

# IRRWEGE ZUM BEZAHLBAREN WOHNRAUM

## Zwischen der Mietpreisfalle und Kaufpreisinflation

Von Prof. em. Dr. Dr. h. c. Hans-Hermann Francke



Nachdem in den vergangenen Jahren die Miet- und Kaufpreise für Wohnimmobilien in Deutschland teilweise erheblich gestiegen sind, wurde die Herstellung von bezahlbarem Wohnraum als eine vordringliche Aufgabe der

Politik bezeichnet. In der Folge kam es dann zu heftigen Auseinandersetzungen in der politischen und medialen Öffentlichkeit, wie insbesondere eine Senkung der Mietpreise erreicht werden könne.

Dabei wurden teilweise ordnungspolitisch absurde Vorschläge gemacht, wie z.B. die Enteignungen von gewerblichen Wohnungsvermietern und umfassenden Mietpreisstops. Dass dadurch die notwendigen privaten Investitionen in den Wohnimmobilienbestand verhindert werden, wurde von den politischen Verantwortlichen ignoriert. Stattdessen wurde gefordert, in großem Umfang neue Sozialwohnungen zu errichten. Außerdem schlug eine Baulandkommission vor, private Eigentümer von Grundstücken zum Bauen oder Verkauf zu zwingen und Vorkaufsrechte der Kommunen zu stärken. Dem privaten Markt wurde die Fähigkeit abgesprochen, die sogenannte „neue Wohnungsnot“ in Deutschland zu verringern

Auf diese politischen Irrwege ist man geraten, weil die Merkmale und Mechanismen funktionsfähiger Immobilienmärkte aufgrund von Unkenntnis oder politischem Opportunismus grob missachtet wurden. Dabei sind Marktungleichgewichte durch Fehlentscheidungen und unglückliche externe Rahmenbedingungen eher verstärkt als beseitigt worden. Weil man die Grenzen und realistischen Möglichkeiten zur Herstellung von bezahlbarem Wohnraum nicht erkannte oder nicht akzeptieren wollte, versäumte man zugleich, zukunftgerechte Strukturen der Wohnungsmärkte zu schaffen.

## MERKMALE & MECHANISMEN FUNKTIONSFÄHIGER IMMOBILIENMÄRKTE

Das theoretische Standardmodell für die relative Entwicklung von Miet- und Kaufpreisen auf Wohnimmobilienmärkten ist das sogenannte „user cost“-Modell. Es postuliert, dass Miet- und Kaufpreise sich in längerer zeitlicher Frist aneinander angleichen; denn unabhängig davon, ob die Immobilie gekauft oder gemietet wird, der erworbene Nutzen ist gleichermaßen das Gut „Wohnen“. Miet- und Kaufpreise werden dabei nach der

Methode der „discounted-cash-flows“ durch Abzinsung der jeweils erwarteten Nettoszahlungs- und Nutzenströmen errechnet und miteinander verglichen.

Der Anpassungsprozess zum Gleichgewicht zwischen Markt- und Kaufpreis erfolgt so, dass die Nachfrage nach Wohnimmobilien sich primär auf das jeweils preisgünstigere Angebot – im Sinne von Miet- oder Kaufobjekten – richtet. Dadurch steigt aber dessen Preis so weit und so lange, bis er der Alternative entspricht. Liegt z. B. die Situation vor, dass die Kaufpreise die Mietpreise übertreffen, werden mehr Mietmöglichkeiten nachgefragt. Dadurch steigen die Mietpreise, bis sie den Kaufpreisen gleichen. Bei umgekehrter Ausgangssituation, also höheren Mietpreisen, erfolgt im Anpassungsprozess der Anstieg der Kaufpreise bis zum neuen Gleichgewicht mit den Mietpreisen.

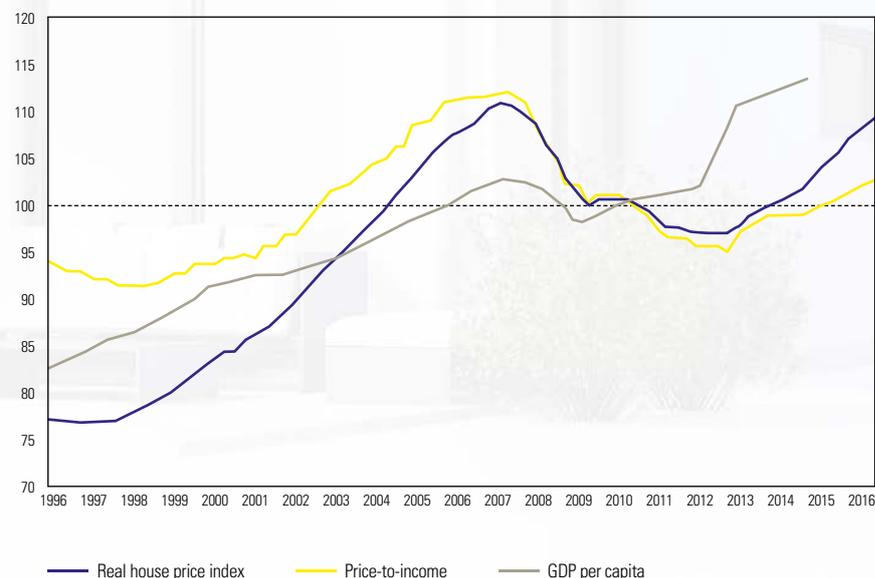
Das Tempo dieser Veränderung hängt vom Zusammenwirken zahlreicher Bestimmungsfaktoren ab. Neben der Mobilität der Nachfrager sind die Intensität der konjunkturellen Veränderungsprozesse und die Wachstums-

