

Schellhaaß, Horst-Manfred

Article

Übergangsbedingungen für eine Liberalisierung des Wohnungsmarktes

Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS) - Vierteljahresschrift der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik

Provided in Cooperation with:

Duncker & Humblot, Berlin

Suggested Citation: Schellhaaß, Horst-Manfred (1988) : Übergangsbedingungen für eine Liberalisierung des Wohnungsmarktes, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS) - Vierteljahresschrift der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik, ISSN 0342-1783, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 108, Iss. 3, pp. 405-421, <https://doi.org/10.3790/schm.108.3.405>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/291690>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Übergangsbedingungen für eine Liberalisierung des Wohnungsmarktes

Von Horst-Manfred Schellhaaß

Der Mißerfolg der bisherigen Vorschläge zur Liberalisierung des Wohnungsmarktes ist ein Indiz dafür, daß die Schwierigkeiten des Übergangs von der Objekt- in die Subjektförderung unterschätzt worden sind. Der vorliegende Aufsatz analysiert die finanzielle Abwicklung der regulierungsbedingten sunk costs bei Mietern und Vermietern, die Verteilung des in den Sozialwohnungen gebundenen Sozialkapitals sowie den Preis, der für eine politische Mehrheit zugunsten der Liberalisierung des Wohnungsmarktes zu zahlen ist.

1. Problemstellung

Angeichts der hohen Subventionen, die im Sozialen Wohnungsbau zur Erzielung einer für einkommensschwache Haushalte tragbaren Sozialmiete eingesetzt werden müssen, hat die Bundesregierung 1985 beschlossen, die Förderung des *Neubaus* von Sozialwohnungen einzustellen. Mit dieser Entscheidung liegt sie auf der Linie der herrschenden Lehre, die Wohngeldleistungen als ein effizienteres Instrument zur sozialen Sicherung des Wohnens ansieht¹. Alle weitergehenden Forderungen, auch die Mietpreisbindungen für die knapp 4 Mio *bestehenden* Sozialwohnungen sowie die ca. 3,3 Mio gemeinnützigen Wohnungen² aufzuheben, sind bisher im politischen Raum gescheitert³. Eine der Ursachen für den Mißerfolg dürfte darin zu suchen sein, daß den Bedingungen für den schwierigen Übergang von der Objekt- in die Subjektförderung bislang nicht die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet worden ist. Es ist das Ziel dieses Aufsatzes, ein effizienzorientiertes System von Übergangsbedingungen zu entwickeln, das gleichzeitig verteilungspolitische Besitzstände wahrt.

Grundvoraussetzung für eine Liberalisierung des Wohnungsmarktes ist es, die Politiker für diese Idee zu gewinnen. Nach *Peltzman* (1976) besteht

¹ Vgl. *Schneider / Kornemann* (1977); *Struyk / Bendick* (1981); *Mackscheidt / Deichmann* (1982); *Lowry* (1983); *Mayo* (1986).

² Etwa die Hälfte der Sozialwohnungen gehören gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, so daß die Gesamtzahl der preisgebundenen Wohnungen ca. 5.3 Mio Einheiten beträgt. Dies entspricht etwa einem Drittel der Mietwohnungen in der Bundesrepublik Deutschland.

³ z.B. *Schneider / Deichmann* (1984); *Naust / Werth* (1984).

der politische Einfluß auf die Preisstruktur in einer relativ einheitlichen Belastung der Konsumenten. Die größere Streuung knappheitsorientierter Marktmieten schwächt demnach die politische Unterstützung seitens der Mieter ab. Zur Kompensation könnte der Staat einen Teil der Effizienzgewinne zur Subventionierung anderer Gruppen abzweigen, um dort zusätzliche Wählerstimmen zu gewinnen. Dies wäre der Preis, der für das Zustandekommen einer politischen Mehrheit zugunsten der Liberalisierung des Wohnungsmarktes zu zahlen wäre (Kapitel 2).

Der Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Lösung ist aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht um so attraktiver, je höher der zu erwartende Effizienzgewinn ist. Diesem Ziel steht entgegen, daß die Neuverteilung von Eigentumsrechten im Zuge der Deregulierung Anreize zu rent-seeking-Aktivitäten setzt. Zur Disposition steht das in den Sozialwohnungen gebundene Sozialkapital⁴, das entweder den Eigentümern als Vermieterrenten oder den einkommensschwachen Haushalten als Verstärkung der Individualförderung zufließen kann. Abhilfe schafft eine neue Definition der Liberalisierungsgewinnabgabe, die in Anlehnung an einen Vorschlag von *Buchanan* (1983) den ressourcenverzehrenden Verteilungskampf zwischen den Gruppen der Mieter und Vermieter auf den reinen Effizienzgewinn beschränken soll. Diese Begründung einer Liberalisierungsgewinnabgabe unterscheidet sich wesentlich von der verteilungspolitischen Argumentation, wie sie beispielsweise den Vorschlägen von *Schneider / Kornemann*⁵ oder *Naust / Werth*⁶ unterliegt (Kapitel 3).

Schließlich geht es um die Bewältigung der Nachteile, die Mietern und Vermietern aufgrund der durch die Kostenmiete fehlgesteuerten, irreversiblen Investitionen bei einem Übergang in die Marktwirtschaft erwachsen. Für die Eigentümer von preisgebundenen Wohnungen ist vor allem entscheidend, in welchem Umfang sie für regulierungsbedingte Ineffizienzen haften müssen. *Meyer / Tye* (1985) plädieren für Wettbewerbsbeschränkungen in der Übergangszeit, um den etablierten Unternehmen die Amortisation ihrer sunk costs aus der Regulierungszeit zu ermöglichen. Dieses Problem läßt sich auf dem Wohnungsmarkt durch eine geeignete Wahl der Bemessungsgrundlage für die Liberalisierungsgewinnabgabe elegant und effizient lösen (Kapitel 4).

Für die einkommensschwachen Haushalte steht die Frage nach der sozialen Abfederung der liberalisierungsbedingten Mietsteigerungen im Vordergrund. Mieter, die im Vertrauen auf den Fortbestand der Kostenmiete ineffi-

⁴ Die Finanzierung des Sozialen Wohnungsbaus erfolgt in der Weise, daß die anfänglichen Subventionen wesentlich höher als die gleichzeitigen Mietvorteile sind. Unter dem gebundenen Sozialkapital versteht man den Barwert des Überschusses der zukünftigen Mietvorteile über die zukünftigen Subventionen.

⁵ *Schneider / Kornemann* (1977), 144 f.

⁶ *Naust / Werth* (1984), 53 f.

ziente Standortentscheidungen getroffen haben, können diese nicht kostenlos revidieren. Es wird zu prüfen sein, in welcher Form die Abfederung sozialer Härten erfolgen soll, um die Lenkungsfunction der Mieten sowie die Wirksamkeit einer marktmäßigen Kostenkontrolle nicht zu beeinträchtigen (Kapitel 5).

