnungsmarkt**

### **1. Einführung**

Die Aussagen der Ökonomischen Theorie der Politik, insbesondere der Public Choice-Theorie haben bisher in der wohnungswirtschaftlichen Literatur kaum Berücksichtigung gefunden. Sie bieten jedoch die Möglichkeit, der wissenschaftlichen Behandlung wohnungspolitischer Probleme eine neue Sichtweise zu eröffnen. Die normative Theorie konnte zwar die Frage nach der Notwendigkeit staatlicher Interventionen am Wohnungsmarkt mit Hilfe der Theorie des Marktversagens positiv beantworten (vor allen Dingen aus dem Vorliegen externer Effekte kann ein Bedarf an staatlichen Eingriffen in den Wohnungsmarkt abgeleitet werden). Außerdem konnte die normative Theorie Hilfestellung leisten bei einer Analyse der staatlichen Interventionen hinsichtlich ihrer Wirkungen, um anschließend Empfehlungen über geeignete staatliche Eingriffe entwickeln zu können.

Allerdings vermag die normative Theorie es nicht, einen Beitrag zur Beantwortung der Fragestellung zu leisten, warum die staatlichen Interventionen, die sowohl unter Effizienzgesichtspunkten als auch unter dem Blickwinkel der sozialen Treffsicherheit als ungeeignet zu beurteilen sind, trotzdem weiterhin Bestand haben. Hierfür ist nun der zweite Betrachtungsstrang notwendig, der die Positive Theorie des Staatsversagens, als Anwendung der Neuen Institutionenökonomik und der Public Choice-Theorie, auf den Wohnungsmarkt, als einen typischen Anwendungsfall staatlicher Interventionen und des Staatsversagens, überträgt. Diese Positive Theorie versucht die Existenz bestehender Regulierungen einschließlich des Prozesses ihres Zustandekommens zu erklä-

ren.<sup>431</sup> Hierzu wird auf die in Kapitel C in dem Abschnitt III.3 (insbesondere III.3.c) und III.3.e)) dargestellten Ergebnisse, des Verhaltens der am politischen Prozeß beteiligten Akteure und der Erklärung der staatlichen Eingriffe als Resultat dependenter Aktionen dieser Akteure, zurückgegriffen.

Dieser Brückenschlag zu dem Ende des Kapitels C hat zum Ziel, die als Versuch eines Fazits normativ formulierte optimale Wohnungspolitik (Kapitel D, Abschnitt IV) dahingehend zu überprüfen, inwieweit sie der Realität des politischen Prozesses angemessen ist, also eine Chance zur Verwirklichung besitzt. Die Berücksichtigung der fundierten Kenntnisse über den politischen Prozeß kann sowohl für die Gestaltung der staatlichen Interventionen nützlich sein als auch eine geeignete Implementationsstrategie zur positiven Beeinflussung der beteiligten Gruppen hervorbringen, also die Funktion einer Realisierungshilfe übernehmen.<sup>432</sup>

Auf der Grundlage der Public Choice-Theorie gelingt es, umfassend und theoretisch fundiert die am Wohnungsmarkt beteiligten Gruppen (Wähler, Interessengruppen, Bürokraten und Politiker) unter Verwendung differenziert formulierter Verhaltensannahmen in eine positive Analyse einzubeziehen. Die Wähler können in zwei Gruppen eingeteilt werden: in die Gruppe der Mieter und in die Gruppe der Vermieter, die sich jeweils auch in Interessengruppen organisieren. Die Regulierungen auf dem Wohnungsmarkt können so als Ergebnis der Interaktionen der beteiligten Gruppen, die geprägt sind von den individuellen Kosten-Nutzen-Relationen der zur Disposition stehenden Regulierungen, verstanden werden. Außerdem soll die zyklische Entwicklung der staatlichen Interventionen auf dem Wohnungsmarkt durch die Strukturierung der Legislaturperiode genauer analysiert werden, um eine Aufstellung eines idealtypischen Verhaltensmusters der Wohnungspolitik zu formulieren.

Auf dem Markt für Regulierungen sind die Parteien und Bürokraten die Anbieter der Regulierungen, während die Mieter und die Vermieter sowohl organisiert in Interessengruppen als auch in ihrer Funktion als Wähler die Nachfrager nach staatlichen Interventionen sind. Die zustandekommenden Interventionen auf dem Wohnungsmarkt sind als Ergebnis dieses Marktprozesses zu interpretieren.

Die Abb. 33 verdeutlicht den politischen Regulierungsprozeß auf dem Wohnungsmarkt unter Berücksichtigung der Akteure, ihrer Ziele und Sankti-

---

<sup>431</sup> Vgl. Noll (1989b), S. 1254.

<sup>432</sup> Vgl. hierzu dazu später ausführlich in diesem Kapitel den Abschnitt VI, in dem Ansatzpunkte für die institutionelle Reform als Ergebnis der Analyse der positiven Theorie des Staatsversagens formuliert werden.



onsmechanismen.<sup>433</sup> Die Informationsströme werden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht berücksichtigt, sie bestehen (analog zu dem Modell in Kapitel C, Abschnitt III.3.e) in der Abbildung 17) zwischen den Interessengruppen und den Wählern sowie den Parteien und den Wählern. Die Bürokratie stellt den Politikern und Parteien Informationen zur Verfügung.

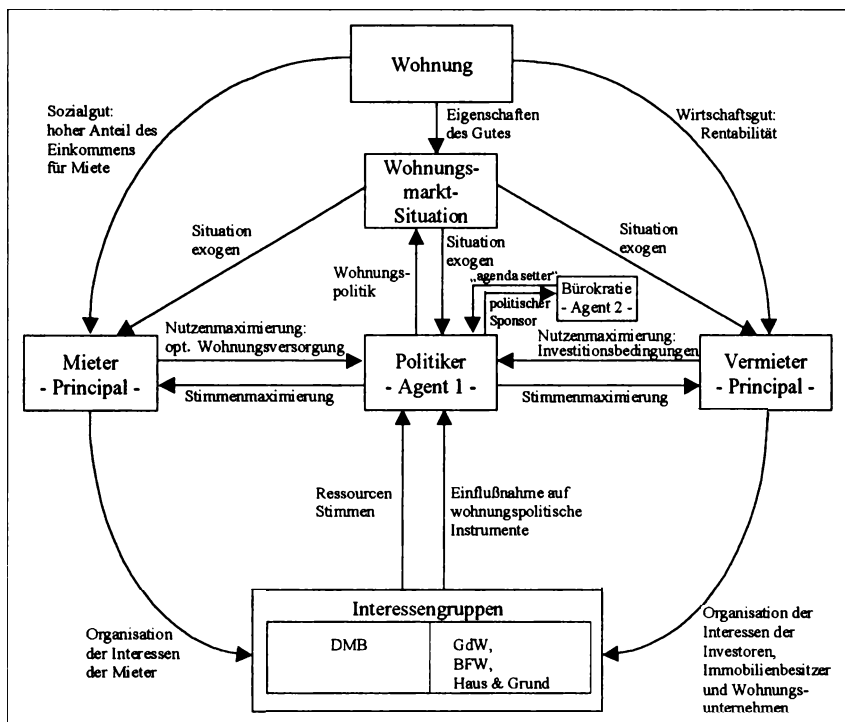


Abb. 33: Staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt als Ergebnis von Interaktionen der beteiligten Akteure

Das Gut Wohnen kann sowohl Sozialgut als auch Wirtschaftsgut sein.<sup>434</sup> Aus Mietersicht hat das Gut Wohnen hauptsächlich den Charakter eines Sozialgutes, da Wohnen ein Grundbedürfnis des Menschen ist, dessen Befriedi-

<sup>433</sup> Die Abbildung greift zurück auf die Abbildung 17, die staatliche Interventionen als Ergebnis von Interaktionen der beteiligten Akteure erklärt.

<sup>434</sup> Vgl. hierzu Kapitel C, Abschnitt II.1, und vgl. auch die Urteile des Bundesverfassungsgerichtes über das Spannungsverhältnis zwischen Eigentumsgarantie der Vermieter und Kündigungsschutz des Mieters in Kapitel D, Abschnitt IV.3.b)aa), durch die der Charakter eines Sozialgutes über die ökonomischen Eigenschaften des Guts Wohnen gestellt wird.

gung die Existenzgrundlage sichert. Außerdem ist der Anteil des Einkommens, der für den Konsum von Wohnraum verwendet wird, mit 30-40 %<sup>435</sup> als eher hoch einzustufen. Die Mieter entfalten eine qualitative und eine quantitative Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt, die sich gegenüber den Politikern in dem Versuch, den individuellen Nutzen, also die qualitative und quantitative Versorgung mit Wohnraum, zu maximieren, dokumentiert. Im Austausch gegen eine entsprechende Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse in politischen Programmen bieten sie den Politikern ihre Stimmen an. Die Politiker verfolgen das Ziel, die Stimmen der Wähler zu maximieren, um an der Macht zu bleiben bzw. die Macht zu erhalten.<sup>436</sup> Die Interessengruppe der Mieter ist der Deutsche Mieterbund, der die Versorgungssituation der Mieter durch eine regulierungsorientierte Wohnungspolitik zu verbessern sucht, indem er Ressourcen und Stimmen im Austausch für die Berücksichtigung seiner Interessen den Politikern anbietet.

Für die Vermieter als Produzenten des Wirtschaftsgutes Wohnen stehen Rentabilitätsüberlegungen im Vordergrund. Ihr individueller Nutzen wird durch lohnende und stabile Investitionsbedingungen maximiert. Sie verfolgen innerhalb des politischen Prozesses eine Deregulierungsstrategie, die im wesentlichen von dem Abbau der Mietpreisregelungen und Kündigungsschutzbestimmungen determiniert wird. Andererseits sind sie auch Nachfrager nach Regulierungen, indem sie die Beibehaltung der steuerlichen Förderung von Wohnungsneubau und von Modernisierungen, sowie die Objektförderung über den sozialen Wohnungsbau mit seinen verschiedenen Förderwegen fordern bzw. einen Ausbau dieser Maßnahmen befürworten würden. Die Gruppe der Vermieter organisiert sich im wesentlichen im Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW),<sup>437</sup> aber auch im Bundesverband freier Wohnungsunternehmen (BFW)<sup>438</sup> und im Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer (Haus & Grund).<sup>439</sup> Hier werden die Interessen der Immobilienbesitzer, Investoren und der Wohnungsbauunternehmen organisiert. Diese Interessengruppen vertreten gegenüber den Parteien die Gruppenforde-

---

<sup>435</sup> Vgl. Kapitel A, Abschnitt I - Einführung, eigene Berechnungen nach dem Statistischen Jahrbuch 1996.

<sup>436</sup> Vgl. hierzu Kapitel C, Abschnitt III.3.c).cc).

<sup>437</sup> Ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen, Wohnungsbaugenossenschaften, Wohnungsunternehmen der Kirchen, der Kommunen und des Bundes, der Bundesbahn und der Bundespost, sowie alle industrieverbundenen Wohnungsunternehmen mit ihren Werkswohnungen.

<sup>438</sup> In dem Verband ist die freie, unternehmerische Wohnungswirtschaft organisiert.

<sup>439</sup> Die Zielgruppe dieser Interessengruppe sind die privaten Anbieter, hauptsächlich sog. „Amateuranbieter“.

rungen der Vermieter im Austausch gegen Informationen, Stimmen, Ressourcen und Karrieremöglichkeiten.

Die Wohnungsmarktsituation als Resultat z.B. von Wanderbewegungen und Änderung der Präferenzen der Haushalte<sup>440</sup> ist allen beteiligten Akteuren exogen vorgegeben.

Zunächst werden nun die Anreizstrukturen der Nachfrager auf dem Markt für Regulierungen und ihr daraus ableitbares Verhalten als Wähler, auch innerhalb der Organisation einer Interessengruppe, im politischen Prozeß untersucht. (Erst wird die Gruppe der Mieter (Abschnitt 5.2) und dann die Gruppe der Vermieter (Abschnitt 5.3) näher dargestellt). Anschließend werden (im Abschnitt 5.4) die Politiker und die Bürokraten in die Betrachtung des wohnungspolitischen Prozesses als Anbieter staatlicher Interventionen integriert.

## 2. Die Gruppe der Mieter als Nachfrager nach staatlichen Interventionen

### *a) Mieter als Wähler*

Die Mieter verschaffen sich Informationen, weil ein Nutzen aus dem Gut Wohnen realisiert wird, der zu der Sicherung der individuellen Existenz beiträgt und für den ein relativ hoher Anteil des Einkommens aufgewendet werden muß. Es ist anzunehmen, daß der Nutzen der Informationen die Kosten der Informationsbeschaffung übersteigt,<sup>441</sup> mit der Folge, daß die wohnungspolitischen Programmvorschl ge der verschiedenen Parteien in dem Wahlverhalten berücksichtigt werden.

Außerdem realisiert der Mieter eine Quasi-Rente,<sup>442</sup> die ihn an eine bestimmte Wohnung insofern bindet, als eine Differenz des Nutzens dieser einen

<sup>440</sup> Vgl. hierzu ausführlich Kapitel B, Abschnitt IV.

<sup>441</sup> Informationen können aus eigenen Erfahrungen, den Medien, von den Parteien und den Interessengruppen beschafft werden.

<sup>442</sup> Die Quasi-Rente bezeichnet allgemein die Differenz zwischen dem Ertrag einer Ressource in einer bestimmten Verwendung und dem Ertrag in der nächstbesten Verwendung. Zu dem Konzept der Quasi-Rente und der institutionenökonomischen Bedeutung dieses Konzeptes vgl. z.B. *Alchian/Woodward* (1987), S. 110-136, hier S. 123 oder zu den Quasi-Renten im Zusammenhang mit dem Opportunismus nach Vertragsabschluß im Fall des „Raubüberfalls“ (hold-up) vgl. *Richter/Furubotn* (1996), S. 145 und der Sachverhalt des hold-up bezogen auf den Mietvertrag S. 148. Vom Standpunkt der Wohnungseigentümer wäre es optimal, die gesamte Quasi-Rente aus den versunkenen Kosten des Mieters zu rauben, indem er den Mietzins nach Vertragsabschluß so weit anhebt, daß der Mieter es gerade noch vorzieht, nicht auszugehen.

bestimmten Wohnung zu dem Nutzen, den der Konsum einer anderen Wohnung stiften kann, besteht. Diese Quasi-Rente verbirgt sich in aufgewendeten Kosten in das Wohnumfeld<sup>443</sup> und in den Kosten, die aufgrund von Bindungen an spezielle Eigenschaften der Wohnung entstehen.<sup>444</sup> Es entstehen transaktionspezifische Investitionen des Mieters in das Gut Wohnen (Quasi-Rente). Somit ist eine Bindung an die Wohnung konstituiert. Diese geringe Substituierbarkeit bringt auch eine Bindung an Vermieter mit sich, der die Property Rights der Nutzung zu verteilen hat.

Die Transaktionskosten der Wohnungssuche (Informationsphase, Selektionsprozeß sowie das Aushandeln eines neuen Mietvertrages) und die Translokationskosten (Umzugs- und Einrichtungskosten) führen zu dem dargestellten Ratchet-Effekt in der Wohnungswirtschaft.<sup>445</sup> Der Haushalt wird nur bei dauerhaften, bemerkenswerten Einkommenssteigerungen bereit sein, die Transaktionskosten und Translokationskosten einerseits und den Verlust der Quasi-Rente andererseits zu akzeptieren, und seinen Wohnkonsum auf einem höheren Niveau „einzuklinken“ (Sperrklinken-Effekt).

Die durch die transaktionspezifischen Investitionen des Mieters in die Wohnung realisierten Quasi-Renten sollen abgesichert werden, indem

- das Einkommen nicht entscheidend sinken darf,
- der Mietpreis nicht zu stark ansteigen darf und
- der Mieter in seinem Vertrag mit dem Vermieter bestimmte Sicherheiten erfährt.

Der Mietvertrag ist ein unvollständiger Vertrag, der in einer Situation der Unsicherheit verhandelt wird.<sup>446</sup> Es besteht für den Mieter die Gefahr, daß der Vermieter opportunistisch handelt,<sup>447</sup> und er das Vertragsverhältnis nachträglich anpaßt.<sup>448</sup> Insofern kann man die Nachfrage der Mieter nach staatlichen

---

<sup>443</sup> Zu nennen sind hierbei die Kosten des Aufbaus sozialer Kontakte, also die Bindungen des Haushaltes in Nachbarschaftsstrukturen. Vgl. *Leidner* (1981), S. 159.

<sup>444</sup> Vor allem Investitionen in besondere Möbel, die bestimmten Eigenarten der Wohnung angepaßt werden, stellen für den Mieter eine Quasi-Rente dar, die verloren geht, wenn er diese Wohnung aufgeben muß. Die Bindung an eine Wohnung kann aufgrund der sächlichen Eigenschaften der Wohnung (Größe, Schnitt, Ausstattung) bedingt sein, aber auch auf psychologisch bedingte Eigenschaften, die die Wohnzufriedenheit ausmachen, zurückgeführt werden. Vgl. *Häpke* (1994), S. 181-184.

<sup>445</sup> Vgl. hierzu Kapitel B, Abschnitt IV.1.d).

<sup>446</sup> Vgl. hierzu Kapitel C, Abschnitt III.2.c), insbesondere III.2.c)bb).

<sup>447</sup> Vgl. zu dem Begriff des Opportunismus in Kapitel C den Abschnitt III.2.c)aa).

<sup>448</sup> Er könnte die Miete über das dem Knappheitsverhältnis angemessene Maß hinaus erhöhen oder das Mietverhältnis ohne besondere Gründe auflösen.

Interventionen auf dem Wohnungsmarkt als den Versuch interpretieren, ihre Quasi-Rente zu sichern. Die geeigneten Regulierungen sind hierbei

- das Wohngeld (zur Absicherung der Einkommenssituation),
- Mietpreisregelungen und
- der Kündigungsschutz (zum Schutz vor dem opportunistischen Verhalten des Anbieters).

Die Kosten dieser Regulierungen werden von den Mietern unterschätzt, da fundierte Kenntnisse der allokativen Auswirkungen einer derartigen Gestaltung des Mieterschutzes fehlen.<sup>449</sup> Erschwerend kommt hinzu, daß aus der Sicht der Mieter die Ausgestaltung eines individuellen Vertragsverhältnisses mit dem Vermieter keine echte Alternative zu einer staatlichen Einflußnahme darstellt, da die Transaktionskosten bei einer staatlichen Regulierung geringer sind.<sup>450</sup> Bei komplexen Austauschbeziehungen sind die Transaktionskosten relativ hoch, da

- die Informationsbeschaffungskosten relativ hoch sind (Heterogenität des Gutes Wohnen, regionale Segmentierung, fehlende Markttransparenz)<sup>451</sup> und
- auch die Durchsetzungskosten bei der Umsetzung vertraglicher Vereinbarungen (gegenseitige Überwachung, Beweisführung bei Vertragsbruch und die Durchsetzung von Sanktionen) wegen der individuellen Nutzenmaximierung und dem opportunistischen Verhalten nicht gering sind.<sup>452</sup>

Durch die staatlichen Interventionen kann ein Teil der Kosten auf den Staat übertragen werden, da einige Sachverhalte, die sonst erst verhandelt werden müßten (Kündigungsschutz, Mieterhöhungen, Betriebskosten und Verteilung der Kosten der Modernisierungen), gesetzlich geregelt werden und bei Verstoß gegen diese Gesetze entsprechend eine Ahndung durch standardisierte Verfahren stattfindet.<sup>453</sup> Somit findet eine Verteilung der Kosten auf alle Gesellschaftsmitglieder statt. Der Nutzen der Mieter bei einer neuen Definition der Property Rights durch die staatlichen Eingriffe ist aufgrund der Transaktionskostenvorteile gegeben. Auch kann es zu einem sog. *dynamischen Effekt*

---

<sup>449</sup> Vgl. zu den Wirkungen des Mieterschutzes den Abschnitt IV.3.b) in diesem Kapitel, insbesondere die Abschnitte IV.3.b)aa) und IV.3.b)bb).

<sup>450</sup> Vgl. North (1991), S. 27 ff.

<sup>451</sup> Vgl. Kapitel B, Abschnitt I und II.

<sup>452</sup> Vgl. Kapitel C, Abschnitt III.2.c)aa).

<sup>453</sup> Vgl. North (1986), S. 233.

kommen, der durch ein Bestreben nach einer Vergrößerung der Quasi-Rente gekennzeichnet ist.<sup>454</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, daß erstens die Mieter als Wähler über die Wohnungspolitik informiert sind und die wohnungspolitischen Programme in ihrer Wahlentscheidung Berücksichtigung finden. Zweitens besitzen Mieter aufgrund ihrer Anreizstrukturen ein Interesse an Regulierungen (in Form von Wohngeld, Mietpreisregelungen und Kündigungsschutzbestimmungen), um ihre Quasi-Renten abzusichern.

### *b) Die Interessengruppen der Mieter*

Die Interessengruppen sind im Gegensatz zu den Wählern auch während einer Legislaturperiode in der Lage, auf Politiker und Parteien Einfluß zu nehmen, indem sie selbst Vorschläge über potentielle staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt einbringen. Sie können auf diese Weise aktiv gestaltend auf den politischen Prozeß einwirken.<sup>455</sup> Der hohe Stellenwert des Sozialgutes Wohnen und die hohen Transaktionskosten machen ein Mietverhältnis zu einem lang andauernden Kooperationsverhältnis.<sup>456</sup>

Der Deutsche Mieterbund (DMB) ist die Interessenvertretung der Mieter. Seine Aufgabe ist die „einheitliche Wahrnehmung, Förderung und Vertretung der Interessen der Mieter im weitesten Sinne“.<sup>457</sup> Die Gesamtheit der Mieter bildet keine homogene Gruppe, denn sie unterscheiden sich durch die Vielzahl der Forderungen und unterschiedlichen Eigenschaften. Außerdem können die

---

<sup>454</sup> Beispielsweise kann der Kündigungsschutz ein eigentümerähnliches Dauerwohnrecht implementieren, mit der Folge, daß nach Reduzierung der Unsicherheit weiter regulierungsbedingte transaktionsspezifische Investitionen getätigt werden. Die Quasi-Rente wird größer. Die Nachfrage nach Mietpreisregelungen wird steigen, um die gewonnene Quasi-Rente des Dauerwohnrechtes nicht durch eine entsprechende Mietpreiserhöhung einzubüßen. Zusammenfassend läßt sich formulieren, daß die erstmalige Implementierung einer Regulierung eine Eigendynamik freisetzt, die das Regulierungsgeflecht verdichtet und in eine Regulierungsspirale einmündet. Vgl. *Bison* (1996), S. 233.

<sup>455</sup> Die Wähler hingegen können nur in periodisch festgelegten Abständen (Wahlzyklus) Stimmen abgeben und sich an den zur Wahl stehenden politischen Maßnahmen orientieren, bzw. die durchgesetzten Entscheidungen der vorherigen Legislaturperiode berücksichtigen. Vgl. Kapitel C, Abschnitt III.3.c)aa) und im späteren Verlauf der Arbeit innerhalb des Kapitels IV, den Abschnitt VI.4 über das Verhaltensmuster der wohnungspolitischen Akteure im Wahlzyklus.

<sup>456</sup> Vgl. ausführlich *Bernholz/Breyer* (1994), S. 376, von *Weizsäcker* (1984b), S. 135 ff., *Weber* (1977), S. 132 und *Franke* (1986), S. 66-87, hier S. 83-87.

<sup>457</sup> *Deutscher Mieterbund (DMB)* (1995), S. 2.

Bedürfnisse auch regional differieren. Der DMB geht auf die speziellen Interessen seiner Mitglieder ein, indem die speziellen Interessen der Mitglieder in regionalen Vertretungen organisiert werden.<sup>458</sup> Ziel des Mieterbundes ist es, die Versorgungssituation der Mieterhaushalte durch eine regulierungsorientierte Wohnungspolitik zu verbessern. Die versorgungspolitischen Zielsetzungen dominieren klar die vermögenspolitischen und strukturellen Positionen. Die Operationalisierung dieser Ziele erfolgt in den Forderungen nach einer Verschärfung des Mietrechts,<sup>459</sup> der Forderung, den Kündigungsschutz für die Mieter noch weiter auszubauen und gipfelt in dem Ansinnen, die Mieten (alle!) administrativ festzulegen.<sup>460</sup>

Für die Mieter besteht, obwohl die Interessengruppe öffentliche Güter produziert, die auch unentgeltlich nutzbar sind (free-rider), ein Anreiz, dem DMB beizutreten, da auch Privatgüter nur für Mitglieder angeboten werden.<sup>461</sup> Zusätzlich zu den Anreizen aus der Bereitstellung privater Güter können als weitere nutzenstiftende Faktoren die Mitgliederstärke und die professionelle Organisationsform mit demokratischer Ausgestaltung benannt werden.<sup>462</sup> Der Anreiz einer bestimmten Mindestgröße ist mit der Erwartung einer organisierten Interessengruppe, die im politischen Prozeß effizient und professionell die Interessen ihrer Mitglieder vertreten kann, zu begründen. Die Wahrnehmungs- und Akzeptanzrestriktion wird überwunden durch die Übereinstimmungen der Mieter mit den Zielen des DMB (sichere und kostengünstige Versorgung mit Wohnraum), und die geringen Informationskosten durch den Einsatz des DMBs von Medien, intensive Öffentlichkeitsarbeit (Massenmedien, Fachzeitschriften und Mitgliederzeitschriften) und die dezentrale Organisationsstruktur, die eine breitgestreute Präsenz ermöglicht.

Der DMB ist effizient in der Durchsetzung seiner Forderungen nach staatlichen Interventionen, da er im Gegensatz zu den Interessengruppen der Ver-

---

<sup>458</sup> Der DMB, als Dachverband, hat 16 Landesverbände, die sich in 350 rechtlich und organisatorisch eigenständige Mieterverbände mit 500 Beratungsstellen aufteilen.

<sup>459</sup> Vgl. *DW* (1987), S. 343.

<sup>460</sup> *DW* (1992), S. 518. Eine ähnliche Position wird vom Deutschen Gewerkschaftsbund vertreten, der ebenfalls die versorgungspolitische Komponente gegenüber anderen Zielsetzungen betont. Die Wohnungsversorgung der Arbeitnehmer soll verbessert werden, damit ein arbeitsplatzbedingter Wohnungswechsel erleichtert wird. Ordnungspolitisch ist der DGB ebenso regulierungsorientiert wie der DMB. Vgl. *DW* (1976), S. 82.

<sup>461</sup> Rechtsrat bei Mieterfragen, Prozeßkostenzuschüsse aus Rechtsschutzversicherungen etc.

<sup>462</sup> Vgl. den größeninduzierten Ansatz nach Dunleavy und Hansen; vgl. auch Kapitel C, Abschnitt III.3.c)bb).



mieter über eine dezentrale Organisationsstruktur verfügt und auf diese Weise auf allen für den Regulierungsprozeß relevanten Ebenen ansetzen kann. Ferner ist es die einzige Interessengruppe für Mieter, d.h., es müssen keine Ressourcen in die Auseinandersetzung mit rivalisierenden Verbänden verschwendet werden. Außerdem ist die Transparenz der Interessen groß, da sich die Motive der Mitglieder auf ein Merkmal reduzieren lassen: Absicherung der Quasi-Rente. Die Verhandlungskosten und die Einigungskosten sind gering.<sup>463</sup>

### **3. Die Gruppe der Vermieter als Nachfrager nach staatlichen Interventionen**

#### *a) Vermieter als Wähler*

Man kann annehmen, daß sich die Vermieter über die wohnungspolitischen Entwicklungen informieren werden, da Steuervergünstigungen und Subventionen aber auch der Kündigungsschutz und die Mietpreisregelungen sich direkt auf die Investitionen, die späteren Einnahmen aus Vermietung und auf den Wiederverkaufswert des Objektes auswirken. Diese wohnungspolitischen Instrumente sind für die Rentabilität einer Investition in den Wohnungsmarkt entscheidend. Insofern wird ein rational handelnder Vermieter sich die notwendigen Informationen beschaffen, die er als Wähler in seinem Entscheidungsprozeß für ein bestimmtes politisches Programm und eine Partei entsprechend berücksichtigen wird.

Aus der Sicht des Vermieters liegt eine durch den Mietvertrag konstituierte asymmetrische Informationsverteilung gemäß der Principal Agent-Theorie vor.<sup>464</sup> Die asymmetrische Information wirkt sich zum Nachteil des Vermieters aus, denn der Mieter hat nicht die gleichen Anreize wie der Eigentümer, das Objekt sorgsam zu nutzen und sich um die Erhaltung zu bemühen. Infolgedessen muß die Erhaltung bzw. die Wartung im Vertrag geregelt werden, wodurch dem Vermieter Überwachungskosten entstehen. Es ist in diesem Zusammenhang wichtig anzumerken, daß ein Principal Agent-Problem sich nicht nur aus der mangelnden Beobachtbarkeit von Handlungen des Vertragspartners ergibt sondern auch aus mangelnder Beweisbarkeit (Verifizierbar-

---

<sup>463</sup> Ebenso ist durch die Stabilität der Interessen ein Ansammeln von Erfahrungen möglich, die die Kosten der Durchsetzung von Interessen reduziert.

<sup>464</sup> Vgl. zu den Ursachen der Unsicherheitstypen und ihre effiziente Beherrschung Kapitel C, Abschnitt III.2.d)aa).

keit). Es entstehen dem Vermieter Zusatzkosten im Verhältnis zu einer Situation der selbstgenutzten Eigentumswohnung, in der Principal und Agent dieselbe Person sind. Das Informationsproblem induziert Zusatzkosten, denn der Mieter wird die Wohnung nicht wie sein Eigenheim behandeln. Der Vermieter unterliegt als Principal der Unsicherheit, inwieweit der Mieter Strategien der hidden action, hidden information oder hidden intention verfolgt,<sup>465</sup> aus denen eine Zusatzleistung der vermieteten Wohnung folgt. Da das Ausmaß der Zusatznutzung vor Vertragsabschluß nicht bekannt ist, kann sie auch nicht in Form einer Risikoprämie auf den Mietpreis aufgeschlagen werden. Ohne eine entsprechende Berücksichtigung im Mietpreis wird aber die Transaktion des Mieters als illegitime Transaktion durch den Vermieter beurteilt.<sup>466</sup>

Um diese illegitime Transaktion zu verhindern, wird der Vermieter u.U. eine maximale Zusatznutzung im Mietvertrag vereinbaren. Diesem Verhalten des Vermieters werden durch eine Mietpreisregelung Grenzen gesetzt. Folglich kommt es dann zu illegitimen Transaktionen aufgrund von Mietpreisregulierungen, wenn durch diese Mietpreisregulierung die Zusatznutzung nicht über eine Risikoprämie entsprechende Berücksichtigung im Mietvertrag findet, und ex post die Verhaltensweisen des Mieters nicht zu beobachten sind. Der Mieter schöpft die Quasi-Rente des Vermieters ab, denn dieser hat transaktionsspezifisch irreversibel in den Wohnungsmarkt investiert. Die Quasi-Rente bezeichnet hier den möglichen Zusatzertrag, den der Vermieter durch eine andere Verwendung der Wohnung realisieren könnte, indem er beispielsweise mit einem anderen Mieter einen Vertrag einging oder die Wohnung für gewerbliche Nutzung umwidmete.<sup>467</sup> Dem Verhalten der Gerichte kommt hierbei eine besondere Relevanz für die Höhe der Zusatzkosten zu, da eine vordergründig mieterfreundliche Rechtsprechung, die einvernehmlich ausgehandelte Vertragsklauseln für unwirksam erklärt, die von allen Mietern zu tragenden Zusatzkosten erhöht.<sup>468</sup>

---

<sup>465</sup> Vgl. zu dem Verhalten des Agenten, dessen ex ante Beeinflussbarkeit und ex post Beobachtbarkeit, sowie zu den möglichen institutionellen Vermeidung der verschiedenen Formen der Unsicherheit Kapitel C, die Abschnitte III.2.d)aa) und III.2.d)bb).

<sup>466</sup> Vgl. *Bonus* (1987), S. 87 ff.

<sup>467</sup> Vgl. zu der Abschöpfung von Quasi-Renten bei Mietpreisregulierungen *Bonus* (1987), S. 93.

<sup>468</sup> Zur deutlicheren Illustration dieses Zusammenhangs sei ein inzwischen bekanntes Gerichtsurteil aus 1992 genannt, demzufolge a) die mehrfache Beschädigung eines Wohnungsschlusses des Mieters aufgrund seiner Vergeßlichkeit bezüglich seines Wohnungsschlüssels, b) das Eintreten, Aushängen und Auslagern sämtlicher Innentüren und c) die mehrfache Benutzung von Stellplätzen anderer Mieter zusammengekommen noch keinen vertragswidrigen Gebrauch der Mietsache darstellten und folglich keine Kündigung legitimierten. Vgl. *Homburg* (1993), S. 7-10, hier: S. 9.

Die Implementierung eines Kündigungsschutzes als zusätzliches wohnungspolitisches Instrument zu den Mietpreisregelungen verbessert die Möglichkeiten des Mieters, die Quasi-Rente des Vermieters abzuschöpfen.<sup>469</sup> Alle Aktivitäten des Mieters, die den Wert der Wohnung mindern, aber nicht im Mietpreis als Risikoprämie berücksichtigt werden können und auch keinen Kündigungsgrund darstellen bzw. sich einer diesbezüglichen Beweisbarkeit entziehen, eröffnen den Mietern zusätzliche zu den illegitimen Transaktionen hinzukommende Abschöpfungsmöglichkeiten der Quasi-Rente des Vermieters. Außerdem wird die Wanderung zwischen den verschiedenen sächlichen Teilmärkten<sup>470</sup> durch Kündigungsschutzbestimmungen beschränkt, da die Konditionen einer Umwandlung oder einer Modernisierung für den Vermieter entscheidend verschlechtert werden.<sup>471</sup>

Die Eingriffe in die Property Rights,<sup>472</sup> das Recht des usus, des abus und des usus fructus, des Anbieters von Wohnraum in Form von Mietpreisregelungen und Kündigungsschutzbestimmungen behindern die gewinnmaximale Verwendung des Gutes Wohnen, somit werden die Vermieter sich gegen diese Maßnahmen aussprechen. Allerdings gilt dies nicht für den sozialen Wohnungsbau, bei dem die Vermieter sich freiwillig auf Mietpreisregelungen und Kündigungsschutzbestimmungen durch Bestimmungen zur Kostenmiete und Belegungsbindung einlassen.<sup>473</sup> Sie entscheiden vor der Investition, ob ihnen die durch die Kostenmiete garantierten Mieteinnahmen ausreichen, um die Risiken der Vermietung an sog. Problemgruppen und die begrenzten Kündigungsmöglichkeiten abzudecken. Der Vermieter befürwortet den sozialen Wohnungsbau als wohnungspolitisches Instrument, da die Regelung der Kostenmiete ihm seine langfristigen Einnahmen sichert und Mietpreisschwankungen ausschließt. Ferner besteht kein Anpassungsdruck, kostengünstig zu bauen, da die Kosten in dem Konzept der Kostenmiete Berücksichtigung finden, egal wie hoch sie sind. So werden Verhandlungskosten eingespart. Die kostenintensive Finanzierung dieses wohnungspolitischen Instru-

---

<sup>469</sup> Hingegen wäre ohne die begleitende Mietpreisregelungen kein Abschöpfen einer Quasi-Rente des Mieters von dem Vermieter möglich, da dieser über eine Mietpreiserhöhung einen Auszug des Mieters bewirken bzw. seine Quasi-Rente verteidigen könnte.

<sup>470</sup> Vgl. zur Aufspaltung des Wohnungsmarktes in sächliche und räumliche Teilmärkte Kapitel B, Abschnitt II.1, insbesondere die Abschnitte II.1.a) und II.1.b).

<sup>471</sup> Vgl. zur Blockade von Teilmarktsprüngen durch Mietpreisregulierungen die Ausführungen der *Expertenkommission* (1994a), S. 93 (Ziffer 5119).

<sup>472</sup> Vgl. zu der Ausgestaltung von Verfügungsrechten die methodischen und methodologischen Grundlagen in dem Kapitel C, Abschnitt III.2.b)aa).

<sup>473</sup> Vgl. zu den Förderwegen im sozialen Wohnungsbau Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)aa)(4).

mentes wird über die Steuerzahler vorgenommen. Die Kosten sind somit nicht direkt nachvollziehbar und werden auch für den einzelnen kaum spürbar.

Das Wohngeld ist für den Vermieter ebenso ein wünschenswertes Instrument, da durch diese Transferzahlungen Transaktionskosten verursachende Mieterwechsel vermieden werden, und die Unsicherheiten bezüglich der Nachfrageentwicklung in dem qualitativ unteren Marktsegment reduziert werden.<sup>474</sup> Auch dieses Instrument wird aus Steuermitteln finanziert und führt zu keiner spürbaren Belastung der Vermieter.

Steuerliche Vergünstigungen und Subventionen beeinflussen die Investitionsfreudigkeit positiv, denn die Bedeutung von Unsicherheit, von Risiko und von Irreversibilität der Investition in den Wohnungsbau<sup>475</sup> können durch diese Zuschüsse gemildert werden. Dem Nutzen stehen nicht spürbare Kosten durch Steuererhebungen gegenüber.

Zusammenfassend läßt sich formulieren, daß die Vermieter als Wähler ebenso wie die Mieter als über wohnungspolitische Programme informiert gelten können. Allerdings sprechen sie sich entsprechend ihrer Anreizstruktur gegen die von den Mietern befürworteten Regulierungen des Kündigungsschutzes und der Mietpreisregelungen aus. Dafür präferieren sie staatliche Eingriffe in der Form des Wohngeldes, des sozialen Wohnungsbaus, der steuerlichen Vergünstigungen und Subventionen.

#### *b) Die Interessengruppen der Vermieter*

Die Interessengruppen der Vermieter vertreten auch während der Legislaturperiode die Interessen im politischen Prozeß, d.h., sie nehmen aktiv Einfluß, indem sie eigene Vorschläge in den politischen Prozeß einbringen. Die verschiedenen Anbieter von Wohnraum haben zwar auch gemeinsame Interessen, aber die Motive der privaten Anbieter unterscheiden sich beispielsweise von den Vermietungsmotiven von gemeinnützigen oder freien Wohnungsunternehmen, so daß die differenzierten Interessenschwerpunkte in verschiedenen Interessengruppen organisiert sind. Es sind drei Interessengruppen voneinander zu unterscheiden:

- Der Zentralverband Haus & Grund, der private Anbieter vertritt;

<sup>474</sup> Vgl. in diesem Kapitel D den Abschnitt IV.3.a)aa)(5).

<sup>475</sup> Vgl. Kapitel C, Abschnitt II.2.b)bb)(1).

- der GdW, der sich für die Interessen von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, Wohnungsbaugenossenschaften, Wohnungsunternehmen der Kirchen, Gemeinden, des Bundes, der Bundesbahn und –post verwendet und
- der BFW, der in erster Linie die Vertretung der privaten Unternehmen in der Wohnungswirtschaft ist.

Ihr gemeinsames Interesse ist die Durchsetzung der eben erläuterten, im Interesse der Vermieter liegenden Regulierungen. Dieser von ihnen verfolgte Nutzen wird nach außen dargestellt als der Wunsch „gute Wohnungen für alle Schichten der Bevölkerung sowie die qualitative Verbesserung des Wohnungsbestandes und des Wohnumfeldes“ zu schaffen.<sup>476</sup> Alle drei Verbände sind demokratisch organisiert.<sup>477</sup> Für den Vermieter sind die Anreize, den Verbänden als zahlendes Mitglied beizutreten, ähnlich konstruiert wie bei den Mietern.<sup>478</sup> Die Verbände bieten ihren Mitgliedern private Güter (wie Rechtsberatung, Vermittlung günstiger Versicherungen und (GdW und der BFW) das Angebot von Unternehmensberatungen und Weiterbildungsmöglichkeiten) an. Ebenfalls wird die Beitrittsentscheidung positiv beeinflusst von den größeninduzierten Anreizen, sowie von den demokratischen Strukturen der Verbände.<sup>479</sup> Auf die Überwindung der Wahrnehmungs- und Akzeptanzrestriktion wirken auch für die Vermieter die Verbände durch Öffentlichkeitsarbeit und durch ihre dezentrale und demokratische Organisationsform ein.

Die Verbände sind auch aufgrund ihrer dezentralen Organisation effizient in der Verfolgung ihrer Interessen, da sie auf der Orts-, Landes- und der Bundesebene sich direkt artikulieren können und ihnen so eine gezielte Einflußnahme möglich ist. Aber im Gegensatz zu den Mietern werden die Interessen der Vermieter nicht nur durch einen Verband repräsentiert, sondern drei Verbände vertreten drei verschiedene Arten von Anbietern mit unterschiedlichen Vermietungsinteressen. Es entstehen Verhandlungs- und Einigungskosten bei der Abstimmung der Ziele und bei der Auswahl und Formulierung der adäquaten wohnungspolitischen Instrumente. Diese Transaktionskosten verschaffen ihnen einen Nachteil im Verhältnis zum DMB.

---

<sup>476</sup> Vgl. *GdW* (1995), S. 9 und S. 12.

<sup>477</sup> Vgl. zu den detaillierten Organisationsstrukturen *Haus & Grund* (1995), *GdW* (1995) und *BFW* (o.J.)

<sup>478</sup> Vgl. zu den Tarifstrukturen der Verbände vgl. *Bundesverband freier Wohnungsunternehmen* (o.J.), S. 62.

<sup>479</sup> Da diese Anreize bereits im Rahmen der Beitrittsentscheidungen der Mieter zu ihrer Interessengruppe - dem DMB - ausführlich dargestellt wurden, soll hier auf eine detaillierte Beschreibung verzichtet werden. Vgl. den Abschnitt VI.2.b) in diesem Kapitel D.

#### 4. Verhaltensmuster der wohnungspolitischen Akteure im Wahlzyklus

Durch die Anwendung ökonomischer Denkweisen auf die Politik können politische Verhaltensmuster, machtbestimmte Reaktionen und gesellschaftliche Interdependenzen einer ökonomischen Analyse unterzogen werden.<sup>480</sup> Die politischen Interessen werden hinterfragt und zur Aufstellung idealtypischer Verhaltensmuster für verschiedene Wahlperioden verwendet. Es können so Verhaltensmuster der wohnungspolitischen Akteure im Verlauf eines Wahlzyklus anhand eines einfachen wohnungspolitischen Modells analysiert werden,<sup>481</sup> das auf den Grundannahmen und den vorgenommenen Phaseneinteilungen des Politikmodells von Herder-Dorneich basiert.<sup>482</sup> Im Anschluß an die Darstellung dieses Politikmodells und an die Übertragung des Modells auf den wohnungswirtschaftlichen Bereich, wird dieses Modell beispielhaft auf die Wohnungspolitik der Bundesrepublik Deutschland in der neunten Phase des Neun-Phasen-Modells<sup>483</sup> angewendet.

##### *a) Die Anwendung eines Politikmodells auf die Wohnungswirtschaft*

Die Wähler beurteilen die Leistungen der Politiker, Parteien und der Interessengruppen gemäß ihrer individuellen Nutzenfunktion. Sie beziehen sich hierbei auf die Wahlversprechen, Leistungen vergangener Legislaturperioden und insbesondere derzeitige Leistungen der Regierungspartei werden von ihnen einbezogen. Eine Beurteilung des Erfolgs der Regierungstätigkeit erfolgt hierbei bezogen auf die eigene Situation (Beschäftigung, reales Einkommen und Erfüllung von Versorgungsansprüchen). Die Parteien vertreten bestimmte Ideologien, durch deren Begründung sie die Komplexität ihres politischen Betätigungsfeldes reduzieren. Das politische Angebot wird für den Wähler dadurch entscheidungsfähiger, da durch eine übersichtliche Anzahl von Aussagen, die den Eindruck einer politischen Einstellung einer Partei vermitteln sollen, die Informationskosten gesenkt werden. Um die wohnungspolitischen Standpunkte der Wähler, Parteien und Interessengruppen zu verdeutlichen, wird eine zweidimensionale wohnungspolitische Skala verwendet, bei der auf

<sup>480</sup> Vgl. *Himmelfmann* (1984), S. 137-157, hier: S. 139-142.

<sup>481</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Seeger* (1995).

<sup>482</sup> Vgl. *Herder-Dorneich* (1980), insbesondere S. 33-41 und S. 42-58.

<sup>483</sup> Vgl. zur Darstellung der Wohnungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg das Neun-Phasen-Modell in Kapitel D, Abschnitt II.

der horizontalen Achse ausschließlich die Wohnungspolitik betrachtet wird.<sup>484</sup> Auf der vertikalen Achse wird die Zeit abgetragen, durch die die verschiedenen politischen Aussagen periodisiert werden.<sup>485</sup>

Es können vier unterschiedliche Phasen während einer Legislaturperiode identifiziert werden. Die Phaseneinteilung der Legislaturperiode erfolgt in Anlehnung an das Politikmodell nach Herder-Dorneich,<sup>486</sup> hierbei ist das entscheidende Kriterium das Verhaltensmuster der Politiker, Stimmen zu maximieren. Eine Legislaturperiode wird in vier Phasen differenziert:

- Regierungsbildungs-,
- Nachwahl-,
- Nominierungs- und
- Wahlkampfphase.

Diese vier Phasen können auf einer Zeitachse angesiedelt werden, allerdings ist es nicht zwingend, daß die einzelnen Phasen sich zeitlich genau entsprechen.

---

<sup>484</sup> Um die Komplexität des Modells zu reduzieren und überhaupt Aussagen formulieren zu können, werden neun Prämissen für das Modell getroffen:

- Prämisse (1): Es wird ein Zwei-Parteien-Koalitionssystem (SPD – CDU/CSU/FDP) untersucht.
- Prämisse (2): Die Stimmen haben gleiches Gewicht.
- Prämisse (3): Die Wählerpräferenzen sind im Zeitablauf konstant
- Prämisse (4): Die Politiker sind alle in Parteien zusammengeschlossen und es existieren keine Intra-Parteienkonflikte.
- Prämisse (5): Homogenitätshypothese; die Stellungnahmen des Bundeskanzlers gelten für die gesamte Regierungspartei.
- Prämisse (6): Es herrscht unvollkommene Information für alle wohnungspolitischen Akteure.
- Prämisse (7): Die Wähler lassen sich in die Gruppe der nicht-organisierten Wähler und in die Gruppe der in Interessengruppen organisierten Wähler einteilen.
- Prämisse (8): Annahme der asymmetrischen Vergeßlichkeit des Wählers, Positionswechsel der Politiker innerhalb eines Wahlzyklus ist möglich.
- Prämisse (9): Berücksichtigung exogener Schocks und der Situation am Wohnungsmarkt.

Vgl. *Seeger* (1995), S. 68 ff. und *Herder-Dorneich* (1980), S. 42 ff.

<sup>485</sup> Diese Darstellung orientiert sich an dem ursprünglichen Modell Herder-Dorneichs einer Verhandlungsdemokratie. Vgl. *Herder-Dorneich* (1980), S. 51 f.

<sup>486</sup> Vgl. *Herder-Dorneich* (1980), S. 34-41.



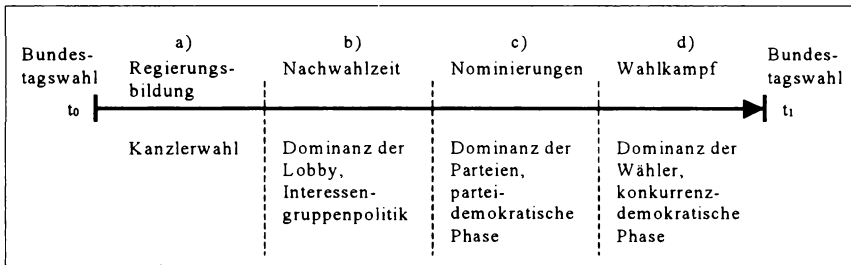


Abb. 34: Die vier Phasen einer Legislaturperiode

Die Positionierung auf der horizontalen Skala entspricht den Stellungnahmen der wohnungspolitischen Akteure. Je weiter rechts eine Positionierung der Wähler, Parteien und Interessengruppen erfolgt, desto mehr wird für mehr Marktwirtschaft und Liberalisierung im Wohnungssektor plädiert. Eine Positionierung links auf der Skala steht eher für stärkere Regulierung und Interventionen. Es handelt sich hierbei um eine qualitative Einschätzung der wohnungspolitischen Positionen, durch die auch Positionswechsel auf dieser Skala veranschaulicht werden können. Die Regierungspartei (siehe Abb. 35) wird sich wahltaktisch während der Legislaturperiode positionieren.<sup>487</sup>

Die modelltheoretischen Betrachtungen von Herder-Dorneich legen die politischen Standpunkte dar, die eine Partei während einer Legislaturperiode beziehen sollte, um sich optimal im Sinne der Stimmenmaximierung zu verhalten.

Unter der Annahme einer eingipfligen Verteilungskurve nimmt die Mehrheitsposition der Wähler (M) eine Schlüsselposition ein, so daß im Wahlkampf von den Parteien versucht wird, sich in der Nähe des Mehrheitswählers zu positionieren.

Diese Mehrheitswählerposition ist nicht genau in der Mitte der wohnungspolitischen Skala anzuordnen, da wahrscheinlich eine linksschiefe Verteilung der Wähler herrscht. Zwar nimmt Seeger an, daß diese Medianwählerposition genau in der Mitte der Skala, also genau zwischen den Ideologiestandpunkten der Parteien liegt. Allerdings spricht die Tatsache, daß die Zahl der Mieter in der Bundesrepublik Deutschland wesentlich größer ist als die Zahl der Eigen-

<sup>487</sup> Herder-Dorneich beschreibt diesen Wahlzyklus als „Popularitätsbauch“ (Herder-Dorneich (1980), S. 34), indem er feststellt, daß die Popularität der Regierung im Verlauf des Wahlkampfes ansteigt, meist in der Zeit unmittelbar nach der Wahl ihren Höchstwert einnimmt, um dann in einen Abwärtstrend, der ungefähr in der Halbzeit der Wahlperiode den Tiefpunkt erreicht, überzugehen. Nach dem Tiefpunkt steigt die Popularität wieder an.



zurückliegenden Wahlkampfphase, um den Wählern zu vermitteln, daß ihre Stimmenabgabe in der Bundestagswahl anerkannt und umgesetzt wird. Die Opposition wird direkt nach der Wahl zu extremeren Standpunkten übergehen, indem sie die Interessen der ihr nahestehenden Verbände berücksichtigt und sich kritisch über die Regierungspartei äußert.

Nachwahlphase: In dieser Zeit (meist festgelegt auf ein bis zwei Jahre)<sup>490</sup> wenden sich die Parteien verstärkt den Forderungen der Interessengruppen zu (Entwicklung zu dem Punkt B). Hierbei spielt die Vergessensfunktion (Prämisse 8) der Wähler, vor allem der nicht-organisierten Wähler, eine entscheidende Rolle. In dieser Phase können den parteinahen Verbänden, auch aufgrund der personellen Verflechtungen aber auch aus Gründen der Stimmenmaximierung, Zugeständnisse gemacht werden, die im Wahlverhalten der nicht-organisierten Wähler bei der nächsten Bundestagswahl keine Berücksichtigung finden. In dieser Phase können die organisierten Wähler über ihre Verbände auf die Wohnungspolitik Einfluß nehmen. In der Nachwahlphase ist das allgemeine Interesse der Wähler an politischen Prozessen gesunken, so daß nur pointierte Positionen politische Effekte erzielen können. Auch die Opposition wird sich in der Nachwahlphase sehr eindeutig und extrem auf der Skala positionieren. Unausgeglichene Wohnungsmärkte oder exogene Schocks würden die Regierungspartei dazu veranlassen, ihre extreme Position zu verlassen und sich in Richtung des Median-Wählers zu orientieren, während die Opposition aus ihrer extremen Position heraus die Regierung kritisieren würde.

Nominierungsphase: Es stehen in dieser Phase der Legislaturperiode die parteiinternen Prozesse im Vordergrund. Die Parteien nominieren ihren Kanzlerkandidaten für die nächste Bundestagswahl. Während dieses Prozesses wird die Nähe zum Wähler gesucht durch eine an die Parteiideologie anlehende Konzeption für die künftige Politik. Da der parteiinterne Prozeß der Nominierung einen Konsens innerhalb der Partei erfordert, wird eine erneute Veränderung der Positionierung notwendig. Die gemäßigte Einordnung auf der politischen Skala erleichtert es, die vorhandenen Gegensätze der verschiedenen Standpunkte innerhalb der Partei auszugleichen und einen Konsens zu finden. Auch aus den Gründen der Stimmenmaximierung erscheint die Positionierung in der Nähe des Medians sinnvoll, wobei es sich empfiehlt, die Bedeutung von sozial- und familienpolitischen Zielsetzungen der Wohnungspolitik nun in besonderem Maße zu akzentuieren. In dieser Phase wird die Mehrzahl der wohnungspolitischen Gesetze verabschiedet, die sowohl regulierende als auch liberale Ansätze beinhalten und jeweils (unter Verschweigen

---

<sup>490</sup> Vgl. *Seeger* (1995), S. 73.

der an den politischen Gegner gegebenen Zugeständnisse) als Erfolg für die betreffende Partei den Wähler gegenüber interpretiert werden können. Diese Kompromisse kommen im wesentlichen aufgrund der Ausgewogenheit der Konzeptionen und der daraus resultierenden, teilweise auch überparteilichen, Kooperationsbereitschaft zustande. Die Opposition wird in der parteidemokratischen Phase verstärkt der Regierung Ineffizienzen der Wohnungspolitik und Versorgungsdefizite vorwerfen, denn da die Opposition keine politischen Ergebnisse vorweisen kann, verhält sie sich in der Tendenz destruktiv und versucht dem Bestreben der Regierung, möglichst vor der Wahl Programme durch die Verabschiedung von Gesetzen umzusetzen, entgegenzuwirken. Die Vergessenshypothese hat in dieser Phase keine vorrangige Bedeutung mehr. Die Interessen der nicht-organisierten Wähler werden verstärkt berücksichtigt. Exogene Schocks oder Ungleichgewichte auf den Wohnungsmarkt führen zu Gesetzesbeschlüssen. Die Regierungspartei positioniert sich auf der wohnungspolitischen Skala in dem Punkt C.

**Wahlkampfphase:** In dieser konkurrenzdemokratischen Phase besteht der ausgeprägteste Kontakt zwischen Parteien und Wählern. Die Parteien stehen in Konkurrenz um die Wählerstimmen und konvergieren mit ihren Programmen gegen den Median-Wähler, um die Wahrscheinlichkeit eines Wahlerfolges zu erhöhen. Es wird angenommen, daß die Verbände die Begünstigungen in der Nachwahlphase noch nicht vergessen haben und somit auf eine erneute Berücksichtigung nach der nächsten Wahl hoffen. Sie werden ein Verweilen der Regierungspartei in der Median-Position als vorübergehend begreifen und als Grundlage für künftige Berücksichtigungen in der Wohnungspolitik befürworten. Da die Wählerschaft sich in dieser Phase am stärksten für politische Prozesse interessiert, sinken die Positionierungsspielräume der Parteien. Die wohnungspolitischen Programme werden breit formuliert, damit möglichst viele Wähler von ihnen angesprochen werden. Das Resultat sind oft vielschichtige Positionen, die sich u.U. in ihrer Wirkung auf die Wohnungswirtschaft widersprechen.<sup>491</sup> Wird die Wohnungspolitik als wahlentscheidend eingeschätzt, dies könnte bei extremen Ungleichgewichten auf dem Wohnungsmarkt bzw. exogenen Schocks der Fall sein, so sind die Positionsspiel-

---

<sup>491</sup> Häufig ist in dieser Phase eine Ausweitung der Subventionen und gesetzlichen Zugeständnissen zu beobachten. Gerade in der Wahlkampfphase werden sog. Wahlgeschenke, wie z.B. Erhöhungen des Wohngeldes, den Wählern gemacht. Gerade das Wohngeld eignet sich ausgezeichnet dafür, da es auch kurzfristig zur Kenntnis genommen wird, Wohngeldnovellen einen verhältnismäßig geringen Aufwand erfordern und mit einer überparteilichen Zustimmung gerechnet werden kann, da die Opposition aufgrund der geringen Fühlbarkeit der Kosten dieses Instrumentes es sich aus stimmenmaximierenden Gesichtspunkten heraus nicht leisten kann, diese Zustimmung zu verweigern.

räume der Regierungspartei und auch der Opposition sehr gering (Positionierung in Punkt D (=A)).<sup>492</sup>

Aufgrund der Komplexität wohnungswirtschaftlicher Prozesse, der Besonderheiten des Gutes und der Vielzahl der relevanten Einflußfaktoren auf das Angebot und die Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt<sup>493</sup> können die Fehlentwicklungen auf dem Wohnungsmarkt nicht ausschließlich mit Modellen der Positiven Theorie des Staatsversagens erklärt werden. Der eigentliche Wert derartiger Modelle liegt darin begründet, daß ineffiziente wohnungspolitische Entscheidungen als diskretionäre Prozeßpolitik entlarvt und erklärt werden können.

*b) Beispielhafte Anwendung des Modells  
auf die neunte Phase der Wohnungspolitik der Bundesrepublik Deutschland  
nach dem Zweiten Weltkrieg*

Das in dem vorherigen Abschnitt dargestellte Politikmodell wird nun auf die Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1989-1994 angewendet.<sup>494</sup>

In diesem Zeitraum entstand ein entscheidender Handlungsdruck für die Wohnungspolitiker durch die wohnungswirtschaftliche Situation in Ostdeutschland. Die angespannte Wohnungsmarktlage (auch in den alten Bundesländern) führt zu einem gesteigerten Interesse der Öffentlichkeit für die wohnungspolitischen Konzeptionen der Parteien. Unterstützung erfuhr dieser Trend von der Zunahme exogener Einflüsse, die im wesentlichen von den Einwanderungen nach Deutschland geprägt waren. Aufgrund dieser gegebenen Rahmenbedingungen ist der Positionsspielraum für die Parteien als eher gering einzustufen.

In der Regierungsbildungsphase stellte die Bundesbauministerin ihr Programm vor, das im wesentlichen eine Förderung des sozialen Wohnungsbaus im dritten Förderweg, eine Erhöhung des Baukindergeldes, die verstärkte Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums, erhöhte Baulandzuweisungen und den Erwerb von Belegungsrechten durch die Kommunen vorsah.<sup>495</sup> Dieses

---

<sup>492</sup> In der Wahlkampfphase spielen die Rahmenbedingungen und die Prämissen 7 und 8 eine entscheidende Rolle für das Verhalten der Politiker.

<sup>493</sup> Vgl. Kapitel B.

<sup>494</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen in diesem Kapitel D, in dem Abschnitt III.2.i).

<sup>495</sup> Vgl. *Wohnungspolitisches Konzept* 1991, das dem Bundeskabinett am 17.10.1991 vorgelegt wurde.

Programm entspricht den Forderungen, die Interessengruppen, die sich tendenziell für eine Liberalisierung des Wohnungsmarktes aussprechen, für ihre Klientel formulieren.<sup>496</sup>

In der Nachwahlphase proklamiert die Regierung eine grundsätzliche Reform der Wohnungspolitik, die effizienter und sozial treffsicherer gestaltet werden soll und weniger durch die Erhöhung von Subventionen geprägt sein soll.<sup>497</sup> Die Steuerungsfunktion des Mietpreises wird betont und die Einführung einer Wohnungsmarktwirtschaft mit sozialem Flankenschutz gefordert.<sup>498</sup> Der GdW begrüßt insbesondere die Eigentumsförderung und die Flexibilisierung des Mietrechts als die Beseitigung eines wesentlichen Investitionshemmnisses.<sup>499</sup> Die Opposition hingegen orientierte sich in ihren Stellungnahmen zur Wohnungspolitik sehr an den Positionen des deutschen Mieterbundes. Sie diagnostiziert eine Wohnungsnot in Deutschland, deren Bekämpfung nur durch eine expansive Förderung des Wohnungsneubaus in Form des sozialen Wohnungsbaus zu erreichen ist. Durch die Objektförderung in den ersten beiden Förderwegen und durch eine Erhöhung der Einkommensgrenzen sollten 500.000-600.000 Wohnungen pro Jahr entstehen.<sup>500</sup> Außerdem sollte der Kündigungsschutz ausgebaut und das Mietrecht verschärft werden. Es herrschte in der Nachwahlphase nahezu eine Zielidentität zwischen den wohnungspolitischen Konzepten der SPD und den Forderungen des DMB an eine geeignete Wohnungspolitik, die SPD fragte verstärkt Regulierungen nach. Da die stimmberechtigten Bürger durch den sich verschlechternden Wohnungsverorgungsgrad aufmerksamer die wohnungspolitischen Entscheidungen und Auseinandersetzungen verfolgten, wurde der dritte Förderweg als eine Art Kompromiß verabschiedet. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus wurde nicht aufgegeben, sondern so flexibel und frei vereinbar ausgestaltet, daß das Ziel nach größerer Vertragsfreiheit teilweise erfüllt wurde. Im politischen Tauschhandel mit der Opposition erklärte man sich bereit, der Reduzierung

---

<sup>496</sup> Vgl. Kapitel D, Abschnitt VI.3.b).

<sup>497</sup> Vgl. *Kansy*, Presseerklärungen vom 28.8.1991, vom 28.11.1991 und vom 6.12.1991.

<sup>498</sup> Hierbei wird von der Bundesbauministerin die einkommensorientierte Förderung im sozialen Wohnungsbau betont. Vgl. *Schwaetzer* (1992), S. 8-12 und Kapitel D, Abschnitt II.2.i).

<sup>499</sup> Der GdW hat in seinem Erfurter Programm seine wohnungspolitischen Prioritäten für die neuen und für die alten Bundesländer formuliert, indem ein Konzept entwickelt wurde, das im wesentlichen eine Liberalisierung des Wohnungsmarktes und die Delegation von Kompetenzen und Fördermitteln auf die Kommunen vorschlägt. Vgl. *GdW* (1992b).

<sup>500</sup> Vgl. hierzu den wohnungspolitischen Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion *Großmann*, Presseerklärungen vom 5.2.1991, 30.8.1991 und 5.3.1992.

der Kappungsgrenze, also einer verstärkten Begrenzung der Mieterhöhungsrechte im sozialen Wohnungsbau, zuzustimmen, um andere marktwirtschaftliche Elemente einführen zu können. Aus ökonomischer Sicht ist dies ein Widerspruch zu dem Bekenntnis gegen Mietrechtsverschärfungen. Unter politisch-taktischen Gesichtspunkten bezüglich des Maximierungsverhaltens von Politikern ist der Tauschhandel rational begründbar, denn jede Partei kann die Durchsetzung ihrer Standpunkte gegenüber den Wählern betonen (und die Eingeständnisse weitgehend verschweigen). Insofern besteht eine „Große Koalition“ der Wohnungspolitikern in der Problemdefinition und in den Sach- und Instrumentenfragen. Außerdem ist gerade in den Nachwahlphasen eine ausgeprägte Tendenz zu Populismus und Opportunismus gegenüber den Verbänden aus Gründen des politischen Wettbewerbes festzustellen.

Die Verabschiedung des Investitionserleichterungsgesetzes am 14.2.1992, das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, das am 1.5.1993 in Kraft trat, und die vorangebrachte Mietenreform Ost (erste und zweite Grundmietenverordnung vom 1.10.1991 und 1.1.1993) fielen in die Nominierungsphase, in der eine gemäßigte Positionierung der Regierungspartei in Richtung des Medianwähler-Standortes festzustellen war. Der Wohnungsbau sollte die Rolle des Konjunkturmotors in den neuen Bundesländern einnehmen und durch staatliche Förderprogramme unterstützt werden. Allerdings eigneten sich die Gesetzgebungen nicht, um eine grundsätzliche marktwirtschaftlichere Orientierung der Wohnungspolitik zu begründen. Beispielsweise waren die Mietsteigerungen noch zu gering, um die Ertragslage der Wohnungsunternehmen in den neuen Bundesländern zu steigern. Das vierte Mietrechtsänderungsgesetz, die im Dezember verabschiedete Verlängerung der Sonderregelungen bei Wohngeldzahlungen und die Mitte 1993 erfolgte Vorstellung des Reformkonzeptes des sozialen Wohnungsbaus, der einkommensorientierten Förderung, beinhalteten zumindest keine weitere Verschärfung des Mietrechts. In der Nachwahlphase hatten die Parteien mit Nachdruck grundsätzliche wohnungspolitische Positionen, die sich durch ihre jeweilige Verbandsnähe und eine große Konformität mit den jeweiligen Parteiideologien auszeichneten, vertreten. In der Nominierungsphase entwickelte sich die Positionierung der Wohnungspolitikern der Parteien von den Verbandspositionen hin zu allgemeineren, gemäßigten Ideologien.<sup>501</sup> Die anhaltende schwierige Wohnungsverorgungslage und der Einsatz der Wohnungswirtschaft als Konjunkturmotor erleichterten die Bewegung zur angenommenen Mehrheitswählerposition, da bei einer breit angelegten Förderkonzeption viele Interessen gleichzeitig befriedigt werden können.

---

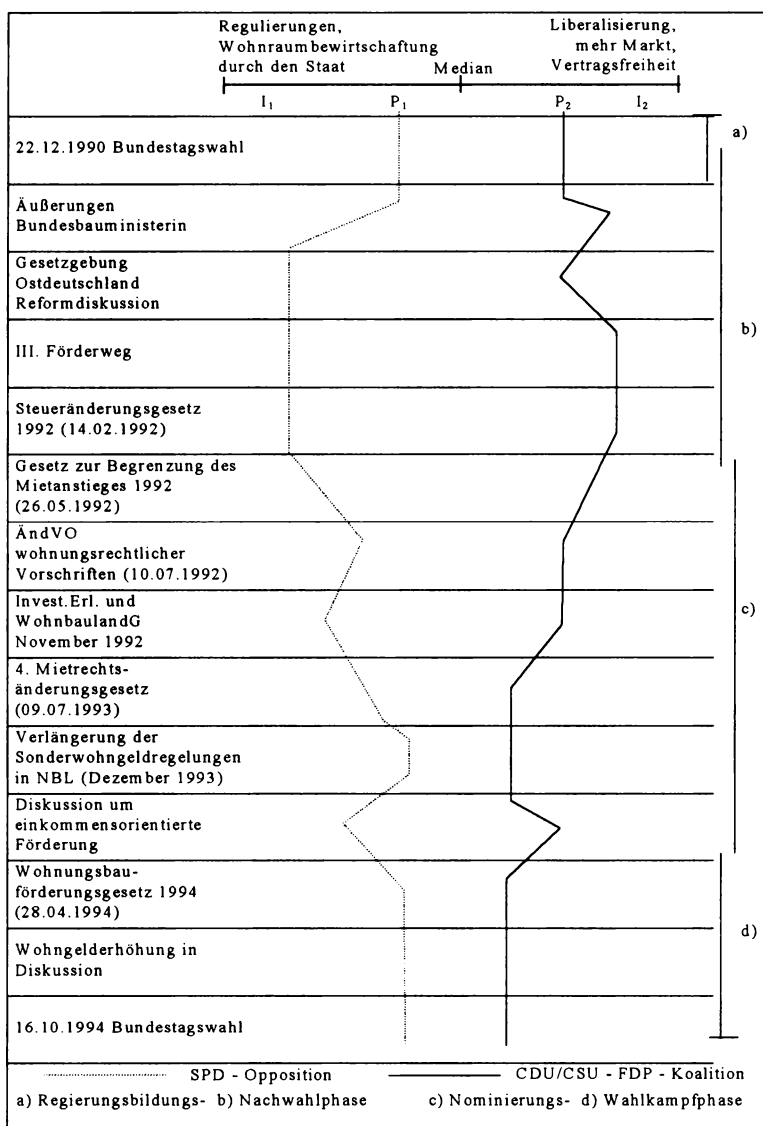
<sup>501</sup> Vgl. *Seeger* (1995), S. 259.