kräfte von großer Bedeutung. Beide wirken über die zinsadjustierten Erschwinglichkeitsziffern, also die verfügbaren Einkommen im Verhältnis zum relevanten Immobilienmiet- und Kaufpreinsniveau, auf die Dynamik. Die Herstellung von Gleichgewichten bedeutet dann, dass auch die Wohnraumversorgung den vorhandenen Zahlungsbereitschaften bzw. Möglichkeiten der Nachfrage nach dem Gut „Wohnen“ entspricht. Weltweit gibt es für dieses „user cost“-Modell eine relativ gute empirische Evidenz, solange funktionsfähige Immobilienmärkte vorhanden sind.

Die Grafik zeigt den engen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Hauspreise und dem Erschwinglichkeitsindex. Dabei läuft das BIP-Wachstum beiden Kennziffern mit ca. 1-2 Jahre voraus. Ab 2010 beschleunigt sich das BIP-Wachstum. Der Lead beträgt nun 2-3 Jahre, d. h., Hauspreise und Erschwinglichkeit folgen dem BIP-Wachstum mit längerer Verzögerung. Die Immobilienkonjunktur verliert dadurch den unmittelbaren Anschluss an die BIP-Dynamik. Dabei steigen die Preise immer schneller als die Verbesserung der Erschwinglichkeit.

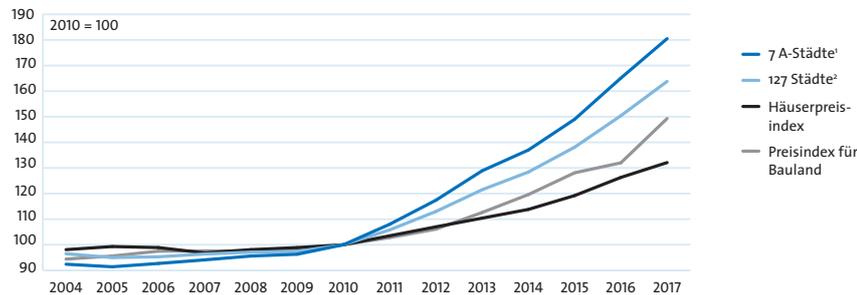
### Entwicklung der Hauspreise im OECD-Durchschnitt im Vergleich zur Erschwinglichkeit und BIP-Wachstum (1996 – 2016)

Quelle: OECD Analytical House Price Database 2018



## Preisentwicklung für Wohnimmobilien in Deutschland (2004 – 2017)

Quelle: Zentraler Immobilienausschuss (ZIA), Frühjahrsgutachten 2019, S. 57



<sup>1</sup> Eigentumswohnungen und Reihenhäuser in Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, München und Stuttgart

<sup>2</sup> Eigentumswohnungen und Reihenhäuser in den 127 größten Städten Deutschlands

Quelle: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt

## URSACHEN DES ANSTIEGS DER MIET- UND KAUFPREISE IN DEUTSCHLAND

Auch für Deutschland markiert 2010 einen wichtigen Wendepunkt für den Zusammenhang von BIP-Wachstum und der Entwicklung der Hauspreise sowie Erschwinglichkeitskennziffern drei Jahre später (also 2013). Das BIP-Wachstum steigt kräftig wie in den anderen OECD-Ländern auch, und die Zunahme der Hauspreise übertrifft die der Erschwinglichkeitskennziffern. Dafür sind vor allem drei externe Schocks ursächlich: erstens die extreme expansive Geldpolitik der EZB, zweitens eine verstärkte Binnenwanderung in sogenannte „Schwarmstädte“ sowie drittens die sich aufbauende Welle Flüchtender, die 2015 ihren Höhepunkt erreicht.

Insbesondere in den sogenannten 7A-Städten (Regionalzentren und Universitätsstädte) kommt es zu einer erheblichen Zunahme der Kaufpreise sowie – etwas später und in geringerem Umfang – der Mietpreise für Wohnimmobilien (Vgl. Siedenbiedel, Ch. Mieten hinken den Immobilienpreisen hinterher, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 18.04.2019, S. 27). Für Deutschland ist diese Situation vor allem deshalb ungewohnt, weil es bis dahin auch im internationalen Vergleich eine weitgehend gute und preiswerte Versorgung mit Wohnimmobilien aufweist. Das gilt zwar immer noch, denn

im Durchschnitt beträgt die Erschwinglichkeitskennziffer 26% (2018) des verfügbaren Einkommens. Aber in den 7A-Städten (z.B. München) beträgt sie ca. 36%, so dass hier eine neue „Wohnungsnot“ empfunden wird.