Im letzten Kapitel werden einige empirische Angaben zur Höhe der bei der Liberalisierung des Wohnungsmarktes eröffneten verteilungspolitischen Spielräume präsentiert (Kapitel 6).

2. Die politischen Kosten der Liberalisierung

Der typische politische Beitrag zu einer Preisstruktur besteht in der Lockerung des Zusammenhangs zwischen Preisen und Kosten, so daß die Konsumenten mit einheitlicheren Preisen als auf dem freien Markt konfrontiert werden⁷. Folglich werden die Parteien die Liberalisierung des Wohnungsmarktes nur unterstützen, wenn sie den durch die größere Streuung knappheitsgerechter Mietpreise induzierten Stimmenverlust durch Wahlgewinne an andere Interessengruppen zumindest kompensieren können. Faktisch bedeutet dies, daß ein nicht unbeträchtlicher Teil der Effizienzgewinne nicht zur Erhöhung des Wohngeldes verwendet, sondern für eine stärkere Begünstigung *anderer* Wählergruppen abgezweigt wird⁸. Angesichts dieser Kompensationswünsche sind die Chancen für eine Liberalisierung des Wohnungsmarktes um so größer, je mehr sich die relative Effizienz des Wohngeldes im Zeitverlauf verbessert.

In den ersten zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg hat die Objektförderung keine nennenswerten Effizienznachteile aufgewiesen, da jede Wohnung unabhängig von ihrem Standort und Mietvorteil, ihrer Bauweise, Umweltbelastung oder Mieterstruktur sofort vermietet werden konnte. Die eingeschränkten Wahlmöglichkeiten der Objektförderung werden erst stärker wahrgenommen, seit die Wohnungssuchenden auf global ausgeglichenen Märkten angemessenen Wohnraum ohne Knappheitsrenten anmieten können.

Ähnliches gilt für die Anbieterseite. Solange in den Jahren überhöhter Baukonjunktur ein Bauherr froh war, wenn Handwerker überhaupt kamen, waren die Möglichkeiten einer wirksamen Kostenkontrolle sehr begrenzt. Bei Überschußkapazitäten in der Bauindustrie und im Handwerk kommen

⁷ Vgl. Peltzman (1976), 239.

⁸ Für ein Subventionsgleichgewicht gilt, daß der politische Grenznutzen der Staatsausgaben in allen Verwendungsrichtungen gleich sein soll. Durch den Übergang auf die politisch weniger ergiebige Individualförderung sinkt der politische Nutzen der Wohnungssubvention, so daß eine Verstärkung der Finanzhilfen in anderen Sektoren rational ist.

dagegen die Anreizunterschiede zwischen freiem und preisgebundenem Wohnungsbestand hinsichtlich der Kostenüberwachung voll zum Tragen. "General market conditions have changed in such a way in both Germany and the United States that the comparative efficiency of leasing (and thus of consumer-oriented programs) and building (and thus producer-oriented programs) has changed fundamentally over the past two decades"⁹.

Den ökonomischen Vorteilen der Individualförderung werden in Zukunft abnehmende Erträge einer politischen Intervention auf dem Wohnungsmarkt gegenüberstehen. Denn je mehr die regionalen und strukturellen Disparitäten der Wohnungsversorgung abgebaut werden, um so weniger weichen knappheitsgerechte Mieten von politisch gewollten Preisstrukturen ab. Insofern verbessern sich mit dem Erreichen eines Wohnungsmarktgleichgewichts die Chancen, daß die Nivellierung der Mietenstruktur mittels des Sozialen Wohnungsbaus als verzichtbar erscheint. Dann kann die Aussage von *Becker*, wonach der Effizienzvorteil einer Maßnahme ein Faktor ist, der im Wettbewerb um politische Mehrheiten positiv zu Buche schlägt, zum Tragen kommen¹⁰.

3. Rahmenbedingungen für die Liberalisierung

Ziel der Objektförderung ist es, einkommensschwachen Haushalten Wohnungen mit einem gewissen Mietvorteil anzubieten. Zu diesem Zweck werden den Bauherren von Sozialwohnungen auf der einen Seite Subventionen gewährt und auf der anderen Seite Mietbindungen auferlegt. Das verteilungspolitische Hauptproblem der Liberalisierung des Wohnungsmarktes liegt darin, daß mit einem Teil der Subventionen Anwartschaften auf *künftige* sozialpolitische Leistungen angekauft worden sind. Dieses gebundene Sozialkapital kann entweder den Eigentümern als Vermieterrente belassen oder via Abschöpfung auf die Individualförderung übertragen werden. Solange Ungewißheit über die Identität der potentiellen Nutznießer des gebundenen Sozialkapitals herrscht, erzeugt Deregulierung die gleichen Anreize zu rent-seeking-Aktivitäten wie andere Änderungen von Eigentumsrechten. Diesen funktionslosen Ressourcenverzehr einzuschränken, ist eine Aufgabe effizienter Übergangsbedingungen.

Den ungewöhnlichen Tatbestand der Vorfinanzierung von Subventionen verdanken wir den inkompatiblen Kalkulationsverfahren für Markt- und

⁹ *Mayo* (1986), 246 f.

¹⁰ *Becker's* Einschränkung, daß eine effizientere Subventionsmethode dann keine Mehrheit findet, wenn sie den Empfängern die Ausübung größeren politischen Drucks erlaubt, trifft auf die Liberalisierung des Wohnungsmarktes nicht zu. Die gemeinsame Interessenvertretung von Sozialmietern und Eigentümern als Nutznießer der Objektförderung ist vermutlich einflußreicher als die Gruppe der Wohngeldempfänger im System der Individualförderung; vgl. *Becker* (1983), 384 - 386.

Kostenmiete. Die zulässige Miete im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus wird durch den Betrag angegeben, den der Eigentümer zur Deckung der periodisierten Ausgaben für Zinsen, Abschreibungen und Betriebskosten benötigt („Kostenmiete vor Subvention“ *EN* in Abb.1). Zinsen und Abschreibungen werden stets auf der Basis der historischen Herstellungskosten berechnet, so daß die Kostenmiete vor Subvention im Zeitablauf weitgehend konstant ist¹¹.

