

## Tauschförmiges und organisierendes Recht

*Ein englisch-deutscher Vergleich der Wohnungspolitik*

### Zusammenfassung

Die Studie vergleicht den kommunalen Wohnungsbau in Großbritannien mit dem sozialen Wohnungsbau in der Bundesrepublik. Sie analysiert die Konstruktionsprinzipien dieser beiden Weisen von Wohnungsversorgung und bezeichnet sie als organisierendes bzw. tauschförmiges Recht. Sie untersucht Verwirklichung und – insbesondere finanzielle – Auswirkungen beider Grundkonzepte. Dies geschieht auf einer Handlungsebene und einer Strukturebene. Auf der Handlungsebene wird die „Eigendynamik“ der Organisation Kommune bzw. Wohnungsunternehmen, wie sie nach organisationstheoretischen Erkenntnissen auf dem Boden-, Bau-, Kapital- und Wohnungsmarkt zu erwarten ist, den darauf bezogenen rechtlichen Regelungen konfrontiert, und es wird, soweit möglich, empirisch ermittelt, welche Folgen sich ergeben. Auf der Strukturebene wird gefragt, inwieweit die beiden Grundkonzepte gesamtgesellschaftlich verankerte Prämissen der Boden-, Bau- und Kreditpreise zu modifizieren vermögen. – Die Studie kommt zu dem Ergebnis, daß die Grundkonzepte weniger unterschiedliche Auswirkungen haben, als die jeweiligen Verteidiger eines Modells vom anderen Modell vermuten, daß die Modelle aber dennoch nicht folgenlos austauschbar sind.

### Exchange versus Organisation

*A Comparison of British and German Housing Policies*

#### Summary

Comparing local authority housing in Great Britain and social housing (sozialer Wohnungsbau) in West Germany, the study characterizes the respective legal concepts as setting up an embracing organisation or arranging an exchange (viz., where the state pays subsidies and the housing companies „pay“ submission under various legal restrictions). In order to clarify differences of the concepts in providing housing accommodation their potential to influence structural determinants of the housing markets and behavior at the housing markets is researched. As to the structural level, the concept of organisation seems to have the greater potential of impact. As to the behavioral level it is shown how and with what success the exchange-type law deals with profit-searching of housing companies and the organisation-type law deals with bureaucracy and the political scene of local authorities. It seems that the organisational legal concept does slightly better so that housing is cheaper though it is not more exactly allocated to those most in need. However, it remains open if the differences are closely tied to the different legal concepts, or if they would not disappear through rearrangements within the exchange-type legal concept.

Daß der Hamburger Erste Bürgermeister Klose lokale Wirtschaftsförderung nicht „StaMoKap“ nennen darf, ist schlimm vom Standpunkt der Meinungsfreiheit, jedoch nicht so vom Standpunkt der Wahrheit. Die Bezeichnung ist ebenso unscharf wie etwa mixed economy, organisierter Kapitalismus, Neokorporatismus, Staatsinterventionismus, Spätkapitalismus. Gefragt ist mehr Analyse auf der mittleren Ebene. Die von vielen beobachtete Verschmelzung vormals getrennter (zumindest als getrennt gedachter) staatlicher und wirtschaftlicher Funktionen und Strukturen — die man auch Vergesellschaftung nennen kann — muß auseinandergelegt werden, man muß ermitteln, in welchen Formen sie auftritt und was sie bewirkt.

Ich will dies für den Bereich der Wohnungsversorgung versuchen, und zwar der Wohnungsversorgung für diejenigen, die eine rein private Wohnungsproduktion nicht versorgen würde. Dieser Bereich bietet geeignetes Material für Verallgemeinerungen, weil die Wohnungsproduktion seit langem staatlich überformt ist. Zwei Formen der Vergesellschaftung möchte ich durch Vergleich miteinander genauer charakterisieren: council housing in England und Sozialwohnungsversorgung in der Bundesrepublik. Council housing (im folgenden: c.h.), das etwa 30 % aller Wohnungen in England umfaßt, wird mit Hilfe staatlicher Subventionen von den „local authorities“<sup>1</sup> gebaut und vermietet. Öffentlich geförderte Mietwohnungen der BRD, die etwa 28 % aller Mietwohnungen ausmachen, werden mit Hilfe staatlicher Subventionen von privaten Bauherren, meist gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, gebaut und vermietet.

Da nicht nur die Formen der Verflechtung von Wirtschaft und Staat, sondern auch die Wirkungen untersucht werden sollen, ist ein in Großbritannien wie der Bundesrepublik gleichermaßen vorfindliches Problemfeld darzustellen, auf das die unterschiedlichen Formen mit unterschiedlichen Effekten einwirken. Ich werde die 3 Variablen Problemfeld, Verflechtungsformen und Auswirkungen zunächst als solche skizzieren (I.), um dann ihre Zusammenhänge darzulegen, und zwar zunächst — sehr knapp<sup>2</sup> — eher inhaltlich — wohnungspolitisch (II.), sodann eher rechts- und organisationstheoretisch (III.). Dabei lassen sich die Hypothesen über Zusammenhänge von Formen und Problemeinwirkungen freilich nur teilweise empirisch belegen. Daten fehlen insbesondere zur deutschen Situation, wohl, weil sich die hier vorherrschende privat erzeugte Wohnungsversorgung der Erforschung leichter entzieht als das englische kommunale System. Doch läßt sich manches auch aus den Rechtsnormen unmittelbar und unter Zuhilfenahme gesicherter Theorien plausibel machen.

## *I. Die Variablen*

### *1. Das Problemfeld*

Um Vergesellschaftungsformen zu erkennen, muß man sie wegdenken. Gäbe es keine staatliche Intervention in die Wohnungsversorgung, so könnten etwa 70 % der Haushalte die Miete und schon gar die Kaufpreise für Wohnungen nicht bezahlen. Verfügbares Einkommen und kostendeckende Preise klafften weit auseinander, umso mehr, je niedriger das Einkommen ist<sup>3</sup>.

Wohnungspolitik pflegt sich mit dieser Erkenntnis zu begnügen und macht sich gleich an die Arbeit, die effiziente Mischung staatlicher Instrumente zur Überbrückung dieser Kluft auszudenken. Damit ist Strukturpolitik als bewußte Gestaltung von vornherein ausgeschlossen und höchstens als Zufallstreffer noch zu erwarten. Strukturpolitik setzt Erkenntnis der Ursachen des zu beeinflussenden Problems voraus.

Man kann dabei in zwei Richtungen fragen: Warum die Einkommen zur privat bezahlten Reproduktion, geschweige denn humanen Entfaltung im Bereich Wohnen bei der Bevölkerungsmehrheit zu niedrig sind, und warum die Kosten bescheidenen, geschweige denn angenehmen Wohnens zu hoch sind.

Die Antwort auf die erste Frage führt zu gesamtgesellschaftlichen Strukturen, die sektoral durch wohnungspolitische Instrumente kaum erreicht werden können. Sie kann hier deshalb offen bleiben.

Hinsichtlich der zweiten Frage sind zunächst Kostensteigerungen zu nennen, die aus Verzerrungen der dem Wohnungsmarkt vorgelagerten Märkte resultieren: Monopolsituationen auf dem Bodenmarkt, Preiskartelle auf dem Bauleistungsmarkt, Vermachtung auf dem Kapitalmarkt. Selbst bei unterstelltem Wettbewerb weist die Wohnungsproduktion jedoch Faktoren aus, die das Produkt teurer als andere Produkte machen. Sie haben ebenfalls mit dem Boden, dem Bauen und dem Finanzieren zu tun.

Die in die Wohnungskosten einfließenden *Grundstückskosten* sind zu einem erheblichen Teil kapitalisierte Grundrente. Diese kann der Grundeigentümer dem Käufer oder Mieter abverlangen, weil die Institution des Privateigentums am Boden ihn zur Bestimmung über die Verwendung des Bodens befugt, obwohl der Eigentümer zur *Verwendbarkeit* des Grundstücks wenig beigetragen hat. Die Gesellschaft schenkt also dem Eigentümer einen erheblichen Teil des Grundstückswertes und sieht sich dann gezwungen, ihn durch kollektive Finanzmittel wieder abzukaufen, weil die privaten Einkommen der Nutzer hierzu nicht ausreichen<sup>4</sup>.

Die in die Wohnungskosten einfließenden *Baukosten* sind hoch, weil Bauen arbeitsintensiv ist. Die relativ geringe Produktivität liegt letztlich im zyklischen Charakter der (Bau-)Produktion, der die Investition in industrielle Fertigungsstätten, die angesichts des Umfangs des Produkts enorm sein müßten, zu riskant macht. Bei den Baukosten und mehr noch den Instandhaltungskosten gibt es zudem gleichsam überflüssige Teile, soweit die entsprechenden Arbeiten auch von den Nutzern selbst ausgeführt werden könnten<sup>5</sup>. Es findet hier, wie auch bei anderen Produkten, eine Ausweitung der Warenproduktion, eine "Commodifizierung" auf Kosten von Selbsthilfe statt, die den Menschen auf den Kunden und Konsumenten verkürzt.

Schließlich sind die in die Wohnungskosten einfließenden *Finanzierungskosten* im Vergleich zu anderen Produktionszweigen hoch. Da der durchschnittliche Wohnungskäufer ungefähr die ganze Spanne seines erwerbstätigen Lebens dazu benötigt, um die Wohnungskosten anzusparen, aber natürlich nicht solange ohne Wohnung sein kann, ist der Anteil des notwendigen Fremdkapitals besonders hoch. Da in den Fremdkapitalzins aber zum Teil Geldwertverluste eingerechnet sind, wirkt sich die permanente Inflation bei der Wohnungsnutzung stärker als beim Konsum anderer Waren aus<sup>6</sup>.