Die extrem expansive Geldpolitik der EZB war die geldpolitische Reaktion auf die weltweite Immobilien- und Finanzmarktkrise, die sich – ausgehend von den USA (2006) – ausbreitete und die Existenz des Eurosystems gefährdete. Allerdings blieben die Stabilisierungserfolge der Leitzinssenkungen lange unbefriedigend. Doch als der EZB-Präsident Mario Draghi in einer programmatischen Rede 2012 in London verkündete, alles nötige zu tun, um das Eurosystem zu retten („Whatever it takes!“), begannen die umfänglichen Offenmarktkäufe der Zentralbank die gewünschte Wirkung zu entfalten. Davon betroffen waren zunächst vor allem die Vermögensmärkte, also Anleihen, Aktien und Immobilien. Deren Preise stiegen immer schneller. Gleichzeitig sanken die Kreditzinsen und die umlaufende Zentralbankgeldmenge wuchs kräftig. Die Zunahme der Beschäftigung und Einkommen erfolgte langsamer, so dass die Verbesserung der Erschwinglichkeit hinter dem Anstieg der Hauspreise zurückblieb.

Die verstärkte Binnenwanderung, insbesondere junger Menschen, in attraktive „Schwarmstädte“ führte dort zu Wohnungs-

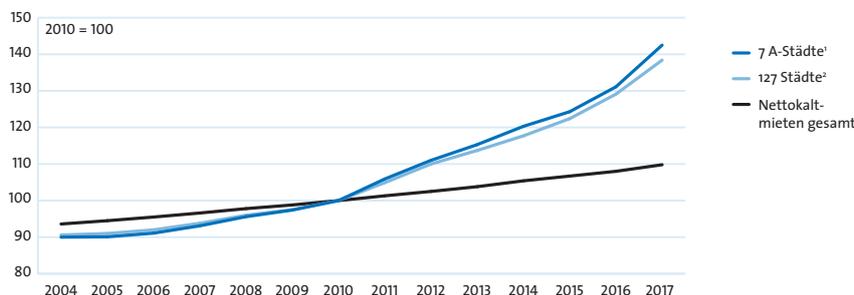
verknappungen. Diese wurden auch deshalb intensiver, weil sie mit einer wachsenden sogenannten „Versingelung“, also der Bildung von Einpersonenhaushalten, einherging. Diese fragen pro Kopf mehr Wohnraum nach, verfügen aber oft nur über geringe Einkommen, z.B. weil sie sich noch in Ausbildungsverhältnissen befinden oder Studiengänge absolvieren. So wurde der Mangel an Wohnraum für diese Gruppe von Nachfragern besonders fühlbar.

Schließlich war die ansteigende Welle von Flüchtenden aus dem von Krieg, Übervölkerung und Armut betroffenen Krisenregionen des Nahen Ostens und Afrikas zusätzlich ursächlich für den fehlenden Wohnraum in den Städten Deutschlands. Auch wenn diese häufig Asylsuchenden anfänglich in Sammelunterkünften untergebracht werden, tragen sie durch das Bemühen, einen Teil von ihnen gesellschaftlich zu integrieren, zur Übernachfrage auf den städtischen Wohnimmobilienmärkten bei. Der Höhepunkt des Zustroms von Asylsuchenden war 2015 durch die zeitweise völlig offenen Grenzen Deutschlands begründet. Aber auch zurzeit (also 2019) beträgt die Anzahl derartiger Zuwanderer noch etwa 200 000 pro Jahr, also die Einwohnerzahl einer mittleren deutschen Großstadt.



## Mietpreisentwicklung für Wohnraum in Deutschland (2004 – 2017)

Quelle: ZIA, Frühjahrsgutachten 2019, S. 56



1 Neuvermietungen in Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, München und Stuttgart

2 Neuvermietungen in den 127 größten Städten Deutschlands

Quelle: Deutsche Bundesbank

## UNGÜNSTIGE RAHMENBEDINGUNGEN UND VERFEHLTE MARKTEINGRIFFE

Der kräftige Anstieg der Nachfrage nach Wohnimmobilien wirkte sich auch deshalb schnell preistreibend aus, weil die Märkte in den Jahren vor 2013 durch kräftige Steuererhöhungen und die Zunahme administrierter Preise der Wohnnebenkosten stark belastet waren. Insbesondere die Grunderwerbssteuer war durch eine unzureichende Berücksichtigung im horizontalen Finanzausgleich seit der Föderalismusreform des Jahres 2006 auf das doppelte Aufkommen angestiegen (2018: ca. 14 Mrd. €), weil die meisten Bundesländer (ausgenommen Bayern und Sachsen) insgesamt 27 Steuersatzerhöhungen verfügten (Vgl. Francke, H.-H., Ärgernis Grunderwerbssteuer, in: Input 2019). Ebenso wurde, häufig von ärmeren Kommunen, die Belastung mit Grundsteuern durch Erhöhungen der Hebesätze drastisch erhöht, obwohl eine Reform der Grundsteuer vom Bundesverfassungsgericht seit langem angemahnt war. Die Bautätigkeit insgesamt war seit längerem rückläufig gewesen, weil die Bauvorschriften immer restriktiver wurden, um ökologischen Zielen angesichts der wachsenden Klimabelastung zu entsprechen. Die Bereitstellung staatlichen Baulands erfolgte nur zu kräftig steigenden Preisen, um die öffentlichen Einnahmen zu erhöhen und die bebaute Fläche in Deutschland aus Gründen des Naturschutzes zu begrenzen.

Zusätzlich stiegen insbesondere die administrierten Preise für Wärme und Stromversorgung, um die ehrgeizige Wende zu erneuerbaren Energieträgern zu finanzieren.