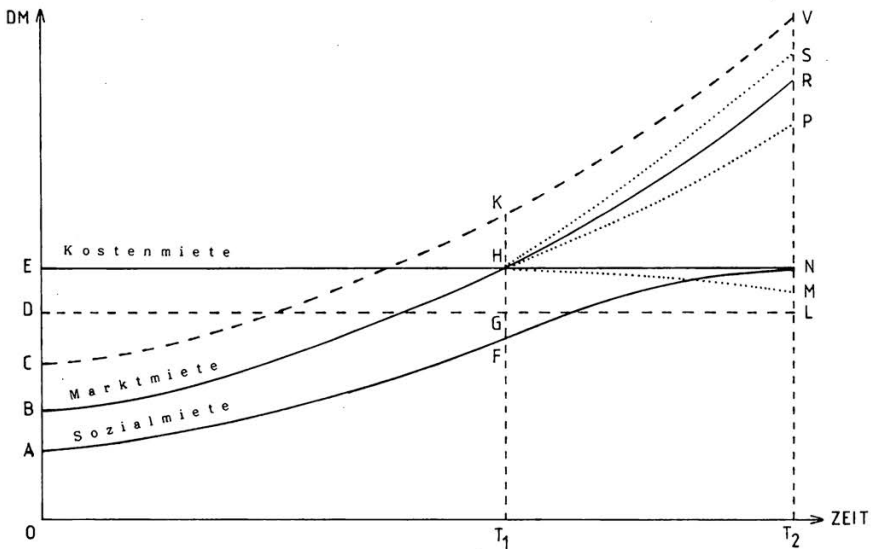


Abb. 1. Bemessungsgrundlage für die Liberalisierungsgewinnabgabe

Eine Folge dieser Kalkulationsvorschriften besteht darin, daß die Kostenmiete vor Subvention in dem Zeitraum von 0 bis T_1 nicht am Markt durchsetzbar ist. Vergleichbare freifinanzierte Wohnungen sind billiger, weil der Wettbewerb zwischen alten und neuen Wohnungen zunächst keine ausgabendeckenden Neubaumieten zuläßt. Die Marktmiete *BR* entspricht dem tatsächlichen Ressourcenverzehr, nämlich den realen Zinsen und Abschreibungen auf der Bemessungsgrundlage des jeweils aktuellen Immobilienwertes. Dadurch erfolgt der marktgemäße Inflationsausgleich über einen intertemporal ansteigenden Deckungsbeitrag¹².

¹¹ Änderungen der Betriebskosten und Modernisierungsaufwendungen können hier vernachlässigt werden, da sie sich auf Markt- und Kostenmiete vergleichbar auswirken. Detaillierte Erläuterungen der Berechnungsweise der Kostenmiete finden sich in *Winter / Barth / Schlemmermeyer* (1982).

¹² Bei der Kostenmiete erhält der Vermieter durch das Ansetzen der Nominalzinsen von Anfang an einen Inflationsausgleich in der Miete (*BE* im Zeitpunkt der Fertigstellung).

Aufgrund der unterschiedlichen Methoden des Inflationsausgleichs erfordert die Objektförderung neben einer – aus der Sicht des Vermieters durchlaufenden – Mietersubvention *ANHB* eine zusätzliche Eigentümersubvention in Höhe von *BHE*. Letztere soll in der Periode von T_1 bis T_2 in Form der Mietvorteile *HNR* an die Mieter „weitergegeben“ werden¹³.

Liberalisierung des Wohnungsmarktes bedeutet, daß die Besitzer von Sozialwohnungen – je nach dem Zeitpunkt der Bindungsfreigabe – ganz oder teilweise von der Verpflichtung befreit werden, die Eigentümersubvention in Form von Mietvorteilen zurückzuzahlen. Ersatzweise können die noch ausstehenden Gegenleistungen durch eine Liberalisierungsgewinnabgabe mobilisiert und als Verstärkung der Individualförderung der eigentlichen Zielgruppe wieder zur Verfügung gestellt werden. Jedoch werden die bisherigen Vorstellungen zur Abschöpfung der Vermieterrenten diesem Ziel wenig gerecht.

Schneider / Kornemann wollen durch niedrige Abschöpfungssätze Anreize zu einer freiwilligen Liberalisierung der bisher gebundenen Wohnungsbestände setzen, ohne „diese letzten Endes durch den Anstieg der Bau- und Bodenpreise ermöglichte Liberalisierungsrente ganz dem Eigentümer zu belassen“¹⁴. Noch weiter von der Idee des Nachteilsausgleichs entfernen sich *Naust / Werth*: „Es mag nach alledem sein, daß das Aufkommen aus der Liberalisierungsgewinnabschöpfung in keinem vernünftigen Verhältnis zum nötigen Verwaltungsaufwand steht. In diesem Falle könnte erwogen werden, auf jegliche Abschöpfung zu verzichten“¹⁵.

Solche Äußerungen sind eine Einladung an die Eigentümer von preisgebundenen Wohnungen, Ressourcen auszugeben, um die Abschöpfung der Vermieterrenten als juristisch problematisch, verwaltungskostenintensiv und politisch abträglich darzustellen. Je erfolgreicher sie dies tun, um so näher kommen sie dem Ziel des rent-seeking, nämlich dem völligen Verzicht auf eine Abschöpfung. Diese Aktivitäten zwingen wiederum die Mieterorganisationen, Ressourcen einzusetzen, um das bisher von den Mietvorteilen gestiftete Nutzenniveau zu erhalten.

Diese Ressourcen könnten eingespart werden, wenn sich die Regierung bei der Liberalisierung des Wohnungsmarktes eindeutig auf pareto-superiore Lösungen festlegen würde. In dem Umfange, in dem eine finanzielle Kompensation der im Zuge der Deregulierung zuwachsenden oder entgehenden Eigentumsrechte ex ante festgelegt sind, würden sich rent-seeking-Aktivitäten zur Minimierung der Verluste bzw. zur Maximierung der Gewinne nicht mehr lohnen (Buchanan 1983). Dadurch würden die zur Erhaltung des Status-quo-Nutzenniveaus erforderlichen Transferzahlungen aus dem Ver-

¹³ Vgl. *Schellhaaß / Schulz* (1987), 64 - 71.

¹⁴ *Schneider / Kornemann* (1977), 144f.

¹⁵ *Naust / Werth* (1984), 55.

teilungskampf herausgenommen, so daß nur noch die Effizienzgewinne der Deregulierung zur verteilungspolitischen Disposition der Akteure stünden.

Das Instrument zur Vermeidung unkompensierter Transfers ist die Liberalisierungsgewinnabgabe. Durch sie soll der Teil der Eigentümersubvention, für den die sozialpolitische Gegenleistung in Form von Mietvorteilen noch nicht erbracht worden ist und wegen der Aufhebung der Marktsplattung auch nicht mehr erbracht werden kann, geldmäßig auf die Individualförderung übertragen werden. Insofern ist die Abschöpfung der Vermieterrenten ein entscheidendes Bindeglied zum Gelingen der Liberalisierung des Wohnungsmarktes.