In die Wahlkampfphase, die auf den Zeitraum 1993/1994 festgelegt werden kann, fiel die Verabschiedung des Wohnungsbauförderungsgesetzes am 28.4.1994.<sup>502</sup> Für die Regierungskoalition der CDU/CSU und FDP stellt die Verabschiedung des Wohnungsbauförderungsgesetzes 1994 einen Leistungsnachweis in der Wohnungspolitik kurz vor der Wahl dar. In der gesamten Legislaturperiode hatte man sich sehr zurückhaltend bezüglich der Wohngelderhöhungen verhalten, sechs Monate vor der Wahl wurde zu einem wahltaktisch günstigen Zeitpunkt die Diskussion um deutliche Wohngelderhöhungen wählerwirksam erneut aktiviert. So konnten sich die Koalitionspolitiker sicher sein, ein stimmenmaximierendes Verhaltensmuster vor der Bundestagswahl am 16. 10. 1994 verfolgt zu haben, da sie auch kaum noch die Absicht äußerten, die Mieten freizugeben, was für den Wohnungsmarkt zwar sinnvoll, auf dem Wählermarkt aber kontraproduktiv gewesen wäre. Mit den Gesetzesbeschlüssen 1993 und den vieldeutigen Programmaussagen der Wohnungspolitikern nähern sich die Parteien der Medianwählerposition an. Kurzfristig driften die Parteien bedingt durch die Diskussion um das Wohnungsbauförderungsgesetz auseinander, allerdings war mit der Verabschiedung des Gesetzes und der damit verbundenen Kompromißbildung eine erneute Annäherung vor der Wahl festzustellen. Die Bundesländer konnten durchsetzen, daß die Bundesmittel (etwa 300 Mio. DM jährlich) auch für andere Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus verwendet werden können. Auch die Diskussionen um weitere Wohngelderhöhungen brachten ähnliche Positionen der großen Parteien hervor.

---

<sup>502</sup> In Kraft getreten seit dem 1.10.1994, § 88 e WoBauFördG 1994.

Abb. 36: Positionierungen der SPD-Opposition und der CDU/CSU-FDP-Koalition in der neunten Phase<sup>503</sup><sup>503</sup> In Anlehnung an Seeger (1995), S. 261.

## 5. Staatliche Interventionen als Ergebnis des politischen Prozesses

Art und Umfang des staatlichen Handelns richten sich nach den Zielen, die die Politik verfolgen will. Diese Ziele sind meist wahlpolitisch motiviert und dienen dem Zweck der Stimmenmaximierung. Die tatsächlichen Ziele der Wohnungspolitik werden in den realisierten, wohnungspolitischen Instrumenten besser sichtbar als in den erklärten Absichten. Die Wohnungspolitik ist überdies der bevorzugte Ort, an dem der Staat aus gesellschaftspolitischen Überlegungen auf die Bürger einzuwirken versucht, wobei das Gewicht, das die Politik den verschiedenen Zielsetzungen beimißt, wechselt.

Mit einer auffälligen Regelmäßigkeit zeigt sich in Zeiten der Verknappung am Wohnungsmarkt ein typisches Reaktionsmuster der Wohnungspolitik. Verbreitet sich Unmut unter wichtigen Wählerpotentialen angesichts steigender Mieten, Warteschlangen, steigender Bau- und Bodenpreise antwortet die Wohnungspolitik auf zweifache Weise:

- durch steuerliche Erleichterungen und zusätzliche Mittel für den sozialen Wohnungsbau (als Versuch, die Investitionstätigkeit zu erhöhen).
- durch eine Verschärfung des Mieterschutzes wird versucht, die Anpassungshärten für den Mieter zu verringern. Kleinere Verfahrenserleichterungen bei der Anpassung der Mieten an die Knappheitsverhältnisse mildern diese Verschärfung gelegentlich ab.

Diese Art von Wohnungspolitik verschlechtert ihre eigenen Wirkungsbedingungen von Zyklus zu Zyklus.

Wie bereits (in dem Abschnitt VI.1) erläutert wurde, handelt es sich bei den (in Kapitel C, Abschnitt III.3.e) erklärten) staatlichen Eingriffen, die als Ergebnis dependenter Interaktionen der (in Kapitel C, Abschnitt III.3.e) dargestellten) beteiligten Akteure interpretiert werden können, um politische Prozesse auf einem Markt für Regulierungen. Die Mieter und die Vermieter sind als Wähler und als organisierte Interessengruppen die Nachfrager nach staatlichen Interventionen auf dem Wohnungsmarkt. Die Parteien und die Bürokratie sind die Anbieter von Regulierungen, und sie werden diejenigen Regulierungen auf dem Wohnungsmarkt präferieren, von denen sie erwarten, daß sie sich positiv auf ihr Ziel der Stimmenmaximierung auswirken. Die Politiker werden diejenige Regulierung gesetzlich implementieren, die ihnen einen Zugang an Stimmen der Wähler bzw. eine breite Zustimmung und somit auch

die Zuwendung der Ressourcen der Interessengruppen sichert.<sup>504</sup> Also sind die Regulierungen, die von den Politikern angeboten und schließlich implementiert werden, im wesentlichen das Ergebnis einer Mehrheitspolitik.<sup>505</sup> Nach den Analysen in Kapitel C, der Abschnitte III.3.e)aa) und III.3.e)bb) bietet sich eine Politik auf dem Wohnungsmarkt an, die der Politik, die im vierten Quadranten modelltheoretisch als Mehrheits-Politik umrissen wurde, entspricht. Diese Wohnungspolitik verteilt den Nutzen und die Kosten auf viele Wähler und ist das geeignete Instrument, das Ziel der Stimmenmaximierung zu verfolgen.<sup>506</sup>

Für Mietpreisregelungen und Kündigungsschutz kann die Variante der Mehrheits-Politik konstatiert werden. Von diesen Regulierungen profitiert scheinbar die große Gruppe der Mieter als Wähler, während die Kosten von der verhältnismäßig kleineren Gruppe der Vermieter getragen werden. Die Verteilung der Wählerstimmen ist das entscheidende Fundament für die Zielladäquanz dieser Politik aus Sicht der Politiker. Die Mieterquote beträgt in den alten Bundesländern 57 % und in den neuen Ländern sogar 73 %.<sup>507</sup> Aus dieser Tatsache kann abgeleitet werden, daß der Hauptanteil der Wähler auf die Gruppe der Mieter entfällt. Bei angenommener Orientierung der Parteien an dem Median-Wähler werden die Schwerpunkte in ihrem wohnungspolitischen Programm auf die Ziele Kündigungsschutz und Mietpreisregulierung legen. Dem Nachfragedruck der Wähler wird insofern nachgegeben, als ihnen umfangreiche Property Rights an dem Gut Wohnung zugeschrieben werden, und die Vermieter entsprechend eine Ausdünnung ihrer Verfügungsrechte erfahren, die von ihnen als Kosten registriert werden. Die Sanktionsmöglichkeit der Wähler, ihre Stimmenabgabe, wird determiniert von in der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen und ex ante von Programmvorschlägen, die für die

---

<sup>504</sup> Vgl. hierzu den in Abb. 33 dargestellten Zusammenhang staatlicher Interventionen als Ergebnis von Interaktionen der beteiligten Akteure auf dem Wohnungsmarkt.

<sup>505</sup> Vgl. den in dem Kapitel C, Abschnitt III.3.e)bb) dargestellten Regulierungsprozeß; bei der Mehrheitspolitik ist ein breitgestreutes Interesse an einer Regulierung festzustellen (geringe Konzentration des Nutzens). Sind die Kosten, die auf viele verteilt werden, individuell nicht spürbar, so findet sich eine klare Mehrheit auf der Seite der Begünstigten.

<sup>506</sup> Hierbei kommt es häufig zu widersprüchlichen wohnungspolitischen Programmen. Wir haben zwar alle gelernt, unsere besonderen Wünsche als bedingt zu betrachten. Dennoch betrachten wir es als zulässig, von den besonderen Vorteilen Gebrauch zu machen, die uns der Staat bietet, solange sie auch andere genießen. Obwohl wir es vorziehen würden, daß niemand diese Sondervorteile erhält. Vgl. Hayek (1969b), S. 70.

<sup>507</sup> Vgl. *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* (1993), S. 18.

folgende Legislaturperiode unterbreitet werden. Diese Programmvorschlge werden von den Parteien durch die Bekanntgabe von wohnungspolitischen Zielen in der Wahlkampfphase vorgestellt. Sie sehen i.d.R. davon ab, die für die Legislaturperiode intendierten Einzelentscheidungen detailliert und explizit darzulegen.<sup>508</sup> Beabsichtigen Politiker in ihren politischen Programmen Mietpreisregulierungen und Kndigungsschutzmanahmen vorzunehmen, so werden sie diese Politik unter der Zielsetzung „Mieterschutz“ in der Wahlkampfphase proklamieren. Auf diese Weise sind die Kosten der Informationen geringer, als bei einem detaillierten wohnungspolitischen Programm, auerdem wird das Risiko reduziert, da konkrete wohnungspolitische Vorhaben als leere Wahlversprechen nach dem Ablauf der Legislaturperiode entlarvt werden und so dem künftigen Ziel der Stimmenmaximierung entgegenwirken würden. Eine Beeinflussung der inhaltlichen Ausgestaltung des Mieterschutzes wird durch die Interessengruppe der Mieter, den DMB, vorgenommen.<sup>509</sup>

Die Regulierungen in Form von Wohngeld bzw. dem sozialen Wohnungsbau stellen ebenfalls eine Mehrheits-Politik dar, wie sie in dem IV. Quadranten in der Abb. 18 dargestellt wurde. Der Nutzen dieser wohnungspolitischen Instrumente ist hier nur auf eine breitere Basis verteilt, da neben den Mietern als Nachfrager nach staatlichen Interventionen bei einer derartigen Ausgestaltung der Wohnungspolitik auch die Vermieter profitieren, diese also noch whlerwirksamer wäre als die Mieterschutzmanahmen. Die Kosten dieser staatlichen Interventionen sind allerdings nicht direkt spürbar, da sie aus dem gesamten Steueraufkommen finanziert werden, und somit die Nachfrager nach Regulierungen keine direkte, nachvollziehbare Belastung erfahren. Dem Konzept der Stimmenmaximierung folgend werden die Parteien ein entsprechendes Regulierungsangebot in der Wahlphase bekunden, indem sie politische Zielsetzungen, wie die „Gewährleistung der Versorgung mit Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung“ formulieren.<sup>510</sup> So leisten sie in der Legislaturperiode dem Verlangen der Interessengruppen Folge. Um die Mehrheit der Wählerstimmen auf sich zu vereinen, eignet sich gerade der soziale Wohnungsbau als Instrument besonders, da er – auch im Verhältnis zu dem Wohngeld – die vermeintlichen Erfolge einer Wohnungspolitik stärker visualisiert und die Kosten noch weniger durchschaubar sind.

---

<sup>508</sup> Vgl. *Seeger* (1995), S. 70-82.

<sup>509</sup> Der DMB gibt selbst an, bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe recht erfolgreich zu sein. Er rechnet sich als den groten Erfolg an, den Mieterschutz als Dauerrecht im II. WKSchG 1974 etabliert zu haben. Vgl. *Deutscher Mieterbund* (1995), S. 2.

<sup>510</sup> Vgl. hierzu das Erste Wohnungsbaugesetz von 1950 und die Ausführungen in diesem Kapitel D in dem Abschnitt III.2.b) ber die Hochzeit der staatlichen Interventionen in der deutschen Wohnungspolitik.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Mieter als Nachfrager nach Regulierungen die Mietpreisregelungen, den Kündigungsschutz, das Wohngeld und den sozialen Wohnungsbau durchsetzen können, wobei sie bezüglich der Durchsetzung der beiden letztgenannten Regulierungen von der Gruppe der Vermieter unterstützt werden. Die Absicherung der Quasi-Rente der Mieter kann dazu führen, daß ein weiterer Aufbau der Quasi-Rente erfolgt mit der Folge, daß eine weitere Nachfrage nach Regulierungen impliziert wird, um diese zusätzliche Quasi-Rente zu schützen. Das Ergebnis ist eine Regulierungsspirale mit einer zunehmenden Verschärfung des Kündigungsschutzes und der Mietpreisbegrenzungen und erhöhten Wohngeldzahlungen und Subventionen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus. Diese Ergebnisse sind auf die Dominanz der Mieter unter den Wählern, aber auch auf die effizientere Arbeit ihrer Interessenvertretung durch den DMB im Verhältnis zu den Interessengruppen der Vermieter zurückzuführen.<sup>511</sup> Die Folge ist eine zunehmende Regulierungsintensität auf dem Wohnungsmarkt, wie sie auch seit der sechsten Phase der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland zu beobachten ist.<sup>512</sup>

Steuerliche Vergünstigungen oder auch Subventionen, die die Vermieter von Wohnungen begünstigen, können in diesem Zusammenhang als Entschädigung der Vermieter für die ihnen durch den ausgedehnten Mieterschutz zugemuteten Belastungen interpretiert werden. Diese Regulierungen haben Kompensationscharakter. Auch für die Subventionen und die Steuervergünstigungen liegt eine Mehrheitspolitik vor, da der Nutzen auf viele verteilt wird (auf die Gruppe der Vermieter) die Kosten hingegen für keinen Akteur spürbar werden. Die Parteien reagieren auf die potentielle Nachfrage in ihren politischen Programmen mit dem Angebot von „Verbesserungen der quantitativen und qualitativen Versorgung mit Wohnnutzungsleistungen“ als entsprechende Zielsetzung. Den Interessengruppen der Vermieter – dem GdW, dem BFG und dem Verband Haus & Grund – obliegt es, in der Legislaturperiode eine konkrete Ausgestaltung dieser Ziele vorzunehmen. In diesem Bereich liegt keine Konkurrenz mit dem DMB vor, der wahrscheinlich diese Vorgehensweise in Erwartung einer besseren Versorgungslage auf dem Wohnungsmarkt begleitet von dem Versuch, die Kosten auf Dritte zu verteilen, toleriert.

Die Parteien verfolgen auf dem Wohnungsmarkt für Mietwohnungen die wahlwirksame Strategie der Begünstigung von Vielen, indem sie neben den Mietern auch die Vermieter protegieren. Diese Strategie ist insofern rational, als den Parteien aufgrund der nicht spürbaren Kosten keine Stimmen verloren

---

<sup>511</sup> Vgl. hierzu Kapitel D, die Abschnitte VI.2.b) und VI.3.b).

<sup>512</sup> Vgl. Abschnitt III.2.f) in diesem Kapitel D.

gehen. Die Entschädigung der Vermieter durch entsprechende Regulierungen führt zu einer Zunahme der Regulierungsdichte, die Regulierungsspirale wird weiter gedreht. Nachdem die Intensität der Regulierungen im Bereich des sog. Mieterschutzes aufgrund der Ausdehnung der Quasi-Rente erfolgte, werden nun ebenfalls entsprechende Entschädigungen auf Seiten der Vermieter nötig, da sonst ein Verlust an Vermieter-Wählerstimmen zu befürchten ist. Es entwickelt sich eine Eigendynamik im Regulierungsprozeß, die zu einer Steigerung der Staatsausgaben führt.

Die Bürokratie wird jede Implementation von Regulierungen befürworten, da sich daraus für sie die Erschließung neuer Tätigkeitsfelder ergibt.<sup>513</sup> Sie wird auf entsprechende Regulierungsangebote unterstützend Einfluß nehmen.

## **VII. Ansatzpunkte für institutionelle Reformen als Ergebnis der Analyse der positiven Theorie des Staatsversagens**

Gründliche Analysen ihrer Verteilungswirkungen stellen der deutschen Wohnungspolitik ein schlechtes Zeugnis aus.<sup>514</sup> Von den Finanzhilfen und Steuervergünstigungen profitieren nicht einkommensschwache Haushalte, sondern die Eigentumsförderung begünstigt Besserverdienende am stärksten. Auch der soziale Wohnungsbau wirkt überwiegend als Förderungsinstrument für Haushalte mit mittleren Einkommen, während Wohnungssuchende mit geringeren Einkommen oft Zugangsschwierigkeiten haben.

Die derzeit in der Literatur diskutierten Reformvorschläge für den Wohnungsmarkt reichen von

- der Forderung, der Staat solle sich zukünftig massiv an der Modernisierung des Wohnungsbestandes und des Stadtumbaus engagieren (vor allem in den neuen Bundesländern),
- über die Forderung, der Staat möge nun endlich eine angemessene Wohnungsversorgung breiter Bevölkerungsschichten, insbesondere der sog. sozialen Randgruppen, durch sozialen Wohnungsbau, Wohngeld etc. sicherstellen,
- bis hin zu der Forderung, der Staat solle sich völlig aus dem Wohnungsmarkt zurückziehen.

---

<sup>513</sup> Vgl. Kapitel C, Abschnitt III.3.c)dd) in dem die Bürokraten als Akteure im politischen Prozeß mit ihren speziellen Anreizstrukturen vorgestellt werden.

<sup>514</sup> Vgl. hierzu *Ulbrich* (1980) und *Behnken* (1982).



In einer marktwirtschaftlichen Ordnung muß für den Wohnungsmarkt grundsätzlich das gelten, was für andere Märkte gilt: Es ist davon auszugehen, daß Angebot und Nachfrage durch den Wettbewerb und durch freie Preise als Regulativ effizient koordiniert werden, also zu Kosten, die dem Wirtschaftlichkeitsprinzip genügen, und ohne schwerwiegende Störungen. Unmittelbare staatliche Eingriffe auf der Angebots- und Nachfrageseite wären dann nicht erforderlich. Jedoch herrschen etliche spezifische Probleme auf dem Wohnungsmarkt, die aufgrund der erfolgten eingehenden Analyse an dieser Stelle der Arbeit nur kurz rekapituliert werden sollen:

1. Auf dem freifinanzierten Wohnungsmarkt wird kaum noch investiert. Gleichzeitig ist eine zunehmende Wohnungsknappheit in den Ballungsgebieten festzustellen.<sup>515</sup>
2. Innerhalb der Förderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus sind die Kostenmieten stark angestiegen und trotz der enormen Subventionen, die bereitgestellt werden, zu hoch für sozial schwache Familien.
3. Es besteht das Problem der Fehlbelegung und Verzerrung der Mieten im sozialen Wohnungsbau verschiedener Jahrgänge.
4. Die Versorgung der sozial schwachen Großhaushalte ist schwieriger geworden. Die kaufkräftigen Nachfrager modernisieren vermehrt preisgünstige Wohnungen, anstatt neue zu bauen. Der Sickereffekt kann nicht stattfinden, und somit sinkt das Angebot für untere Einkommensschichten.
5. Nach Wegfall des § 10e StGB ist in den NBL das Neubauvolumen nach dem expansiven Schub in den letzten zwei Jahren zurückgegangen, bei gleichzeitigem Überangebot an zu privatisierenden Wohnungen in der Plattenbauweise.<sup>516</sup>
6. Es besteht ein enormes Modernisierungspotential in den NBL.<sup>517</sup>
7. Komplette Altstadtviertel (nicht nur in den NBL) befinden sich in schlechtem baulichem Zustand.

---

<sup>515</sup> Zwar sind kurzfristig Tendenzen einer Entspannung auf dem Wohnungsmarkt festzustellen, die sich in sinkenden Miet- und Kaufpreisen widerspiegeln, aber die nicht in einen längerfristigen Trend einmünden werden. Diese kurzfristige Entspannung auf dem Wohnungsmarkt ist im wesentlichen auf die schlechte wirtschaftliche Situation der privaten Haushalte zurückzuführen, also auf ein Sinken der Nachfrage und nicht auf ein zunehmendes Angebot an freifinanzierten Neubauwohnungen.

<sup>516</sup> Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung in Kapitel E, Abschnitt II.1.a), insbesondere II.1.c)bb) und II.1.d).

<sup>517</sup> Vgl. Kapitel E, Abschnitt II.1.b).

8. Die Größenstruktur des Wohnungsbestandes ist schwer an die Nachfragestruktur anzupassen, die sich hin zu größeren Wohnungen verschiebt.
9. Steigende Baukosten und Baulandpreise führen zu starken Preissteigerungen bei Neubauwohnungen.

Die Fragestellung, ob diese Probleme als Indikator dafür dienen können, daß Marktversagen oder wenigstens Funktionsmängel am Wohnungsmarkt vorliegen, die unmittelbare Eingriffe des Staates erforderlich machen, ist hinreichend in Kapitel C, Abschnitt II behandelt worden. An dieser Stelle sollen noch einmal kurz diese angeführten Defekte kritisch hinterfragt werden:

Diskriminierungen der Mieter durch die Vermieter werden regelmäßig als Grundlage für die Forderung gewählt, die Vermieter-Position zu schwächen bzw. die Mieter-Position zu stärken. Dagegen spricht, daß höhere Kosten (Abnutzung, Lärm, Zahlungsverzug etc.) oder Unsicherheit bzgl. der Verhaltensweisen des Mieters häufig mögliche Ursachen der „Diskriminierung“ sind. Der einzelne Vermieter ist außerdem vor allem dann in einer starken Position, wenn Mieten künstlich niedrig gehalten und damit potentielle, konkurrierende Vermieter abgehalten werden, sich am Markt zu etablieren. Der Wohnungsmarkt wird damit zum Verkäufermarkt.

- Die behauptete starke Position der Vermieter gegenüber den Mietern wird manchmal mit dem Argument begründet, die Mieter hätten als „newcomer“ bei der Wohnungssuche praktisch keine Möglichkeit, eine Wohnung zu mieten. Es stimmt, daß aufgrund der hohen Mobilitätskosten die vorhandenen Wohnungen nicht optimal auf die Nutzer verteilt sind. Falsch getroffene Entscheidungen werden erst dann revidiert, wenn der Nutzenvorteil des Wechsels größer ist als die Umzugskosten. Dieses Problem ist nicht durch staatliche Interventionen zu lösen, sondern wurde durch die Eingriffe des Staates erst virulent (Mieter- und Kündigungsschutz).
- Ein anderes Argument bezieht sich auf die Existenz nicht-ökonomischer Verhaltensweisen am Wohnungsmarkt. Vermieter reagieren angeblich nicht auf Nachfragesteigerungen und Renditechancen oder seien nicht in der Lage einen Ausbau, Umbau oder eine Modernisierung vorzunehmen. Den Mietern fehle es häufig an Marktübersicht. Ähnliche Verhaltensweisen kennt man auch von anderen Märkten, deren Funktionsfähigkeit nicht in Frage gestellt wird.
- Oft wird beklagt, ein Teil der Anbieter von Wohnraum, insbesondere die Vermieter von Altbauwohnungen, erziele hohe Knappheitsrenten, weil die Mieten stark gestiegen seien, und die Kosten sehr gering wären. Wohnungspolitiker haben eine ausgeprägte Neigung, derartige Bestandsrenten abzuschöpfen. Renten übernehmen jedoch eine wichtige ökonomische Funktion, denn Vermieter sind nur bereit, anfängliche Defizite hinzuneh-

men, wenn sie auf entsprechende Überschüsse in den folgenden Perioden hoffen können. Werden diese Überschüsse unter einen staatlichen Eingriffsvorbehalt gestellt, muß dies Rückwirkungen auf die verlangten Anfangsmieten bzw., falls dies nicht möglich ist, auf die Investitionstätigkeit haben.

Die Public Choice-Theorie liefert wesentliche Erkenntnisse für eine positive Analyse des Staatsversagens auf dem Wohnungsmarkt (Kapitel C, Abschnitt III.3), denn sie berücksichtigt mit den Akteuren, Politiker bzw. Parteien, Bürokraten, Wähler und Interessengruppen, die entscheidenden Gruppen, für die differenzierte Anreizstrukturen und Verhaltensannahmen abgeleitet werden können. Auf diese Weise gelingt es, staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt als Ergebnis dependenter Interaktionen der verschiedenen Gruppen zu interpretieren. Fazit der Analyse des politischen Prozesses ist, daß aufgrund der ökonomischen Anreizstrukturen der beteiligten Akteure und der Gestaltung des politischen Prozesses die zunehmende Entwicklung der Regulierung auf dem Wohnungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen auf die Dominanz der Mieter als Wähler zurückzuführen ist (Kapitel D, Abschnitt VI). Diese positive Analyse kann die Funktion einer Realisierungshilfe für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik übernehmen. Die Ineffizienzen der Wohnungspolitik in Deutschland werden analysiert (Kapitel D, Abschnitt IV) und auf der Basis einer normativen Analyse werden Verbesserungsvorschläge für die Ausgestaltung der wohnungspolitischen Instrumente entwickelt (Kapitel D, Abschnitt V). Um diese Änderungen der Ausgestaltung des wohnungspolitischen Instrumentariums sinnvoll implementieren zu können, müssen mit Hilfe der positiven Analyse des Staatsversagens und der erarbeiteten Erkenntnisse über den politischen Prozeß diese Ergebnisse der normativen Analyse hinsichtlich ihrer Umsetzungsmöglichkeiten kritisch geprüft werden. Die Sicht der positiven Analyse soll mögliche Ansatzpunkte für eine institutionelle Reform aufzeigen, deren Realisierung die notwendige Voraussetzung für eine Implementation der normativ abgeleiteten optimalen Wohnungspolitik darstellt.

In der Wohnungspolitik ist die Problematik der Nutzenmaximierung der Politiker durch Stimmenmaximierung am Beispiel sozialer Wohnungsbau vs. Wohngeld zu verdeutlichen.<sup>518</sup> Der soziale Wohnungsbau ist nur eine Besänf-

---

<sup>518</sup> Vgl. hierzu in dem Kapitel D die Abschnitte IV.3.a)aa)(4) zu den Förderwegen gemäß dem sozialen Wohnungsbau, in dem Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)aa)(5) über das Wohngeld und insbesondere den Abschnitt IV.3.a)aa)(6) über den Vergleich Objektförderung vs. Subjektförderung am Beispiel des sozialen Wohnungsbaus und des Wohngeldes unter ihrer verteilungspolitischen und investitionspolitischen Zielsicherheit.

tigung für die Bürger (die aus Sicht der Politiker in erster Linie Wähler sind), um dem Sozialgut-Charakter des Gutes Wohnen gerecht zu werden. Die Kosten des sozialen Wohnungsbaus verteilen sich auf viele und sind somit für den einzelnen kaum spürbar, auch jede Verschwendung ist für den Einzelnen nicht besonders dramatisch. Auf derartige wohnungspolitischen Maßnahmen ganz zu verzichten, oder sie durch die nach Effizienzgesichtspunkten der Objektförderung überlegene Subjektförderung<sup>519</sup> zu ersetzen, könnte die Wiederwahl gefährden, denn eine derartige Politik würde als unsozial interpretiert werden.

Die trotz der nachgewiesenen Ineffizienz des sozialen Wohnungsbaus gegenüber dem Wohngeld starke Vorliebe der Politiker für den sozialen Wohnungsbau wird immer dann deutlich, wenn aufgrund angeblich vorliegender Mißstände in Ballungsgebieten die Forderung nach dem sozialen Wohnungsbau laut wird, obwohl bekannt ist, daß es ein ineffizientes und sozial nicht treffsicheres Instrument ist.<sup>520</sup> Es handelt sich hierbei um Wählerpotentiale, die es zu schützen gilt.<sup>521</sup> Der Hang zum Interventionismus ist auch darauf zurückzuführen, daß der Wohnungsmarkt mit seinen Wirkungszusammenhängen schwer durchschaubar ist. Der Informationswille der Wähler ist relativ gering, da die Kosten für eine zusätzliche Information im Verhältnis zu dem

---

<sup>519</sup> Der soziale Wohnungsbau weist schwere Allokationsmängel auf. Die Subventionen fließen zum großen Teil Mietern und Eigentümern zu, die überdurchschnittliche Einkommen haben (Problem der Fehlsubventionierung). Da nicht alle berechtigten Haushalte eine Sozialwohnung erhalten, besteht eine Neigung bei den Vermietern, die zahlungsfähigen Mieter zu bevorzugen. Im Gegensatz zum Wohngeld besteht beim sozialen Wohnungsbau kein Rechtsanspruch auf Förderung. (Ein großer Teil der Berechtigten bleibt ohne Förderung, während diejenigen, die gefördert werden, Fördervorteile in der Größenordnung von bis zu 100.000,- DM erhalten.). Aufgrund der marktwidrigen Berechnung der Sozialmieten kann der Abstand der Sozialmiete von der Marktmiete für verschiedene Baujahrgänge und für die gleiche Wohnung je nach Alter sehr unterschiedlich sein, d.h. die Geförderten erhalten ohne Rücksicht auf individuelle Merkmale der Haushalte aufgrund der Mietverzerrung unterschiedliche Fördervorteile. Vgl. *Eekhoff* (1981a), S. 473 f.

<sup>520</sup> Vgl. hierzu Kapitel D, die Abschnitte IV.3.a)aa)(4) und IV.3.a)aa)(6).

<sup>521</sup> Letztendlich stellt dies eine Bevormundung der Bürger durch die Politiker und Bürokraten dar, die sich anmaßen, für eine Vielzahl individueller Haushalte bessere Entscheidungen treffen zu können als diese Haushalte selbst. Eigentlich müßten die Schwierigkeiten, Normen für Wohnfläche und Belastung für Nettoeinkommen mit Wohnkosten für verschiedene Haushalte zu berechnen, bereits verdeutlichen, daß es genau umgekehrt darauf ankommt, dem Einzelnen die Berücksichtigung seiner individuellen Bedingungen und Vorlieben zu ermöglichen. Wer dem einzelnen Bürger die Fähigkeit abspricht, sich auf dem komplexen Wohnungsmarkt zurechtzufinden, ist nicht weit davon entfernt, ihm auch die Fähigkeit der freien Berufswahl oder der Ehepartnerwahl in Abrede zu stellen.

Nutzen zu hoch erscheinen. Außerdem wird die Wahrscheinlichkeit, durch die eigene Stimme überhaupt Einfluß nehmen zu können, als sehr gering eingestuft. Es erscheint unmittelbar einleuchtend, beinahe zwingend, daß der Staat bei Wohnungsknappheit (oder „unzureichender Wohnungsverorgung der sozial Schwachen“) mit einem eigenen Angebot von Wohnungen versucht, den Markt auszugleichen. Denn diese Anzahl der mit der Objektförderung erstellten Wohnungen ist ein greifbares Ergebnis der Wohnungspolitik und somit die beste Wiederwahlgarantie. Die Mengenwirkung einer allgemeinen Kaufkraftsteigerung (durch das Wohngeld) wird dagegen nicht unmittelbar sichtbar und ist wahlpolitisch orientiert daher von geringerer Wirkung.

Allgemein stellt der umfassende Mieterschutz eine Ausdünnung der Property Rights des Vermieters dar. Es steigen die Transaktionskosten, d.h., es treten Externalitäten auf.<sup>522</sup> Unsichere, komplexe Transaktionen mit hoher Spezifität bedürfen eines Koordinierungsinstrumentes - den Vertrag. Treten als Umwelteinflüsse sich häufig wiederholende Situationen und die Eigenschaften der Rationalität und des Opportunismus als menschliche Faktoren hinzu, wird die Forderung nach Verträgen virulent.<sup>523</sup> Staatliche Interventionen sind nicht unbedingt aus der Existenz von Transaktionskosten abzuleiten. Sie sind nicht die einzig mögliche Lösung des gegebenen Verhandlungsproblems der beteiligten Akteure auf dem Mietwohnungsmarkt. Der Mietvertrag ist ein unvollständiger Vertrag in einer Situation der Unsicherheit.<sup>524</sup> Auf der einen Seite realisieren die Mieter durch transaktionsspezifische Investitionen in das Gut Wohnen und durch die daraus resultierende Bindung an die Wohnung und deren geringe Substituierbarkeit eine Quasi-Rente. Die Transaktionskosten der Wohnungssuche und die Translokationskosten verstärken die Immobilität, die sich auch teilweise im Ratchet-Effekt widerspiegelt. Mieter werden staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt beispielsweise in Form von Mietpreisregelungen und Kündigungsschutz nachfragen, um sich vor dem opportunistischen Verhalten des Vermieters als Angriff auf ihre Quasi-Renten zu schützen. Auf der anderen Seite lehnen die Vermieter diese Regulierungen ab, da illegitime Transaktionen der Mieter durch diese staatlichen

---

<sup>522</sup> Vgl. Kapitel C, Abschnitt III.2.b)cc).

<sup>523</sup> Vgl. zu den Aussagen der Transaktionskosten-Theorie Kapitel C, Abschnitt III.2.c)aa) und zur Ausgestaltung der Vertragsformen vgl. genauer Abschnitt III.2.c)bb).

<sup>524</sup> Die Principal Agent-Theorie informiert über die mögliche Gestaltung von Verträgen und zeigt mögliche Lösungen des Problems der Ziel- und Informationsasymmetrie auf, die die Arbeitsteilung zwischen Principal und Agent belasten können, indem sie über die Bedeutung von Anreiz-, Kontroll- und Informationssystemen informiert. Vgl. zur institutionellen Gestaltung und zur effizienten Beherrschung von Unsicherheitstypen die Principal Agent-Theorie in Kapitel C, Abschnitt III.2.d)bb).

Eingriffe verschärft werden. Denn der ohnehin aus Sicht des Vermieters vorhandenen asymmetrischen Informationsverteilung gemäß der Principal Agent-Theorie und der daraus resultierenden Unsicherheit des Vermieters bezüglich möglicher Verhaltensstrategien der Mieter (hidden action, hidden information und hidden intention) könnte nur durch den Aufschlag sogenannter Risikoprämien auf den Mietpreis bzw. durch erhöhte Überwachungskosten im Falle einer vertraglichen Regelung begegnet werden. Der geltende Mieterschutz verschärft aus Sicht des Vermieters auch deshalb die Problematik auf dem Mietwohnungsmarkt, da eine Wanderung zwischen den sächlichen Teilmärkten durch die Kündigungsschutzbestimmungen beschränkt wird, und ein Eingriff in die Property Rights durch den gesamten Mieterschutz erfolgt, der eine Behinderung der gewinnmaximalen Verwendung des Gutes Wohnen zur Folge hat.

Die Dominanz der Mieter unter den Wählern determiniert die Notwendigkeit der staatlichen Interventionen im Bereich einer mieterfreundlichen Wohnungspolitik. Aufgrund der Überlegenheit der Mieter werden nur diejenigen Politiker wiedergewählt, die eine mieterfreundliche Politik betreiben wollen. Insofern ist ein Abbau der staatlichen Eingriffe auf den Wohnungsmarkt, vor allem der Abbau mieterbegünstigter Regulierungen in Form des Kündigungsschutzes und der Mietpreisregelungen, nur dann möglich, wenn die Dominanz des Mieters im politischen Prozeß gemindert wird. Ebenso könnten dann die notwendigen Kompensationszahlungen an die Gruppe der Vermieter in Form von Steuererleichterungen und Subventionen abgebaut werden.

Sollen die normativen Forderungen eines Abbaus des Kündigungsschutzes, einer Aufhebung der Mietpreisregulierungen und eines Abbaus der Steuererleichterungen und Subventionen tatsächlich umgesetzt werden, dann müssen zunächst die Mehrheitsverhältnisse auf dem Wohnungsmarkt verschoben werden, indem Anreize geschaffen werden, daß Haushalte Besitzer der vollständigen Handlungsrechte werden möchten, also selbstgenutztes Wohneigentum der Mietwohnung vorziehen. Einerseits wäre dies durch eine radikale Aufhebung der Mietpreisbindung möglich, weil dadurch die Opportunitätskosten des Wohneigentums gesenkt würden. Allerdings würde dieser Vorschlag an den Mehrheitsverhältnissen in der Politik scheitern. Andererseits könnte ein positiver Anreiz für einen Wechsel in selbstgenutztes Eigentum formuliert werden, indem eine gezieltere Eigentumsförderung betrieben wird, die die Haushalte gemäß ihrer Bedürftigkeit und nicht in Abhängigkeit von ihren steuerlichen Absetzungsmöglichkeiten fördert.<sup>525</sup> Auf diese Weise könnten Mieter veranlaßt werden, in selbstgenutztes Eigentum überzusiedeln, ohne daß mehr volkswirt-

---

<sup>525</sup> Wie dies durch die Zulagen-Politik im Ansatz bereits betrieben wird.



schaftliche Ressourcen aufgebracht werden müßten, da die direkte und indirekte Förderung der Wohnungsmiete für diese Haushalte entfiel. Durch eine derartige Eigentumspolitik würde die Mieterquote gesenkt und somit die Gruppe, die mieterbegünstigende Regulierungen nachfragt, verringert. Im Ergebnis wäre dann ein Abbau der staatlichen Interventionen auf dem Wohnungsmarkt möglich. Auch würden auf diese Art die Kosten der Bereitstellung von Wohnungen einem größeren Teil der Gesellschaft deutlich gemacht werden. Diese Transparenz könnte u.U. ein Umdenken in der wirtschaftspolitischen Diskussion induzieren. Überhaupt wäre eine höhere Transparenz im Bereich der tatsächlich anfallenden Kosten eines Mieterschutzes und deren Verteilung dringend erforderlich. Durch eine gezielte Verbreitung von Informationen könnten die Kosten der Informationsbeschaffung für die Wähler gesenkt werden, so daß sie auch dann innerhalb ihres Wahlverhaltens Berücksichtigung finden, wenn sie die Bedeutung ihrer durch die Wahl gegebenen Einflußmöglichkeiten auf die künftige Politik als eher gering einstufen. Die Versorgung mit Informationen über die tatsächliche Zieladäquanz der wohnungspolitischen Instrumente und die daraus resultierende Deregulierung auf dem Wohnungsmarkt muß unter stimmenmaximierenden Gesichtspunkten unter den Politikern als die geeignete Methode gelten.<sup>526</sup>

Allgemein sollte es das Ziel der Wohnungspolitik sein, Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen vertragliche Regelungen von Bestand getroffen werden können, und jede Beschneidung der Vertragsfreiheit zu unterbleiben hat. Die Investitionsneigung der Anbieter ist durch permanente Eingriffe in den Wohnungsmarkt gestört worden. Gegenwärtig muß ein Investor damit rechnen, daß er Anfangsverluste künftig nicht mehr ausgleichen kann, weil der Staat willkürlich in den Wohnungsmarkt eingreift. Die Mietpreisregulierung, die letztlich die Miete zu einem politischen Preis macht, ist ein anschauliches Beispiel für die Unvereinbarkeit derartiger Interventionen mit einer Wohnungsmarktwirtschaft. Dieser Interventionismus ist deshalb nicht mit der Marktwirtschaft zu vereinbaren, da es keine festliegenden Regeln gibt, und somit jede Kalkulierbarkeit ausgeschaltet wird.

Eine Reform der Wohnungspolitik müßte vor allem eine grundsätzliche ordnungspolitische Neuerung bringen.<sup>527</sup> Ein politisches System, das dem Marktsystem entspricht, sollte gekennzeichnet sein durch ein Angebot von allgemeinen Regeln und einen Verzicht auf interventionistische, konkrete Maßnahmen, die zur Steigerung der Informationskosten der Marktteilnehmer beitragen und die Effizienz des Marktsystems stören. Die positive Analyse staat-

---

<sup>526</sup> Vgl. hierzu auch Nordhaus (1975), S. 188.

<sup>527</sup> Vgl. Kapitel D, Abschnitt V.



licher Interventionen entlarvt Politiker als politische Unternehmer, die ihre Nutzenfunktion unter Nebenbedingungen zu maximieren trachten. Es muß gelingen, ein System von Anreizstrukturen und Machtbegrenzungen innerhalb des politischen Prozesses zu etablieren, das es ermöglicht, Politiker in ihrer Rolle als Gesetzgeber zu veranlassen, allgemeine Regeln zu verfolgen und auf eine konstruktivistische, von partikulären Interessen ihrer Wähler geleitete Maßnahmenpolitik zu verzichten.<sup>528</sup> Ein Vorschlag, das politische System dem Marktsystem anzupassen liefert Kunz mit einer Konstruktion, die das „politisch-unternehmerische“ Element betont und durch eine kombinierte Form der ergebnisabhängigen Politikerentlohnung, einer Politikerhaftung und einem Finderlohn für allgemeine Regeln gekennzeichnet ist.<sup>529</sup> Das Element der Findigkeit soll Koordinationslücken (latente und aktuelle Gefangenen-Dilemmata) des Marktsystems aufspüren und so allgemeine Regeln aus dem Marktsystem heraus entstehen lassen, die aufgegriffen und im politischen Prozeß durch Gesetzgebung etabliert werden sollen und ein Höchstmaß an Ersparnis an Informations- und Transaktionskosten darstellen.

Die ergebnisabhängige Politikerentlohnung soll ökonomische Anreize für eine geeignete Ordnungspolitik liefern, die die Koordinationsleistung des Marktes erhöht und so der opportunistischen Natur des Menschen Rechnung trägt, indem darauf verzichtet wird, auf persönliche Integrität und Initiativkraft der Politiker zu vertrauen.<sup>530</sup> Die Politikerhaftung, als der zweite Baustein dieses Konzeptes, soll den möglichen Raum, durch Interventionen ein Wachstum des Sozialproduktes herbeizuführen, verkleinern. Politiker der Regierung sollen für solche Verluste persönlich mithaften, die dem Staat durch die Verabschiedung von Gesetzen zugunsten bestimmter Gruppen entstehen.<sup>531</sup>

---

<sup>528</sup> Vgl. zu den Anreizen der Politiker, Gesetzgebungen im Interesse ihres Klientels zu verabschieden und eine Mehrheitspolitik zu betreiben, die im Zeichen eines Machterhalts bzw. einer Machtgewinnung steht, das Kapitel C, die Abschnitte III.3.c) und III.3.e).

<sup>529</sup> Vgl. Kunz (1985), S. 155-181, insbesondere S. 166-177.

<sup>530</sup> Vgl. Kunz (1985), S. 166. Diese ergebnisabhängige Entlohnung könnte an die Entwicklung des Sozialproduktes gekoppelt werden. Kunz nennt sie eine „performan-ceabhängige Managerpaypackage“, die aus einer festen Grundbesoldung, einer festen Regierungszulage für Regierungsmitglieder und einem variablen, an die wirtschaftliche Entwicklung gebundenen Aufschlag (bzw. Abschlag, der die Vergütung bis zu maximal der Hälfte der Vergütung eines Oppositionsabgeordneten reduziert, und in dem der Grad der Zielverfehlung und die Zeitdauer der Verfehlung Berücksichtigung finden) besteht. Vgl. Kunz (1985), S. 167 f.

<sup>531</sup> Zunächst sollten eindeutige Maßnahmen, beispielsweise konkrete finanzielle Hilfen an Großunternehmen, definiert und geregelt werden, indem Politiker Kreditgeber- und/oder Bürgenrisiken mitzutragen haben, und dann weitere Bereiche in die Haftung einbezogen werden. Vgl. Kunz (1985), S. 169 f.

Schließlich soll die letzte Komponente des Vorschlages – der Finderlohn für allgemeine Regeln – eine präventive Verabschiedung legislativer Regeln ermöglichen. Die Politiker sollen unter Berücksichtigung ökonomischer Teilbereiche der Gesellschaft latente Gefangen-Dilemmata aufspüren und die zu deren Überwindung notwendigen Rechtsnormen entwickeln, um so zur Einsparung von Konfliktkosten beizutragen.

Als problematisch kann die mögliche Einführung dieses Grundmodells insofern eingestuft werden, als im politischen Raum wenigstens darüber Einigkeit bestehen dürfte, sich derartigen „leistungsorientierten“ Entlohnungsformen nicht freiwillig auszusetzen.

## E. Wohnungspolitik in Ostdeutschland

### I. Besondere Situation der neuen Länder nach 1989

Die SED hatte auf der zehnten Tagung des Zentralkomitees am 2. Oktober 1973 ein Wohnungsbauprogramm für den Zeitraum 1973 bis 1990 verkündet:<sup>1</sup> „Es ist das erklärte Ziel unserer Partei - wie Genosse Erich Honecker im Bericht des Politbüros auf der 9. Tagung des Zentralkomitees ausführte -, bis zum Jahr 1990 die Wohnungsfrage in unserer Republik zu lösen.“ Im Fünfjahreszeitraum 1971 bis 1975 sollten 500.000 Wohnungen durch Neubau, Modernisierung und Um- und Ausbau geschaffen werden. „Die Lösung der Wohnungsfrage wird in erster Linie durch den Klassencharakter unserer sozialistischen Gesellschaft und die sozialpolitische Zielsetzung bestimmt. (...) Der Kapitalismus ist dazu außerstande. Das hat Friedrich Engels in seiner bekannten Schrift 'Zur Wohnungsfrage' wissenschaftlich nachgewiesen.“<sup>2</sup> Demzufolge war die „Gewährung der Wohnnutzung zu Vorzugsbedingungen eine Sozialleistung des sozialistischen Staates. Wohnungsvergabe und Wohnungsbelegung unterliegen keiner ökonomischen Regulierung über den Mietpreis.“<sup>3</sup>

Die Realität der sozialistischen Wohnungspolitik wurde nach der Wiedervereinigung offenkundig.

Der Verfall der Städte und der Wohnungen sowie die schlechte Qualität des Wohnungsneubaus in der ehemaligen DDR sind ein schlimmes Erbe des SED-Regimes. Der raschen Verbesserung der Wohnverhältnisse in den neuen Län-

---

<sup>1</sup> Junker (1973), S. 5b.

<sup>2</sup> Junker (1973), S. 7. Immer, wenn es um die ideologischen Grundlagen der Wohnungspolitik der ehemaligen DDR geht, wird Friedrich Engels zitiert; so z.B. Mühlmann (1977), S. 10: „(...) Damit wird ein altes Ziel der revolutionären Arbeiterbewegung verwirklicht und die Vorhersage von Friedrich Engels in seiner Schrift 'Zur Wohnungsfrage' bestätigt, daß erst durch die Lösung der sozialen Frage, also durch die Errichtung der sozialistischen Gesellschaftsordnung, die Lösung der Wohnungsfrage möglich wird. Die Richtigkeit dieser Feststellung von Engels wird zugleich dadurch bekräftigt, daß in keinem der entwickelten kapitalistischen Länder die Wohnungsfrage als soziales Problem bewältigt werden konnte, sondern an sozialer Schärfe zunimmt.“

<sup>3</sup> Winkler (1989), S. 164.

dern kommt nun eine bedeutende Rolle beim Zusammenwachsen der früher getrennten Teile Deutschlands zu. Der Prozeß der inneren Einheit wird durch wohnungspolitische Fehlentscheidungen bzw. halbherzige Lösungen gefährdet. Im Jahr 1989 betrug der gesamte Wohnungsbestand in der DDR nach deren amtlicher Statistik auf Basis fortgeschriebener kommunaler Ergebnisse rd. 7 Mio. Wohnungen.<sup>4</sup> Geht man von den statistischen Daten aus, so war der Wohnungsmarkt ausgeglichen. Den 16,3 Mio. Einwohnern, die in 6,6 Mio. Haushalten lebten, standen 7 Mio. Wohnungen gegenüber. Dennoch war die Wohnungsmarktlage angespannt, denn in 1990 wurden in kommunalen Stellen, die für die Wohnraumvergabe zuständig sind, 780.000 Anträge auf Wohnungen registriert.<sup>5</sup>

Von den etwa sieben Mio. Wohnungen sind 1992 1,5 Mio. Wohnungen nicht oder kaum bewohnbar. Bei etwa 700.000 Wohnungen wird eine Sanierung nicht mehr möglich sein. Untersuchungen zeigen, daß beim Wohnungsstandard ein Entwicklungsrückstand von etwa dreißig Jahren gegenüber Westdeutschland aufgeholt werden muß. Die 1979/80 durchgeführte Bauzustandserhebung, die bewußt unveröffentlicht blieb, offenbarte bereits die erheblichen Mängel. Damals war bereits ein Fünftel des Bestandes baufällig. Diese Erkenntnisse führten dazu, daß man kurz vor der Wende für die neunziger Jahre ein langfristiges Konzept zur Verbesserung der Bausubstanz erarbeitete.<sup>6</sup> Es wurden zwei unterschiedliche Vorstellungen entwickelt: Die eine setzte auf eine gezielte Verjüngung der Wohnungsbausubstanz.<sup>7</sup> Bestandspflege sollte es nach diesem Vorschlag nur für die besser erhaltenen Gebäude geben. Zentrale Planvorgaben sahen einen weitreichenden Abriss alter Gebäude vor.<sup>8</sup> Die Ge-

---

<sup>4</sup> Die in der ehemaligen DDR zur Verfügung stehende Datengrundlage zum Wohnungsbereich besitzt lediglich einen begrenzten Aussagewert, da die in der amtlichen Statistik gewonnenen Daten der Wohnungs- und Bautätigkeit oftmals den politischen Vorgaben zur Planerfüllung unterlagen und ein erfolgreiches Agieren der jeweiligen örtlichen Gremien vorspiegeln, das in der Realität keine Entsprechung fand. Teilweise wurden fingierte Bauerfolge gemeldet, um die Neubaukontingente nicht zu verlieren. Vgl. *Bachmann/Jellema* (1993), S. 5.

<sup>5</sup> Vgl. *Zimmermann* (1990), S. 13.

<sup>6</sup> Vgl. *Bartholmail/Melzer* (1991), S. 60.

<sup>7</sup> In etwa die Hälfte der 4,7 Mio. Wohnungen in Mehrfamilienhäusern sind bis zum Jahre 1960 in traditioneller Bauweise errichtet worden, sie haben ein Durchschnittsalter von 78 Jahren. Knapp die Hälfte des Wohnungsbestandes sind demzufolge Gebäude in Fertigbauweise, die nach 1960 gebaut wurden (Durchschnittsalter 14 Jahre). *Bartholmail/Melzer* (1991), S. 60.

<sup>8</sup> Vgl. *Doehler* (1989), S. 115-117.

genposition zielte überwiegend auf Bestandspflege bei möglichst weitreichender Erhaltung auch der alten Gebäudegruppen.<sup>9</sup>

Statistisch entfallen 1989 auf jeden Einwohner der früheren DDR 28 Quadratmeter Wohnraum. Das sind sieben Quadratmeter weniger als in den alten Bundesländern.<sup>10</sup> Auch die Ausstattung der Wohnungen ist in Ostdeutschland erheblich schlechter. In jeder vierten Wohnung gibt es keine eigene Toilette, jede fünfte verfügt über kein Bad<sup>11</sup>.

Ursachen für die schlechte Wohnraumversorgung in der ehemaligen DDR sind die zentrale Planung des Wohnungswesens, aber auch die mit nur vier Prozent des Einkommens äußerst niedrige Mietbelastung. Damit konnten Bewirtschaftungskosten der Vermieter nicht gedeckt werden, und häufig wurden aus diesem Grund die Wohnungen den Kommunen überlassen. Der Anteil privater Wohnungen in Mehrfamilienhäusern sank zwischen 1971 und 1989 von 45 auf 21 %. Doch der Staat renovierte nicht die renovierungsbedürftigen Wohnungen, sondern baute große Einheiten neu.<sup>12</sup> Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Mai 1987 in den alten Bundesländern und Wohnungsbestandsanalysen für die neuen Bundesländer ergaben, daß hinsichtlich des Modernisierungsbedarfs hohe Investitionen nötig sind, und daß in den alten Bundesländern ein sinkender Modernisierungsbedarf im Verhältnis zu der letzten Stichtagserhebung von 1968 existiert.

Eine Verbesserung der Wohnungssituation ist nur durch private Investitionen in den Wohnungsbau möglich. Voraussetzung dafür ist eine angemessene Rendite, die sich nur über eine marktgerechte Miete erzielen läßt. Für eine große Zahl der Wohnungen in Ostdeutschland gilt eine Mietpreisbindung. Die Anhebung der Mieten soll laut Einigungsvertrag an die Einkommensentwicklung gekoppelt sein, um zu gewährleisten, daß die Mietbelastungen in tragbaren Tempo wachsen. Die möglichen Mieterhöhungen sind zu gering und kommen für viele genossenschaftlichen und kommunalen Wohnungsgesellschaften in den neuen Bundesländern zu spät, da diese Gesellschaften sich in einer angespannten bis aussichtslosen finanziellen Situation befinden. Allein für die Subventionierung der niedrigen Mieten mußten die deutschen Steuerzahler im Jahr 1991 mehr als 20 Milliarden DM aufbringen,<sup>13</sup> ohne daß dadurch alte Wohnungen saniert oder neue geschaffen wurden.

---

<sup>9</sup> Vgl. *Hunger* (1989), S. V und S. 61-65.

<sup>10</sup> Vgl. Tabelle 7.

<sup>11</sup> Vgl. *Barholmail/Melzer* (1991), S. 25 und *Jenkis* (1996c), S. 689; vgl. hierzu auch Tabelle 7, Kapitel D, Abschnitt III. 2. i).

<sup>12</sup> Die Bilder der trostlosen Siedlungen aus Betonfertigteilen sind allgegenwärtig.

<sup>13</sup> Vgl. *Süddeutsche Zeitung* (25.2.1991), S. 22.

Eine Subventionierung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft auf Jahre ist der falsche Weg, um die Wohnungssituation in den neuen Ländern zu verbessern. Modernisierung, Instandhaltung und der Bau von Wohnungen sind in erster Linie ökonomische Probleme, die nicht mit der Einrichtung von Schutzrechten zu bewältigen sind, sondern die Schaffung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen erfordern. Diese Rahmenbedingungen sind es, die langfristig private Investitionen in die Wohnungswirtschaft sichern und einen funktionsfähigen Markt schaffen, der auch und gerade in der Lage ist, soziale Anliegen zu befriedigen. Es ist erforderlich die Mieten rasch anzupassen, um die aus marktwidrigen Mieten resultierenden Fehlanreize, die gravierende Fehlsteuerungen bewirken, zu beseitigen und die privaten Investitionen zu stärken.

Auch ist ein zu weitreichender Kündigungsschutz in Ostdeutschland zu vermeiden bzw. abzubauen, und außerdem sollte die Privatisierung der im öffentlichen Eigentum befindlichen Wohnungen vorangetrieben werden.

Wohnungspolitische Hilfen für Einkommensschwache sind alsbald vollständig und langfristig auf die Zahlung von Wohngeld zu konzentrieren. Nur so können die wohnungspolitischen Irrwege,<sup>14</sup> aus denen herauszufinden, die Bundesrepublik Deutschland sich ohnehin schwer tut, vermieden und eine befriedigende Wohnungsversorgung erreicht werden. Dagegen ist die Objektförderung mit zahlreichen Problemen verbunden,<sup>15</sup> wie beispielsweise der fehlende Anreiz zur kostensenkenden und effizienten Bauweise durch die subventionierte Sozialmiete.<sup>16</sup> Auch das Problem der Fehlbelegung, also der Beanspruchung der Sozialwohnungen durch Mieter, die nicht förderungsbedürftig sind, ist mit der Fehlbelegungsabgabe nicht gelöst worden.<sup>17</sup> Durch die hohen Wohnungsbausubventionen entstehen der Volkswirtschaft Wohlfahrtseinbußen.

## 1. Wohnungspolitik in der DDR

Da es nicht möglich ist und im Rahmen dieser Arbeit auch nicht als sinnvoll erscheint, die gesamte Wohnungspolitik der ehemaligen DDR darzustel-

---

<sup>14</sup> Dargestellt zu Beginn des Kapitels D innerhalb des Neun-Phasen-Modells (Abschnitt III).

<sup>15</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)aa)(6).

<sup>16</sup> Nach einer Untersuchung des *GEWOS-Instituts* (1987) sind die Betriebskosten um zehn bis zwölf Prozent höher als bei vergleichbaren, freifinanzierten Wohnungen.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu ausführlich Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)aa)(6).

len, soll hierauf nur cursorisch eingegangen werden.<sup>18</sup> Seit Anfang der 70er Jahre hatte der Wohnungsneubau in Ostdeutschland gegenüber Erhaltung und Modernisierung Vorrang.<sup>19</sup> Während der 80er Jahre entstanden rund 1,2 Millionen Wohnungen. Die einseitige Ausrichtung auf den Neubau führte zu schwerwiegenden Fehlentwicklungen:

1. Der Bestand an Altbauwohnungen verfiel zusehends. Nahezu jede zweite der gut 3,5 Millionen Wohnungen, die vor dem Zweiten Weltkrieg gebaut worden sind, ist nach westlichen Maßstäben unbewohnbar. Teilweise sind die Altbauten noch sanierungsfähig. 1,5 Millionen Wohnungen haben weder Bad noch Dusche und über eine Million hat keine Innentoilette.
2. Die in Schnellbauweise mit normierten Platten erstellten Neubauwohnungen, etwa dreiviertel der Neubaueinheiten, erweisen sich als im hohen Maße reparaturanfällig. Sie sind mit kaum zu behebbenden Baumängeln behaftet und weisen eine eher bescheidene Wohnqualität auf. Bei diesen Gebäudetypen sind deshalb oft die Möglichkeiten der hypothekarischen Beleihung fraglich.

Die forcierte Neubaupolitik ging zu Lasten von Sanierung, Reparatur und Modernisierung des Altbestandes an Wohnungen. Dies jedoch hätte angesichts der Altersstruktur des DDR-Wohnungsbestandes (siehe Tab.10) und eines mittleren Wohnungsalters von 58 Jahren oberste Priorität haben sollen.

*Tabelle 10*  
**Altersstruktur des Wohnungsbestandes - in % -**

.... erbaut	DDR	BR Deutschland
Vor 1919	37	19
1919 – 1948	15	14
1949 - 1968 <sup>1)</sup>	20	35
1969 - 1978 <sup>2)</sup>	17	19
Nach 1979 <sup>3)</sup>	11	13

<sup>1)</sup> DDR: 1946 – 1970

<sup>2)</sup> DDR: 1971 – 1981

<sup>3)</sup> DDR: nach 1981

<sup>18</sup> Aus der umfangreichen Literatur vgl. hierzu *Hoffmann* (1972), *Jenkis* (1976), *Melzer/Steinbeck* (1983).

<sup>19</sup> Der Zerfall der über Jahrhunderte gewachsenen Innenstädten und der damit verbundene Verlust ihres Gesichts sollte dazu führen, auch das sich darin ausdrückende bürgerliche Milieu zu zerstören. Der Angriff auf die Bausubstanz galt in Wirklichkeit dem menschlichen Wesen, und die Bürgergesellschaft war das Ziel. Baulicher Ausdruck des an ihre Stelle gesetzten sozialistischen Menschenbilds war der Plattenbau, der die Städte und Trabantensiedlungen zunehmend prägte. Industriell vorgefertigt und standardisiert ließ er in jeder Hinsicht wenig Raum für ein Abweichen von der Norm.



Insgesamt wurde jährlich lediglich ein Hundertstel der gesamten Bauleistung der DDR auf die Modernisierung der Altwohnungssubstanz verwendet. Die jährliche Modernisierungsquote lag im gesamten Wohnungsbestand nur bei etwa einem Prozent. Außerdem führte die Prioritätensetzung auf den Wohnungsneubau sowohl bautechnisch als auch städtebaulich in eine Sackgasse. Die Platten- und Großtafelbauweise lieferte erstens einen qualitativ äußerst bescheidenen Wohnstandard, und zweitens war die physische Qualität der Schnellbauweise nach WBS 70 („variables Wohnen“) oft derartig ungenügend, daß nach kurzer Zeit Reparatur- und Modernisierungsbedarf entstand. Drittens betrieb der Massenwohnungsbau zum Teil radikale „Flächensanierungen“, denen in erheblichem Umfang die gewachsenen Stadtstrukturen zum Opfer fielen. Der Einwand, daß Wohnen ein besonders wichtiges Grundbedürfnis der Menschen ist, dessen Befriedigung nicht dem Markt überlassen werden könne, hält einer näheren Überprüfung nicht stand und kann eine staatliche Bewirtschaftung nicht begründen.<sup>20</sup> Gerade die Wohnungszwangswirtschaft in der ehemaligen DDR zeigt, daß eine solche Politik zu einer unzureichenden Versorgung führt. Wohnungsbau, Wohnungsverteilung und Preisfestsetzung gehörten in der ehemaligen DDR zu den Aufgaben des Staates.<sup>21</sup> Die Tatsache, daß ein beträchtlicher Teil der Wohnungen schwere Mängel und Schäden aufweist, nicht bedarfsgerecht auf die Haushalte verteilt ist und es somit erhebliche Versorgungsprobleme gibt, verdeutlicht das Scheitern des staatlichen Dirigismus. Bei einer marktwirtschaftlichen Ausrichtung der Wohnungswirtschaft können dagegen bei der Wohnungsverversorgung grundsätzlich bessere Ergebnisse erwartet werden.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. Kapitel C, Abschnitt II, maßgeblich Punkt II.2.c).

<sup>21</sup> Zum rigorosen Eingriff des Staates in alle Bereiche des Wohnungswesens vgl. z.B. *DIW* (1991), S. 32 und S. 37 ff. Vgl. zum Bau- und Wohnungswesen in der DDR auch *DDR-Handbuch* (1985), S. 152 ff.

<sup>22</sup> Diese Feststellung wird durch die Erfahrungen im Bereich der Wohnungswirtschaft in der alten Bundesrepublik im allgemeinen bestätigt. 1950 gab es rund 10,3 Millionen Wohnungen; 1968 waren es 19 Millionen und 1990 waren es rund 27 Millionen Wohnungen. In dem genannten Zeitraum ist die Zahl der Wohnungen also um rund 160 % gestiegen. Zum Vergleich: Die Anzahl der privaten Haushalte ist von 1950 mit 16,7 Mio. auf 27,8 Mio. in 1990 gestiegen; das entspricht lediglich einem Anstieg von 66 %. Engels stellt dazu fest: „Diese Wohnungen sind überdies nicht nur größer; sie sind auch weit besser ausgestattet. Der Bundesbürger hat heute mit 36 Quadratmeter Wohnraum pro Person in sehr guter Ausstattung die beste Wohnungsverversorgung der Welt.“ *Engels* (1990), S. 158. Die Erfahrungen in der Bundesrepublik zeigen aber auch, daß es zu Fehlleistungen kommen kann, wenn der Staat regulierend in den Wohnungsmarkt eingreift. So sind die Mängel der Förderung im Bereich des Sozialen Wohnungsbaus ein anschauliches Beispiel. Vgl. hierzu Kapitel D, Abschnitte IV.3.a)aa(4) und IV.3.a)aa(6).

## 2. Bestandsaufnahme - Zustand des Wohnungsmarktes

Ungefähr jede fünfte Wohnung in den neuen Ländern weist schwere Baumängel auf und ist somit als nicht bewohnbar einzustufen und über die Hälfte der Wohnungen stammten aus der Vorkriegszeit.<sup>23</sup>

Die Mieteinnahmen waren staatlich festgelegt, Altbaumieten waren auf dem Stand von 1936 festgeschrieben und lagen unter einer DDR-Mark je Quadratmeter Wohnfläche. Auch Neubaumieten lagen nicht wesentlich höher und erreichten maximal 1,90 DDR-Mark je Quadratmeter. Genossenschaftswohnungen, die sich meist in Neubauten befanden, wiesen mit höchstens 0,90 DDR-Mark pro Quadratmeter eine besonders günstige Miete auf. Die Ursache dieser geringen Miete lag darin begründet, daß sich die Bewohner als Mitglieder der jeweiligen Genossenschaft durch finanzielle Beiträge oder Arbeitsleistungen an der Errichtung ihrer Wohnung beteiligt hatten.<sup>24</sup> Auch wenn sich die Mieten sämtlicher Wohnungskategorien durch geringe Entgelte für Nebenleistungen (z.B. für Warmwasser und Heizung) noch um 0,50 DDR-Mark je Quadratmeter erhöhten, ließ sich insgesamt feststellen, daß das Mietniveau in der DDR extrem niedrig war.

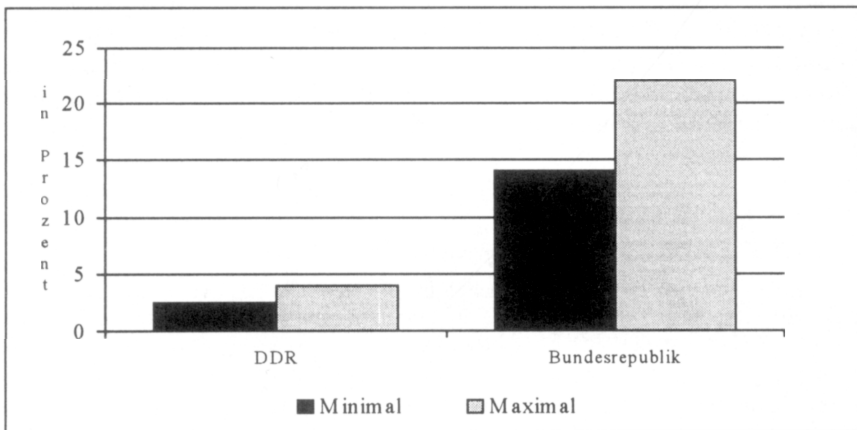


Abb. 37: Anteil der Miete am Einkommen

Quelle: Jokl (1990), S. 14

<sup>23</sup> Vgl. *DIW* (1991), S. 3.

<sup>24</sup> Vgl. *Winkler* (1990), S. 170.

Mitte 1990 lag die monatliche Bruttokaltmiete in den neuen Bundesländern bei nur 0,90 DM pro Quadratmeter. Es mußten nur 4 % des verfügbaren Einkommens für die Miete aufgewendet werden. Die billige Wohnnutzung wurde geradezu als „sozialistische Errungenschaft“ gepriesen, doch tatsächlich haben diese niedrigen Mieten, die bei weitem nicht die Kosten für Kapitaleinsatz, die Unterhaltung und Instandsetzung der Wohnung deckten,<sup>25</sup> gravierende Mißstände in der Wohnungswirtschaft verursacht und somit maßgeblich zu den Versorgungsproblemen beigetragen.<sup>26</sup> Diese geringen Mieteinnahmen führten zu einer Vernachlässigung der Substanzerhaltung und Bestandspflege, Instandsetzungen und Modernisierungen wurden kaum durchgeführt. Der Verfall ganzer Altstadtteile wurde in Kauf genommen, denn der Neubau von Wohnungen war auf quantitative Erfolge ausgerichtet. So wurden da billig, wesentlich verschleißanfälligere Materialien verwendet als dies nach westlichen Normen üblich ist. Daher sind auch bei den Neubauten Instandsetzungen erforderlich.

Der Wohnungsbestand ist größtenteils nicht bedarfsgerecht verteilt. Während viele Bürger Wohnungen suchen, gibt es andererseits eine beträchtliche Zahl Zweitwohnungen, die nur zeitweilig genutzt werden.<sup>27</sup> Viele Haushalte belegen zu große Wohnungen. Sie behalten die Wohnungen wegen der niedrigen Miete bei, obwohl sie ihre Haushaltsgröße inzwischen verkleinert haben. Damit wird Wohnraum blockiert, der für andere nicht mehr zur Verfügung steht. Die Wohnungsbaumaßnahmen wurden fast ausschließlich vom Staat durchgeführt. Mehr als eine Million Privatvermieter überließen ihre Wohnung dem Staat, weil die Mieten keine wirtschaftliche Vermietung mehr zuließen.<sup>28</sup> Extrem niedrig war auch der Anteil der Eigenheimbesitzer mit ca. 20%. Der Anteil in den westlichen Bundesländern liegt etwa doppelt so hoch. Die Ineffizienz eines totalitären, planwirtschaftlichen Systems im Bereich der Wohnungspolitik wurde über einen Zeitraum von 54 Jahren in einem Realexperiment, mit einem verheerenden Ergebnis für die Bürger, eindrucksvoll demonstriert. Prognosen des Investitionsbedarfes zur Sanierung des ostdeutschen Wohnungsbestandes in verfallenen Innenstädten und problembeladenen Plattenbausiedlungen gehen von mehreren Hundert Milliarden DM aus.<sup>29</sup> Nicht

---

<sup>25</sup> Die durchschnittliche Kostendeckung bei Alt- und Neubauwohnungen zusammengekommen, wird etwa auf 20 % geschätzt, vgl. *DIW* (1991), S. 73.

<sup>26</sup> Außerdem ist zu bedenken, daß mit der Gewährleistung solch niedriger Preise, notwendigerweise die Zwangswohnraumbewirtschaftung vollzogen wird. Vgl. *Schröder* (1990), S.16.

