

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

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 Teilmärkte	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

Inhaltsverzeichnis	11
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 Risikoprobem	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. Restmee: 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