4. Vorteilsausgleich bei den Vermietern

Bei der verwaltungsmäßig einfachsten Variante einer Abschöpfung würde die Differenz zwischen dem Gesamtbetrag der ausgezahlten Subventionen und den tatsächlich gewährten Mietvorteilen die Bemessungsgrundlage für die Liberalisierungsgewinnabgabe darstellen. Bei einer Systemumstellung in T_1 würde *AFHE* die gewährten Subventionen, *AFHB* die sozialpolitische Gegenleistung und *BHE* die Bemessungsgrundlage für die Abschöpfung angeben. Der Vorteil dieser Vorgehensweise läge neben einer hohen Ergiebigkeit in einer relativ sicheren Kalkulationsgrundlage, da für die Ermittlung der hypothetischen Marktmieten der Sozialwohnungen ausschließlich auf ex-post Daten zurückgegriffen werden müßte.

Gegen diese Berechnungsweise wird vorgetragen, daß regulierte Unternehmen nicht nur eine politisch bestimmte Preisstruktur, sondern auch systembedingte Ineffizienzen aufweisen. Renditebeschränkungen haben die Nebenwirkung, daß eine begrenzte Ansammlung überflüssiger Kosten den Gewinn nicht schmälert, so daß das Interesse des Eigentümers an einer wirksamen Kostenkontrolle erlahmt¹⁶. Beispielsweise fördern öffentliche Ausschreibungen von Bauleistungen die Bildung von Submissionskartellen, indem sie durch die Leistungsbeschreibung das Produkt homogenisieren, durch das Verbot der Nachverhandlung Absprachen erleichtern und durch die öffentliche Bekanntgabe der Angebote die Identifizierung von Außenseitern ermöglichen¹⁷. Angesichts der Kostenzuschlags-Mentalität im Sozialen Wohnungsbau kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Wohnungsunternehmen den Kartellierungsbestrebungen wirksamen Widerstand entgegengesetzt haben¹⁸. Diesem Verhalten ist die Politik noch entgegengekom-

¹⁶ Vgl. *Kaufer* (1981), 102 - 108.

¹⁷ *Finsinger* (1984), 582, schätzt die preistreibende Wirkung der Submissionskartelle auf 11% der Auftragssumme.

¹⁸ *Kaufer* (1981), 104, erwähnt ein vergleichbares Beispiel aus dem Bereich der regulierten Versorgungsunternehmen: „Als Mitglieder der amerikanischen Elektroin-

men, indem sie die kostenbedingten Tendenzen zu einer Anhebung der Sozialmiete durch verstärkte Subventionen aufgefangen hat, die wiederum den Spielraum für weitere Baukostensteigerungen erweitert haben¹⁹.

Auch bei den Betriebskosten läßt sich die mangelnde Kostenkontrolle gewinnregulierter Unternehmen nachweisen. Nach den Ergebnissen der Hamburger Mietspiegelerhebung liegen die Betriebskosten der Sozialwohnungen um 0,20 bis 0,25 DM/qm über denjenigen des freien Bestands; ähnliche Betriebskostennachteile (ca. 10 - 12%) gelten für das übrige Bundesgebiet als wahrscheinlich²⁰. Die kumulierten Kosteneffizienzen beim Bau und Betrieb von preisgebundenen Wohnungen verschieben die Kostenmiete vor Subvention von dem unter Marktbedingungen möglichen Niveau *DL* auf das tatsächliche Niveau *EN*.

Größe, Lage und Bauform der Sozialwohnungen haben sich lange Zeit stärker am Ziel der Standardisierung als an den Präferenzen der Mieter orientiert. Die *GEWOS* hat die Wohnwertnachteile der Sozialwohnungen auf bis zu 3 DM/qm in Einzelfällen taxiert, im Schnitt ergibt sich ein rechnerischer Mietabschlag von 0,30 bis 0,50 DM/qm²¹. Der durch die Objektförderung geschaffene wettbewerbsgeschützte Spielraum hat die Wohnungsanbieter vor den üblichen Sanktionen des Marktes gegenüber einem nicht nachfragegerechten Angebot bewahrt, jedoch müssen sich die Sozialmieter mit vergleichsweise geringen Mietvorteilen begnügen. Ohne die Wohnwertnachteile würde *CV* statt *BR* (in Abb. 1) die Marktbewertung für Sozialwohnungen widerspiegeln.

Gäbe es keine sunk costs, so müßten – bei einer Liberalisierung in T_1 – die nach den Vorschriften der Zweiten Berechnungsverordnung kalkulierten Kosten der Sozialwohnungen auf das Niveau *GL* sinken und die Mieten auf das Niveau *KV* vergleichbarer freifinanzierter Wohnungen steigen. Diese Referenzsituation liegt den traditionellen Vergleichen zwischen Subjekt- und Objektförderung, die dem Wohngeld eine hohe Überlegenheit attestieren, zugrunde. *Lowry* hat beispielsweise im Rahmen des Experimental Housing Allowances Program ermittelt, daß beim Wohngeld 89% und bei der Objektförderung 34% der aufgewandten Mittel beim Mieter ankommen²². Diese Studien berücksichtigen nicht, daß sich die durch eine Liberalisierung

dustrie Ende der 1950er Jahre geheime Preisabsprachen für elektrische Ausrüstungsgüter trafen, da wurden sie in ihrem Bemühen, die Preise zu erhöhen, dadurch unterstützt, daß die Public Utilities kein besonderes Interesse daran hatten, preisgünstig einzukaufen. Öffentliche Regulierung nährt eine Kostenzuschlags-Mentalität, weil das Schlimmste, das einer Firma mit steigenden Kosten passieren kann, in der manchmal peinvollen Mühe besteht, eine Tarifierhöhung rechtfertigen zu müssen.“

¹⁹ Vgl. *Mackscheidt / Deichmann* (1982), 47.

²⁰ *GEWOS* (1987), 90 f.

²¹ *GEWOS* (1987), 102 f.

²² Vgl. *Lowry* (1983), 171; ähnlich *Mayo* (1986), 243.

bestehender Sozialwohnungen realisierbaren Effizienzgewinne auf die reversiblen Kostenelemente beschränken. So könnte sich die Kostenmiete aufgrund der besseren Kontrolle der laufenden Betriebskosten sowie der Wirtschaftlichkeit künftiger Modernisierungen in der gepunkteten Linie *HM* fortsetzen. Die zunehmend bessere Wohnungsauswahl der Haushalte aufgrund der Lenkungsfunktion der Marktmieten führt zu einer höheren Mietzahlungsbereitschaft in den vorhandenen Sozialwohnungen, so daß sich deren Marktbewertung auf die gepunktete Linie *HS* erhöht. Hieraus ergibt sich, daß die Summe aus *HSVK* und *GLMH* die nichtabbaufähigen Ineffizienzen auf der Kosten- und Erlösseite darstellt. Sie enden nicht mit der Aufhebung der Marktspaltung, sondern sind für die Gesellschaft unwie-derbringlich verloren²³.