## 2. Interventionswirkungen

Was können staatliche Interventionen nun im Hinblick auf die Differenz zwischen für Wohnen verfügbarem Einkommen und aufzuwendenden Kosten ausrichten?

Zunächst ist zu unterscheiden, ob sie auf der Seite der Einkommen oder der Kosten ansetzen. Insbesondere auf der Kostenseite ist zu unterscheiden, ob die Intervention die strukturellen Ursachen oder nur die marktbezogenen Ursachen angreift. Im letzteren Fall ist denkbar, daß sie Verzerrungen des Wohnungsmarktes korrigiert, aber auch, daß sie diese im Gegenteil geradezu noch erweitert (z. B. indem Anreiz zur Kosteneinsparung abgebaut wird oder Subventionen vom Vermieter absorbiert werden). Schließlich ist denkbar, daß sie Einkommen und Kosten unbesehen hinnimmt und die Differenz beider etwa durch Subventionen lediglich überbrückt. Was jeweils zu erwarten ist, wird vor allem vom Charakter des jeweiligen Hauptfaktors der Wohnungsversorgung, also den Gemeinden in England und den Unternehmen in der Bundesrepublik abhängen. Indem jede der beiden rechtlichen Vergesellschaftungsformen auf je einen „faktischen“ Hauptfaktor setzt, ist sie mit dessen eigentümlichen Verhaltensmustern konfrontiert. Es kann sein, daß sie sich diese Eigendynamik zur besseren Funktionserfüllung unterwirft, es kann sein, daß sie nur „Schlimmeres verhütet“, es kann aber auch sein, daß sie sie mit inkongruenten rechtlichen Regeln überzieht, die die positiven Aspekte der Eigendynamik abbaut, ohne die negativen zu kontrollieren.

Eigendynamik soll dabei ein Verhaltensmuster heißen, das für eine bestimmte Organisation, hier einerseits Unternehmen, andererseits Verwaltung, typisch ist. Zu ihrer Beschreibung wird am besten auf allgemeine ökonomische und politologische Verhaltenslehre einerseits, Organisationstheorie andererseits zurückgegriffen. Erstere verdeutlicht externe, letztere interne Determinanten des Verhaltens der Organisation. Bei Unternehmen dürfte das hauptsächlichste Verhaltensmotiv die Gewinnerzielung sein<sup>7</sup>. Interaktionen mit der Umwelt werden demnach hauptsächlich durch das Geld determiniert: Verkäufer (von Boden, Bauwerk, Finanzierung) sind nur interessant, wenn sie billig anbieten, Kunden (Mieter) sind nur interessant, wenn sie zahlen können<sup>8</sup>. Bei größeren Unternehmen, die es auch im Sozialwohnungssektor gibt, ist freilich bis zu einem schwer bestimmbar Grad eine soziale Überformung von Motivation und Maßstäben des Verhaltens beobachtbar: Interesse an dauerhafter Zusammenarbeit mit anderen Partnern am Markt<sup>9</sup>, Flexibilitätsverluste aus bürokratischer Organisation<sup>10</sup>, Sicherheitsstreben und Risikomeidung von Anteilseignern und Geschäftsführung<sup>11</sup> führen dazu, daß nicht jede Marktchance (z. B. nicht jedes billigere Angebot, nicht jede neue Absatzmöglichkeit) ausgenutzt wird.

Bei Verwaltungsbehörden ist damit zu rechnen, daß die Wahrnehmung der ihnen auferlegten Aufgaben bürokratisch deformiert wird<sup>12</sup>. Sicherung der Routinemäßigkeit und Reibungslosigkeit des Arbeitsablaufs bekommt einen Eigenwert. Verkäufer auf dem Boden-, Bau- oder Kapitalmarkt werden akzeptiert werden, wenn ihr Angebot dem bisher Gewohnten entspricht, und nicht allein, wenn es qualitativ und preislich optimal ist.

Bei kommunaler Verwaltung, um die es sich hier handelt, ist diese allgemeine Neigung freilich schwächer ausgebildet als bei staatlicher Verwaltung. Der Einfluß inhaltlicher Zwecke, die politische Mehrheiten auf die lokale agenda setzen, ist vermutlich größer. Das ist besonders in England zu erwarten, da dort die Auf-

fassungen von Tory und Labour gerade zur Wohnungspolitik stark divergieren: Während die Konservativen von jeher das c. h. auf soziale Zwecke reduzieren und den privaten Sektor ausbauen wollen, neigt Labour (freilich mit abnehmendem Engagement) dazu, c. h. als allgemeine Form der Wohnungsversorgung auszubauen<sup>13</sup>. Auch ist bei kommunaler Verwaltung der Einfluß der lokalen Öffentlichkeit größer – ein Umstand, der freilich durch die Verwaltungsreform von 1972, die größere untere Verwaltungseinheiten schuf, wieder beschnitten wurde<sup>14</sup>. Motiv und Kriterium des Verhaltens der Verwaltung im Wohnungssektor dürfte also insgesamt eine Mischung aus Interesse an reibungslosem Arbeitsablauf, Durchsetzung herrschender Wohnungsversorgungskonzepte und Nachgeben gegenüber lokalen Forderungen eigenen Gewichts sein.

### 3. Interventionsformen

Formen der Intervention gibt es in großer Vielfalt. Von den Rechtsformen, die hier vor allem interessieren, sollen nur die Hauptvarianten genannt werden. „Rechtsform“ heißt dabei die Gestalt der Beziehung zwischen dem Staat und den Hauptaktoren der Wohnungsversorgung, wie sie im einschlägigen Recht als auf Dauer gestellte Erwartung (an den Staat selbst wie an die Leistungsträger) formuliert ist. Vier Hauptformen lassen sich unterscheiden:

*Rahmensetzendes Recht* wie Privateigentum am Boden, Gewerbefreiheit, Vertragsfreiheit, Verschuldungsfreiheit, jeweils in ihren privat- und öffentlichrechtlichen Ausprägungen. Dieser Rechtstyp ist eigentlich nicht als Interventionsform anzusehen, sondern als Bestandteil der dargelegten ökonomischen Strukturen selbst, die die Einkommen-Kosten-Differenz hervorbringen. (Rechtstheoretisch sei bemerkt, daß das Recht demnach als zweischichtig aufgefaßt werden kann. Ein Teil der Rechtsmasse, der die fundamentalen Rechtsinstitute umfaßt, ist strukturbestimmend; er wirkt eher als Symbol, „Wertentscheidung“ als durch präzise Verhaltenserwartung. Ein anderer Teil, der die die Prinzipien konkretisierende und modifizierende „fließende“ Gesetzgebung und Rechtsprechung umfaßt, gestaltet das Verhalten im einzelnen, kann aber prinzipienverändernd auf die Struktur zurückwirken, wenn die Rechtsentwicklung Schritt für Schritt systemverändernde Gestalt annimmt<sup>15</sup>.) Rahmensetzendes Recht stellt ein Gerüst für geordneten Verkehr zur Verfügung, befiehlt die Transaktion aber nicht. Andererseits schützt es unter Einsatz von Gewalt vor Störungen des Verkehrs – eine in der liberalen Rechtstheorie<sup>16</sup> leicht übersehene Rechtsfunktion, die sich deshalb auch nur aus dem Blickwinkel der Besitzenden liberal nennen kann.

Der diesem Typ entsprechende Hauptaktor ist, für den Wohnungssektor gesprochen, die private Wohnungsgesellschaft oder der private Bauherr. Verwaltung ist, abgesehen von Funktionen der Verkehrserleichterung (Grundbuchamt) und Vermeidung von Gesundheitsgefahren (Bauordnungsamt), nicht involviert.

„*Imperatives*“ *Recht* wie Zahlungsmoratorien und Preiskontrolle für Mieten, Darlehnschulden, Baupreise, Bodenpreise, weiterhin Wohnungsqualitätsnormen, Baugebote, Modernisierungsgebote, Instandhaltungsgebote usw. Es ist das eigentliche interventionistische Recht, insofern es die prinzipiell private Struktur der Wohnungsversorgung unter Einschluß ihrer Dysfunktionen akzeptiert und sozusagen nachträglich ausgleicht. Die diesem Typ entsprechenden Hauptaktoren

sind weiterhin private Wohnungsgesellschaft und privater Bauherr sowie öffentliche Verwaltung. Hauptfunktion der Verwaltung ist hier die Überwachung der Einhaltung der rechtlichen Anordnungen.

„Tauschförmiges“ *Recht* wie im westdeutschen sozialen Mietwohnungsbau und „organisierendes“ *Recht* wie im englischen c. h., zwei Formen, die man — um nun endlich den Terminus genauer zu umschreiben — als „vergesellschaftet“ bezeichnen kann, weil beide ein wichtiges Merkmal des liberalen und des interventionistischen Staates aufgeben, nämlich seine rechtliche Autonomie und Distanz gegenüber der Wirtschaft. Im einen Fall führt dies zur Kooperation beider, im anderen zur teilweisen Ersetzung der Wirtschaft durch den Staat. Beide sollen nunmehr im Hinblick auf die Art und Weise ihrer Einwirkung auf das beschriebene Problemfeld näher beschrieben werden<sup>17</sup>.