<sup>27</sup> Vgl. *DIW* (1990), S. 596.

<sup>28</sup> Vgl. *Eekhoff* (1993b), S. 41.

<sup>29</sup> Vgl. *Buchmann/Jellema* (1993), S. 2.

prognostizierbar hingegen ist der immaterielle Schaden dieser verfehlten Politik, da jegliche Ansätze privater Initiative über Jahrzehnte unterbunden wurden.<sup>30</sup> Die Praxis dieser Wohnungspolitik beschränkte sich weitestgehend darauf, nach nicht-transparenten Kriterien unzureichende Mittel durch die kommunalen Gebäudewirtschaftsbetriebe zu verteilen. Es bestand kein für jedermann einklagbarer Anspruch auf die Zuteilung staatlicher Mittel. Allerdings ist dies kein Grund für westliche Überheblichkeit, denn auch in den alten Bundesländern wird eine Wohnungspolitik einer ähnlichen Richtung gefordert: Begrenzung der am Markt möglichen Mietsteigerungen und Ersetzen des dann folgerichtig ausbleibenden privaten Wohnungsangebotes durch ein staatliches (z.B. den sozialen Wohnungsbau) zu behördlich festgesetzten Mieten für die „breiten Schichten des Volkes“. Die Vorstellung, der Staat - und nicht der Markt - solle für ein ausreichendes Wohnungsangebot sorgen, ist kein Privileg totalitärer Staaten, sondern auch in Demokratien - wie der unsrigen - populär.

### 3. Der Weg in die Marktwirtschaft

#### *a) Die Bestimmungen des Einigungsvertrages*

Nach Art 22 des Einigungsvertrages (EV) wird zwischen dem Finanz- und dem Wohnungsvermögen unterschieden:

- *Finanzvermögen*: Das öffentliche Vermögen von Rechtsträgern einschließlich des Grundvermögens und des Vermögens in der Land- und Forstwirtschaft, das nicht unmittelbar bestimmten Verwaltungsaufgaben dient (Finanzvermögen), unterliegt, soweit es nicht anderweitig übertragen wurde, der Treuhandverwaltung des Bundes. Durch Bundesgesetz ist das Finanzvermögen auf den Bund und die neuen Bundesländer je zur Hälfte aufzuteilen. An dem Länderanteil sind die Gemeinden angemessen zu beteiligen.

- *Wohnungsvermögen*: Diese Regelung gilt gemäß Art. 22 Abs. 4 „nicht für das zur Wohnungsversorgung genutzte volkseigene Vermögen, das sich in Rechtsträgerschaft der volkseigenen Betriebe der Wohnungswirtschaft befindet (...). Dieses Vermögen geht mit Wirksamwerden des Beitritts bei gleichzeitiger Übernahme der anteiligen Schulden in das Eigentum der Kommunen über. Die Kommunen überführen ihren Wohnungsbestand unter Berücksichtigung

---

<sup>30</sup> „Die Bürger (und Mieter) [wurden] zu Empfängern staatlicher Versorgungstaten degradiert.“ *Buchmann/ Jellema* (1993), S. 2.

sozialer Belange schrittweise in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft. Dabei soll die Privatisierung auch zur Förderung der Bildung individuellen Wohneigentums beschleunigt durchgeführt werden (...)“.

Dieser Art. 22 Abs. 4 EV regelt nicht nur die rechtliche Seite, sondern er ist gleichzeitig auch das Programm für die künftige Behandlung volkseigener Wohnungsbestände. Die gemeinsame Erklärung<sup>31</sup> ist auch für die Wohnungswirtschaft von Bedeutung, denn in Ziff. 1 wird festgestellt, daß Enteignungen auf besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage zwischen 1945 und 1949 nicht mehr rückgängig gemacht werden. Außerdem wird in Ziff. 3 das Prinzip Rückgabe vor Erstattung konstituiert.<sup>32</sup>

### *b) Der Baubedarf in den neuen Bundesländern*

Es ist deutlich geworden, daß die ostdeutsche Wohnungswirtschaft bzgl. ihres qualitativen Standards einen Substanzverzehr erfahren hat. Die Ursache liegt zum einen in den Kriegseinflüssen begründet. In stärkerem Maße aber sind die Ursachen eine ideologisch geprägte Wohnungspolitik im allgemeinen und eine Mietenpolitik im besonderen.<sup>33</sup> Eine Schätzung über den Baubedarf in den neuen Bundesländern für den Zeitraum 1.1.1991 bis 31.12.2005 wurde im Auftrag des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie von dem Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in Form eines Gutachtens erstellt.<sup>34</sup> Am Ende dieser Periode soll eine Annäherung bzw. eine Angleichung an die Versorgungssituation in den alten Bundesländern erreicht sein.<sup>35</sup> Das Institut unter-

---

<sup>31</sup> Anlage III zum EV.

<sup>32</sup> „Enteignetes Grundvermögen wird grundsätzlich (...) den ehemaligen Eigentümern oder ihren Erben zurückgegeben.“ *Anlage III zum Einigungsvertrag*, Ziff. 3. Von der Restitution sind zwei Sachverhalte ausgenommen: (1) Die Rückgabe der Grundstücke und Gebäude ist wegen ihrer derzeitigen Nutzungsart bzw. Zweckbestimmung von der Natur der Sache her nicht mehr möglich. (2) Bürger der DDR haben Eigentum oder dringliche Nutzungsrechte an der Immobilie in redlicher Weise erworben. (In diesem Fall ist ein sozial verträglicher Ausgleich an die ehemaligen Eigentümer durch Austausch von Grundstücken oder durch Entschädigung herzustellen.)

<sup>33</sup> Vgl. hierzu Kapitel E, Abschnitt I.

<sup>34</sup> *Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung* (1992), S. 1-22.

<sup>35</sup> Da die Bedürfnisse eine nahezu unendliche und subjektive Größe sind, hat das Ifo-Institut eine Eingrenzung vorgenommen: Es werden nur die gegenwärtigen und akzeptierten gesellschaftlichen Normen sowie die heute vorherrschenden Ansprüche und Versorgungsziele berücksichtigt. Mögliche Veränderungen gesellschaftlicher Normen müssen demgegenüber unberücksichtigt bleiben. Auch geht das Ifo-Institut vom gegenwärtigen Stand der Technik aus, so werden z.B. keine künftigen Umweltstandards noch Ansprüche an die Bausubstanz einbezogen.

scheidet hinsichtlich des Baubedarfs zwischen dem Erhaltungs- und dem Erweiterungsbedarf:

- Erweiterungsbedarf: Über den gegenwärtigen Bestand hinaus sollen Bauwerke neu geschaffen werden. Dieser Bedarf errechnet sich aus der Gegenüberstellung des Ist-Zustandes des Jahres 1991 und des Soll-Zustandes im Jahr 2005 (berechnet aus den verschiedenen Versorgungszielen gekoppelt mit der Zahl der Bedarfsträger im Jahr 2005). Aus diesem Soll-Ist-Vergleich ergibt sich der Erweiterungsbedarf.
- Erhaltungsbedarf: Dieser Bedarf entsteht durch die Abnutzung und den Abgang von Bauwerken. Um die Nutzung der Bauwerke bis zum Ende der Schätzperiode aufrechtzuerhalten, sind Instandhaltungen und Instandsetzungen zur Qualitätserhaltung und Modernisierungen zur Qualitätsverbesserung erforderlich.

*Tabelle 11*  
**Baubedarf in den neuen Bundesländern 1991 bis 2005**  
 - in Preisen von 1990 -

Teilbereich	Erhaltungsbedarf		Erweiterungsbedarf		gesamter Baubedarf	
	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%
Wohnen	618	43	357	38	975	41
Überregionaler Verkehr	114	8	93	10	207	9
Regionaler Verkehr	134	9	62	7	196	8
Umweltschutz	56	4	118	12	174	7
Wirtschaft	267	19	195	20	462	20
Energie	50	4	16	2	66	3
Wasser	13	1	8	1	21	1
Kommunikation	10	1	40	4	50	2
Sozio-kulturelle Infrastruktur	128	9	40	4	168	7
Sonstiges	34	2	16	2	50	2
Summe	1424	100	945	100	2369	100

Auf der Basis der dargestellten Annahmen hat das Ifo-Institut für die neuen Bundesländer einen aggregierten Baubedarf von rund 2,4 Billionen DM für den Zeitraum von 1991 bis 2005 berechnet. Wäre der Baubedarf auf die Jahre gleichmäßig verteilt, so würde sich das Bauvolumen auf 158 Mrd. DM jährlich

belaufen.<sup>36</sup> Tab. 11 zeigt den gesamten Baubedarf in den neuen Bundesländern in den verschiedenen Bereichen, wobei dem Teilbereich Wohnen mit 975 Mrd. DM oder 41 % am gesamten Baubedarf eine besondere Bedeutung zukommt. Die Aufteilung zwischen dem Erhaltungs- und dem Erweiterungsbedarf demonstriert deutlich, daß der Schwerpunkt auf die Erhaltung von Bauwerken in Form von Instandsetzungs-, Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen gesetzt werden sollte.

Dieser hohe Wohnungsbaubedarf ist Ausdruck dafür, in welchem schlechten technischen Zustand sich der ostdeutsche Wohnungsbestand befindet. Gleichermäßen wird die Bedeutung des Baubedarfs innerhalb der Wohnungswirtschaft für die gesamte Bauwirtschaft und somit auch für die Gesamtwirtschaft deutlich. Vergleicht man die Anteile der einzelnen Teilbereiche am gesamten Baubedarf in den neuen und in den alten Bundesländern, so wird deutlich, daß der Wohnungsbaubedarf in den neuen Ländern über dem in den alten Bundesländern liegt, da in der alten Bundesrepublik seit Mitte der 70er Jahre der Wohnungsbestand in erheblichen Umfang modernisiert und saniert worden ist.<sup>37</sup>

Zusammenfassend ergibt sich nach der Studie des Ifo-Institutes folgende Differenzierung des Wohnungsbaubedarfs:

1. Von den 6,6 Mio. WE werden 6,1 Mio. WE des Wohnungsbestandes als erhaltenswert eingeschätzt. Daraus ergibt sich ein Instandhaltungs- und Modernisierungsbedarf bis zum Jahr 2005 von 424 Mrd. DM.
2. Der Ersatzbedarf für die aus dem Bestand scheidenden Wohnungen wird auf 194 Mrd. DM geschätzt.<sup>38</sup>
3. Die Schätzung des Erweiterungsbedarfs legt eine Entwicklung der privaten Haushalte von 7 Mio. 1990 auf 7,6 Mio. bis zum Jahr 2005 zugrunde.<sup>39</sup> Weiterhin ist ein Bedarf an Ferien- und Zweitwohnungen sowie eine

<sup>36</sup> 1990 betrug das realisierte Bauvolumen nur 43 Mrd. DM, der Einbruch der Jahre 1990-1994 muß durch ein steigendes Bauvolumen ab 1995 ausgeglichen werden. *Ifo-Institut* (1992), S. 19.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu auch *Jenkins* (1996c), S. 708, dazu konkret die Tabelle 18.

<sup>38</sup> In diesem Betrag enthalten sind der Neubau der nicht mehr erhaltenswerten Einheiten und der Neubau von 250.000 WE, die durch die Zusammenlegung „verschwunden“ sind. Vgl. *Ifo-Institut* (1992), S. 44.

<sup>39</sup> Die Studie, die im Auftrag der Deutschen Siedlungs- und Rentenbank von Hübl (u.a.) erstellt wurde, kommt zu der Prognose, daß die Anzahl der sich neu bildenden Haushalte bei 492.000 liegt, durch die Zunahme der erwachsenen Personen und den leichten Rückgang der durchschnittlichen Haushaltsgröße. Insgesamt wird die Zahl der Haushalte auf dem Gebiet der neuen Bundesländer auf 7,3 Mio. ansteigen. Vgl. *Hübl/Möller/Günther* (1995), S. 78-85.



Fluktuationsreserve zu berücksichtigen. Dies führt insgesamt zu einem zusätzlichen Neubauvolumen von 1,4 Mio. WE und entspricht in etwa einem Investitionsvolumen von 357 Mrd. DM.

4. Insgesamt müssen 2,15 Mio. WE bis zum Jahr 2005 bzw. 140.000 WE jährlich neu gebaut werden. Aufgrund der unterdurchschnittlichen Zahlen der letzten fünf Jahre müßte das Neubauvolumen ab 1996 überproportional steigen. Dies erscheint nicht besonders realistisch.<sup>40</sup> Der gesamte Wohnbaubedarf ergibt sich aus Tab.12.

*Tabelle 12*  
**Der Wohnbaubedarf**

Art des Bedarfs	Zahl der modernisierten bzw. neu gebauten Wohn- ungen	Baubedarf (Mrd. DM)
Erhaltungs- bedarf	5.850.000	424
Ersatzbedarf	750.000	194
Erweiterungsbe- darf	1.400.000	357
Insgesamt	8.000.000	975

Quelle: Jenkis (1996), S. 709

5. Fast der gesamte Wohnungsbestand - nämlich 5,85 Mio. WE - muß in-standgesetzt oder modernisiert werden.

<sup>40</sup> Eine Studie von *Hübl/Möller/Günther* (1995), erstellt im Auftrag der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank kommt allerdings zu anderen Prognosen. Einbezogen in diese Modellrechnung wurden eine Fortschreibung der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung auf der Basis der letzten DDR-Statistik von 1989 bis zum Jahr 1994 vorgenommen unter Eingabe der verfügbaren Daten wie Fertilität, Mortalität, Wanderungen, wobei die Zahl der privaten Haushalte durch eine Modellrechnung ermittelt wurden. Für die Prognose der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung bis zum Jahr 2005 wird die Veränderung durch Szenarien gesteuert. Auf der anderen Seite wird die quantitative Wohnungsverorgungssituation betrachtet mit Hilfe der Wohnungsfertigstellungen und Defizitberechnung bis 1994 und der Fortschreibung im Modell. Ebenfalls berücksichtigt wurden die Wohnungsabgänge durch Abriß und Umdwendungen. Entwickelt wurden vier Bedarfskomponenten für die neuen Bundesländer: Haushaltsneubildung, Aufbau einer Mobilitätsreserve, Untermieterabbau und Ersatz von Umdwendungen und Abrissen, für die sich ein Zusatzbaubedarf von rd. 684.000 WE in elf Jahren ergibt. Pro Jahr wären das für die neuen Bundesländer gut 62.000 neue WE im Durchschnitt. Vgl. *Hübl/Möller/Günther* (1995), S. 61-89.

Diese Baubedarfsschätzung des Ifo-Instituts macht deutlich, daß die Aufgabe, den Substanzverzehr zu beseitigen, nicht kurzfristig zu lösen ist. Ferner ist auch noch einmal darauf hinzuweisen, daß die Ifo-Schätzung von einem Preisniveau 1990 ausgeht, somit also Preisniveauerhöhungen nicht berücksichtigt werden. Auch die mögliche Finanzierung der Bauvorhaben wurde vollständig ausgeklammert, sie ist es aber, die letztlich über die Realisierung von Bauinvestitionen entscheidet.

Im weiteren Verlauf werden nun die Aufgabenfelder und Probleme der Wohnungspolitik in den neuen Bundesländern skizziert. Hierbei werden zunächst die leistungspolitischen Instrumente dargestellt und analysiert.<sup>41</sup> Anschließend werden auch die ordnungspolitischen Instrumente untersucht,<sup>42</sup> um abschließend ein Resümee über die Schaffung günstiger Rahmenbedingung als Hauptaufgabe der Wohnungspolitik formulieren zu können.

## **II. Aufgabenfelder und Probleme der Wohnungspolitik in den neuen Ländern**

Zur Förderung des Wohnungsbaus in Ostdeutschland werden ähnliche Instrumente verwendet wie in den alten Bundesländern: Die direkte Förderung des Objektes in Form einer Neubauförderung von Mietwohnungen und der Förderung der Eigentumsbildung, die direkte Förderung des Subjektes in Form der Wohnungsbeihilfen und durch die indirekte Förderung, also durch Steuervergünstigungen.<sup>43</sup>

Es gibt im einzelnen jedoch Unterschiede hinsichtlich der Förderintensität und des Berechtigtenkreises zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Auch innerhalb der neuen Bundesländer bestehen Gestaltungsdifferenzen, gerade im Hinblick auf die drei Förderwege im sozialen Wohnungsbau.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Neubauförderung von Mietwohnungen, Modernisierungsförderung, Förderung der Eigentumsbildung, Steuervergünstigungen und Wohngeld.

<sup>42</sup> Mietrecht, Restitution und die Erteilung von Baugenehmigungen.

<sup>43</sup> Vgl. zur Systematisierung der wohnungspolitischen Instrumente das Kapitel D, Abschnitt IV.3, insbesondere die Abbildung 24.

<sup>44</sup> Eine ausführliche Auflistung der Anspruchsgrenzen, der Bewilligungsmiete, der Bindungsdauer, der Aufwendungshilfen, des Eigenanteils und des Zinses der verschiedenen Programme im sozialen Wohnungsbau in den einzelnen neuen Bundesländern findet sich in dem im Auftrag der Bundesregierung verfaßten *Gutachten der Expertenkommission Wohnungspolitik über die Wohnungspolitik für die neuen Länder* (1995b) in dem Anhang 3, S. 135-146.

Bei der Gliederung der wohnungspolitischen Instrumente für Ostdeutschland wird auf die bereits ausführlich in Kapitel D, Abschnitt IV.3 erläuterte Systematisierung zurückgegriffen. Ziel an dieser Stelle ist es, an die allgemeinen, in den alten Bundesländer geltenden Fördermaßnahmen anzuknüpfen und eventuelle Abweichungen bzw. Ergänzungen des wohnungspolitischen Instrumentariums herauszustellen. Hierzu wird die Einteilung in leistungspolitische und ordnungspolitische Instrumente wiederholt, wobei bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen die Restitution und Verwaltungshemmnisse von besonderer Bedeutung sind.

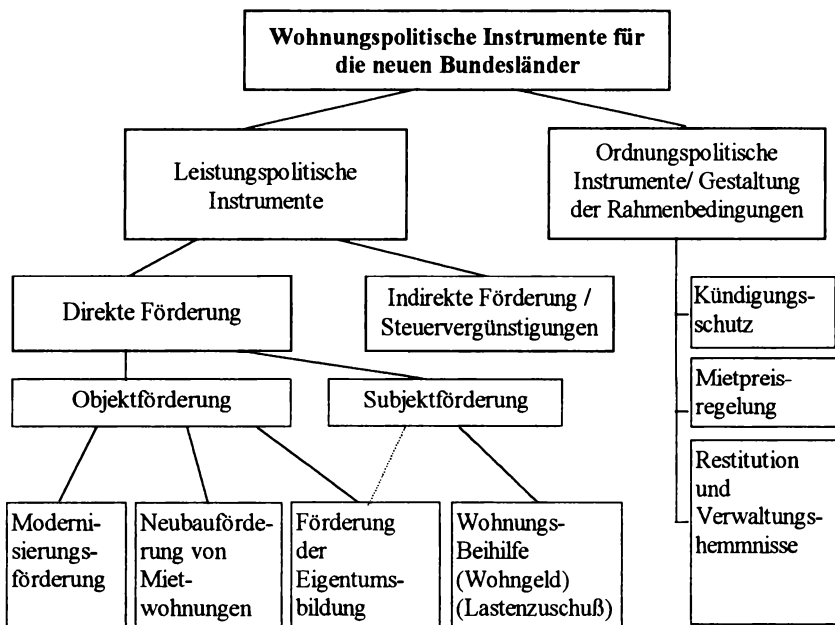


Abb. 38: Wohnungspolitische Instrumente für die neuen Bundesländer

Die Wohnungsversorgung in Ostdeutschland ist zwar in quantitativer Hinsicht ausreichend, jedoch ist die Wohnungsversorgung qualitativ unbefriedigend. Insofern stehen in den neuen Bundesländern Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Vordergrund der Wohnungspolitik. Deshalb wird im Rahmen dieser Arbeit in dem Kapitel E, in dem Abschnitt II.1.b) ein deutlicher Schwerpunkt auf die Förderung der Wohnungsmodernisierung gesetzt.

## 1. Leistungspolitische Instrumente

### a) Neubauförderung von Mietwohnungen

Für die Erstellung von Mietwohnungen wurden bis zum 31. Dezember 1996 nach dem Fördergebietsgesetz Sonderabschreibungen in Höhe von 50 % gewährt. Eigennutzer können, da sie keine Abschreibungen geltend machen dürfen, Aufwendungen bis zu 40.000 DM mit 10 % jährlich wie Sonderausgaben vom steuerpflichtigen Einkommen abziehen.

Der Bund stellt den Ländern 1997 Finanzhilfen in Höhe von 810 Mio. DM zur Verfügung. Das Fördervolumen ist im Vergleich zum Jahr 1996 um 10 % und im Vergleich zum Jahr 1994 sogar um 20 % gesunken.<sup>45</sup> Die Länder sind verpflichtet, mindestens ebenso viele Finanzmittel aus dem Länderhaushalt bereitzustellen, wie sie Bundesmittel in Anspruch nehmen.<sup>46</sup> Die Finanzhilfen des Bundes können auch für die einkommensorientierte Förderung des Wohnungsbaus gemäß § 88 e WoBauG verwendet werden. Entsprechend der Verwaltungsvereinbarungen sollen die Länder im Wohnungsneubau mindestens zwei Drittel der Fördermittel gemäß § 88 d und e II. WoBauG im 3. Förderweg, der vereinbarten Förderung, einsetzen.<sup>47</sup> Auf der Länderebene gibt es eine Vielzahl von ergänzenden Förderprogrammen, zu denen der Bund im Jahr 1993 1,25 Mrd. DM beisteuerte.<sup>48</sup>

Die Bereitstellung der öffentlichen Mittel für den sozialen Wohnungsbau hat in 1997 wie auch schon in den Vorjahren einen weiteren Rückgang erfahren. Die angespannte Haushaltslage zwingt die Länder, ihre Förderprogramme im Mietwohnungsbau zu reduzieren: Baudarlehen werden reduziert oder ganz

---

<sup>45</sup> Vgl. *GdW* (1997), S. 4.

<sup>46</sup> Die finanziellen Mittel verteilen sich nach dem Bevölkerungsschlüssel auf die Länder: Sachsen (239,019 Mio. DM), Sachsen - Anhalt (143,357 Mio. DM), Brandenburg (133,052 Mio. DM), Thüringen (131,050 Mio. DM), Mecklenburg - Vorpommern (95,421 Mio. DM) und Berlin (68,101 Mio. DM). Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung in *GdW* (1997), S. 5.

<sup>47</sup> Die als Zuschüsse bereitgestellten Mittel des Bundes können von den Ländern auch in anderen Finanzierungsarten (Baudarlehen, Aufwendungsdarlehen, Aufwendungszuschüsse, Zinszuschüsse) gewährt werden. Die Förderrichtlinien orientieren sich an den jeweiligen Länderprogrammen.

<sup>48</sup> Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik für die neuen Länder* (1995b), S. 75.

gestrichen, Zinsverbilligungen werden abgebaut und die geförderte Wohnflächengröße wird vermindert.<sup>49</sup>

Alle Länder stellen auch 1997 Finanzhilfen im Rahmen der vereinbarten Förderung gemäß § 88 d II. WoBauG bereit, Brandenburg, Thüringen und Berlin zusätzlich im 1. Förderweg. Gefördert wird in fast allen Ländern (Ausnahme: Sachsen-Anhalt) in allen Förderwegen mit Baudarlehen.<sup>50</sup> Aufwendungsdarlehen stellen Berlin und Brandenburg jeweils im ersten und dritten Förderweg bereit. Aufwendungszuschüsse stellen Berlin und Brandenburg im ersten und dritten, Thüringen im ersten und Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt im dritten Förderweg bereit.<sup>51</sup> Die einkommensorientierten Förderung findet im Rahmen des Mietwohnungsbaus in 1997 nur Anwendung in Berlin und Thüringen, obwohl die Anwendung der einkommensorientierten Förderung als eine Form der vereinbarten Förderung in die zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen ausdrücklich einbezogen ist.<sup>52</sup> Obwohl diese Form der Förderung geeignet ist, für breite Schichten der Bevölkerung neuen Wohnraum zu sozial verträglichen Mieten zu schaffen sowie Fehlbelegungen und ungünstige soziale Strukturen im Wohnungsbestand zu vermeiden.<sup>53</sup>

### *b) Wohnungsmodernisierung*

#### *aa) Ziele der Wohnungsmodernisierung*

Seit der Wiedervereinigung liegt der Schwerpunkt der Wohnungspolitik in den neuen Bundesländern auf dem Gebiet der Modernisierung und Instandsetzung von bestehendem Wohnraum.<sup>54</sup> Wesentliche Ziele sind hierbei der Erhalt und die Verbesserung der Qualität des Wohnungsbestandes zur Deckung des heutigen und künftigen Wohnbedarfes, die Erhöhung der städtebaulichen

---

<sup>49</sup> Nur in Mecklenburg-Vorpommern, Berlin und Thüringen sind die Förderarten und -höhen erhalten geblieben. Vgl. *GdW* (1997), S. 10.

<sup>50</sup> Sachsen-Anhalt betreibt die Förderung des Mietwohnungsbaus ausschließlich über Aufwendungszuschüsse.

<sup>51</sup> Vgl. weiterführend *GdW* (1997), S. 10-21. Eine tabellarische Übersicht befindet sich im Anhang 11.

<sup>52</sup> Vgl. § 88 e Abs. 1, II. WoBauG.

<sup>53</sup> Vgl. zu den Elementen der einkommensorientierten Förderung (Grund- und Zusatzförderung) in dem Kapitel D, den Abschnitt IV.3.a)aa)(4).

<sup>54</sup> Vgl. *Kelle/Müller* (1994), S. 652.

Qualität des Wohnens, der Erhalt preiswerten Wohnraumes für breite Schichten der Bevölkerung und die Sicherung sozial verträglicher Mieten.<sup>55</sup> Der Schwerpunkt der Wohnungsmodernisierung richtet sich auf die Behebung des schlechten Bauzustandes des Wohnungsbestandes und auf den großen Nachholbedarf bei der Ausstattung der Wohnungen in Bezug auf den Standard in den alten Bundesländern. Besonders problematisch sind die in industrieller Bauweise errichteten Wohnbauten, die einen erheblichen Anteil der Wohnraumversorgung in den neuen Ländern darstellen. Doch obwohl diese Gebäude noch relativ jung sind, müssen an der Bausubstanz gravierende Mängel an Dächern, Fassade und Haustechnik durch Modernisierung beseitigt werden. Teilweise kann eine Erhöhung der Nutzungsdauer der Gebäude und die Verbesserung des Wohnumfeldes durch Modernisierung ermöglicht und so eine mittel- und langfristige Marktfähigkeit dieser Wohnungen gesichert werden.<sup>56</sup> Nur auf diese Art ist für die Wohnungsunternehmen eine Rendite zu sichern,<sup>57</sup> da diese mit den unverändert hohen Leerstandsquoten und Mietausfällen zu kämpfen haben.<sup>58</sup> Allerdings sind diese Maßnahmen nicht für alle Plattenbauten realisierbar.<sup>59</sup>

Die Gefahren der Verdrängung von einkommensschwachen Bevölkerungsschichten durch Luxusmodernisierungen und daraus resultierenden Mieterhöhungen müssen durch eine bedarfsorientierte Planung und Durchführung von Modernisierungen möglichst vermieden werden. Dazu ist es notwendig, die Mieter in das Modernisierungsgeschehen mit einzubeziehen. Bei den bedarfsorientierten Modernisierungen stehen die Wohnungsunternehmen einem Zielkonflikt gegenüber. Einerseits ist genau abzuwägen, welche Modernisierungen und Instandsetzungen technisch unbedingt notwendig sind. Andererseits sind die dabei entstehenden Kosten in Bezug auf den Mieterhöhungsspielraum so gering wie möglich zu halten, um die Lage der Mieter, geprägt durch steigende Arbeitslosigkeit, niedrige und unsichere Einkommen und die nur zögerlich einsetzende Konjunktur,<sup>60</sup> so sozialverträglich wie möglich zu gestalten.

Ein weiteres Ziel ist es, den baulichen und sozialen Abwertungstendenzen, vor allem den großen, in industrieller Bauweise errichteten Wohngebieten,

---

<sup>55</sup> Vgl. *MSWV des Landes Brandenburg* (1994), S. 6-8.

<sup>56</sup> Vgl. *GdW* (1994), S. 14.

<sup>57</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Wießner* (1990), S. 307.

<sup>58</sup> Vgl. *Bärsch* (1993), S. 679.

<sup>59</sup> Vgl. zu der Zukunft der Plattenbauten ausführlich Kapitel E, Abschnitt II.1.c)bb)(4).

<sup>60</sup> Vgl. *Behring* (1992), S. 4.

entgegenzuwirken.<sup>61</sup> Dies ist aufgrund des Strukturwandels in der Arbeitswelt und in den Haushalts- und Gesellschaftsformen eine sehr große Herausforderung für die Wohnungsunternehmen.<sup>62</sup> Zwar besteht für die vorhandenen, kinderreichen Familien ein Nachholbedarf an großen Wohnungen, doch verursacht die ansteigende Zahl der Single-Haushalte eine Tendenz zur Haushaltsverkleinerungen.<sup>63</sup> Im Rahmen der Modernisierung muß versucht werden, durch bauliche Veränderungen eine gesunde Struktur des Wohnungsbestandes bezüglich der verschiedenen Ansprüche und Anforderungen zu erhalten bzw. zu entwickeln, um die soziale Erosion und das sog. *filtering-down*<sup>64</sup> einzudämmen.<sup>65</sup>

Zusammenfassend kann es also sinnvoll sein, Modernisierungsmaßnahmen staatlich zu fördern:

- Umfangreiche Sanierungsmaßnahmen können dazu führen, daß Gebäude, die heute unbewohnbar sind, dem Wohnungsmarkt kurzfristig wieder zugeführt werden.<sup>66</sup> Eine angemessene Förderung solcher Vorhaben würde den Kommunen die Möglichkeit verschaffen, die Wohnungsversorgung relativ schnell und erfahrungsgemäß auch kostengünstig zu verbessern.<sup>67</sup>
- Vielfach sind sanierungsbedürftige Gebäude als kulturhistorisch wertvolle Denkmäler einzustufen, die auch bei erwiesener Unwirtschaftlichkeit der Sanierungsmaßnahme im Interesse der Allgemeinheit erhalten werden sollen. Es ist daher empfehlenswert, entsprechende Sanierungsvorhaben durch staatliche Mittel zu unterstützen.<sup>68</sup>
- Manchmal ist der Wohnraum ganzer Stadtviertel sanierungsbedürftig. Infolge dieses Zustandes besteht die Gefahr, daß es dort zu starker sozialer Segregation kommt. Um eine solche Entwicklung zu vermeiden oder zu be-

---

<sup>61</sup> Vgl. *Wießner* (1990), S. 320.

<sup>62</sup> Vgl. hierzu *Großhans* (1994), S. 26.

<sup>63</sup> Vgl. *MSWV des Landes Brandenburg* (1994), S. 8.

<sup>64</sup> Wohnungen, die am Sockel der Qualitätspyramide stehen, werden zunächst von Mietern niedriger Einkommensklassen beansprucht, müssen dann aber abgerissen werden und fallen somit aus dem Bestand. Vgl. *Mühlich-Klinger* (1989), S. 10-12. Vgl. ausführlich zu dem Filtering-Down-Prozeß auch Kapitel B, Abschnitt II.1.c).

<sup>65</sup> Vgl. *Wießner* (1990), S. 319.

<sup>66</sup> Auf diese Weise lassen sich potentielle Reserven für den Wohnungsmarkt aktivieren. Vgl. *Eekhoff* (1990), S. 706.

<sup>67</sup> Vgl. *Frey* (1976), S. 74.

<sup>68</sup> Mit einer Förderung entschädigt der Staat die Besitzer für Kosten, die sie im Interesse der Gesellschaft auf sich nehmen (positive externe Effekte). Vgl. *Kronberger Kreis* (1990), S. 59.



enden, ist es erforderlich, den wohnlichen Standard der Gebäude zu heben. Viele Hausbesitzer scheuen diese Investitionen, weil sie fürchten, daß ihre Aktivitäten in ihrem Viertel Einzelfälle bleiben, und daß ihre Mieter nicht bereit sein werden, in einer Gegend mit negativen Image die durch die Investition notwendig gewordenen höheren Mieten zu zahlen. Auch in diesen Fällen wäre es ratsam, daß der Staat die Durchführung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen durch eine Anstoßförderung beschleunigt.<sup>69</sup>

Staatliche Förderungsmaßnahmen sollten eine Art Initialzündung auslösen, um eine umfassende Modernisierung der vom nachhaltigen Verfall bedrohten Bausubstanz auf privatwirtschaftlicher Basis einzuleiten.<sup>70</sup> Allerdings darf dieser Zusammenhang nicht so gedeutet werden, daß der Staat die alleinige Verantwortung für sämtliche Sanierungsvorhaben übernehmen sollte. In einer sozialen Wohnungsmarktwirtschaft kommt es vielmehr darauf an, auch das Modernisierungsgeschehen der Initiative privater Wirtschaftssubjekte und damit der Effizienz des Marktes zu überlassen. Die staatliche Hilfestellung sollte sich daher im wesentlichen auf die Übergangsphase beschränken und als reine Anstoßförderung mit dem Ziel der Erhaltung der vorhandenen Wohnsubstanz verstanden werden.

#### bb) Möglichkeiten der Modernisierungsförderung

Es gibt zwei Ansatzpunkte für die staatliche Unterstützung von privatwirtschaftlichen Sanierungsvorhaben. Zum einen haben die Kommunen die Möglichkeit, den Erneuerungsprozeß unabhängig von Einzelvorhaben durch organisatorische Hilfen vorzubereiten und später auch zu begleiten. Dabei sind folgende Aktivitäten denkbar:

- Die Gemeinde richtet Beratungsstellen für Sanierungsfragen ein.<sup>71</sup> Unerfahrene Hauseigentümer können hier bei der Auswahl von Sanierungsverfahren, Handwerkern oder Finanzierungsalternativen unterstützt werden. Außerdem können Modernisierungsgemeinschaften mehrerer benachbarter Hauseigentümer gebildet werden, um Kostenvorteile bei der Sanierung zu erzielen.
- Der Staat kann versuchen, die simultane Sanierung ganzer Straßenzüge bzw. Wohnviertel zu organisieren. Dadurch läßt sich unter Umständen

---

<sup>69</sup> Vgl. *Berndt* (1986), S. 21; vgl. auch Kapitel C, Abschnitt II.2.b)bb)(3).

<sup>70</sup> Vgl. *Rieke* (1990), S. 192; vgl. auch Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)aa)(3).

<sup>71</sup> Vgl. *Heuer* (1977), S. 172.

vermeiden, daß die Modernisierung einzelner Häuser an den negativen externen Effekten der qualitativ minderwertigen Umgebung scheitert.

- Ebenso ist es erstrebenswert, daß der Staat die Sanierungsaktivitäten der Hausbesitzer durch Verbesserungen des öffentlichen Wohnumfeldes begleitet.<sup>72</sup>
- Die Gemeinden könnten für Mieter von Gebäuden, die komplett saniert werden, in der Modernisierungsphase Ausweichwohnraum bereitstellen.<sup>73</sup> Auf diese Weise wäre es möglich, kostengünstige und zeitsparende Komplettsanierungen mit effizienten Methoden durchzuführen.

In Ergänzung zu den vorbereitenden Aufgaben hat die öffentliche Hand zum zweiten die Möglichkeit, Hauseigentümer durch Subventionen bei der Modernisierung ihrer Gebäude direkt zu unterstützen. Folgende Instrumente stehen dabei zur Wahl:

- Der Staat kann durch Bürgschaften Kredite absichern, mit denen Modernisierungsmaßnahmen finanziert werden sollen.<sup>74</sup> Auf diesem Weg läßt sich auf unkomplizierte Weise mit relativ geringen Kosten für die öffentliche Hand ein erhebliches Finanzierungspotential für die Wiederherstellung des privaten Wohnungsbestandes erschließen. Zinsgünstige Modernisierungskredite der öffentlichen Hand stellen aufgrund des damit verbundenen Mittelabflusses eine höhere Belastung für den Staatshaushalt dar.
- Für die Sanierung denkmalgeschützter Gebäude bietet es sich an, steuerfreie Aufwendungszuschüsse des Staates zu gewähren.<sup>75</sup>
- Mieter, die in Eigeninitiative ihre Wohnungen modernisieren wollen, sollten vom Staat unterstützt werden. Einerseits könnte dies durch das Angebot von Beratungsmaßnahmen erfolgen, andererseits durch Bausparförderung und zinsgünstige Darlehen.<sup>76</sup>

Um eine hohe Effizienz bei der Modernisierungsförderung zu erzielen, ist es empfehlenswert, einige Kriterien für die Vergabe von Fördermitteln festzu-

---

<sup>72</sup> Beispielsweise durch die Neugestaltung von Plätzen und Straßen, Schaffung von Grünzonen, Verkehrsberuhigung oder besserer Anbindung des Viertels an den öffentlichen Nahverkehr. Vgl. z.B. *Schneider* (1984), S. 49.

<sup>73</sup> Dabei könnte beispielsweise auf kommunale Wohnungsbestände oder auf aktuell nicht genutzte Belegungsrechte zurückgegriffen werden.

<sup>74</sup> Vgl. *Viehweger* (1990), S. 552.

<sup>75</sup> Die staatlichen Zuschüsse können hierbei als Preis aufgefaßt werden, den die Gesellschaft für die Erhaltung kulturhistorisch wertvoller Gebäude an die Hausbesitzer zu entrichten hat. Vgl. *Schneider* (1984), S. 50.

<sup>76</sup> Vgl. *Rieke* (1990), S. 192.

legen. Dabei sollten Merkmale der Eigentümer sowie Eigenschaften der sanierten Gebäude berücksichtigt werden.<sup>77</sup> Durch die Prüfung dieser Kriterien sollte sichergestellt werden, daß durch den Staat weder Bagatellmaßnahmen noch Luxusmodernisierungen unterstützt werden. Gefördert werden sollten in erster Linie Sanierungsvorhaben, durch die die am schlechtesten ausgestatteten Wohnungen auf ein mittleres Qualitätsniveau gebracht werden.<sup>78</sup> Auf diese Weise kann derjenige Wohnraum für den Wohnungsmarkt erhalten bleiben, der ohne Sanierungsmaßnahmen durch zunehmenden Verfall kurzfristig aus dem Wohnungsmarkt ausscheiden würde. Außerdem kommen die Förderungsmaßnahmen dadurch letztlich den sozial schwächsten Teilnehmern des Wohnungsmarktes zugute.<sup>79</sup>

Fragwürdig ist, ob der Staat von den Hauseigentümern Gegenleistungen für die Subventionen fordern sollte, beispielsweise durch den Gemeinden zu gewährende Belegungsrechte in dem modernisierten Bestand. Argumente gegen diese Vorgehensweise vor dem Hintergrund, daß für die Wohnungszwangswirtschaft die Förderung als eine Art Entschädigung zu verstehen ist, und daß die Hausbesitzer während der planwirtschaftlichen Phase durch die staatlich verordnete Unwirtschaftlichkeit der Wohnhäuser daran gehindert wurden, ihre Gebäude regelmäßig instandzuhalten,<sup>80</sup> sind abzulehnen. Kommunen sollten sich im wesentlichen aus zwei Gründen Belegungsrechte einräumen lassen:

1. Das Ziel, Wohnungen an einkommensschwache und auch bei Zahlung von Wohngeld am Wohnungsmarkt benachteiligte Haushalte vergeben zu können, ist bei der Verwendung von Belegungsrechten ungleich billiger als der Bau von Sozialwohnungen.<sup>81</sup> Die auf diese Weise eingesparten Mittel können ein mehrfaches an Förderungswirkung erzielen, wenn die Mittel zur

---

<sup>77</sup> Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Antragstellers bzw. Baualter, Art und Ausstattung des Gebäudes. Vgl. *Fey* (1976), S. 77.

<sup>78</sup> Siehe hierzu ausführlich *Eekhoff* (1977), S. 97-100; vgl. auch Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)aa)(3).

<sup>79</sup> In höheren Qualitätssegmenten sollte der Staat dagegen keine Aktivitäten zur Modernisierungsförderung ergreifen, da unterlassene Modernisierungen hier nicht dazu führen, daß die Wohnungen in absehbarer Zeit unbewohnbar werden.

<sup>80</sup> Vgl. *Behrendt* (1992), S. 192.

<sup>81</sup> Vgl. zur Ineffizienz des sozialen Wohnungsbaus Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)aa)(6). Kommunalen Wohnungsunternehmen gehört im Durchschnitt aller ost-deutschen Gemeinden rd. die Hälfte des Mietwohnungsbestandes. Daher kann es für die Gemeinden keine unüberwindbare Herausforderung darstellen, aus diesem Bestand die benötigten Wohnungen auszuwählen.

Förderung des Eigenheimbaus oder im steuerbegünstigten Wohnungsbau eingesetzt werden.<sup>82</sup>

2. Belegungsbindungen für bestimmte benachteiligte Zielgruppen bilden einen nachhaltigen Mieterschutz gegen evtl. unbillige Härten bei einer breitangelegten Privatisierung von Mietwohnungsbeständen. Belegungsrechte können so - als eine Form der oben diskutierten Nutzungsbeschränkungen - die sozialpolitische Brisanz einzelner Privatisierungsobjekte mindern. Eine breite Streuung von Belegungsrechten ist ein wirksames Mittel gegen weitverbreitete „Ausverkaufsfänge“ der Bürger in den neuen Bundesländern.

Auf diese Weise könnte ein zusätzlicher Anreiz gegeben werden, die Modernisierung der Gebäude vorwiegend ohne staatliche Subventionen zu finanzieren. Allerdings sollte nicht übersehen werden, daß derartige Eigentumsbindungen den Ertragswert von Wohnobjekten mindern, und insofern ein Privatisierungshindernis darstellen können.

#### cc) Überblick über die Modernisierungstätigkeit in den neuen Bundesländern

##### *(1) Arten der Modernisierungstätigkeit*

Die Wohnungsunternehmen sind gegenüber den privaten Eigentümern an Wohnungen aufgrund der zahlenmäßig größeren Wohnungsbestände gezwungen, umfassendere Konzepte und Vorgehensweisen unter Berücksichtigung städtebaulicher Aspekte zu erarbeiten und durchzusetzen. Um vor allem die Wirtschaftlichkeit von Modernisierungen gewährleisten zu können, werden nach den durchgeführten Modernisierungen die Mieten erhöht. Um die Mieten sozialverträglich zu gestalten, sollte die Modernisierung durch Mieterbefragungen bedarfsorientiert geplant und durchgeführt werden.

Um den Anforderungen einer Mieterhöhung einerseits und dem erforderlichen Modernisierungsaufwand andererseits entsprechen zu können, bieten sich verschiedene Strategien an:

---

<sup>82</sup> Die Tatsache, daß dem Bau von Sozialwohnungen trotz der seit langem bekannten Mängel von nahezu allen politischen Parteien hohe Priorität beigemessen wird, hat ihren Grund offenbar darin, daß Politiker den Sozialwohnungsbau gern als besonders soziale Tat und als ihren Verdienst darstellen und verschweigen, daß ein Mehrfaches an sozialen Wohltaten finanziert werden könnte, wenn sich die Wohnungspolitik bewährter billigerer Instrumente bediente. Vgl. hierzu Kapitel C, den Abschnitt III.2 Positive Theorie des Staatsversagens und die Public Choice-Theorie zur Übertragung der institutionenökonomischen Ansätze auf die Theorie des Staatsversagens (Abschnitt III.3).

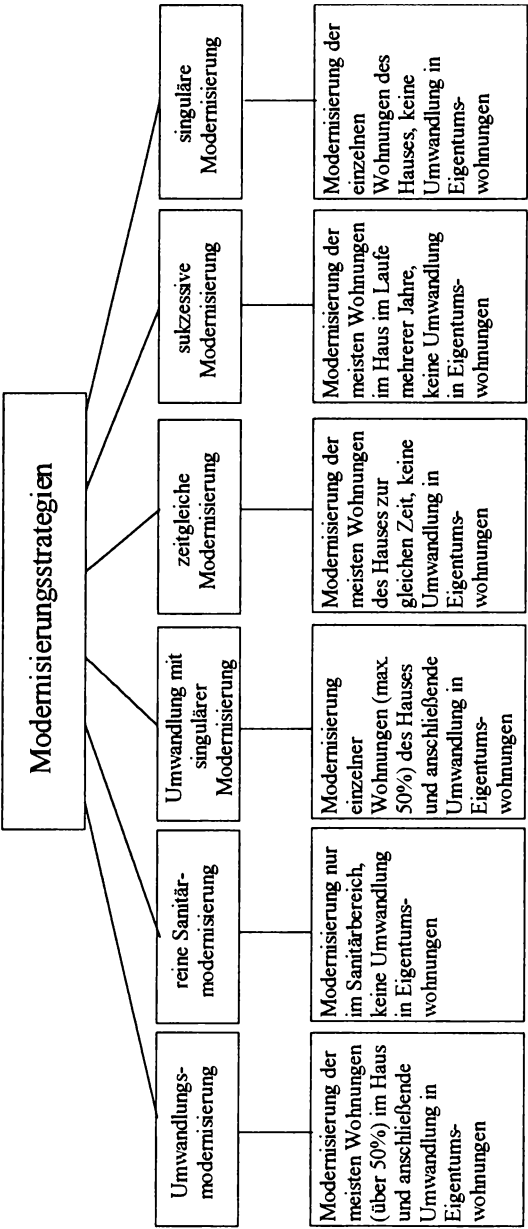


Abb. 39: Modernisierungsstrategien privater Eigentümer von Mehrfamilienhäusern

- Teilbereichs-Modernisierungen, bei denen nur einzelne Maßnahmen zur Verbesserung durchgeführt und andere zur späteren Realisierung vorbereitet werden;
- Modernisierungen mit bescheideneren technischen Standards und Ausstattungsqualitäten;
- altbaubezogene Modernisierungen, bei denen verwendbare Elemente und Bauteile ergänzt und aufgearbeitet werden und
- Modernisierungen unter Mobilisierung von handwerklicher Mieterselbsthilfe.<sup>83</sup>

Die Strategien der privaten Eigentümer von Mehrfamilienhäusern bei der Modernisierung unterscheiden sich von denen der Wohnungsunternehmen, obwohl auch Überschneidungen zu erkennen sind.

Die in der Abb. 39 dargestellte Umgestaltung bzw. Modernisierung des Wohnungsbestandes dieses Teils des Wohnungsmarktes durch die verschiedenen Strategien<sup>84</sup> zieht differenzierte Konsequenzen für die betroffenen Bürger und für den Wohnungsmarkt nach sich. So bietet der alte Wohnungsbestand der privaten Eigentümer nach der Modernisierung große, für zahlungskräftige Nachfrager attraktive Wohnungen.

## *(2) Umfang der Modernisierungen*

### *(a) Technischer Umfang der Modernisierungen*

Sowohl für den Neubau als auch für die Modernisierung von Wohnraum müssen technische Vorschriften und Standards eingehalten werden. Da aber eine Angleichung des Wohnungsbestandes der neuen Bundesländer an den westlichen Standard nicht zu finanzieren ist, wird das Instrumentarium des Bestandsschutzes in Anspruch genommen. Dieses Instrumentarium erlaubt es, bei bestehenden Gebäuden auch von den aktuellen Standards abweichende Zustände zu tolerieren. Der bauaufsichtliche Aspekt der sicheren Benutzbarkeit der Gebäude und die geltenden Neubauforderungen bei der Erneuerung oder durchgreifenden Instandsetzung einzelner Bauteile werden bei der Tolerierung ausgenommen. Die Herabsetzung des Standards bei der Wohnungsmodernisierung ermöglicht es, auf der ökonomischen Seite der Modernisierungen die

<sup>83</sup> Vgl. *GdW* (1994), S. 14.

<sup>84</sup> Vgl. *Wießner* (1990), S. 308-310.

Kosten in einem überschaubaren und sozial verträglichen Rahmen zu halten.<sup>85</sup> Den unteren Standard für neuzeitliche Wohnverhältnisse bilden die Mindestausstattungsmerkmale für den öffentlich geförderten Wohnungsbau im § 40 des II. Wohnungsbaugesetzes.<sup>86</sup> Weitere Maßstäbe für den Wohnungsstandard, die auch auf die Modernisierung übertragbar sind, stellen im wesentlichen nachstehende Normen, Vorschriften und Richtlinien dar:

- DIN 18011 - Stellflächen, Abstände und Bewegungsflächen im Wohnungsbau,
- DIN 18022 - Planungsgrundlagen für den Wohnungsbau (Küche, Bad, WC, Hausarbeitsraum),
- Förderungs- und Finanzierungsbestimmungen der Länder für den sozialen Wohnungsbau,
- Rationalisierungskatalog des BMBau, Bau- und Wohnforschung, 1974.<sup>87</sup>

#### (b) Mengenmäßiger und finanzieller Umfang

Zur Angleichung der Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern an den Standard der alten Bundesländer beziffert der Hauptverband der deutschen Bauindustrie in einer Studie von 1993 den Baubedarf bis zum Jahr 2005 auf rd. 2.400 Milliarden DM. Dabei entfallen auf den Bereich Wohnen rd. 1.008 Milliarden DM.<sup>88</sup> Zur Angleichung des Wohnungsstandards des Wohnungsbestandes in den neuen Bundesländern an den Standard West von 1990 müssen im Durchschnitt 80.000 DM pro Wohnung investiert werden. Allein für die Wohnungsbestände der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungs-

---

<sup>85</sup> Vgl. *Braunmüller/Meisel* (1994), S. 173.

<sup>86</sup> In dem § 40 des II. Wohnungsbaugesetzes sind folgende Merkmale verankert: - Wohnungsabschluß mit Vorraum in der Wohnung, - Kochraum mit ausreichenden Entlüftungsmöglichkeiten, Wasserzapfstelle und Spülbecken, Anschlußmöglichkeiten für einen Gas- oder Elektroherd, - neuzeitliche sanitäre Anlagen in der Wohnung, - eingerichtetes Bad oder eingerichtete Dusche sowie Waschbecken, - ausreichender Abstellraum auch innerhalb der Wohnung, - Anschlußmöglichkeiten für Ofen oder gleichwertiges Heizgerät für mindestens je einen Wohn- oder Schlafraum außer der Küche, - elektrischer Brennstellenanschluß in jedem Zimmer, in Küche, Wohn- und Schlafräumen außerdem mindestens je eine Steckdose, - ausreichender Keller oder entsprechender Ersatzraum, - zur Mitbenutzung Wasch- und Trockenraum sowie Abstellraum für Kinderwagen und Fahrräder.

<sup>87</sup> Vgl. *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen* (1985), S. 17.

<sup>88</sup> Vgl. *Wohnungswirtschaftliche Informationen* (1993), S. 7.



unternehmen (ca. 3,5 Millionen Wohnungen) ergibt dies ein Investitionsvolumen von rd. 300 Milliarden DM in den nächsten acht bis zehn Jahren.<sup>89</sup> Es ist kaum möglich die genaue Anzahl von modernisierungsbedürftigen Wohnungen zu nennen. Die wohnungsbezogenen Daten eines sozio-ökonomischen Panels (SOEP) einer repräsentativen Längsschnittuntersuchung privater Haushalte lassen einen Versuch einer Auswertung zu, wobei zu beachten ist, daß die Angaben/Bewertungen der Eigentümer und Haushaltsvorstände über den Zustand der Wohnung bzw. des Gebäudes nicht objektiv sind (vgl. hierzu auch Tab. 13).

*Tabelle 13*  
**Renovierungsbedürftigkeit der Wohngebäude in den neuen Bundesländern**  
(Anteile der in % an allen Wohngebäuden im Jahr)

	Gebäudezustand								
	gut			teilweise renovierungsbedürftig			ganz renovierungsbedürftig bzw. abbruchreif		
	Alle Haushalte	Hauptmieter	Eigentümer	Alle Haushalte	Hauptmieter	Eigentümer	Alle Haushalte	Hauptmieter	Eigentümer
1990	46	40	62	28	31	19	26	29	19
1991	35	28	52	50	53	42	15	19	6
1992	31	23	50	53	57	45	16	20	5
1993	29	22	49	53	56	45	18	22	6
1994	31	23	53	51	56	41	18	21	6

Quelle: Frick, J./ Lahmann, H. 1994, S. 181.

Bei den bereits durchgeführten Modernisierungsarbeiten wird besonders deutlich, daß private Eigentümer von Wohnungen und Gebäuden Anfang der 90er Jahre in weitaus größerem Umfang die Qualität der vermieteten Wohnungen erhöht haben als die kommunalen und die genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen. Bis 1994 wurden etwa 22 % der Wohnungen des kommunalen Wohnungsbestandes und etwa 46 % der Wohnungen des privaten Wohnungsbestandes modernisiert.<sup>90</sup> Gründe dafür waren einerseits die klaren Eigentumsverhältnisse bei privaten Eigentümern von Wohnungsbeständen und andererseits, vor allen Dingen bei den selbstnutzenden Wohnungseigentümern, die besseren Eigentumsverhältnisse, die nicht an die geringen Mieten

<sup>89</sup> Vgl. *GdW* (1993), S. 12.

<sup>90</sup> Vgl. *Frick/Lahmann* (1994), S. 182

gebunden waren, wie es bei den Wohnungsunternehmen noch immer der Fall ist.<sup>91</sup> Weiterhin auffällig ist, daß die Modernisierungen sowohl bei den Wohnungsunternehmen als auch bei den privaten Eigentümern verstärkt auf die Heizungserneuerung und das Erstellen von Wärmedämmungssystemen konzentriert werden.<sup>92</sup> Diese Investitionen haben nicht nur einen positiven Einfluß auf die Senkung der Betriebskosten, sondern tragen auch zur Verbesserung der Umweltsituation bei.<sup>93</sup> Der größte Teil der Modernisierungen erfolgte unter Inanspruchnahme von Fördermitteln zur Wohnraummodernisierung vom Bund und von den Ländern.<sup>94</sup> Die Kreditanstalt für Wiederaufbau hatte bis Ende 1995 über 42 Mrd. DM zugesagt, mit deren Hilfe an rd. 2,5 Millionen Wohneinheiten Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, das betrifft etwa 37 % des Gesamtwohnungsbestandes, in den neuen Bundesländern durchgeführt werden konnten (Vgl. hierzu Abb. 40 ).

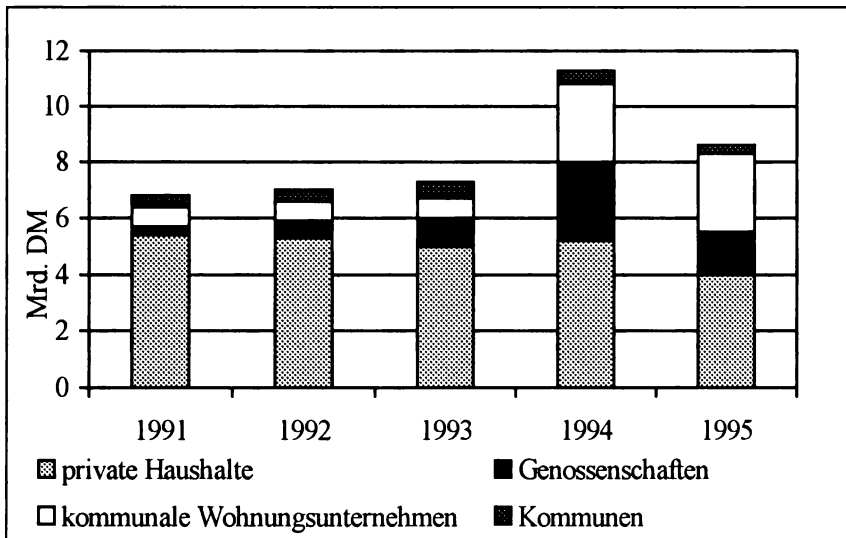


Abb. 40: Zusagen des KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramms

Quelle: Leinberger, D. 1996, S. 171.

<sup>91</sup> Vgl. *Frick/Lahmann* (1994), S. 184

<sup>92</sup> Vgl. *Osenberg* (1994), S. 668.

<sup>93</sup> Das Bundesbauministerium schätzt, daß der Kohlendioxidausstoß in den neuen Bundesländern durch die Modernisierungsmaßnahmen um 2,7 Millionen Tonnen pro Jahr gesenkt werden konnte. Vgl. *Leinberger* (1996), S. 170.

<sup>94</sup> Vgl. zu den ausführlicheren Betrachtungen der Finanzierungsmöglichkeiten von Wohnungsmodernisierungen den nächsten Abschnitt II.1.b)ee) in diesem Kapitel E.

In diesem Volumen enthalten sind etwa 700.000 Wohnungen, die sich in industriell gefertigten Wohngebäuden befinden und über das besondere Förderprogramm für die Modernisierung von Plattenbauten modernisiert wurden.<sup>95</sup>

Die Investitionen in Form von Modernisierungen lagen im Jahr 1995 bei etwa 25.000 DM je Wohnung.<sup>96</sup> Im Vergleich zu 1991 (rd. 7.400 DM je Wohnung) und 1992 (rd. 9.800 DM je Wohnung)<sup>97</sup> ist der Modernisierungsaufwand sehr gesteigert worden. Jedoch ist diese Investition je Wohnung noch weit entfernt von den benötigten 80.000 DM je Wohnung, die notwendig sind, um den westlichen Standard von 1990 zu erreichen. Vor allem bei den privaten Eigentümern von Wohnungen werden etwa doppelt so viel Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt als gefördert werden.<sup>98</sup>

### (c) Mietermodernisierung

Da die Mieter ein starkes Interesse an einer raschen Verbesserung ihrer Wohnverhältnisse haben, warten sie nicht in jedem Fall darauf, bis dies durch die Vermieter bzw. Eigentümer geschieht.<sup>99</sup> Die Rangfolge der als notwendig erachteten Modernisierungsmaßnahmen unterscheidet sich deutlich zwischen dem Mieter und dem Eigentümer der Wohnung.<sup>100</sup> Die Maßnahmen der Mietermodernisierung führen zu großen Teilen nicht zu neuen Ausstattungsmerkmalen.<sup>101</sup> Nicht ganz die Hälfte dieser Maßnahmen (44 %) verursacht Kosten bis zu 1.000 DM je Wohnung und können somit in die Rubrik Schönheitsreparaturen eingestuft werden.<sup>102</sup> Der andere Teil dieser Maßnahmen ver-

---

<sup>95</sup> Vgl. *Leinberger* (1996), S. 170.

<sup>96</sup> Vgl. *Leinberger* (1996), S. 170.

<sup>97</sup> Vgl. *GdW* (1994), S. 13.

<sup>98</sup> Diese nicht geförderten Maßnahmen sind schwer zu erfassen und werden kaum in den geführten Statistiken, die meist auf den vergebenen Förderungen beruhen, berücksichtigt. Vgl. *Kelle* (1994), S. 894.

<sup>99</sup> Vgl. *Müller* (1992), S. 44.

<sup>100</sup> Vgl. hierzu *Bechthold* (1992), S. 240-242.

<sup>101</sup> Die Mieter sehen vor allem folgende Maßnahmen als wichtig an, und führen sie meistens auf eigene Kosten durch: 1) Modernisierung von Bad und WC, 2) Erneuerung der Fußböden, der Wände und der Decken, 3) Austausch der Fenster. Vgl. *Kelle* (1994), S. 895-897.

<sup>102</sup> Die Mietermodernisierung hängt auch von der Erwerbstätigkeit der Mieter und vom Haushaltseinkommen ab. Erwerbstätige und höhere Einkommensgruppen investieren mehr und häufiger; jüngere und größere Haushalte sind aktiver als ältere und kleinere. Vgl. *Kelle* (1994), S. 896.

ursacht durchschnittlich Kosten von etwa 3.800 DM je Wohnung und kann somit als Modernisierungsmaßnahme bezeichnet werden.

#### dd) Finanzierungsmöglichkeiten

Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen müssen sich in der Art und in dem Umfang am zur Verfügung stehenden Kapital orientieren.

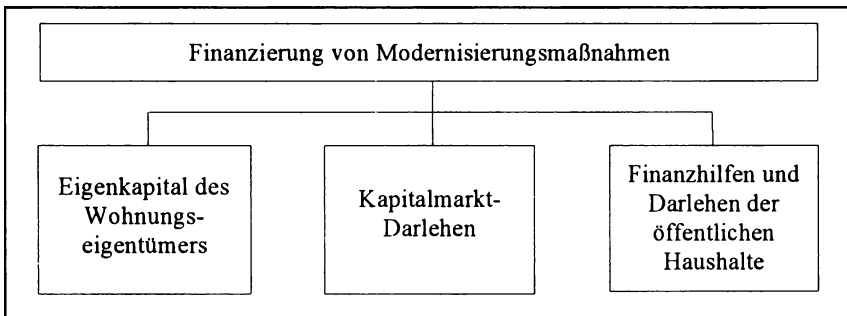


Abb. 41: Finanzierungsmöglichkeiten von Modernisierungsmaßnahmen

Quelle: MSWV des Landes Brandenburg 1992, S. 125.

Bei den Modernisierungsmaßnahmen ist auf der Grundlage einer möglichen Finanzierung eine sinnvolle Synthese aus der Dringlichkeit der Schadensbeseitigung, der Wirtschaftlichkeit und der Sozialverträglichkeit der geplanten Maßnahmen zu bestimmen.<sup>103</sup> Grundsätzlich läßt sich die Finanzierung in drei mögliche Finanzierungsquellen einteilen (siehe Abb. 41).

Als Beispiel zeigt Tab. 14 eine Übersicht zur Zusammensetzung der Finanzierung von Modernisierungsmaßnahmen bei kommunalen Wohnungsunternehmen in den neuen Bundesländern.

<sup>103</sup> Vgl. *MSWV des Landes Brandenburg* (1992), S. 125.

Tabelle 14

**Zusammensetzung der Finanzierung von Modernisierungsmaßnahmen -  
bei kommunalen Wohnungsunternehmen der neuen Bundesländer  
(Stand 31.12.1992)**

Länder	Anteile der Mittel			Gesamt
	Förderungen	Kapitalmarkt	Eigenmittel	
Sachsen	42,3 %	24,7 %	33,0 %	100,0 %
Thüringen	44,5 %	23,3 %	32,2 %	100,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	49,8 %	26,6 %	23,6 %	100,0 %
Sachsenanhalt	39,2 %	14,1 %	46,7 %	100,0 %
Brandenburg	68,2 %	12,0 %	19,8 %	100,0 %
Berlin (Ost)	61,3 %	5,9 %	32,8 %	100,0 %
Gesamt	49,2 %	19,0 %	31,8 %	100,0 %

Quelle: Gesamtverband der Wohnungswirtschaft 1992; entnommen aus Bärsch (1993), S. 680.

### (a) Eigenkapital

Voraussetzung für die Finanzierung der Modernisierungsmaßnahmen aus Eigenmitteln ist, daß die Wohnungseigentümer aus den Mieteinnahmen diese Eigenmittel bereits erwirtschaftet haben. Die Wohnungsunternehmen und die privaten Eigentümer von Mehrfamilienhäusern besitzen aber kaum Eigenkapital. Die Möglichkeit, dieses kurz- oder mittelfristig zu bilden, ist bei den derzeitigen Mieten und dem Zustand der Wohnungen äußerst begrenzt. Die Mieteinnahmen und das bescheiden angesammelte Eigenkapital werden benötigt für:

- unbedingt erforderliche Instandsetzungen zur Sicherung der Bewohnbarkeit des Wohnungsbestandes,
- die teilweise Wiedernutzung von Wohnungsleerständen,
- die dringendste Abwendung von Mieterprotesten über das Mißverhältnis steigender Mieten und nicht adäquatem Wohnwert und

- die Ergänzungsfinanzierung bzw. zum erforderlichen Eigenkapitalbetrag zu öffentlich geförderten Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen.<sup>104</sup>

Die einzige Möglichkeit der Eigenkapitalbereitstellung ist die Erhöhung der Gesellschafter- und Genossenschaftlereinlagen, der Verkauf von Wohnungen aus dem Verwaltungsbestand, das Aufsparen aus der Instandhaltungsumlage und Mietüberschüsse. Jedoch sind diese Möglichkeiten der Eigenkapitalansammlung stark begrenzt und werden oft überschätzt.<sup>105</sup> Die so verfügbaren Eigenmittel sind absolut nicht ausreichend, um die Modernisierungsaufgaben im Wohnungsbestand zu lösen.<sup>106</sup>

### (b) Kapitalmarktdarlehen

Die Möglichkeit der Finanzierung der Modernisierungsmaßnahmen über den Kapitalmarkt wird für private Eigentümer von Mehrfamilienhäusern und Wohnungsunternehmen zunehmend interessanter, da den Wohnungseigentümern mehr beleihungsfähiger Grund und Boden, als Hauptvoraussetzung für die Aufnahme von Kapitalmarktdarlehen, zur Verfügung steht.<sup>107</sup> Als Alternative bei noch nicht geklärten Eigentumsverhältnissen bieten sich städtische Bürgschaften in Ermangelung dinglicher Sicherheiten an.<sup>108</sup> Der Kapitaldienst bei Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen verbleibt aufgrund des Gebotes von sozialverträglichem Verhalten, das eine extensive Mietsteigerung infolge von Modernisierungen verbietet, beim Wohnungseigentümer. Aufgrund der Sicherung der Unternehmensrentabilität kann demzufolge nur soviel Darlehen aufgenommen werden, wie es die Unternehmenslage in Bezug auf den Kapitaldienst erlaubt. So halten sich die Anteile der Kapitalmarktdarlehen an der gesamten Finanzierung in engen Grenzen. Jedoch ist diese Finanzierungsart, mittel- und langfristig betrachtet, unabdingbar.<sup>109</sup>

---

<sup>104</sup> Vgl. *MSWV des Landes Brandenburg* (1994), S. 151.

<sup>105</sup> Vgl. *MSWV des Landes Brandenburg* (1994), S. 125.

<sup>106</sup> Vgl. *MSWV des Landes Brandenburg* (1994), S. 152.

<sup>107</sup> Ein Beispiel der anteiligen Inanspruchnahme von Kapitalmarktdarlehen an der Finanzierung von Modernisierungsmaßnahmen bei kommunalen Wohnungsunternehmen findet sich in Tabelle 15.

<sup>108</sup> Jedoch ist der Erhalt solcher Bürgschaften beinahe ausgeschlossen, da die Kommunen ihr Verschuldungslimit i.d.R. erreicht haben. Vgl. *MSWV des Landes Brandenburg* (1994), S. 151.

<sup>109</sup> Vgl. *MSWV des Landes Brandenburg* (1994), S. 150-152.