Für den einzelnen Vermieter haben sunk costs den Nachteil, daß er für sie keine Deckungsbeiträge auf dem Markt Erlösen kann, falls es nach der Aufhebung der Marktspaltung zu einem intensiven Wettbewerb mit den effizienteren freien Anbietern kommt. *Meyer / Tye* plädieren für Übergangsregelungen, die es den Marktteilnehmern erlauben, "to amortize financial commitments made under the prior set of rules while other participants are constrained in their ability to exploit the presence of those sunk costs during the transition"²⁴. Es ist eine Funktion der Übergangsbedingungen, festzulegen, wer die Verluste aus den irreversiblen Mehrkosten der Sozialwohnungen tragen muß.

Die wettbewerbliche Neutralisierung der versunkenen Regulierungsineffizienzen kann auf dem Wohnungsmarkt elegant gelöst werden, wenn der Barwert der realisierbaren Vermieterrenten *HMS* als Bemessungsgrundlage für die Abschöpfung dient. Bei dieser Verfahrensweise erleiden die Eigentümer von Sozialwohnungen nach der Aufhebung der Marktspaltung keine Wettbewerbsnachteile, da sämtliche nicht-abbaufähigen Kosten der Regulierung die Besteuerungsgrundlage vermindern. Für die Mieter entstehen ebenfalls keine verteilungspolitischen Nachteile, da sie eine äquivalente Verringerung der Mietvorteile auch in der Status-quo-Analyse hinnehmen müssen.

Eine vollständige Abschöpfung der realisierbaren Vermieterrenten *HMS* würde die Obergrenze einer Liberalisierungsgewinnabgabe darstellen und die Eigentümer von Sozialwohnungen indifferent zwischen altem und neuem System lassen. Die Untergrenze der Abschöpfung wird durch den Betrag angegeben, der notwendig ist, um die einkommensschwachen Haushalte für ihre liberalisierungsbedingten Nachteile voll zu entschädigen. Bei ihrer Abschätzung sind die Effizienzwirkungen des Systemwechsels zu beachten.

²³ Vgl. *McCormick / Shugart / Tollison* (1984).

²⁴ *Meyer / Tye* (1985), 46.

Umziehende Haushalte können aufgrund der wirksameren Kostenkontrolle billigere äquivalente Wohnungen im freien Bestand finden, so daß die Subvention in Höhe der Kostenersparnis zwischen *HN* und *GL* gekürzt werden kann. Weiterhin können die einkommensschwachen Haushalte aufgrund der freien Wohnungswahl im Wohngeldsystem Standorte und Wohnungsgrößen finden, die ihren persönlichen Präferenzen besser als die standardisierten Sozialwohnungen entsprechen. Auf diese Weise erhalten sie für gleiche Mietausgaben einen höheren Gegenwert. Die Vermeidung unkomensierter Transfers im Sinne Buchanan's fordert jedoch nur die Zusicherung des bisherigen Nutzenniveaus, d.h. Wohngeldleistungen in Höhe von *HNP* reichen aus, um den einkommensschwachen Mietern den gleichen Nutzen wie die bisherigen Mietvorteile *HNR* zu stiften.

Nach Berücksichtigung des reinen Nachteilsausgleichs steht die Summe aus *HMN* + *HPS* zur beliebigen Verteilung an Mieter, Vermieter und Staat zur Verfügung. Unter der wenig realitätsfernen Annahme, daß alle beteiligten Gruppen am Effizienzgewinn teilhaben wollen, erscheint eine Abschöpfung von 90% der realisierbaren Vermieterrenten *HMS* kaum unterschreitbar. Dieser Prozentsatz mag auf den ersten Blick hoch erscheinen. Realiter stellt dies jedoch eine Vorzugsbehandlung der Eigentümer preisgebundener Wohnungen dar, denn bei keiner anderen Deregulierung sind die etablierten Unternehmen jemals um den vollen Betrag der versunkenen Regulierungskosten *vorweg* entlastet worden. Angesichts dieser vorteilhaften Bemessungsgrundlage ist es unverständlich, daß *Naust / Werth* zusätzlich auch noch die zukünftigen Mietvorteile vorsichtig einschätzen wollen²⁵. Es ist dann zu befürchten, daß die Erträge nicht ausreichen, um die sozialpolitische Zielgruppe systemimmanent für ihre Verluste zu kompensieren.

Gewisse Besonderheiten treten bei der Liberalisierung der gemeinnützigen Bestände auf. Sie unterliegen zwar der gleichen Bindung an die Kostenmiete wie die Sozialwohnungen, jedoch werden sie nach anderen Grundsätzen subventioniert²⁶. Die Probleme lassen sich am besten lösen, indem man den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen die Option einräumt, entweder in der Kostenmietbindung zu bleiben oder gegen Zahlung der Liberalisierungsgewinnabgabe in das Marktsystem zu wechseln²⁷.

²⁵ Vgl. *Naust / Werth* (1984), 53 f.

²⁶ Bei den Sozialwohnungen werden die Anfangsverluste gegen die vertragliche Einräumung späterer (in der Theorie äquivalenter) Mietvorteile ausgeglichen. Insofern haben Abschöpfungen der Vermieterrenten bei Sozialwohnungen den Zweck, geschuldete, aber noch nicht gewährte Mietvorteile in die Subjektförderung zu transferieren. Dagegen erhalten gemeinnützige Wohnungsunternehmen – außerhalb ihres Sozialwohnungsbestandes – keine Vorleistungen an Subventionen. Bei ihnen werden deshalb durch die Liberalisierungsgewinnabgabe reine „windfall profits“ abgeschöpft.

²⁷ Grundsätzlich müßten wegen der „ewigen“ gemeinnützigkeitsrechtlichen Bindung die Vermieterrenten auf die gesamte restliche Nutzungsdauer des Objektes berechnet werden. Auf der anderen Seite haben gemeinnützige Unternehmen das

Unter Status-quo-Bedingungen machen sie seit der Einstellung der Neubauförderung im Sozialen Wohnungsbau bei jedem Neubau einen Verlust in Höhe von *BHE*, da sie zwar die Kostenmiete fordern dürfen, in der Periode von 0 bis T_1 jedoch nur die Marktmiete durchsetzen können. Ein Ausgleich dieser Verluste in der Zeit von T_1 bis T_2 ist unzulässig, da sie die Kostenmiete nicht überschreiten dürfen. Folglich würden sie unter dem geltenden Gemeinnützigkeitsrecht langfristig als Anbieter auf dem Wohnungsmarkt ausscheiden. Mittelfristig könnten sie selbst ihre vorhandenen Bestände nicht rentabel verwalten, da sie im Zuge umfangreicherer Instandsetzungs- und Modernisierungsarbeiten subventioniertes durch marktmäßig verzinsliches Kapital ersetzen müssen, ohne von der Bindung an die Kostenmiete befreit zu werden²⁸. Entscheiden sie sich hingegen für die Liberalisierung, so gewinnen sie nicht nur den Eigenanteil an Vermieterrenten, sondern auch die für die langfristige Existenzsicherung notwendigen Freiheitsgrade in der Unternehmenspolitik.