## II. Inhaltliche Zusammenhänge

### 1. Kostenvermeidung

#### a) Grundstückskosten

aa) Struktureffekte im Sinne einer Beeinflussung der Grundrentenabschöpfung durch den Vermieter gibt es — teilweise — im sozialen Wohnungsbau (im folgenden: s. W.) wie auch — vermehrt — im c. h. Die im s. W. vorgeschriebene Kostenmiete läßt zunächst den Ansatz des vollen Verkehrswertes des Grundstücks zu, friert diesen dann aber ein, um ihn später bei Beendigung der Sozialbindung (z. B. bei Verkauf von Sozialmietwohnungen oder nach Rückzahlung der öffentlichen Mittel) wieder freizugeben<sup>18</sup>. Im c. h. ermöglicht die Tatsache, daß die Gemeinde Planungsinstanz ist, Land anzukaufen, bevor sich der Planungswertzuwachs im Preis auswirkt. Zudem scheidet das Grundstück mit dem Ankauf durch die Gemeinde ganz aus der Rolle als Grundrententräger aus: Das Prinzip der „historic costs“ schreibt den Anfangspreis für immer fest<sup>19</sup>. Grundrente kann somit wenigstens für die kollektiv geschaffene Nutzbarkeit, die nach dem Erstbezug hinzukommt, nicht (c. h.) oder vorübergehend nicht (s. W.) verlangt werden.

bb) Die Eigendynamik der Bauträger wird im s. W. zwar in ihren positiven Aspekten zugelassen und angereizt, ohne aber zu qualitativen Vorteilen ausgenutzt zu werden, während sie im c. h. in den Dienst qualitativer Ziele gestellt wird: Im s. W. kann das Unternehmen dadurch Gewinne erzielen, daß es Preischancen auf dem Bodenmarkt ausnutzt und den Verkehrswert ansetzt<sup>20</sup>. Weiterhin sorgen Förderungshöchstsätze für Wohnungen dafür, daß örtlich in billige Lagen ausgewichen wird<sup>21</sup>. Jedoch haben die Mieter davon keinen Vorteil, weil sie den Verkehrswert zahlen und zusätzlich Geld, Nerven und Zeit für lange Wege, Immissionen und ähnliches aufbringen müssen. Im c. h. ist zwar aus Gründen bürokratischer Langsamkeit mangelndes Preisbewußtsein zu vermuten; jedoch muß die Gemeinde kraft staatlichen Rechts die Subventionen für das c. h. aus ihrem Grundsteueraufkommen aufstocken, was bei allzu nachlässigem Preisverhalten die Grundeigentümer mobilisiert<sup>22</sup>. Andererseits gibt es eine spezielle staatliche Subvention („high cost element“), die Ankäufe in teureren Gegenden und so die Realisierung besonderer politischer Ziele (z. B. der Schichtenmischung) ermöglicht<sup>23</sup>.

## b) Baukosten

aa) Struktureffekte im Sinne einer Rationalisierung des Bauens sind sowohl im s. W. wie im c. h. eher möglich als im freifinanzierten Wohnungsbau und – weniger im s. W., mehr im c. h. – auch ausgenutzt worden. Im s. W. sorgten die weitgehend konjunkturunabhängigen Subventionsprogramme für eine Verstetigung der Nachfrage und damit Planbarkeit des Absatzes. Den gleichen Effekt scheinen die in Verwaltungsvorschriften und DIN-Normen rigide festgelegten Größennormen zu haben, die zu dem tristen Einerlei des s. W. beitragen; daß dies vermutlich nicht der Fall ist, Baurationalisierung vielmehr vor allem von Stetigkeit der Nachfrage abhängt, zeigt die Tatsache, daß mit dem Rückgang der Subventionsprogramme die Baupreise im s. W. mit denen im freifinanzierten Wohnungsbau gleichzogen<sup>24</sup>. – Im c. h. wurde der verstetigende Effekt der Subventionierung durch mehrfachen Wechsel der Bauprogramme infolge von labour- bzw. tory-Mehrheiten abgeschwächt. Das mag ein Grund dafür sein, daß die Baupreise im c. h. im Durchschnitt etwa 5% höher sind als im freifinanzierten Wohnungsbau.

bb) Soweit auf dem Bauleistungsmarkt Preisunterschiede bestehen, reizt im s. W. das Gewinnprinzip, und zwar auch in seiner bürokratischen Modifikation bei großen Wohnungsunternehmen, an sich zur Ausnutzung der preiswerteren Angebote. Dieser Anreiz wird jedoch rechtlich abgebaut, denn in die Kostenmiete darf nur der tatsächlich gezahlte Preis einfließen<sup>25</sup>, günstiger Einkauf bringt dem Unternehmen also nichts ein. An die Stelle des ökonomischen Anreizes treten rechtliche Verhaltensvorschriften über sparsames Bauen<sup>26</sup>, die jedoch zu weich formuliert sind, um zu greifen. Teils werden sie auch umgangen, indem die Unternehmen höhere Baukosten in Rechnung stellen, als sie tatsächlich für Bauleistungen bezahlt haben. – Im c. h. ist von der Wohnungsbürokratie an sich eher Interesse an Bauquantitäten, mit denen Planzahlen erfüllt werden, zu erwarten, als besondere Preisbewußtheit. Zudem dürfte die politische Kontrolle durch den Gemeinderat schwach sein, weil in ihm das lokale Bauhandwerk vertreten ist. Gegenwirkung entfalten hier sehr differenzierte Preisgrenzen des "housing cost yardstick"<sup>27</sup>. Dafür, daß diese nicht auf Kosten der Bauqualität gehen, sorgt ein Qualitätsstandard ("Parker Morris Standard").

## c) Instandhaltungskosten

Sowohl im s. W. wie im c. h. geht es unter diesem Aspekt de facto eher darum, die Vermieter zur wirklichen Verausgabung der für Instandhaltung angesetzten Beträge zu veranlassen, als darum, diese Kosten zu minimieren. Insofern steht unter dem Gesichtspunkt der Instandhaltungskosten eher die Einkommenseite der Einkommen-Kosten-Differenz zur Debatte, denn Mietzinsanteile ohne entsprechende Leistungserbringung führen zu einer die Differenz noch ausweitenden Einkommensminderung. Soweit dagegen Instandhaltungsarbeiten tatsächlich ausgeführt werden, ist die Frage berechtigt, ob Möglichkeiten der Kosteneinsparung ungenutzt bleiben. Die Frage verspricht dabei nur unter dem Strukturaspekt bedenkenswerte Aufschlüsse. Struktureffekte müßten darin bestehen, daß die „Commodifizierung“ der Arbeiten, die Mieter selbst ausführen können, rückgängig gemacht wird. Sowohl im s. W. wie im c. h. legt das einschlägige Recht

dem Vermieter die Instandhaltungspflicht auf<sup>28</sup>. In beiden Systemen gibt es vertragliche Überwälzung eines Teiles dieser Pflicht auf den Mieter, jedoch ohne ausreichende Kompensation durch Mietzinsreduktion. Rechtliche Modelle der Selbstverwaltung und Selbsthilfe bei der Instandhaltung fehlen. Nur im c. h. sind solche Modelle hin und wieder von Mietern selbst entwickelt worden, und zwar meist infolge von Protestaktionen gegenüber nachlässiger Hausverwaltung<sup>29</sup>, die im Kontext kommunaler Organisation leichter durchsetzbar sind, weil politische Mittel dieser adäquater sind als einer privaten Unternehmensorganisation.

#### d) Finanzierungskosten

aa) Struktureffekte werden in nennenswertem Umfang weder im s. W. noch im c. h. erzielt. Sie könnten zum einen in einer Beeinflussung des Kapitalmarktzinseszinses bestehen. Doch ist in der BRD und Großbritannien die allgemeine Geldpolitik nicht von wohnungsbezogenen Rücksichten beeinflusst, und erst recht gibt es keine sozialstaatlichen Inpflichtnahmen der Banken für Zwecke der Wohnungsfinanzierung, etwa in Gestalt der Zinsbeschränkung oder der Tilgungsmoratorien<sup>30</sup>. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit ist auf dem Kapitalmarkt für Geldgeber bemerkenswert rein erhalten, mehr jedenfalls, als dies etwa auf dem Mietwohnungsmarkt für Vermieter der Fall ist.

Zweitens könnten Struktureffekte durch Reduzierung des Fremdkapitalanteils erzielt werden. Tatsächlich ist im s. W. der gesetzlich geforderte *reale* Eigenkapitalanteil verschwindend klein (0-10 %) und im c. h. praktisch gleich Null. Im c. h. führt dies immerhin zu geringerer Belastung der Mieter des *vorhandenen* Bestandes (no profit-Regel). Im s. W. werden dagegen ausreichend über die Kosten hinausgehende Mittel abgeschöpft, um die Eigenfinanzierung zukünftiger Bauprojekte zu steigern; doch können diese angesichts der weitgezogenen Grenzen für Betätigungen im Gemeinnützigkeitssektor außerhalb des s. W. investiert werden.

bb) Soweit auf dem Kapitalmarkt Zinsunterschiede und Zinsbewegungen bestehen, reizt im s. W. das Gewinnprinzip an sich zur Ausnutzung von Zinsvorteilen. Der Anreiz wird jedoch wiederum rechtlich abgebaut, denn das Unternehmen muß den tatsächlich geschuldeten Zins ansetzen<sup>31</sup>, aus günstigen Transaktionen zöge es also keinen eigenen Nutzen. An die Stelle des ökonomischen Anreizes tritt eine blasse und kaum durchsetzbare rechtliche Verpflichtung zu wirtschaftlichem Verhalten<sup>32</sup>. — Im c. h. legt die bürokratische Organisation wiederum eher eine Orientierung an quantitativen Bauergebnissen als an der finanziellen Effizienz nahe. Eine Gegenwirkung entfaltet hier neben der Heranziehung des Grundsteueraufkommens ein zentral-staatlicher Genehmigungsvorbehalt für Kreditaufnahmen durch die Gemeinde ("loan sanction"), bei dem freilich eher das Kreditbedürfnis als die Angemessenheit des Zinses geprüft wird<sup>33</sup>. Wirksamer ist der zentral-staatliche Public Works Loan Board, der Anleihen emittiert und die aufgenommenen Mittel den Gemeinden weiterverleiht; denn hier sorgt der nicht über Banken vermittelte Zugang zu den Geldgebern für Verbilligung<sup>34</sup>.