Vor diesem Hintergrund sollte der Anstieg der Mieten gebremst werden, um die vermeintlich „wichtigste sozialpolitische Herausforderung“ zu bewältigen. Dazu wurde eine Reihe von regulierenden Markt Eingriffen beschlossen. Hervorzuheben ist neben anderen, z.B. Kappungsgrenzen und Mietspiegelbestimmungen, vor allem die sogenannte „Mietpreisbremse“. Sie sollte verhindern, dass bei Neuvermietungen Mietsteigerungen frei verhandelbar waren, sondern begrenzt blieben. Aber die Mietpreisbremse erwies sich bald als überwiegend wirkungslos, weil es den einkommensstärkeren Wohnungssuchenden häufig gelang, einkommensschwächere Nachfrager durch ihre überlegene Bonität zu verdrängen.

Die später beschlossenen öffentlichen Förderungen der Bautätigkeit trafen auf einen Markt, der bereits durch einen immer stärkeren Preisanstieg gekennzeichnet war, weil die Angebotskräfte weitgehend ausgelastet waren und die Nachfrager angesichts extrem niedriger Bauzinsen häufig dazu verleitet wurden, ihre Belastbarkeit zu überschätzen. Zusätzliche Subventionen, wie die Einführung von Sonderabschreibungen (5% in den ersten vier Jahren nach Baufertigstellung)

sowie ein Baukindergeld (Zuschuss von 12.000,00 EUR je Kind für 10 Jahre nach Antragsstellung) erzeugten nur zusätzliche Baupreissteigerungen durch Mitnahmeeffekte.

## VERSTÄRKUNG DER MARKTUNGLEICHGEWICHTE

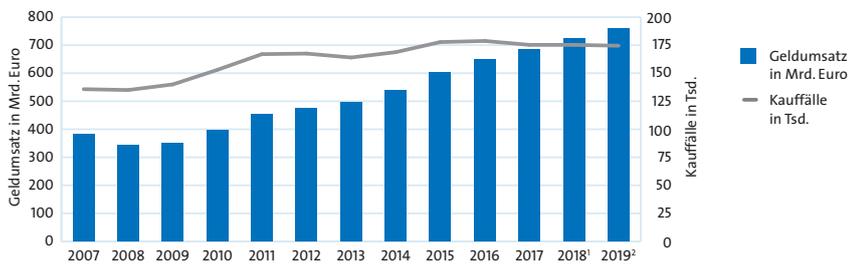
Weil die o. a. Markteingriffe notwendige Mietpreiserhöhungen verzögerten, verhinderten sie gleichzeitig Steigerungen der Baufertigstellungen. Dadurch verstärkten sich die Ungleichgewichte auf den Wohnimmobilienmärkten weiter, d. h. das Wachstum der Kaufpreise (WP) übertraf das Wachstum der Mietpreise (WR) deutlich:  $WP > WR$  (Vgl. Siedenbiedel, Ch. Mieten hinken den Immobilienpreisen hinterher, in: FAZ, 18.04.2019, S. 27).

In der Folge nahm die Konkurrenz der Nachfrager nach zu mietenden Wohnungen weiter zu, wobei der dadurch ausgelöste Verdrängungsprozess einkommensschwacher Wohnungssuchender an Schärfe gewann und nun auch Wohnquartiere erreichte, die bisher zu den Niedrigpreissegmenten gehörten. Einkommensstärkere potentielle Wohnungskäufer wurden von den (zu) hohen Kaufpreisen abgeschreckt. Vor allem gelangten auch Investoren an Rentabilitätsgrenzen, weil sie die notwendigen Bruttoanfangsrenditen von ca. 4% nicht mehr immer erreichen konnten. In der Konsequenz stiegen in den hochpreisigen Quartieren der 7A-Städte (z. B. München) die Werte der Transaktionen weiter, obwohl deren Anzahl abnahm.

Für eine Rückkehr zu einem Gleichgewicht von Miet- und Kaufpreisen ( $P=R$ ) hätte es entweder eines weiteren Anstiegs der Mietpreise ( $R\uparrow$ ) oder einer Senkung der Kaufpreise ( $P\downarrow$ ) bedurft. Weil die Politik steigende Mieten ihren Wählern nicht zumuten wollte und auf die wesentlichen Ursachen der Kaufpreissteigerungen, die zu niedrigen Zinssätzen, keinen direkten Einfluss hatte, wurden ordnungspolitisch gefährliche weitere Eingriffe in die Marktprozesse verfügt.

### Transaktionsrückgang bei steigenden Geldumsätzen

Quelle: ZIA, Frühjahrsgutachten 2019, S. 234



1 Schätzung

2 Prognose GEWOS

Der Begriff Wohnimmobilien umfasst folgende sektorale Teilmärkte: baureifes Wohnbauland, Ein- und Zweifamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser (inkl. gemischt genutzter Gebäude mit überwiegender Wohnnutzung), Wohnungseigentum (Eigentumswohnungen inkl. zu geringen Teilen Teileigentum).