5. Nachteilsausgleich bei den Mietern

Die Garantie eines vollständigen Nachteilsausgleichs für die Gruppe der Mieter schließt nicht aus, daß einzelne Haushalte nach der Liberalisierung des Wohnungsmarktes schlechter als vorher dastehen. Dies ist Ausdruck der Tatsache, daß sowohl die Auswahl der begünstigten Haushalte als auch die Kalkulation der individuellen Hilfen im Wohngeldrecht nach anderen Kriterien als im Sozialen Wohnungsbau erfolgt. Im politischen Raum wird die soziale Abfederung der Liberalisierung durch ein auf drei Jahre befristetes Zusatzwohngeld favorisiert, vermutlich weil in dessen Zentrum der bei einer Liberalisierung sichtbare Ansatzpunkt „hohe Mietsteigerung“ steht. Es soll – unabhängig von den Einkommens- und Mietobergrenzen des Wohngeldgesetzes – ca. 60% der liberalisierungsbedingten Mietsteigerungen ausgleichen. Die eigentlichen Nutznießer des Zusatzwohngeldes sind die Sozialmieter mit mittlerem Einkommen, die vom normalen Wohngeld nicht mehr erfaßt werden. Weiterhin spricht gegen die sozialpolitische Treffsicherheit des Zusatzwohngeldes, daß es zwar die mäßigen Anfangsbelastungen nach dem Gießkannenprinzip anteilig ausgleicht, jedoch die problematischen Spitzenbelastungen nach dem Auslaufen der Mietkappungsgrenzen (§ 2 Miethöhegesetz) nicht mehr abfedert.

Wirtschaftspolitisch handelt es sich bei dem Zusatzwohngeld um eine Erhaltungssubvention, die die ineffiziente Wohnungswahl des Kostenmiet-

Recht, ihre Wohnungen jederzeit an einen nicht gemeinnützigen Erwerber zu verkaufen. Eine Begrenzung der Abgabepflicht auf einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren könnte eine faire Lösung darstellen.

²⁸ Vgl. *Eekhoff* (1987), 141 - 162.

systems konserviert, so daß die Effizienzgewinne *HPS* (in Abb. 1) weitgehend ausbleiben. Folglich ist dieser Weg zur Abfederung sozialer Härten aufgrund der fehlenden Steuerungsfunktion sowie der mangelnden sozialpolitischen Treffsicherheit nicht empfehlenswert²⁹.

Als Alternative zum Zusatzwohngeld kommt eine allgemeine Wohngelderhöhung in Frage, in deren Mittelpunkt der sozialpolitische Ansatzpunkt „niedriges Einkommen“ steht. Die höhere Wohnkaufkraft versetzt die einkommensschwachen Haushalte tendenziell in die Lage, eine renditesichernde Miete für eine städtebaulich ausreichende Wohnqualität zu bezahlen³⁰. Dann bedarf es nicht mehr der Objektförderung, um eine Mindestqualität auf dem Wohnungsmarkt zu sichern bzw. eine Slumbildung mit ihren sozialen Folgekosten zu vermeiden. Außerdem erhöhen sich durch die allgemeine Wohngelderhöhung die Wahlmöglichkeiten der einkommensschwachen Haushalte ganz beträchtlich, weil sie mit den unmittelbar darüber liegenden Einkommenschichten um die gleichen Wohnungen konkurrieren können. Sie haben aufgrund der Breite des Marktes, die sich angesichts der zunehmenden Veralterung des Wohnungsbestandes in Zukunft noch vergrößern wird, tatsächlich die Wahl, ihre Wohnungen günstig zur Arbeitsstätte, zur Schule oder zu Freunden zu suchen. Nur bei dieser integrativen Art der sozialen Sicherung des Wohnens werden die Vorteile der Subjektförderung voll verwirklicht.

Die Favorisierung des Nachteilsausgleichs der Mieter über eine allgemeine Wohngelderhöhung berücksichtigt, daß im gemischten System der deutschen Wohnungssubventionen alle einkommensschwachen Haushalte bereits heute einen Rechtsanspruch auf Wohngeld haben. Bei einer Abfederung der sozialen Härten durch ein Zusatzwohngeld könnte sich deshalb kein Mieter gegenüber dem Kostenmietsystem verbessern. Dagegen kann durch eine allgemeine Wohngelderhöhung die überlegene Effizienz der Individualförderung sowie die soziale Symmetrie des Systemwechsels eindringlich dokumentiert werden³¹.

²⁹ *Gordon* (1981) lehnt ebenfalls eine Kompensation aller Verlierer einer Maßnahme mit dem Argument ab, positive und negative Änderungen staatlicher Regulierungen seien „part of the game“.

³⁰ Es ist fraglich, ob das Wohngeld in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung dieses Ziel realisieren kann. Die im internationalen Vergleich niedrigen Einkommensgrenzen (*Mayo* (1986), 238) sind ursächlich dafür, daß nur ca. 7 % der Haushalte das Wohngeld in Anspruch nehmen.

³¹ Bei dieser generellen Schadenskompensation zählen jene Haushalte zu den Gewinnern der Deregulierung, für die die Wohngelderhöhung die eventuelle Mietsteigerung übertrifft. Zu diesen Gruppen gehören zum einen alle anspruchsberechtigten Haushalte außerhalb des Sozialwohnungsbestandes, da sie – ohne von Mietsteigerungen betroffen zu sein – von der Wohngelderhöhung profitieren. Zum anderen stellen sich die Mieter von Sozialwohnungen besser, bei denen wegen der Marktlage (Abwanderungsregionen oder unbeliebte Wohnformen) keine oder nur geringe Mieterhöhungen durchsetzbar sind; vgl. *Schellhaaß / Schulz* (1987), 126 - 138.

Unabhängig von der Art des sozialen Ausgleichs ist für einige Sozialmieter der Umzug in eine andere Wohnung die günstigste Lösung. Dabei begehen wir wiederum dem Problem der versunkenen Regulierungskosten³². Es wäre im Sinne einer funktionsfähigen Wohnungsmarktwirtschaft begründet, wenn sich der Staat an der Korrektur der durch seine Rahmenbedingungen induzierten falschen Standortentscheidungen durch eine befristete Umzugskostenhilfe beteiligen würde. Dies könnte die Abbaufähigkeit der mieterseitigen sunk costs erheblich erleichtern. Unter dem Aspekt der sozialen Symmetrie wäre dies nicht unbillig, weil der Staat die sunk costs der Vermieter durch die gewählte Bemessungsgrundlage für die Abschöpfungen de facto ebenfalls übernimmt.