## 2. Kostenreduktion

Kostenreduzierende Effekte bestehen darin, daß an sich zunächst vorhandene Kosten dem Mieter zum Teil nicht in Rechnung gestellt werden. Kostenreduktion ist also keine Veränderung der Ursachen der Einkommen-Kosten-Differenz, sondern sie nimmt die Ursachen hin und versucht, die Differenz nachträglich auszugleichen. Die hierfür typische Rechtsform ist nicht, wie bei der Kostenvermeidung, die Verhaltensvorschrift gegenüber dem Hauptagenten, sondern die Subventionsgewährung (mit der freilich Verhaltensvorschriften verbunden werden). Jedoch ist nicht schon mit der rechtlichen Bereitstellung und tatsächlichen Auszahlung einer Subvention gewährleistet, daß diese auch wirklich in vollem Umfang die Kosten reduziert. Es kann erstens sein, daß die Subvention statt den bedürftigen weniger bedürftigen Wohnungsnutzern zufließt, und zweitens, daß sie vom Hauptaktor, dem Unternehmen oder der Gemeinde, nicht weitergereicht, sondern „mitgenommen“ wird. Ob und wie weit diese Folgen eintreten, wird weitgehend wiederum von der Eigendynamik der Hauptaktoren abhängen.

### a) Zuteilung der Wohnungen an Bedürftige?

Die Objektsubvention im s. W. wie auch c. h. fließt zunächst an den Bauträger. Im s. W. gibt es dabei zwei Varianten: die sog. Kapitalförderung in Gestalt eines billigen Darlehens der öffentlichen Hand, und die sog. Ertragsförderung in Gestalt von Hilfen (Darlehen oder Zuschüssen) für die laufenden Aufwendungen der Unternehmen (Zins und Tilgung auf die aufgenommenen Kapitalmarktmitel). Im c. h. werden sowohl die Subventionen aus dem Grundsteueraufkommen der Gemeinde selbst wie die aus dem staatlichen Haushalt als Zuschüsse zu den laufenden Aufwendungen gegeben. Die Frage ist, ob die auf diese Weise verbilligten Wohnungen den Haushalten zufließen, bei denen die Einkommen-Kosten-Differenz am größten ist<sup>35</sup>, oder ob sie weniger Bedürftigen zukommen, bei denen die Differenz überkompensiert würde.

Die Eigendynamik der Unternehmen im s. W. läßt erwarten, daß die wichtigsten Kriterien bei der Auswahl neuer Mieter die Zahlungsfähigkeit und die Bereitschaft zu schonendem Umgang mit der Mietsache sind. Das Unternehmen ist, da letztlich marktabhängig, auf regelmäßigen Zahlungseingang und weitere Verwertbarkeit seiner Ware angewiesen. Mieter mit Schulden oder niedrigem Einkommen haben deshalb bei unterstellter Wohnungsknappheit weniger Chancen, ebenso Familien mit vielen Kindern, weil sie mehr abnutzen, und Ausländer, weil der penible und regelmäßig zahlende Mieter ihnen ausziehen könnte. Das schließt zwar Rücksichtnahme auf soziale Dringlichkeiten nicht aus, doch müssen diese primär oder auch die o.g. Kriterien erfüllen. Gegen diese Kriterien setzt das Recht zwar eine Einkommensgrenze für Sozialmieter sowie die Möglichkeit, daß die Behörde sich Belegungsrechte einräumen läßt<sup>36</sup>. Doch liegen die Einkommensgrenzen weit über dem Niveau der besonders Bedürftigen, und vom Belegungsvorbehalt wird nur wenig Gebrauch gemacht. Leider gibt es freilich über die tatsächliche Wohnungszuteilung keine qualitativen empirischen Untersuchungen, so daß die o.a. Hypothesen als solche stehen bleiben müssen<sup>37</sup>.

Auch von den bürokratisch organisierten Wohnungsverwaltungen im c. h. ist keine besondere Sensibilität für soziale Dringlichkeit zu erwarten, – wenn auch weniger aus Gründen der Renditesicherung als eher aus dem Grunde, daß dadurch die Verwaltungsroutine gestört würde. Andererseits legt die lokalpolitische Einbindung der Bürokratie es nahe, daß inhaltliche Prioritäten gesetzt werden, die die Bürokratie in Routine umsetzt. Dergleichen kann entspringen aus bestimmten aktuellen Politiken oder aus vorherrschenden gemeindlichen oder allgemeinen sozialpolitischen Zielvorstellungen wie der Versorgung jüngerer Ehepaare, um Nachwuchs zu ermöglichen, und der Versorgung alter Menschen. Rechtlich wird die Wohnungszuteilung fast gar nicht gesteuert. Das faktische Resultat bestätigt die Hypothesen<sup>38</sup>: Am meisten Chancen haben der Arbeiterhaushalt mit wenigen Kindern, kinderlose jüngere Ehepaare, ältere Ehepaare und alte Witwen. Wenn im übrigen alteingesessene Gemeindemitglieder neu zuziehenden Haushalten vorgezogen werden, so wirkt sich darin möglicherweise eine Gemeindeideologie aus, daß jemand sich erst in der Gemeinschaft bewährt haben muß, bevor er von ihr Vergünstigungen erwarten kann. Weiterhin ist bemerkenswert, daß Antragsteller Hausbesuche über sich ergehen lassen müssen, bei denen viel genauer noch als im s. W. auf Sauberkeit und Ordnung gesehen wird<sup>39</sup>. Bürokratie, so könnte man erklären, neigt zur Ausdehnung sozialer Kontrolle, während das Wirtschaftsunternehmen mit seiner Fixierung auf das ökonomische Verhältnis zugleich im persönlichen Bereich Freiheiten beläßt. Unter Einkommensgesichtspunkten ergibt sich, daß das Einkommen selbst bei der Verteilung zunächst keine Rolle spielt, daß es aber, vermittelt über die inhaltlichen Kriterien, doch zu einer Bevorzugung besser gestellter Haushalte kommt. Die ärmeren Haushalte sind häufig auf den freifinanzierten Sektor verwiesen<sup>40</sup>. Insofern stimmen s. W. und c. h. überein: Kostenreduktion trifft die Bedürftigeren in geringerem Umfang als unter sozialpolitischen Gesichtspunkten erforderlich.

#### b) Mitnahme von Subventionen durch die Vermieter?

Kostenreduktion durch Subventionen würde maximal erreicht, wenn der Bauherr und Vermieter nur soviel Mietzins und Subvention einnahme, wie erforderlich ist, um den Aufwand für Grundstück, Bau und Finanzierung zu decken. Dabei ist bei Wohnungsunternehmen ein Betrag für eine durchschnittliche Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals hinzuzurechnen.

Im s. W. erwecken höchst differenzierte Mietberechnungsregeln den Anschein, als dürfte nur der Aufwand incl. einer 4 %igen Eigenkapitalverzinsung – abzüglich der Subventionen – angerechnet werden. Tatsächlich eröffnen sie jedoch eine Reihe von Möglichkeiten der Kostenüberdeckung (z. B. beim Ansatz der Grundstückskosten, der Architektenleistungen, der Zinsen getilgter Fremdmittel), deren tatsächliche Ausnutzung empirisch freilich weitgehend noch unbekannt ist<sup>41</sup>. Die Eigendynamik des Wohnungsunternehmens läßt erwarten, daß gesetzlich offengelassene oder auch unscharf gefaßte Ansatzmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Auch könnte gerade die Komplexität der Mietpreisberechnung eine eigene Fertigkeit bei der Lückenfindung oder beim Verstecken von Ansätzen provozieren.

Im c. h. können lokalpolitische Prioritäten darauf drängen, daß Mittel aus dem wohnungsbezogenen Budget für andere Zwecke eingesetzt werden. Bürokratisches Sicherheitsdenken könnte zudem dazu führen, daß Mittel nicht ausgegeben werden und sich ansammeln. Gegen diese mögliche Eigendynamik richtet sich jedoch ziemlich striktes staatliches Recht, das das Rechnungswesen genau durchnormiert und, mit Ausnahme einer kleinen Reserve, jeden Gewinn ausschließt. Mitnahmeeffekte treten im c. h. also nicht auf.

### 3. Einkommenserhöhung

Weder das deutsche noch das englische Recht der Wohnungsversorgung setzt an den tieferen Ursachen dafür an, daß die individuellen Einkommen der meisten Haushalte zur Deckung der Wohnungskosten nicht ausreichen. Deshalb sollen hier nur zwei Ansatzpunkte zur Einkommenserhöhung untersucht werden. Der eine besteht darin, Einkommen zu belassen, d. h. nicht wegzusteuern, der andere darin, Zuschüsse zum Einkommen auszuzahlen.

#### a) Steuererleichterungen

Merkwürdigerweise gibt es für Wohnraum-Eigentümer eine ganze Reihe von sektoral-spezifischen Steuererleichterungen, nicht aber für Mieter. Das trifft auf die Bundesrepublik und Großbritannien gleichermaßen zu. Zwar gilt für beide Kategorien das Prinzip, daß Aufwendungen für die persönliche Reproduktion nicht vom Einkommen abgesetzt werden dürfen. Doch wird bei Eigentümern insofern eine Ausnahme gemacht, als Abschreibungen (BRD) und Schuldzinsen (GB) auch über den Nutzungswert der Wohnung hinaus vom Einkommen abgesetzt werden dürfen<sup>42</sup>. Dahinter steckt vermutlich der Gedanke, daß die Aufwendungen für Wohnzwecke nicht unangemessen viel vom Einkommen aufzehren sollen. Dieser Gedanke ist aber auf Mieter ebenso anwendbar. Denkbar wäre dementsprechend eine Steuererleichterung durch Absetzung eines Mietzinsanteiles, der eine dann allerdings zu fixierende Einkommensquote übersteigt. Ähnliche Überlegungen wären im Hinblick auf Anwendungen des Mieters für Instandhaltung der Wohnung angebracht. Doch, wie gesagt, wir müssen hier eine rechtliche Leerstelle konstatieren, auf deren Ausfüllung bisher auch von den Hauptaktoren im s. W. und c. h. noch nicht gedrungen worden ist ( obwohl höhere Mietereinkommen beiden nützen würden).