Quelle: GEWOS-Immobilienmarktanalyse IMA®, Gutachterausschüsse für Grundstückswerte

Dabei wäre es durchaus möglich gewesen, für Entspannungen auf den Miet- und Kaufmärkten zu sorgen. So hätten Steuersenkungen oder gar Abschaffungen der Grunderwerbs- und Grundsteuer erhebliche Entlastungen gebracht (zusammen ca. 28 Mrd. €) (Vgl. Francke, H.-H. Ärgernis Grunderwerbssteuer, in Input 2019). Ebenso wären Senkungen der administrierten Preise für die „Warmkosten“ des Wohnens hilfreich gewesen. Aber die verantwortlichen Politiker lehnten diese Möglichkeiten ab, obwohl die seit 2010 steigenden Steuereinnahmen dazu vorhanden waren. Ursächlich für diese fiskalische „Raffgier“ waren vor allem zwei Motive. Erstens wollte man die Haushaltsüberschüsse für Ausweitungen der Sozialausgaben verwenden, weil man sich dadurch den Gewinn von Wählerstimmen erhoffte. Zweitens fürchtete man die schwierigen Verhandlungen auf der Ebene der Bundesländer, die von den Steuersenkungen direkt betroffen gewesen wären und die man nicht durch veränderte Beteiligungen am Aufkommen der Mehrwert- und Einkommenssteuern kompensieren wollte. So trugen die Regierungsparteien dazu bei, ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren.

## ORDNUNGSPOLITISCHE BANKROTTERKLÄRUNG

Unter dem Eindruck anhaltender Proteste und Demonstrationen gegen den angeblichen „Mietenwahnsinn“ kam es dann in Berlin

zur ordnungspolitischen Bankrotterklärung. Ein Mitarbeiter des Bezirksamtes Berlin-Pankow hatte in einem Beitrag in der „Juristen Zeitung“ die Meinung vertreten, dass es den deutschen Bundesländern durchaus erlaubt sei, sich jeweils eigene Mietpreisrechte zu geben. Daraufhin erhoben Politiker der SPD, Grünen und Linken die Forderung, die Mieten in Berlin zu senken, festzuschreiben und für längere Zeit auf diesem Niveau zu deckeln. Außerdem sollten größere Wohnungsvermietungsunternehmen enteignet werden. Durch eine Unterschriftensammlung wurde ein Volksbegehren an den Berliner Senat gerichtet, endlich die „Notbremse“ gegen den vermeintlichen Mietwucher zu ziehen. Die Beschlüsse der Berliner Wohnungspolitik erschrecken auch deshalb so sehr, weil dort die schlimmen Erfahrungen mit der Wohnungszwangswirtschaft der ehemaligen DDR eigentlich noch relativ lebendig sein müssen. Die DDR hatte die Wohnungspolitik der Nationalsozialisten fortgesetzt und verschärft, welche schon 1936 für ganz Deutschland einen Mietendeckel angeordnet hatten. Dieser Mietendeckel führte zu einer wachsenden Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben der Wohnungswirtschaft. In der Folge verfiel der Altbaubestand immer mehr, trotz hoher Subventionen. Neubauten genügten niedrigsten Standards nicht und wurden als „Arbeiterschließfächer“ verhöhnt. Ende 1989 – trotz Abwanderung von fast 5 Mio. DDR-Bürgern – übertraf die Zahl der Wohnungs-

suchenden mit knapp 800.000 die entsprechende Zahl von 1950. (Vgl. Knabe, H., Von Hausbesetzern und Arbeiterschließfächern, in: FAZ, 01.08.2019)

Nach heftigen bundesweiten Diskussionen wurde dann schließlich ein fünfjähriger Mietdeckel für Berlin beschlossen. Auf die Enteignungsforderung wurde zwar verzichtet, weil das ohnehin überschuldete Berlin dazu finanziell nicht in der Lage gewesen wäre. Aber auch so blieben verfassungsrechtliche Bedenken, eine kaum abzuschätzende Schädigung der marktwirtschaftlichen Verlässlichkeit Deutschlands sowie eine nachhaltige Störung der Funktionsfähigkeit der Immobilienmärkte zurück. So ist zu erwarten, dass vor allem das eigentliche Ziel der Beschlüsse, einkommensschwache Mieter zu schützen, verfehlt werden wird; denn nun sind Investitionen sowohl in Bestandsimmobilien als auch Neubauten weitgehend unrentabel geworden und werden unterbleiben. Deshalb werden noch weniger Wohnungen auf den Markt kommen, um die sich Wohnungssuchende überhaupt bewerben können. Dadurch wird die Attraktivität Berlins als Zuzugsmetropole deutlich abnehmen. Weil dann für Zuwanderer nur noch der Wohnungskauf möglich ist, wird der Druck auf die Kaufpreise immer größer.

Man könnte die Entwicklung in Berlin als eine für die Stadt typische bedauerliche Kuriosität abtun, doch steht zu befürchten, dass auch in anderen deutschen Bundesländern das schlechte Beispiel Schule machen wird; denn die in Deutschland für die Zukunft zu erwartenden politischen Kräfteverhältnisse scheinen auf eine Zunahme linksgerichteter Parteibündnisse hinzudeuten. Jedenfalls existieren bereits zahlreiche Ankündigungen aus diesem Parteispektrum, ebenfalls – wie in Berlin – ähnliche Regulierungen des Wohnimmobilienmarktes anzustreben. Wenn es dazu käme, wären die negativen Folgen für ausländische Immobilieninvesti-

tionen in Deutschland kaum absehbar. Als Hoffnung für den Bestand der bisherigen marktwirtschaftlichen Fundierung des deutschen Wohnimmobilienmarktes bleibt allerdings noch, dass die Mietendeckelung gegen fundamentale Garantien der freien Gestaltung des Privateigentums verstößt, die im Grundgesetz festgelegt sind. Die zu erwartenden diesbezüglichen gerichtlichen Auseinandersetzungen werden dies klären müssen.