## (c) Finanzhilfen und Darlehen der öffentlichen Haushalte

Einen Überblick über die öffentlichen Finanzhilfen und Förderprogramme, die die finanzielle Stütze der Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen des Wohnungsbestandes darstellt gibt die Abb. 42.<sup>110</sup>

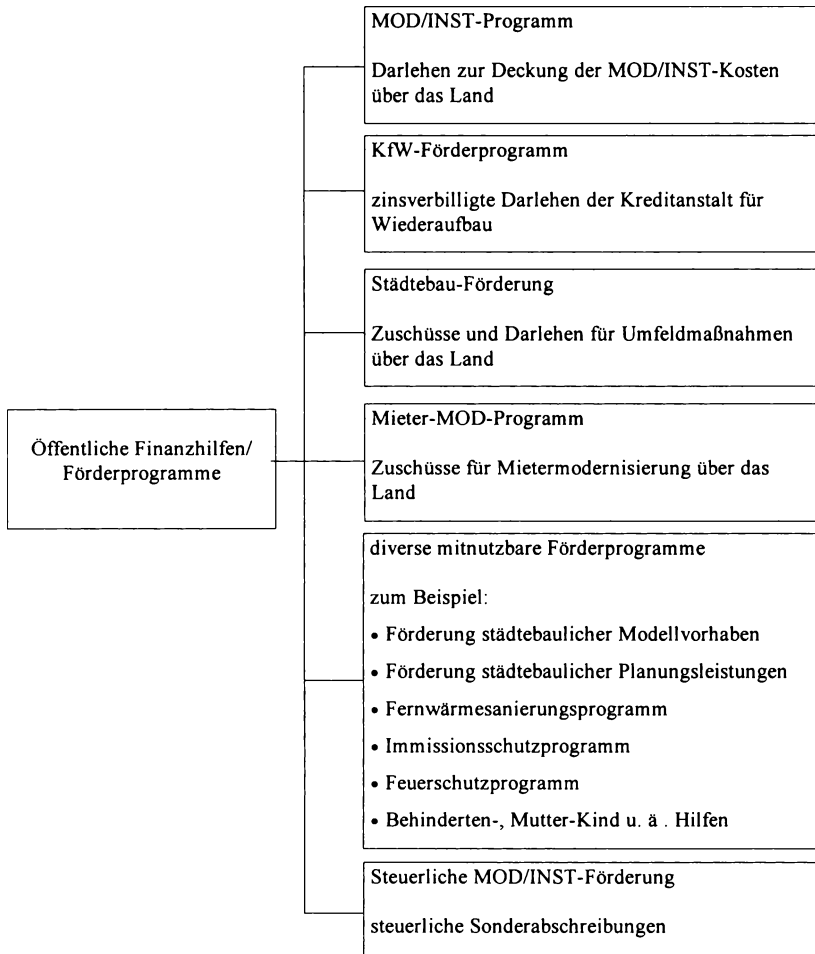


Abb. 42: Überblick über die öffentlichen Finanzhilfen und Förderprogramme

Quelle: MSWV des Landes Brandenburg 1992, S. 132.

<sup>110</sup> Vgl. über die Zusammensetzung der Finanzierung der Modernisierungsmaßnahmen am Wohnungsbestand in den neuen Bundesländern auch die Tabelle 14.



Im allgemeinen sind in der Praxis zwei Förderwege äußerst interessant. Das sind zum einen die Modernisierungs- und Instandsetzungsrichtlinien der Länder und zum anderen das KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm.

Beim KfW-Förderprogramm beträgt der Kredithöchstbetrag 500 DM/m<sup>2</sup> Wohnfläche. Der Zinssatz ist gegenüber dem Kapitalmarktzins gesenkt. Eine nochmalige spezielle Zinssetzung erfolgt in einem Sonderprogramm für die Modernisierung von Plattenbauten.<sup>111</sup> Ab dem elften Darlehensjahr sind allerdings die Kapitalmarktzinsen zu zahlen. Die Laufzeit des Darlehens beträgt in der Regel 25 Jahre und ist in den ersten fünf Jahren tilgungsfrei.<sup>112</sup>

Die KfW-Fördermittel sind trotz deren entscheidenden Beitrags an der Sanierung des Wohnungsbestandes nicht ausreichend. Jedoch können diese Mittel durch die Zinsverbilligung primär für die Instandsetzung in Anspruch genommen werden. Bei einer umfassend genutzten Finanzierung von Modernisierungsmaßnahmen durch KfW-Mittel sollten langfristige Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt werden, um Liquiditätsengpässe zu erkennen und zu vermeiden.<sup>113</sup>

1993 wurde das Kumulierungsverbot des KfW-Programms aufgehoben, und so bietet sich dieses Programm als Grundförderung an und kann durch Modernisierungs- und Instandsetzungsförderungen der Länder ergänzt bzw. aufgestockt werden.<sup>114</sup> Bei allen möglichen Kumulierungsvarianten von Finanzierungsmitteln, wobei zur Zeit aufgrund der günstigen Zinslage die Kombination aus KfW- und Landesförderung der erstrebenswerte Förderweg ist, muß grundsätzlich ein Finanzierungsplan aufgestellt und eine detaillierte Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt werden, um eine optimale und umfangreiche Finanzierung von Wohnungsmodernisierungen gewährleisten zu können.<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup> Der Zinssatz beträgt derzeit für den normalen Programnteil nominal 4,75 % p.a. und für die Sonderförderung „Plattenbauten“ 3,75 % p. a. Vgl. *GdW* (1997), S. 7.

<sup>112</sup> Wurden fünf tilgungsfreie Anlaufjahre gewählt, beträgt die Tilgung ab dem sechsten Jahr 5 % p.a., wurde mit der Tilgung bereits ab dem ersten Jahr begonnen, sind es 4 % p. a. Vgl. *GdW* (1997), S. 7.

<sup>113</sup> Vgl. *MSWV des Landes Brandenburg* (1994), S. 150.

<sup>114</sup> Die Förderprogramme der einzelnen neuen Bundesländer unterscheiden sich hinsichtlich der Höhe, der Art und der Voraussetzung voneinander. Vgl. hierzu ausführlich *Heinze* (1995), S. 883-918. Für Brandenburg siehe die *Förderung der Investitionsbank des Landes Brandenburg* für das Jahr 1995.

<sup>115</sup> Vgl. *MSWV des Landes Brandenburg* (1994), S. 130-134.

## ee) Analyse der Modernisierungstätigkeit in den neuen Bundesländern

Die Wohnungsmodernisierung in den neuen Bundesländern profitierte und profitiert von den Förderprogrammen des Bundes und der Länder. Die Modernisierungsförderung zeigt sowohl bei den privaten Eigentümern von Wohnraum als auch bei den genossenschaftlichen und kommunalen Wohnungsunternehmen eine hohe Akzeptanz und löste eine Vielzahl von Modernisierungsmaßnahmen aus. Der Anschubeffekt zur Verbesserung des Wohnungsbestandes und der Lebensbedingungen in den neuen Bundesländern wurde erreicht.<sup>116</sup> Anfang der 90er Jahre wurden überwiegend Ein- und Zweifamilienhäuser modernisiert.<sup>117</sup> Vor allem bei privaten Eigentümern von Mehrfamilienhäusern hängt die Akzeptanz und die Inanspruchnahme von Fördermitteln zur Wohnungsmodernisierung von der meist damit verbundenen Mietpreis- und Belegungsbindung zusammen. Denn wie jede andere wohnungswirtschaftliche Investition wird auch die Entscheidung für Modernisierungsmaßnahmen in erster Linie von den Renditeerwartungen der Initiatoren beeinflusst. In diesem Zusammenhang spielt das Mietrecht eine entscheidende Rolle. Das gilt auch dann, wenn der Staat die Renditen durch Fördermaßnahmen gezielt erhöht. Die Finanzierung der nötigen Bauinvestitionen sollte hauptsächlich aus vorhandenen Mieteinnahmen finanziert werden. Diese reichen aber trotz der in der Vergangenheit vorgenommenen Mieterhöhungen nicht aus, um in absehbarer Zeit die erforderlichen Maßnahmen zu finanzieren. Auch das am 11.6.1995 in Kraft getretene Mietenüberleitungsgesetz hat daran nichts geändert.<sup>118</sup> Das Auslaufen des Mietenüberleitungsgesetzes sollte genutzt werden, notwendige Voraussetzungen zu schaffen, damit ab dem 1.1.1998 die Regelungen des Miethöhegesetzes uneingeschränkt gelten können.<sup>119</sup> Auf diese Weise lassen sich Renditen nur auf einen begrenzten Zeitraum positiv beeinflussen. Das Investitionskalkül ist aber in der Regel langfristig orientiert, so daß das Mietrecht trotz der Förderung eine wichtige Rolle bei einer Modernisierungsentscheidung spielt.

Voraussetzung für eine Mieterhöhung durch Umlage der Modernisierungskosten ist die ordnungsgemäße Durchführung des Mieterhöhungsverfahrens. Die Grundlage bildet das Gesetz zur Regelung der Miethöhe (MHG). Die

---

<sup>116</sup> Vgl. *Gerlach/Streit* (1993), S. 513.

<sup>117</sup> Vgl. ebenda S. 514.

<sup>118</sup> Die Anhebung der Mieten im Bestand um durchschnittlich 0,65 DM pro qm Wohnfläche stehen Zins- und Tilgungsleistungen für wohnungswirtschaftliche Alt-schulden von durchschnittlich 1,20 DM pro qm gegenüber. Vgl. *GdW* (1995), S. 98; vgl. auch Kapitel D, Abschnitt III.2.i).

<sup>119</sup> Vgl. in diesem Kapitel den Abschnitt II.1.b)aa).

Formvorschriften für die Durchführung einer Mieterhöhung bei Modernisierungsmaßnahmen gelten für den gesamten Wohnungsbestand, der bis zum 3.10.1990 in den neuen Bundesländern errichtet worden ist.<sup>120</sup> Ausgangspunkt jeder Miet- und Umlageberechnung ist die Ermittlung der Grundmiete. Der Vermieter kann gemäß § 3 Abs. 1 des „Gesetzes zur Regelung der Miethöhe“ (MHG) eine Erhöhung der jährlichen Miete um 11 % der aufgewendeten Kosten verlangen, die infolge von Modernisierungsmaßnahmen oder Maßnahmen aufgrund von Umständen, die der Vermieter nicht zu vertreten hat, entstanden sind.<sup>121</sup> Umlagefähig sind nur die Kosten der Modernisierung, nicht aber die Kosten von Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen. Wenn allerdings die Instandsetzungsmaßnahmen durch Modernisierungsmaßnahmen verursacht worden sind, dann können die Kosten der Instandsetzungsmaßnahmen zu den Modernisierungskosten gezählt werden.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Das entspricht grundsätzlich dem gesamten Wohnraum, auf den die 1. und die 2. Grundmietenverordnung (Gmv) anwendbar ist. *Kinne* (1994b), S. 679.

<sup>121</sup> Die Mieterhöhungserklärung im Rahmen des Mieterhöhungsverfahrens muß folgenden Anforderungen entsprechen:

- der Mieterhöhungsanspruch ist vom Vermieter durch eine schriftliche Erklärung gegenüber dem Mieter geltend zu machen,
- die Mieterhöhung muß aufgrund der entstandenen Kosten berechnet und erläutert werden,
- erst wenn die baulichen Maßnahmen fertiggestellt sind, kann der Vermieter eine Mieterhöhungserklärung abgeben,
- die Mieterhöhungserklärung ist an sämtliche Mieter zu richten,
- die Mitteilung eines pauschalen Gesamtbetrages der Mieterhöhung ist nicht ausreichend; auch der wohnungswirtschaftlich nicht vorgebildete Mieter muß sich selbst ein hinreichend deutliches Bild über die Berechtigung des Mieterhöhungsverlangens machen können. Es muß aus der Erklärung hervorgehen, welche tatsächlichen Aufwendungen die baulichen Maßnahmen für welche Arbeiten zur Folge hatten,
- der Vermieter muß in der Erklärung spezifiziert angeben, für welche Maßnahmen er welche Zuschläge auf die Miete geltend macht (bei einer Vielzahl durchgeführter Maßnahmen müssen die Aufwendungen für einzelne Positionen aufgeschlüsselt, die Verteilungsmaßstäbe und der daraus ermittelte Anteil des Mieters dargelegt werden). Vgl. *Kinne* (1994b), S. 678-680.

<sup>122</sup> Vgl. *Kinne* (1994b), S. 683. Umlagefähige Kosten von Modernisierungen sind: Baukosten, die Kosten von baulichen Änderungen, die Baunebenkosten, Architekturkosten, wenn Art und Umfang der Modernisierungsarbeiten die Einschaltung des Architekten erforderlich machen. Vgl. hierzu *Kinne* (1994b), S. 681-683. Wobei nicht-umlagefähige Kosten: Kapitalbeschaffungskosten, Notarkosten, Grundbuchkosten, Kreditvermittlungsprovisionen, Damnum, Kosten der Zwischenfinanzierung, Kapital-Vorhaltekosten, Umschuldungskosten, Gerichtskosten, Verwaltungskosten des Bauherrn, Betriebskosten, Kosten für Instandhaltungen und Instandsetzungen. Vgl. ebenda S. 382.

Bei Modernisierungsmaßnahmen kann der Vermieter immer nur die tatsächlich entstandenen Kosten umlegen. Bei der Inanspruchnahme von zinsverbilligten oder zinslosen Darlehen, gleichgültig, ob diese aus öffentlichen Haushalten oder vom Mieter selbst stammen, verringert sich die Umlage der Modernisierungskosten um den Jahresbetrag der Zinsermäßigung, der sich aus dem Unterschied gegenüber dem marktüblichen Zinssatz für erstellte Hypotheken zum Zeitpunkt der Beendigung der Modernisierungsmaßnahmen ergibt.<sup>123</sup> Der dann noch umlegbare Betrag wird berechnet, indem zuerst der Mieterhöhungsbetrag in Höhe von 11 % der für die Wohnung aufgewendeten Kosten berechnet und dann davon der durch die Fremdmittel (Fördermittel) eingesparte Betrag abgezogen wird.<sup>124</sup> Als Verteilungsschlüssel für die Modernisierungskosten hat sich in der Praxis die Wohnfläche als geeigneter Maßstab durchgesetzt.<sup>125</sup> Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sollen nach dem Handlungsgebot durchgeführt werden, das besagt, daß nach Abschluß der Maßnahmen und nach der Kostenumlage sozialverträgliche Mieten eingehalten werden.<sup>126</sup>

Bei den kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen ist nach der Schaffung der staatlichen Rahmenbedingungen ein Anstieg der Modernisierungstätigkeit zu verzeichnen. Die Durchführung von Modellvorhaben von Modernisierungen und deren anschließende Auswertung lassen, wenn auch nur in begrenztem Rahmen, Verallgemeinerungen zu.<sup>127</sup> Trotz der bisher erzielten Ergebnisse bei der Modernisierung und Instandsetzung des Wohnungsbestandes in den neuen Bundesländern ist eine durchgreifende, flächendeckende Anhebung der Wohnverhältnisse noch nicht erreicht.

Die gesammelten Erfahrungen der bisherigen Wohnungsmodernisierungen, primär die Erfahrungen der genossenschaftlichen und kommunalen Wohnungsunternehmen, müssen in Zukunft verstärkt in die Praxis umgesetzt wer-

<sup>123</sup> Vgl. *MSWV des Landes Brandenburg* (1992), S. 136.

<sup>124</sup> Vgl. *Kinne* (1994b), S. 680.

<sup>125</sup> Zwischen den einzelnen Eigentümergruppen des Wohnungsbestandes in den neuen Bundesländern wird dabei ein Unterschied bei der Höhe der Modernisierungsumlagen deutlich. So betragen die durchschnittlichen Umlagen bei Wohnungen privater Eigentümer 1,74 DM/m<sup>2</sup>, bei Wohnungen von kommunalen Wohnungsunternehmen 1,66 DM/m<sup>2</sup> und bei Wohnungen, die im Besitz von genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen sind, betragen die durchschnittlichen Umlagen 0,58 DM/m<sup>2</sup>. Diese Umlagenhöhe hängt vom Umfang der Modernisierungsmaßnahmen ab. Bei umfangreichen Modernisierungen liegt die durchschnittliche Umlage bei etwa 2,50 DM/m<sup>2</sup> und bei weniger umfangreichen (üblichen) Modernisierungen bei 1,00 DM/m<sup>2</sup>. Vgl. *Osenberg* (1994), S. 669.

<sup>126</sup> Vgl. *MSWV des Landes Brandenburg* (1992), S. 122-124.

<sup>127</sup> Vgl. *MSWV des Landes Brandenburg* (1994), S. 36.

den. Dazu ist es in vielen Fällen notwendig, die infrastrukturellen und städtebaulichen Voraussetzungen zu schaffen. Die schrittweise Anhebung der Mieten seit 1990 und die Einführung des Vergleichsmietensystems seit Mitte 1995 sind für die erforderlichen hohen Investitionen der noch anstehenden Modernisierungsaufgaben nicht ausreichend. Sie bilden jedoch den ersten Schritt zu marktwirtschaftlicheren Verhältnissen auf dem Wohnungsmarkt. Von pauschalen Erhöhungen der Grundmiete ist Abstand zu nehmen, da sonst auch diejenigen Mieter belastet werden, die in Wohnungen leben, in denen noch keine Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt wurden.<sup>128</sup>

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß es für die künftigen Modernisierungen erforderlich sein wird, die Planungsbeträge für Modernisierungen nicht für Wohneinheiten sondern für Quadratmeter Wohnfläche zu ermitteln und zu verausgaben. Somit ist ein genauerer Bedarf und ein effizienterer Einsatz der finanziellen Mittel erreichbar.<sup>129</sup>

Um die zukünftige Modernisierungstätigkeit weiter zu forcieren, sollten angesichts der teilweise noch sehr desolaten Zustände des Wohnungsbestandes und auch in Anbetracht der notwendigen Wohnumfeldverbesserungen und trotz der Kumulierungsmöglichkeit der Fördermittel diese auf eine obere Verausgabungsgrenze von 1.300 bis 1.600 DM pro Quadratmeter Wohnfläche als eine praxisnahe Größe angehoben werden.<sup>130</sup> Auch die bauwerkserhaltenden Instandsetzungen sollten in der Förderpraxis des Bundes und der Länder eine noch bessere Unterstützung erhalten, da diese Maßnahmen in der Regel nicht umlagefähige Kosten und somit eine starke finanzielle Belastung für die Eigentümer von Wohnraum darstellen.<sup>131</sup>

Komplettsanierungen des gesamten Plattenbaubestandes dürfen nicht wohnungspolitisches Ziel werden. Es ist damit zu rechnen, daß der größte Teil des Wohnungsüberhangs in Form von Leerständen in den Plattenbauten sichtbar wird:

- Aus der Haushaltsentwicklung der neuen Bundesländer entsteht ein Bedarf von 540.000 Wohnungen, und als Saldo von Zugängen aus dem bisherigen Leerstand und Abrissen ergibt sich ein zusätzlicher Bedarf von 510.000 Wohnungen. Diesem Gesamtbedarf von 1.050.000 Wohnungen wird ein Neubauangebot von rd. 2.000.000 Wohnungen gegenüber stehen. Daraus ergibt sich ein rechnerischer Wohnungsüberhang von ca. 950.000 Woh-

<sup>128</sup> Vgl. *Frick/Lahmann* (1994), S. 183

<sup>129</sup> Vgl. *MSWV des Landes Brandenburg* (1994), S. 154.

<sup>130</sup> Vgl. *Gerlach/Malik* (1992), S. 323.

<sup>131</sup> Vgl. *Gerlach/Streit* (1993), S. 515.

nungen, der im Bestand entweder Leerstände oder Ausscheiden aus dem Markt bewirken wird.<sup>132</sup>

- Außerdem hat der Bestand an Ein- und Zweifamilienhäusern und der Altbaubestand gegenüber den Plattenbauten Preis- und Lagevorteile.<sup>133</sup>

Die Studie des Pestel-Instituts für Systemforschung besagt, daß das größte Rückbaupotential (80 %) aufgrund geringer Akzeptanz sich insbesondere für Plattenwohnungen im ländlichen Raum und auch in Großwohnsiedlungen am Rande von Mittelzentren (Rückbaupotential bis zu 40 %) abzeichnet. Hingegen die geringsten Rückbauerfordernisse (Rückbaupotential 0 bis 10 %) bestehen für einzeln stehende Plattenbauten in Stadtlagen.<sup>134</sup>

Den Unternehmen der Wohnungswirtschaft ist zu empfehlen, bereits heute ein langfristiges Konzept zu entwickeln, welches die zu erwartenden Überhänge berücksichtigt. Bei den für den Rückbau ausgewählten Beständen sollte nicht mehr modernisiert werden, sondern es sind nur noch unmittelbar notwendige Instandhaltungsmaßnahmen durchzuführen. Bei der künftigen Vergabe von Bundes- oder Landesmitteln sollte ein langfristiger Rückbauplan von den Wohnungsunternehmen verlangt werden, um zu verhindern, daß öffentliche Mittel in zukünftig leerstehende Bestände investiert werden.

Die zukünftigen Modernisierungsmaßnahmen werden sich weiterhin auf die Schwerpunkte konzentrieren, die sich in der bisherigen Praxis herauskristallisiert haben, da der größte Teil des Wohnungsbestandes der neuen Bundesländer bisher noch nicht von Modernisierungsarbeiten profitieren konnte. Um die Umlagen der Modernisierungskosten den finanziellen Mitteln der Mieter anzupassen und somit eine sozialverträgliche Miete zu erzielen, ist es in den meisten Fällen angebracht, Teilmodernisierungen in der Art durchzuführen, daß ein geringerer Standard in den Wohnungen etabliert wird. Gleichzeitig müssen die durchgeführten Modernisierungen so geplant und durchgeführt werden, daß eine spätere Anhebung des Wohnstandards durch weitere Modernisierungen ohne weiteres möglich ist. Die notwendigen Grundvoraussetzungen für eine spätere Erweiterung oder Erhöhung der Wohnqualität sollten bereits mit der ersten Modernisierung geschaffen werden. Um die Modernisierungstätigkeit in den neuen Bundesländern in den kommenden Jahren aufrecht erhalten und ausbauen zu können, müssen die Rahmenbedingungen langfristig stabil gehalten werden, um das investive Entscheidungsrisiko für die Aufnahme notwendiger und umfangreicher Kredite zur Modernisierung

<sup>132</sup> Vgl. Hübl (1996), S. 2 der Kurzfassung der Studie.

<sup>133</sup> Vgl. hierzu auch Abschnitt II.1.c)bb)(4) in Kapitel E.

<sup>134</sup> Vgl. Hübl (1996), S. 93-97.

und Instandsetzung berechenbarer zu gestalten. Dabei würden gleichbleibende Konditionen der meisten eher kurzfristig orientierten Förderprogramme für die Wohnungsmodernisierung und -instandsetzung vor allem auf der Länderebene über einen mittelfristigen Zeitraum dazu beitragen, die notwendige Kontinuität der Planung und Finanzierbarkeit von Modernisierungs- und Instandsetzungsarbeiten besser zu gewährleisten.<sup>135</sup> Allerdings ergeben sich auch Grenzen der Modernisierungsförderung. Aus den folgenden Gründen ist es zu empfehlen die Modernisierungsförderung zeitlich zu befristen:<sup>136</sup>

- Die staatliche Modernisierungsförderung zielt auf eine Verbesserung der Wohnqualitäten und nimmt damit auf einen bedeutsamen Wettbewerbsparameter des Wohnungsmarktes Einfluß.<sup>137</sup> Ein solcher Eingriff in die Marktsteuerung sollte nur als Sofortmaßnahme zur Rettung vorhandener Wohnungsbestände vor dem Verfall akzeptiert werden.
- Durch die Subventionierung erhalten die Hausbesitzer ein falsches Bild hinsichtlich der Kostenrelation von Instandhaltung und Modernisierung und unterlassen daher unter Umständen regelmäßige Instandhaltungsmaßnahmen.
- Aufgrund der staatlichen Zuschüsse besteht die Gefahr, daß die Vermieter sich im Rahmen ihrer Sanierungsaktivitäten nicht ausreichend an der Kaufkraft der Mieter orientieren und in der Folge übertriebene Modernisierungsvorhaben realisieren.
- Angesichts des für die Vergabe der Fördermittel notwendigen Verwaltungsaufwandes ist es fraglich, ob die Kosten (zusätzliche Steuerlast) und die Erträge (qualitative Wohnungsverbesserungen) der Modernisierungsförderung für die einzelnen Wirtschaftssubjekte in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.<sup>138</sup>
- Es sind auch Grenzen der Modernisierungswürdigkeit zu beachten. Häufig ist es wesentlich wirtschaftlicher, ein Gebäude durch ein neues zu ersetzen, als das alte zu sanieren.<sup>139</sup>

Diese Argumente sprechen dafür, daß der Staat sich nach Ablauf eines Transformationszeitraumes aus der Modernisierungsförderung zurückzieht,

---

<sup>135</sup> Vgl. *Gerlach/Streit* (1993), S. 515.

<sup>136</sup> Eine Grenze der Fördermaßnahmen ergibt sich, wie bereits erwähnt, aus der Forderung, die staatliche Unterstützung lediglich auf die Herstellung eines Mindeststandards vom Verfall bedrohter Gebäude auszurichten.

<sup>137</sup> *Berndt* (1986), S. 7.

<sup>138</sup> Vgl. *Wullkopf* (1967), S. 22.

<sup>139</sup> Vgl. *Heuer* (1977), S. 173.



um das Modernisierungsgeschehen dann gänzlich dem Wohnungsmarkt zu überlassen. Denn letztlich sind die Privatinitiative der Eigentümer und die Kaufkraft der Mieter die besten Steuerungsinstrumente, um die Wohnqualitäten an den volkswirtschaftlichen Bedarf anzupassen.<sup>140</sup> Abschließend sei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, daß der außergewöhnlich schlecht Zustand der Wohnungssubstanz trotz der erwähnten grundsätzlichen Bedenken die zeitlich begrenzte Durchführung von Fördermaßnahmen erforderlich machte und macht.

### *c) Förderung der Eigentumsbildung*

#### **aa) Die Bedeutung des Privateigentums - eine institutionenökonomische Analyse**

Bereits in den zwanziger Jahren wurde von Neoliberalen von Mises und van Hayek und anderen Institutionenökonomern, insbesondere der Property Rights-Schule, die Erkenntnis vertreten, daß es ohne Dominanz von Privateigentum keine effiziente Wirtschaft gäbe.<sup>141</sup>

In den Transformationskonzepten der Länder des ehemaligen Ostblocks nimmt die Eigentumsfrage eine Schlüsselstellung ein. Sie markiert den kritischen Punkt, an dem die Grenze zwischen Reform zur Transformation des Wirtschaftssystems überschritten wird.<sup>142</sup> Die Reformkonzepte in den Ländern des ehemaligen Ostblocks (schlossen die Abschaffung des Systems direkter Mengenplanung und die Liberalisierung des Preissystems ein<sup>143</sup>) schlossen aber die Institutionalisierung einer privaten Eigentumsordnung und die Privatisierung des staatlichen Wirtschaftssektors jedoch aus.<sup>144</sup> Politisch wurde mit der Systemfrage auch die Eigentumsfrage gestellt.

Dieser enge Zusammenhang von Eigentums- und Systemfrage ist in der Ökonomie keineswegs selbstverständlich: In der herkömmlichen Mikroökonomie spielte die Eigentumsfrage bis zur Entwicklung der Neuen Institutio-

---

<sup>140</sup> Vgl. *Dick/Eekhoff* (1987), S. 216.

<sup>141</sup> Vgl. hierzu auch ausführlich Kapitel C, Abschnitt III.2.b).

<sup>142</sup> Vgl. *Brücker* (1995), S. 27.

<sup>143</sup> Zur Abgrenzung des Begriffs der „Reform“ des Wirtschaftssystems im Unterschied zu der Systemänderung vgl. *Bauer* (1987), S. 12-15.

<sup>144</sup> Vgl. *Kornai* (1986), S. 1687-1731.

nenökonomik keine zentrale Rolle.<sup>145</sup> Die allgemeine Gleichgewichtstheorie ist gegenüber verschiedenen Eigentumsformen indifferent.<sup>146</sup>

Die Neue Institutionenökonomik (NIÖ), bestehend aus der Property Rights-, der Transaktionskosten- und der Principal Agent-Theorie, erweitert die neoklassische Mikroökonomik um Informations- und Transaktionskosten und öffnet sie damit für die Analyse institutioneller Phänomene. Die Anreiz- und Sanktionsstruktur verschiedener Eigentumsformen hat signifikanten Einfluß auf das wirtschaftliche Verhalten von Individuen und ökonomischen Institutionen. Eigentum ist die relevante Kategorie für die Erklärung wirtschaftlichen Handelns. Die NIÖ vergleichen die komparativen Vorteile verschiedener institutioneller Arrangements und das Problem der Koordination ökonomischer Entscheidungen symmetrisch in einem Rahmen des Markt- und Bürokratieversagens. Sie ist geeignet, die Effizienz verschiedener institutioneller Regeln und verschiedener Eigentumsformen im Rahmen einer Marktwirtschaft zu analysieren, wobei von zentraler Bedeutung die Analyse der Effizienz staatlicher und privater Eigentumsformen ist, unter der Annahme, daß die institutionellen Rahmenbedingungen einer Marktwirtschaft gegeben sind.

Bereits in der von v. Mises 1920 ausgelösten Debatte über Wirtschaftsrechnung im Sozialismus<sup>147</sup> wurde die Frage nach der Möglichkeit einer effizienten Allokation in einem Wirtschaftssystem ohne privates Eigentum an den Produktionsmitteln gestellt. V. Mises hatte einem Wirtschaftssystem ohne Privateigentum an den Produktionsmitteln jede Rationalität abgesprochen.<sup>148</sup> Nach seiner These lassen sich ohne einen Handel von Produktionsmitteln keine Faktorpreise für Kapital ermitteln, und ohne Faktorpreise für Kapital kann der Beitrag der einzelnen Produktionsfaktoren nicht bewertet und entlohnt werden, so daß eine rationale Wirtschaftsrechnung unmöglich ist und Geld seine universelle Funktion als Recheneinheit verliert.<sup>149</sup> Eine effiziente Allokation der Ressourcen ist folglich in einem Wirtschaftssystem ohne private Ressourcen nicht möglich.

Effizienz von Wirtschaftssystemen wird bei v. Hayek und v. Mises an dem Grad der Koordinierung individueller Pläne unter Ungewißheit und dynami-

<sup>145</sup> „Despite the long history of the debate, it would be wrong to conclude that the issue of ownership has occupied a central place in the development of economic analysis.“ *Vickers/Yarrow* (1988), S.1.

<sup>146</sup> Vgl. *Pareto* (1910), S. 364.

<sup>147</sup> Vgl. v. *Mises* (1920), S. 86-123.

<sup>148</sup> „Sozialismus ist die Aufhebung der Rationalität der Wirtschaft.“ v. *Mises* (1920), S. 104.

<sup>149</sup> Vgl. v. *Mises* (1920), S. 89-104.

schen Umweltbedingungen gemessen.<sup>150</sup> Das primäre Kriterium für den Erfolg von Wirtschaftssystemen ist nicht die optimale Allokation zwischen gegebener Faktorausstattung bei gegebenen Präferenzen sondern die dynamische Anpassungsfähigkeit eines Wirtschaftssystems bei wechselnden Zielen und Mitteln der Wirtschaftssubjekte.<sup>151</sup> Im Gegensatz zu dem statischen Effizienzbegriff des Pareto-Optimums zielt der Effizienzbegriff von v. Hayek und v. Mises auf die Evolution des Wirtschaftssystems.

In einem Wirtschaftssystem, dessen Kohärenz nicht durch das Knapphalten von Geld sondern durch zentrale Mengenplanung hergestellt wird, werden die Effizienznormen zwangsläufig verletzt: Die Norm der statischen Allokationseffizienz wird verletzt, weil in einem Wirtschaftssystem mit Mengenplanung und weicher Budgetschränke Preise nur eine Verrechnungs-, aber keine Allo-

---

<sup>150</sup> Eine Reihe sozialistischer Ökonomen, darunter vor allem Oskar Lange (1977), S. 259-322, antworteten auf die Herausforderung von v. Mises, indem sie das Allokationsproblem bei verstaatlichten Produktionsmitteln im Rahmen der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie zu lösen versuchten. Lange konzipiert sozialistische Planung als Simulation eines allgemeinen Marktgleichgewichtes bei vollkommener Konkurrenz. Im Rahmen dieser Arbeit soll auf derartige Konstruktionen nicht näher eingegangen werden, da

- Langes Lösung von dem walrasianischen Gleichgewichtsmodell in einem wesentlichen Punkt abweicht: Es wird Handel zu falschen Preisen, also vor Erreichen des Gleichgewichts, zugelassen. Damit ist die Preisrevision der Planungszentrale etwas völlig anderes als der Iterationsprozeß des walrasianischen Auktionators: Sie führt zu einer Iteration vollzogener Allokationslösungen, während im walrasianischen Modell erst nach erfolgter Iteration die Allokationslösung vollzogen wird. Vgl. Richter (1992), S. 191-193. Wie das sogenannte Cobweb-Theorem aber auch komplexere Ungleichgewichtsmodelle zeigt, muß sich bei dem Handel zu falschen Preisen nicht sukzessive ein Gleichgewicht einstellen, sondern es kann sich auch umgekehrt noch ein Ungleichgewicht verstärken. Vgl. beispielsweise Feess-Dörr (1991), S. 261-264.
- Jenseits jedes logischen Problems ist es fragwürdig, ob die Gleichgewichtslösung von Lange eine Antwort auf die von Mises gestellte Frage nach der Allokation in einer Volkswirtschaft ohne Privateigentum an den Produktionsmitteln zu geben in der Lage ist. Hayek wirft Lange den kategorischen Fehler vor, er habe nicht berücksichtigt, daß nach Pareto die Allgemeine Gleichgewichtstheorie indifferent ist gegenüber verschiedenen Institutionen und Wirtschaftssystemen. Vgl. Hayek (1948). Vgl. auch hierzu „(...) alles in allem gibt uns die reine Ökonomie keine wirklich entscheidenden Kriterien an die Hand, um zwischen einer gesellschaftlichen Organisation, die auf Privateigentum basiert, und einer sozialistischen Organisation zu wählen.“ Pareto (1910), S. 364 (die deutsche Übersetzung wurde von Wagener (1979), S. 83 zitiert).

Die Existenz eines Gleichgewichtes kann deshalb auch logisch für ein Wirtschaftssystem mit verstaatlichten Produktionsmitteln durch die Bildung von Schattenpreisen nachgewiesen werden. Vgl. hierzu auch Wagener (1979), S. 83.

<sup>151</sup> Vgl. Hayek (1945), S. 519-530.

kationsfunktion wahrnehmen.<sup>152</sup> Und auch die Produktionseffizienz im Sinne der X-Effizienz von Leibenstein<sup>153</sup> muß in einem Wirtschaftssystem, dessen Kohärenz eine weiche Budgetschränke der Unternehmen voraussetzt, gering sein.<sup>154</sup>

Im Zentrum der Analyse der Neuen Institutionenökonomik stehen Informations- und Transformationskosten der Vereinbarung von Verträgen.<sup>155</sup> Arrow unterscheidet drei Quellen von Transaktionskosten: Die Kosten (1) der Durchsetzung und Unterstützung von Eigentumsrechten (Exklusionskosten), (2) der Kommunikation und Information und (3) von Ungleichgewichten.<sup>156</sup> Der Unterschied zwischen Produktions- und Transaktionskosten kann dadurch definiert werden, daß die Produktionskosten von den eingesetzten Technologien und den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte abhängig und in allen Wirtschaftssystemen gleich sind, während die Transaktionskosten von der Organisation der Ressourcenallokation und damit von den Institutionen des Wirtschaftssystems beeinflusst werden.<sup>157</sup> Die Differenzierung zwischen Produk-

---

<sup>152</sup> Vgl. hierzu János Kornais Theorie des Mangels, *Kornai* (1980), S. 262-280. Nach Kornai ist die Ursache für den Mangel die institutionelle Grundstruktur des Wirtschaftssystems. Entscheidend ist also die Frage nach den institutionellen Bedingungen der makroökonomischen Kohärenz des Wirtschaftssystems. Eine Schlüsselrolle bei der Erklärung des Mangels nimmt das Konzept der „weichen Budgetschränke“ ein; vgl. *Kornai* (1980), S. 299-322. Der Begriff der Budgetschränke als individuelle Nutzenmaximierung ist der mikroökonomischen Theorie entnommen. Die Budgetschränke ist hart, wenn die Wirtschaftssubjekte annehmen, daß sie ihre Ausgaben aus den Einnahmen und ihren Vermögensbeständen decken müssen. Je höher die subjektive Wahrscheinlichkeit ist, daß höhere Ausgaben durch externe Zuwendungen gedeckt werden, desto weicher ist die Budgetschränke. Vgl. *Kornai* (1986), S. 4. Das Verhalten der Individuen unter einer weichen Budgetschränke führt zu einer Hortungstendenz von Gütern, so daß sich der Mangel reproduziert: „Shortage breeds shortage“; *Kornai* (1992), S. 286. Mit dem Konzept der weichen Budgetschränke rückt die Eigentumsfrage in den Mittelpunkt der Analyse, denn das Phänomen der weichen Budgetschränke ergibt sich bei Kornai aus der Beziehung zwischen Staat und Unternehmen oder Wirtschaftssubjekten. Das paternalistische Verhalten des Staates ist die direkte Erklärung für die weiche Budgetschränke der Wirtschaftssubjekte. Zwar ist der Paternalismus eine Eigenschaft aller modernen Gesellschaften, er ist aber in sozialistischen Wirtschaftssystemen viel stärker ausgeprägt, weil durch die Eigentumsordnung zwischen Staat und Unternehmen eine unmittelbare Beziehung konstituiert wird. Vgl. *Kornai* (1985), S. 566. In der Diskussion ist der theoretische Stellenwert der weichen Budgetschränke für die Erklärung des Phänomens des Mangels umstritten; vgl. weiterführend *Hare* (1989), S. 49-81; *Riese* (1990), S. 9-27 und *Riese* (1991), S. 125-138.

<sup>153</sup> *Leibenstein* (1966), S. 400-410.

<sup>154</sup> Vgl. *Brücker* (1995), S. 53.

<sup>155</sup> Vgl. Kapitel C, Abschnitt III.2.b)cc) und insbesondere den Abschnitt III.2.c)aa).

<sup>156</sup> *Arrow* (1983), S. 51.

<sup>157</sup> *Arrow* (1983), S. 51.

tions- und Transaktionskosten ist rein heuristischer Natur, die Wirtschaftssubjekte minimieren Produktions- und Transaktionskosten gleichermaßen.<sup>158</sup>

Der Effizienzbegriff, den die Ansätze der Neuen Institutionenökonomik bei der Bewertung institutioneller Alternativen zugrundelegen, ist nicht völlig geklärt. Einige Vertreter der Property Rights-Theorie verwenden ein Konzept, das als „constrained maximation“ umschrieben werden kann.<sup>159</sup> Die Übertragung der individuellen Nutzenmaximierung erfolgt auf die individuellen Probleme, also auch auf die Wahl zwischen verschiedenen Institutionen. Effizienz mißt sich dann nicht mehr an einem First-Best-Optimum in einer Welt ohne Transaktionen sondern an den gegebenen Alternativen unter Berücksichtigung aller relevanten Kosten und Restriktionen, einschließlich der Transaktionskosten.<sup>160</sup> Dieser Ansatz kann als tautologisch kritisiert werden, weil in Abhängigkeit von den gewählten Präferenzen und Restriktionen jede Institution als effizient rationalisiert werden kann.<sup>161</sup> Die Wahl zwischen verschiedenen Institutionen läßt sich anders als bei den üblichen Maximierungsproblemen nicht als Wahl zwischen gegebenen Alternativen darstellen. Die Möglichkeiten institutioneller Alternativen sind unendlich und können sich im Zeitablauf weiterentwickeln.<sup>162</sup> Ein eindeutiger Effizienzbegriff existiert in der Institutionenökonomik nicht. Statt dessen - um die Komplexität der Analyse zu begrenzen - wird der überwiegende Teil des Institutionensystems als gegeben betrachtet und nur einzelne institutionelle Variablen untersucht. Die Überführung der bisher staatlichen Wohnungssubstanz in ein qualitativ marktfähiges und quantitativ ausreichendes Wohnungsangebot kann nur durch eine konsequente, dem Gedanken der Wiederherstellung des Privateigentums verpflichtete Privatisierungspolitik gelingen. Das Wohneigentum eignet sich hervorragend für eine breite Vermögensstreuung, denn die Individualität des Wohnens erfordert dezentralisierte Vermögensbestände. Die Handelbarkeit (Fungibilität) der Objekte wird dabei stark von den bisherigen Nutzungsrechten abhängen. So weisen die unterschiedlichen Formen sozialistischen Eigentums (Volkseigentum, Eigentum sozialistischer Genossenschaften, Eigentum gesellschaftlicher Organisationen der Bürger) eine unterschiedliche Privatisierungsnähe auf. Die Veräußerung von Wohneigentum darf nicht belastet werden von dem

---

<sup>158</sup> *Furubotn/Richter* (1991), S. 8.

<sup>159</sup> *DeAlessi* (1983), S. 66.

<sup>160</sup> „(...) efficiency is being defined as constrained maximation. Efficiency conditions are seen as the properties of a determined (equilibrium) solution implied by a given theoretical construct. On this view, a system solutions are always efficient if they meet the constraint that characterize it.“ *DeAlessi* (1983), S. 69.

<sup>161</sup> *Eggertsson* (1990), S. 20 und vgl. auch *Furubotn/Richter* (1991), S. 13.

<sup>162</sup> Vgl. hierzu *Furubotn/Richter* (1991), S. 14.

Versuch, über den Erwerb von Nutzungsrechten den Fortbestand staatlichen Eigentums an Grund und Boden sichern zu wollen. Nutzungsrechte erweisen sich dann als ein Privatisierungshindernis, wenn die Fungibilitätsbeschränkungen nicht mit entsprechenden Preisabschlägen entgolten werden. Da gegenwärtig die Preisfindung für Grundstücke und Wohnungen noch am Anfang steht, sind Nutzungsrechtsbeschränkungen im augenblicklichen Stadium äußerst skeptisch zu beurteilen.

#### bb) Überführung des „Volkseigentums“ in Privateigentum - die Größe des Privatisierungspotentials

Die Ergebnisse der dirigistischen Planung und Lenkung auch im Bereich der Wohnungspolitik sind seit 1989 offenkundig.

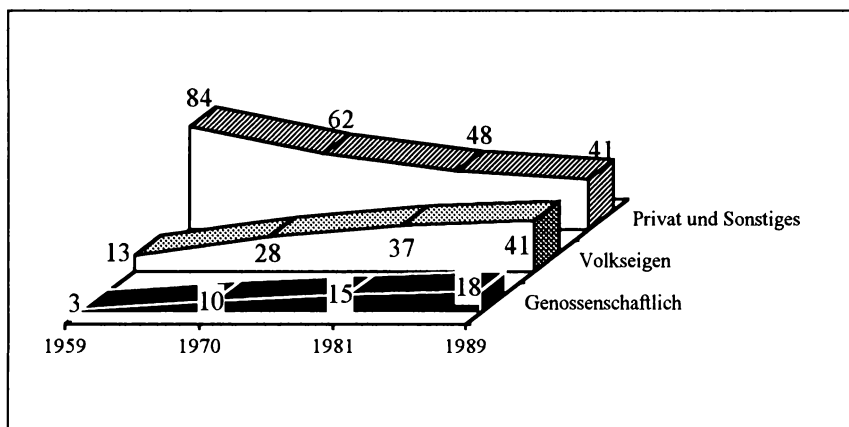


Abb. 43: Entwicklung der Eigentumsstruktur von 1959-1989

Quelle: Hinrichs, W.: Wohnungsversorgung in der ehemaligen DDR - Verteilungswege und Zugangskriterien, WZB (Hrsg.), Berlin 1992, S. 22.

Bei der rigorosen Verfolgung sozialistischer Wohnungspolitik wurden jegliche Ansätze privater Initiative unterbunden. Die Eigentumsstruktur im Wohnungsbestand entwickelte sich langfristig hin zu den volkseigenen und genossenschaftlichen Eigentumsformen, während der Anteil des Privateigentums am Wohnungsbestand von 84 % (1959) auf 41 % (1991) gesunken ist (Vgl. Abbildung 43).

Diese durchschnittliche Eigentumsstruktur war territorial differenziert verteilt. Auf dem Land, vor allem in den Gemeinden unter 2.000 Einwohnern, und in den südlichen Bezirken blieb der Anteil privaten Wohneigentums we-

sentlich höher als in den großen Städten bzw. als im nördlichen Teil der DDR. Die Praxis dieser Wohnungspolitik beschränkte sich weitestgehend darauf, nach nicht-transparenten Kriterien unzureichende Mittel durch die kommunalen Gebäudewirtschaftsbetriebe zu verteilen. Es bestand kein für jedermann einklagbarer Anspruch auf Zuteilung staatlicher Mittel, die sogenannte staatliche Wohnraumlentkung war willkürlich. In der ehemaligen DDR war ein Großteil des Wohnungsbestandes in „Volkseigentum“ überführt worden; das Fernziel war die völlige Sozialisierung der Wohnungen.<sup>163</sup> Rund 41 % der insgesamt etwa sieben Millionen Wohnungen befanden sich 1989 in öffentlicher Hand und 18 % stellten genossenschaftliches Eigentum dar.<sup>164</sup>

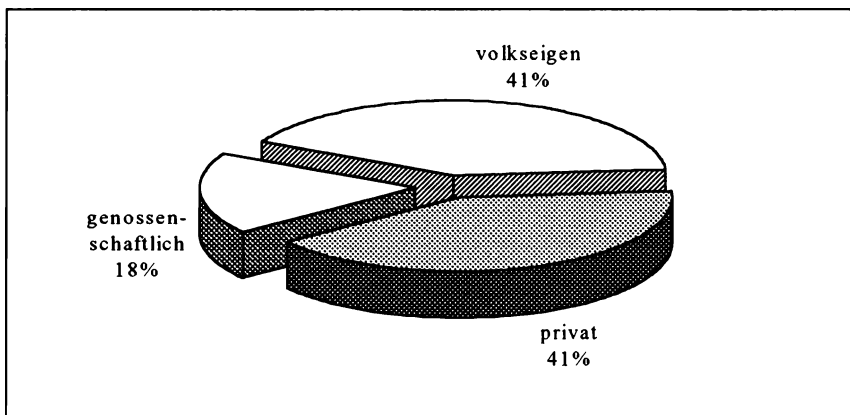


Abb. 44: Wohnungsbestand nach Eigentumsformen

Quelle: Winkler (1990), S. 161.

Verwaltet wurden diese volkseigenen Wohnungen überwiegend durch die Gemeinden und die Bezirke, wobei vor allem die „kommunalen Wohnungsverwaltungen“ zuständig waren.<sup>165</sup> Gemäß dem Einigungsvertrag<sup>166</sup> ist mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 3.10.1990 der volkseigenen

<sup>163</sup> Vgl. Klös (1990), S. 182.

<sup>164</sup> Vgl. Behrendt (1992), S. 12 und Schröder (1990), S. 16.

<sup>165</sup> Vgl. DIW (1991), S. 36 und 39.

<sup>166</sup> Siehe Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands, zusammen mit der Zustimmung des Bundestages zu diesem Vertrag, BGBl. II 1990, S. 885 ff., hier § 22, Abs. 4.



gene Wohnungsbestand von rund 2,7 Millionen Wohnungen<sup>167</sup> ins Eigentum der Kommunen im Beitrittsgebiet übergegangen.<sup>168</sup> Mit den Wohnungen sind zugleich auch die Schulden, die auf den Wohnungen lasteten, auf die Kommunen übergegangen. Insgesamt handelt es sich um einen Betrag von 30 Mrd. DM.<sup>169</sup> Die Kommunen haben für die Verwaltung und Verfügung über die Wohnungen aus den ehemals volkseigenen Wohnungswirtschaftsbetrieben zum größten Teil kommunale Wohnungsunternehmen in der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung gebildet.

Das Privateigentum ist das entscheidende Element des Gesellschafts- und Wirtschaftssystems „soziale Marktwirtschaft“. Es ist Ausdruck von Freiheit und fördert Selbstverantwortung, Privatinitiative und Eigenständigkeit der einzelnen Wirtschaftssubjekte. Aus diesem Grund gehört die breite Eigentumsstreuung zu den wesentlichen ordnungspolitischen Zielen.<sup>170</sup> Privatisierung bedeutet die Eigentumsübertragung von Grundstücken und Gebäuden an private oder sonstige Dritte. Sie umfaßt demnach nicht nur die Veräußerung der Wohnungen an private Haushalte, sondern auch den Kauf oder zumindest die Verwaltung von Wohnungen durch privat geführte Unternehmen. Diese Aufgaben können die bestehenden Wohnungsgenossenschaften, privatisierte ehemals volkseigene Wohnungsverwaltungen, Gebäudewirtschaftsbetriebe und neu gegründete Wohnungsbaugesellschaften, aber auch die bestehenden privaten Wohnungsverwaltungen und Wohnungsunternehmen der alten Bundesländer wahrnehmen.

---

<sup>167</sup> Hierbei handelt es sich fast ausschließlich um Wohnungen in Mehrfamilienhäusern, vgl. *Zimmermann* (1990), S. 10 und *DIW* (1991), S. 3 und S. 11.

<sup>168</sup> Anzumerken ist hier, daß den Kommunen bereits mit der Kommunalverfassung der DDR vom 17. Mai 1990 die Aufgabe der Wohnungsversorgung zugewiesen wurde; siehe Gbl. DDR, Teil I, Nr. 28, S. 255 ff., hier § 2, Abs. 2 des Gesetzes. Und mit dem Kommunalvermögensgesetz der DDR vom 6. Juli 1990 war auch das vorher volkseigene Wohnungsvermögen der Kommunen zur Aufgabenerfüllung zugeordnet worden; siehe Kommunalvermögensgesetz Gbl. DDR, Teil I, Nr. 42, S. 660 f., hier § 2 dieses Gesetzes. Im Einigungsvertrag Anlage II, Kapitel IV, Abschnitt III, Nr. 2 ist festgelegt, daß das Kommunalvermögensgesetz mit gewissen Maßgaben in Kraft bleibt, und es mit diesem Vertrag nun im einzelnen endgültig geregelt bzw. bestätigt, welches Vermögen den Kommunen zugeordnet wird.

<sup>169</sup> Vgl. *Karl-Bräuer-Institut* (1991), S. 3.

<sup>170</sup> Vgl. *Lowinski* (1987), S. 7 f. Der Verfasser betont die Vorteile des Wohneigentums im einzelnen: Das Wohneigentum senke die Abhängigkeit von den Vermietern, das Wohneigentum biete Sicherheit vor zukünftigen Mieterhöhungen, Wohneigentum trage zur Alterssicherung bei, Wohneigentum gelte als die optimale Wohnform für Familien, es leiste Schutz vor inflationären Wertverlusten und es vermittele einen unmittelbares plastisches Eigentumserlebnis.

Davon ausgehend ist unter Privatisierung die Eigentumsübertragung der im kommunalen Eigentum oder Besitz befindlichen Grundstücke und Wohnungen bzw. Wohngebäude an Dritte (Genossenschaften, neu gegründete bzw. zu gründende Wohnungsgesellschaften, private, gewerbliche und institutionelle Investoren und bisherige Mieter und andere Privatpersonen<sup>171</sup>) zu verstehen.

Ein wesentliches Instrument zur Bewältigung der wohnungspolitischen Aufgabenstellungen in den neuen Ländern ist die im Einigungsvertrag festgeschriebene Privatisierung des öffentlichen Wohnungsbestandes. „Die Kommunen<sup>172</sup> überführen ihren Wohnungsbestand unter Berücksichtigung sozialer Belange schrittweise in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft. Dabei soll die Privatisierung auch zur Förderung der Bildung individuellen Wohneigentums beschleunigt durchgeführt werden.“<sup>173</sup>

### *(1) Individuelles Wohneigentum*

Dieser Auftrag des Einigungsvertrages ließ eine Vielzahl unterschiedlicher Privatisierungskonzepte und -gutachten durch Finanzierungs- und Bausparinstitute, Verbände, Wohnungsunternehmen, Gemeindeverwaltungen und kleinere Beratungsunternehmen entstehen. Der Bund legte ein eigenes Programm auf, das modellhafte Maßnahmen der Privatisierung fördert, und die Länder richteten Zuschußprogramme für den Erwerb der Wohnungen durch Mieter und die anschließenden Instandsetzungs- und Modernisierungsarbeiten ein. Die Privatisierung konnte nicht in dem anfänglich erwarteten Umfang realisiert werden. Neben mehreren ernstzunehmenden Hemmnissen, ist die Frage von Bedeutung, wie groß das zur Privatisierung geeignete Potential ehemaliger volkseigener Wohnungsbestände bei genauerer Betrachtung überhaupt ist.

Die Hemmnisse der Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern haben in der Hauptsache ihre Ursache in den administrativen Verhältnissen. So behindern noch immer ungeklärte Eigentumsverhältnisse an Wohngebäuden und der juristisch langwierige Streit über Rückübertragungsansprüche die zügige Einordnung privatisierungsfähiger Wohnungen.<sup>174</sup> Zudem sorgen bei vielen kommunalen Entscheidungsträgern die Vielzahl konkurrierender Privatisierungskonzepte in Städten und Bundesländern für Verunsicherung.

---

<sup>171</sup> Vgl. GdW (1992), S. 6.

<sup>172</sup> Den Kommunen wurde der gesamte Wohnungsbestand vorerst zugeordnet, vgl. Einigungsvertrag Artikel 22, Abs. 4.

<sup>173</sup> Einigungsvertrag, Art. 22, Abs. 4.

<sup>174</sup> Vgl. hierzu auch ausführlich Kapitel E, Abschnitt II.2.b).

Die Entscheidung für den Erwerb von Wohneigentum bedeutet eine langfristige Finanzierung und Bindung für den erwerbenden Mieter und erfordert ein sicheres Urteil über die Entwicklung der privaten und beruflichen Situation. Der Strukturwandel in Ostdeutschland und die damit verbundene hohe Arbeitslosigkeit und niedrige und unsichere Einkommen bieten derzeit nur wenigen Haushalte die geeignete Entscheidungsgrundlage. Außerdem ist eine hohe Wanderungsbewegung bei leistungs- und einkommensstarken Haushalten festzustellen.<sup>175</sup> Die Erwartung an künftige Mobilität stellt eine weitere Erschwernis für die langfristige Verschuldung dar.

Eine nicht-intendierte Folge der verstärkten Instandsetzungs- und Modernisierungstätigkeit der kommunalen Gesellschaften und privaten Eigentümer ist in der veränderten Haltung der Mieterhaushalte zu sehen, die mit der Modernisierung ihrer Wohnungen durch Dritte rechnen können. Langfristige Verschuldung bei unsicherer beruflicher Perspektive sowie eine gewisse Einschränkung der Mobilität werden in dem Moment weniger hingenommen, wo Investitionen Dritter den gleichen Zustand herbeiführen.

Diese negativen Konsequenzen und Hemmnisse der Wohnungsprivatisierung in den neuen Ländern dürfen über die positiven Aspekte und Chancen einer Privatisierung nicht hinwegtäuschen. Mit der Veräußerung ehemals volkseigener Wohnungen an die Mieter bzw. an Dritte tritt eine langfristige Entlastung der kommunalen Haushalte und die Sammlung von Mitteln zur Sanierung der verbleibenden Wohnungsbestände ein. Selbst wenn man die Rückübertragungsansprüche vieler früherer Eigentümer und außerdem den schlechten baulichen Zustand eines Teils der Wohnungen berücksichtigt, wird noch ein Großteil des öffentlichen Wohnungsbestandes für die Veräußerung an bisherige Mieter oder an Investoren in Betracht kommen. Dieses Privatisierungspotential zu nutzen, ist nicht nur aus ordnungs-politischen Gründen wichtig, sondern kann auch wohnungs- und vermögenspolitisch von Vorteil sein.

Ferner kann die Privatisierung von Wohnungen zu Einnahmen bzw. Entlastungen der öffentlichen Haushalte führen. Für die ostdeutschen Städte und Gemeinden besteht mit der Privatisierung von Wohnraum die Möglichkeit, die laufenden Verluste aus der Bewirtschaftung der Wohnungen kurz- und mittelfristig zu begrenzen. Die noch längst nicht kostendeckenden Mieten in den NBL erlauben keinen Spielraum bei den notwendigen Modernisierungs- und Instandsetzungsarbeiten.<sup>176</sup> Die Privatisierung von Wohnraum trägt auch zur

---

<sup>175</sup> Vgl. *Bachmann/Jellema* (1993), S. 7.

<sup>176</sup> Vgl. Kapitel V, Abschnitt 2.1.2.

Auslösung von gewünschten Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen bei und verringert das Defizit der ostdeutschen kommunalen Wohnungsunternehmen.<sup>177</sup> Bisher gibt es allerdings erst einige wenige Ansätze zur Privatisierung von Wohnungen. Diejenigen Vorschläge und Vorhaben erscheinen bedenklich, bei denen die Wohnungen zu sehr niedrigen Preisen privatisiert werden sollen.<sup>178</sup> Denn bei diesen Initiativen ist es fragwürdig, ob angemessene Einnahmen für die öffentlichen Haushalte realisiert werden können.<sup>179</sup> Mit der Verbesserung der allgemeinen wirtschaftlichen Situation und damit auch der Einkommen breiter Schichten der Bevölkerung könnte die Privatisierung der Wohnungen vorangetrieben werden.

## (2) Privatisierung zugunsten der Mieter

Die Privatisierung zugunsten der Mieter ist im Zusammenhang mit der Freigabe der Mieten zu betrachten. Für einen funktionierenden Wohnungsmarkt ist beides eine Voraussetzung, wobei beide Ziele eng miteinander verknüpft sind. Eine Mietfreigabe ist für den Mieter leichter zu akzeptieren, wenn er die Möglichkeit hat, eine eigene Wohnung zu erwerben. Und eben dieser Erwerb einer eigenen Wohnung wird um so attraktiver, je mehr mit steigenden Mieten gerechnet werden muß. Freie Mieten und Eigentum sind die notwendigen Voraussetzungen für ausreichende Mobilität, die für eine effiziente Nut-

---

<sup>177</sup> Die immateriellen Vorteile der Wohnungsprivatisierung sollen hier nur kurz erwähnt werden: Die hohe Identifikation mit der eigenen Wohnung, das Gefühl individueller Absicherung, die mit dem Eigentumserwerb verbundene individuelle Altersvorsorge, eine hohe Wohnzufriedenheit und die damit verbundene Bereitschaft, Belastungen auf sich zu nehmen, üben einen positiven Einfluß auf das soziale Klima aus.

<sup>178</sup> Siehe dazu Berichte zur Privatisierung von Wohnungen der Stadt Freital bei Dresden: „Eine Wohnung zum Kaufpreis von 6.500 DM“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23.2.1991, S. 13; außerdem „Ostdeutsche sollen an eigene Wohnung kommen“, *Süddeutsche Zeitung* vom 11.3.1991, S. 8; außerdem „Freital – 11.000 Mieter können ihre Wohnung kaufen“, *Dresdner Morgenpost* vom 9.2.1991, S. 3; vgl. ferner „Eine typische Wohnung für 10.000 DM verkaufen“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13.3.1991, S. 15. Siehe auch *Der Spiegel* Nr. 15/1991, S. 112 ff. Auch der Vorschlag des Wirtschaftsministers von Sachsenanhalt, die Verkaufspreise der Wohnungen auf den symbolischen Wert von 100 DM pro Quadratmeter festzusetzen in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23.2.1991, S. 11 „Wohnungen billig verkaufen“ und *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8.3.1991, S. 18 „Hilfen für die Privatisierung von Wohnungen“.

<sup>179</sup> Vgl. *Karl-Bräuer-Institut für Steuerzahler* (1991), S. 3. Bei höheren Veräußerungspreisen könnte durchaus ein Ausgleich zwischen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erwerber von Wohnungen und dem finanzwirtschaftlichen Bedarf der Kommunen gefunden werden.

zung und auch eine rasche Sanierung des Bestandes erforderlich ist.<sup>180</sup> Eine Deregulierung der Mieten läßt sich demnach leichter durchsetzen, wenn die Mieter zuvor Gelegenheit hatten, die von ihnen bewohnte Wohnung zu niedrigen Preisen zu erwerben, und wenn ein erheblicher Teil von ihnen diese Gelegenheit auch tatsächlich wahrgenommen hat. Es wird nicht immer ausreichend beachtet, daß die Property Rights, die ein Mieter bei einem sozialistischen Mietrecht besitzt, wesentlich umfassender sind als unter der klassischen zivilrechtlichen Miete. Da die Miete vernachlässigbar gering war, und ein absoluter Kündigungsschutz bestand (selbst wenn der Mietzins nicht entrichtet wurde, kam es nicht zur Kündigung), hat der sogenannte Mieter fast alle Rechte des Eigentümers, außer das Recht das Objekt zu verkaufen. Es handelt sich um ein reines (häufig sogar erbliches) Fruchtziehungsrecht auf Lebenszeit,<sup>181</sup> das sich der Bewohner durch langes Warten erworben hat.

Während der Zeit des kommunistischen Staates wurde ein Bestand von ca. drei Millionen Wohnungen neu geschaffen. Dieser Bestand liefert die Hälfte des sanierungsfähigen Gesamtbestandes und bildet hauptsächlich das Privatisierungspotential zugunsten der Mieter.<sup>182</sup> Der Bestand an zu DDR-Zeiten ge-

---

<sup>180</sup> Vgl. *Expertenkommission* (1995), S. 86.

<sup>181</sup> Vgl. über die verschiedenartige Gestaltung der Verfügungsrechte Kapitel C, Abschnitt III.2.b)aa).

<sup>182</sup> Die Expertenkommission hingegen läßt sich in ihrem Gutachten zu der eher nebulösen und unpräzisen Aussage hinreißen: „Im Gegensatz aber zu anfänglichen Befürchtungen konnten in den meisten Fällen auch diese Bauten zu einem vertretbaren Aufwand, der bei etwa 50 vH der Neubaukosten liegt, so instandgesetzt und modernisiert werden, daß ihre Qualität von Neubauten einfacher Kategorie nicht mehr weit entfernt ist.“ *Expertenkommission Wohnungspolitik für die neuen Länder* (1995b), S. 86 f. Diese Darstellung bedeutet im Grunde genommen nichts anderes, als daß nicht in allen Fällen mit *einem hohen Aufwand* - immerhin 50 % des Neubauaufwandes (wobei auch hier fragwürdig ist, welche Kosten zur Erstellung eines Neubauvorhabens welcher Kategorie(!) als Referenzgröße gewählt wurden) - die Plattenbauten so modernisiert und instandgesetzt werden konnten, daß ihre Qualität die niedrigste Stufe der Neubaugüte nicht erreichte, ihre Qualität dementsprechend *noch immer unter* der niedrigsten Neubaugüte lag! Derartige Ausführungen sind nicht nur unklar, sondern sie täuschen eine Situation vor, die der Realität nicht entspricht. Aus politischen Gründen aber sich in derartigen Sachfragen falsch zu entscheiden, ist grob fahrlässig. (Und es entspricht auch nicht der Vorstellung, die man sich von der Arbeit einer unabhängigen Expertenkommission macht.) Vgl. zu der Theorie des Staatsversagens Kapitel C, Abschnitt III. Haben Plattenbauten auf dem Wohnungsmarkt keine Zukunft, weil die Nachfrage nicht vorhanden ist - und bei nicht vorhandener Nachfrage (wenn man sich nun zum Markt bekennt und nach ihm schreit) ist ein Produkt nicht absetzbar - dann nutzt es nicht nur nichts, sie unter hohem finanziellen Aufwand zu modernisieren, damit sie dann doch immerhin knapp das niedrigste Niveau von Neubauten *nicht* erreichen, es schadet einer Volkswirtschaft sogar. Vgl. ausführlich Abschnitt II.1.c)bb)(4) in diesem Kapitel E.

schaffenen Wohnungen, der größtenteils auf Plattenbauten entfällt, hat wegen einer Reihe struktureller Schäden keineswegs ideale Voraussetzungen für die Bildung individuellen Wohneigentums. Will man die Wohnung an den Mieter verkaufen, so muß dem Umstand Rechnung getragen werden, daß die Verfügungsmacht des Mieters einem bürgerrechtlichen Eigentum schon sehr nah kommt, und es daher eigentlich nur um die Abrundung zum vollen Eigentum gehen kann. Grundlage der Bepreisung sollte also nicht der Marktwert sein, den die Wohnung hätte, wenn der Markt nicht reguliert wäre und keine derartigen Eigentumsrechte bestünden. Ein Verkauf zu Preisen, die unter diesem hypothetischen Marktwert liegen, würde der tatsächlichen Verteilung der Property Rights gerecht werden.<sup>183</sup> In Anknüpfung an McKinnon könnte die Vorgehensweise, die aus dem Sozialismus überkommenen Verteilungsverhältnisse weitgehend zu respektieren, und sie gerade so weit abzuwandeln, daß eine spontane Entwicklung zu einer kapitalistischen Marktwirtschaft einsetzen kann, als die Strategie des Minimalknalls (minimum bang) bezeichnet werden.<sup>184</sup> Der Sozialismus hinterläßt eine Situation, in der eine Mehrzahl von Individuen und Organisationen schwache Property Rights auf dieselben Ressourcen besitzen. Die Strategie des Minimalknalls bedeutet, daß die Property Rights eines Individuums gegen ein Entgelt zu einem vollen Eigentumsrecht erweitert werden. Mit dem erzielten Entgelt können dann die anderen Verfügungsberechtigten für den Verlust ihrer Property Rights entschädigt werden. Die Wohnungswirtschaft bietet sich für die Strategie des Minimalknalls in besonderer Weise an, da hier bereits im Sozialismus die Property Rights an den einzelnen Kapitalgütern, den Wohnungen, in einem vergleichsweise hohen Maße auf einzelne Individuen, nämlich ihre Bewohner, konzentriert wurden.<sup>185</sup> Um zur Grundvoraussetzung des geregelten Privateigentums für eine spontane Ordnung zu gelangen, ist die Veränderung vom bestehenden Zustand im Bereich der Wohnungswirtschaft nicht sehr groß.

Ein Argument gegen die unentgeltliche Verteilung der Property Rights läßt sich aus dem Kalkül ableiten, daß bei einer Entscheidung zwischen den Alternativen - unentgeltliche Verteilung oder Verkauf - die Kosten der unentgeltlichen Verteilung, nämlich die Zusatzlast (excess burden) der höheren Steuern, die wegen des Ausfalls der Privatisierungserlöse aufgebracht werden müßten, gegen ihre Nutzen in Form von Effizienzgewinnen dank Privatisierung abzu-

---

<sup>183</sup> Wenn die ostdeutschen kommunalen Wohnungsgesellschaften sich gegen eine Privatisierung zu den sog. Schleuderpreisen wehren, dann bedeutet dies auch ein Ignoranz gegenüber der tatsächlichen Verteilungssituation. Vgl. *Schönfelder* (1993), S. 84.

<sup>184</sup> Zur Kontroverse vom großen und kleinen Knall vgl. *McKinnon* (1992), S. 31-36.

<sup>185</sup> In Bezug auf den größten Teil des sonstigen Kapitalstocks bestehen keine starke Property Rights der einzelnen Bürger. Vgl. *Schönfelder* (1993), S. 84.



wägen sind.<sup>186</sup> Stärker wiegt nach Meinung Schönfelders das, was schneller vollzogen werden kann. Kann die Schenkung wesentlich schneller vollzogen werden als der Verkauf, so ist die Schenkung Pareto-superior. Zu bedenken ist, daß der Verkauf einer Wohnung an den Mieter zu einem niedrigen Preis nicht wesentlich mehr Zeit in Anspruch nehmen würde als die Schenkung.<sup>187</sup> Selbst wenn die Vermögensverteilung verändert werden würde, so wäre der Kreis der Begünstigten doch so groß, daß die Beunruhigung der Öffentlichkeit sich in Grenzen halten würde und auch keine nennenswerten Widerstände bei Politikern wegen Befürchtungen von Stimmenverlusten zu erwarten sind.

Die Privatisierung der existierenden Wohnungsbestände sollte nicht als Substitut, sondern als Komplement einer Förderung des Eigenheimbaus und des Baus von Eigentumswohnungen verstanden werden. Da es in Ostdeutschland aus politischen Gründen einen vergleichsweise geringen Bestand an Einfamilienhäusern gibt, ist den Programmen der Länder in Ostdeutschland zur Förderung des Baus einfacher Reihenhäuser mit kostengünstiger Erschließung auf preisgünstigen Bauland der Vorschub zu leisten.<sup>188</sup> Der Eigentumserwerb ist mit einer intensiven Vor- und Nachspartätigkeit verbunden, so daß die Förderung der Bildung individuellen Wohneigentums durch die Privatisierung existierender Bestände und durch Neubau erstrebenswert ist. Diese Spartätigkeit bedeutet Konsumverzicht, und gerade in den neuen Ländern, in denen derzeit ein beachtliches Konsumniveau aus fremder Ersparnis gespeist wird, sind intensive Sparanstrengungen notwendig.<sup>189</sup>

Eine breit gestreute Vermögensbildung stellt gleichermaßen ein wirksames Mittel zur Verbesserung der Altersversorgung dar.<sup>190</sup> In einem Land, in dem im Sozialismus der Mittelstand systematisch zerstört wurde, sollten die sozia-

---

<sup>186</sup> Vgl. Schönfelder (1991), S. 263-278.