#### b) Einkommenszuschüsse

Sowohl in der Bundesrepublik wie in Großbritannien gibt es starke Kräfte, die das traditionelle Konzept der Objektsubventionierung, mit dessen Hilfe die Kosten gemindert werden, durch ein Konzept der Individualsubventionierung, mit dessen Hilfe die Einkommen der Mieter erhöht werden, ersetzen wollen<sup>43</sup>. Ein Unterschied besteht lediglich insofern, als das neue Konzept in der BRD nichts am Fortbestehen der Hauptaktoren des s. W. ändern würde, im Gegenteil diesen mehr

Aktionsfreiheit bescheren würde, weshalb sie die Vorschläge auch unterstützen. Das Konzept würde dagegen in GB zum Abbau des c.h. führen, weil die Gemeinden kaum interessiert wären (möglicherweise auch gar nicht dazu ermächtigt würden), als normale Produzenten am Wohnungsmarkt aufzutreten. In GB ist die Tendenz zur Individualsubvention vermutlich auf das Bestreben der Privatwirtschaft nach Zurückgewinnung von Produktionssektoren zurückzuführen<sup>44</sup>. Ihre Folge dürfte sein, daß die Kosten *vermeidenden* Ansätze, die tauschweise oder durch Organisation mit der Subvention verbunden werden können, verlorengehen. Bisher ist das Konzept der Objektsubvention aber noch keineswegs aufgegeben worden. Vielmehr ist es in beiden Ländern zu einer Kumulation beider Systeme gekommen. Es ist bisher noch ungeklärt, welche Funktion die Individualsubvention dabei übernimmt. Es kann sein, daß sie den einkommensschwachen Mietern, die selbst die niedrigsten Mieten im s.W. oder c.h. nicht bezahlen können, zugutekommt. Es kann aber auch sein, daß sie die Fehlallokation der Sozialwohnungen an weniger Bedürftige dadurch korrigiert, daß sie den deshalb nicht versorgten Mietern den Verbleib auf dem Markt freifinanzierter Wohnungen ermöglicht. Es kann schließlich sein, daß sich bei der Individualsubvention genau der Effekt des "creaming the poor" wiederholt, der für die Objektsubvention nachgewiesen wurde.

Im s.W. haben Mieter bei Vorliegen genau umschriebener Voraussetzungen Anspruch auf Wohngeld<sup>45</sup>. Wohngeld wird vom Mieter beantragt und an ihn ausbezahlt. Da dabei eine Selbstbeteiligung des Mieters impliziert ist, gibt es bei entsprechender Bedürftigkeit stattdessen Anspruch auf volle Tragung der Miete im Rahmen der Sozialhilfe<sup>46</sup>. Eine Auswertung des Wohngeldberichts 1975<sup>47</sup> zeigt, daß für das Wohngeld die beiden erstgenannten Hypothesen zusammen zutreffen. Das Wohngeld erreichte die besonders Bedürftigen, jedoch ist der Anteil der dabei betroffenen Sozialwohnungen (46 %) nicht so hoch, daß man von einer Ergänzung der Objektförderung statt von einem Abfangen von Fehlallokation sprechen könnte.

Leider ist nicht bekannt, wie hoch die take-up-Quote ist. Die passive Organisation<sup>48</sup> der Wohngeldbehörde, die auf Anträge des Berechtigten wartet, statt sie anzuregen, führt an sich dazu, daß viele ihren Anspruch nicht geltend machen. Dem steht andererseits das Interesse des Wohnungsunternehmens an Sicherung der Mieteinkünfte entgegen. In der Tat gibt es Aufklärungsaktionen der Unternehmen gegenüber den Mietern, die schon eine Sozialwohnung besitzen (kaum auch gegenüber denen, die noch eine Sozialwohnung suchen). Viele Unternehmen lassen das Wohngeld auch direkt an sich ausbezahlen<sup>49</sup>. – Insgesamt scheint also die Eigendynamik der Wohnungsunternehmen dafür zu sorgen, daß die kostenmindernden Objektsubventionen den relativ höheren Einkommensgruppen zugutekommen, und die einkommenserhöhenden Subjektsubventionen vor allem denjenigen besonders Bedürftigen, die entgegen der statistischen Tendenz dennoch Zugang gefunden haben.

Im c.h. gibt es, ebenfalls unter detailliert geregelten Voraussetzungen, sog. rent rebates. Sie werden vom Mieter beantragt, jedoch direkt an die Gemeinde gezahlt, die zum Ausgleich den Mietzins herabsetzt<sup>50</sup>. Daneben oder alternativ dazu gibt es "supplementary benefits", die der deutschen Sozialhilfe gleichen. Wer von den rent rebates primär profitiert, ist nicht untersucht, wohl aber, wie hoch die take-up-Quote ist. Sie schwankt örtlich zwischen 50 und 70 %. Der Unterschied

zu der sehr viel niedrigeren Quote im freien Mietsektor (0–25 %) <sup>51</sup> zeigt, daß im c. h., ähnlich wie im s. W., die Gemeinden Interesse daran haben und praktizieren, Antragstellung anzuregen. Möglicherweise besteht ein Unterschied darin, daß die Anregung im c. h. unabhängig von Zahlungsschwierigkeiten erfolgt, während im s. W. Situationen ausbleibender Mietzinszahlungen abgewartet werden. Doch läßt sich dies nicht empirisch belegen.

### III. Formale Zusammenhänge

Ich möchte nunmehr die bisher nach inhaltlichen Gliederungsgesichtspunkten getroffenen Aussagen noch einmal – quer gliedernd – unter einen rechts- und organisationstheoretischen Gesichtspunkt bringen: Es soll zusammengefaßt werden, wie sich das „tauschförmige“ und das „organisierende“ Recht zusammensetzen, und was der besondere Effekt dieser Rechtsformen ist.

#### 1. Tauschförmiges Recht

Zum Tausch steht Subventionierung des Wohnungsunternehmens gegen Einhaltung von Regeln hinsichtlich Kostenvermeidung und Kostenreduktion. Dies als Tausch zu bezeichnen, klingt auf den ersten Blick nicht zwingend. Handelt es sich nicht schlicht darum, daß Wohnungsunternehmen ihre Kosten nicht decken könnten, wenn sie für Einkommensschwache erschwingliche Preise nehmen sollten, und daß diese „unrentierlichen Kosten“ eben staatlich übernommen werden, damit die Unternehmen dennoch bauen? <sup>52</sup>

In dieser Betrachtungsweise bleibt unberücksichtigt, daß der Staat nicht bloß zahlt, sondern eine Gegenleistung erwartet. Zu dem Tauschgeschäft gehört auch, daß der Staat auf etwas verzichtet, nämlich darauf, die notwendige Tätigkeit (die Wohnungsversorgung Minderbemittelter) selbst zu übernehmen (wie es in anderen unrentierlichen Sektoren durchaus geschieht); stattdessen überläßt er das Feld der privaten Wirtschaft und macht es „nur“ attraktiv für gewinnsuchende Investition. Im Gegenzug verzichtet die private Wirtschaft auf ihre Zurückhaltung. Überwiegend läßt sie sich sogar auf eine Verpflichtung zum Bauen ein, nicht ohne sich dies freilich noch besonders entgelten zu lassen <sup>53</sup>.

Der Tausch findet sich nicht in jeder einzelnen Vorschrift, für sich betrachtet, sondern ist der gemeinsame Nenner aller einschlägigen Vorschriften zusammen, mit anderen Worten deren zusammenfassende Form und Struktur. „Imperatives“ Recht (z. B. Mietpreisbegrenzung) kann also durchaus – aber eben *nur* Baustein der Tauschform sein.

Das Gegenüber von Leistung und Gegenleistung wird vom einschlägigen Recht selbst arrangiert (wenn auch der Tauschcharakter selbst nicht bewußt ist). Es unterscheidet sich insofern von Tauschgeschäften zwischen Staat und Privaten, die *unterhalb* von an sich imperativ modellierten Rechtsnormen praktiziert werden und deshalb „informell“ genannt werden. Beispiele hierfür sind Folgelastungsverträge in der Bauplanung <sup>54</sup> und Sanierungsabsprachen im Umweltrecht <sup>55</sup>. Ein weiteres Beispiel für vom Gesetz selbst arrangierten Tausch ist dagegen das Abwasserabgabengesetz <sup>56</sup>.

Der Tausch ist nicht schon Realität, sondern zunächst nur rechtlich verfaßte Erwartung. Was wirklich wird, hängt ab von den mitwirkenden Determinanten, von denen hier die strukturellen Vorgaben der Einkommen-Kosten-Differenz und die Eigendynamik der Wohnungsunternehmen in Betracht gezogen worden sind. Nicht eigens mitbehandelt, aber ergänzend zu nennen ist die Eigendynamik des Verhaltens des Verwaltungsstabes, der mit den Unternehmen (kontrollierend und geldzahlend) interagiert.

Welches sind nun die Funktionen des tauschförmigen Rechts?

Charakteristisch für das tauschförmige Recht ist zunächst der weitgehende Ausfall von *Strukturpolitik*. Die Tauschpartner werden weitgehend in dem Kraftfeld belassen, das auf sie einwirkt; es wird an Ergebnissen angesetzt, nicht an Ursachen. Dieser Ausfall bezieht sich zum einen auf die *Kostenseite*: Die Entstehungsgründe der Grundrente, der bauwirtschaftlichen Produktivität, der Zinsentwicklung und der „Commodifizierung“ vormals persönlicher Tätigkeiten werden weniger berührt als es staatlicher Rechtsetzung auch im kapitalistischen Rahmen eigentlich möglich wäre (denn in England reicht das entsprechende Recht tiefer). Der Verzicht bezieht sich zum anderen auf die *Einkommenseite*: Bestenfalls gibt es Umverteilung, jedoch keine Einwirkung auf die Primärverteilung daraufhin, daß die Reproduktionskosten verstärkt im Lohn berücksichtigt werden.