## SICHERUNG BEZAHLBAREN WOHNRAUMS DURCH DEN ÖFFENTLICHEN ERWERB VON SOZIALWOHNUNGEN?

Im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung um die Deckelung der Mieten in Berlin, wurde immer wieder die Forderung erhoben, verstärkt Sozialwohnungen durch den Staat zu erwerben oder zu bauen. Hintergrund dieser Pläne war, dass die Stadt Berlin in

Aber der alte Streit über die Vor- und Nachteile einer Objekt- gegenüber einer Subjektförderung ist inzwischen wieder aktuell und scheint sich zugunsten der Objektförderung, also durch die Bereitstellungen von Sozialwohnungen durch die öffentliche Hand, neu zu beleben.

In der Bundesrepublik Deutschland wurden Sozialwohnungen zur Behebung einer echten Wohnungsnot vor allem in den sechziger und siebziger Jahren flächendeckend in zahlreichen deutschen Großstädten errichtet, die unter den Zerstörungen des zweiten Weltkrieges besonders gelitten hatten. Bauträger und spätere Eigentümer dieser häufig als kompakte Siedlungen in einfacher Architektur in den städtischen Randgebieten errichteten Wohnquartiere waren überwiegend staatliche und gemeinwirtschaftliche Wohnungsgesellschaften. Für die dort einziehenden Bewohner – meist in der damaligen

der Ausgrenzung sozial Schwacher. Die Probleme des gemeinschaftlichen Miteinanders eskalierten nicht selten, vor allem zu Lasten von Kindern, die in diesen Brennpunkten gesellschaftlicher Konflikte aufwuchsen. Später kam es auch zu baulichen Vernachlässigungen derartiger Großsiedlungen, weil angesichts niedriger Mieteinnahmen den Trägern die Kraft zur Pflege und Renovierung fehlte. Wegen dieser Probleme wurden immer mehr derartige Sozialwohnungen privatisiert, wenn sie nicht – wie nach der deutschen Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern – sogar abgerissen („Rückbau“) wurden.

Dagegen setzte sich später immer stärker eine Subjektförderung in der Wohnungspolitik durch, indem Zuschüsse zu den Wohnkosten im Rahmen der allgemeinen sozialen Sicherungspolitik gewährt wurden. Damit konnten Hilfen zielgerichtet in Bezug auf die Bedürftigkeit der Empfänger gestaltet werden. Vor allem wurden negative Erfahrungen mit dem Sozialwohnungssystem, wie z. B. die Ghattobildung, Verwahrlosung und Fehlbelegungsprobleme, vermieden. Angesichts dieser Vorteile der Subjektförderung bleibt die Forderung nach mehr Sozialwohnungen, also der Rückkehr zur Objektförderung, unverständlich.

## MARKTORIENTIERTE FÖRDERUNG DES WOHNIMMOBILIENANGEBOTS

Unabhängig von der sozialpolitischen sinnvollen Art, das Wohnimmobilienangebot für Bedürftige zu fördern, haben die heftigen politischen Auseinandersetzungen um knappen städtischen Wohnraum eine erhebliche Konzeptlosigkeit der Akteure offenbart. Dabei erscheinen drei Problemkreise von besonderer Bedeutung. Erstens fehlt es an fundamentalem ökonomischem Verständnis der Motive von Wohnungsnachfragern. Zweitens erscheinen die Verantwortlichkeiten der privaten und staatlichen Akteure für die Ent-



den vergangenen Jahren zahlreiche frühere Sozialwohnungen veräußert hatte, die inzwischen vom Erwerber („Deutsche Wohnen AG“) mit Mieterhöhungen überzogen worden waren. Damit wurde eine Wiederholung früherer Fehlentscheidungen in den Mittelpunkt einer Neugestaltung der staatlichen Wohnungspolitik gerückt, von denen man seit längerem glaubte, sie wegen zahlreicher negativer Erfahrungen überwunden zu haben.

Standardstruktur einer vier Personenfamilie – waren das oft langersehnte Befreiungen aus der Enge von Notunterkünften.

Aber was zunächst wertvoll und erwünscht erschien, wurde mit zunehmendem Wohlstand der Gesamtgesellschaft immer fragwürdiger. Weil die besser verdienenden Bewohner diese Satellitenstädte, die zunehmend verarmten, verließen, wurden diese zu Orten

wicklung der Wohnimmobilienmärkte unklar und strittig. Schließlich wird die Bedeutung des Eigentums an Wohnimmobilien für die private Vermögensbildung unterschätzt.

