

**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 Marktängel 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 Marktängel 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 Individualismus.....	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 einkommenschwacher 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

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	Bundeforschungsanstalt 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. Krummacher (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 konsumtivistischen 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 mittlerem 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.