Soweit es andererseits die *mit den Wohnungsherstellung zusammenhängenden Märkte* (Boden-, Bau-, Kapitalmarkt) angeht, spricht manches dafür, daß der tauschweise Verzicht des Staates auf Anordnungsmacht und der Unternehmen auf Gewinnorientierung die eufunktionale Seite sowohl der Steuerungs- wie der Marktdynamik abbaut, statt sie, wie man erhofft, durch Vereinigung beider Dynamiken zu verstärken<sup>57</sup>. Die eufunktionale Seite des Gewinnprinzips, d. h. der Anreiz zur Kostenminimierung, also zur Auswahl der preiswertesten Bau- und Finanzierungsangebote, wird durch das Kostenpreisprinzip geschwächt; die stattdessen eingesetzte administrative Kostenkontrolle ist zu weich gestaltet, um vollen Ersatz zu bieten. Daß sie, statt ihr Steuerungspotential auszuspielen, so weich gestaltet ist, steht in innerem Zusammenhang mit der Tauschform: Das Verhalten des Wohnungsunternehmens auf den dem Wohnungsmarkt vorgelagerten Märkten interessiert nicht, es wird unterstellt, daß sich das Unternehmen dort weiterhin marktkonform verhält. In den Tausch wird nur die „Spitze“ des Verhaltens, die in den Wohnungsmarkt hineinragt, einbezogen.

Soweit es *drittens* den Wohnungsmarkt selbst angeht, ist zu vermuten, daß die dysfunktionale Seite der Marktdynamik entgegen der gesetzgeberischen Erwartung gerade konserviert wird, freilich in neuem Gewande. Dysfunktional für die Versorgung Einkommensschwacher ist das Gewinnmotiv, wenn es dauerhaft zu kostenüberdeckenden Preisen führt.

Durch die Preiskontrolle wird dies nur scheinbar abgebaut. Da das Unternehmen im Kontext der Tauschform auf Subvention und Nachsubventionierung bauen kann, wird es nach Ausnutzung aller Unschärfen und Lücken der Preiskontrolle und nach Ausschöpfung aller erreichbaren Geldtöpfe streben. Die Unternehmensgeschicklichkeit bewährt sich jetzt zum Teil nicht mehr in der Bereitstellung der besten Leistung, sondern in der Handhabung von Kontroll- und Förderungsvorschriften sowie dem Umgang mit dem diese verwaltenden Personal. Das Unternehmensrisiko wird, überspitzt gesagt, zum Interpretations- und Fühlungsrisiko. So kommt es zu mehr oder weniger verdeckter „Mitnahme“ von Subventionen. — Eine

andere Art Konservierung dysfunktionaler Marktdynamik betrifft den Verteilungseffekt des Marktes. Dieser besteht darin, daß der Anbieter am Wohnungsmarkt nur den auf Dauer zahlungsfähigen Nachfrager akzeptiert. Wird die Subvention in das Bauprojekt gesteckt, entsteht so die Gefahr, daß dieses weniger Bedürftigen zur Nutzung überlassen wird und die Subvention also nicht so effektiv wie nötig zur Schließung der Einkommen-Kosten-Differenz eingesetzt wird. Die Tauschform beläßt die Wohnungszuteilung trotz aller Auflagen doch in privater Hand und übernimmt sie nicht in staatliche Regie. Dem Staat bleibt, wenn er dem Prinzip treu bleiben will, nur der Aufbau immer neuer Systeme der Nachsubventionierung zugunsten derjenigen, über die das je vorhergehende System hinweggegangen ist<sup>58</sup>.

Tauschförmiges Recht ist im vorliegenden Zusammenhang eine Interventionsform, die mit den Produzenten der gewünschten Ware ins Geschäft kommt. Eine ganz andere Interventionsform wäre eine reine *Bezuschussung der Einkommen* der Konsumenten der Ware. Würde sie verwirklicht, wären auch die Reste von Bindung der Produzenten, die die Tauschform enthält, nicht mehr möglich. Das gilt gleichermaßen für organisierendes Recht.

Zur Sprache kam die einkommenserhöhende Intervention nur, soweit sie die auf der Kostenseite ansetzende (tauschförmige) Intervention ergänzt. Hier ergab sich unter rechts- und organisationstheoretischem Aspekt, daß die Unternehmen für die Inanspruchnahme der Hilfen zumindest insoweit sorgen, als die Sicherheit ihrer Mieteinkünfte gefährdet ist.

## 2. *Organisierendes Recht*

Während bei der Tauschform die Dienstleistungen (Bauträgerschaft und Vermietung) durch private Akteure erbracht werden, stehen sie hier in staatlicher Regie. Damit sind zwar einige Probleme der Tauschform gelöst, doch treten andere an deren Stelle. Sie hängen vorwiegend mit der Existenz und dem Zueinander von zwei Institutionsebenen, den Gemeinden und dem Zentralstaat, zusammen. Man könnte auch hier von einem (staatsinternen) Tausch sprechen, bei dem die lokale Ebene sich für staatliche Subventionen an bestimmte Regeln binden läßt. Doch ist diese Charakterisierung nicht ganz angemessen. Denn die Gemeinden könnten, anders als die privaten Wohnungsunternehmen, auch ohne staatliche Subvention Wohnungen für Sozialzwecke bauen, wenn sie stärker auf die lokalen Steuerquellen zurückgriffen und eine andere Verteilung der staatlichen Steuerquellen erstrebten. Die Bindung hinsichtlich des Kosten- und Preisverhaltens ist ebenfalls nicht etwas, was sie ohne Subvention nicht auch zumindest anstreben würden. Die Gemeinden verzichten also nicht auf etwas, sie bringen in den „Tausch“ wenig ein. Deshalb ist es angemessener, von staatlicher Hilfestellung für lokale Dienstleistungen zu sprechen, wobei die Hilfestellung mit Verhaltensauflagen verbunden wird, die vermeiden soll, daß die Hilfe in lokaler Ineffizienz versickert. Das Recht, das dieses „setting“ arrangiert, soll organisierendes Recht genannt werden, weil es Organisationsprobleme innerhalb des Staatsapparates lösen will, Probleme, die disponibler sind als etwa der Eingriff in Eigentumsrechte privater Wohnungsunternehmen.

Wie oben gilt auch hier, daß die Organisierung des c. h. sich nicht in jeder einzelnen Vorschrift findet, sondern der gemeinsame Nenner aller einschlägigen Vorschriften zusammen ist. Ebenso gilt, daß die rechtlich erwartete Organisation nicht mit dem tatsächlichen Ergebnis übereinstimmen muß, daß dieses vielmehr von der Eigendynamik der Gemeinden und den strukturellen Vorgaben der Einkommen-Kosten-Differenz abhängt.

Welches sind nun die Funktionen des organisierenden Rechts? Unter dem Gesichtspunkt der *Strukturpolitik* greift das organisierende Recht über die staatsinternen Organisationsprobleme hinaus in die ökonomische Struktur der Privatwirtschaft ein (ohne sich aber von dieser etwa ganz freimachen zu können): Die Grundentscheidung, überhaupt in großem Umfang kommunalen Wohnungsbau zuzulassen und zu fördern, macht es möglich, daß manche der strukturellen Kostendeterminanten der privat erstellten Wohnungsversorgung nicht mehr voll greifen.

Im übrigen, soweit es das Verhalten der Gemeinden auf dem *Wohnungsmarkt* und den diesem *vorgelagerten Märkten* angeht, stehen dagegen die „bloß“ organisatorischen Probleme im Vordergrund. Das organisierende Recht muß mit zweierlei Eigendynamik der Gemeinden so umgehen, daß diese die Erbringung kostenvermeidender und kostenreduzierender Funktion nicht beeinträchtigt. Die Eigendynamik besteht einerseits aus der bürokratischen Organisation der lokalen Wohnungsverwaltungen (die immerhin bis zu 210000 Wohnungen zu betreuen haben). Sie neigt zu geringer Wendigkeit beim Ausnutzen von Preisvorteilen im Prozeß der Bauherstellung und zu schematischer Handhabung der Wohnungszuteilung. Andererseits sind lokalpolitische Kontrollen wirksam, vermutlich um so stärker, je kleiner die Gemeinde, und somit im historischen Verlauf in Folge der Verwaltungsreform um so schwächer. Die lokalen Interessen korrespondieren z. T. der geringen Preisbewußtheit der Bürokratien, und zwar, soweit sich lokale Bauunternehmer, Makler, Zulieferer usw. durchsetzen; sie werden aber konterkariert von den Interessen der Grundeigentümer an effizienter Nutzung des Grundsteueraufkommens. Man wird sich auf der Linie der gemeinsamen Forderung nach mehr staatlicher Subvention treffen. Im Bereich der Wohnungszuteilung können lokalpolitische Kontrollen im Unterschied zum Modell des tauschförmigen Rechts dem bürokratischen Schematismus immerhin inhaltliche Ziele vorgeben. Doch richten sich diese am Wählerpotential aus und werden deshalb nicht besonders bereitwillig Problemgruppen und besonders Bedürftige den Stützen der lokalen Gemeinschaft vorziehen.