<sup>187</sup> Die Schenkung hätte erhebliche verteilungspolitische Folgen und kann deshalb nicht ohne zeitraubende, komplizierte verteilungspolitische Zusatzvorkehrungen implementiert werden.

<sup>188</sup> Eine Orientierung können dabei die Planungskonzepte, Bauformen und Bauverfahren, wie sie in den Niederlanden und in Skandinavien üblich sind, liefern. Ein großer Teil des gesamten Wohnungsneubaus könnte in Form von Einfamilienhäusern stattfinden.

<sup>189</sup> Eine breite Streuung des Wohnungseigentums unter der ostdeutschen Bevölkerung wird den wachsenden Anteil der bisher maßgeblich durch West-Ost-Transfers gestützten Einkommen in investive Verwendung lenken, und auf diese Weise wird es möglich, langfristig diese Transfers zu senken.

<sup>190</sup> Den gehegten Befürchtungen, die ungünstige Altersstruktur der deutschen Bevölkerung und die niedrigen Geburtenraten stelle eine Gefahr für das deutsche Rentensystem dar, könnte durch die Bildung privaten Vermögens auch in den neuen Ländern begegnet werden.



len Vorteile der Bildung eines breitgestreuten Wohneigentums nicht vergessen werden. Die Überlegungen, die in demselben Maße in den fünfziger Jahren die westdeutsche Politik der Wohneigentumsförderung geleitet haben,<sup>191</sup> gelten heute in gleicher Form in Ostdeutschland. Ein breit gestreutes Wohneigentum erleichtert die Identifikation mit dem System der Marktwirtschaft, auch jenen, die seine Leistungen bislang noch mit großer Skepsis beurteilen.<sup>192</sup>

### *(3) Förderung des Eigentums im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus*

Die direkte Eigentumsförderung durch zinsgünstige Baudarlehen und Aufwendungshilfen ist die wichtigste Komponente bei der Förderung von Wohneigentum. Die Fördermittel tragen zu erheblichen Senkungen der monatlichen Belastungen bei und erleichtern sog. Schwellenhaushalten die Entscheidung für selbstgenutztes Wohneigentum. Letztere werden zudem durch die Neuregelung der steuerlichen Wohneigentumsförderung ab dem 1.1.1996 angesprochen. Die Förderprogramme für 1997 im Eigentumsbereich widerspiegeln zum einen ein gewachsenes Kostenbewußtsein bei der Vergabe der Fördermittel (außer Berlin haben alle neuen Bundesländer Obergrenzen für Bauwerkskosten eingeführt). Zum anderen wurde aufgrund der angespannten Haushaltslage in einigen Ländern die Finanzmittel weiter vermindert. Fördergegenstand sind in allen Landesrichtlinien der Neubau und Ersterwerb von selbstgenutzten Wohneigentum in Form von Eigenheimen und Eigentumswohnungen, der Umbau, die Erweiterung und der Ausbau von Wohnraum.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> Vgl. Kapitel D, Abschnitt III.2.b) und besonders Abschnitt III.2.c), in dem innerhalb des Neun-Phasen-Modells die Intention der Wohnungspolitik der breiten Streuung von Wohneigentum dargestellt wird.

<sup>192</sup> Im Jahre 1995 wurden letztmalig Bundesmittel für die Förderung der Privatisierung von Wohnungen zur Verfügung gestellt. Die Privatisierung wird – wenn überhaupt – nur noch von den Ländern selbst finanziell unterstützt. So stellen im Jahr 1997 Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in ihren Landeshaushalten Finanzhilfen für den Erwerb von Wohnungen durch Mieter bzw. den Erwerb von Geschäftsanteilen an neugegründeten Wohngenossenschaften über das Eigenheimzulagengesetz hinaus bereit. Die Fördermaßnahmen unterstützen die Umsetzung des Alt-schuldenhilfe-Gesetzes im Hinblick auf die Veräußerung von Bestandswohnungen an die Mieter sowie die Anwendung des Genossenschaftsmodells als mieternahe Privatisierungsform. Die Länder Berlin und Mecklenburg-Vorpommern haben bislang keine Privatisierung vorgesehen. Vgl. weiterführend *GdW* (1997), S. 39-45.

<sup>193</sup> Vgl. eine übersichtliche tabellarischen Gegenüberstellung der Förderprogramme von Eigentumsmaßnahmen im sozialen Wohnungsbau der einzelnen Bundesländer im Anhang 12.

(4) *Privatisierung der Gebäude in Platten- und Blockbauweise*

Der Wohnungsbestand in den neuen Bundesländern ist gekennzeichnet durch den Baustil und die qualitativen Merkmale der DDR-Zeit. Dies führt zu der dargestellten Differenz zwischen den qualitativen Standards einer „sozialistischen Wohnungsversorgung“ und der qualitativen Vielfalt des Wohnungsmarktangebotes in den alten Bundesländern. Das Neubauangebot wird dem Bestand an Wohnungen in den neuen Bundesländern jährlich etwa 2 % neue Wohnungen hinzufügen. Dieser Neubau wird zu westlichen Standards und entsprechenden Preisen angeboten, die in der Regel die Kosten der Bestandswohnungen um ein Vielfaches übersteigen.

Bis zum Jahr 1990 entstanden 2,25 Mio. Plattenwohnungen, im Wendejahr 1989 war fast jede dritte der 7 Mio. Wohnungen in der DDR eine Plattenwohnung.<sup>194</sup> Der Erhaltungszustand der industriell gefertigten Wohnungen und die Qualität der Installationen sind unbefriedigend.<sup>195</sup> Eine Sanierung der Plattenwohnungen erscheint dringend erforderlich. Die Restlebensdauer der Plattenbauten beträgt nach gründlichen Instandsetzungen mehr als 50 Jahre.<sup>196</sup> Dieser Zeitraum erscheint als hinreichend lang, um eine Privatisierung politisch zu rechtfertigen.

Allerdings wichtiger als die Restlebensdauer sind die Instandsetzungs- und Modernisierungskosten. Sanierungsbemühungen für Plattenbauten sind nicht in jedem Fall billiger als der Neubau von Wohnungen.<sup>197</sup> Derzeit sind die un sanierten Plattengebäude mit umgelegten „Altschulden“ in Höhe von 150

---

<sup>194</sup> Vgl. Hübl (1996), S. 14-18.

<sup>195</sup> Fenster, Dächer und Fassaden sind häufig undicht, und die Wärmedämmung und der Schallschutz genügen i.d.R. nicht annähernd den deutschen Normen. Die Treppenhäuser und die Sanitäreinrichtungen sind häufig stark renovierungsbedürftig. Die Be- und Entwässerungsanlagen, die häufig aus Plastikmaterialien bestehen, sind vielfach undicht. Türen und Elektroinstallationen sind oft weiterzuverwenden, doch ebenfalls partiell erneuerungsbedürftig. Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik für die neuen Länder* (1995b), S. 96.

<sup>196</sup> So die Schätzung von Sachverständigen, siehe hierzu *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 97.

<sup>197</sup> Die *Expertenkommission* (1995b) behauptet zwar, daß selbst anspruchsvolle Vollsanierungen „nur halb soviel kosten wie Neubauten im Sozialen Wohnungsbau“ (S. 97) und gelangt zu der Feststellung, daß „Neubaukosten durch die Sanierung ganz erheblich unterschritten werden können“. Nicht berücksichtigt werden hierbei die umgelegten Altschulden, die die Höhe des Verkaufspreises ebenso beeinflussen. Außerdem erscheint es wenig sinnvoll, als Referenzgröße die Neubaukosten im sozialen Wohnungsbau zu wählen, die bekanntlich deutlich über den Neubaukosten der freifinanzierten Bauvorhaben angesiedelt sind.

DM/m<sup>2</sup> Wohnfläche belegt. Sanierungsmaßnahmen allein an der Gemeinschaftsfläche und der Außenhaut kosten derzeit 500-700 DM/m<sup>2</sup> Wohnfläche.<sup>198</sup> Sollen auch Heizungs- und Sanitäranlagen sowie Änderungen der strukturellen Aufteilungen der Wohnungen in die Sanierungsmaßnahmen einbezogen werden, so steigen die Kosten auf bis zu 2.000 DM/m<sup>2</sup> und erreichen damit zusammen mit den Altschulden das Kostenniveau von Neubauten. Die Folge sind hohe Mieten, die Bewohner der Plattenwohnungen veranlassen, in Neubauwohnungen umzuziehen. Diese Entwicklung läßt die Wohnungen für eine mögliche Privatisierung ungeeignet erscheinen. Die Mietpreise (Bruttokaltmiete) in den Plattenbauten sind inzwischen von 0,90 DM/m<sup>2</sup> (1989) auf 8,50 DM/m<sup>2</sup> (1995) angestiegen.<sup>199</sup> Außerdem ist insgesamt mit 3 DM/m<sup>2</sup> für Sanierungszuschläge zu rechnen.

Ein weiteres Argument gegen eine umfangreiche Privatisierung der Geschöfwohnungen ist die Tatsache, daß die Bereitschaft, die Plattenwohnungen von den Genossenschaften und kommunalen Wohnungsunternehmen käuflich zu erwerben, immer weiter sinkt.<sup>200</sup> Zeigten 1992 noch rd. 20 % der Mieter grundsätzliches Kaufinteresse, so sind 1995 höchsten 2 % der Plattenwohnungen an die bisherigen Mieter verkauft worden.

Auch die Wohnzufriedenheit, die aufgrund der früheren heterogenen Mietstruktur in den Plattenbauten recht hoch geschätzt wurde, ist stark gesunken.<sup>201</sup> Das Absinken der Wohnzufriedenheit ist aus folgenden Gründen in den neuen Bundesländern zu beobachten:

- Es entstanden nach 1989 Neubauwohnungen nach Weststandard, die zu meist hinsichtlich Umfeld, architektonischer Gestaltung und Ausstattung den Plattenwohnungen überlegen sind.
- Ein- und Zwei-Familienhäuser wurden zunehmend attraktiv, da die DDR-typischen Materialbeschaffungsprobleme entfielen.
- Durch die Überführung der Wohnungsgenossenschaften und kommunalen Wohnungsbestände in marktwirtschaftliche Bedingungen sind sowohl die

---

<sup>198</sup> Vgl. Hübl (1996), S. 22.

<sup>199</sup> Die Nebenkosten haben mit 2,00 DM/m<sup>2</sup> ein deutlich höheres Niveau als in Westdeutschland erreicht. Die Warmmietbelastung erscheint insofern nicht mehr als günstig. Vgl. Hübl (1996), S. 22.

<sup>200</sup> Vgl. Hübl (1996), S. 21.

<sup>201</sup> Zu DDR-Zeiten war es ein Privileg, in Plattenbauten wohnen zu dürfen. Sie galten unter anderem wegen ihres besseren Heizsystems gegenüber den Altbauten aus der Vorkriegszeit als vorzugswürdig.

Mieten als auch die Nebenkosten gestiegen. Somit wurden die bisherigen Qualitätsvorteile der Plattenwohnungen relativiert.<sup>202</sup>

- Die Sozialstruktur unterscheidet sich, im Gegensatz zu den diesbezüglichen Ausführungen der Expertenkommission,<sup>203</sup> eben nicht mehr von der Struktur der westdeutschen Großsiedlungen. Die sog. „Intelligenz“ ist häufig aus den Plattenbauten, die sie zu DDR-Zeiten noch bewohnten, in Eigenheime gezogen.<sup>204</sup>

Weiterhin ist die Bevölkerungsentwicklung als eine Determinante der künftigen Nachfrageentwicklung, noch immer rückläufig. Auch diese Entwicklung weist auf zukünftige Probleme bei der Vermarktung von Plattenbauten hin.

#### cc) Das Altschuldenhilfe-Gesetz

Wohnungsbau (komplexer Wohnungsbau) und Modernisierung („Rekonstruktion“) wurde in der DDR über Kredite der Staatsbank finanziert. Den größten Teil der Finanzierungslast übernahm der Staat. Mit Art. 22 Abs. 4 des Einigungsvertrages vom 31.8.1990 ging „mit Wirksamwerden des Beitritts mit gleichzeitiger Übernahme der anteiligen Schulden das Wohnungsvermögen auf die Kommunen über.“<sup>205</sup> Nach Umwandlung bzw. Neugründung von kommunalen Wohnungsgesellschaften ging das Vermögen einschließlich der Schulden auf diese Wohnungsunternehmen über. Im Juli 1990 beliefen sich die Schulden der Wohnungswirtschaft der DDR auf ca. 75 Mrd. M bei der DDR Staatsbank. Am 1.7.1990 ergaben sich daraus im Rahmen der Währungsumstellung Wohnungsbaualtschulden in Höhe von 36 Mrd. DM, die in

---

<sup>202</sup> Während die Wohnzufriedenheit in den Plattenbauten sinkt, steigt in den neuen Bundesländern das Neubauangebot mit großer Geschwindigkeit an.

<sup>203</sup> Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik für die neuen Länder* (1995b), S. 98.

<sup>204</sup> So kann die gute Durchmischung der Bewohnerstruktur auch nicht als „sozial-räumliche Chance“ (*Forschungsinstitut Friedrich-Ebert-Stiftung* (1993), S. 12) gewertet werden und daraus „soziale Potentiale (...), die sowohl zur sofortigen Stabilisierung als zur langfristigen Qualitätsverbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen beitragen können“ (*Forschungsinstitut Friedrich-Ebert-Stiftung* (1993), S. 48) zu entwickeln, erscheint recht abenteuerlich. Auch ist ein „in allen Siedlungen bestehendes funktionierendes Netz sozialer Grundbetreuung“ (*Forschungsinstitut Friedrich-Ebert-Stiftung* (1993), S. 12) heute kaum noch zu beobachten. Plakative Aussprüche, wie „Die Großsiedlungen sind viel besser als ihr Ruf!“ (ebenda S. 48) wirken wenig überzeugend.

<sup>205</sup> Vgl. BGBl. II S. 889.

den Büchern der Rechtsnachfolgern der DDR Staatsbank – der Deutschen Kreditbank und der Berliner Bank – als Gläubiger weitergeführt wurden.

Zum einen müssen diese Schulden verzinst und getilgt werden (die Deutsche Kreditbank und die Berliner Bank erhöhten unter Berufung auf den Vertrag über die Währungsunion, dem Gesetz über die Anpassung von Kreditverträgen an Marktbedingungen vom 24. 6. 1991 die Zinsen für Altkredite bis über 10%). Zum anderen waren die Mietpreise in der DDR auf einem sehr niedrigen Niveau (0,80 DM/m<sup>2</sup>), durch die noch nicht einmal die Betriebskosten zu decken waren.<sup>206</sup> Im März 1991 sollte das Problem der Altschulden durch den Staat durch ein bis zum 31.12.1993 befristetes Moratorium der Gläubigerbanken, das die fällige Zins- und Tilgungsleistungen stundete, gelöst werden. Die weiter geltenden Mietstopppregelungen in den Grundmietenverordnungen<sup>207</sup> führten zu Mieteinnahmen, die es den ostdeutschen Wohnungsunternehmen nicht ermöglichten, die dringend erforderlichen Kosten für Instandsetzung und Modernisierung zu finanzieren.<sup>208</sup>

Am 27.6.1993 trat das Altschuldenhilfe-Gesetz<sup>209</sup> zusammen mit dem Wohnungsgenossenschafts-Vermögensgesetz, das die Genossenschaften unmittelbar zu Eigentümern des von ihnen genutzten Bodens machte,<sup>210</sup> in Kraft. „Am 31.12.1993 endet das Schuldenmoratorium für die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen in den neuen Bundesländern. Ihr Schuldenstand wird sich bis zum 1.1.1994 auf ca. 51 Mrd. DM belaufen. Insgesamt verfügt diese Schuldnergruppe über 3,5 Mio. Wohnungen, davon haben 2,7 Mio. bei der Berechnung des Teilentlastungsbetrags Berücksichtigung gefunden.“<sup>211</sup> Die restlichen Wohnungen sind entweder restitutionsbehaftet, befinden sich in staatlicher Verwaltung oder stehen im Eigentum von Wohnungsunternehmen mit geringen Altverbindlichkeiten. Ein gewisser Prozentsatz der ausgewiesenen Wohnungen muß schließlich als nicht mehr bewohn-

<sup>206</sup> Vgl. die ausführliche Darstellung von Mieten in den neuen Bundesländern in Kapitel E, Abschnitt II.2.a).

<sup>207</sup> Vgl. die Überführungsschritte für die preisgebundenen Wohnungen durch die Grundmietenverordnungen Kapitel D, Abschnitt III.2.i), insbesondere die Tabelle 8; außerdem zu der Entwicklung der Mieten siehe Kapitel E, Abschnitt II.2.a), insbesondere die Abbildung 45.

<sup>208</sup> Ende 1993 belief sich die durchschnittliche Belastung der von den Kommunen, Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften bewirtschafteten ca. 3,5 Mio. Wohnungen auf ca. 23.000 DM/Wohnung, mit einem durchschnittlichen Kapitaldienst von ca. 3 DM/m<sup>2</sup> im Monat (teilweise belief sich der Kapitaldienst im jüngeren Neubau auf über 7 DM/m<sup>2</sup> im Monat).

<sup>209</sup> Vgl. *BGBI. I*, S. 986.

<sup>210</sup> Vgl. *BGBI. I*, 1993, S. 989, Abschnitt 4.

<sup>211</sup> *Bundestagsdrucksache* 12/4748, S. 165.

bar aus dem Bestand herausgenommen werden. Ferner ist bei der Berechnung eine durchschnittliche Wohnungsgröße 57 m<sup>2</sup> zugrunde gelegt.

„Das Altschuldenhilfe-Gesetz sieht eine Teilentschuldung auf 150 DM/m<sup>2</sup> vor. (...) Insgesamt verbleiben nach der Teilentschuldung ca. 23,5 Mrd. DM zu Lasten der Unternehmen, d.h., der Erblastungstilgungsfonds übernimmt ca. 27,5 bis 28 Mrd. DM.“<sup>212</sup>

Das Gesetz knüpft die vorgesehene Teilentlastung an die Bedingung, daß die Wohnungsunternehmen und auch die Wohnungsgenossenschaften in einem Zeitraum von zehn Jahren mindestens 15 % ihres Wohnungsbestandes privatisieren. Nach § 4 Abs. 1 Satz 3 besteht der Teilentlastungsbetrag „aus den Altverbindlichkeiten, die am 1.1.1994 einen Betrag von 150 Deutsche Mark, multipliziert mit der Quadratmeterzahl der nach dem Stand der vom 1.1.1993 bei Wohnungsunternehmen vorhandenen gesamten Wohnfläche, übersteigen.“<sup>213</sup> Beim Unternehmen sollen nur Altverbindlichkeiten verbleiben, die im Durchschnitt den Betrag von 150 DM/m<sup>2</sup> Wohnfläche nicht übersteigen. Die Bestimmung der Teilentlastung erfolgt unternehmensbezogen, d.h., es werden nicht nur die überdurchschnittlich hoch verschuldeten Wohnungsbestände berücksichtigt sondern alle im Eigentum der Unternehmen befindlichen bzw. auf sie zu übertragenden Wohnobjekte, also auch die niedrig oder gar nicht verschuldeten. Die Berechnung des Teilentlastungsbetrages erfolgt aufgrund des Schuldenstandes des jeweiligen Unternehmens am 1.1.1994, wobei den Altschulden der Wohnungsbestand vom 1.1.1993 gegenübergestellt wird. Als Wohnfläche wird nur diejenige Fläche berücksichtigt, die den Mietpreisbindungen von § 11 Abs. 2 und 3 Miethöhegesetz unterliegt. Das ist die Fläche von Wohnungen, auf die die Erste und Zweite Grundmietenverordnung Anwendung findet. Als besondere Auflage für die Teilentlastung besteht gemäß § 5 eine Privatisierungs- und Veräußerungspflicht in Höhe von mindestens 15 % des Wohnungsbestandes der Unternehmen und eine Pflicht zur entsprechenden Abführung der Erlöse. Diese Auflage, einen Teil des Wohnungsbestandes zu veräußern, stellt einen starken Eingriff in die Eigentumsrechte eines Wohnungsunternehmens dar.<sup>214</sup>

<sup>212</sup> *Bundestagsdrucksache* 12/4748, S. 165.

<sup>213</sup> *BGBI. I*, 1993, Abs. 1, Satz 3.

<sup>214</sup> Das Gesetz formuliert die Verpflichtung folgendermaßen: „Das Wohnungsunternehmen hat mindestens 15 % seines zahlenmäßigen Wohnungsbestandes mit mindestens 15 % seiner Wohnfläche bis zum 31. Dezember 2003 zu privatisieren, oder im Falle der Wohnungsgenossenschaften zu veräußern; dabei sind die Versuche zur Bildung individuellen Wohneigentums vorrangig zu berücksichtigen.“ *BGBI. I*, 1993, Abs. 2.

Das Unternehmen erfüllt diese Verpflichtung, wenn es ein entsprechendes Privatisierungskonzept per Antragstellung bis zum 31.12.1993 vorlegt und dann die entsprechenden Veräußerungen vornimmt.<sup>215</sup> Da der Gesetzgeber im Fall der Wohnungsgenossenschaften nicht von „Privatisierung“ sondern von „Veräußerungspflicht“ spricht, folgt hieraus im Umkehrschluß, daß eine Privatisierung grundsätzlich auch dann gegeben ist, wenn ein Wohnungsbestand in eine neue Genossenschaft oder auf eine andere Wohnungsgesellschaft mit privaten Eignern übertragen wird. Die Formulierung „dabei sind die Mieter zur Bildung individuellen Wohneigentums vorrangig zu berücksichtigen“ läßt den Umkehrschluß zu, daß auch die Veräußerung an Dritte, ob zu individuellem Eigentum oder als Miethausbestand, die Privatisierungspflicht erfüllt, wenn die Mieter vorher entsprechend berücksichtigt wurden. Dem Wohnungsunternehmen bleibt es auch überlassen, ob es den Bestand von 15 % auf eine sog. Privatisierungsgesellschaft überträgt.<sup>216</sup>

Die Pflicht zur Veräußerung von Wohnungen darf nicht zur Verschleuderung des Wohnungsbestandes führen. Nur eine Veräußerung zum Verkehrswert vermeidet eine verdeckte Gewinnausschüttung bei begünstigten Genossenschaftsmitgliedern bzw. ist bei Wohnungsunternehmen im Interesse der Gleichbehandlung der Bürger vertretbar.<sup>217</sup> Mieterfreundliche Preise sind nur aus der Tatsache heraus zu begründen, daß diese Wohnungen mit einem durch den Mieterschutz bzw. die Dauernutzungsverträge gesicherten Mieterschutz belastet sind. Eine Verpflichtung zur Sanierung des zu privatisierenden Wohnungsbestandes (auch nicht vorrangig zu dem übrigen Bestand) besteht nicht.

Als weitere Auflage für die Teilentlastung ist in dem § 5 Abs. 2 eine Abführung der Erlöse aus der Privatisierung festgelegt. Der Prozentsatz des Erlöses ist je nach Zeitpunkt der Veräußerung unterschiedlich hoch. Z.B. führten die bis zum 31.12.1994 veräußerten Wohnungen nur zu einer Erlösabführung von 20 %, die vom 1.1.1995 bis zum 31.12.1995 veräußerten Wohnungen führten zu Erlösabführungen von 30 %. Erfolgte die Veräußerung erst im Jahr 1996 wurden 40 % der Erlöse abgeführt und im Jahr 1997 sind 60 % vorgesehen.

---

<sup>215</sup> Vgl. *Dürre* (1993), S. 670 f.

<sup>216</sup> Im Jahr 1995 sind Empfehlungen des Lenkungsausschusses erschienen, wonach die Veräußerung des privatisierenden Wohnungsbestandes an Zwischenerwerber möglich ist, wenn diese sich in den Veräußerungsverträgen dazu verpflichten, für mindestens ein Jahr den Mietern eine Erwerbsoption einzuräumen und letztlich mindestens ein Drittel des übernommenen Bestandes (also 5 % des ursprünglichen Bestandes) an die Mieter zu veräußern. Vgl. *Arbeitshilfen GdW* (1995), S. 8 f.

<sup>217</sup> Vgl. *Hanning* (1996), S. 790.



Erfolgt die Privatisierung erst in 1998 bis zum 31.12.2000 müssen 80 % und in den Jahren 2001 bis 2003 90 % abgetreten werden.<sup>218</sup>

Betrachtet man die Probleme der Wohnungsunternehmen, die sich aus den Modernisierungserfordernissen einerseits und aus der mangelhaften Eigenkapitalausstattung, den hohen Altschulden und den Privatisierungsauflagen andererseits ergeben, so wäre eine Abwandlung des Altschuldenhilfe-Gesetzes dahingehend empfehlenswert, daß

- die Wohnungsgenossenschaften nicht mehr zur Veräußerung an Dritte gezwungen werden dürfen,
- der extrem extrem progressiv gestaltete Erlösabführungstarif (20 % im Jahr 1990, 90% im Jahr 2001) in einen linearen Tarif umgestaltet wird und
- eine Grenze im Wohnungsbestand gezogen wird, bei deren Unterschreitung keine Privatisierung aus betriebswirtschaftlichen Gründen vorgenommen wird.<sup>219</sup>

#### *d) Steuervergünstigungen*

Steuervergünstigungen als Form der indirekten Förderung können finanzielle Anreize für private Investoren sein, in gewünschter Weise auf dem Wohnungsmarkt aktiv zu werden.<sup>220</sup> Neben den allgemeinen für ganz Deutschland geltenden Steuergesetzen gab es bis Ende 1997 die Möglichkeiten der Sonderabschreibung für Investitionen in den neuen Ländern, die im Fördergebietsgesetz geregelt waren. Für die Erstellung von Mietwohnungen in Ostdeutschland wurden bis zum 31.12.1996 nach dem Fördergebietsgesetz Sonderabschreibungen in Höhe von 50 % gewährt. Vorübergehend konnte sogar der Erwerber eines Altbaus diese Abschreibungen für die Anschaffungskosten in Anspruch nehmen. Das Fördergebietsgesetz erlaubt unverändert Abschreibungen für Modernisierungs- und Instandsetzungsaufwand. Für solche nachträglichen Herstellungskosten ist die Gesamtabschreibung innerhalb von zehn Jahren möglich. Eigennutzer können, da sie keine Abschreibungen gel-

---

<sup>218</sup> Vgl. *Hanning* (1996), S. 791 f.

<sup>219</sup> Bundesbauminister Prof. Dr. Klaus Töpfer hat am 19.5.1995 in seinem Schreiben an die KfW eine entsprechende Empfehlung verabschiedet, ab sofort mieternahe Privatisierungsformen, d.h. Ausgründungen von Genossenschaften und Zwischenerwerbermodelle, anzuerkennen.

<sup>220</sup> Vgl. die ausführliche Darstellung und kritische Würdigung des wohnungspolitischen Instrumentes der Steuervergünstigungen in der Bundesrepublik Deutschland in Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)bb).

tend machen dürfen, Aufwendungen bis zu 40.000 DM mit 10 % jährlich wie Sonderausgaben vom steuerpflichtigen Einkommen abziehen.

Neben der allgemeinen Kritik an der Förderpraxis über Steuervergünstigungen, die in Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)bb) dargestellt wurde, gelten für Ostdeutschland besondere Kritikpunkte. Die derzeit geltende steuerliche Förderung ist gerade für Ostdeutschland wenig zielgerichtet und erreicht viele potentielle Investoren nicht, da hier viele Haushalte Wohneigentum erwerben möchten aber nur über ein geringes Vermögen verfügen. Es ist davon auszugehen, daß eine ausgeprägte Chancenungleichheit zwischen einem zuziehenden Westdeutschen mit hohem Eigenkapitalanteil und einem Ostdeutschen mit einem hohen Verschuldungsbedarf besteht.<sup>221</sup> Die Benachteiligung der kapital-schwachen Selbstnutzer durch das Verbot des Schuldzinsenabzugs bei hohen Fremdfinanzierungsquoten, das auch durch den Verzicht einer Nutzungswertbesteuerung nicht aufgehoben wird, steht in einem offensichtlichen Widerspruch zu der Zielsetzung, die Eigentümerquote in Ostdeutschland zu erhöhen. Besonders erwähnenswert erscheint hierbei, daß der steuerliche Verlustausgleich, der gerade bei Wohnungsbauinvestitionen, die innerhalb der ersten Jahre Verluste erwirtschaften und erst auf lange Sicht zu Überschüssen führen, von besonderer Bedeutung ist, in Ostdeutschland zu Asymmetrien führen kann. Die steuermindernden Verluste entstehen vor allem dadurch, daß der Aufwand (einschließlich Abschreibungen) in der Anfangsphase der Bewirtschaftung die Mieteinnahmen übersteigt und erst später durch entsprechende Mietüberschüsse kompensiert werden kann. Gerade in Ostdeutschland werden die jungen Unternehmen mit geringer Eigenkapitalbasis die hohe Abschreibungsbasis auf den Bestand mangels anderweitiger Einkünfte nicht vornehmen können.<sup>222</sup>

Bei der steuerlichen Behandlung von selbstgenutzten Wohneigentum verhält es sich ähnlich: Zum einen ist über den § 10 e EStG (der auch für Erwerber und Bauherren in Ostdeutschland gilt) keine hohe Entlastung zu erzielen, da das Ausmaß der Erleichterung von der Höhe des Steuersatzes abhängt, der aufgrund des noch relativ niedrigen Einkommens in Ostdeutschland<sup>223</sup> im Vergleich zu den alten Ländern geringer ausfällt. Zum anderen bietet die Steuerfreiheit des Nutzungswertes der Wohnung nur wenig Vorteile: Bauher-

---

<sup>221</sup> Vgl. hierzu *Expertenkommission Wohnungspolitik in den neuen Ländern* (1995b), S. 77, Ziff. 5502.

<sup>222</sup> Vgl. hierzu einen diskutierten Musterfall eines steuerpflichtigen Gewerbebetriebes in dem Gutachten der *Expertenkommission Wohnungspolitik in den neuen Ländern* (1995b), S. 70-74, Ziff. 5302-5305.

<sup>223</sup> Vgl. in diesem Kapitel E den Abschnitt II.2.a)aa).

ren mit hohen Grenzsteuersätzen und hohem Vermögen können erhebliche Steuervorteile genießen.<sup>224</sup> Für Bauherren hingegen mit einem niedrigen Grenzsteuersatz und niedrigem Vermögen fallen diese Steuervorteile vergleichsweise gering aus.<sup>225</sup>

Die Expertenkommission konstatiert außerdem die Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz als Ursache für die exorbitanten Preissteigerungen auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt.<sup>226</sup> Ein großer Teil der Sonderabschreibungen entfiel demnach weder auf den Investor noch auf den Mieter, sondern als Renten an die Bodeneigentümer, Entwickler und Bauunternehmen. Dieser Steuerverzicht des Staates war wenig effizient und im Rahmen dieser massiven steuerlichen Förderung wurden Investitionsentscheidungen getroffen, die aufgrund der hohen Baukosten zu hohen Mieten führen, die langfristig auf dem Wohnungsmarkt nicht realisierbar sind.<sup>227</sup>

#### *e) Wohngeld*

Für die neuen Länder gilt ein besonderes Wohngeldrecht (Wohngeldsondergesetz). Die Höhe des Wohngeldes richtet sich wie in den alten Ländern nach der Höhe des Einkommens, der Haushaltsgröße und der zu zahlenden Miete. In den neuen Ländern wird allerdings das Einkommen der Haushalte bei der Wohngeldberechnung nach einem einfacheren Verfahren ermittelt. Es werden großzügigere von der Haushaltsgröße abhängige Freibeträge angesetzt. Die für die Wohngeldhöhe relevanten Wohnkosten richten sich nicht nur nach der „Kaltmiete“, sondern berücksichtigen auch nach Heizungsart differenzierte Zuschläge (für Wärme und Warmwasser), um die Mieter vor besonders hohen Energiekosten zu schützen.<sup>228</sup>

---

<sup>224</sup> Investieren sie in selbstgenutztes Wohneigentum, so sparen sie die Steuerbelastung, die sie am Kapitalmarkt ertragen müßten, sofern die Kapitalmarkterträge die Sparfreibeträge in Höhe von 6.000 DM (für Verheiratete 12.000 DM) übersteigen.

<sup>225</sup> Wer ohnehin keine Steuer auf Kapitalerträge zu zahlen hat, wird durch die Steuerfreiheit des Nutzungswertes nicht in selbstgenutztes Wohneigentum investieren.

<sup>226</sup> Vgl. Gutachten der *Expertenkommission Wohnungspolitik in den neuen Ländern* (1995b), S. 77, Ziff. 5503.

<sup>227</sup> Die bereits jetzt zu beobachtenden Leerstände in den Neubausiedlungen in den neuen Bundesländern sind ein deutliches Indiz dafür.

<sup>228</sup> Vgl. eine weiterführende Darstellung in dem Gutachten der *Expertenkommission Wohnungspolitik in den neuen Ländern* (1995), S. 75, Ziff. 5404 und S. 112-116, Ziff. 7201-7206.

## 2. Ordnungspolitische Instrumente

### *a) Die Entwicklung der Mieten*

#### aa) Zur Höhe von Mieten und Einkommen

In der DDR wurde das Gut Wohnen nicht als Wirtschafts-, sondern als Sozialgut betrachtet. Unter dem Einfluß der marxistischen Ideologie wurde die Preisbildung für das Gut Wohnen nicht dem Markt überlassen, sondern die Mieten wurden auf dem Niveau von 1936 eingefroren.<sup>229</sup> Die politisch bedingte Mietenpolitik beinhaltete mehrere Konsequenzen:

1. Die Belastung der Haushalte durch die Miete bzw. die damit verbundenen Nebenausgaben für Strom, Gas, Wasser und Heizung war - im Vergleich zur Bundesrepublik - gering. Während in Westdeutschland je nach Haushaltstyp 18-25 % des Haushaltseinkommens für das Wohnen aufgewendet werden mußte, lag der Anteil in der ehemaligen DDR bei knapp 3 %.<sup>230</sup>
2. Es lag keine Kostendeckung vor, so daß weder die volkseigenen Betriebe noch die Wohnungsbaugenossenschaften oder die privaten Hauseigentümer aus den Mietobjekten die Instandsetzung, Modernisierung oder Sanierung des Wohnungsbestandes finanzieren konnten.
3. Diese Mietenpolitik führte zu einem hohen Subventionsbedarf, der auf Dauer den Staatshaushalt der ehemaligen DDR überforderte. Gemäß den Angaben des Statistischen Jahrbuchs 1989 der DDR wies die ehemalige DDR stets einen ausgeglichenen Staatshaushalt auf. Innerhalb des Etats spielten „die Zuwendungen für die Bevölkerung aus Mitteln des Staatshaushaltes“ eine erhebliche Rolle (vgl. Tab. 15).

---

<sup>229</sup> Dieser 1936 verfügte Mietpreisstopp bestand in Westdeutschland bis zum Zeitpunkt der Währungsreform 1948 zwölf Jahre, hingegen in der DDR über 50 Jahre. In der DDR hat man sich in den 50 Jahren daran gewöhnt, genauso wie ein Recht auf Arbeit auch ein Recht auf eine billige Wohnung zu besitzen. Es gab keine verbrauchsabhängigen Kosten und auch keine Räumungsklagen. Bei den durchgeführten und noch durchzuführenden Mietanpassungen handelt es sich nicht nur um ein juristisches und ökonomisches Problem, sondern es müssen auch psychologische Barrieren überwunden werden. Vgl. *Jenkins* (1996), S. 710.

<sup>230</sup> Vgl. *Bartholmai/Melzer* (1991), S. 21.

*Tabelle 15*  
**Zuwendungen für die Bevölkerung<sup>231</sup> - in Mio. Mark -**

Jahr	Insgesamt	davon Wohnungswesen
1971	26253	2127
1980	54496	7049
1985	90189	12800
1987	107157	15252
1988	110730	16026

Die Subventionierung des Wohnungswesens<sup>232</sup> stand 1988 an zweiter Stelle nach der Sicherung der Preise für Waren des Grundbedarfs mit 49811 Mio. M. Von den Subventionen für das Wohnungswesen entfielen nur 600 Mio. M auf die Baureparaturen am Wohnungsbestand.

4. Schließlich wurde die Bausubstanz dadurch negativ beeinflusst, daß man zur industriellen bzw. Plattenbauweise überging, die zahlreiche technische Mängel aufwies, die wiederum hohe nachfolgende Investitionen notwendig machten.

Die schrittweise Mietangleichung nach 1990 erfolgte zunächst mit den beiden Grundmietenverordnungen. Mit der ersten Grundmietenverordnung erfolgte eher eine pauschale, mit der zweiten dann eine differenzierte Mietenanpassung.<sup>233</sup>

– Erste Grundmietenverordnung vom 17.6.1991: Der höchstzulässige Mietzins ist nach der Übernahme des eingefrorenen Mietzinses am 3.10.1990 mit Wirkung vom 1.10.1991 um 1,00 DM pro qm und Monat zu erhöhen.<sup>234</sup>

<sup>231</sup> Vgl. *Statistisches Jahrbuch der DDR* (1989), S. 261.

<sup>232</sup> Der sog. „soziale Fortschritt“ der Mietsubvention hatte verheerende Auswirkungen: Zum einen wurde der Mieter über die Lage am Wohnungsmarkt getäuscht, denn er erfuhr nicht, wieviel für das Gut Wohnung - seine Erstellung und Instandhaltung - aufzuwenden war. Zum anderen wurde er in dem Glauben gehalten, der Staat sorge schon für ihn, und er selbst müsse dafür kaum etwas bezahlen. In Wirklichkeit müssen für die anfallenden Kosten, wenn sie nicht von den Wohnungsnutzern selbst getragen werden, alle Staatsbürger zusammen aufkommen, entweder durch erhöhte Umlagen in Form von Steuern und Abgaben, oder durch Rückgang und Verfall der Substanz, in die nicht mehr genügend investiert werden kann. Beides fällt auf den einzelnen Mieter zurück. Vgl. *Hamm* (1995), S. 10.

<sup>233</sup> Vgl. auch Kapitel D, Abschnitt III.2.i).

<sup>234</sup> Bei Wohnungen, die am 2.10.1990 mit Bad oder Zentralheizung ausgestattet waren und in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern lagen, erhöhte sich die Miete um weitere 0,15 DM pro qm Wohnfläche/Monat. Während der Betrag sich um 0,15 DM verringerte, wenn die Wohnungen nicht abgeschlossen waren bzw. nur über ein Außen-WC verfügten. Vgl. *Jenkins* (1996), S. 710.

- Zweite Grundmietenverordnung vom 27.7.1992: Es erfolgt eine weitere Mieterhöhung um 1,20 DM pro qm und Monat zum 1.1.1993.<sup>235</sup> Zusätzlich wurden Mieterhöhungen erlaubt, wenn keine Schäden an Dach, Außenwänden oder Fenstern vorzufinden waren. Diese Erhöhungen betrugen zum 1.1.1993 0,90 DM und dann zum 1.1.1994 weitere 0,60 DM pro qm und Monat.

Zeitgleich mit der Ersten Grundmietenverordnung wurde die Betriebskosten-Umlageverordnung verabschiedet, die die Mieter nach schriftlicher Erklärung per Umlage an den Betriebskosten beteiligte. Die Umlage wurde allerdings auf 2,50 DM je qm Wohnfläche/Monat für Heizung und Warmwasserversorgung begrenzt. Wurden nur die Heizkosten umgelegt, reduzierte sich der Betrag auf 2,10 DM. Außerdem wurde das Mietenüberleitungsgesetz verabschiedet, das am 1.7.1995 in Kraft trat. Es gilt für zu DDR-Zeiten entstandene Wohnungen, die bisher den Grundmietenverordnungen unterlagen. Für die ab dem 3.10.1990 neu errichteten Wohnungen oder für solche, die durch Komplett-Sanierung wieder bewohnbar wurden, galt bereits bisher das Vergleichsmietensystem. Insgesamt sind somit 4,6 Mio. Wohnungen von dem Mietüberleitungsgesetz erfaßt. Die Miete kann vom 1.8.1995 an in laufenden Mietverhältnissen bis Ende 1997 um grundsätzlich 20 % gegenüber dem bisherigen Niveau angehoben werden. Grundlage hierfür ist die bisherige Grundmiete nach den beiden Grundmietenverordnungen inklusive der Beschaffenheitszuschläge. Mindestens drei der folgenden fünf Komponenten müssen ohne erhebliche Schäden sein: Dach, Fenster, Außenwände, Hausflure bzw. Treppenträume, Elektro-, Gas-, Wasser- und Sanitärinstallationen.<sup>236</sup> Von den möglichen 20 % können 5 % erst ab dem 1.1.1997 verlangt werden. Dies ist möglich in Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern bzw. bei Angrenzung an eine Großstadt mit mindestens 100.000 Einwohnern.<sup>237</sup> Insbesondere die Unternehmer haben darauf hingewiesen, daß eine Kappung der möglichen Mieterhöhungen bei 20 % wirtschaftlich unzumutbar sei, da ab dem 1.1.1995 die Altschulden verzinst und getilgt werden müssen. Diese durch das

---

<sup>235</sup> War kein Bad in der Wohnung, so verringerte sich der Erhöhungsbetrag um 0,30 DM, weiterhin verringerte sich der Erhöhungsbetrag um 0,15 DM, sofern kein Innen-WC vorhanden war. Ebenso verminderte sich der Erhöhungsbetrag um 0,30 DM, falls die Elektro-, Gas bzw. Wasserinstallationen sowie die Treppenhäuser erhebliche Mängel aufwiesen. Vgl. *Jenkis* (1996), S. 710.

<sup>236</sup> Vgl. *Jenkis* (1996), S. 711. Der Anteil der Bruttokalt- bzw. Bruttowarmmiete ist in % am Haushaltseinkommen angeben.

<sup>237</sup> Siehe zu den einzelnen Sonderregelungen *Jenkis* (1996), S. 710-712.

Mietüberleitungsgesetz zugewilligten Mieterhöhungen reichen nicht aus, um den Kapaldienst zu bedienen.<sup>238</sup>

Die Mieten in den neuen Bundesländern sind seit der Wiedervereinigung schrittweise angehoben worden, und sie sind inzwischen sieben Mal höher als zu den Zeiten der DDR.

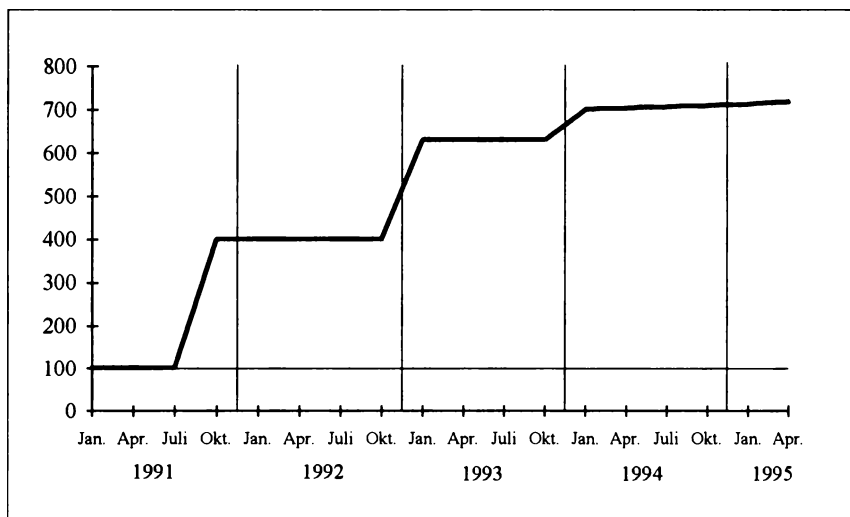


Abb. 45: Mieten in Ostdeutschland

Quelle: Jenkis (1996)

Ein Vergleich zwischen den Mietbelastungen in den alten und in den neuen Bundesländern verdeutlicht, daß trotz der Mieterhöhungen in Ostdeutschland diese noch nicht das westdeutsche Niveau erreicht haben. Die Abbildung 46 liefert einen Vergleich der Entwicklung der Mieten und Mietbelastungen in West- und Ostdeutschland.

<sup>238</sup> Vgl. zu den Überführungsschritten für die preisgebundenen Wohnungen Tab. 8 in dem Kapitel D, Abschnitt III.2.i).



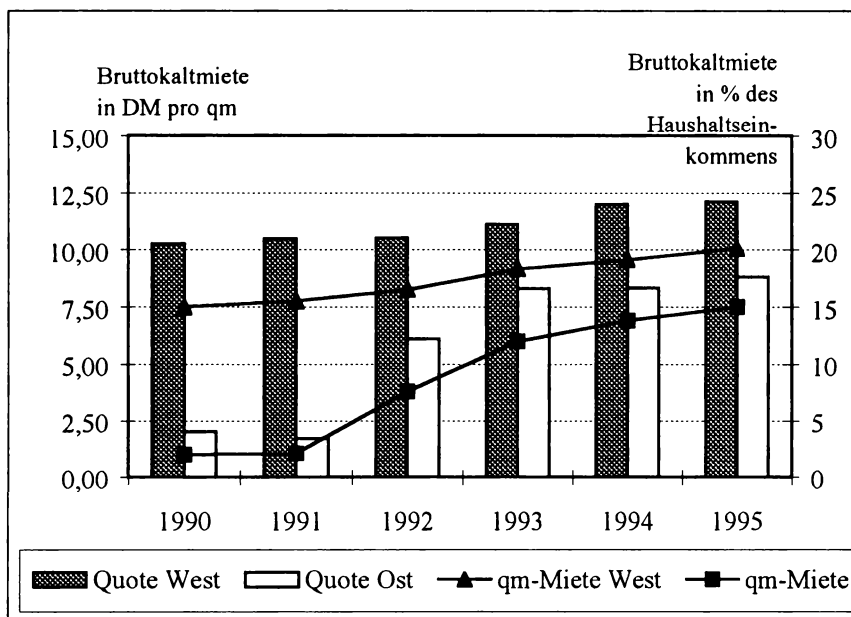


Abb. 46: Entwicklung von Mieten und Mietbelastung in West- und Ostdeutschland seit 1990

Quelle: DIW (1996), S. 380.

In den alten Ländern liegt 1993 die Mietbelastung (Bruttokaltmiete vor Wohngeld) bei 22,9 %, in Ostdeutschland hingegen nur bei 16,4 %. Hierbei sind allerdings die Mieterhöhungen vom 1.1.1994 und die Mieterhöhungen aufgrund des Mietenüberleitungsgesetzes nicht erfaßt worden. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß der Wohnstandard in Ostdeutschland teilweise noch erheblich unter dem im Westen liegt.<sup>239</sup> Die Mieten (Bruttokaltmiete pro qm) sind in Ostdeutschland 1995 mit knapp 10 % gegenüber dem Vorjahr wiederum stärker gestiegen als in Westdeutschland (5,4 %). Allerdings ist die Miete pro Quadratmeter (7,57 DM) um rund ein Viertel niedriger als in Westdeutschland (10,23).<sup>240</sup> Betrachtet man die absolute Höhe der im Durchschnitt gezahlten Bruttokaltmieten (437 DM pro Wohnung), ist die Differenz zu dem in Westdeutschland (705 DM pro Wohnung) gezahlten Mietniveau mit unge-

<sup>239</sup> Vgl. Jenkins (1996), S. 716 und zum Gefälle in der qualitativen Wohnversorgung zwischen den alten und den neuen Bundesländern im Zeitpunkt der Wiedervereinigung vgl. Schröder (1990), S. 9.

<sup>240</sup> Vgl. DIW (1996), S. 381.

fähr einem Drittel noch größer.<sup>241</sup> Die Ursache dafür ist, daß Wohnungen in den neuen Bundesländern (mit durchschnittlich 61 qm) erheblich kleiner sind als entsprechende Wohnungen in den alten Bundesländern (73 qm).<sup>242</sup>

#### bb) Vergleichsmieten

Das Vergleichsmietenverfahren ist in den alten Bundesländern als ein Instrument entwickelt worden, das es ermöglicht, Mietänderungen innerhalb bestehender Mietverhältnisse vorzunehmen. Mit dem § 2 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe (MHRG) wurde das Vergleichsmietenverfahren bereitgestellt, um dem Vermieter trotz des Verbots der Änderungskündigung zu einem marktorientierten Mietzins zu verhelfen. Auf diese Weise wurde die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzers erhalten, indem man eine Anpassung an die allgemeine Marktentwicklung ermöglichte.<sup>243</sup> Der Vermieter hat einen Anspruch gegenüber dem Mieter auf die Zustimmung zu einer Erhöhung des Mietzinses bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete. Dabei kann insbesondere auf einen Mietspiegel, auf ein mit Gründen versehenes Gutachten eines öffentlich bestellten oder vereidigten Sachverständigen oder auf mindestens drei vergleichbare Wohnungen Bezug genommen werden. Das Vergleichsmietenverfahren ist in den neuen Ländern seit Mitte des Jahres 1995 eingeführt worden, um zu einer gleichgewichtigen Preisstruktur überzugehen, die eine Lenkungsfunction am Wohnungsmarkt übernehmen kann.

Das Vergleichsmietenverfahren eröffnet den Mietvertragsparteien die Möglichkeit, nach Aufhebung der Preisbindung ihren Mietzins selbst zu finden und entsprechend zu bestimmen. Die gesetzliche Voraussetzung ist zunächst, daß die mit einem solchen Übergang obsolet werdenden Regelungen des § 11 MHRG sowie der Grundmietenverordnung und der Betriebskosten-Umlageverordnung aufgehoben werden. Hierbei kann von der eingeräumten Vertragsfreiheit Gebrauch gemacht werden und innerhalb einer Verhandlung als Kompromiß ein Mietzins vereinbart werden, der einerseits dem Einkommen und den Präferenzen des Mieters und andererseits von den Erfordernissen einer angemessenen Hausbewirtschaftung durch den Vermieter bestimmt

---

<sup>241</sup> Vgl. *DIW* (1996), S. 386.

<sup>242</sup> Die Entwicklung der Mietbelastung der Haushalte in den alten und in den neuen Bundesländer (differenziert nach Haushaltsgrößen) wird in dem Anhang 13 und 14 verdeutlicht.

<sup>243</sup> Vgl. Kapitel D, Abschnitt III.2.f).

wird.<sup>244</sup> Die Anpassung der Mieten erfolgt nicht ohne Streit, bedingt durch eine mangelhafte Markttransparenz und ein Auseinanderklaffen der Erwartungen der Mieter und der Vermieter.<sup>245</sup> Kommt es zu einer förmlichen Beilegung mit Hilfe des Mieterhöhungsverfahrens § 2 MHRG, so stellt sich für den Vermieter das Problem der förmlichen Begründung des Mieterhöhungsverlangens, denn die in § 2 III MHRG beispielhaft vorgesehenen Begründungsmittel stehen in den ersten Jahren nach „Freigabe“ der Mieten als Maßstab nicht zur Verfügung.

Ferner wird sich die Vergleichsmietenregelung nachteilig auf eine mögliche Spreizung der Mieten entsprechend der Lage- und Qualitätsunterschiede bei den Wohnungen auswirken. In der DDR ist eine solche Differenzierung unterblieben, und auch durch die Zweite Grundmietenverordnung ist sie erst teilweise herbeigeführt worden.<sup>246</sup> Auch vor diesem Hintergrund ist eine Freigabe der Mieten auf ein Niveau, das den tatsächlichen Knappheitsgrad des Gutes Wohnen anzeigt, wünschenswert. Für Neubauten, Leerstände und sanierte Wohnungen sind die Mieten freizugeben. Nur so werden Anreize für eine Ausdehnung des Wohnraumangebotes geschaffen. Die Erfahrungen mit dem Lücke-Plan in der Bundesrepublik Anfang der 60er Jahre<sup>247</sup> zeigen, welche Angebotswirkungen eine Mietfreigabe und eine schrittweise Zurückführung der Wohnraumbewirtschaftung haben können. Eine freie Preisbildung in einzelnen Marktsegmenten erleichtert auch die Herausbildung von Vergleichsmieten und hilft demnach bei der Heranführung von Bestands- an Marktmieten.

---

<sup>244</sup> Die Expertenkommission schreibt hierzu: „Den Parteien wird hierdurch keineswegs ein Entdeckungsverfahren in einer marktwirtschaftlichen Wüste zugemutet.“, vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik für die neuen Länder* (1995b), S. 39.

<sup>245</sup> In einem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 22.11.1994 (1 BvR 351/91) steht zu der schrittweisen Mietanhebung in den neuen Bundesländern: „Die befristete Fortgeltung der Mietpreisbindung in den neuen Bundesländern und Ost-Berlin ist mit der Eigentumsgewährleistung vereinbar.“ Das Urteil ist abgedruckt in: *Zeitschrift für Miet- und Wohnraumrecht*, Heft 3, 1995, S. 108-114.

<sup>246</sup> Die festgelegten Zu- und Abschläge dieser Verordnung hinsichtlich Reparaturbedürftigkeit, Ausstattungsgüte und Lage entsprechen nicht den Mietdifferenzen, die tatsächlich am Markt zu beobachten sind.

<sup>247</sup> Vgl. Kapitel D das Neun-Phasen-Modell, die vierte Phase von 1960-1965 - Herstellung marktwirtschaftlicher Verhältnisse im Bereich der Altbauwohnungen (Abschnitt III.2.d).

*b) Restitution und Verwaltungshemmnisse*

Die Schaffung stabiler Eigentumsverhältnisse ist die wichtigste Voraussetzung einer Marktwirtschaft. Nur dann, wenn die Eigentumsrechte definiert und gesichert sind, können die Marktteilnehmer in effizienzsteigernde Tauschbeziehungen eintreten, und nur dann werden Investitionen vorgenommen.<sup>248</sup>

In Ostdeutschland müssen nach einer Periode der Negation des privaten Eigentums und der Vernichtung der Unterlagen über frühere Eigentumsverhältnisse, für einen großen Teil der für die Privatwirtschaft vorgesehenen Vermögenswerte neue Eigentumsrechte definiert werden. Nach den Regeln des Einigungsvertrages<sup>249</sup> und des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen sind ca. ein Drittel der früher enteigneten Vermögenswerte an die früheren Eigentümer zurückzugeben (Naturalrestitution).<sup>250</sup> Es handelt sich hierbei um Objekte, die während der Existenz der DDR enteignet wurden, sowie um Enteignungen im national-sozialistischen Deutschland zwischen 1933 und 1945.<sup>251</sup>

*aa) Umfang der Restitutionsaufgabe*

Die Treuhand-Privatisierungen bezogen sich auf Firmenvermögen und wurden sehr rasch vorgenommen. Hingegen hat sich die Naturalrestitution, die unter der Kontrolle der Länder vorgenommen wird und vornehmlich Immobilien und Wohngebäude betrifft, als unerwartet schwierige und komplexe Aufgabe herausgestellt. Es bestehen ungefähr 2,5 Millionen Anträge auf Rückerstattung, die sich auf über 2,1 Millionen Immobilien beziehen.<sup>252</sup> Eine Million Wohnungen der neuen Länder sind von Restitutionsforderungen betroffen, das entspricht einem Siebtel des Gesamtbestandes. Der Anteil der zurückgeforderten Grundstücke ist erheblich höher, denn in vielen Kommunen sind

---

<sup>248</sup> Vgl. hierzu die Darstellung der *Expertenkommission Wohnungspolitik für die neuen Länder* (1995b), S.49-64.

<sup>249</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - *Einigungsvertrag*, veröffentlicht in Bulletin des Presse- und Informationsamtes des Bundesregierung Nr. 104, vom 6.9.1990.

<sup>250</sup> Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995b), S. 49

<sup>251</sup> Der größte Teil der Vermögenswerte wurde zwischen 1945 und 1949 von der sowjetischen Besatzungsmacht enteignet und mußte deshalb nach den Regeln des Einigungsvertrages durch die Treuhandanstalt privatisiert werden.

<sup>252</sup> *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995b), S. 50.

mehr als die Hälfte aller Flurstücke mit Restitutionsforderungen belegt. Die Tabelle 16 gibt einen Überblick über die Anteile der mit Restitutionsforderungen belasteten Flurstücke in einigen ausgewählten Städten der neuen Länder.

*Tabelle 16*  
**Anteil der mit Restitutionsforderungen belasteten Flurstücke<sup>253</sup>**  
**(Stand: Ende 1993)**

Stadt	Anteil am Gesamtbestand in v. H.
Chemnitz	61
Dessau	29
Erfurt	41
Gera	49
Halle	50
Jena	38
Leipzig	88
Magdeburg	38
Neubrandenburg	30
Plauen	59
Rostock	32
Schwerin	34
Stralsund	39
Weimar	75
Zwickau	55

Quelle: Expertenkommission Wohnungspolitik (1995b), S. 51.

Die Ansprüche richten sich vor allem gegen die nutzungsberechtigten Besitzer, Kommunen und Wohnungsunternehmen, und sie beziehen sich meist auf Vorkriegsbauten. Die Restitutionsansprüche stammen nicht nur von Privaten, sondern werden auch zwischen öffentlichen Institutionen gestellt. Allein gegen die Treuhandanstalt und die Nachfolge-Institutionen richten sich 33.000 Restitutionsanträge der Gebietskörperschaften.

#### bb) Restitution als Investitionshemmnis

Die Naturalrestitution ist ein bedeutsames Investitionshemmnis. Investitionen erfolgen erst, wenn die Eigentumsverhältnisse geklärt sind.<sup>254</sup> Die Natu-

<sup>253</sup> Die Tabelle umfaßt auch Restitutionsanträge, die einer Rechtsgrundlage entbehren.

ralrestitution verzögert die Einführung eines marktwirtschaftlichen Wohnungsmarktes mit klar definierten Eigentumsrechten, da unternehmerisches Engagement in Rechtsstreitigkeiten gebunden wird. Die Probleme der Restitution sollen an dieser Stelle nur kurz dargestellt werden:<sup>255</sup>

1. Das Problem der Restitution liegt im Bereich der Verwaltungshemmnisse. Die Zuordnung der Alteigentümer zu den einzelnen Objekten wird durch fehlende Grundbücher, katasteramtliche Eintragungen, geschwärzte Eintragungen u.ä. erschwert.
2. Ein besonderes Problem ist das Nebeneinander von Nutzungsrecht und Restitutionsanspruch, denn nach § 17 des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen (VermG) haben die Nutzungsrechte an Grundstücken, die vor dem 19.10.1989 zu DDR-Zeiten bebaut wurden, trotz der Restitution Bestand. Der Nutzungsberechtigte muß allerdings dann für Eigentum oder Pacht für den Boden eine Entschädigung zahlen. Die Einigung über die Höhe der Entschädigungszahlung ist schwierig und zeitintensiv. Solange die Einigung nicht erfolgt ist, kann das Objekt nicht verkauft und nicht vermietet werden.
3. Ein weiteres Problem stellt die Tatsache dar, daß der komplexe Wohnungsbau der DDR ohne Rücksicht auf die bereits existierende Grundstücksparzellierung geschah, und es weder eine baurechtliche Neuordnung der Grundstücke noch eine Fortschreibung des Katasters und des Grundbuches gab.
4. Ein weiteres Hindernis ist der Umstand, daß die Restitutionsberechtigten, häufig die Erben der Enteigneten, vielfach die persönliche Beziehung zum Objekt verloren haben und nicht bereit sind, nach Wiedereinsetzung in ihre Rechtsposition die nötigen Sanierungsinvestitionen zu übernehmen. Der Attentismus wird durch die Mietpreisbindungen erheblich gesteigert, da die Rentabilität der Objekte stark behindert wird.<sup>256</sup>

Die Effizienzverluste, zu denen die aus der Prozedur der Naturalrestitution herrührenden „präcoasianischen Zustände“<sup>257</sup> geführt haben, sind bekannt. Weit weniger Beachtung, da von geringerer verteilungspolitischer Brisanz, finden die Wirkungen westdeutscher Regulierungen, die durch den Einigungs-

---

<sup>254</sup> Vgl. hierzu Kapitel E, Abschnitt II.1.c).

<sup>255</sup> Vgl. ausführlich hierzu *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995b), S. 51-54.

<sup>256</sup> Teilweise vernachlässigen die Erben ihre Häuser bewußt, um nach Leerwohnung und Räumung die Neuvermietung zu Marktmieten vornehmen zu können.

<sup>257</sup> *Sinn* (1991), S. 12.

vertrag in die neuen Bundesländer exportiert wurden. Weite Teile der ostdeutschen Verwaltung waren nach der Wiedervereinigung - und sind es teilweise heute noch - vollauf damit beschäftigt, sich das sehr differenzierte System der Regulierungen zu verinnerlichen.<sup>258</sup> Verwaltungsakte, die zur Aufnahme privatwirtschaftlicher Aktivität nötig sind, ergingen nur verzögert oder blieben aus, weil die hohe Regulierungsdichte die Verwaltungen lähmte. Zu vermuten ist, daß der Import des Regulierungsdickichts die Handlungsunfähigkeit der Verwaltung in ähnlicher Weise zu verantworten hat wie die Naturalrestitution. Ein Beispiel hierfür liefert das westliche Baurecht, denn es ist von den Bestrebungen gekennzeichnet, die Allokation der Grundstücke im wesentlichen staatlicher Planung zu überantworten, während dem Markt nur eine Nebenrolle zuerkannt wird. Dies läßt sich eindrucksvoll am Beispiel des westdeutschen Bestimmtheitsgebotes demonstrieren. Nach diesem gilt ein Bebauungsplan als nichtig, wenn er nicht sehr detailliert ist.<sup>259</sup> Tatsächlich geht der Anspruch der westdeutschen Planung auf diesem Gebiet weit über das in der DDR übliche hinaus, in der Entwicklungen auch ohne detaillierte Bauleitplanung möglich waren. Dem westdeutschen Baurecht liegt die Überzeugung zugrunde, daß nur der Staat eine „geordnete städtebauliche Entwicklung“ sichern kann. Der Grundstücksmarkt würde ohne staatliche Eingriffe vor allem „bauliche Fehlentwicklungen“ und „Zersiedlungen“ hervorbringen. Diese Botschaften fielen bei den Mitarbeitern der Baubehörden in Ostdeutschland auf denkbar fruchtbaren Boden, da es dem ähnlich war, was sie aus ihrer Vergangenheit gewöhnt waren. Außerdem entspricht es auch dem eigenen Interesse der Existenzberechtigung der eigenen Behörde. Der Bürokrat verhält sich rational, wenn er sich bei der Prüfung der Pläne viel Zeit nimmt und dadurch einen erheblichen Rückstau produziert, der seine Existenz unabkömmlich werden läßt.<sup>260</sup>

---

<sup>258</sup> Die Übernahme des westdeutschen Regelwerkes schuf für die ostdeutsche Verwaltung Anreize, sich vorwiegend mit sich selbst zu beschäftigen, und Entscheidungen zu vermeiden. Da ein Verwaltungsangestellter teilweise nicht in der Lage war, die Richtigkeit eines Verwaltungsaktes zu überschauen, erschien es rational, Vorgänge nach Möglichkeit von einem Tisch auf den anderen zu schieben. Diese Strategie war, wenn auch aus anderen Gründen, auch in der Planwirtschaft erfolversprechend, so daß auf diese Art bestimmte Verhaltensmuster einer sozialistischen Tradition fortgeführt wurden. Vgl. *Schönfelder* (1993), S. 87.

<sup>259</sup> „Ein Bebauungsplan, der eine Fläche für Sport- und Spielanlagen ausweist, ohne die Art der sportlichen Betätigung und der zulässigen Anlagen näher festzulegen ist zu unbestimmt“, *Dürr/Seiler* (1992), S. 29.

<sup>260</sup> Vgl. zu dem Verhalten der Bürokraten das Kapitel C, Abschnitt III.3.c)dd).



## cc) Investitionsvorrang und Hemmnisbeseitigung?

Aus ökonomischer Sicht hätte sich eine Entschädigungslösung als vorteilhafter erwiesen. Die Immobilie würde an den Investor verkauft, und der Kaufpreis nach Klärung der Ansprüche würde den Alteigentümern übergeben. Die Entschädigungslösung wäre schneller realisierbar gewesen, da die Klärung der alten Eigentumsrechte vom Privatisierungsvorgang hätte getrennt vollzogen werden können. Investoren hätten dann unabhängig von den Ansprüchen der Alteigentümer ein Maximum an Planungssicherheit genossen. Aus verfassungsrechtlichen Gründen und auch zum Schutz derjenigen Investoren und Alteigentümer, die mit Vertrauen in die derzeitige Rechtslage ihre Dispositionen bereits getroffen haben, ist eine pauschale Einführung der Entschädigungslösung abzulehnen.<sup>261</sup>

Zu marginalen Verbesserungen der Gesetzeslage in Richtung Entschädigungslösung führte das vom Bundestag am 22.3.1991 beschlossene Hemmnisbeseitigungsgesetz und das am 14.7.1992 beschlossene Investitionsvorranggesetz (InVorG), das vornehmlich für gewerbliche Investitionen gültig ist. Allerdings betrifft es auch Wohnungsbauinvestitionen, insofern als Investitionsvorrangbescheide im Rahmen von städtebaulichen Maßnahmen erteilt werden können für unbebaute Grundstücke, leerstehende Häuser und für Bau- und Sanierungsarbeiten von Ein- und Zwei-Familienhäusern.<sup>262</sup> In diesen Fällen kann die durch Restitutionsansprüche ausgelöste Verfügungssperre überwunden werden, so daß der Verfügungsberechtigte an den Investor verkaufen kann. Der Alteigentümer erhält durch die Erteilung des Investitionsvorrangbescheides einen Anspruch auf Entschädigung in Höhe des Verkehrswerts des Objektes (also des gezahlten Verkaufspreises). Voraussetzung dafür ist eine verbindliche Planung des Investors für arbeitsplatzschaffende Investitionen und weiterhin die Tatsache, daß der Alteigentümer selbst nicht bereit ist, diese Investitionen vorzunehmen.<sup>263</sup>

---

<sup>261</sup> Darüber hinaus könnte jede Spekulation über eine mögliche Abkehr von der Restitution Verzögerungen der Entscheidungen in den ostdeutschen Gemeinden induzieren, zumal in einigen ostdeutschen Gemeinden der Widerstand gegen eine Vermögensrückgabe ohnehin erheblich ist. Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995b), S. 54.

<sup>262</sup> Vgl. § 312 InVorG.

<sup>263</sup> Werden die Investitionszusagen von dem Investor nicht eingehalten, hat die Rückgabe des Objektes (§ 15 I InVorG) und die Zahlung einer Vertragsstrafe (§ 8 II InVorG) zu erfolgen. Hält der Alteigentümer bei Investitionswillen seine Zusagen nicht ein, so ist auch er zur Zahlung einer Vertragsstrafe verpflichtet (§ 8 II InVorG).

Allerdings ist der erzielte Erfolg dieses Gesetzes nur gering, da es mit drei Problemen behaftet ist:

- Der Wirkungsbereich des Gesetzes ist eingeschränkt, da Mietwohnungen nicht erfaßt werden.
- Die Vermögenszuordnung auf staatliche Instanzen (z.B. auf Gebietskörperschaften oder die Bundesvermögensverwaltung) ist noch nicht geschehen. Ohne diese Vermögenszuordnung ist kein Verkauf möglich.
- Das schwerwiegendste Problem ist, daß der Restitutionsberechtigte die Investitionsplanungen des interessierten Investors ohne Entschädigungszahlungen bei Bedarf übernehmen kann. Wer ein Gebäude erwerben will, um es zu sanieren und zu vermieten, muß einen Vorhabenplan vorlegen. Die Erstellung dieser Mindestangaben erfordert Geld und Zeit, ohne daß viele potentielle Investoren aufgrund dieses Risikos von einem möglichen Angebot Abstand nehmen.