Zu den wissenschaftlichen Erkenntnissen der Motive der Nachfrage nach Konsumgütern gehört, dass Wohnimmobilien zu den sogenannten „Luxusgütern“ gehören, deren gemeinsames Merkmal ist, dass mit steigenden Einkommen die Nachfrage nach größeren und luxuriöseren Objekten ohne Sättigungstendenzen weiter wächst. Im Gegensatz zu inferioren Gütern, wie z. B. Grundnahrungsmitteln, deren Anteil an den Konsumausga-

für internationale wie nationale Vergleiche. In Europa weisen etwa die reichen skandinavischen Großstädte, wie Kopenhagen, Stockholm und Oslo, besonders schlechte Erschwinglichkeitszahlen auf. Das gleiche gilt für die 7A-Städte in Deutschland. In diesem Sinne sind angespannte Wohnungsmärkte oft ein Wohlstandsindikator und keineswegs unbedingt Anlass für staatliche soziale Unterstützung. Die Verschlechterung der Erschwinglichkeit in Deutschland ist allerdings erst seit wenigen Jahren deutlicher fühlbar und erzeugt einen plötzlichen Anpassungsdruck zu Lasten anderer Konsumgewohnheiten.

zu wohnen und mit geringem Zeitaufwand zu den Arbeits- und Ausbildungszentren zu pendeln. Gelänge dies, wären die Kosten des Wohnens durchaus deutlich zu senken.

Was in den teuren Städten immer schwerer fällt, ist die private Vermögensbildung von Wohneigentum. Weil diese zu lange unterblieb, ist es heute für viele mittelständische Haushalte nicht mehr möglich, im selbstgenutzten eigenen Wohnraum zu leben. Mit ca. 48% weist Deutschland im internationalen Vergleich einen der geringsten Werte für das selbst genutzte Wohneigentum auf. Das hat unerwünschte Konsequenzen für die Vermögensverteilung und die Altersvorsorge, weil das Wachstum der Immobilienpreise nur relativ wenigen zu gute kommt. In internationalen Vergleichen belegt Deutschland bei den pro-Kopf Vermögen im europäischen Durchschnitt eher schlechte Plätze. Ebenso gerät die Altersvorsorge, verstärkt durch den Wandel zu immer älter werdenden Einwohnern unter großen staatlichen Finanzierungsdruck. Vererbbares privates Immobilienvermögen fehlt, und die Abhängigkeit von der staatlichen Renten- und Sozialpolitik schränkt die Freiheit der Menschen unnötig und drastisch ein.



ben mit steigenden Einkommen abnimmt, sind die Ausgaben für das Gut „Wohnen“ also superior. Die Konsumforschung hat dazu robuste empirische Untersuchungen und Ursachenanalysen vorgelegt. Zu letzteren gehören die natürliche Knappheit bebaubaren Bodens in verkehrsgünstiger Lage, aber auch demografische Entwicklungen wie das Bevölkerungswachstum und Migrationsbewegungen.

Für die Erschwinglichkeitskennzahlen bedeutet dies, dass gerade in sehr wohlhabenden Staaten und Bevölkerungsansammlungen oft schlechte Erschwinglichkeitszahlen für die Wohnraumnachfrage gemessen werden. Diese Beobachtungen gelten sowohl

Bezüglich der Verantwortung des Staates für die Funktionsfähigkeit der Immobilienmärkte ist Deutschland noch immer stark von den Erfahrungen der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg geprägt. In den Jahren des Wiederaufbaus waren die staatliche Administration und Hilfe ohne Zweifel notwendig. Sie waren durchaus erfolgreich bei der Entstehung und Organisation eines gut funktionierenden Mietmarktes. Allerdings konzentrierte sich die Politik zu lange auf den Bau von Sozialwohnungen. Vernachlässigt wurden staatlich zu finanzierende Rahmenbedingungen der Infrastruktur, wie öffentliche Verkehrswege und mittel. Weil sie aktuell fehlen, fällt es den Bewohnern schnell wachsender Städte schwer, in größeren Entfernungen im Umland

## WOHNUNGEN BAUEN FÜR DIE ZUKUNFT

Vor diesem Hintergrund sollte die Aufgabe, heute Wohnungen für die Zukunft zu bauen, keineswegs vor allem über die Errichtung von Sozialwohnungen gelöst werden. Stattdessen sollte sich der Staat darum bemühen, für die zukünftig zu erwartenden Wohnungswünsche und Wohnungsnotwendigkeiten geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen. Dabei gilt es vor allem, kurzfristige Regulierungen zu vermeiden, welche die zukünftigen Entwicklungen unnötig beschränken und festlegen; denn was heute gebaut wird, steht für mindestens zwei Generationen von Bewohnern, also ca. 60 Jahre. Damit gilt es, den zu erwar-

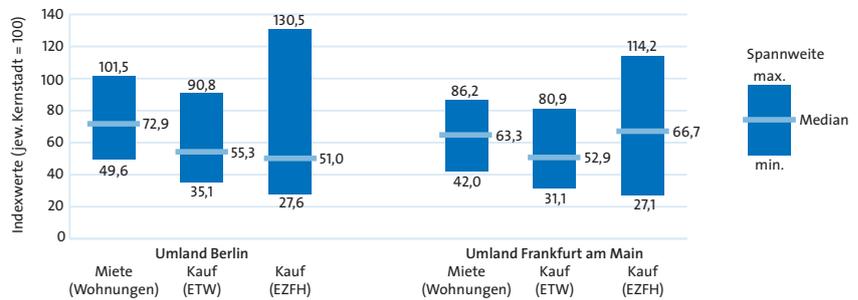
tenden Einkommenssteigerungen gerecht zu werden, welche sich im Sinne der Nachfrage nach dem „Luxusgut Wohnimmobilie“ äußern werden. Da die Knappheiten des Baulandes in den urbanen Zentren immer fühlbarer werden, wäre es unverantwortlich, letzte Reserven durch die Bebauung mit Sozialwohnungen höherwertiger Nutzung zu entziehen. Stattdessen gilt es, Wertsteigerungspotentiale langfristig zu erhalten.