Dem auf diese Dysfunktionen der gemeindlichen Organisation gerichteten *Recht* stehen zwei mögliche Wege offen: Es kann sich darauf beschränken, die selbstverwaltete Aktivität der lokalen Ebene mit Kompetenzen auszustatten und zur eigenen Konfliktaustragung zu zwingen (etwa dadurch, daß c. h. aus Grundsteuern bezuschußt werden darf und muß), Startvorteile und -nachteile auszugleichen (etwa durch Verpflichtung des Staates zur Subventionierung), ihr einen wenig beschränkenden Verhaltensrahmen abzustecken (etwa durch Regelung von Entscheidungsverfahren, durch Preiskonzepte wie das der reasonable rent, durch Bindung der Wohnungszuteilung an die verwaltungsrechtlichen Prinzipien der Ermessenskontrolle, durch Bindung der Instandhaltungsverpflichtung an Regeln des common law) und sie im Grundsatz, aber nicht im Detail zur Entfaltung zu verpflichten (etwa durch den gesetzlich verankerten Programmsatz, c. h. zu bauen).

Oder es kann intensiv eingreifen, indem es detaillierte Verhaltensvorschriften aufstellt und zu deren Einhaltung Kontrollen einsetzt, die lokale Verwaltungsorganisation gestaltet oder auch vormals lokale Funktionen dem Zentralstaat überträgt.

In England wird zunehmend der zweite Weg beschritten. Eine *Funktionsübertragung* stellt die Einrichtung des Public Works Loan Board dar, der durch unvermittelten Kapitalmarktzugang Zinsvorteile erwirken kann. Ein Eingriff in die *Verwaltungsorganisation* ist die Vorschrift, daß Ausgaben und Einnahmen für bzw. von c. h. in einem pool, dem Housing Revenue Account, zusammenzufassen sind. Dadurch wird ein zeitbezogener Mietpreisausgleich erzielt und eine wohnwertorientierte Mietpreisbildung ermöglicht. Ein anderer Eingriff war die Einführung des fair rent-Konzepts. Dieses überwies die Preisbestimmung aus kommunaler Verfügung in die Zuständigkeit gerichtähnlicher Tribunale<sup>59</sup>. *Detaillierte Verhaltensvorschriften* sind das nächstliegende und verbreitetste Instrument. Sie finden sich im Housing Cost Yardstick, Parker Morris Standard, den Rent Rebate Schemes und dem Housing (Home less Persons) Act 1977. Die mit diesen verbundene Überwachung durch staatliche Verwaltung ist meist an die Subventionsvergabe angehängt.

Obwohl weitgehende Regelungsversuche teils auch einmal zurückgenommen worden sind (so z. B. die Einführung und Wiederaufgabe des fair rent-Konzepts), geht die Tendenz zur zentralstaatlichen Intervention. Geplant sind spezielle Regelungen der Kündigung, der Wohnungszuteilung und der Instandhaltungspflichten, daneben, allerdings ohne große Erfolgsaussicht, die Einrichtung eines gemeinsamen Haushaltes für c. h. auf nationaler Ebene.

Fragt man nach den spezifischen Wirkungen dieser Instrumente, so wird man neben der o.g. Eigendynamik der lokalen Ebene zunehmend auch die Eigendynamik zentralstaatlicher Bürokratie in Rechnung stellen müssen, was oben aus Vereinfachungsgründen nicht geschah, hier aber nachzutragen ist. Problemlos sind insofern Regeln wie die Vorschrift über den Housing Revenue Account, die ohne zentrale Verwaltung umgesetzt werden. Soweit staatliche Verwaltung ins Spiel kommt und auf lokale Verwaltung trifft, verdoppelt sie nicht einfach, wie man annehmen könnte, die Bürokratieeffekte der lokalen Ebene; denn sie hat andere inhaltliche Zielvorgaben umzusetzen.

Vor allem beim Pokern um staatliche Subventionen und um die Anerkennung von Baupreiskalkulationen im Hinblick auf den Housing Cost Yardstick wird die lokale Ebene ähnliche Strategien verfolgen wie in der Bundesrepublik die Wohnungsunternehmen gegenüber der Bewilligungsstelle, freilich nicht wie dort aus Gewinnsicherungsmotiven, sondern im Hinblick auf das lokale Wählerpotential. Wer sich durchsetzt, ist empirisch aber kaum zu messen. Im Verhältnis zu den lokalpolitischen Kontrollen bedeutet die Einschaltung staatlicher Verwaltung eine teilweise Ersetzung von demokratischer durch hierarchisch-bürokratische Kontrolle, also eine teilweise Entmündigung des lokalen Interessenausgleichs. Überschreitet die Intervention einen – schwer abstrakt bestimmbar – Punkt, so kann sich freilich die lokale Ebene wehren und die Intervention unwirksam machen. Das war der Fall, als das fair rent-Konzept des Housing Act 1972 zu Zahlungsverweigerungen von Mietern und schließlich zur Rücknahme durch den Housing Act 1975 führte.

## Anmerkungen

- 1 Im folgenden übersetzt als „Gemeinden“. Genauer handelt es sich nicht um die einzelnen Gemeinden, sondern um die untere Verwaltungseinheit (District Council), die mehrere Gemeinden umfassen kann.
- 2 Wohnungspolitisch interessierte Leser möchte ich auf einen parallel erscheinenden Artikel im Leviathan 4/80 verweisen, der die inhaltliche Seite ausführlicher darstellt. Beide Untersuchungen fußen auf Recherchen, die von der Volkswagenwerk-Stiftung finanziell gefördert worden sind. Vergl. weiterhin auch G. Winter, Housing in West Germany: Legal Instruments and Economic Structures, in: M. Partington/J. Jowell (ed.) Welfare Law and Policy, London 1979. Es ist schade, daß sich an inhaltlichen Politiken Interessierte meist wenig um Rechts- und Organisationstheorie, an letzterem Interessierte meist wenig um inhaltliche Politiken kümmern.
- 3 Ich betrachte hier nur den finanziellen Aspekt der Wohnungsversorgung. Der qualitative Aspekt müßte eigentlich zusätzlich behandelt werden. Doch scheint mir die Beschränkung – wenn sie nun einmal aus Platzgründen geboten ist – legitimerweise den finanziellen Aspekt hervorzuheben, weil von ihm viele qualitative Probleme abhängen. Wer Geld hat, kann sich Qualität beschaffen, wer es nicht hat, wird qualitativ schlecht versorgt.
- 4 Dabei ist nicht unterstellt, daß jeder Grundeigentümer für sich den *vollen* Wert geschenkt erhält und verkaufen kann. Er bezahlt dafür, wenn er kauft, kassiert aber für den danach eintretenden Wertzuwachs. Das Geschenk wird also sukzessive auf die Eigentümer als Gruppe verstreut.
- 5 Ein Beispiel: In einer größeren Wirtschaftseinheit eines Bremer Wohnungsunternehmens fallen DM 6 Mio jährlich für Gartenarbeiten an, die als Betriebskosten erscheinen.
- 6 Die zugleich eintretende Bodenwertsteigerung ist nur bei Eigentümern, nicht bei Mietern eine Kompensation. Bei Eigentümern, die ihr Grundstück selbst bewohnen, bedeutet die Wertsteigerung im übrigen nur einen Zuwachs im Vermögen, nicht in der Liquidität.
- 7 Gewinnerzielung heißt nicht notwendig Erzielung von hohen Ausschüttungen an die Kapitalgeber. Bei gemeinnützigen Unternehmen fließt der Gewinn in Rücklagen, Beteiligungen und Neuinvestition und trägt so zum Wachstum bei.
- 8 Zur Vergleichbarkeit privater und öffentlicher Bürokratien s. H. Bosetzki, Bürokratische Organisationsformen in Behörden und Industrieverwaltungen, in: R. Mayntz (Hrsg.) Bürokratische Organisation, Köln 1968, S. 179–188, bes. 182–184.
- 9 Vgl. St. Macaulay, Non-contractual relations in business: a preliminary study, in: Friedman, Macaulay, Law and the Behavioral Science, 1969, S. 145 ff.
- 10 Vgl. schon O. H. v. d. Gablentz, Industriebürokratie, in: Schmollers Jahrbuch 1926, S. 43–76. Aus neuerer Literatur R. J. Mosen, A. Downs, A Theory of Large Managerial Firms, in: P. Le Breton (ed.), Comparative Administrative Theory, Seattle 1968, S. 45–48.
11. Mosen/Downs, a. a. O. S. 38 u. 50.
- 12 Vgl. das Referat verschiedener historischer Studien zur Überlebenskraft von Bürokratien bei H. Jacobi, Die Bürokratisierung der Welt, Neuwied 1969, S. 246–252. Aus organisationsoziologischer Sicht s. H. Bosetzki, a.a.O.; P. M. Blau, Orientation toward clients in a public welfare agency, in: E. Katz, B. Danet (ed.) Bureaucracy and the Public, New York 1973, S. 232.
- 13 S. Clarke, N. Ginsburg, The Political Economy of Housing, in: Political Economy and the Housing Question, CSE 1975, S. 3–33. Bis 1949 galten auch – als gesetzlich festgeschriebene – Zielgruppen die „working classes“. Vgl. DoE, Council Housing. Purposes, Procedures and Priorities (sog. Cullingworth Report), London (HMSO) 1969, S. 18.
- 14 S. dazu P. Kershaw, Democracy and the Management of Local Authorities, in: R. Darke, R. Walker, Local Government and the Public, London (L. Hill) 1977, S. 37–48.
- 15 Wie es z. B. von immer weiteren Schritten der Mitbestimmungsgesetzgebung für Arbeitnehmer befürchtet wird. Langfristig gesehen, handelt es sich möglicherweise um einen Vorgang, der im 19. Jahrhundert „Entwährung“ genannt wurde. Vgl. G. Winter (Hrsg.), Sozialisierung von Unternehmen, Frankfurt (EVA) 1976, S. 20 f.
- 16 Vgl. z.B. F. A. Hayek, Law, Legislation and Liberty, London 1973, vol. I, S. 37–39 („spontaneous order“); dagegen F. Neumann, Demokratischer und autoritärer Staat, Augs. Frankfurt 1967, S. 171–174