Aufgrund der Tatsache, daß in einigen Gemeinden mehr als die Hälfte, in vielen mehr als ein Drittel aller Flurstücke mit bisher ungeklärten Restitutionsansprüchen belegt sind, empfiehlt es sich, zur Beschleunigung der Privatisierung das Investitionsvorranggesetz zu novellieren. Ziel sollte dabei sein, auch vermietete Wohnobjekte von der Vorrangregelung zu erfassen, und die Eingrenzung des § 3, I Abs. 2 InVorG aufzugeben.<sup>264</sup> Ferner sollte der potentielle Investor vor der unentgeltlichen Übernahme seiner Vorhabenspläne durch den Alteigentümer geschützt werden, indem diese Pläne bei Investition des Restitutionsberechtigten diesem entsprechend in Rechnung gestellt werden - also als ein fester Kostenbestandteil in seine Kalkulation einfließen. Eine andere Möglichkeit wäre durch die Gründung sog. Abwicklungsgesellschaften (Agenturen, die zwischen den Interessen der Alteigentümer und der potentiellen Investoren vermitteln) gegeben, die die Entscheidungen der Landesämter zur Regelung offener Vermögensfragen über die Restitutionsansprüche sachlich vorbereiten. Sie könnten auch planungsrechtliche Vorklärunen herbeiführen, die eine Aussage darüber zulassen, welche Bebauungsmöglichkeiten bei unbebauten Wohngrundstücken und welche zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten für bereits bebaute Wohngrundstücke bestehen. Sie könnten Verkehrswertgutachten erstellen und auch evtl. erforderliche Vorhaben- und Erschließungspläne selbst anfertigen. Diese Pläne könnten dann von den letzten Nutzern bezahlt werden.

---

<sup>264</sup> Vgl. hierzu auch die Empfehlung zum Investitionsvorrang auch im Wohnungswesen der *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995b), S. 56.

dd) Vermögenszuordnungen

In dem sozialistischen Staat wurde kein besonderer Wert auf die ehemaligen Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden gelegt, es wurden sogar Anstrengungen unternommen, deren Aufzeichnung zu verwischen. Der Liegenschaftskataster und die Grundbücher wurden nicht fortgeschrieben, zahlreiche Gesetze der DDR zum Eigentumsentzug haben dazu geführt, daß Grundbuchblätter auf behördliche Anordnung vernichtet wurden, und daß Eintragungen durch Schwärzung unkenntlich gemacht wurden. Die Folge ist, daß heute diese verlorengegangenen Informationen zeitaufwendig rekonstruiert werden müssen.

Ein großer Teil der Probleme bei der Restitution der Eigentumsrechte resultiert jedoch aus der noch immer nicht erfolgten institutionellen Zuordnung des Bodens an die Gemeinden oder an die Eigentümer der Gebäude, die auf diesem Grund stehen. Denn wegen der Trennung von Eigentum an Gebäuden und Eigentum an Boden war der Erwerb von Grundstücken zu Zeiten der DDR sehr schwierig. Diese Problematik wird durch den Umstand verschärft, daß dieser totalitäre Staat seine eigenen Gesetze mißachtete, da nicht einmal die von ihm erteilten Nutzungsrechte und Grundstückszuordnungen vollständig dokumentiert wurden.<sup>265</sup>

Durch das Sachenrechtsänderungsgesetz werden die notwendigen Anpassungen der DDR-Rechtsverhältnisse an das BGB vorgenommen. Dabei wird die vollständige Beleihbarkeit und Verkehrsfähigkeit der betroffenen Grundstücke hergestellt. Das Registerverfahrenbeschleunigungsgesetz vom 20.12.1993 trifft weitere notwendige Regelungen zur Entlastung der Verwaltungsabläufe im Bereich des Grundbuchwesens, der Vermessung und der Vermögenszuordnung. Dem darin enthaltenen Bodensonderungsgesetz kommt dabei besondere Bedeutung zu, denn das Gesetz macht es möglich, über ein vereinfachtes Vermessungsverfahren zu neuen grundbuchgeeigneten Vermessungsunterlagen zu kommen.<sup>266</sup>

Ein weiteres Problem ergibt sich selbst nach der erfolgreichen Zuordnung der Flurstücke an die Gemeinden bzw. die Eigentümer. Es handelt sich um die Eingliederung der kommunalen Wohnungsverwaltung in die Marktwirtschaft,

---

<sup>265</sup> Die Plattenbauten wurden ohne Rücksicht auf Grundstücksbegrenzungen und Eigentumsrechte, selbst wenn sie in der DDR gültig waren, errichtet. Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995b), S. 60.

<sup>266</sup> Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995b), S. 60.

also die Übertragung der Grundstücke und Gebäude von den Kommunen an die Wohnungsbaugesellschaften.

#### ee) Baugenehmigungen

Ein sehr entscheidender Engpaß bei der raschen Durchführung von Bauvorhaben ist die behördliche Kontrolle des Bauens, die Erteilung von Baugenehmigungen. Die Kontrolle ist zwar wegen der möglichen externen Wirkungen der baulichen Nutzung von Grundstücken notwendig, aber die Komplexität der Prüfungsverfahren - und dies gilt auch und gerade für die alten Bundesländer - ist übertrieben. Die Genehmigungsverfahren bedürfen einer starken Vereinfachung.

Zusätzlich zu den auch in den alten Bundesländern existierenden Verwaltungshemmnissen aufgrund der übertriebenen Komplexität der Baugenehmigungsverfahren kommen in den neuen Bundesländern die Probleme der bauordnungsrechtlichen Prüfung (Sicherheit, Nachbarschutz, Ressourcenschonung, sonst. externe Wirkungen), die von der planungsrechtlichen Prüfung zu unterscheiden sind, hinzu. Es fehlen die katasterlichen Aussagen, die in Westdeutschland in Form von Lageplänen beigebracht werden.

Ein planungsrechtliches Problem ist der Mangel an rechtsgültigen Bebauungsplänen.<sup>267</sup> Die Vielzahl der Verfahren und die Differenziertheit der Verfahrensabläufe haben zu erheblichen Verunsicherungen der Behörden geführt. Von Nutzen könnten die vom Gesetzgeber inzwischen geschaffenen Möglichkeiten für eine beschleunigte Erstellung von Bebauungsplänen nach § 34, Absatz 4, Baugesetzbuch über gemeindliche Satzungen und § 7 Maßnahmen-gesetz zum Baugesetzbuch über Vorhaben- und Erschließungsplan sein. Allerdings müssen sich die Verfahren in der Praxis erst durchsetzen.

#### ff) Vorschläge zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren

Zusammenfassend sollen hier die wesentlichen Maßnahmen zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren dargestellt werden. Anzumerken ist hierbei, daß viele der Maßnahmen und die bei ihrer Anwendung gewonnenen Erfahrungen auch für die alten Bundesländer dringend notwendige Impulse liefern.

---

<sup>267</sup> § 30 Baugesetzbuch. Die Erstellung solcher Bebauungspläne benötigt in den alten Ländern 4-6 Jahre nach Angabe der Expertenkommission.

1. Ausweitung der örtlichen Verwaltungskapazitäten durch die Einstellung oder vorübergehende Abstellung von Fachkräften aus den alten Ländern.
2. Übertragung staatlicher Verwaltungsaufgaben verstärkt auf Private (oder auch Unterstützung durch Agenturen) als beliebene Unternehmen.
3. Beauftragung privater Gesellschaften durch die Kommunen - bei städtischer Beteiligung - mit der inhaltlichen Koordinierung der Arbeiten zur Flächenbereitstellung für ausgewählte Investitionsvorhaben.
4. Verminderung der Komplexität der Baugenehmigungsverfahren. Verzicht auf eine Erteilung einer Baugenehmigung bei Wohnungsbauvorhaben und Wohnungsbausanierungen in Gebäuden mit bis zu drei Geschossen und maximal acht Wohnungen. Statt dessen sollte ein einfaches Anzeigeverfahren lediglich zur Prüfung der planungsrechtlichen Bebaubarkeit genutzt werden. Zur generellen Beschleunigung der Verfahren könnte die Bearbeitungsfrist bei Bauanträgen für Wohngebäude auf drei Monate festgelegt werden.
5. Wegen des großen Bedarfs an örtlichen Vermessungen sollte in den neuen Ländern die Zulassung der öffentlich bestellten Vermessungsingenieure nicht beschränkt werden.
6. Die wesentlichen Aufgaben des Katasteramtes sollten auf diese öffentlich bestellten Vermessungsingenieure übertragen werden, damit eine Beschleunigung der Übernahme in das Kataster und die Weiterleitung in das Grundbuch erfolgen kann.

### **III. Resümee: Schaffung günstiger Rahmenbedingungen als Hauptaufgabe der Wohnungspolitik**

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung hat die Wohnungspolitik, damit die Marktkräfte sich entfalten können, primär für günstige Rahmenbedingungen zu sorgen. In den neuen - aber auch in den alten - Bundesländern sind diese Bedingungen für den Wohnungsbau, das Wohnungsangebot und die Wohnungsnachfrage noch unzureichend. Staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt sollten vermieden werden, wenn auch ein Anreiz zur Intervention für die Politiker gegeben ist. „Die scheinbaren Segnungen der Staatseingriffe werden sofort sichtbar; die Rache des Marktes läßt lange auf sich warten.“<sup>268</sup> Der Entscheidungshorizont der Politiker ist kurz, sie müssen die nächste Wahl

---

<sup>268</sup> Engels (1990), S. 158.

gewinnen. Deshalb ist die Versuchung groß, Maßnahmen zu ergreifen, deren positiver Wirkung man sich sicher sein kann, deren Lasten erst in der Zukunft offenbar werden. Will der Staat auf dem Gebiet des Wohnungswesens etwas Vernünftiges bewirken, dann liegen die Chancen nicht in der Regulierung sondern in der Deregulierung.<sup>269</sup>

## 1. Klare Eigentumsverhältnisse

Zunächst zählen zu den günstigen Rahmenbedingungen für den Wohnungsmarkt eine solide öffentliche Finanzpolitik, die durch die Begrenzung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte zu einem stabilen Zinsniveau beiträgt, welches in dem kapitalintensiven Wohnungsbau einen wichtigen Einflußfaktor für die Entscheidungen der Bauherren und die Erwerber von Wohnungen beschreibt.

Wichtige Voraussetzung für das Funktionieren des Wohnungsmarktes und für einen ausreichenden Wohnungsbau ist die klare Regelung der Eigentumsverhältnisse im Immobilienbereich, wobei dies für die neuen Bundesländer die Regelung der noch offenen Vermögensfragen beinhaltet. Andere relevante Rahmenbedingungen sind die zügige Abwicklung von Planungsverfahren, die schnelle Bearbeitung von Bauanträgen, die Ausweisung und Erschließung von ausreichendem Bauland durch die Gemeinden und Investitionen in wichtigen zum Wohnungsbau komplementären Bereiche, insbesondere im Infrastrukturbereich.

## 2. Liberales Mietrecht

Vorschriften zum Kündigungsschutz und zur zulässigen Miethöhe müssen so gestaltet werden, daß sie den Marktausgleich nicht behindern. Den besten Mieterschutz bildet ein ausreichendes Wohnungsangebot. Gerade in den neuen Bundesländern ist noch für eine marktorientierte Mietpreisbildung zu sorgen, denn die derzeitigen Mieten sind weit davon entfernt, kostendeckend zu sein, weshalb private Investitionen unterbleiben. Eine Verbesserung der Wohnsi-

---

<sup>269</sup> „Die Initiative zum Ausbau von Dachgeschossen ist eine solche Maßnahme: Wohnen kann man auch ganz gut, wenn die Treppe nicht die deutsche Einheitstreppe mit einer Stufenhöhe von 16 Zentimetern hat; und auf einen Autostellplatz kann man verzichten, wenn die alte Dame, die einzieht gar kein Auto hat.“ *Engels* (1990), S. 158. Die Wiederherstellung der Vertragsfreiheit bei Neuvermietungen - also einschließlich der Kündigungsmöglichkeit - ist ein wichtiger erster Schritt in Richtung Deregulierung.

tuation ist nur durch private Investitionen zu erwarten. Voraussetzung dafür ist eine angemessene Rendite, die sich nur bei marktgerechten Mieten erzielen läßt. Für die weitaus größte Zahl der Wohnungen in Ostdeutschland gilt noch immer die Mietpreisbindung, da die Anhebung der Mieten laut Einigungsvertrag an die Entwicklung des Einkommens geknüpft sein soll, um soziale Härten zu vermeiden. Aber allein für die Subventionierung der niedrigen Mieten mußten die deutschen Steuerzahler im Jahr 1991 mehr als 20 Milliarden DM aufbringen,<sup>270</sup> ohne daß dadurch neue Wohnungen geschaffen oder alte saniert worden wären. Eine Subventionierung des Wohnungsmarktes in Ostdeutschland über Jahre ist der falsche Weg, um die Wohnungssituation zu verbessern. Modernisierung, Instandhaltung und der Bau von Wohnungen sind in erster Linie ökonomische Probleme, die nicht durch Schutzrechte sondern durch Schaffung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, die genügend private Investitionen anregen, gelöst werden können. In einem funktionsfähigen Markt lassen sich auch und gerade soziale Anliegen am besten befriedigen. Es muß ein rasches Anpassungstempo der Mieten angestrebt werden, um die aus marktwidrigen Mieten resultierenden Fehlanreize, die eine gravierende Fehlsteuerung bewirken, zu beseitigen und die Bereitschaft zu privaten Investitionen zu steigern. Außerdem hat die Marktmiete auch eine Signalwirkung, daß das Gut Wohnung in einem marktwirtschaftlichen System auch seinen Preis hat und mit anderen Konsumgütern, wie dem Auto und der Ferienreise, in Konkurrenz steht. Die Mieten sollten freigegeben werden unter sozialer Abfederung durch das Wohngeld. Die Mieten für Neubauten und für grundlegend sanierte Wohnungen sind freigegeben, mit der Folge, daß allmählich ein wachsender Anteil von Wohnungen entsteht, für die der Mieter die Kosten trägt. Bei den Bestandsmieten handelt es sich im wesentlichen um reine Umverteilungseffekte ohne Einfluß auf die Investitionstätigkeit. Hierbei ist die Regelung über die Instandsetzungskosten eine wichtige Ausnahme: Hier wurde vorschnell und unzulässigerweise von den alten Bundesländern ausgegangen, wo die Instandhaltung aus der laufenden Miete zu zahlen ist. Der Vermieter muß den Nutzungswert der Wohnung auf dem selben Niveau halten, ohne für die jeweilige Instandsetzungsmaßnahme eine Mieterhöhung verlangen zu können.<sup>271</sup> Dies ist nicht auf die neuen Bundesländer übertragbar, da es anfänglich genau genommen keine Miete gab, und auch die derzeitige Miete noch weit unter einem angemessenen Entgelt für die Wohnungen liegt. Außerdem ist in bezug auf die Instandsetzungsmaßnahmen ein großer Nachholbedarf zu erkennen, so daß diese erforderlichen umfangreichen Instandsetzungsmaßnahmen nur mit einem erheblichen Verlust für den Vermieter zu

---

<sup>270</sup> Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 7.12.1991, S. 22.

<sup>271</sup> Vgl. *Eekhoff* (1992), S. 45.



realisieren wären. Die Kosten der Modernisierung dürfen zwar jährlich mit 11% der Kosten auf die Miete umgelegt werden, da aber jede Modernisierung mit unwirtschaftlichen Instandsetzungsmaßnahmen verbunden ist, unterbleiben häufig auch die Modernisierungsinvestitionen. Natürlich muß auch ein zu weitreichender Kündigungsschutz in Ostdeutschland vermieden werden.

### 3. Bildung von Wohneigentum

Die bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung und der Bundesländer waren primär Steuerförderungen:

- Steuerliche Förderung des freifinanzierten Wohnungsbaus im Rahmen des Steueränderungsgesetzes von 1991, verbesserte Abschreibungsbedingungen,
- Steuerliche Förderung der Wohneigentumsbildung nach § 10e EStG,
- Förderung der Bestandsverbesserungen: Erstens wurde mit der Unterzeichnung des Einigungsvertrages ein 10-Mrd.-Programm der Kreditanstalt für Wiederaufbau für die Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen aufgelegt. Hinzu kommen zweitens im Rahmen des Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost Investitionskostenzuschüsse in Höhe von 30 % (700 Mio. DM Bundesmittel und 25 % Ländermittel für 1991 und 1992). Drittens haben viele Länder eigene Programme.<sup>272</sup>

### 4. Abfederung sozialer Härten

#### a) Sozialer Wohnungsbau

Die Objektförderung durch den sozialen Wohnungsbau ist mit einer Reihe von Nachteilen verbunden.<sup>273</sup> Mit dieser Förderung wird eine Ausweitung des Angebotes an Mietwohnungen sowie eine Verringerung der Mietbelastung für einkommensschwache Haushalte angestrebt. Doch der soziale Wohnungsbau

---

<sup>272</sup> Vgl. Wullkopf (1992), S. 112-119.

<sup>273</sup> Vgl. Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)aa)(6). So verringert eine subventionierte Kostenmiete den Zwang zu einer effizienten Bauweise, denn nach einer Untersuchung des GEWOS-Institutes von 1987 sind die Betriebskosten um zehn bis zwölf Prozent höher als bei vergleichbaren freifinanzierten Wohnungen. Außerdem ist die Problematik der Fehlbelegung, also der teuren, ineffizienten und an die falsche Adresse gerichteten Förderung ein weiteres Argument gegen den Bau von Sozialwohnungen.

ist ineffizient und unsozial; gefördert werden nicht die Förderungsbedürftigen, sondern es kommt in großem Umfang zu Fehlbelegungen von Wohnungen<sup>274</sup> und zu erheblichen Sickerverlusten.

Aufgrund dieser schwerwiegenden Mängel sollte der Staat sich aus der Förderung der bestehenden Sozialwohnungen zurückziehen und künftig auf den traditionellen sozialen Wohnungsbau verzichten. In begrenzten Umfang könnte noch die neue sogenannte „vereinbarte Förderung“ im dritten Förderweg, aber auch die einkommensorientierte Förderung in Betracht kommen.<sup>275</sup>

### *b) Wohngeld*

Wohnungspolitische Hilfen für Einkommensschwache, die bei Anpassung der Mieten an die marktliche Situation mit sozialen Härten konfrontiert würden, sind so bald wie möglich auf die Zahlung von Wohngeld zu konzentrieren. Nur so können die wohnungspolitischen Irrwege, aus denen die alten Bundesländer - wenn überhaupt - nur mit Mühe wieder herausfinden, vermieden werden, und nur so kann eine befriedigende Wohnungsversorgung erreicht werden. Infolge der Mietanhebungen werden Wohngeldzahlungen für einkommensschwache Haushalte erforderlich, doch werden diese Transferzahlungen gezielt auf bedürftige Haushalte konzentriert, während man mit den bisherigen Mietsubventionen Transfers nach dem Gießkannenprinzip ohne Rücksicht auf die Bedürftigkeit gewährte.<sup>276</sup> Somit ist für die öffentlichen

---

<sup>274</sup> Mehr als ein Drittel aller Sozialwohnungen in den alten Bundesländern wird von Haushalten fehlbelegt, denen aufgrund ihrer Einkommenshöhe bzw. ihrer Haushaltsgröße eine derartige Wohnung nicht zusteht. Vgl. hierzu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes für Steuerzahler* (1987), S. 59-62.

<sup>275</sup> Bei dem dritten Förderweg („vereinbarte Förderung“) ist die Förderintensität generell wesentlich geringer, als bei der „klassischen“ Förderung, dem ersten und zweiten Förderweg. Die Modalitäten wie Miethöhe, eventuelle Mieterhöhungen während des Förderzeitraumes und die Belegungsbindung können zwischen Förderbehörde und Bauherren in Abhängigkeit von den jeweiligen Gegebenheiten auf dem Wohnungsmarkt vereinbart werden. Vgl. § 88d des Zweiten Wohnungsbaugesetzes; Neufassung des Gesetzes von 1990, *BGBI I*, S. 1730 ff., zuletzt geändert durch den Einigungsvertrag, s. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands, *BGBI II* 1990, Anlage I, Kapitel XIV, Abschnitt II, Nr. 5, S. 1126; vgl. auch Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)aa)(4)

<sup>276</sup> Die Wirtschaftsforschungsinstitute kritisierten bereits in ihrem Frühjahrsgutachten 1991 die bisherige Mietenpolitik besonders scharf. Sie hätten es bevorzugt, die Mieten unmittelbar auf Marktniveau anzuheben und dies mit einer großzügigen Wohngeldregelung zu verbinden. Vgl. *Handelsblatt* vom 29.4.1991: „Frühjahrsgutachten: Institute warnen vor Dauersubventionierung in den neuen Ländern“.

Haushalte von einer deutlichen Entlastung auszugehen, womit ein Beitrag zu einer soliden Finanzpolitik geleistet und zur Verbesserung der wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen beigetragen wird.

Die Unterstützung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen durch das Wohngeld ist im Vergleich zu Instrumenten der Objektförderung effizient.<sup>277</sup> Erstens wird durch solche Einkommensbeihilfen der Marktmechanismus nicht verzerrt,<sup>278</sup> die Mieten werden durch das Wohngeld nicht direkt beeinflusst. Außerdem ist diese Förderung ziemlich treffsicher, d.h. auf die wirklichen Zielgruppen ausgerichtet und deren Leistungsfähigkeit berücksichtigend, insofern, als das Wohngeld abhängig ist von der Haushaltsgröße, dem Familieneinkommen und der Miete bzw. der Belastung durch die Wohnung. Zudem wird das Wohngeld nur für ein Jahr bewilligt und ist danach unter Nachweis der Erfüllung der Leistungsvoraussetzungen neu zu beantragen. Dies trägt auch dazu bei, Fehlsubventionierungen zu vermeiden und den Subventionsaufwand auf einen angemessenen Umfang zu reduzieren.

### *c) Ein neues Sonderwohngeld*

Gegenüber jeder Form von Objektförderung hat das Wohngeld als eine Möglichkeit der Subjektförderung den Vorteil, daß der Förderungswürdige einen einklagbaren Rechtsanspruch auf die gesetzlich festgelegten Zahlungen hat, und daß diese Zahlungen in Abhängigkeit von Einkommenshöhe und individuellen Bedürfnissen dosiert werden können. Über die Ausgestaltung eines adäquaten Wohngeldsystems wurde in Kapitel D, Abschnitt III.3.a)aa)(5) eingehend berichtet. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob es die spezifischen Notlagen der ostdeutschen Haushalte, in die sie im Zuge des Transformationsprozesses hineingeraten sind, in ausreichendem Maße lindert.

Die drastischen Belastungssprünge kommen auf der Einkommensseite in vielen Fällen durch den Verlust des Arbeitsplatzes und auf der Ausgabenseite durch die sprunghafte Anhebung der Mieten zustande. Auch wurden in den Jahren zuvor keine Rücklagen gebildet, da aufgrund des niedrigen Einkommens in der Zeit vor der Wende keine nennenswerten Spareinlagen gebildet bzw. Sachwerte akkumuliert werden konnten.

---

<sup>277</sup> Vgl. hierzu ausführlich Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)aa)(6) und überblicksweise Schröder (1990), S. 56 f.

<sup>278</sup> Vgl. auch Albers (1982), S. 204.

Die Anpassungslasten eines noch nicht ausreichend entwickelten Wohnungsmarktes erfordern eine Übergangsregelung,<sup>279</sup> um die Anpassungen sozial verträglich zu gestalten. In den neuen Ländern gilt derzeit noch ein besonderes Wohngeldsystem, das im Wohngeldsondergesetz (WoGSoG) geregelt wurde. Dieses System ähnelt dem westdeutschen System, wie es im Wohngeldgesetz (WoGG) festgelegt ist.<sup>280</sup>

*Tabelle 17*  
**Wohngeld nach dem Wohngeldsondergesetz<sup>281</sup>**  
**(Angaben in DM pro Monat)**

Wohnkosten	Einkommen					
	Ein-Personen-Haushalt			Vier-Personen-Haushalt		
	375	750	1.125	875	1.750	2.625
150	120	55	-	91	-	-
300	251	161	62	219	100	-
450	390	272	145	356	205	55
600	460	327	186	458	283	110
750	460	327	186	595	388	183
900	460	327	186	732	493	257

Insgesamt kamen 1993 etwa 23 % der Haushalte in den Genuß von Leistungen, die in der Summe ca. 3 Mrd. DM betrugen. Die Anpassung des Wohnungsmarktes an marktwirtschaftliche Verhältnisse wurde zwar durch das Wohngeldsystem erleichtert, aber dieses Sonderwohngeldsystem reagiert nicht auf die spezifische Problematik eines durch den Transformationsprozeß verursachten Belastungssprungs. Das Sonderwohngeld behandelt alle Menschen mit gleicher objektiver Belastung ohne Unterschied. Es berücksichtigt nicht, daß diejenigen, die bis vor kurzem sehr niedrige Mieten zahlen mußten, oder aus anderen Gründen eine ausgeprägte Belastungserhöhung erfahren, besonders große Anpassungsschwierigkeiten haben. Besonders dramatisch werden die Härten für ostdeutsche Haushalte bei umfangreichen Modernisierungen.

<sup>279</sup> Diese Übergangsregelung sollte auch nur für eine bestimmte Zeit geplant und realisiert werden, da sonst die Gefahr besteht, daß sie sich zu einer Dauereinrichtung entwickelt.

<sup>280</sup> Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995b), S. 113.

<sup>281</sup> Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995b), S. 113 f.

gen, denen Mietsprünge folgen, die die nach dem Wohngeldsondergesetz anrechenbare Höchstmiete weit überschreiten.

Empfehlenswert ist es, das Wohngeldsondergesetz aufgrund der hier kurz dargestellten Schwächen nicht aufrecht zu erhalten, sondern ein neues, ergänzendes Sonderwohngeld einzuführen, das zusätzlich zu dem normalen Wohngeld gewährt wird. Das neue Wohngeld sollte eine Anpassungshilfe geben, indem es im Gegensatz zu dem bisher verwendeten Wohngeld nicht nur die Höhe der Mieten und der Einkommen sondern auch die Änderung dieser Größen zum Fördertatbestand macht.<sup>282</sup> Die Kommission schlägt vor, die Belastungserhöhung selbst zum Tatbestand für ein zu dem normalen Wohngeld hinzutretendes Sonderwohngeld zu machen, indem man als Indikator für diese Belastungserhöhung den relativen Rückgang des Resteinkommens (pro Kopf) wählt. Mit diesem verfügbaren Resteinkommen ist der Betrag gemeint, der dem Haushalt nach Nettomiete (Miete abzüglich Wohngeld) und gesetzlichen Pflichtzahlungen verbleibt. Sinkt das verfügbare Resteinkommen infolge einer Mietsteigerung wesentlich, sollte ihm ein Teil dieser Minderung erstattet werden.<sup>283</sup> Kriterium für das Gewähren des Sonderwohngeldes sollte sein, daß der betreffende Haushalt vor und nach dem Belastungssprung über ein Einkommen verfügt, das ihn zum Empfang von Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz berechtigt.

*d) Wohnungsangebot der öffentlichen Hand  
für spezielle Bevölkerungsgruppen?*

Besondere Herausforderungen für die Wohnungspolitik stellen sich im Hinblick auf die Problemgruppen, die auch dann, wenn man ihre monetäre Zahlungsbereitschaft stärkt, stigmatisiert sind und von den Vermietern abgelehnt werden. Es ist nicht notwendigerweise die einzige Lösung, einen gewissen Mindestbestand an belegungsgebundenen Wohnungen für jene Bevölkerungskreise bereitzuhalten und die Belegung behördlich zu regeln.<sup>284</sup>

<sup>282</sup> Die Expertenkommission stellt hierzu fest: „Die Notwendigkeit einer schnellen Anpassung an eine neue Belastungssituation schafft häufig besondere Probleme, die es zu lindern gilt. Im Laufe der Zeit werden die Betroffenen, unterstützt durch das normale Wohngeld, Wege finden sich mit der neuen Situation zu arrangieren. Der Wechsel selbst kann einen erheblichen Belastungsschock darstellen, der zusätzlich abzufedern ist.“ *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995b), S. 117.

<sup>283</sup> Ähnlich sollte verfahren werden, wenn die Minderung des Resteinkommens durch andere Ereignisse verursacht wird, z. B. durch eintretende Arbeitslosigkeit.

<sup>284</sup> So empfiehlt die Expertenkommission Wohnungspolitik in ihrem Gutachten über die Wohnungspolitik für die neuen Länder, die Gemeinden sollten sich auch in den neuen Ländern einen Bestand an Belegungsbindungen sichern und die Mieten für diese Wohnungen sollten Vergleichsmietenniveau haben. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995b), S. 111. Vgl. auch *Kronberger Kreis* (1990), S. 25 und S. 51.

Kommunen könnten auch Wohnungen anmieten, die sie gezielt an Problemhaushalte weitervermieten. Es wäre auch möglich, Anbietern von Mietwohnungen finanzielle Anreize zu bieten, damit sie an Haushalte vermieten, die sonst bei der Wohnungssuche besonders benachteiligt sind. Dabei könnte man besonders benachteiligten Wohnungssuchenden eine amtliche Bescheinigung ausstellen, die demjenigen, der an diese ausgewiesenen Haushalte vermietet, einen Bonus bei den öffentlichen Kassen garantiert.

## 5. Zusammenfassung

In den neuen Bundesländern müssen noch stärker als in den alten Ländern die wohnungspolitischen Maßnahmen in erster Linie auf einen positiven Angebotseffekt zielen, um mehr Investitionen in die Schaffung und vor allem in die Erneuerung von Wohnraum zu lenken. Die Angebotsförderung ist am effizient und am billigsten, wenn die Marktkräfte in möglichst großem Umfang genutzt bzw. mobilisiert werden. Es müssen diejenigen auf dem Wohnungsmarkt zum Zuge kommen, die das von den Nachfragern gewünschte am wirksamsten und billigsten produzieren. Verteilungspolitisch sollte eine Konzentration auf die Subjektförderung vorgenommen werden, da sie effizient ist und eine hohe soziale Treffsicherheit aufweist.<sup>285</sup> Für die Mobilisierung der Investitionsbereitschaft ist es entscheidend, den Übergang zu marktgerechten Mieten möglichst zügig vorzunehmen. Daneben müssen im Bereich der staatlichen Verwaltung, der städtebaulichen Planung, der Baulandschaffung und Baulanderschließung und auch in der Privatisierung weitere Maßnahmen ergriffen werden, um die Systemtransformation im Wohnungswesen zu beschleunigen.

In den westlichen Industrienationen wie beispielsweise in der alten Bundesrepublik und in den USA ist der Wohnungsmarkt häufig in der Weise überreguliert, daß tendenziell ein Überangebot an Qualität besteht, d.h. das Angebot an qualitativ hochwertigen und entsprechend teuren Wohnungen ist größer, als es auf einem freien Markt wäre, während das Angebot an Schlichtwohnungen geringer ist. Die Planwirtschaft hingegen hat genau die gegenteiligen Wirkungen hervorgebracht, da sie fast ausschließlich Schlichtbau produziert hat. Gelingt es, die Liegenschaftsmärkte zu deregulieren, so wäre ein reichliches Angebot an Billigwohnungen gesichert. Haushalte mit überdurchschnittlichen Einkommen könnten die Neubauten nachfragen und die Schlichtwohnungen verlassen. Auf diese Art könnte die für westliche Indu-

---

<sup>285</sup> Vgl. Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)aa)(6).

strieländer typische Subventionierung des Wohnungsbaus und die damit verbundene Kapitalfehllenkung vermieden werden.<sup>286</sup>

Da bereits genügend Wohnungen mit Kosten- und Belegungsbindungen im Gebiet der ehemaligen DDR vorhanden sind, sollte der auch künftig erforderliche Neubau von Mietwohnungen vorwiegend im freifinanzierten Bereich vorgenommen werden. Es ist mit einer steigenden Nachfrage nach größeren, gut ausgestatteten und somit teureren Wohnungen zu rechnen.<sup>287</sup> Ein Angebot in diesem gehobenen Segment war bisher fast nicht vorhanden. Weiterhin unterstützt wird diese Form des Bauens durch die Mietrechtsregelungen, die im Einigungsvertrag festgelegt wurden: Die Mieten können frei vereinbart werden, wenn Wohnraum neu geschaffen wird.<sup>288</sup> Die direkte Förderung könnte hingegen primär für Eigentumsmaßnahmen eingesetzt werden, da im Bereich des Wohneigentums ein starker Bedarf besteht.<sup>289</sup> Da die finanziellen Möglichkeiten von Bund und Ländern derzeit sehr begrenzt sind, ist ein effizienter Einsatz der vorhandenen Mittel sehr bedeutsam. Die Mittel sollten dort eingesetzt werden, wo der höchste volkswirtschaftliche Nutzen liegt. Wenn unter diesen Gesichtspunkten auch das primäre Ziel der Wohnungspolitik die Instandsetzung und die Modernisierung des vorhandenen Wohnraums sein muß, so darf auf die Förderung von Neubau nicht verzichtet werden.<sup>290</sup>

### *Zusammenfassung*

- Preis als marktsteuerndes Signal (Abbau der Mietenregulierung);
- Belebung der Marktkräfte – Entfaltung privater Initiative;
- Absicherung der sozial Schwachen durch das Wohngeld;
- Förderung des Wohneigentums;
- Keine rigorose Ausgestaltung des Kündigungsschutzes in Ostdeutschland – Deregulierung in den alten und in den neuen Bundesländern;

<sup>286</sup> Vgl. *Schönfelder* (1993), S. 2.

<sup>287</sup> Vgl. *Kronberger Kreis* (1990), S. 38.

<sup>288</sup> Aber auch Um- und Ausbau sind aus dieser Perspektive sehr interessant, da bei umfangreicher Instandsetzung und Modernisierung der Mietanteil aus diesen Maßnahmen (garantierte Mieterhöhung in Höhe von 11 % der Kosten) weitaus mehr Gewicht hat als die Ursprungsmiete. Vgl. Kapitel E, Abschnitt II.2.a).

<sup>289</sup> Vgl. *Eekhoff* (1990), S. 516.

<sup>290</sup> Vgl. zu der Bedeutung der Schaffung von neugebauten Wohnungen im Zusammenhang mit einer Angebotsdifferenzierung *Pfeiffer/Dübel* (1992).



- Privatisierungen vorantreiben;
- Weitgehende Ausweisung des Baulandes;
- Chancen für billiges Bauen nutzen – Baunormen und Standards absenken (rationellere Formen des Bauens, Verbesserung der Bauorganisation, Vorfertigung von Bauteilen, Eigenleistungen beim Ausbau);
- Beseitigung der Investitionshindernisse bei den durch Restitutionsforderungen belasteten Grundstücken;
- Abbau administrativer Investitionshindernisse – Zeiten für Grundbuchangelegenheiten und Baugenehmigungen verkürzen.

#### **IV. Staatliche Interventionen auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt als Ergebnis des politischen Prozesses**

Auch die Ergebnisse der normativen Analyse und die abgeleiteten Empfehlungen für die ostdeutsche Wohnungspolitik können mit Hilfe der entwickelten Ergebnisse des Verhaltens der am politischen Prozeß beteiligten Akteure<sup>291</sup> und der Anwendung der Theorie des Staatsversagens auf den Wohnungsmarkt<sup>292</sup> dahingehend untersucht werden, inwieweit die staatlichen Interventionen der Realität des politischen Prozesses entsprechen. Außerdem kann auch für die speziellen Anforderungen, die an eine effiziente Wohnungspolitik für Ostdeutschland gestellt werden, eine geeignete Implementationsstrategie zur positiven Beeinflussung der beteiligten Gruppen entwickelt werden, die die Funktion einer Realisierungshilfe übernehmen kann.

Die Wohnungspolitik in Ostdeutschland weist deutliche Analogien zu der Wohnungspolitik in den alten Bundesländern nach dem Zweiten Weltkrieg auf. Mietpreisregelungen und Kündigungsschutz wurden so ausgedehnt, daß sie zu einer weitgehenden Eingrenzung des berechtigten Interesses des Vermieters führen. Durch das Mietenüberleitungsgesetz<sup>293</sup> werden dem Vermieter

---

<sup>291</sup> Vgl. Kapitel C, Abschnitt III.3.c).

<sup>292</sup> Vgl. Kapitel D, Abschnitt VI.

<sup>293</sup> Das Mietenüberleitungsgesetz wurde am 6.6.1995 verabschiedet. Nach dem Mietenüberleitungsgesetz dürfen die Bestandsmieten um 15 % in Abhängigkeit vom Ausstattungsgrad der Wohnung und vom Gebäudezustand und um weitere 5 % ab dem 1.7.1997 in Abhängigkeit von der Gemeindegröße angehoben werden. Mietpreiserhöhungen aufgrund von Modernisierungsmaßnahmen dürfen max. 3 DM/m<sup>2</sup> betragen. Bei Neuvermietungen dürfen die Mieten bis zum 31.6.1997 um nicht mehr als 15 % der nach dem Mietenüberleitungsgesetz zulässigen Miete steigen. Vgl. Kapitel E, Abschnitt II.2.a).

weitreichende Verfügungsrechte entzogen. Als drittes Element der wohnungspolitischen Sondermaßnahmen in Ostdeutschland können Kriterien der Wohnraumbewirtschaftung gelten, denn durch das Gesetz über die Gewährleistung von Belegungsbindungen wird die Freiheit der Wahl eines Vertragspartners eingeschränkt.<sup>294</sup> Auch können Parallelen im gesetzgeberischen Prozeß festgestellt werden: Zunächst wird eine befristete Maßnahme beschlossen, dann wird sie verlängert, und anschließend wird sie zum Dauerrecht umgewandelt. Die derzeitige Verlängerung der Übergangsregelungen entspricht bereits faktisch einer Dauerregelung, denn die Verlängerung der Mietpreisbindungen und der Kündigungsschutz sind die ersten Schritte in diese Richtung.

In den vergangenen sieben Jahren sind die ostdeutschen Mieter, die jahrzehntelang hohe Mietsubventionen gewöhnt waren, mit erheblichen Kostensteigerungen konfrontiert worden. Dennoch darf die Wohnungspolitik hinsichtlich der Mietpreisregelungen und des Kündigungsschutzes nicht den Forderungen der Mieter nachgeben, wenn sie die Fehler der westdeutschen Wohnungspolitik<sup>295</sup> vermeiden will. Die Wohnungspolitik sollte keine Gefälligkeitspolitik sein, auch wenn 75 % der privaten Haushalte Mieter sind.<sup>296</sup>

Grundsätzlich gelten auch für Ostdeutschland die Zusammenhänge, daß staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt das Ergebnis der Interaktionen der beteiligten Akteure ist. Der entscheidende Unterschied besteht darin, daß die Gruppe der Mieter als Wähler und auch in Form ihrer Interessenvertretung ein noch stärkeres Gewicht in den neuen Bundesländern einnimmt.<sup>297</sup> Da der Hauptteil der Wähler auf die Gruppe der Mieter entfällt, stehen die Ziele des Kündigungsschutzes und der Mietpreisregulierung bei angenommener Median-Wähler-Orientierung der Parteien im Vordergrund einer

---

<sup>294</sup> Nur mit einem Wohnberechtigungsschein können Wohnungen aus dem Bestand des kommunalen und genossenschaftlichen Bereichs gemietet werden.

<sup>295</sup> Fehlenkung staatlicher Mittel, fehlende soziale Treffsicherheit, fehlende Anreize zur Eigeninitiative, überzogene Qualitätsauflagen für Sozialwohnungen, Dauerwohnrecht für Mieter, eine hochkomplizierte Wohnungsbauförderung usw.

<sup>296</sup> Vgl. Kapitel B, Abschnitt VII, Tabelle 6 über den Vergleich des selbstgenutzten Wohneigentums in den neuen und in den alten Bundesländern.

<sup>297</sup> So vertritt der DMB das Ziel, den besonderen Kündigungsschutz in Ostdeutschland zu verlängern, ebenso ist ein Vergleichsmietensystem nur unter der Maßgabe zu befürworten, daß langfristig Kappungsgrenzen eingeführt werden. Vgl. *DMB: Bedingungen für Vergleichsmieten*, in: Nachrichtendienst, Berlin 25.11.1996. Der soziale Wohnungsbau ist aus Sicht des DMB eine Daueraufgabe für die Wohnungspolitik, und so wendet sich der DMB gegen den Abschreibungsabbau im sozialen Wohnungsbau; vgl. *DMB: Wohnungsbau stärken*, in: Nachrichtendienst, Köln 21.5.1997.

rationalen Wohnungspolitik.<sup>298</sup> Das wohnungspolitische Programm „Mieterschutz“ – als Resultat dieser Mehrheitspolitik – führt zu einer Ausdünnung der Verfügungsrechte der Vermieter.<sup>299</sup>

Soll die Wohnungspolitik für Ostdeutschland effizient und sozial treffsicher gestaltet werden, dann muß die Dominanz der Mieter beschränkt werden, indem die Eigentümerquote erhöht wird. Dies kann durch die Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum geschehen und durch ein gezieltes Vortreiben der Privatisierung in Ostdeutschland.<sup>300</sup>

In diesem Zusammenhang sind die Ansätze kostengünstigen Bauens, zusätzlicher Baulandausweisung, der Abbau von Verwaltungshemmnissen (Restitution) und der Abbau der Standards zu berücksichtigen. Die Förderung des Wohneigentums durch die Zulagen-Methode sollte weitergeführt werden. Die erwünschte Folge derartiger Vorgehensweise wären mögliche Deregulierungen. Durch den Abbau des Kündigungsschutzes und die Rückführung der Mietpreisregelungen könnte die Abtragung der steuerlichen Instrumente, die interpretiert als Kompensationszahlungen an den Vermieter einer Besänftigungsstrategie nahe kommen, und die Abschaffung des sozialen Wohnungsbaus durchsetzbar werden.<sup>301</sup> Insgesamt würde eine derartige Implementationsstrategie dazu beitragen, die Kosten des Wohnungsbaus transparenter zu gestalten, die Förderung der Eigeninitiative aktiv zu betreiben und so mehr

<sup>298</sup> Vgl. zur Median-Wähler-Orientierung der Parteien Kapitel C, Abschnitt III.3.e)cc) und Kapitel D, Abschnitt VI.4.

<sup>299</sup> Der GdW plädiert für eine Abschaffung des Mieterschutzes, er fordert die vollständige Vertragsfreiheit für neuerrichtete Wohnungen, und in den neuen Bundesländern sollen die Vergleichsmieten ohne Kappungsgrenzen eingeführt werden. Vgl. SZ vom 13.1.1996, S. 22 und *GdW* (1995b), S. 33-35. Weiterhin sollte der soziale Wohnungsbau dahingehend reformiert werden, daß eine Erweiterung der in die Förderung einbezogenen Einkommensschichten vorgenommen und das Prinzip der Kostenmiete abgeschafft wird. Vgl. *GdW* (1992e), S. 12 und S. 15 ff. Ferner sollte das Wohngeld, das hinsichtlich seiner Effizienz und sozialen Treffsicherheit dem sozialen Wohnungsbau eindeutig überlegen ist, deutlich ausgebaut werden, um evtl. Investitionen in den Wohnungsbau induzieren zu können. Vgl. *GdW* (1990a), S. 27 f. und *GdW* (1992e), S. 18. Die Bedeutung der Wohneigentumsbildung als wirkungsvolle Entlastung der Wohnungsmärkte und die Warnung vor einer erneuten Diskreditierung des Wohneigentums in den neuen Bundesländern wird vom GdW betont, vgl. *GdW* (1993a), S. 9-40, speziell S. 17-20. Außerdem spricht sich der GdW für steuerliche Vergünstigungen aus; die indirekte Förderung sei gerade vor dem Hintergrund der Finanzmittelnknappheit der öffentlichen Hand dringend erforderlich. Vgl. *GdW* (1993a), S. 35-40; *GdW* (1995b), S. 33-36 und *GdW* (1992f), S. 75-79.

<sup>300</sup> Vgl. Kapitel E, Abschnitt II.1.c).

<sup>301</sup> Der soziale Wohnungsbau als der kleinste gemeinsame Nenner der Interessen von Mietern und Vermietern. Vgl. Kapitel D, die Abschnitte IV.3.a)aa)(4) und IV.3.a)aa)(6) und den Abschnitt VII.

Markt im Wohnungswesen zu etablieren. Die Abfederung der sozialen Härten sollte ausschließlich durch die Zahlung von Wohngeld vorgenommen werden.<sup>302</sup>

---

<sup>302</sup> Vgl. zu den Vorzügen des Wohngeldes Kapitel D, den Abschnitt IV.3.a)aa)(5) und im Vergleich zu dem wohnungspolitischen Instrument des sozialen Wohnungsbaus Kapitel D, Abschnitt IV.3.a)aa)(6).

## F. Schlußbetrachtung

### I. Zusammenfassung

Die Entwicklung der Wohnungsbauförderung und des Wohnungsmarktes in den alten Bundesländern wie auch die aktuelle Wohnungspolitik in den neuen Ländern verweisen auf eine grundsätzliche Problematik. Soziale Wohnungspolitik in einer Marktwirtschaft bewegt sich zwischen zwei im Grundsatz widersprüchlichen Ausrichtungen: Wohnung ist zum einen eine Ware zum anderen aber auch ein soziales Gut. Jede Form der Vermittlung zwischen diesen beiden Orientierungen ist kompliziert und teuer für die Gesellschaft. Ein Großteil der Fehlentwicklungen der Wohnungspolitik - gerade z.B. im sozialen Wohnungsbau - gibt ein Zeugnis ab für derartige Vermittlungsversuche. Formulierungen wie „Wohnungspolitik als Wirtschafts- und Sozialpolitik“, „Sozialer Wohnungsbau in einer sozialen Marktwirtschaft“ verdecken das eigentlich widersprüchliche Verhältnis. *Soziale Wohnungspolitik* muß - zunächst normativ - danach beurteilt werden, wie effektiv und wie kostengünstig die eingesetzten Instrumente sind, um unter den gegebenen marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Wohnungssektor die notwendige Schutzfunktion wahrnehmen zu können, ohne den Wohnungsmarkt übermäßig zu regulieren.

Der Interventionismus im Wohnungssektor hat seinen Ursprung in der Not-situation unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, heute ist aber die Sonderstellung des Wohnungssektors kaum mehr zu rechtfertigen, da die Wohnungsver-sorgung in Deutschland im internationalen Vergleich als recht gut zu beurteilen ist. Die derzeitigen Probleme auf dem Wohnungsmarkt sind Folgen staatlicher Interventionen. Auf der ordnungspolitischen Ebene ist die Mietpreisregulierung ein Eingriff in die Vertragsfreiheit, der soziale Disparitäten verstärkt, da Bezieher hoher und sehr niedriger Einkommen gleichermaßen berücksichtigt werden, und sich die Renditeerwartungen der Investoren verschlechtern. Außerdem wird der Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums unattraktiv, so daß als Folge der Mietpreisregelungen Subventionen im Bereich der Wohneigentumsförderung notwendig werden. Die Mietbelastungsquote ist langfristig nur durch ein ausreichendes Angebot und die dafür not-

wendigen Deregulierungen des Mietrechts zu senken; soziale Härten sollten ausschließlich durch Elemente der Subjektförderung ausgeglichen werden.

Auch der Kündigungsschutz ist ein Eingriff in die Vertragsfreiheit und führt dazu, daß die Mieter faktisch ein Eigentumsrecht an dem gemieteten Wohnraum erwerben, da sie nahezu unkündbar sind. Die Property Rights der Eigentümer werden verdünnt, und es kommt zu einer Marktspaltung, so daß gerade sog. Problemgruppen am Wohnungsmarkt keinen Zugang mehr finden. Es werden die eigentlich als förderungsbedürftig erklärten Haushalte schlechter gestellt. Die Mobilitätsschwellen werden erhöht, es kommt zu Mietpreissteigerungen bei Neuvermietungen und die Investitionsanreize sinken, da potentielle Investoren alternative Anlagemöglichkeiten bevorzugen. Auch im Bereich der Qualitätsanforderungen sind im Rahmen des Baurechts eingehende Überprüfungen und Abschaffungen absurder Vorschriften notwendig. In den neuen Bundesländern treten zusätzlich Restitutions- und Verwaltungshemmnisse auf, die nur durch eine effiziente, mit klaren und einfachen Verwaltungsvorschriften arbeitende Administration abgebaut werden können. Die Bedeutung der Deregulierung des Mieterschutzes ist gerade für die neuen Bundesländer virulent, da die Subventionierung beispielsweise im Bereich der Modernisierungsförderung gerade wegen der niedrigen Mieten notwendig ist. Es wäre effizient, die Mieten schrittweise freizugeben und den Kündigungsschutz zu beschränken. Die sozialen Härten können in dem Gebiet der neuen Bundesländer zusätzlich mit Hilfe eines Sonderwohngeldes abgefedert werden.

Allgemein läßt sich feststellen, daß ordnungspolitische Eingriffe zur Degeneration der Wertschätzung des Wohnens führen, da der Preis nicht in das Bewußtsein der Nutzer eingeht. Dieser „meritorische Irrtum“ provoziert Fehlentwicklungen. Zu betonen ist die Bedeutung von Kalkulierbarkeit und Stabilität des ordnungspolitischen Rahmens für die Investitionssicherheit; freie Mieten und eine Deregulierung der Kündigungsschutzbestimmungen würden zu einer Steigerung der Rentabilität und somit auch des Angebotes im Wohnungssektor führen, diese Angebotsausdehnung stellt den besten Mieterschutz dar. Außerdem sind bei funktionierenden Märkten keine Subventionen und Steuervergünstigungen notwendig. Dieses Argument ist gerade in Zeiten der Finanzierungsprobleme des Staates von besonderem Gewicht. Selbst wenn die Doppelfunktion des Gutes Wohnen als soziokulturelles Existenzminimum und als Investitionsgut grundsätzlich anerkannt wird, sind dennoch grundsätzliche Systemänderungen dringend erforderlich, da das unausgewogene Verhältnis zwischen Mieter- und Investorenschutz den Attentismus potentieller Investoren verstärkt hat.

Auf der leistungspolitischen Ebene sind die Steuervergünstigungen als wohnungspolitisches Instrument kritisch zu beurteilen, da sie nicht die einkommensschwachen, sondern die besserverdienenden Haushalte fördern und

sie zu hohem Wohnkonsum und vermeidbaren Kosten führen. Auch das Eigenheim-Zulagen-Gesetz ist unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten verfehlt, da die sog. Schwellenhaushalte (mit einem Familieneinkommen bis zu 240.000 DM) sicherlich nicht zu den förderungswürdigsten Haushalte zählen, die sich auch mit den gewährten Zulagen kein eigenes Haus finanzieren können. Die Modernisierungsförderung stellt die eigentliche Zielgruppe wohnungspolitischer Interventionen schlechter, da das Angebot auf unteren Qualitätsstufen abnimmt und die Prozesse des filtering durchbrochen werden. Allerdings war aufgrund des qualitativen Wohnungsversorgungsdefizits in Ostdeutschland und der in dem Bereich der Modernisierung vorherrschenden externen Effekte eine „Anschub-Förderung“ notwendig, um die desolaten Verhältnisse im Wohnungsbestand zu verbessern. Die Fördermaßnahmen sollten nun schrittweise zurückgeführt werden.

Unter allokativen und distributiven Gesichtspunkten führt vor allem der soziale Wohnungsbau zu unbefriedigenden Ergebnissen: die Vergabep Praxis provoziert Fehlbelegungen; die Nachfrage nach Wohnraum wird in die falsche Richtung gelenkt; nicht alle Anspruchsberechtigten werden auf dem Teilmarkt für Sozialwohnungen befriedigt; da die Vergabe des begünstigten Wohnraums nach einem willkürlichen Prinzip erfolgt, werden die sog. Problemgruppen auch durch dieses wohnungspolitische Instrument nicht genügend berücksichtigt; die Mieten spiegeln nicht die Knappheitsverhältnisse wider; es kommt zu Ungleichbehandlung zwischen Bewohnern von Sozialwohnungen älterer Jahrgänge im Verhältnis zu denen in Sozialwohnungen neuerer Baujahre; und der Staat übernimmt durch das Prinzip der Kostenmiete faktisch eine Kostengarantie, die dazu führt, daß aufgrund der fehlenden Anreize zum kostensparenden Bauen die Sozialwohnungen zu teuer werden. Will man zur Stimulierung des Neubaus nicht auf die Objektförderung verzichten, dann empfiehlt es sich, die einkommensorientierte Förderung zu betreiben, da die Zusatzmiete sich am Einkommen des Subjektes und die Grundförderung sich an der Vergleichsmiete orientieren. Allerdings ist der Ausbau des Wohngeldes in Verbindung mit dem Erwerb von Belegungsrechten der einkommensorientierten Förderung überlegen. Das Wohngeld ist sozial treffsicher und zielgenau. Es besteht ein Rechtsanspruch, und es werden tatsächlich nur die einkommensschwachen Haushalte berücksichtigt. Der Marktmechanismus wird durch dieses Instrument nicht gestört, insofern bestehen Allokationsvorteile gegenüber der Objektförderung. Es sollte allerdings wesentlich ausgebaut werden, denn dies ist in der Vergangenheit durch die Wohngeldnovellen nur in unbefriedigender Weise erfolgt. Der Erwerb von Belegungsrechten ist durch die Möglichkeit des flexiblen Einsatzes in Engpaßsituationen der einkommensorientierten Förderung, die mit recht langen Vorlaufzeiten verbunden ist, vorzuziehen. Auch ist der Subventionsaufwand geringer, da Belegungsrechte im Woh-



nungsbestand erworben werden und so preiswerte Wohnungen niedrigeren Qualitätsniveaus an soziale Randgruppen abgegeben werden können.

Die Ausweisungspolitik der Gemeinden sollte gefördert werden. Hierbei erscheint es ratsam, verstärkt auf die Investorenmodelle zurückzugreifen, die es auch finanziell schwach ausgestatteten Kommunen ermöglichen, Bauland zu mobilisieren, indem die bei der Baulandentwicklung zu erbringenden Leistungen in den Verantwortungsbereich privater Investoren übertragen werden. Auch im Hinblick auf Möglichkeiten des kostensparenden Bauens spielt die ausreichende Ausweisung von Bauland eine entscheidende Rolle. Insgesamt sollte Wohnungspolitik mehr auf die Ebene der Kommunen verlagert werden. Ein marktwirtschaftliches Vertragssystem zwischen dem potentiellen Bauträger, der Gemeinde und den künftigen Mietern könnte die Abstimmungsmängel der drei staatlichen Ebenen begrenzen. Die staatliche Verwaltung sollte nur die hoheitlichen Aufgaben übernehmen und die nicht-hoheitlichen Aufgaben an private Dienstleister übertragen.

Die Wohnungspolitik ist keine Korrektur von „Marktversagen“, sondern sie ist „selbstreferentiell“ geworden, „Politikkorrektur“, die sich mit den Folgen „vorgängiger Politik“ auseinanderzusetzen hat<sup>1</sup>. Die staatlichen Eingriffe wenden sich in ihrer Wirkung gegen die zu Schutzbedürftigen erklärten Bevölkerungsgruppen. Die heutigen Probleme der Wohnungsversorgung sind letztlich das Resultat eines Staatsversagens. Eine Selbstbeschränkung der Politik ist nötig, ein Versuch zu mehr Markt, wie ihn etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft<sup>2</sup> bereits 1981 und der Kronberger Kreis<sup>3</sup> schon 1984 forderten.

Einen Beitrag zu der Fragestellung, warum die ungeeigneten Interventionen trotz der normativen Analyseergebnisse Bestand haben, leistet die Positive Theorie des Staatsversagens. Sie erlaubt es, die Existenz bestehender staatlicher Regulierungen auf dem Wohnungsmarkt einschließlich ihres Zustandekommens zu erklären. Auf der Grundlage der Public Choice-Theorie und unter Verwendung der Ansätze der Neuen Institutionenökonomik werden umfassend und theoretisch fundiert die am Wohnungsmarkt beteiligten Akteure (Wähler, Interessengruppen, Bürokraten und Politiker) unter der differenzierten Formulierung von Verhaltensannahmen in die positive Analyse einbezogen. Die Regulierungen auf dem Wohnungsmarkt sind das Ergebnis der Interaktionen der am politischen Prozeß beteiligten Gruppen. Wohnungspolitische

<sup>1</sup> Vgl. Novy 1985 a, S. III, und zum Begriff der selbstreferentiellen Politik im Wohlfahrtsstaat siehe Luhmann (1981), S. 33-39.

<sup>2</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1982).

<sup>3</sup> Vgl. Engels (1984).

Ziele sind wahlpolitisch motiviert und dienen dem Zweck der Stimmenmaximierung.

Die Vermieter und die Mieter (und ihre jeweiligen Interessengruppen) sind die Nachfrager nach und Politiker und Parteien die Anbieter von Regulierungen auf dem Wohnungsmarkt. Die Mieter wollen ihre Quasi-Rente (in Form von Investitionen in das Wohnumfeld, Bindungen an spezielle Eigenschaften des Gutes und Transaktionskosten der Wohnungssuche) schützen und präferieren das Wohngeld, um ihre individuelle Einkommenssituation zu sichern, die Mietpreisregulierung und den Kündigungsschutz, der sie vor opportunistischem Verhalten der Vermieter schützen soll. Ihre Interessenvertretung ist der DMB, der den Sozialgut-Charakter des Gutes Wohnen in den Vordergrund seiner politischen Aktivitäten rückt. Er verfügt über eine dezentrale Organisationsstruktur und ist die einzige Interessenvertretung der Mieter, so daß keine Ressourcen für die Auseinandersetzungen mit anderen Gruppen aufgewendet werden müssen, da die Verhandlungs- und Einigungskosten gering sind. Dies führt zu einer Transparenz der Interessen und zu einer effizienten Absicherung der Quasi-Rente. Die Vermieter und ihre Interessenvertretungen stellen hingegen die Rentabilität (die sich zusammensetzt aus den Mieteinnahmen und dem Wiederverkaufswert des Objektes) in den Vordergrund ihres politischen Engagements. Die Interessenvertretung der Vermieter ist in drei Verbände gegliedert (GdW, Haus & Grund, BFW), so daß Verhandlungs- und Abstimmungskosten bei der Formulierung der Ziele nicht zu vermeiden sind. Die Vermieter befinden sich in einer Situation der asymmetrischen Information, die gekennzeichnet ist durch eine mangelnde Beobachtbarkeit und Beweisbarkeit der Handlungen des Mieters. Sie fürchten illegitime Transaktionen des Mieters zumal die Kündigungsschutzbestimmungen und Mietpreisregulierungen es dem Mieter ermöglichen, die Quasi-Rente des Vermieters abzuschöpfen. Diese Eingriffe in die Property Rights der Vermieter führen zu einer Behinderung der gewinnmaximalen Verwendung des Gutes Wohnen, so daß die Vermieter steuerliche Vergünstigungen und Subventionen als Regulierungen nachfragen, die Unsicherheit, Risiko und die Irreversibilität der Investition in den Wohnungsbau mindern sollen. Zusätzlich stimmen sie auch dem Wohngeld für die Mieter zu, da es geeignet ist, Transaktionskosten verursachende Mieterwechsel zu vermeiden.

Die zunehmende Regulierungsintensität in Deutschland ist das Ergebnis der Begünstigung von Vielen – einer Mehrheitspolitik. So stellen Kündigungsschutz und Mietpreisregelung die größere Wählergruppe (ABL: 57% und NBL: 75%) der Mieter, die über Wohnraum verfügen, besser, während steuerliche Vergünstigungen und Subventionen Regulierungen mit Kompensationscharakter für die Vermieter sind und als eine Entschädigung für die Wähler-

gruppe der Vermieter interpretiert werden können. Das Wohngeld und der soziale Wohnungsbau werden von beiden Wählergruppen befürwortet.<sup>4</sup>

Die zyklische Entwicklung staatlicher Interventionen auf dem Wohnungsmarkt kann durch die Strukturierung der Legislaturperiode in Anlehnung an das Politikmodell von Herder-Dorneich analysiert werden, um so idealtypische Verhaltensmuster im Bereich der Wohnungspolitik formulieren zu können. Es erfolgt in der Wahlkampfphase eine Orientierung an dem Median-Wähler, während in der Regierungsbildungs- und Nachwahlphase versucht wird, die Interessen der politisch nahestehenden Verbände zu befriedigen. Die Orientierung an der Position des Median-Wählers unterstreicht die Priorität der Mieter im politischen Prozeß.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß aufgrund der Anreizstrukturen der beteiligten Akteure und der Gestaltung des politischen Prozesses die zunehmende Regulierung auf dem Wohnungsmarkt auf die Dominanz der Mieter als Wähler zurückzuführen ist. Daher erfährt die Eigentumsförderung eine zusätzliche Bedeutung, um überhaupt erst eine Deregulierung der Mietpreisregelung und Kündigungsschutzbestimmungen politisch durchsetzbar zu machen. Erst dann können in einem weiteren Schritt auch Subventionen und Steuervergünstigungen für Investoren abgebaut werden. Gerade für Ostdeutschland ist die Förderung der Eigentumbildung durch Privatisierungen aufgrund der sehr hohen Mieterquote bedeutungsvoll. Außerdem ist der Erwerb und der Schutz des Privateigentums eine der grundlegenden Bedingungen für die Leistungsfähigkeit des Marktsystems. Die Privatisierung dient auch der Entlastung der öffentlichen Haushalte.

Natürlich hält die Behauptung, die heutigen grundlegenden wohnungspolitischen Probleme seien letztlich ein Resultat von „Staatsversagen“, einer empirischen Überprüfung nicht stand. So eng wie Markt und Staat heute in der Wohnungsversorgung ineinandergreifen, können Fehlentwicklungen nicht einfach einem der beiden Ordnungsprinzipien zugeschrieben werden. Die Tatsache aber, daß die wohnungspolitischen Ausgaben zu einem erheblichen Teil an den besonders unterstützungswürdigen Haushalten und Personen vor-

---

<sup>4</sup> Diese Politik schadet den Mietern, die eine Wohnung suchen, und gerade die sog. Problemgruppen auf dem Mietwohnungsmarkt, werden durch eine derartige Politik schlechter gestellt, denn als Folgen dieser Politik werden das Angebot, vor allem auf niedrigem Qualitätsniveau, sinken (Umwidmungen, Abwanderung in sächliche Teilmärkte, Leerstände, die kurzfristig aufgrund des rigiden Kündigungsschutzes hingenommen werden), die Mieten steigen und die Mieter aus den sog. Problemgruppen auf dem Wohnungsmarkt noch weniger akzeptiert werden. Die Interessen der wohnungslosen bzw. wohnungssuchenden Mieter werden von der Interessengruppe DMB durch die Forderungen nach mehr Mieterschutz nicht vertreten.

beeinfließen, ist ein Resultat von politisch gefaßten Entscheidungen über die Ausgestaltung von staatlichen Eingriffen.

## II. Ausblick

Die Wohnungspolitik ist nur ein Beispiel für das Versagen der Wirtschaftspolitik – die letztlich eine Maßnahmenpolitik ist und durch das Denken in Wählerwanderungstendenzen determiniert wird. Die Bedeutung stabiler Rahmenbedingungen<sup>5</sup> und das Unterlassen von jeder Beschneidung der Vertragsfreiheit sollten die ordnungspolitischen Ziele sein. Es sollte auf konkrete interventionistische Maßnahmen verzichtet werden, die die Effizienz des Marktsystems stören.<sup>6</sup> Die Analyse des politischen Prozesses zeigt die Unvollkommenheit des Regelsystems der Staatsverwaltung. Die Bürokraten sind persönlich an einer Expansion der Staatstätigkeit interessiert, weil ihr Gehalt und ihr Einfluß davon abhängen. Der politische Wettbewerb um Wählerstimmen ist nicht geeignet, dieser Tendenz entgegenzuwirken. Die Forderung, die Staatstätigkeit einzuschränken, stößt auf Umsetzungsprobleme, die sich aus dem politischen Prozeß erklären lassen. Insofern erscheint es sinnvoll, institutionelle Reformen anzustreben, die in der Form von Verfassungsreformen die staatliche Verwaltung durch den Einbau marktähnlicher Elemente funktionsfähiger gestalten.<sup>7</sup> Nach Hayek führt die Demokratie zu auf der Meinung der Mehrheit gebildeten Ergebnissen, die mit den Wünschen der Mehrheit wenig zu tun haben.<sup>8</sup> Eine Mehrheit – wie es heute der Fall ist –, die an keine allgemeinen Regeln gebunden ist, wird Maßnahmen anordnen, die willkürlich sind und in ihrer Summe nicht nur von der Mehrheit nicht gewünscht werden, sondern von einer Mehrheit mißbilligt werden, weil sie widerspruchsvoll sind.<sup>9</sup> Hayek sieht die Ursachen des zunehmenden Regulierungsgeflechts in dem Umstand begründet, daß den regierenden Politikern zwei völlig verschiedene Aufgaben übertragen wurden: Die Entwicklung allgemeiner Regeln und die Regierungstätigkeit in Form von Anordnungen zur Regelung konkreter An-

---

<sup>5</sup> Vgl. zu der Unterscheidung allgemeiner Regeln von Interventionen und zur Bedeutung eines gesetzlichen Rahmenwerkes für die Planungssicherheit der Individuen Hayek (1981b), S. 183-191.

<sup>6</sup> Vgl. Hayek (1981b), S. 189.

<sup>7</sup> Vgl. Willgerodt (1981), S. 191-208.

<sup>8</sup> Vgl. Hayek (1969b), S. 56-76, hier: S. 56. Allgemeine Regeln sind gekennzeichnet von der Übereinstimmung der Mehrheit, daß sie ausnahmslos angewendet werden sollen. Befürwortet die Mehrheit Regeln und ihre Anwendung, so hält sie die Maßnahmen, die sie damit ermöglichen will, für gerecht. Vgl. Hayek (1969b), S. 60.

<sup>9</sup> Vgl. Hayek (1969b), S. 59 f.

gelegenheiten.<sup>10</sup> Die Politiker richten aus Überlegungen der Stimmenmaximierung ihr Hauptaugenmerk auf die Maßnahmenpolitik, um einer genügenden Anzahl von Gruppen hinreichend Vorteile zu bieten, damit sie mehrheitlich ihre Zustimmung erlangen.

Der Staat sollte nicht durch konkrete Maßnahmen in das natürliche Regelwerk spontan entstehender Normen und Institutionen eingreifen. Es sollten keine leistungspolitischen Instrumente in der Wohnungspolitik verwendet werden, sondern der Staat sollte sich auf die Ordnungspolitik konzentrieren. Ein politisches System sollte sich auszeichnen durch dezentrale Lenkung und Planung des Wirtschaftsprozesses. Es sollte ein politisch-unternehmerisches Element durch Beobachtung des ökonomischen Prozesses integriert werden, da auch bei den Politikern- wie bei anderen Entscheidungsträgern auch – konstitutionelle Unwissenheit vorliegt. Allgemeine Regeln sparen Konfliktkosten (Transformationskosten und Informationskosten) und eine zusammenhängende widerspruchslöse Gesamtordnung innerhalb einer Gesellschaft kann nur erzielt werden, wenn sie sich selbst für ihre sukzessiven Entscheidungen an allgemeine Regeln bindet und auch keiner Mehrheit gestattet, diese Regeln zu verletzen.<sup>11</sup> Die Regierungstätigkeit ist aber kurzfristig und orientiert sich an den Wünschen und Bedürfnissen der Wähler. Hayeks Vorschlag ist die Trennung der Tätigkeit des Regierungsapparates von der Tätigkeit, Regeln festzulegen, durch ein Zwei-Kammern-System.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Hayek unterscheidet zwischen Regierung und Gesetzgebung. Die Regierung ist die Entscheidung konkreter Einzeldinge – die Bestimmung des Gebrauchs besonderer Mittel für besondere Zwecke. Hingegen ist die Gesetzgebung die Entwicklung von Regeln, die für alle gelten, wobei die Regierung für die Ausübung von Zwang durch eine allgemeine Regel autorisiert sein muß. Vgl. *Hayek* (1969b), S. 62. Da allgemeine Regeln und konkrete Maßnahmen Gesetze genannt werden, ist auch das Bewußtsein verschwunden, daß es sich hierbei um unterschiedliche Dinge handelt. Vgl. *Hayek* (1969b), S. 60.