6. Der verteilungspolitische Spielraum

Die jüngste Erhebung über Mietvorteile im Sozialen Wohnungsbau³³ kann als Ausgangspunkt für eine Schätzung des potentiellen Aufkommens aus der Liberalisierungsgewinnabgabe verwendet werden. Tabelle 1 weist die Mietdifferenzen zwischen Sozialwohnungen und freiem Bestand für zwölf Städte, die ein weites Spektrum unterschiedlicher Wohnungsmärkte repräsentieren, aus. Danach liegen die rechnerischen Mietdifferenzen auf der Basis „netto kalt“ in den Agglomerationsgebieten über 2 dm/qm und in den anderen Städten meist in den Bereich zwischen 1 und 2 DM/qm.

Um zu der Bemessungsgrundlage für die Liberalisierungsgewinnabgabe zu gelangen, müssen die Tabellenwerte noch um die Wohnwert- und Betriebskostennachteile der Sozialwohnungen in Höhe von durchschnittlich 0,50 bis 0,75 DM/qm³⁴ nach unten und um die erwarteten Effizienzgewinne in Höhe der reversiblen Kostennachteile nach oben bereinigt werden. Unter Berücksichtigung der Konzentration der preisgebundenen Wohnungen in den Ballungsgebieten können demnach die realisierbaren Vermieterrenten im bundesweiten Mittel mit mindestens 1,20 DM/Monat angesetzt werden³⁵. Bei derzeit ca. 4 Mio Sozialmietwohnungen à 65 qm könnte die Liberalisie-

³² Vgl. Meyer / Tye (1985), 46.

³³ GEWOS (1987), 88 - 107.

³⁴ GEWOS (1987), 90 und 103.

³⁵ In der GEWOS-Untersuchung sind die Mietvorteile als Differenz zwischen der fiktiven Marktmiete BR und der Sozialmiete AN definiert worden. Diese Vorgehensweise unterstellt, daß den Eigentümern von Sozialwohnungen aus Gründen des Vertragsschutzes die zugesagten öffentlichen Zinsverbilligungen bzw. Zuschüsse weitergewährt werden. Bei einer Liberalisierung in T_1 würden auf der einen Seite die Finanzhilfen FNH weitergezahlt; auf der anderen Seite würden sie die Bemessungsgrundlage für die Liberalisierungsgewinnabgabe erhöhen und auf diese Weise wieder abgeschöpft. In der analytischen Darstellung ist auf diesen verwaltungskostenintensiven Umweg verzichtet und unterstellt worden, daß die noch ausstehenden Mietersubventionen (FNH in T_1) unmittelbar von der Objekt- auf die Subjektförderung umgebucht werden.

Tabelle 1

Durchschnittliche Mietdifferenzen der Sozialwohnungen in DM/qm/Monat^{a)}

Stadt	Baualters- gruppen ^{b)}	gesam- ter Be- stand ^{c)}	Baualter A		Baualter B		C	D
			Bad oder Shzg	Bad und Shzg	Bad oder Shzg	Bad und Shzg	Bad und Shzg	Bad und Shzg ^{d)}
Bielefeld	(-60, -69, -79)	1,24	0,97	1,32	1,42	1,27	0,86	2,23
Frankfurt	(-60, -68, -78)	2,53	2,42	2,60	-	2,44	1,98	4,51
Hamburg	(-60, -71, -77)	2,79	2,33	2,22	2,74	2,91	2,87	4,87
Herne	(-56, -65, -74)	1,12	1,27	1,07	1,56	1,69	1,45	0,43
Mainz	(-60, -71, -82)	2,49	2,20	1,32	2,41	2,86	2,06	4,43
Mülheim	(-62, -69, -79)	1,08	1,13	1,01	0,94	1,24	-0,08	3,74
Neumünster	(-65, -72, -78)	0,91	1,59	0,90	0,00	0,74	-0,03	2,44
Nürnberg	(-59, -72, -81)	1,49	1,42	1,77	1,81	0,97	1,83	3,51
Sindelfingen	(-60, -68, -80)	3,39	-	-	-	3,23	2,64	4,35
Speyer	(-60, -71, -78)	0,48	0,01	-0,05	0,16	0,32	1,07	3,00
Stuttgart	(-60, -68, -75)	2,50	2,62	2,22	1,66	1,90	1,79	4,03
Ulm	(-60, -70, -75)	1,49	1,21	0,19	0,93	1,03	1,90	2,81

a) Ohne Berücksichtigung der Betriebskosten- und Wohnwertnachteile.

b) Die Zahlen neben den Städtenamen stehen jeweils für das letzte Baujahr der Altersgruppen A, B und C; eine offene Baualtersklasse D beginnt mit dem der letzten Zahl folgenden Jahr.

c) Den Mietdifferenzen liegen die ortsüblichen Vergleichsmieten auf der Basis „netto kalt“ nach den Ende 1986 jeweils gültigen örtlichen Mietspiegeln bzw. Fortschreibungen zugrunde.

d) Shzg = Sammelheizung.

Quelle: GEWOS (1987), 93.

rungsgewinnabgabe bei einem Abschöpfungssatz von 90% knapp 3,4 Mrd DM/Jahr einbringen³⁶. Damit ließe sich das Wohngeldvolumen (1986: 3,4 Mrd DM) – selbst wenn der Staat einen Teil des Aufkommens für andere Gruppen abzweigt – beachtlich steigern.

In dem Umfang, in dem in den nächsten Jahren die Objektförderung ausläuft, wird auch das Aufkommen aus der Liberalisierungsgewinnabgabe zurückgehen. Die Angaben in Tabelle 2 belegen, daß 1987 erstmalig ganze Baujahrgänge aufgrund planmäßiger Tilgung öffentlicher Darlehen aus der Bindung entlassen werden (Baujahrgänge 1949 und 1950). Gleichzeitig machen sich die Spätwirkungen der Anfang der 80er Jahre als Folge von Zinsanhebungen stark gestiegenen vorzeitigen Darlehensrückzahlungen bemerkbar: 1991 wird schon mehr als die Hälfte des derzeitigen Sozialmiet-

³⁶ Nach einer anderen – ebenfalls mit Unsicherheiten behafteten – Methode schätzen Schneider / Deichmann (1984), 71, das potentielle Aufkommen aus der Liberalisierungsgewinnabgabe auf 2 Mrd DM/Jahr.

wohnungsbestandes (3,95 Mio Einheiten in 1985) nicht mehr den förderungsrechtlichen Preis- und Belegungsbindungen unterworfen sein. Damit entfällt auch die Rechtsgrundlage für eine Abschöpfung von Vermieterrenten.