- 17 Eine Bemerkung zur Anlage rechtssoziologischer Studien: Man kann Rechtsformen und ihre Wirkungen aus drei Blickwinkeln untersuchen. Den einen Blickwinkel, den man *input-orientiert* nennen kann, nimmt ein, wer das Recht *benutzen* will. Ganz vorherrschend ist hier heutzutage – typisch für den interventionistischen Staat und die auf Politikberatung eingeschworene Sozialwissenschaft – die Sicht des Staates, seltener die von Interessenten. Der input-orientierte Blickwinkel des Staates ist zugleich meist stark auf Recht zentriert. Denn die hauptsächliche Äußerungsform des Staates, wenn ein Lebensbereich *auf Dauer* gestaltet werden soll, ist immer noch das Recht; dies selbst dann, wenn das Recht die Gestaltung nicht (wie es im Privatrecht der Fall ist) erschöpft, sondern durch einzelne Verwaltungsakte, Geldzahlungen, Dienstleistungen o.ä. erst noch umgesetzt werden muß. Nichtrechtliche Einflüsse auf den angestrebten Zustand erscheinen in diesem Konzept als Randbedingungen und intervenierende Variablen.
- Der zweite Blickwinkel, den man *output-orientiert* nennen kann, ist derjenige des Verwaltungsstabes und der justizbezogenen Positionen. Diesen gegenüber ist das Recht Verhaltensrestriktion, und zwar je nach Sachbereich eine solche mit größerer oder geringerer Tragweite im Vergleich zu anderen Restriktionen.
- Der dritte Blickwinkel, den man *outcome-orientiert* nennen kann, ist an der Erklärung von Problemfeldern interessiert. Für ihn ist Recht eine unter vielen Determinanten. Sozialwissenschaftler neigen hier zur Unterschätzung oder gar Ignorierung des Rechts. Dabei wird übersehen, daß das als mitdeterminierend anzusehende Recht sich nicht auf dasjenige beschränkt, welches die unmittelbar an die Beteiligten gerichteten Erwartungen enthält, sondern auch (und sogar primär) das Recht umfaßt, welches als „faktisch“ angesehene Faktoren (z.B. Leistungen der Unternehmen, Geldzahlungen des Verwaltungsstabes) arrangiert, also eher mittelbar einwirkt.
- Dieser dritten Blickwinkel ist der der vorliegenden Studie. Es wird von dem Problemfeld Einkommen-Kosten-Lücke auf Determinanten der Entstehung und Schließung dieser Lücke zurückgefragt. Der Ansatz ist dabei insofern rechtszentriert, als er sich besonders für die Wirkungen des *Rechts* interessiert, und zwar des Rechts, das die „faktischen“ Einflußgrößen arrangiert. Das heißt nicht notwendig, daß so die Bedeutung des Rechts als Determinante des Problemfeldes überschätzt wird; im Gegenteil geht es gerade darum, die Wirkungsgrenzen des Rechts auszumachen.
- Der hier verfolgte Ansatz unterstellt auch nicht, daß der Rechtsetzer mit dem untersuchten Recht auf das untersuchte Problemfeld *gezielt* hat, m.a.W. daß die Parlamente in England und der BRD das Recht des council housing bzw. des sozialen Wohnungsbaus bewußt zur Überbrückung der Einkommen-Kosten-Lücke haben einsetzen wollen. Der Ansatz fragt nicht nach der Verwirklichung subjektiver Ziele, sondern nach objektiven Konsequenzen. (Zwar *bewerte* ich es implizit als negativ, wenn das eingesetzte Recht die Einkommen-Kosten-Lücke nicht stärker schließt als es ihm möglich wäre, doch ist das im Rahmen einer Analyse objektiver Konsequenzen nebensächlich.)
- 18 §§ 4 u. 6 II. Berechnungsverordnung (II. BV); § 16 Wohnungsbindungsgesetz.  
 19 Housing Policy. A Consultative Document. HMSO 1977 S. 86.  
 20 Vgl. § 6 II. BV.  
 21 Brede, Kohaupt, Kujath, Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung, Frankfurt 1975, S. 45.  
 22 So "Local Government Finance" (Layfield Report), HMSO 1976, App. 2, S. 403.  
 23 Housing Rents and Subsidies Act 1975.  
 24 Novak, Das „gemeinnützige Unternehmen“ als Instrument der Wohnungspolitik, Berlin 1973, S. 194.  
 25 § 7 II. BV.  
 26 Enthalten in den Wohnungsbauförderungsrichtlinien der Länder.  
 27 Department of the Environment (DoE), Circular 24/78 v. 23. 3. 1978.  
 28 §§ 535, 537 BGB; Housing Act 1961 sec. 32, 33; D. Hoath, Council Housing, London 1978, S. 78.  
 29 R. Bailey, The Squatters, Middlesex (Penguin) 1973, S. 44 u. 107.  
 30 Einen schwachen Ansatzpunkt enthält § 104 II. Wohnungsbaugesetz.  
 31 § 19 II. BV.  
 32 § 23a II. BV.  
 33 DoE, Manual on Local Authority Housing Subsidies and Accounting, HMSO 1975, S. 80 f.  
 34 N. P. Hepworth, The Finance of Local Government, 5. Aufl. London 1979, S. 145–148.

- 35 Auf den ersten Blick könnte man meinen, es sei doch effizienter, viele Haushalte mit geringer Einkommen-Kosten-Differenz als wenige mit hoher Differenz zu fördern, weil die vielen dann billige Wohnungen für die besonders Bedürftigen freimachten. In der Tat behauptet dies die „Theorie der Sickereffekte“ für die Wohneigentumsförderung. Im Rahmen des Mietwohnungsbaus stimmt die Theorie aber schon deshalb nicht, weil bei der Kapitalsubvention die öffentlichen Mittel in einer bestimmten Anzahl von Wohnungen verbaut sind. Diese Anzahl bleibt gleich, ohne Rücksicht darauf, ob Betuchte oder Arme einziehen. Anders ist es bei der Ertragssubvention. Hier wäre mit der grundsätzlichen Kritik an der Sickereffekt-Theorie zu entgegnen, die hier jedoch nicht ausgebreitet werden kann.
- 36 § 4 Wohnungsbindungsgesetz.
- 37 An der Universität Bremen wird derzeit eine entsprechende empirische Untersuchung durchgeführt.
- 38 Housing Services Advisory Group, Allocation of Council Housing, HMSO 1979.
- 39 J. Lambert, C. Paris, B. Blackaby, Housing Policy and the State. Allocation, Access and Control. London 1978, S. 36–62, bes. S. 51.
- 40 Genauere Daten in Housing Policy, Technical Vol. I, HMSO 1977, S. 82 f.
- 41 Auch zu dieser Frage wird z.Zt. an der Universität Bremen ein Forschungsprojekt durchgeführt.
- 42 Vgl. § 7 b Einkommenssteuergesetz. Finance Act 1974.
- 43 Vgl. H. K. Schneider, R. Kornemann, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, Bonn 1977.
- 44 M. Harloe, Le logement de l'Etat: récents développements au Royaume-Uni, Rev. int. Sc. soc., vol XXX (1978), S. 626 spricht von „recapitalisation“.
- 45 Wohngeldgesetz i.d.F. v. 29.8.1977, BGBl. I 1685.
- 46 § 12 Bundessozialhilfegesetz v. 13.2.1976, BGBl. I 289.
- 47 Wohngeld- und Mietenbericht 1975, BT-Drucksache 7/4460.
- 48 Vgl. Grauhan/Leibfried, Die Sozialverwaltung zwischen politischer Herrschaft und politischer Produktion, in: Zeitschrift für Sozialreform 1977, S. 65–78.
- 49 S. § 28 Wohngeldgesetz.
- 50 Housing Finance Act 1972, sec. 18 u. 19. Dazu DoE Circular 47/72. Im freien Sektor heißen die Hilfen rent allowances und werden den Mietern unmittelbar ausgezahlt.
- 51 Elks, How rent rebates fail to protect tenants, Roof 1/76, 12–14. Im freien Mietsektor ist die Quote sehr viel geringer (0-25%).
- 52 Diese Sichtweise ist unter Wohnungswirtschaftlern üblich. Vgl. H. Jaschinski, Die Finanzierung des Wohnungsbaus im Wandel der Zeit, in: H. K. Schneider (Hrsg.) Wohnungsbaufinanzierung. Köln-Braunsfeld 1964, S. 18 f.
- 53 Gemeint sind die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, die sich „satzungsgemäß und tatsächlich mit dem Bau von Kleinwohnungen im eigenen Namen befassen“ müssen (§ 6 WGG), und dafür sowie für weitere Bindungen von der Einkommensteuer befreit sind.
- 54 Vgl. R. Stütze, Verträge und Abgaben zur Deckung kommunaler Folgekosten der Wohnsiedlungstätigkeit, Diss. Göttingen 1974; J. Jowell, The Limits of Law in Urban Planning, in: Current Legal Problems 30 (1977) S. 64 ff.
- 55 Vgl. G. Winter, Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht, Berlin 1975, S. 35 f.; E. Bohne, Informales Handeln im Gesetzesvollzug, in diesem Band.
- 56 Dazu G. Winter, KJ 1978, S. 261 ff.
- 57 Vgl. zum folgenden Konzept und den aufgestellten Hypothesen näher G. Winter, a.a.O. S. 257 f.
- 58 Zu weiteren vermuteten Effekten der Tauschform, die über den hier gewählten Bezugspunkt der Einkommen-Kosten-Lücke hinausgehen, vgl. G. Winter, a.a.O. S. 258–261.
- 59 Dazu M. Partington, Landlord and Tenant, London 1975, S. 173 ff.