<sup>11</sup> In allen Einzelentscheidungen sollten die gleichen Prinzipien verfolgt werden. Diese Prinzipien müssen eine allgemeine Anwendung finden; es muß darauf verzichtet werden, selbst dann in die sich aus ihnen ergebende Ordnung einzugreifen, wenn Einzelergebnisse nicht ihren Wünschen entsprechen. Vgl. *Hayek* (1969b), S. 69

<sup>12</sup> Vgl. *Hayek* (1969b), S. 74. Beide Kammern sollten nach unterschiedlichen Prinzipien gewählt werden, wobei die gesetzgebende Versammlung langfristig orientiert sein sollte, indem die jeweils Vierzigjährigen aus ihrer Gruppe Vertreter auf 15 Jahre wählen und jedes Jahr nur 1/15 für eine Amtsperiode neu gewählt wird. Diese Versammlung sollte aus 40-55jährigen bestehen, die nicht wiedergewählt werden können, denen aber nach Ablauf ihrer Amtsperiode beispielsweise die Position eines bezahlten Laienrichters zugesichert wird. Vgl. weiterführend *Hayek* (1969c), S. 47-55. Die Regierungsgeschäfte sollten von der zweiten Kammer wahrgenommen werden, die nach der heute herrschenden Methode gebildet wird und agiert.

Kunz wertet Hayeks Vorschlag des Zwei-Kammer-Systems als utopischen Vorschlag zur Schaffung eines dem Marktsystem adäquaten politischen Systems.<sup>13</sup> Zwar wird der Parteieinfluß und der Anreiz für die Parlamentarier, allgemeine Regeln den Maßnahmen vorzuziehen, zurückgedrängt. Aber es werden keine Anreize installiert, allgemeine Regeln präventiv zu veranlassen.<sup>14</sup>

Es muß für Politiker gewinnbringend sein, allgemeinen Regeln vor konkreten Maßnahmen den Vorzug zu geben. Das Erfolgsgeheimnis eines fruchtbaren Zusammenwirkens zwischen Markt und Staat liegt in der Machtbegrenzung der Politiker.<sup>15</sup> Diese Begrenzung der politischen Macht ist das wirkungsvollste Mittel, die Koordinations- und Evolutionskraft des Marktsystems zu stärken. Die spontane Ordnung ist für die Wohlfahrt einer Gesellschaft wesentlich bedeutsamer als eine „gemachte“ Ordnung, denn sie stellt die einzige Möglichkeit dar, die Folgen der konstitutionellen Unwissenheit der Politiker, die Transaktions- und Informationskosten der einzelnen Wirtschaftssubjekte zu senken.<sup>16</sup> Das Marktsystem verfügt über die Tendenz, durch die Steigerung seiner Eigenkomplexität (Schaffung von Ordnung) Informations- und Transaktionskosten abzubauen. Die sich entwickelnden institutionellen Arrangements können die Komplexität und somit die täglichen Entscheidungen unter Ungewißheit, die gleichermaßen für Politiker existieren, reduzieren.

Eine Ordnungspolitik ist dann geeignet, das Gemeinwohl zu fördern (wohlstandssteigernd zu sein), wenn ein Schritt früher angesetzt wird nämlich bei den politischen Institutionen, bei den Arbeitsbedingungen für Politiker. Es sollten Anreize geschaffen werden, auf Maßnahmen-Politik zu verzichten, und sie durch eine geeignete Ordnungspolitik (Steuerung durch allg. Regeln) zu ersetzen, denn nur so können die abstrakten Koordinations- und Evolutionsschancen des Marktsystems nachhaltig verbessert werden. Prognosen über das Marktsystem - auch wenn sie für andere Bereiche als für den Wohnungsmarkt angestellt werden - müssen das politische System einbeziehen, um aussagekräftig zu sein.

---

gierungsgeschäfte sollten von der zweiten Kammer wahrgenommen werden, die nach der heute herrschenden Methode gebildet wird und agiert.

<sup>13</sup> Vgl. Kunz (1985), S. 164 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Kunz (1985), S. 165.

<sup>15</sup> Vgl. Kunz (1985), S. 178 und die Darstellung in Kapitel D, Abschnitt VII.

<sup>16</sup> Vgl. Kunz (1985), S. 179.

## Anhangsverzeichnis

Anhang 1:	Vollzeitbeschäftigte in den Verwaltungen der Gebietskörperschaften und Wohnbevölkerung in Deutschland (nach jeweiligem Gebietsstand 1950 – 1993) .....	431
Anhang 2:	Die Entwicklung der Beschäftigung in den Gebietskörperschaften 1960-1991 (Vollzeitbeschäftigte), 1960 = 100 .....	431
Anhang 3:	Wohnungsdefizite in der Bundesrepublik Deutschland (1945 – 1993) .....	432
Anhang 4:	Der Stand der Beschäftigung in den Gebietskörperschaften 1993 im Vergleich zu 1960 .....	433
Anhang 5:	Staatsbedienstete, Erwerbstätige und Staatsbedienstetenquote in der BRD 1950 - 1993, jeweiliger Gebietsstand .....	433
Anhang 6:	Wohnungsversorgungsgrad der Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland (1945 – 1993). .....	434
Anhang 7:	Staatliche Hilfen für den Bereich Wohnungswesen und Städtebau nach Förderarten (jeweils in: Mrd. DM - Anteile in vH des Aufwandes) .....	435
Anhang 8:	Belegungsdichte der Wohnungen in der Bundesrepublik Deutschland (1939 – 1992). .....	437
Anhang 9:	Eigentumsquoten in verschiedenen europäischen Ländern .....	438
Anhang 10:	Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohnraum der Investitionsbank des Landes Brandenburg 1995 in Millionen DM .....	439
Anhang 11:	Förderung des Mietwohnungsbaus im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus .....	440
Anhang 12:	Förderung von Eigentumsmaßnahmen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus .....	442
Anhang 13:	Mietbelastung der Hauptmieterhaushalte in den alten Ländern 1991-1993 nach Haushaltsgrößen .....	444
Anhang 14:	Miet- und Wohnkostenbelastung der Hauptmieterhaushalte in den neuen Ländern 1993 nach Haushaltsgrößen .....	445



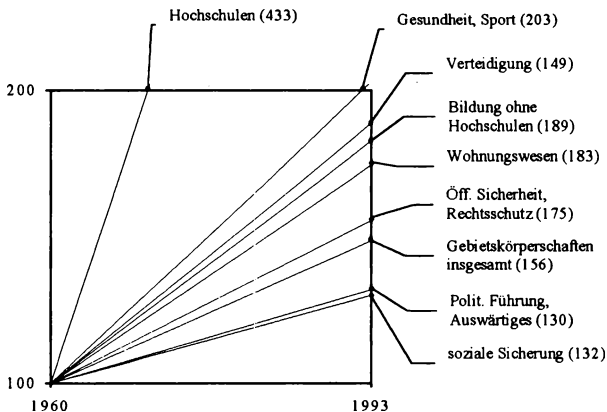
## Anhang

### Anhang 1

#### Vollzeitbeschäftigte in den Verwaltungen der Gebietskörperschaften und Wohnbevölkerung in Deutschland (nach jeweiligem Gebietsstand 1950 – 1993)

Jahr	Vollzeitbeschäftigte		Wohnbevölkerung	
	absolut in 1000	Index	absolut in Mio	Index
1950	1328	100	50	100
1960	1953	147	55	110
1970	2505	189	61	122
1980	3042	229	62	124
1990	3092	233	79	158
1993	4060	306	81	162

Quelle: Vgl. Blankart (1994), S. 448; und eigene Berechnungen nach Statistischen Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Jahrgänge.



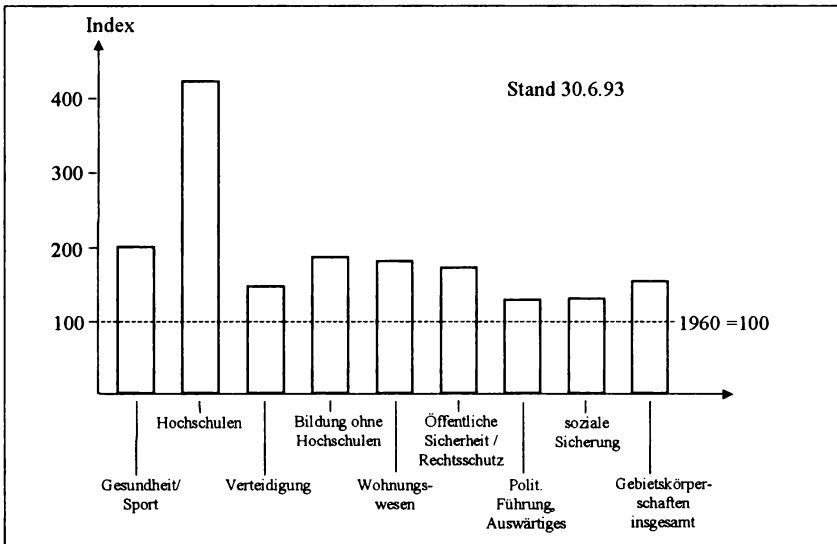
#### Anhang 2: Die Entwicklung der Beschäftigung in den Gebietskörperschaften 1960-1991 (Vollzeitbeschäftigte), 1960 = 100

Quelle: vgl. Blankart (1994), S. 449; eigene Berechnungen nach Statistischen Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1996.

## Anhang 3

**Wohnungsdefizite in der Bundesrepublik Deutschland (1945 – 1993)**

Jahre	Wohnungsüberschuß/-defizit		Jahre	Wohnungsüberschuß/-defizit	
	in 1000	in % des Best.		in 1000	in % des Best.
1945			1970	-1183	-5,7%
1946			1971	-1523	-7,1%
1947			1972	-1037	-4,7%
1948			1973	-595	-2,6%
1949			1974	-439	-1,9%
1950	-5934	-62,9%	1975	-101	-0,4%
1951			1976	52	0,2%
1952			1977	204	0,8%
1953			1978	487	2,0%
1954			1979	554	2,2%
1955			1980	595	2,3%
1956	-3842	-30,2%	1981	648	2,5%
1957	-3471	-25,3%	1982	740	2,8%
1958	-3207	-22,6%	1983	719	2,7%
1959	-2868	-19,4%	1984	758	2,8%
1960	-2537	-16,6%	1985	714	2,6%
1961	-2599	-16,4%	1986	-743	-2,9%
1962	-2821	-16,3%	1987	-888	-3,4%
1963	-2376	-13,3%	1988	-1028	-3,9%
1964	-2244	-12,1%	1989	-1195	-4,5%
1965	-2020	-10,6%	1990	-1336	-5,0%
1966	-1788	-9,1%	1991	-1444	-5,3%
1967	-1572	-7,8%	1992	-1543	-5,6%
1968	-782	-3,9%	1993	-1578	-5,7%
1969	-2199	-11,0%			



Anhang 4: Der Stand der Beschäftigung in den Gebietskörperschaften 1993 im Vergleich zu 1960

#### Anhang 5

#### Staatsbedienstete, Erwerbstätige und Staatsbedienstetenquote in der BRD 1950 - 1993, jeweiliger Gebietsstand

Jahr	Staatsbedienstete in 1000	Erwerbstätige in 1000	Staatsbedienstete in % der Erwerbstätigen
1950	2259	20376	11
1960	3002	26063	12
1970	3644	26560	14
1980	4420	26278	17
1990	4667	29334	16
1993	6502	36380	18

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Jahrgänge

## Anhang 6

**Wohnungsversorgungsgrad der Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland  
(1945 – 1993)**

Jahre	Versorgungsgrad in % der Haushalte	Jahre	Versorgungsgrad in % der Haushalte
1945		1970	94,6%
1946		1971	93,3%
1947		1972	95,5%
1948		1973	97,4%
1949		1974	98,1%
1950	61,4%	1975	99,6%
1951		1976	100,2%
1952		1977	100,8%
1953		1978	102,0%
1954		1979	102,3%
1955		1980	102,4%
1956	76,8%	1981	102,6%
1957	79,8%	1982	102,9%
1958	81,6%	1983	102,8%
1959	83,7%	1984	102,9%
1960	85,8%	1985	102,7%
1961	85,9%	1986	97,2%
1962	86,0%	1987	96,7%
1963	88,3%	1988	96,2%
1964	89,2%	1989	95,7%
1965	90,4%	1990	95,3%
1966	91,6%	1991	94,9%
1967	92,7%	1992	94,7%
1968	96,2%	1993	94,7%
1969	90,1%		

## Anhang 7

**Staatliche Hilfen für den Bereich Wohnungswesen und Städtebau nach Förderarten (jeweils in: Mrd. DM - Anteile in vH des Aufwandes)**

Förderart	1965	1970	1975	1980	1985	1988
<b>1a. Sozialer Wohnungsbau</b> (Haushaltsansatz) darunter: Finanzhilfen des Bundes	4,7	2,1	4,7	6,8	6,8	5,5
Steuervergünstigungen (§ 7k EStG)		0,4	1,1	1,3	2,1	1,9
<b>1b. Sozialer Wohnungsbau (Aufwand)</b>	3,1	49,0	3,3	39,2	3,4	24,8
- Zins- und Tilgungszuschüsse	0,5	8,5	0,8	9,3	0,9	6,9
- Zinsermäßigungen	2,6	40,5	2,6	29,9	2,4	17,9
Steuervergünstigungen (§ 7k EStG)				4,0	21,1	3,5
<b>2. Steuervergünstigungen zur Wohneigentumsbildung</b>	1,2	18,4	1,5	17,8	3,3	24,3
- §§ 7b/54, 10e, 10h, 21a Abs. 4, 34f EStG	0,6	9,7	0,8	9,4	2,2	16,1
Grundsteuervergünstigung	0,6	8,7	0,7	8,4	1,1	8,1
<b>3. Steuerbefreiung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen</b>	0,2	2,5	0,2	2,3	0,3	2,0
<b>4. Modernisierung, Energieeinsparung</b>	0,1	0,9	0,2	2,0	0,3	1,9
- Finanzhilfen (Bundes-Länder-Programm) *)	0,1	0,8	0,1	1,6	0,1	0,8
Steuervergünstigungen (§§ 82a, g, i EStG; 7h, i EStG)	0,0	0,1	0,0	0,4	0,2	1,2
<b>5. Sonderrechte des Bundes ab 1989/90 (einschl. Länderanteil)</b>						
- Finanzhilfen **)						
- Steuervergünstigungen (§ 7c EStG)						
<b>1a. - 5. Wohnungsbauförderung</b>	6,1	4,0	8,6	13,7	15,2	13,8
<b>1b. - 5. Wohnungsbauförderung</b>	4,5	70,7	5,2	61,3	7,2	53,0
<b>6. Bausparförderung</b>	1,7	25,7	2,4	28,3	3,7	27,0
- Wohnungsbauprämien (einschl. Bausparzwischenfinanzierung)	0,8	12,6	1,6	19,0	3,2	23,2
- Steuervergünstigungen	0,8	13,1	0,8	9,3	0,5	3,8
<b>7. Wohngeld</b>	0,1	2,3	0,6	7,0	1,7	12,1
<b>1a. - 7. Wohnungswesen</b>	7,9	98,8	7,0	96,6	13,9	92,2
<b>1b. - 7. Wohnungswesen</b>	6,3	8,2	12,6	16,8	17,9	18,7
<b>8. Städtebauförderung ***)</b>	0,1	1,2	0,3	3,4	1,1	7,8
<b>1a. - 8. Wohnungswesen, Städtebau</b>	8,0	7,3	15,0	20,7	21,1	21,5
<b>1b. - 8. Wohnungswesen, Städtebau</b>	6,4	100	8,5	100	13,6	100
<b>Summe Subventionsberichte ****)</b>		7,9	100	13,1	100	18,6
- Finanzhilfen des Bundes		2,0	25,3	4,0	30,3	3,7
- Finanzhilfen der Länder		3,4	42,5	4,9	37,1	7,9
- Steuervergünstigungen		2,5	32,1	4,3	32,6	7,0

Förderart	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>1a. Sozialer Wohnungsbau</b> (Haushaltsansatz)	5,3		7,7	8,3	9,3	
darunter: Finanzhilfen des Bundes	1,7		2,1	2,4	2,4	2,6
Steuervergünstigungen (§ 7k EStG)			0,2	0,2	0,3	0,4
<b>1b. Sozialer Wohnungsbau</b> (Aufwand)	5,4	26,9	5,7	25,1	6,0	22,8
- Zins- und Tilgungszuschüsse	1,7	8,3	1,6	7,1	1,4	5,4
- Zinsermäßigungen	3,7	18,6	3,9	17,4	4,3	16,6
- Steuervergünstigungen (§ 7k EStG)			0,2	0,7	0,2	0,9
<b>2. Steuervergünstigungen zur Wohneigentumsbildung</b> - §§ 7b/54, 10e, 10h, 21a Abs. 4, 34f EStG	6,1	30,7	6,5	28,7	7,4	28,4
- Grundsteuervergünstigung	5,2	25,9	5,7	25,1	6,7	25,6
- Steuervergünstigung	1,0	4,8	0,8	3,7	0,7	2,8
<b>3. Steuerbefreiung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen</b>	0,3	1,7	0,2	0,9	0,2	0,8
<b>4. Modernisierung, Energieeinsparung</b>	0,6	3,2	0,6	2,6	0,6	2,3
- Finanzhilfen (Bund-Länder-Programm) *)	0,1	0,4	0,0	0,1	0,1	0,3
- Steuervergünstigungen (§§ 82a, g, i EStG; 7h, i EStG)	0,6	2,8	0,6	2,5	0,5	2,0
<b>5. Sonderrechte des Bundes ab 1989/90 (einschl. Länderanteil)</b>			1,0	4,3	1,3	5,0
- Finanzhilfen **)			0,9	3,8	1,1	4,3
- Steuervergünstigungen (§7c EStG)			0,1	0,5	0,2	0,7
<b>1a. - 5. Wohnungsbauförderung</b>	12,4		15,9	17,8	19,4	
<b>1b. - 5. Wohnungsbauförderung</b>	12,5	62,5	13,9	61,6	15,5	59,3
<b>6. Bausparförderung</b>	1,3	6,5	0,9	4,0	0,9	3,6
- Wohnungsbauprämien (einschl. Bausparzwischenfinanzierung)	0,8	4,2	0,6	2,8	0,7	2,6
- Steuervergünstigungen	0,5	2,3	0,3	1,2	0,3	1,0
<b>7. Wohngeld</b>	3,7	18,4	4,5	20,1	6,8	26,2
<b>1a. - 7. Wohnungswesen</b>	17,4	87,4	21,4	85,7	25,6	89,1
<b>1b. - 7. Wohnungswesen</b>	17,4		19,4	23,3	22,9	29,0
<b>8. Städtebauförderung ***)</b>	2,5	12,6	3,2	14,3	2,9	10,9
<b>1a. - 8. Wohnungswesen, Städtebau</b>	19,9		24,6	28,5	29,6	
<b>1b. - 8. Wohnungswesen, Städtebau</b>	19,9	100	22,6	100	26,2	100
<b>Summe Subventionsberichte ****)</b>	17,9	100	22,5	100	27,5	100
Finanzhilfen des Bundes	4,7	26,4	6,2	27,4	8,0	29,2
Finanzhilfen der Länder	5,7	32,0	8,7	38,8	10,8	39,4
Steuervergünstigungen	7,5	41,7	7,6	33,8	8,6	31,4

\*) zuzüglich Sonderprogramme des Bundes; \*\*) Maßnahmen zur Sicherung und Erhaltung des Wohnungsbestandes in Ostdeutschland; \*\*\*) nur Bundes- und Länderprogramme (einschließlich Sonderprogramme); \*\*\*\*) ohne Städtebauförderung, einschließlich Wohnungsfürsorge der öffentlichen Hand.

Hinweis: Bis 1989 : alte Länder; ab 1991: alte und neue Länder. In den 4,8 Mrd. DM Finanzhilfe 1994 ist die Übernahme der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft enthalten.

Quelle: Subventionsberichte, Sozialberichte, Finanzberichte der Bundesregierung

*Anhang 8*  
**Belegungsdichte der Wohnungen in der Bundesrepublik Deutschland  
 (1939 – 1992)**

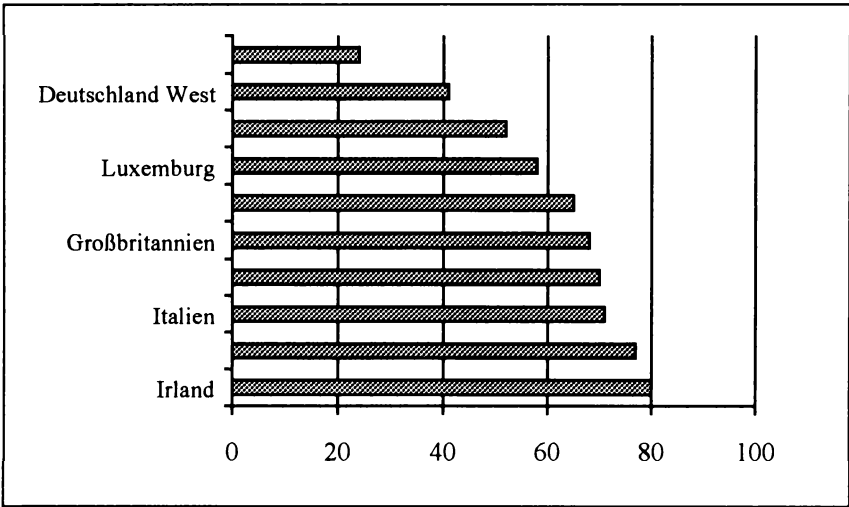
Jahr	Zahl der Wohnungen in Mio.	Bevölkerung in Mio.	Einwohner je Wohnung
1939	10,3	39,2	3,8
1945	8,1	43,6	5,4
1950	9,4	47,7	5,0
1960	16,1	55,4	3,4
1962	17,4	56,9	3,2
1964	18,5	58,3	3,1
1966	19,6	59,6	3,1
1967 <sup>1</sup>	19,4	59,9	3,1
1968	19,9	60,5	3,0
1970	20,8	61,0	2,9
1972	22,0	61,8	2,8
1974	23,2	62,0	2,7
1975	23,6	61,6	2,6
1976	24,0	61,4	2,6
1977	24,4	61,3	2,5
1978	24,7	61,3	2,5
1979	25,0	61,4	2,5
1980	25,4	61,6	2,4
1981	25,7	61,7	2,4
1982	26,1	61,5	2,4
1983	26,4	61,3	2,3
1984	26,8	61,0	2,3
1985	27,1	61,0	2,3
1986	27,3	61,1	2,2
1987 <sup>1)</sup>	26,3	61,1	2,3
1988 <sup>2)</sup>	26,4	61,4	2,3
1989	26,6	62,1	2,3
1990	26,8	63,7	2,4
1991	27,1	64,5	2,4
1992	27,5	64,9	2,4

1) Neue Basis der Fortschreibung.

2) Ab 1988 ohne Wohnheime.

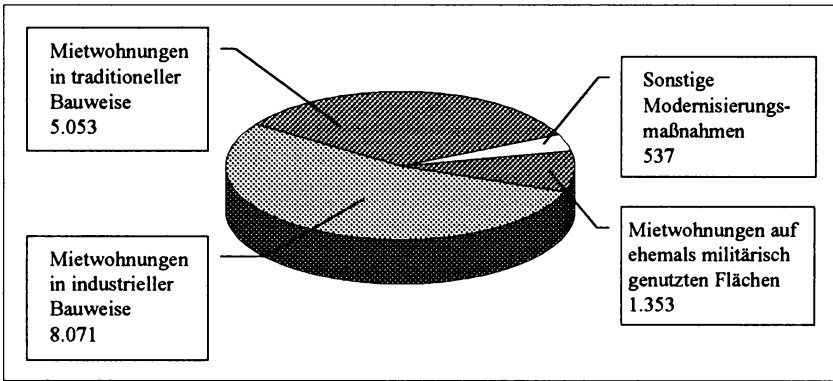
Quelle: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau



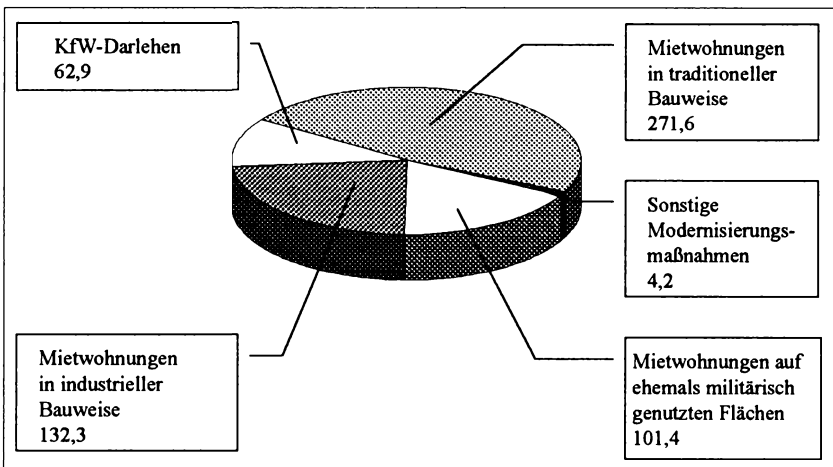


Anhang 9: Eigentumsquoten in verschiedenen europäischen Ländern

Quelle: Jenkis, H.: Raumordnung und Raumordnungspolitik, Oldenburg 1996, S. 378



in Wohneinheiten



#### Anhang 10: Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohnraum der Investitionsbank des Landes Brandenburg 1995 in Millionen DM

Quelle: Investitionsbank des Landes Brandenburg 1996, S. 23

## Anhang 11

## Förderung des Mietwohnungsbaus im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus

	Brandenburg	Berlin (Beitriffsgebiet)	Mecklenburg-Vorpommern
<b>1. Förderweg</b>			-
• zinsverbilligte Baudarlehen	max. 2.200 DM/m <sup>2</sup> WFL. bei Neubau 1.600 DM/m <sup>2</sup> WFL. bei Ausbau/Erweiterung	-	
• Aufwendungs-darlehen	max. 3,50 DM/m <sup>2</sup> mtl. für 14 Jahre nach 3 Jahren Reduzierung um 0,25 DM/m <sup>2</sup> mtl.	1/3 in der Höhe, die zur Erzielung der Bewilligungsmiete ausreicht	
• Aufwendungs-zuschüsse	-	2/3 in der Höhe, die zur Erzielung der Bewilligungsmiete ausreicht + Mieter- und Arbeitgeberdarlehen	
• Einkommens-grenze			
• Eigenleistung	25% der Gesamtkosten <sup>1)</sup>	15% bei Miet-WE 10% bei Genoss. WE	
• Bewilligungsmiete	7,25 - 8,25 DM/m <sup>2</sup> mtl.	8,00 - 9,00 DM/m <sup>2</sup> mtl.	
• Kostenobergrenze	für Bauwerkskosten	-	
• Belegungsbindung	-	-	
<b>3. Förderweg (vereinbarte Förderung)</b>			
• zinsverbilligte Baudarlehen	max. 1.000 DM/m <sup>2</sup> WFL. bei Ausbau + Erweiterung 400 DM/m <sup>2</sup>	3.000 DM/m <sup>2</sup> WFL. pauschal	bis 50 m <sup>2</sup> 48.000 DM 50-60 m <sup>2</sup> 53.000 DM 60-70 m <sup>2</sup> 58.000 DM 70-80 m <sup>2</sup> 63.000 DM 80-90 m <sup>2</sup> 68.000 DM um 30% erhöht bei Verzicht auf steuerlichen Absatz
• Aufwendungs-darlehen	zwischen 5,00 und 7,80 DM/m <sup>2</sup> WFL. je nach Eigenleistung nach 3 Jahren Reduzierung um 1,50 DM/m <sup>2</sup>	abhängig von Einstiegsmiete, Förderdegression zwischen 8,00 - 2,00 DM/m <sup>2</sup>	-
• Aufwendungs-zuschüsse	-	-	max. 1,50 DM/m <sup>2</sup> WFL. mtl. 2-5 Jahre, jährlich Abzug um bis zu 0,30 DM/m <sup>2</sup> WFL. mtl.
• Einkommens-grenze	gem. § 25 II. WoBauG + 60%	gem. § 25 II. WoBauG + 130%	-
• Eigenleistung	25% der Gesamtkosten <sup>1)</sup>	20 %	20 %
• Bewilligungsmiete	10,00-11,00 DM/m <sup>2</sup>	9,00-12,49 DM/m <sup>2</sup> mtl. (§ 25 II. WoBauG + 85%) 12,50-15,00 DM/m <sup>2</sup> mtl. (§ 25 II. WoBauG + 130%)	9,10-11,10 DM/m <sup>2</sup> mtl.
• Kostenobergrenze	-	-	x
• Belegungsbindung	-	-	Zweckbindung 15 Jahre, bei erhöhtem Darlehen 25 Jahre
• Zusatzdarlehen für alten- und behinderten-gerechte WE	x	-	x

	Sachsen	Thüringen	Sachsen-Anhalt
<b>1. Förderweg</b>	-		-
• zinsverbilligte Baudarlehen		Für Neubau: 98.000 DM bei 70 m² WFL. . für Umbau: 66.000 DM bei 70 m² WFL.	
• Aufwendungs-darlehen		-	
• Aufwendungs-zuschüsse		1-3. Jahr 1,60 DM/m² WFL. mtl. alle 3 Jahre degressiv um 0,40 DM/m² WFL. mtl.	
• Einkommens-grenze		§ 25 + § 25d II. WoBauG	
• Eigenleistung		20%	
• Bewilligungsmiete		7,50 DM/m² mtl.	
• Kostenobergrenze		x	
• Belegungsbindung		35 Jahre	
<b>3. Förderweg (vereinbarte Förderung)</b>			
• zinsverbilligte Baudarlehen	12 Jahre: max. 1.700 DM/m² für max 75 m² WE max. 1.500 DM/m², wenn Bauherr steuerliche Vorteile in Anspruch nimmt	für Neubau: max. 1.100 DM/m² für Umbau: 2/3 der Baudarlehen für Neubau (max. 50% der Baukosten)	-
• Aufwendungs-darlehen	-	-	-
• Aufwendungs-zuschüsse	-	-	in Abhängigkeit von Baukosten und Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen 50 – 1.210 DM/m² Auszahlung über 15 Jahre
• Einkommens-grenze	1-PHH: 36.000 DM jährl. + j.w.P. +12.000 DM	gem. §§ 25 + 25d II. WoBauG + 20%	gem. § 25 II. WoBauG + 20%
• Eigenleistung	15 %	20 %	15 %
• Bewilligungsmiete	9,00-9,50 DM/m² mtl.	8,50 DM/m² mtl. max. Vergleichsmiete	9,00 DM/m² mtl.
• Kostenobergrenze	-	x	-
• Belegungsbindung	12 Jahre	12 Jahre	15 Jahre
• Zusatzdarlehen für alten- und behinderten-gerechte WE	x	x	x

1) 15 % bei Verzicht des Bauherren auf erhöhte Absetzungen und Sonderabschreibungen (FörderGG);  
5% für kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen und Bauherren mit gemeinnützigen Zwecken

## Anhang 12

## Förderung von Eigentumsmaßnahmen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus

	Brandenburg	Berlin (Beitrittsgebiet)	Mecklenburg-Vorpommern		
<b>1. Förderweg</b>					
• zinsverbilligte Baudarlehen	Familien mit mind. 3 Personen max. 1800 DM/m² WFL. bei Neubau oder Erwerb max. 800 DM/m² WFL. bei Um- und Ausbau	Einkommensgrenze § 25 II. WoBauG + 5%; max. 4500 DM/m² WFL. für max. 20 Jahre			
• Aufwendungszuschüsse	-	Geschoßwohnungsbau mind. 3 Geschosse 3,00 DM/m² mtl. für 15 Jahre			
<b>2. Förderweg</b>	-	-			
• Einkommensgrenze			§§ 25 + 25d II. WoBauG + 60%		
• Eigenleistung			20%		
• Aufwendungsdarlehen			1. Jahr max. 5,25 DM/m² mtl. 2.-15. Jahr Abbau jährlich um 0,35 DM/m² mtl.		
• Kostenobergrenze			x		
<b>3. Förderweg (vereinbarte Förderung)</b>					
• Einkommensgrenze	Familie mit mind. 2 Personen (darunter 1 Kind oder ein Schwerbehinderter) Ehepaare (Einkommensgrenze gem. §§ 25 II. WoBauG + 60%)	§§ 25 II. WoBauG + 100%	§§ 25 + 25d II. WoBauG + 30%		
• Baudarlehen (zinsverbilligt)	bei Neubau / Ersterwerb: - 1000 DM/m² WFL. Einkommensgrenze §§ 25 II. WoBauG + 20% - 750 DM/m² WFL. Einkommensgrenze §§ 25 II. WoBauG + 40% - 500 DM/m² WFL. Einkommensgrenze §§ 25 II. WoBauG + 60%	max. 4500 DM/m² WFL. (höherer Zinssatz als in 1. Förderung) für 10-20 Jahre		Eigenheim	Eigentumswhg.
			1-PHH	-	10.000 DM
			2-PHH	45.000 DM	15.000 DM
			j.w.P.	+10000 DM	+10000 DM
• Aufwendungsdarlehen	max. 5,00 DM/m² WFL. max. 400.000 DM bei Ausbau /Erwerb	-	-		
• Zusatzdarlehen	x	x	x		
• Eigenleistung	-	15%	20%		
• Kostenobergrenze	x	-	x		
• Aufwendungszuschüsse	-	bei Geschoßwohnungsbau mit mind. 3 Geschossen 3,00 DM/m² mtl. für max. 15 Jahre	-		

	Sachsen	Thüringen	Sachsen-Anhalt
<b>1. Förderweg</b> • zinsverbilligte Baudarlehen	-	kinderreiche Familien und Schwerbehinderte 1-PHH 60.000 DM 2-PHH 108.000 DM 3-PHH 132.000 DM 4-PHH 156.000 DM j.w.P. + 12.000 DM bei Neubau	-
• Aufwendungszuschüsse		-	
<b>2. Förderweg</b>	-	-	-
• Einkommensgrenze			
• Eigenleistung			
• Aufwendungsdarlehen			
• Kostenobergrenze			
<b>3. Förderweg (vereinbarte Förderung)</b> • Einkommensgrenze	1-PHH nur förderungsfähig bei Schwerbehinderung §§ 25 Abs. 1 + 3 II. WoBauG 1-PHH 42.000 DM + j.w.P. 12.000 DM	§§ 25 II. WoBauG + 40%	§§ 25 II. WoBauG + 20%
• Baudarlehen (zinsverbilligt)	10 Jahre für 2-PHH: 210.000 DM für j.w. Kind + 30.000 DM baukostenabhängig	Abhängig vom Einkommen und Haushaltsgröße bei Neubau: bei § 25 II. WoBauG + 5% 4-PHH 156.000 DM j.w.P. + 12.000 DM bei § 25 II. WoBauG + 20% 4-PHH 104.000 DM j.w.P. + 10.000 DM bei § 25 II. WoBauG + 40% 4-PHH 65.000 DM j.w.P. 8.000 DM Bei Umbau: 2/3 der Darlehen	
• Aufwendungsdarlehen	-	-	-
• Zusatzdarlehen	x	-	-
• Eigenleistung	15%	20%	15% bei jungen Ehen 10%
• Kostenobergrenze	x	x	x
• Aufwendungszuschüsse	-	-	junge Ehe mit mind. 1 Kind: 72.000 DM Familien mit 2 Kindern: 72.000 DM Familien mit mind. 3 Kindern: 79.200 DM für j.w. Kind 7.200 DM Einkommen unter 90% der Einkommensgrenzen: max. + 7.200 DM

*Anhang 13*  
**Mietbelastung <sup>1)</sup> der Hauptmieterhaushalte in den alten Ländern  
 1991-1993 nach Haushaltsgrößen**

Haushaltsgröße	1991		1992		1993	
	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl
1 Person	26,1	161	26,6	173	26,6	157
darunter Nichtempfänger von Wohngeld	-	-	26,1	163	25,2	148
2 Personen	18,2	170	19,1	183	21,3	150
darunter Nichtempfänger von Wohngeld	-	-	18,8	175	20,3	143
3 Personen	19,9	54	19,2	63	19,9	68
darunter Nichtempfänger von Wohngeld	-	-	18,9	61	18,8	60
4 und mehr Personen	20,9	58	20,9	48	19,8	44
darunter Nichtempfänger von Wohngeld	-	-	19,9	41	19,6	42
Insgesamt	21,6	453	22,1	467	22,9	419
Darunter Nichtempfänger von Wohngeld	-	-	21,6	440	21,8	393

1) Anteil der Bruttokalt- bzw. Bruttowarmmiete am Haushaltsnettoeinkommen in %

Quelle: Gerlach (1994), S. 738.



*Anhang 14***Miet- und Wohnkostenbelastung der Hauptmieterhaushalte in den neuen Ländern 1993 nach Haushaltsgrößen**

Haushaltsgröße	Bruttokaltmiete		Bruttowarmmiete		Anzahl
	vor Wohn- geld in %	nach Wohn- geld in %	vor Wohn- geld in %	nach Wohn- geld in %	
1 Person	24,7	19,8	32,7	27,7	129
darunter Nichtempfänger von Wohngeld		19,7		26,0	80
2 Personen	14,3	13,6	19,4	18,7	207
darunter Nichtempfänger von Wohngeld		13,4		18,2	185
3 Personen	12,9	12,2	17,5	16,8	91
darunter Nichtempfänger von Wohngeld		11,8		16,0	82
4 und mehr Personen	13,3	11,7	18,3	16,7	98
darunter Nichtempfänger von Wohngeld		11,9		16,4	78
Insgesamt	16,4	14,5	22,1	20,2	525
Darunter Nichtempfänger von Wohngeld		14,0		18,9	78

Quelle: Gerlach (1994), S. 753.

## Literaturverzeichnis

- Aberbach, J. D. / Putnam, R. D. / Rockmann, B. A.*: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge, Mass. 1981.
- Aitin, H.*: Essay über das Staatsversagen – Das Beispiel Westdeutschland, Überlingen – Bodensee 1989
- Albers, W.*: Soziale Sicherung, Konstruktion für die Zukunft, Stuttgart 1982.
- Albert, H.*: Traktat über die kritische Vernunft, 2. Auflage, Tübingen 1969.
- Individuelles Handeln und soziale Steuerung - Die ökonomische Tradition und ihr Erkenntnisprogramm, in: Lenk, H. (Hrsg.), Handlungstheorien interdisziplinär, Bd. IV, München 1977, S. 177-225.
  - Traktat über rationale Praxis, Tübingen 1978.
- Alchian, A. A. / Demsetz, H.*: The Property Rights-Paradigma, in: Journal of Economic History, 1973, S. 16-27.
- Economic Forces at Work, Indianapolis 1977a.
- Alchian, A. A. / Woodward, S.*: Reflections on the Theory of the Firm, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1987, Vol. 143, S. 110-136.
- Alessi, L. de*: The Economics of property rights: A Review of the Evidence, in: Research of Law and Economics, 1980, Nr. 13, S. 1-4.
- Property Rights, Transaction Costs and X-Efficiency: An Essay in Economic Theory, in: American Economic Review, 1983, S. 64-81.
  - Form, Substance, and Welfare Comparisons in the Analysis of Institutions, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1990, S. 5-23.
- Apolte, T. / Kessler, M.*: Regulierung und Deregulierung als wirtschaftspolitische Aufgabe in alternativen Wirtschaftssystemen, in: Apolte, T. / Kessler, M. (Eds.): Regulierung und Deregulierung im Systemvergleich, Heidelberg 1990, S. 3-24.
- Arbeitsgruppe KOOPERATION (Hrsg.: GdW, BDA, DST): Einsparungskatalog im Wohnungsbau. Hinweise und Empfehlungen der Arbeitsgruppe KOOPERATION, Bonn, Köln 1993.
- Arras, H. / Huebschle, J.*: Wohnungspolitik und Stadtentwicklung 2, Hg. Prognos AG, Basel 1978.
- Arrow, K. J.*: Limited Knowledge and Economic Analysis, in: The Economic Review, 1974, No. I, S. 1-10.
- The Property Rights Doctrine and Demand Revelation under Incomplete Information, in: Boskin, Michael J.: Economics and Human Welfare, New York et al. 1978, S. 23-39.

- The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Nonmarket Allocation, in: Joint Economic Committee. The Analysis of Public Expenditure: The PPB System 91st Congress, 1st Session, Jg. 1, 1969, Washington D.C., S. 47-67, zit. i. d. Fassung von Havemann, R./ Marglois, J.: Public Expenditure and Policy Analysis, 3. Aufl., Boston et al. 1983, S. 42-55.
- The Economics of Agency, in: Pratt, J. / Zeckhauser, R. (Hrsg.): Principals and Agents: The Structure of Business, Boston 1985, S. 37-51
- Agency and Market, in: Arrow, K. / Intrilligator, M. (Hrsg.): Handbook of Mathematical Economics, Amsterdam 1986, Bd. 3, S. 1183-1195.
- Bach, S. / Bartholmai, B.*: Neuregelung der Eigentumsförderung, in: DIW – Wochenbericht, 39/1995, S. 671-681.
- Bachmann, A. U.*: Privatisierung von Wohnungen in den Neuen Bundesländern, in: Neumann, L.: Wohnungsmarkt in der Krise?, Köln 1994, S. 73-98.
- Bachmann, A. U. / Jellema, H.*: Privatisierung von Wohnungen in den neuen Bundesländern, Essen 1993.
- Bairman, S.*: Agency Research im Managerial Accounting. A Survey, in: Mattesich, R. (Hrsg.): Modern Accounting Research: History, Survey and Guide, Vancouver 1984, S. 251-292.
- Bärsch, J.*: Kommunale Wohnungsunternehmen in den neuen Bundesländern: Modernisierung und Finanzierung unter unsicheren Eigentumsverhältnissen, in: Der langfristige Kredit, 1993, Heft 20/ 21, S. 679-685.
- Bärsch, J. / Novy, K.*: Grenzen der aktuellen Deregulierungen auf dem Wohnungsmarkt?, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1989, Heft 28, S. 267-291.
- Bartholmai, B.*: Analyse und Prognose der Wohnungsnachfrage in der Bundesrepublik Deutschland, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Struktur-forschung, Heft 58, Berlin 1980.
- Bartholmai, B. / Melzer, M.*: Künftige Perspektiven des Wohnungsbaus und der Wohnungsbaufinanzierung für das Gebiet der neuen Bundesländer, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Gutachten im Auftrag des Verbandes öffentlicher Banken (Hrsg.), Bonn 1991.
- Bechthold, S.*: Wohngebäude in Plattenbauweise, Erste Ergebnisse einer Erhebung nach § 7 Abs. 1 BstatG bei Mietern, in: Wirtschaft und Statistik, 1992, Heft 4, S. 234-244.
- Bechthold, S. / Deckl, S.*: Wohngebäude in Plattenbauweise, Erste Ergebnisse einer Erhebung nach § 7 Abs. 1 BstatG bei Eigentümern und Verwaltern, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 2, 1992, S. 88-95.
- Becker, G. S.*: Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens, Tübingen 1982.
- A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, Quarterly Journal of Economics, 1983, No. 3, S. 371-400.
- Humancapital and the Economy ( Education and Income), in: Proceedings of the American Philosophical Society, Philadelphia 1992, No. 1, S. 85-92.

- Becker, J.*: Einkommensabhängige Wohnungsbauförderung, in: DW, 1993, Nr. 3, S. 121-123.
- Behnken, R.*: Soziale Gerechtigkeit und Wohnungspolitik. Eine empirische Verteilungsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, Schriften des Internationalen Instituts für Empirische Sozialökonomie, Bd.4, Berlin 1982.
- Behrendt, J.*: Die Transformation einer zentralverwalteten Wirtschaftsordnung in eine Soziale Marktwirtschaft am Beispiel der Wohnungswirtschaft, Dissertation, Köln 1992.
- Behring, K.*: Miethöhe: Bonus für Selbsttätigkeit, in: Ifo-Schnelldienst, 1988, Heft 11, S. 7-13.
- Privatisierungspotential im kommunalen Wohnungsbestand der neuen Bundesländer, in: ifo-Schnelldienst, 1992, Nr. 1/2, S. 3-8.
- Behring, K. / Goldrian, G.*: Evaluierung wohnungspolitischer Instrumente: Aktuelle Probleme des Wohnungsmarktes und Ansatzpunkte für wohnungspolitische Initiativen, in: Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 129, Berlin, München 1991.
- Benkert, W.* (Hrsg.): Baugesetzbuch und BauGB-Maßnahmegesetz, Textsynopse nach dem Wohnbaulandgesetz, Stuttgart 1993.
- Berg, H.*: Wettbewerbspolitik, in: Bender, D.: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, 5. Aufl., München 1985, S. 168-238.
- Berg, H. / Cassel, D.*: Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Bender, D.: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, 5. Aufl., München 1992, S. 163-238.
- Berndt, H.*: Der wohnungswirtschaftliche Wandel: Bestandsförderung oder Neubaupolitik?, in: Schriften für Sozialökologie, Bd. 36, Bochum u.a. Selbstverlag 1986, S. 3.
- Die neue Wohnungsbauförderung - eindeutig mehr Lob als Kritik, in: Der langfristige Kredit, 1996, Nr. 24, S. 748- 755.
- Bernholz, P.*: Logrolling, Arrow-Paradox and Cyclical Majorities, in: Public Choice, 1973, S. 87-95.
- Logrolling, Arrow-Paradoxon and Decision-Rules - A Generalization, in: Kyklos, 1974, S. 49-61.
- Bernholz, P. / Breyer, F.*: Grundlagen der politischen Ökonomie, 3. völlig überarbeitete Auflage, Tübingen 1994.
- Biedenkopf, K.H. / Miegel, M.*: Wohnungsbau am Wendepunkt - Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Bonn 1978.
- Bikchandani, S.*: A Bargaining Model with Incomplete Information, in: Review of Economic Studies, 1992, Nr. 59, S. 187-204.
- Bison, J.*: Die Regulierung des Mietwohnungsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe 5: Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 1992, Frankfurt a. M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien 1996.
- Blaas, W.*: Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungsmarkt?, Wien 1991.

- Blankart, Ch. B.*: Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie, Public Finance, 1975, No. 2, S. 166-185.
- Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München 1991.
  - Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Auflage, München 1994.
- Blankart, Ch. B. / Faber, M.* (Hrsg.): Regulierung öffentlicher Unternehmen, Königstein 1982.
- Blickle, M.*: Informational System and the Design of optimal Contracts, in: Bamberger, G. / Spremann, K. (Hrsg.): Agency Theory, Information and Incentives, Berlin 1987, S. 93-103.
- Blumenroth, U.*: Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung - Darstellung und kritische Würdigung, Münster 1975.
- Blumers, F. O. / Werner, A.*: Sozialer Wohnungsbau in der Krise - Sozialer Wohnungsbau in der Zukunft?, Stuttgart 1979.
- Böhm-Bawerk, E. v.*: Rechte und Verhältnisse vom Standpunkt der volkswirtschaftlichen Güterlehre, Innsbruck 1881, wieder abgedruckt in: Gesammelte Schriften von E. von Böhm-Bawerk, Wien, Leipzig 1924.
- Bombach, G.*: Neue Politische Ökonomie (1. Teil), in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 9 (1977/78), S. 72-89.
- Bonus, H.*: Öffentliche Güter und Gefangenendilemma, in: Dettling, W. (Hrsg.): Die Zähmung des Leviathan, Baden-Baden 1980, S. 129-160.
- Illegitime Transaktionskosten, Abhängigkeit und institutioneller Schutz, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 32. Jahr, 1987, S. 87-107.
- Borchardt, K.*: Der „Property Rights-Ansatz“ in der Wirtschaftsgeschichte – Zeichen für eine systematische Neuorientierung des Faches?, in: Geschichte und Gesellschaft, 1977, Sonderheft 3, S. 140-160.
- Bössmann, E.*: Weshalb gibt es Unternehmen? Der Erklärungsansatz von Roland H. Coase, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1981, Nr. 137, S. 667-674.
- Volkswirtschaftliche Probleme der Transaktionskosten, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1982, Nr. 138, S. 664-678.
- Brand, D.*: Der Transaktionskostenansatz in der betriebswirtschaftlichen Organisationstheorie, Frankfurt a. M. 1990.
- Braunmüller, P. / Meisel, U.*: Wirtschaftliche Neubaumodernisierung, in: Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (hrsg.): Modernisierung und Entwicklung des Wohnungsbestandes, Schriftenreihe, 1994, Nr.43.
- Brech, J. / Novy, K. / Riege, M.*: Gruppenbezogene Wohneigentumsformen. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1990.
- Brennan, G. / Buchanan, J. M.*: Die Begründung von Regeln, Tübingen 1993.

- Breton, A. / Wintrobe, R.*: The Equilibrium Size of Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy, in: *Journal of Political Economy*, 1975, No. 1, S. 195-207.
- Brücker, H.*: Privatisierung in Ostdeutschland - Eine institutionenökonomische Analyse, Frankfurt, New York 1995.
- Buchanan, J. M.*: The Demand and Supply of Public Goods, Chicago 1968.
- Buchheit, R.*: Soziale Wohnungspolitik? Sozialstaat und Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik, Dissertation, Augsburg 1984.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Bewertung wohnungspolitischer Strategien: Modernisierungsförderung vs. Neubauförderung: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, Drucksache (07.007/1979), Bonn 1979.
- Haus und Wohnung im Spiegel der Statistik, Bonn 1993.
  - Mehr Wohnungen für weniger Geld, Bericht der Kommission zur Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau, Bonn 1994a.
  - Abschlußbericht der Kommission Zukunft Stadt 2000, Bonn 1994b.
  - Wohngeld und Mietenbericht 1995, Bonn 1996.
- Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung über das Zusammenwirken finanzwirksamer, wohnungspolitischer Instrumente, Bundestags-Drucksache 9/1708 vom 1.6.1982.
- Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Bundestagsdrucksache 12/1525 vom 26.8.1993.
- Bundesverband freier Wohnungsunternehmen (BFW): Fortschrittlich Bauen aus Tradition, Köln o.J.
- Calabresi, G.*: The Cost of Accidents, New Haven 1970.
- Cezanne, W.*: Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, München 1994.
- Cezanne, W. / Franke, J.*: Volkswirtschaftslehre: Einführung, 7. Auflage, München, Wien, Oldenburg 1997.
- Coase, R. H.*: The Nature of the Firm, in: *Economica*, 1937, Bd. 4, S. 386-405.
- The Problem of Social Cost, in: *Journal of Law and Economics*, Jg. 3, 1960, S. 1-44.
  - Das Problem der sozialen Kosten, in: Assmann / Kirchner / Schanze (Hrsg.): *Ökonomische Analyse des Rechts*, Königstein 1978, S. 146-202.
  - The Problem of Social Cost, in: H. G. Manne (Hrsg.): *The Economics of Legal Relationships, Readings in the Theory of Property Rights*, 3. Aufl., St. Paul, New York, Los Angeles, San Francisco, 1979.
- Coleman, J. S.*: Recontracting, Trustworthiness and the Stability of Vote Exchanges, in: *Public Choice* 40, 1983, S. 89-94.
- Conradi, P. / Zöpel, Ch.*: Wohnen in Deutschland - Not im Luxus, Hamburg 1994.
- DDR-Handbuch hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, 1985.

*Demsetz, H.*: Toward a Theory of Property Rights, in: *American Economic Review*, 1967, S. 347-359.

- The Cost of Transacting, in: *Quarterly Journal of Economics*, 1968, S. 33-53.
- Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: *Journal of Law and Economics*, 1969, S. 1-22.
- The Exchange and Enforcement of Property Rights, in: *Manne, H. (Hrsg.), The Economics of Legal Relationships, Readings in the Theory of Property Rights*, 3. Aufl., St. Paul, New York 1979.

Deutsche Bundesbank: Zur Entwicklung und gegenwärtigen Lage der Bauwirtschaft in Deutschland, Monatsbericht April 1996, S. 19-33.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB): Auftrag und Aufgaben gemeinwirtschaftlicher Unternehmen des Deutschen Gewerkschaftsbundes und seiner Gewerkschaften, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 1980, Bd. 3, S. 101-112.

Deutscher Mieterbund: Organisation und Aufgaben, Köln 1995.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Freigabe der Sozialwohnungen? DIW-Wochenbericht 1-2, 1979.

- Privathaushalte und Wohnungsbedarf in Deutschland bis zum Jahr 2000, DIW-Wochenbericht 42, 1990.
- Künftige Perspektiven des Wohnungsbaus und der Wohnungsbaufinanzierung für das Gebiet der neuen Bundesländer, Gutachten im Auftrag des Verbandes der öffentlichen Banken, Bonn 1991.

*Dick, E.*: Wohngeld als Steuerungsinstrument der Wohnungspolitik?, in: *Heuer, J. H. B. (Hrsg.), Wohnungspolitische Instrumente in einer liberalen Wohnungswirtschaft*, Mannheim 1986, S. 4-27.

- Mieten und soziale Absicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Jenkis, H. (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft*, München 1991, 1. Aufl., S. 118-136.
- Mieten und soziale Absicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Jenkis, H. (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft*, München 1994, 2. Aufl., S. 118-136.

*Dick, E./ Eekhoff, J.*: Vom Wohnungsbau zur Bestandspflege, in: *Der langfristige Kredit*, 1987, Nr. 7, S. 214-219.

*Dieterich, H.*: Bodenmarkt und Bodenpolitik, in: *Kühne-Brüning, L./ Heuer, J.H.B.: Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft*, 3. Aufl., Frankfurt, Hamburg 1994, S. 315-364.

*Doehler, P.*: Zu den Erfordernissen der intensiv erweiterten Reproduktion der Wohnungen des Mehrfamilienhausbestandes in den Städten der DDR im Zeitraum der 80er Jahre, in: *Wissenschaftliche Zeitschrift der Hochschule für Architektur und Bauwesen*, Weimar, 1989, Heft 3-4, S. 115-224.

*Döpke, J.*: Zu den konjunkturellen Bestimmungsgründen von Wohnungsbauinvestitionen, in: *Die Weltwirtschaft*, 1996, Heft 3, S. 300-317.

*Downs, A.*: *A Economic Theory of Democracy*, New York 1957.



- Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968.
- Duesenberry, J. S.:* Die Beziehungen zwischen Einkommen und Konsum und ihre Folgen, in: Streißler, E. / Streißler, M. (Hrsg.): Konsum und Nachfrage, Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Köln, Berlin 1966, S. 277-301.
- Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior, New York (Oxford Press), 1967. (Ursprünglich als Dissertation 1948 geschrieben: The Consumption Function).
- Dunleavy, P.:* Democracy, Bureaucracy And Public Choice, New York et al. 1991.
- Dürr, H. / Seiler, C.:* Baurecht für die neuen Bundesländer, Baden-Baden 1992.
- Dürre, R.:* Verkauf – an wen? Das Altschuldenhilfe-Gesetz und Rechte der Genossenschaftsmitglieder, Die Wohnungswirtschaft, 1993, Heft 12, S. 670-672.
- Durth, W. / Gutschow, N.:* Architektur und Städtebau der 50er Jahre, Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Heft 33, Bonn 1987.
- Duwendag, D.:* Methoden und Probleme einer Liberalisierung des Sozialwohnungsbestandes, Köln-Braunsfeld 1965.
- Marktwirtschaft und Immobiliensektor – Konsequenzen für Vermögenspolitik, in: Marktwirtschaft – Eine Einführung in das Konzept der freiheitlichen Wirtschaftsordnung, Harbusch, P. / Wieck, D. (Hrsg.), Stuttgart 1975, S. 297- 321.
- DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung: Die soziale Frage im Wohnungswesen: Zugangsbeschränkungen und regionale Angebotsengpässe am Wohnungsmarkt (Entwurf der Endfassung), Bonn 1989.
- Eberstadt, R.:* Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage, 4. Aufl., Jena 1920, S. 193-198
- Eekhoff, J.:* Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Issing, O. (Hrsg.): Zukunftsprobleme in der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981a, S. 455-479.
- Zur Kontroverse um die ökonomischen Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes; in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 1981b, Heft 6, S. 138-145.
- Kostenmieten sind keine Marktmieten, in: DWW, 1982, Heft 4, S. 102-108.
- Lösungen für den Wohnungsmarkt, in: Giersch, H. (Hrsg.): Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983a, S. 254-277.
- Bedingungen und Probleme des Bodenmarktes unter besonderer Berücksichtigung der Wohnbauaktivitäten und mögliche Problemlösungsstrategien, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1983b, Arbeitsmaterial Nr. 69, S. 1-32.
- Wohnungs- und Bodenmarkt, Tübingen 1987.
- Vorstellungen zur Wohnungsbaupolitik in der DDR, in: Der langfristige Kredit, 1990a, Heft 16/ 17, S. 512-516.
- Wohnungspolitik für eine neue Zeit, in: Der langfristige Kredit, 1990b, Heft 22/ 23, S. 704-710.

- Wohnungsprivatisierung und Probleme der Umsetzung, in: Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V., Arnold-Knoblach-Institut (Hrsg.), Vom Plan zum Markt - Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern, XXVI. Königsteiner Gespräch 25./ 26. April 1991, Bonn 1991.
- Wohnungspolitik, Tübingen 1993a.
- Finanzierung des Wohnungsbaus in den neuen Bundesländern, Vortrag vom 1.6.1992, in: Engels, W. (Hrsg.), Immobilienanlage und Immobilienfinanzierung, Frankfurt a. M. 1993b, S. 39-47.
- Eekhoff, J. / Sievert, O. / Werth, G.*: Bewertung wohnungspolitischer Strategien: Modernisierungsförderung versus Neubauförderung, Schriftenreihe „Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik“ des Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 07.007, Bonn 1979.
- Eekhoff, J. / Werth, G.*: Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes, Forschungsberichte des Instituts für empirische Wirtschaftsforschung der Universität des Saarlandes, Heft 39, 2. Aufl., Saarbrücken 1978.
- Eggertson, T.*: Economic Behaviour and Institutions, Cambridge (Mass.) 1990.
- Ehm, H.*: Anforderungen an das Bauen - Brauchen wir neue Baustoffe und Bausysteme?, in: Bundesbaublatt, 1995, Nr.1, S. 22-25
- Ehrmann, T.*: Transaktionskostenökonomie, Märkte und Institutionen – Überlegungen und Anwendungsbeispiele, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 1989, Heft 38, S. 23-43.
- Eichener, V. / Heinze, R. G.*: Grenzen der sozialen Wohnungswirtschaft, in: Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Leviathan Sonderheft, 1994, Heft 14, S. 277-310.
- Eickhoff, N.*: Staatliche Regulierung zwischen Marktversagen und Gruppeninteressen, in: Boettcher, E./ Herder-Dorneich, P./ Schenk, K.-H. (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 5, Tübingen 1982, S. 122-139.
- Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens, in: Wirtschaftsdienst, 1986, Nr. 10, S. 468-476.
- Elsner, W.*: Institutionen und ökonomische Institutionentheorie, in: WiSt, 1987, Nr. 16, S. 5-14.
- Endres, A.*: Die Coase-Kontroverse, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1977, Bd. 133, S. 637-651.
- Engels, W.*: Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung, Band 7, Frankfurt 1984.
- Entscheidungshorizonte, Kommentar zur Regulierung der Wohnungswirtschaft, in: Wirtschaftswoche, 1990, Heft 35, S. 158.
- Eschenburg, R.*: Mikroökonomische Aspekte von Property Rights, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 97, Schenk, K. (Hrsg.), Ökonomische Verfügungsrechte und Allokationsmechanismen in Wirtschaftssystemen, Berlin 1978, S. 9-27.
- Eucken, W.*: Die Grundlagen der Nationalökonomie, 8. Aufl., Berlin et al. 1965.
- Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, Tübingen 1952, 1990.

- Expertenkommission Wohnungspolitik: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, Gutachten im Auftrag der Bundesregierung, Bonn 1994a.
- Wohnungspolitik für die neuen Länder, Gutachten verfaßt im Auftrag der Bundesregierung, Bonn 1994b.
  - Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, verfaßt im Auftrag der Bundesregierung, Tübingen 1995a.
  - Wohnungspolitik für die neuen Länder, verfaßt im Auftrag der Bundesregierung, Tübingen 1995b.
- F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH: Praxis der Vergleichsmietenentwicklung, Gutachten für die „Expertenkommission Wohnungspolitik“ im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Hamburg 1994.
- Fama*, E.: Agency Problems and the Theory of the Firm, in: Journal of Political Economy, 1980, Nr. 88, S. 288-307.
- Feess-Dörr*, E.: Mikroökonomie, Eine Einführung in die neoklassische und klassisch-ricardianische Preis- und Verteilungstheorie, Marburg 1991.
- Feldmann*, G.: Wohnimmobilien 1995 – eine kurze Stagnation, in: Der langfristige Kredit, 1995, Heft 10, S. 335-338.
- Fichtel*, L.: Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Dissertation, Augsburg 1980.
- Fiorina*, M. P. / *Noll*, R. G.: Voters, Bureaucrats and Legislators – A rational choice perspective on the growth of bureaucracy, in: Journal of Public Economics, 1978a, S. 239-254.
- Voters, Legislators and Bureaucracy: Institutional Design in the Public Sektor, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 1978b, Nr. 68, S. 256-260.
- Fischer-Dieskau*, J.: Wohnungspolitik, in: Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesens, Bd. 3, hrsg. von H. Wandersleb u.a., Stuttgart 1959, S. 1750-1759
- Frank*, J.: Markt versus Staat. Zur Kritik einer Chicago-Doktrin, in: Jahrbuch für Ökonomie und Gesellschaft, 1983, Heft 1, S. 257-298.
- Franke*, H.: Neues Kündigungsrecht in den neuen Bundesländern, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 1993, Heft 2, S. 33-37.
- Frank*, S. F.: Kleinere Parteien im Modell der Demokratie, in: Boettcher, E. / Herder-Dorneich, Ph. / Schenk, K.-E. (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 5, Tübingen 1986, S. 66-87.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung: Ein erster Schritt zur Reform des sozialen Wohnungsbaus, 17.1.1994, S. 13.
- Frey*, B. S.: Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, in: Kyklos, 1978, S. 208-234.

- Frey, W.:* Die Hebung des Wohnstandards im Wohnungsbestand als Aufgabe, in: Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen, Bd. 26, Bonn 1976.
- Frick, J.:* Wohnungsmieten in Ost- und Westdeutschland 1993: Ergebnisse des Sozioökonomischen Panels (SOEP), in: Wochenbericht des DIW, 1994, Heft 21, S. 350-355.
- Frick, J. / Lahmann, H.:* Neue Bundesländer: Wohnungsmieten 1994 und Stand der Modernisierungsmaßnahmen, Ergebnisse des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), in: Wochenbericht des DIW, 1995, Heft 8, S. 181-187.
- Füllemkemper, H.:* Wirkungsanalyse der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ernst, W. (Hrsg.): Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 78, Münster 1982.
- Furubotn, E.G. / Pejovich, S.:* Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, in: Journal of Economic Literature, 1972, Jg. 10, Nr. 4, S. 1137-1162.
- Furubotn, E. G. / Richter, R.:* The New Institutional Economics: An Assessment, in: dies. (Hrsg.): The New Institutional Economics: a Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics, Tübingen 1991, S. 1-32.
- Gäffen, G.:* Allgemeine Wirtschaftspolitik, in: KdV, Bd. II, 2. Aufl., Göttingen 1969, S. 179-196.
- Entwicklung und Stand der Theorie der Property Rights: Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neumann, M. (Hrsg.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte: Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N. F., Bd. 140, Basel 1983.
- GdW (Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e.V.) (Hrsg.): 13-Punkte-Programm des GdW zur Wohnungspolitik in Deutschland, Selbstverlag, Köln 1990a.
- Kosten- und flächensparendes Bauen – Eine Dokumentation, Materialien 25, 1. Auflage, Köln 1990b.
  - Privatisierung von Wohnungsbeständen in den neuen Bundesländern, Positionspapier und Arbeitshilfe, Köln 1992a.
  - Erfurter Erklärung zur Wohnungspolitik in Deutschland, Selbstverlag, Köln 1992b.
  - Positionen und Forderungen zum Wohneigentum und zur Wohneigentumsbildung, Selbstverlag, Köln 1992c.
  - Wohneigentum in Deutschland, Selbstverlag, Köln 1992d.
  - Für eine sozial ausgewogene und ökonomisch tragfähige Wohnungsbauförderung und Mietenpolitik in Deutschland – Gedanken und Vorschläge, Köln 1992e.
  - Wohnungswirtschaft 2000 – Relevante Entwicklungen, Aktionsfelder und Leitstrategien; eine Studie der logos Unternehmenskommunikation GmbH im Auftrag des GdW, Materialien 30, Köln 1992f.
  - Positionen und Forderungen zum Wohneigentum und zur Wohneigentumsbildung, Materialien 28, 3. überarbeitete Auflage, Selbstverlag, Köln 1993a.

- Stuttgarter Erklärung zur Wohnungspolitik in Deutschland: Für eine Innovations- und Investitionsoffensive, Selbstverlag, Köln 1993b.
  - Arbeitsbericht 1992/93, Selbstverlag, Köln 1993c.
  - Modernisierung und Entwicklung des Wohnungsbestandes, Schriftenreihe Nr. 43, 1994.
  - Bericht 1994/95, Köln 1995a.
  - Abschlußbericht „Wohnungspolitik auf dem Prüfstand“ der Expertenkommission Wohnungspolitik der Bundesregierung – Stellungnahme des GdW, GdW Informationen 33, Köln 1995b.
  - Wohnungsbauförderung in den neuen Ländern im Programmjahr 1997 – Förderprogramme, Förderarten, Finanzhilfen, GdW Informationen 56, Selbstverlag, Berlin 1997.
- Gerlach, H.*: Mietenentwicklung und Wohnkostenbelastung in den alten und neuen Bundesländern, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumforschung: Wohnungsbestand, Wohnungsversorgung, Wohnkosten – Ergebnisse der BfLR-Forschung zur Entwicklung der Wohnbedingungen in Ost und West, 1994, Heft 10/11, S. 721-757.
- Gerlach, H. / Malik, R.*: Neue Bundesländer - Wirkungen der Modernisierungsförderung, in: Bundesbaublatt, 1992, Heft 5, S. 319-324.
- Gerlach, H. / Streit, P.*: Förderung von Modernisierungsmaßnahmen. Wirkungsanalyse von Länderprogrammen zur Förderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an Wohnraum. Neue Bundesländer, in: Bundesbaublatt, 1993, Heft 7, S. 513-515.
- Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e.V.: Wohnungswirtschaftliches Jahrbuch 1987/1988, Hamburg 1987.
- Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen mbH (GEWOS): Bestimmungsgründe der Wohneigentumsquote in den Ländern Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, USA, Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe „Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 07.005., Koblenz 1979.
- Wohnungspolitik nach dem zweiten Weltkrieg (= Schriftenreihe „Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 482), Bonn, Bad Godesberg 1990, S. 175-189 und S. 243-261.
- Glasauer, H.*: Sozialpolitische Hoffnungen und die Logik des Marktes - Die Relevanz des Filteringmodells für den städtischen Wohnungsmarkt, Gesamthochschule Kassel (Hrsg.), Arbeitsbericht Fachbereich Stadtplanung und Landschaftsplanung, Heft 70, Kassel 1986.
- Goldberg, V.*: Regulation and Administrated Contracts, in: BJE, 1976, Nr. 7, S. 439-441.
- Aversion to Risk in the New Institutional Economics, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1990, S. 216-222.