Tabelle 2
Freigabe von Sozialwohnungen von 1986 bis 1992

zum 1. 1. des Jahres	Auslaufen der Bindungen			Bindungs- freigaben seit 1. 1. 1986
	aufgrund vor- zeitiger Rück- zahlungen	aufgrund plan- mäßiger Rück- zahlungen	insgesamt	
1986	53 800	–	53 800	53 800
1987	99 900	264 100	364 000	417 800
1988	134 400	207 900	342 300	760 100
1989	135 900	388 000	523 900	1 284 000
1990	135 000	197 100	332 100	1 616 100
1991	135 000	376 100	511 100	2 127 200
1992	135 000	181 900	316 900	2 444 100

Quelle: DICK (1985), Anlage 1.

Die Verteilung des Effizienzgewinns aus der Systemumstellung wird für eine effizienzorientierte Liberalisierung des Wohnungsmarktes durch die folgenden Ungleichungen eingeschränkt:

- (1) *Mieter*: Nutzenzuwachs durch das zusätzliche Wohngeld
 \geq Nutzenentgang durch die entfallenden Mietvorteile;
- (2) *Staat*: Eingesparte Objektförderung + Abschöpfung
 \geq zusätzliche Wohngeldleistungen;
- (3) *Eigentümer*: Mieterhöhungspotential – Abschöpfung
 \geq entfallende Objektförderung.

Den einkommenschwachen Haushalten wird de facto das gebundene Sozialkapital bar ausgezahlt, so daß sie diesen Betrag – wirksam durch die Lenkungsfunktion und die Kostenkontrolle des Marktes unterstützt – in einer nutzenmaximierenden Weise für Wohnzwecke ausgeben können. Sie erhöhen ihren Nutzen, falls das Wohngeld über den reinen Nachteilsausgleich hinaus verstärkt wird. Dies wird durch die Aufteilung der Abschöpfungserträge zwischen Wohngeld und anderen Budgetpositionen entschieden. Die Eigentümer von Sozialwohnungen stellen sich trotz der Abschöpfung gegenüber der Status-quo-Entwicklung besser, falls sie einen Teil der

Vermieterrenten behalten können. Ihr Anteil am Effizienzgewinn wird durch die Höhe des Abschöpfungssatzes festgelegt. Die Vorteile des Staates sind darin zu sehen, daß er seine Aufwendungen für die soziale Sicherung des Wohnens einschränken kann, weil die Subventionen wirksamer eingesetzt werden. Für die Funktionsfähigkeit dieses Systems ist es nur notwendig, daß die Summe aus Wohngeldverbesserungen, einbehaltenen Vermieterrenten und eingesparten Haushaltsmitteln nicht den Effizienzgewinn der Subventionsumstellung übersteigt.

Zusammenfassung

Kernpunkt dieses Aufsatzes ist ein pareto-superiores System von Übergangsbedingungen, durch das sowohl die Gruppen der Mieter und Vermieter als auch der Staat bei dem Übergang von der Objekt- zu der Subjektförderung – im Gegensatz zu den bisherigen Studien – gewinnen. Die Modifikation der Liberalisierungsgewinnabgabe soll sowohl die rent-seeking-Aktivitäten bei der Neuverteilung von Eigentumsrechten als auch die soziale Symmetrie beim Systemwechsel herstellen. Die Übergangsbedingungen berücksichtigen sowohl die Wettbewerbsnachteile, die als Folge von regulierungsbedingten sunk costs auftreten, als auch die Tatsache, daß für das Zustandekommen einer politischen Mehrheit zugunsten der Liberalisierung des Wohnungsmarktes ein Preis zu zahlen ist.

Summary

This paper presents a system of pareto-superior conditions for the transition from construction subsidies to housing allowances which make better of all involved parties of the tenants, landlords, and government. The main problem is the emergence of windfall profits during the transition. A modified windfall profit tax will as well reduce rent seeking activities as establish social symmetry between landlords and tenants. The transition mechanism reflects what is considered as the essence of the transition problem from a political as well as an economic perspective: who is to bear the consequences of the "overhang" of sunk costs and what is the price for a political majority in favor of a deregulation of the housing market.

Literatur

- Becker, G. S.* (1983), A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics* 98, 371 - 400.
- Buchanan, J. M.* (1983), Rent Seeking, Noncompensated Transfers, and Laws of Succession. *Journal of Law and Economics* 26, 71 - 85.
- Dick, E.* (1985), Bestand an Mietwohnungen im Sozialen Wohnungsbau. Unveröffentlichtes Manuskript. Bonn.
- Eekhoff, J.* (1987), Wohnungs- und Bodenmarkt. Tübingen.
- Finsinger, J.* (1984), Zur Stabilität von Submissionskartellen. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 199, 573 - 585.

- GEWOS (1987), Wohngeld und sozialer Wohnungsbestand. Unveröffentlichter Endbericht eines Gutachtens für das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Hamburg.
- Gordon, K. (1981), Deregulation, Rights, and the Compensation of Losers, in: K. D. Boyer / W. D. Shepherd (Hrsg.), *Economic Regulation: Essays in Honor of J. R. Nelson*. East Lansing, 223 - 244.
- Kaufert, E. (1981), *Theorie der öffentlichen Regulierung*. München.
- Lowry, J. S. (1983), *Experimenting with Housing Allowances*. Cambridge (Mass.).
- Mackscheidt, K. / Deichmann, W. (1982), Zur Leistungsfähigkeit von Subventionen in der Wohnungswirtschaft – Effizienzanalyse allokativer und distributiver Effekte staatlicher Transfers für die Wohnungswirtschaft. Frankfurt.
- Mayo, S. K. (1986), Sources of Inefficiency in Subsidized Housing Programs: A Comparison of U.S. and German Experience. *Journal of Urban Economics* 20, 229 - 249.
- McCormick, R. E. / Shugart, W. F. / Tollison, R. D. (1984), The Disinterest in Deregulation. *American Economic Review* 74, 1075 - 1079.
- Meyer, J. R. / Tye, W. B. (1985), The Regulatory Transition. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 75, 46 - 51.
- Naust, H. / Werth, G. (1984), Marktwirtschaftliche Reformen in der Wohnungspolitik. Forschungsberichte des Instituts für empirische Wirtschaftsforschung der Universität des Saarlandes, Heft 52. Saarbrücken.
- Peltzman, S. (1976), Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics* 19, 211 - 240.
- Schellhaaß, H. M. / Schulz, E. (1987), *Die soziale Sicherung des Wohnens – Strategien für die Zukunft*. Berlin.
- Schneider, H. K. / Deichmann, W. (1984), *Der Weg zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft*. Melle.
- Schneider, H. K. / Kornemann, R. (1977), *Soziale Wohnungsmarktwirtschaft*. Bonn.
- Struyk, R. J. / Bendick, M. (Hrsg.) (1981), *Housing Vouchers for the Poor – Lessons from a National Experiment*. Washington.