Dass auch für Deutschland die Luxusguthypothese für die Wohnungsnachfrage gilt, zeigt ein kurzer Blick auf aktuelle Statistiken. So teilte das Statistische Bundesamt mit, dass in Deutschland Ende 2018 die Wohnfläche je Einwohner 46,7 m<sup>2</sup> betrug. Damit wurde gegenüber 1965, als dieser Wert noch bei 22,3 m<sup>2</sup> lag, mehr als eine Verdoppelung erreicht. Aber auch die Fläche pro Wohnung nahm kontinuierlich zu. Gegenüber 2010 um 5,4 v. H. auf 91,8 m<sup>2</sup> im Jahr 2018. (Vgl. FAZ, Auf so viel Platz wohnen die Deutschen, 30.07.2019, S. 16)

Die Verlangsamung des Anstiegs der Wohnflächen pro Einwohner seit 2012 ist dabei auf die kräftigen Erhöhungen der Kaufpreise zurückzuführen, die im Gefolge der extrem expansiven Geldpolitik der EZB erfolgten. Allerdings leben die Deutschen, verglichen mit den Einwohnern von Paris oder London, immer noch in relativ paradiesischen Wohnverhältnissen. So wurde für Paris eine Wohnfläche pro Einwohner von 31 m<sup>2</sup> für das Jahr 2015 mitgeteilt. Allerdings ist man sich hierzulande des überlegenen Wohnkomforts und der vergleichsweise geringeren Einkommensungleichheit gegenüber anderen EU-Staaten nicht bewusst und beklagt zu Unrecht eine zunehmende Verteilungsungerechtigkeit (Vgl. Niehues, J., Ungleichheit zwischen

### Miet- und Kaufpreisniveau in den Gemeinden im Berliner und Frankfurter Umland in Relation zur jeweiligen Kernstadt, 2018

Quelle: ZIA, Frühjahrsgutachten 2019, S. 261



Mittleres Angebotspreisniveau (Median) auf Gemeindeebene, Bestandsobjekte mittlerer Ausstattungsqualität, 40 – 120 m<sup>2</sup> (Miete, Eigentumswohnungen) bzw. 80 – 240 m<sup>2</sup> (Ein- und Zweifamilienhäuser)

1 In die Auswertung sind sämtliche Miet- und Kaufinsätze in den Umlandkreisen Berlins und Frankfurts aus den ersten drei Quartalen 2018 eingeflossen.

Quelle: ImmobilienScout24, GEWOS

Wunsch, Wahrnehmung und Wirklichkeit, in: FAZ, 26.07.2019, S. 18). Für die Einkommen besteht diese nicht, aber für die Verteilung der Vermögen. Die ungleiche Vermögensverteilung ist zu einem großen Teil durch die staatliche Altersversorgung und die geringe Wohneigentumsquote verursacht. Dass dazu die gegenwärtige Wohnungspolitik erheblich beiträgt, wird von der Mehrzahl der deutschen Bevölkerung nicht verstanden.

Die natürlichen Knappheiten von Wohnflächen in den städtischen Zentren können nicht behoben werden. Umso mehr kommt es darauf an, dass die Verkehrsinfrastrukturen zwischen den Metropolen und deren Umland deutlich verbessert werden. Hier kann der Staat Rahmenbedingungen schaffen, welche die Wohnungsmärkte nachhaltig entlasten, weil die Preismechanismen dann effizientere private Lösungen herbeiführen werden als staatliche Regulierung und der Bau von Sozialwohnungen, welche die Lebensqualität künftiger Generationen beschädigen. Im Übrigen ist schon jetzt eine verstärkte Abwanderung aus den Kernstädten in deren Umland zu beobachten, weil die Preisunterschiede ihre Lenkungsfunktion ausüben.

Die o. a. Grafik (ZIA, Frühjahrsgutachten 2019, S. 261) dokumentiert die aktuellen Unterschiede des Miet- und Kaufpreisniveaus für die Gemeinden im Berliner und Frankfurter Umland in Relation zu den jeweiligen beiden Kernstädten. Es bedarf keiner Markteingriffe des Staates, die sich bald als ordnungspolitische Irrwege erweisen würden. Der Staat ist für die Infrastrukturen zuständig, nicht für die Regulierung des Marktes.

#### ZUM AUTOR

**Prof. em. Dr. Dr. h.c. Hans-Hermann-Francke** wurde 1943 in Posen geboren; Studium der Volkswirtschaftslehre; 1974: Promotion; 1980: Habilitation; 1985: Berufung auf eine Professur (C3) für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität der Bundeswehr Hamburg; 1988: Berufung auf eine Professur (C4) für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft und Monetäre Ökonomie, an der Universität Freiburg i. Br.; 2000: Ehrendoktorwürde der Universität Basel; Studienleiter der Deutschen Immobilien-Akademie an der Universität Freiburg und der VWA für den Regierungsbezirk Freiburg, Aufsichtsratsvorsitzender der DIA Consulting AG.

#### m<sup>2</sup>-Wohnfläche je Einwohner in Deutschland

Quelle: FAZ, 30.07.2019, S. 16 sowie Stat. Bundesamt

Jahr	2000	2004	2008	2012	2016	2018
m <sup>2</sup>	39,5	40,8	42,2	46,2	46,3	46,7