- Graf, G.*: Regulierung und innovative Prozesse, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, 32. Band, 1981, S. 311-345.
- Grosseckttler, H.*: Deregulierung und Privatisierung, Erscheinungsformen, Legitimationskriterien und politische Verhaltenstendenzen, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 1989, Heft 10, S. 437-445.
- Öffentliche Finanzen, in: Bender, D.: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, Bd.1, München 1995, S. 483-669.
- Großhans, H.*: Bestandsentwicklung für das Wohnen im Alter, in: GdW, Modernisierung und Entwicklung des Wohnungsbestandes, Schriftenreihe, 1994, Nr. 43.
- Großmann, A.*: Auf Anfrage erfolgte Materialzusammenstellungen des wohnungspolitischen Sprechers der SPD-Bundestagsfraktion, Juni 1996.
- Großmann, P.*: Auswirkungen von Umweltbelastungen und umweltpolitischen Maßnahmen auf die Property Rights-Struktur, München 1986.
- Gude, S. / Hentschel, A.*: Wohngeld - soziale Absicherung oder soziales Alibi ?, in: Schriftenreihe des Instituts für Soziale Stadtentwicklung e.V., Bd. 3, Berlin 1987.
- Gutekunst, D.*: Das „Wohnbesitzgesetz“, in: Der langfristige Kredit, 1976, S. 380-387.
- Hackelsberger, C.*: Hundert Jahre deutsche Wohnungsmisere - und kein Ende?, Wiesbaden 1990.
- Hamm, H.*: Der ordnungspolitische Rahmen für die Wohnungswirtschaft, in: Jenkis, H. W. (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2. Aufl., München 1994, S. 63-77.
- Hampe, A.*: Zur Theorie der Marktmiete, in: Deutsche Siedlungs- und Wohnpolitik, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Köln-Braunsfeld 1956, S. 95-106.
- Die freie Mietpreisbildung - Ein Beitrag zur Theorie der „Marktmiete“, in: Ökonomische Studien, Heft 2, Stuttgart 1958.
- Hanning, U.*: Das Altschuldenhilfe-Gesetz, in: Jenkis (hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 3. überarb. und erw. Aufl., München, Wien 1996, S. 772-799.
- Hans, H.*: Öffentliches Mietpreisrecht, in: Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesens, Bd. II, Stuttgart 1959, S. 1078 - 1085.
- Hansen, J. M.*: The Political Economy of Group Membership, in: American Political Science Review, 1985, S. 79-96.
- Häpke, U.*: Gesellschaftspolitische Aspekte des Wohnens, in: Kühne-Büning, L. / Heuer, J.H.B. (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Frankfurt 1994, S. 177-198.
- Harding, F. O.*: Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie, Freiburg i. Br. 1959.
- Hare, P.*: The Economics of Shortage in the Centrally Planned Economies, in: Charamza, W. / Davis, C. (Hrsg.): Models of Disequilibrium and Shortage in Centrally Planed Economies, Chapman Hall 1989, S. 49-81.

- Häring, D.*: Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Subventionen im Wohnungssektor, Hamburg 1974.
- Hart, O.*: Is „Bounded Rationality“ an Important Element of a Theory of Institutions?, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1990, Nr. 146, S. 696-702.
- Hartfiel, G.*: Wirtschaftliche und soziale Rationalität, Stuttgart 1968.
- Haus & Grund: Wir über uns, Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V., Düsseldorf 1995.
- Hauser, H. / Buhofer, H.*: Internationale Rechtssetzungskonkurrenz und Schattenwirtschaft – Grenzen des nationalen Interventionsstaates, in: *Aussenwirtschaft I/II*, 1984, Heft 39, S. 5-16.
- Hax, H.*: Theorie der Unternehmung - Information, Anreize und Vertragsgestaltung, in: *Ordeltelheide, D. / Rudolph, B. / Bössmann, E. (Hrsg.)*, Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Theorie, Stuttgart 1991, S. 51-72.
- Der Transaktionskostenansatz - Möglichkeiten und Grenzen, in: *Schlieper, U. / Schmidtchen, D. (Hrsg.)*, Makro, Geld & Institutionen, Tübingen 1993, S.85-88.
- Hayek, F. A. v.*: The Use of Knowledge in Society, in: *American Economic Review*, 1945, Nr. 4, S. 519-530.
- Socialist Calculation: The Competitive „Solution“, in: *Economica*, 1940, Nr. 26, S. 125-149; zitiert in der Fassung von ders.: *Individualism and Economic Order*, Chicago 1948a, S. 181-208.
  - The Use of Knowledge in Society, in: ders.: *Individualism and Economic Order*, Chicago 1948b, S. 77-91.
  - Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: ders.: *Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze*. Tübingen 1969a, S. 249-265.
  - Die Anschauungen der Mehrheit und die zeitgenössischen Demokratie, in: *Freiburger Studien, wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen*, Bd. 5, Tübingen 1969b, S. 56-76.
  - Recht, Gesetz und Wirtschaftsfreiheit, in: *Hayek, F. A. v. (Hrsg.)*: *Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze*, Tübingen 1969c, S. 47-55.
  - Law, Legislation and Liberty, Vol. 1: Rulers and Order, London 1973.
  - Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 3, Landsberg am Lech 1981a.
  - Wirtschaftspolitik im Rechtsstaat, in: *Stützel, W. – Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.)*: *Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft: Zeugnisse aus 200 Jahren ordnungspolitischer Diskussion*, Stuttgart und New York 1981b, S. 183-190.
  - Der Weg zur Knechtschaft, Landsberg am Lech 1982 (Original: *The Road of Sefdom*, London 1944).
- Hecht, M.*: Subventionsformen in der Wohnungswirtschaft, in: *Aschoff, Ch. / Müller-Bader, P. (Hrsg.)*: *Schriftenreihe Wirtschaftswissenschaftliche Forschung und Entwicklung*, Band 20, München 1978.
- Heidegger, M.*: Bauen, Wohnen, Denken, in: *Bartning, O. (Hrsg.)*: *Mensch und Raum. Darmstädter Gespräch* 1951, Darmstadt 1952.



*Herder-Dorneich, P.*: Politik als Stimmenmaximierung, Köln 1968.

- Konkurrenzdemokratie - Verhandlungsdemokratie: Politische Strategien der Gegenwart, 2. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1980.

*Hesse, H.*: Wohnungswirtschaft, in: Oberender, P. (Hrsg.): Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland, München 1984, S. 53-86.

*Heuer, J. H. B.*: Wohnungswirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965.

- Preisbildung auf dem Baumarkt, in: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen Universität Münster, Beiträge und Untersuchungen, Band 97, Münster 1967.

- Modernisierung oder Neubau? Sozialökonomische Aspekte, in: Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW, Stadtentwicklung, Städtebau, Dortmund, Selbstverlag, 1977, S. 43-56.

- Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, Frankfurt am Main 1979.

- Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, 2. Auflage, Frankfurt 1985.

- Die Wohnungsmärkte im gesamtwirtschaftlichen Gefüge, in: Jenkis, H. W. (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, München, Wien 1994, S. 22-41.

*Heuer, J.H.B. / Nordalm, V.*: Die Wohnungsmärkte im gesamtwirtschaftlichen Gefüge, in: Jenkis, H. W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, München, Wien, Oldenburg 1996, S. 23-41.

*Himmelmann, G.*: Neue Politische Ökonomie als Theorie politischer Entscheidungen über öffentliche Güter, in: Oettle, K. (Hrsg.): Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen, Baden-Baden 1984, S. 137-157.

*Hinrichs, W.*: Wohnungsversorgung in der ehemaligen DDR - Verteilungskriterien und Zugangswege, in: AG Sozialberichterstattung Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Berlin 1992.

*Hoffman, E. / Spitzer, M.*: The Coase Theorem: Some Experimental Tests, in: Journal of Law and Economics, 1982, Nr. 29, S. 73-98.

*Hoffmann, M.*: Wohnungspolitik der DDR - das Leistungs- und Interessenproblem, Düsseldorf 1972.

*Homburg, S.*: Staatseingriffe auf dem Wohnungsmarkt und Marktunvollkommenheiten – Miete versus Selbstnutzung, Gutachten im Auftrag des Bundesbauministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau für die Expertenkommission Wohnungspolitik, Universität Magdeburg 1993.

*Huang, C.-H.*: Einflußmöglichkeiten des Staates auf den Wohnungsbau - zur Problematik staatlich gelenkter Wohnungspolitik, Dissertation, Karlsruhe 1993.

*Hübl, L. / Möller, K. P. / Günther, M.*: Die Entwicklung des deutschen Wohnungsmarktes bis zum Jahr 2005 - Crash oder Normalisierung?, Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank (Hrsg.), Bonn 1995.

*Hübl, L. u.a.*: Zwischen Sanierung und Abriß - Plattenbauten in den neuen Bundesländern, Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank (Hrsg.), Leipzig 1996.

*Huizinga, J.*: Herbst des Mittelalters, 11. Auflage, Stuttgart 1975.

- Hunger, B. u.a.*: Städtebauprognose - Städtebauliche Grundlagen für die langfristige intensive Entwicklung und Reproduktion der Städte, Bauakademie der DDR (Hrsg.), Institut für Städtebau, Berlin (Ost) 1989.
- Ifo-Institut Dresden: Bericht über Konjunktur, Struktur und Wirtschaftspolitik, Dresden, 1994, Heft 2, S. 37-40.
- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Baubedarf Ost - Perspektiven bis 2005, Zusammenfassung der Ergebnisse, München 1992.
- Immobilien-Manager: Power without competence, Köln 1993, Nr. 1, S. 64-65.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Toleranzempfehlungen für den Wohnungsbau, 1978.
- Modernisierung - Vorbereitung und Wirtschaftlichkeit, Heft 4, 1985.
- Institut Wohnen und Umwelt GmbH / Infratest Wirtschaftsforschung GmbH: Empirische Erforschung der Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 07.008, Bonn 1979.
- Jaedicke, W.*: Wirkungen wohnungspolitischer Instrumente, in: Jenkis, H. W. (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, 3. überarb. und erw. Aufl., München, Wien 1996, S. 184- 209.
- Jaedicke, W. / Wollmann, H.*: Wohnungspolitik zwischen Staatsintervention und Markt, in: Beyme, K. / Schmidt, M. G.: Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1990, S. 203-226.
- Jaschinski, H.*: Lehren aus der Geschichte der Wohnungspolitik. Vorträge und Aufsätze des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Münster 1969.
- Jenke, A.*: Theorie und Realität auf dem Wohnungsmarkt, in: Novy, K. (Hrsg.): Wohnungswirtschaft jenseits reiner ökonomischer Realität, Bochum 1985, S. 9-46.
- Jenkis, H. W.*: Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik in beiden deutschen Staaten - Versuch eines Vergleichs, 2. Aufl., Hamburg 1976.
- Die Mietenpolitik zwischen Ökonomie und Ideologie, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Stuttgart, New York 1981, Bd. 32, S. 141-183.
  - Die weisesten Propheten äußern sich erst hinterher - Der Ratchet-Effekt, ein Erklärungsansatz für den Wohnungsmangel?, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 1989, Jg. 42, Heft 11, S. 596-610.
  - Die ostdeutsche Wohnungswirtschaft - Von der Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft; Referat, in: Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Band 23, Henkel, H. A. / Merle, U. (Hrsg.): Magdeburger Erklärung - Neue Aufgaben der Wohnungswirtschaft, Regensburg 1992, S. 9-28.
  - Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2. Auflage, München, Wien 1994a.
  - Stehen wir vor einem neuen Wohnungsleerstand? - Plausibilitätsüberlegungen zur künftigen Entwicklung des Wohnungsmarktes, in: Die Wohnungswirtschaft, 1994b, Jg. 47, Heft 3, S. 130-143.

- Kompendium der Wohnungswirtschaft, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1996a.
  - Das Schwabe'sche Gesetz und die Lütge'sche Regel, in: Jenkis, H. W. (Hrsg.) Kompendium der Wohnungswirtschaft, 3. überarb. und erw. Aufl., München, Wien 1996b, S. 361-391.
  - Überführung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft, in: Kompendium der Wohnungswirtschaft, Jenkis, H. W. (Hrsg.), 3. Überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1996c, S. 673-733.
  - Wohnungswirtschaftspolitik, in: Jenkis (Hrsg.): Raumordnung und Raumordnungspolitik, München, Wien 1996d, S. 336-382.
  - Die Wohnung: Ein Wirtschafts- oder Sozialgut?, in: Jenkis, H.W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, München, Wien, Oldenburg 1996e, S. 213-251.
- Jetter, F.:* Wohnungsnot als Schlüsselpunkt der Sicherung des sozialen Friedens – Subjektförderung, Objektförderung und das Drei-Phasen-Modell des Dritten Wohnungsmarktes als wohnungspolitische Instrumente, in: WSI Mitteilungen, 1995, Heft 1, S. 12-22.
- Jokl, S.:* Zur Situation in der DDR, in: Der langfristige Kredit, 1990, Heft 3, S. 80 und S. 82-89.
- Auf dem Holzweg, in: Immobilien-Manager, Köln 1993, Nr. 2, S. 86-87.
  - Durch Baukostensenkung neue Eigentümerschichten erschließen, in: Der langfristige Kredit, 1995, Heft 12, S. 404-409.
- Joskow, P. L. / Rose, N. L.:* The Effects of Economic Regulation, in: Schmalensee, R. / Willig, R. D. (Eds.): Handbook of Industrial Organization, Vol. 2, Amsterdam et al. 1989, S. 1449-1506.
- Junker, W.:* Das Wohnungsbauprogramm der Deutschen Demokratischen Republik für die Jahre 1976-1990, Berlin (Ost) 1973.
- Kansy, D.:* Auf Anfrage 1995 erfolgte Materialzusammenstellungen des wohnungspolitischen Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.
- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Zur Privatisierung von Wohnungen in den neuen Ländern, Heft 25, Juli 1991.
- Kaufert, E.:* Theorie der Öffentlichen Regulierung, München 1981.
- Kelle, M.:* Wohnungsbestandspanel neue Bundesländer: Ergebnisse der ersten Erhebungswelle, in: Bundesbaublatt, 1994, Nr. 12, S. 892-897.
- Kelle, M. / Müller, R.:* Neue Bundesländer - Wohnungspolitik seit der Wiedervereinigung, in: Bundesbaublatt, 1994, Nr. 9, S. 650-653.
- Kiepe, F.:* Wohnungsbauförderungsgesetz: Der Bund muß in der Verantwortung bleiben, in: Der langfristige Kredit, 1994, Heft 7, S. 12-14.
- Killat, G.:* Kommunalisierung der Wohnungspolitik? - Zur Dezentralisierung politischer Kompetenzen, Köln 1984.

- Kinne, H.*: Die Modernisierung von Wohnraum in den neuen Bundesländern, in: Betrieb und Wirtschaft, 1994a, Heft 16, S. 568-577.
- Die Umlage von Modernisierungskosten für Wohnraum in den neuen Bundesländern, in: Betrieb und Wirtschaft, 1994b, Heft 19, S. 679-683.
- Kirchner, C.*: Zum Transaktionskostenansatz, in: Schlieper, U. / Schmidchen, D. (Hrsg.): Makro, Geld & Institutionen, Tübingen 1993, S. 89-94.
- Kirchner, J.*: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, in: Wirtschaftsdienst, 1992, Heft 9, S. 477-484.
- Kirsch, G.*: Neue Politische Ökonomie, 3. Auflage, Düsseldorf 1993.
- Klös, H.-P.*: Wohnungswirtschaft, in: Wirtschaftliche und soziale Perspektiven der deutschen Einheit, Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft für das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Köln 1990, S. 179-195.
- Knauer, W.*: Tragbare Mieten als wohnungspolitische Zielsetzung, Tübingen 1968.
- Kolb, G.*: Grundlagen der Volkswirtschaftslehre, München 1991.
- Kornai, J.*: Economics of Shortage, 2 Bde., Amsterdam et al. 1980.
- The Hungarian Reform Process: Vision, Hopes and Reality, in: JEL, 1986a, Nr. 4, S. 1687-1737.
  - The Soft Budget Constraint, in: Kyklos, 1986b, Nr. 1, S. 3-30.
  - The Socialist System. The Political Economy of Communism, Princeton, New Jersey 1992.
- Kornemann, R.*: Fehlsubventionierungen im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau. Bilanz einer systemwidrigen Marktintervention, Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V., Bd. 25, Bonn 1973.
- Der Wohnungs- und Städtebau in den Regierungserklärungen, in: Der langfristige Kredit, 1981, Heft 27, S. 534-541 und S. 565-569.
  - Wohnungsprognosen - Grundlage für unternehmerische Entscheidungen, in: Schriften für Sozialökologie der wohnungswirtschaftlichen Institute der Universitäten Bochum und Mannheim, Bd. 43, Heuer, J. H. B. und Nachtkamp, H. H. (Hrsg.) Bochum und Mannheim 1990a, S. 14-30.
  - Zur Brauchbarkeit und Notwendigkeit von Wohnungsbedarfsprognosen für ertragsorientierte Investoren, in: Der langfristige Kredit, 1990b, S. 574-578.
  - Bedarfsverschiebungen und ihre Folgen, in: Der langfristige Kredit, 1993, S. 5-12.
- Krabbes, R.*: Rahmenplan - Das Konzept der einkommensorientierten Förderung, in: Die Wohnungswirtschaft, 1993, Heft 11, S. 593-596.
- Das Konzept einer einkommensorientierten Förderung, in: Die Wohnungswirtschaft, 1994, Heft 4, S. 192-198.
- Krakowski, M.*: Grenzen natürlicher Monopole, in: Wirtschaftsdienst, 1985, S. 404-412.

- Kronberger Kreis (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft in der DDR - Reform der Wohnungswirtschaft, in: Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung e.V., Bd. 21, 1990.
- Krummacker*, M.: Wohnungspolitik und Sozialstaatspostulat in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover 1978.
- Wohnungspolitik in der BRD - Leitlinien und Entwicklungsphasen, in: Prokla - Zeitschrift für politische Ökonomie und sozialistische Politik -, 1981, Nr. 4, S. 75-111.
- Kunz*, H.: Marktsystem und Information: „Konstitutionelle Unwissenheit“ als Quelle von „Ordnung“, Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen Bd. 20 (Walter Eucken Institut Freiburg i. Br.), Tübingen 1985 (Habilitationsschrift).
- Kühne-Brüning*, L. / *Heuer*, J. H. B. (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft - vormals Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, 3. und überarbeitete Auflage, Frankfurt am Main, Hamburg 1994.
- Külp*, B.: Sektorale Wirtschaftspolitik, Berlin u.a., 1984.
- Lammers*, G.: Zur Regulierung der Elektrizitätswirtschaft, Idstein 1992.
- Lange*, O.: Zur ökonomischen Theorie des Sozialismus, in: ders.: Ökonomisch-theoretische Studien, Frankfurt 1977, S. 259- 322. (Original: On the Economic Theory of Socialism, in: Lippincott, B. (Hrsg.): On the Economic Theory of Socialism, Minneapolis, 1938, S. 57-143.)
- Lechner*, H. H.: Wohnungsfrage, städtische Grundrate und Bodenspekulation – Ein theoriengeschichtlicher Abriss, in: Kruse (Hrsg.), Zeitschrift für Wirtschaft und Sozialwissenschaften, 1972, Heft 6, S. 697-726.
- Leibenstein*, H.: Allocative Efficiency Vs. „X-Efficiency“, in: American Economic Review, 1966a, Nr. 3, S. 392-415.
- Mitläufer-, Snob- und Veblen-Effekte in der Theorie der Konsumentennachfrage, in: Streißler, E. / Streißler, M. (Hrsg.): Konsum und Nachfrage, Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Köln, Berlin 1966b, S. 231-255.
  - Inside the Firm, The Inefficiencies of Hierarchy, Cambridge (Mass.) 1987.
- Leidner*, R. M. : Wohnungspolitik und Wohnungsmarktwirtschaft, Frankfurt a. M. 1981.
- Leinberger*, D.: Wohnungssanierung und Privatisierung Ost - eine Bilanz, in: Der langfristige Kredit, 1996, Nr. 5/ 6, S. 170-172.
- Lenin*, W. I.: Staat und Revolution, Berlin 1919.
- Lenk*, H.: Der methodologische Individualismus ist (nur?) ein heuristisches Postulat, in: Eichner, K. / Habermehl, W. (Hrsg.), Probleme der Erklärung sozialen Verhaltens, Mannheim 1977, S. 34-45.
- Lepage*, H.: Der Kapitalismus von morgen, Frankfurt a. M. 1979.
- Leschke*, M.: Das Greshamsche Gesetz in der Politik, in : WiSt, 1996, Heft 4, S. 194-196.

- Leutner*, B.: Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnraumforschung GmbH (Hrsg.), Hamburg 1990.
- Liefmann-Keil*, E.: Zur Aktivität der Interessenverbände, in: Pommerehne, W. W. / Frey, B. S. (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Politik, Berlin, Heidelberg, New York 1979, S. 320-346.
- Logos Unternehmenskommunikation GmbH: Wohnungswirtschaft 2000, Untersuchung im Auftrag des GdW, Köln 1992.
- Lötsch*, B.: Auf der Suche nach dem menschlichen Maß, in: Garten + Landschaft, 1984, Heft 1, S. 34-40.
- Lowinski*, L.: Grundlagen, Zielsetzungen und Methoden der Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Sonderveröffentlichung des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Köln-Braunsfeld 1964.
- Das Eigentum an Haus und Grund als gesellschaftspolitischer Faktor – Wandlungen und Tendenzen, in: Eigentum und Stadterneuerung, Schriften für Sozialökologie der wohnungswirtschaftlichen Institute an den Universitäten Bochum und Mannheim, Bd. 39, Heuer, J. H. B. und Nachtkamp, H. H. (Hrsg.) Bochum und Mannheim 1987, S. 4 -20.
- Lowry*, I. S.: Filtering and housing standards, in: Land Economics, 1990, Heft 4, S. 362-370.
- Lüde*, R. v.: Die Nachfrage nach Wohnungen. Eine theoretisch – empirische Analyse, Göttingen 1978.
- Luhmann*, N.: Politische Ökonomie im Wohlfahrtsstaat, in: Birgsdorf, W. / Dettling, W. (Hrsg.): Analysen und Perspektiven, Bd. 8/9, München 1981.
- Lütge*, F.: Wohnungswirtschaft, Jena 1940.
- Wohnungswirtschaft - Eine systematische Darstellung unter Berücksichtigung der deutschen Wohnungswirtschaft, 2. Auflage, Stuttgart 1949.
  - Die Wohnungs- und Siedlungswirtschaft in der Konjunktur, in: Seraphim, H. J. (Hrsg.): Vorträge und Aufsätze des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Band 11, Köln-Braunsfeld 1957, S. 25-40.
- Mackscheidt*, K.: Meritorische Güter: Musgraves Idee und deren Konsequenzen, in: WISU, 1974, Heft 5, S. 237-241.
- Gründe und Grenzen für staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, 1981, S. 216-225.
  - Zur Kritik einiger Rechtfertigungsargumente für staatliche Interventionen auf dem Wohnungsmarkt, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1982, Heft 2, S. 113-134.
  - Effizienz und Effektivität bei Transferleistungen im Wohnungsbau, in: Pfaff, M. (Hrsg.): Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise, Schriften des Internationalen Instituts für Empirische Sozialökonomie, Bd. 7/1, Berlin 1983, S. 269-293.

- Mackscheidt, K. / Deichmann, W.*: Zur Leistungsfähigkeit von Subventionen in der Wohnungswirtschaft, Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln, Bd. 50, Frankfurt a. M. 1982.
- Maculay, J. R.*: Non-contractual Relations in Business: A Preliminary Study, *American Sociological Review* 1963, Nr. 28, S. 55-69.
- Mahr, W.*: Das moralische Risiko in Individual- und Sozialversicherung: Das Prinzip und seine Tragweite, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 1977, Heft 66, S. 205-240.
- McKenzie, G. / Tullock, G.*: *The New Word of Economics, Explorations into the Human Experience*, 2. Aufl., Homewood 1978.
- McKinnon, R.*: Spontaneous Order on the Road back from Socialism, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 1992, Heft 82, No. 2, S. 31-36.
- McLure, C.*: Merit Wants: A Normatively Empty Box, in: *Finanzarchiv, N.F.* Bd. 27, Tübingen 1968, S. 474-483.
- Meckling, W.*: Values and the Choice of the Model of the Individual in the Social Sciences, in: *SZVS*, 1976, Nr. 112, S. 545-559.
- Mehring, H.*: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik: Theoretische Analyse und empirische Überprüfung für die Bundesrepublik Deutschland 1980-89, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 147, Münster 1992.
- Melzer, M. / Steinbeck, W.*: Wohnungsbau und Wohnungsversorgung in beiden deutschen Staaten - ein Vergleich, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturforschung*, Heft 74, Berlin 1983.
- Menge, F.*: Der Staat zahlt mit, in: *Der Volkswirt, Beilagenheft zu Nr. 18 vom 2.5.1969* aus der Reihe „Bauen und Wohnen“, S. 8-22.
- Meyer, D.*: Staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt - Legitimation und ökonomische Auswirkungen, Arbeitspapiere Nr. 17, Lorenz von Stein Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Hrsg.), Kiel 1985.
- Staatsversagen im Wohnungsmarkt?, in: *Eine Analyse der Wirkungen staatlicher Eingriffe*, *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 1986, S. 200-213.
- Meyer, W.*: Entwicklung und Bedeutung des Property Rights-Ansatzes in der Nationalökonomie, in: *Alfred Schüller (Hrsg.), Property Rights und ökonomische Theorie*, München 1983, S. 1-44.
- Migué, J. L. / Bélanger, G.*: Toward a General Theory of Managerial Discretion, in: *Public Choice*, Spring 1974, S. 27-43.
- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg: Modellprojekte zur Modernisierung und Instandsetzung von Block- und Plattenbauten im Land Brandenburg, 1994, Heft 12.
- Mises, L. v.*: Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 1920, S. 86-123.
- Die Gemeinwirtschaft, Jena 1922.



- Socialism. An Economic and Sociological Analysis, London 1936 (Original: Die Gemeinwirtschaft, Jena 1922).
- Mitnick, B. M.*: The Political Economy of Regulation. Creating, Designing, and Removing Regulatory Reforms, New York 1980.
- Monissen, H.*: Haftungsregeln und Allokationseffizienz, Einige einfache analytische Zusammenhänge, in: JfS, 1976, Nr. 27, S. 391-412.
- Moore, J.*: Managerial Behavior in the Theory of Comparative Economic Systems, in: Furubotn, E. / Pejovich, S. (Hrsg.), The Economics of Property Rights, Cambridge/Mass. 1974, S. 327-339.
- Mueller, D. C.*: The Possibility of a Social Welfare Function: Comment, in: American Economic Review 1967, Nr. 57, S. 1304-1311.
- Public Choice II, Cambridge University Press 1989.
- Mühlich-Klinger, I.*: Wohnungsmodernisierung zwischen Markt und staatlicher Steuerung, Dissertation, Berlin 1989.
- Mühlmann, M.*: Miete - Grundriß Zivilrecht“, Heft 4, Berlin (Ost) 1977.
- Müller, J. / Vogelsang, I.*: Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979.
- Müller, S.*: Bauen und Modernisieren in den neuen Bundesländern, in: DIY-Branchen-Magazin, 1992, Nr. 5, S. 42-45.
- Müller-Armack, A.*: Soziale Marktwirtschaft, in: Beckerath, E. v. / Brinkmann, C. / Gutenberg, E. u.a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW), Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 390-392.
- Müller-Heine, K.*: Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland; in: Studien zur Sozialpolitik, Bd. 1, Schlotter, H. (Hrsg.), Krefeld 1984.
- Musgrave, R.A. / Musgrave, P. B. / Kullmer, L.*: Die Öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1-4, Tübingen, 2. Aufl., 1978.
- Nachtkamp, H.H.*: Diskussionsbeitrag zum Vortrag von Brüggemann, J.: Soziale Bindungen in der Wohnungswirtschaft, in: Schneider, H. K. (Hrsg.): Der Abbau der Wohnungs-zwangswirtschaft, Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, Bd. 60, Köln-Braunsfeld 1964, S. 36-45.
- Das Für und Wider staatlicher Interventionen in den Wohnungsbau und die Wohnversorgung, in: Siebert, H. (Hrsg.): Intertemporale Allokation, Frankfurt a. M. 1984, S. 223-257.
- Subventionen und steuerliche Sonderregelungen für die Wohnungswirtschaft als Finanz- und sozialpolitisches Problem, in: Jenkis, H. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 2. Auflage München 1994, S. 98-117.
- Nachtkamp, H. H. / Hudelmaier, P. R.*: Subjektförderung 2000 – Eine ökonomische Analyse des geltenden Wohngeldsystems mit Vorschlägen für eine effizientere Gestaltung im Rahmen einer sozial ausgewogenen und ökonomisch tragfähigen Wohnungsbau-förderungs- und Mietenpolitik in Deutschland, Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (Hrsg.), Köln 1993.

- Naust, H. / Werth, G.*: Marktwirtschaftliche Reformen in der Wohnungspolitik, Institut für Wirtschaftsforschung der Universität des Saarlandes, Forschungsberichte, 1984, Heft 52.
- Nelson, P.*: Information and Consumer Behavior, in: *Journal of Political Economy*, 1970, Vol. 78, S. 729-754.
- Neumann, L.*: Wohnungsmarkt in der Krise?, Köln 1994.
- Neumann, L. / Romahn, H.*: Wohneigentumsförderung: Effizienz und Zielkonflikte, in: Neumann, L. (Hrsg.), *Wohnungsmarkt in der Krise?*, Köln 1994, S. 149-177.
- Nifka, M.*, Zentralverband des Deutschen Baugewerbes: Unterlagen zur Konferenz „Baukosten reduzieren“ vom 2./3.9.1993 in Berlin.
- Niskanen, W.*: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, New York 1971.
- *Bureaucracy: Servant or Master*, London 1973.
  - *Bureaucrats and Politicians*, in: *The Journal of Law and Economics*, 1975, Vol. 18, S. 617-644.
- Noll, R. G.*: Comment on Peltzmans „The Economic Theory after a Decade of Deregulation“, in: *Baily, M. N. / Winston, C.* (Hrsg.): *Booking Papers on Economic Activity, Microeconomics*, 1989a, S. 48-58.
- *Economic Perspectives on the Politics of Regulation*, in: *Schmalensee, R. / Willig, R. D.* (Hrsg.): *Handbook of Industrial Organization*, Amsterdam 1989b, S. 1253-1287.
- Nordhaus, W.*: The Political Business Cycle, in: *Review of Economic Studies*, 1975, Vol. 42, S. 169-190.
- *Alternative Approaches to the Political Business Cycle*, in: *Bookings Papers on Economic Activity*, 1989, S. 1-68.
- North, D. C.*: The New Institutional Economics, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1986, Vol. 142, S. 230-237.
- *Ideology and Political / Economic Institutions*, in: *The CATO Journal*, 1988a, Vol. 8, S. 15-27.
  - *Theorie des institutionellen Wandels*, Tübingen 1988b.
  - *Institutional Change and Economic History*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1989, Vol. 145, S. 238-245.
  - *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 2. Aufl., New York et al. 1991.
  - *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen 1992.
- North, D. / Thomas, R. P.*: *The Rise of the Western World. A Economic History*, Cambridge (Mass.) 1973.
- Novy, K.*: Die Wohnung als besonderes Gut und die Wissenschaft von der Wohnung, in: *Novy, K.* (Hrsg.): *Wohnungswirtschaft jenseits reiner ökonomischer Theorie*, Bochum 1985, S. I-IV und S. 1-8.

- Regulierung, Deregulierung, Reregulierung des Wohnungsmarktes, in: Arch +, 1989, S. 56-62.
- Nußberger, J. / Röttgermann, L. u. a. (Hrsg.):* Aktuelles Entwurfs- und Planungshandbuch für den wirtschaftlichen Wohnungsbau, Grundwerk einschließlich der 7. Aktualisierungs- und Ergänzungslieferung vom Februar 1996, Augsburg 1994.
- Oettle, K.:* Wohnungswirtschaft – in den deutschen Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vernachlässigt, in: Jenkis, H.W. (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, München, Wien, Oldenburg 1996.
- Olson, M., Jr.:* The logic of collective action, Cambridge7 Mass. (Harvard University Press), 1965.
- Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968.
- The rise and decline of nations: Economic Growth, stagflation and social rigidities, New Haven 1982 (Yale U. D.).
- Osenberg, H. / Waltersbacher, M.:* Wohnungsbestandspanel für die neuen Bundesländer: ein Informationsinstrument zu den Entwicklungstendenzen im älteren Geschosswohnungsbestand, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1994, Heft 10 / 11, S. 657-689.
- Paetow, H.:* Die wohnungspolitischen Rahmenbedingungen Anfang der achtziger Jahre in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialökonomische Texte - Diskussionsbeiträge Nr. 12, herausgegeben von der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg 1987.
- Palinkas, P.:* Die Wohnungsbauinvestitionen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine theoretische und empirische Analyse, Hamburg 1976.
- Pareto, V.:* Manuel d'économie politique, Paris 1910.
- Parkinson, N.:* Parkinsons Gesetz, Stuttgart 1957, S. 13-27.
- Pejovich, S.:* The Capitalist Corporation and the Socialist Firm: A Study of Comparative Efficiency, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1976, 112. Jg., S. 1-25.
- Karl Marx, Property Rights School and the Process of Social Change, in: Kyklos, 1982, S. 383-397.
- Penz, R.:* Gary S. Beckers „Economic Approach“, in: Wirtschaftsdienst, 1992, S. 602-608.
- Pergande, H. G.:* Wohnungs- und Mietrecht, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, Tübingen und Göttingen 1965, S. 801-809.
- Peters, K.-H.:* Wohnungspolitik am Scheideweg. Wohnungswesen, Wohnungswirtschaft, Wohnungspolitik, Berlin 1984.
- Petzinger, R. / Riege, M.:* Die neue Wohnungsnot. Wohnungswunder Bundesrepublik, Hamburg 1981.
- Pfähler, W.:* Effizienz staatlicher Tätigkeit - was ist das?, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 42, 1984, Heft 1, S. 86-104.
- Pfarr, K.:* Grundlagen der Bauwirtschaft, Essen 1984.

- Pfeiffer, U.*: Wohnungsnot durch Wohnungspolitik?, in: Stadtbauwelt, 1989, Heft 24, S. 1178-1181.
- Baulandmangel - Marktversagen oder Politikversagen, in: Kleiber, W. / Simon, J. u.a. (Hrsg.), Grundstücksmarkt und Grundstückswert, Neuwied 1992.
  - Wohnungen eher negativ besetztes Investitionsgut, in: GdW (Hrsg.): Die Wohnungswirtschaft, Hamburg 1993a, Nr. 5, S. 248-251.
  - Wohnen für alle. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1993b.
- Pfeiffer, U. / Dübel, A.*: Probleme der Wohnungsbaufinanzierung in den Neuen Bundesländern, in: GdW (Hrsg.), GdW Informationen 4, Köln 1992a.
- Probleme der Wohnungsbaufinanzierung in den Neuen Bundesländern, Studie von empirica – Kurzfassung, Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung mbH, im Auftrag des GdW, Köln 1992b.
- Pfeuffer, W.*: Prognose der Wohnungsfertigstellungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe Wirtschaftswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, Bd. 78, München 1982.
- Wohnungspolitik und Wohnungsbaukonjunktur, in: Elemente volkswirtschaftlicher Forschung und Lehre, Ernst, M./ Knopf, J. (Hrsg.), Berlin 1993, S. 253-277.
- Picot, A.*: Ein neuer Ansatz zur Gestaltung der Leistungstiefe, in: zfbf, 1991, Heft 43, S. 336- 357.
- Pohle, L.*: Die Wohnungsfrage II - Die städtische Wohnungs- und Bodenpolitik, Sammlung Göschen, Bd. 496, Leipzig 1910, S. 156-163.
- Posner, R.*: A Theory of Negligence, in: Journal of legal studies, 1972, Vol. 1, S. 28-45.
- The New Institutional Economics Meets Law and Economics, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1993, Nr. 149, S. 73-87.
- Priddat, B.*: Douglass C. North und Robert W. Fogel, Anmerkungen zu den Nobelpreisträgern von 1993, in: Wirtschaftsdienst, 1993, S. 603-608.
- Prognos AG (Arras, H. E.): Wohnungspolitik und Stadtentwicklung - Teil 1 (Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 03.084), Bonn 1980.
- Wohnungspolitik und Stadtentwicklung - Teil 2 (Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 03.094), Bonn 1980.
- Ramb, B. / Tietzel, M.* (Hrsg.): Ökonomische Verhaltenstheorie, München 1993.
- Recktenwald, H. C.*: Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1978, S. 155-166.
- Zur Theorie des „Staatsversagens“, in: Public Finance, 1980a, No.1, S. 72-78.
  - Markt und Staat: Fundamente einer freiheitlichen Ordnung in Wirtschaft und Politik, Göttingen 1980b.
- Richter, R.*: Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1990, S. 571-591.

- Institutionenökonomische Aspekte der Theorie der Unternehmung, in: Ordelt, D./ Rudolph, B./ Bössmann, E. (Hrsg.): Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Theorie, Stuttgart 1991, S. 395-429.
- A Socialist Market Economy - Can It Work?, in: Kyklos, 1992, Nr. 2, S. 185-207.
- Richter, R. / Furubotn, E.*: Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung, Tübingen 1996.
- Riege, M.*: Förderung bedarfsorientierten Wohnungsbaus, in: Wohnbund (Hrsg.): Wohnpolitische Innovationen '90, Darmstadt 1990, S. 59-69.
- Der soziale Wohnungsbau - Sein Beitrag und seine Grenzen für eine soziale Wohnungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 8/9, 1993, S. 32-42.
- Rieke, J.*: Wohnen in der DDR: Jetzige Lage, Neuorientierungsvorschläge und Bewertung, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 1990, Heft 5, S. 189- 194.
- Riese, H.*: Geld im Sozialismus: Zur theoretischen Fundierung von Konzeptionen im Sozialismus, Regensburg 1990.
- Geld und Systemfrage, in: Backhaus, J: Systemwandel und Reformen in östlichen Wirtschaften, Marburg 1991, S. 125-138.
- Riker, W. H. / Brams, S. J.*: The Paradox of Vote Trading, in: American Political Science Review, 1973, S. 1335-1347.
- Romer, T. / Rosenthal, H.*: Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo, in: Political Choice, 1978, Vol. 33, S. 27-43.
- Ross, S.*: The Economic Theory of Agency: The Principals Problem, in: American Review, 1973, Nr. 63, S. 134-139.
- Samuelson, P. A.*: Volkswirtschaftslehre, Bd. 1 u. 2, deutsche Auflage, Köln 1987.
- Schellhaaß, H.-M.*: Das Wohngeld als Instrument der sozialen Sicherung des Wohnens, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 1988, Heft 1, S. 12-17.
- Schellhaaß, H.-M. / Schulz, E.*: Soziale Sicherung des Wohnens: Strategien für die Zukunft, Berlin 1987.
- Schlich, H.*: Marktsteuerung auf dem Wohnungsmarkt: Konsequenzen für die Bedarfsdeckung unter sozial- und verteilungspolitischen Aspekten; in: Neumann, Lothar (Hrsg.): Wohnungsmarkt in der Krise?, Köln 1994, S.132-147.
- Schlieper, U.*: Externe Effekte, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, 1980, S. 524-530.
- Schmid, W.*: Zur sozialen Wirklichkeit des Vertrages, Dissertation, Zürich, Berlin 1983.
- Schmittgen, F. .* Die Förderung von Wohneigentum in der öffentlichen Wohnungsbau-förderung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1978, S. 33-47.
- Schneider, H. K.*: Objektförderung und Individualförderung im sozialen Wohnungsbau, in: Schuster, F. (Hrsg.): Reform der Wohnungspolitik, Fachtagung des Instituts für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. am 17. Und 18. Januar 1980 in Bonn, S. 197-209.

- Schneider, H. K. / Kornemann, R.:* Soziale Wohnungswirtschaft, Studien zur Kommunalpolitik des Instituts für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Bd. 20, Bonn 1977.
- Schneider, H. K. / Schuppener, C.:* Soziale Absicherung der Wohnungswirtschaft durch Individualsubventionen, in: GEWOS (Hrsg.): Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung, Bd. 2, Göttingen 1971.
- Schoeck, H.:* Das Problem des Neids in der Massendemokratie, in: Hunold, A. (Hg.), Masse und Demokratie, Erlenbach-Zürich 1987, S. 239 ff.
- Schönfelder, B.:* Die Verwandlung einer sozialistischen Wirtschaft in eine Marktwirtschaft: Triebkräfte und Hemmnisse. Erfahrungen aus Jugoslawien und ein Versuch ihrer theoretischen Auswertung, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 206, Berlin 1991, S. 257-282.
- Das Privatisierungsproblem im Bereich der Wohnungswirtschaft, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N. F. Bd. 223, Bohnet, A. / Thieme, J. (u.a.) (Hrsg.): Privatisierungsstrategien im Systemvergleich, Berlin 1993, S.77-100.
- Schröder, C.:* Wohnungspolitik in Deutschland, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Heft 186, 1990.
- Schüller, A.:* Property Rights, unternehmerische Legitimation und Wirtschaftsordnung, in: Schenk, K. (Hrsg.), Ökonomische Verfügungsrechte und Allokationsmechanismen in Wirtschaftssystemen, Berlin, München 1978, S. 123-168.
- (Hrsg.), Property Rights und ökonomische Theorie, München 1983.
  - Zur Ökonomik der Property Rights, in: WISU, 1985, Heft 43, S. 259-265.
- Schumann, J.:* Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 4. Aufl., Berlin u.a., 1984.
- Theorie der mikroökonomischen Theorie, 6. Aufl., Berlin u.a. 1992.
- Schumpeter, J. A.:* Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2.Auflage, München 1950.
- Schwabe, H.:* Das Verhältnis von Miete und Einkommen in Berlin, in: Gemeindekalender und städtisches Jahrbuch für 1868, 2. Jg., hrsg. v. Statistischen Bureau der Stadt Berlin, Berlin 1870.
- Schwaetzer, I.:* Längerfristige Konzeption der Wohnungspolitik – zwischen Versorgungsansprüchen und Marktorientierung, in: Institut für Wirtschaftsforschung, Ifo-Schnelldienst, Nr. 22, München 1992, S. 8-12.
- Mehr wirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit im sozialen Mietwohnungs- und Wohneigentumsbereich, in: GdW (Hrsg.): Ökonomische Effizienz und soziale Verantwortung in der Wohnungspolitik, GdW – Grundsatzreferate auf dem Gesamtverbandstag in Stuttgart 1993, Köln 1993, S. 25-38.
- Seeger, H.:* Wohnungswirtschaft im Wahlzyklus der Politik, Sinzheim 1995.
- Seraphim, H. J.:* Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, Göttingen 1955.

- Siebel, W.:* Wandlungen im Wohnverhalten, in: Brech, J. (Hrsg.): Neue Wohnformen in Europa. Berichte des vierten internationalen Wohnbund-Kongresses in Hamburg, Bd. 1, Darmstadt 1989, S. 13-40.
- Siebert, H.:* Markt und Preistheorie, 8. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart 1986.
- Siebertz, P.:* Die Wohnungspolitik bleibt Flickwerk, in: Der langfristige Kredit, 1996, Nr. 24, S. 743-747.
- Simon, H.:* Die Eigentumsbildung im Wohnungs- und Städtebau der Bundesrepublik Deutschland - Illusion und Wirklichkeit, in: Schriften für Sozialökologie, Bd. 15, Heuer, J. H. B. (Hrsg.), Eigentum-Miete, Bochum 1975, S. 83-115.
- Simon, H. A.:* A Behavioral Model of Rational Choice, in: Quarterly Journal of Economics, 1955, Nr. 69, S. 99-118.
- Models of Man – Social and Rational, New York 1957.
- Singh, N.:* Monitoring and Hierarchies: The Marginal Value of Information in a Principal-Agent Model, in: Journal of Political Economy, 1985, Nr. 93, S. 599-609.
- Sinn, H. W.:* Privatization in East Germany, Paper prepared for International Institute of Public Finance, 47th Congress 1991.
- Smith, A.:* The Wealth of Nations, New York 1937 (1. Aufl. 1776).
- The Theory of Moral Sentiments, Raphael, D. D. / Macfie, A. (Hrsg.), Oxford 1790/1976.
- Soh, B.H.:* Political business cycles in industrialized democratic countries, in: Kyklos, 1988, Heft 39, S. 31-46.
- Sonnenschein, J.:* Die Stellung des Vermieters im System des Kündigungsschutzes, in: Zeitschrift für das gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern, 1990, Heft 10, S. 10-17.
- Sorg, W.:* Fehlentwicklung in der Wohnungspolitik - Analyse und Lösungsvorschläge, Dissertation des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Philipps-Universität zu Marburg, Marburg 1987.
- Spence, M.:* Job Market Signaling, in: Quarterly Journal of Economics, 1973, Nr. 92, S. 355-374.
- Spiegel, E.:* Wohnungsneubau für wen? Neue Wohnbedarfe, neue Haushaltstypen und Veränderung der Wohnungsnachfrage in den neunziger Jahren, in: Huke-Schubert, B.: Wohnen morgen - Wohnungsbau in den neunziger Jahren, Darmstadt 1990, S. 173-193.
- Wohnen und Wohnung als soziologische Kategorie, in: Jenkis, H.W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 3. Überarbeitete und erweiterte Auflage, München, Wien, Oldenburg 1996, S. 42-61.
- Spremann, U.:* Asymetrische Informationen, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1990, Nr. 58, S. 561-586.
- Spulber, D. F.:* Regulation and Markets, Cambridge, Mass. 1989.
- Stackelberg, H. v.:* Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, Tübingen, Zürich 1951.



- Staeble, W.*: Management, 6. überarbeitete Aufl., München 1991.
- Staender, L.*: Die Wohnungswirtschaft auf dem Weg von der Staatsintervention zur Marktorientierung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 21, 1995, Heft 3, S. 312-332.
- Stahl, K.*: Quantitative Wohnungsmarktmodelle: Eine konzeptionelle Einführung, in: Schacht, P.: Wohnungsmarktsimulationsmodelle. Workshop. Schriftenreihe „Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Drucksache 07.011, Bonn 1981, S. 9-27.
- Statistisches Bundesamt: Das Wohnen in der Bundesrepublik Deutschland. Ausgabe 1981. Stuttgart, Mainz 1981
- (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1974, Stuttgart, Mainz 1974.
  - (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1996, Stuttgart, Mainz 1996.
- Steinert, J.*: Zur Lage der Wohnungswirtschaft, in: Stadt und Gemeinde, 1992, Heft 5, S. 159-161.
- Stern, V.*: Zur Neuorientierung der Wohnungsbauförderung, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 54, Wiesbaden 1983.
- Stigler, G. J.*: The Economics of Information, in: Journal of Political Economy, 1961, S. 213-225.
- Comment on: Regulation in Theory and Practice: An Overview by P. L. Joskow and R. C. Noll, in: Fromm, G. (Hrsg.): Studies in Public Regulation, Cambridge, Mass., 1981, S. 73-77.
- Stiglitz, J. / Weiss, A.*: Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, in: American Economic Review, 1981, Nr. 71, S. 383-410.
- Stimpel, R.*: Der verbaute Markt. Villenglück und Wohnungsnot, Frankfurt a. M. 1991.
- Stobbe, A.*: Gesamtwirtschaftliche Theorie, Berlin 1975.
- Stratmann, T.*: The Effects of Logrolling on Congressional Voting, in: American Economic Review, 1992, S. 1162-1176.
- Streit, M.*: Theorie der Wirtschaftspolitik, Düsseldorf 1979.
- Stützel, W.*: Sicherung der sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik, in: Ludwig-Erhard-Stiftung e.V. (Hrsg.): Symposium II – Fundamentalkorrektur statt Symptomtherapie. Von der Zukunft der sozialen Marktwirtschaft, Reihe Bonn Aktuell, Bd. 62, Stuttgart 1978, S. 19-38.
- Marktpreis und Menschenwürde: Thesen zur Wirtschafts- und Bildungspolitik, Stuttgart 1981.
  - Die Altsasser und die Newcomer, in: Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik, 1982, 28. Jg., S. 63-66.
- Thierner, B.*: Sozialer Wohnungsbau, in: WISU, 1997, Heft 4, S. 316.
- Tietzel, M.*: Die Rationalitätsannahme in den Wirtschaftswissenschaften oder der homo oeconomicus und seine Verwandten, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, 1981a, Heft 32, S. 115-138.

- Die Ökonomie der Property Rights: Ein Überblick, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 1981b, Heft 30, S. 207-243.
- Wirtschaftstheorie und Unwissen, Tübingen 1985.
- Moral und Wirtschaftstheorie, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1986, Heft 106, S. 113-137.
- Der Neue Institutionalismus auf dem Hintergrund der alten Ordnungsdebatte, in: Jahrbuch der Neuen Politischen Ökonomie, 1991, Nr. 10, S. 3-37.
- Tobin, J. / Pechmann, J. A. / Mieszkowski, P. M.*: Is a Negative Income Tax Practical?, in: The Yale Law Journal, 1967, No. 1, S. 22-27.
- Tomann, H.*: Zur Kritik einiger Rechtfertigungsargumente für eine Liberalisierung des Wohnungsmarktes, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1983, S. 533-552.
- Tuchtfeld, E.*: Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in: Seraphim, H.-J. (Hrsg.): Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 18, 1960, S. 203-269.
- Gefährdete Marktwirtschaft, Bern/Stuttgart 1977.
- Tucker, W.*: Zoning, Rent Control and Affordable Housing, Washington D.C., 1991.
- Tullock, G.*: The Social Costs of Reducing Social Costs, in: Hardin, G. / Baden, J. (Hrsg.), Managing the Commons, San Francisco 1977, S. 147-156.
- Ulbrich, R.*: Verteilungswirkungen des Förderungssystems für den Wohnungsbau, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 07.010, Bonn 1980.
- Sozialer Wohnungsbau, Probleme und Lösungsvorschläge, in: Institut Wohnen und Umwelt (Hrsg.): Wohnungspolitik am Ende?, Opladen 1981, S. 60-73.
- Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit: Wirtschaftliche Vorteile, Soziale Nachteile!, in: Der langfristige Kredit, 1988, Heft 16, S. 531-538.
- Verteilungswirkung wohnungspolitischer Instrumente, Darmstadt 1992.
- Verband der Westdeutschen Wohnungswirtschaft e.V.: Rundschreiben Nr. 7, 1994, zum Wohnungsbauförderungsgesetz 1994, Selbstverlag, Düsseldorf 1994.
- Vickers, J. / Yarrow, G.*: Privatization: An Economic Analysis, Cambridge et al. 1988.
- Viehweger, A.*: Wohnungsbau. Wirksame Förderung, in: Bundesbaublatt, 1990, Nr. 10, S. 552-554.
- Vieler, A.*: Interessen, Gruppen und Demokratie: Eine sozialökonomische Untersuchung über den Einfluß von Interessenverbänden auf wirtschaftspolitische Entscheidungen, Tübingen 1986.
- Völker, A.*: Einkommensorientierte Förderung, in: Bundesbaublatt, 1994, Heft 3, S. 157-165.
- Wagner, H.-J.*: Zur Analyse von Wirtschaftssystemen. Eine Einführung, Berlin et al. 1979.

- Wandersleb, H.:* Entwicklungstendenzen im Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland, in: Beiträge zur Theorie und Praxis des Wohnungsbaues, Festschrift für A. Knoblauch, Bonn 1959, S. 7-19.
- Weber, J.:* Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1977.
- Weber, M.:* Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1922.
- Weimar, S. / Bub, W.-R.:* Wohnungseigentum von A-Z, 4. Auflage, München 1985.
- Weingast, B. R.:* The Congressional-Bureaucratic System: a Principal Agent Perspective, in: Public Choice, 1984, Vol. 44, S. 147-191.
- Weizsäcker, C. C. v.:* Staatliche Regulierung – positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1982, S. 325-343.
- The Influence of Property Rights on Tastes, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1984a, S. 90-95.
  - Was leistet die Property Rights Theorie für aktuelle wirtschaftspolitische Fragen?, in: Neumann, M. (Hrsg.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, Berlin 1984b, S. 132-152.
  - Öffentliche Bindung – Deregulierung – Privatisierung, in: Thiemeyer, T. (Ed.): Öffentliche Unternehmen und ökonomische Theorie, Baden-Baden 1987, S. 89-94.
- Westphal, H.:* Die Filtering-Theorie des Wohnungsmarktes und aktuelle Probleme der Wohnungspolitik, in: Leviathan, Juni 1978, S. 536-557.
- Wießner, R.:* Soziale und strukturelle Folgen von Modernisierungen in innenstadtnahen Gebieten, in: Blasius, J. / Dangschat, J.: Die Aufwertung innenstadtnaher Wohnviertel, 1990, S. 301-324.
- Wildavsky, A.:* The Politics of the Budgetary Process, Boston (Little Brown and Co.) 1964.
- Wilken, W.:* Die Theorie von der Reflexwirkung - Prüfung durch die Praxis, in: Gemein-nütziges Wohnungswesen, 1974, S.144-156.
- Wilkens, M.:* Stand der Technik - Stillstand der Technik. Über den „Zwangskonsum“ im sozialen Wohnungsbau, in: Wohnbund (Hrsg.): Wohnpolitische Innovationen '92, Darmstadt 1992, S. 91-98.
- Willgerodt, H.:* Wirtschaftsordnung und Staatsverwaltung, in: Stützel, W. – Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.): Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft: Zeugnisse aus 200 Jahren ordnungs-politischer Diskussion, Stuttgart und New York 1981b, S. 191-208.
- Williamson, O.:* Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations, in: American Economic Review, 1973, Papers and Proceedings, S. 316-325.
- Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York 1975.
  - The Modern Corporation as an Efficiency Instrument, in: Prejovich, S. (Hrsg.), Governmental Controls and the Free Market, Ohio 1976, S. 112-134.
  - Predatory Pricing: A Strategy and Welfare Analysis, in: Journal of Law and Economics, 1977, S. 284-340.

- Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics, 1979, S. 233-261.
  - On the Nature of the Firm, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1981a, S. 675-680.
  - The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach, in: The American Journal of Science, 1981b, Nr. 87, S: 548-577.
  - The Economics of Governance: Framework and Implications, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1984, Nr. 140, S. 195-233.
  - The Economic Institutions of Capitalism, New York, London 1985a.
  - Reflections of the New Institutional Economics, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1985b, S. 187-195.
  - Vertical Integration and Related Variations on a Transaction-Cost Economics Theme, in: Stiglitz, J./ Mathewson, G. (Hrsg.): New Developments in the Analysis of Market Structure, Cambridge 1985c, S. 149-176.
  - Corporate Finance and Corporate Governance, in: Journal of Finances, 1988, S. 567-591.
  - Transaction Cost Economics, in: Schmalensee, R. / Willig, R. (Hrsg.): Handbook of Industrial Organisation, Bd. 1, Amsterdam 1989, S. 135-182.
  - Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen 1990.
  - Market, Hierarchies, and the Modern Corporation, in: Journal of Economic Behavior and Organization, 1992, Heft 12, S. 335-352.
  - Transaction Cost Economics and Organization Theory, in: Industrial and Corporate Change, 1993a, S. 107-156.
  - Calculativeness, Trust and Economic Organization, in: Journal of Law and Economics, 1993b, S. 453-486.
- Windisch, R.*: Coase-Paradigma versus Pigou-Paradigma, in: Zeitschrift für National-ökonomie, 1975, Bd. 35, S. 345-390.
- Winkelmann, W.*: Staatliche Einflußnahme auf die Wohnversorgung – Motive, Formen und Wirkungen, Köln 1984.
- Winkler, G.* (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik der DDR 1945-1985, Berlin (Ost) 1989.
- Sozialreport DDR 1990, Daten und Fakten zur sozialen Lage in der DDR, Stuttgart 1990.
- Winter, G. / Barth, U. / Schlemmermeyer, B.*: Die Kostenmiete. Rechtliches Konzept, Verteilungswirkungen und Vollzugsprobleme, Hamburg 1982.
- Wissenschaftlicher Beirat zum Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten zum Thema: Probleme der Wohnungswirtschaft (Studien-Reihe Nr. 35), Bonn 1982.
- Wohnungsbedarf in OD bis zum Jahr 2005. Ifo-Studie 975 Millionen DM für Modernisierung, Ersatz und Erweiterungsbedarf, in: Deutsches Architektenblatt Ausgabe Ost, 1993, Nr.3, S. 156.

- Wohnungswirtschaft, die (DW): GdW (Hrsg.): DGB appelliert an den Bundeskanzler, Nr. 3, Hamburg 1976, S. 82.
- Streitbarer Mieterbund, Heft Nr. 7, Hamburg 1987, S. 343.
  - Mieterbund: Es fehlen inzwischen 2,7 Millionen Wohnungen, Heft Nr. 11, Hamburg 1992, S. 518.
- Wölling, A.*: Zur Frage von Ziel- und Situationsadäquanz wohnungspolitischer Instrumente der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation, München 1986, in: Betriebswirtschaftliche Forschungsbeiträge Bd. 24, GBI-Verlag, München 1987.
- Zieladäquanz wohnungspolitischer Instrumente der öffentlichen Hand, in: Jenkins, H. (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, München 1994, S. 137-160.
- Wollmann, H.*: Entwicklungslinien kommunaler Wohnungspolitik – eine wohnungspolitik-geschichtliche Skizze, in: Evers, A./ Lange, H.-G./ Wollmann, H. (Hrsg.), Kommunale Wohnungspolitik, Basel 1983, S. 92-106.
- Wullkopf, U.*: Wohnungssanierung als wirtschaftliches Problem, Dissertation, Hamburg 1967.
- Wohnungsbau und Wohnungspolitik in der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1982, Heft 10, S. 11-25.
  - Wohnungsprobleme in den neuen Bundesländern, in: WSI Mitteilungen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Köln 1992, Nr. 2, S. 112-119.
- Zimmermann, J.*: Wohnungsmarkt und Städtebau in der DDR: Ausgangslage – Probleme – Konzepte, in: Ifo-Schnelldienst, 1990, Heft 15, S. 9-21.
- Zimmermann, H. / Henke, K.-D.*: Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwissenschaft, 7. Aufl., München 1994.

## Sachwortregister

### Abschreibung

- degressive 258, 259
- Erleichterungen 184, 256

adverse selection 88, 132

Altschuldenhilfe-Gesetz 385

Annuitätsdarlehen 184, 225

Anpassungsmängel 88

Anreizstrukturen 28, 293, 321, 326,  
426

Attentismus-Phänomen 84, 281

Aufwandsubvention 255

Ausweisungspolitik 283, 424

Baudarlehen 62, 188, 200, 224, 249,  
343, 382

### Bauen

- kostensparendes 276, 278, 285,  
423, 424

Baulandpolitik 65

Bauleistungen 69

Baumarkt 68

Bodenmarkt 64

Budgetprozeß 153

Bürgschaft 198, 220, 226, 249, 255,  
348, 359

Bürokratie 149, 166, 291, 318, 369,  
449

### Dauerhaftigkeit 39

demeritorische Güter 83, 85

Deutscher Mieterbund 297, 310, 425

DIN-Norm 69

### Effekt

- dynamischer 295

Eigenbedarf 61, 192, 198, 263, 264

Eigenheimzulage 172, 259, 262, 382

Eigentumsbildung Siehe Förderung

- Förderung der 426

Einigungsvertrag 209, 330, 336, 376,  
385, 399, 402

Elastizität 48

- Einkommenselastizität 56

- Preiselastizität 56

Externalitäten 93, 114, 117, 119, 166,  
323

Fehlbelegung 201, 227, 252, 279, 423

- Abgabe 203, 214, 227, 237, 252,  
331

- Problematik 253

- Quote 202

Fehlsubventionierung 237, 238, 283,  
412

Filtering 44

Fördergebietsgesetz 259, 343, 389

### Förderung

- der Eigentumsbildung 182, 226,  
341, 368, 426

- einkommensorientierte 278, 279,  
343, 411

- vereinbarte 231, 233

### Förderungsweg

- Dritter 231

- Erster 188

- Zweiter 188

free-rider 99, 145, 297

Gefängenen-Dilemma 99, 326, 327

Gesamtverband der

Wohnungswirtschaft 292, 358

Greshams Law 156

Grundmietenverordnung 209, 210,  
311, 386, 387, 393

- Erste 393

- Zweite 394
- Gruppenbildung 145
- Herstellungsleistungen 69
- hidden action 299, 324
- hidden information 132, 299
- hidden intention 132, 299, 324
- HOAI 276
- hold up 132
- Homo oeconomicus 115
- Idiosynkratie 125
- illegitime Transaktion 299, 323, 425
- Immobilität Siehe
  - Standortgebundenheit
- Informationsasymmetrie 131, 156, 166
- Informationskosten 92, 142, 148, 303, 428
- Informationsmängel 87
- Inkrementalismushypothese 153
- Instandsetzung 184, 211, 228, 268, 335, 339, 352, 376, 409
- Interessengruppen 157, 290, 303
- Kapitalmarkt 72
- Kapitalsubvention 180, 226
- Komplexitätsgrad 37
- Kostenmiete 63, 233, 247, 248, 249, 250, 253, 278, 285
- Kostenverteilung 70
- Kündigungsschutz 187, 223, 263, 266, 292, 310, 315, 324, 379, 408
  - Bestimmung 266, 280, 300, 324, 425
- Legislaturperiode 162, 175, 290, 296, 301, 316
- Leistungspolitische Instrumente 343
  - direkte Förderung 223
  - indirekte Förderung 223
- Lücke-Plan 186, 191, 398
- Lütge'sche Regel 55
- Marktmacht 67
- Marktmängel Siehe
  - Marktungvollkommenheiten
- Marktversagen 80, 81, 87, 90
- Markttransparenz 47
- Marktungvollkommenheiten 90
  - Anpassungsmängel 87
  - Informationsmängel 87
  - Marktmacht 87
  - Marktmängel 87, 92, 100, 219
  - negative externe Effekte 87
  - Nichtrationalität 87
  - positive externe Effekte 87
  - Ruinöse Konkurrenz 88
- Median-Wähler 147, 162, 307, 308, 419, 426
- meritorische Güter 83
- Methodologische Individualismus 116
- Mieterschutz 25, 197, 203, 263, 267, 269, 278, 295, 388, 419
- Mieterschutzgesetz 178, 186
- Miethöhegesetz 212, 234, 263, 267, 362, 387
- Mietpreisregelung 179, 186, 189, 272, 281, 282, 315, 317, 323, 324, 330, 387, 409, 418, 421, 426
- Mietpreisverzerrung 201
- Mietschutzbestimmung 194
- Mietvertrag 238, 265, 272, 323, 397
- Mietwohnungsbaue
  - Sozialer 201, 206, 226, 251, 252, 277
- Modernisierung 40, 99, 184, 211, 227, 250, 267, 282, 318, 354, 377, 410
- Modernisierungsförderung 33, 198, 224, 230, 282, 347, 362, 367, 422
- moral hazard 88, 132
- Negative externe Effekte 89, 238
- Neubauförderung
  - Mietwohnungen 191, 199, 343
- Neue Institutionenökonomik 107
  - Prinzipal Agent 110
  - Property Rights 108
  - Transaktionskosten-Theorie 109



- Neun-Phasen-Modell 32, 33, 176, 303
- Nichtrationalität 87
- normative Theorie 31, 86, 107, 289
- Normen 82, 93, 100, 129, 150, 252, 274, 275, 335, 428
- Nutzungsdauer 39
- Objektförderung 32, 173, 189, 223, 238, 239, 256, 279, 310, 323, 331, 410, 423
- Ökonomische Theorie der Politik 137, 141
- Opportunismus 89, 124, 126, 132, 166, 311, 323
- Ordnungspolitische Instrumente 263
- Bauvorschriften 275
  - Kündigungsschutz 263
  - Mietpreisregelung 266
- Parteien 78, 128, 140, 148, 162, 175, 267, 291, 425
- Planungsleistungen 69
- Plattenbauten 345, 361, 366, 380, 383
- Politiker 31, 83, 122, 137, 292, 296, 303, 304, 311, 424
- politische Unternehmer 326
- Politikmodell 303, 304, 426
- Politische Zyklen 161
- Positive externe Effekte 89
- positive Theorie des Staatsversagens 31, 83, 106, 111, 169, 289, 424
- Prinzipal Agent 31, 110, 298, 324, 369
- Privatisierung 33, 331, 337, 350, 375, 417, 426
- Produktionsdauer 40
- Property Rights 108, 110, 111, 294, 315, 323, 368, 422
- Prozeß
- politischer 293, 296
- Public Choice 111, 137, 139, 143, 151, 156, 166
- Qualitätsstandards 46, 75, 273
- Fixierung 274
- Quasi-Rente 293, 294, 317, 425
- Ratchet-Effekt 57
- Reformen
- institutionelle 28, 111, 168, 318, 427
- Reformvorschläge 318
- Regulierung 81, 86, 97, 141, 147, 157, 160, 290, 318, 401, 424
- Begriff/Definition 81
  - Ergebnis des politischen Prozesses 314, 417
- REMM-Modell 115
- Restitution 33, 342, 399, 401, 417
- Rückbaupotential 366
- Ruinöse Konkurrenz 88
- Schlichter 130
- Schwabe'sches Gestz 54
- selektive Information 148
- self-selection 135
- Siedlungsbildung 41
- signaling 134, 136
- Sonderabschreibungen 220, 229, 259, 343, 391
- sozialer Wohnungsbau 97, 172
- Sozialer Wohnungsbau 26, 237, 321, 410, 421
- dritter Förderungsweg 231
  - erster Förderungsweg 188
  - Kostenmiete 185, 201, 214
  - zweiter Förderungsweg 188
- Spezifität 126
- Staatsversagen 80, 100
- Staffelmietvereinbarungen 204
- Standortgebundenheit 37
- Steuervergünstigungen 216, 220, 223, 232, 256, 257, 259, 298, 317, 341, 389, 422, 426
- Subjektförderung 235, 239, 279, 322, 412
- Subjektsubvention 186, 188, 223

**Teilbarkeit**

- mangelnde 38

**Teilmärkte** 42

Transaktionskosten 31, 42, 75, 108,  
323, 369, 425, 429

Unsicherheit 74, 87, 125, 126, 132,  
294, 320, 425

Unsicherheitstypen 130, 133, 134

- Qualitätsunsicherheit 133, 134
- Verhaltensunsicherheit 133, 134

Verfügungsrechte 112 Siehe Property  
Rights

Vergleichsmiete 62, 192, 204, 214,  
234, 265, 267, 268, 278, 394, 397,  
423

**Verkauf** 41**Vermietung** 41

Vermögensrechtsänderungsgesetz 209

Vermögenszuordnungsgesetz 209

Verteilungspolitische Güter 83

**Vertrag** 127

- Klassischer Vertrag 129
- Relationaler Vertrag 129
- Unvollständiger Vertrag 294, 323

Wähler 141, 151, 161, 290, 308, 426

Wahlzyklus 33, 161, 303

Webers Bürokratiemodell 150

Willensbildungsprozeß 140

Wohnbesitzgesetz 195, 196, 197

Wohneigentum 62, 76, 172, 181, 195,  
212, 221, 257, 280, 285, 306, 324,  
337, 372, 380, 410, 419

Wohneigentumsquote 195, 205

**Wohnen** 35**Wohnen**

- Begriff, Definition 35
- Dauerhaftigkeit 39
- Heterogenität 37
- Produktionsdauer 40
- Siedlungsbildung 41
- Standortgebundenheit 37

- Teilbarkeit 38

- Verkauf und Vermietung 41

Wohngeld 32, 95, 173, 202, 223, 235,  
236, 239, 255, 279, 295, 349, 391,  
396, 409, 411

- Gesetz 188, 237, 413
- Sondergesetz 391, 413, 414
- Verordnung 236

Wohnraumbewirtschaftung 185, 398

Wohnraumkündigungsschutzgesetz  
191, 199, 267

- Zweites 192, 193

Wohnungsbauförderungsgesetz 214,  
231, 278, 312

Wohnungsbaugesetz 353

- Erstes 179
- Zweites 186

Wohnungsbeihilfe 341

Wohnungsdefizit 177, 181

Wohnungsmarkt 41

- Angebot 50
- Begriff, Definition 41
- Nachfrage 53
- Teilmärkte 41, 42

Wohnungsmodernisierung 33, 198,  
342, 345, 352, 361

Wohnungspolitik 28, 163, 169, 170,  
267, 292, 323, 373

- Begriff, Definition 169
- Instrumente 169
- Ostdeutschland 33, 207, 328, 331
- Phasen 173
- Systematisierung 220
- Zieladäquanz 215
- Ziele 170

Wohnungsprivatisierung 376, 377

Wohnungsversorgungsgrad 177

Wohnungszwangswirtschaft 186, 191

Zinszuschüsse 184, 225

Zwei-Kammer-System 429