

■ Dr. Sebastian Kohl

Article by an MPIfG researcher

Sebastian Kohl: Die deutsche Wohneigentumsquote im Vergleich: Wie Stadt-, Finanz- und Baugeschichte den deutschen Sonderweg erklären. In: Der Immobilienbewerter (6), 15-18 (2016). Bundesanzeiger Verlag

# Die deutsche Wohneigentumsquote im Vergleich

## Wie Stadt-, Finanz- und Baugeschichte den deutschen Sonderweg erklären

Über das vergangene Jahrhundert kann man eine relativ stabile Kluft von 20 Prozentpunkten zwischen den Wohneigentumsquoten in den USA und Deutschland ausmachen. Angesichts zahlreicher Umbrüche überraschen diese stabilen Unterschiede, umso mehr, als dass diese Länder ansonsten ähnliche ökonomische Hintergrundbedingungen teilen. Auch geben in Wohnwunschumfragen sowohl deutsche wie amerikanische Haushalte zu ähnlich hohen Anteilen eine Präferenz für Wohneigentum an. Dieser Beitrag bietet eine neue historisch-vergleichende Antwort auf die Frage nach der niedrigen deutschen Wohneigentumsquote. Er greift auf eine Zusammenfassung von Forschungsergebnissen zurück, die am Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung als Dissertation produziert und mit dem DIA-Forschungspreis ausgezeichnet wurden. Eine detaillierte Darstellung erscheint 2017 bei Routledge.

Die Frage, ob man mieten oder kaufen soll, stellt sich nicht nur für junge Wohnungsanwärter, sondern unterscheidet auf aggregierter Ebene ganze Länder: Während in angelsächsisch geprägten Ländern mehr als 60 % der Haushalte in Wohneigentum lebt, sind dies in deutschsprachigen Ländern weniger als 50 %. Verzeichnete die USA kurz vor der Finanzkrise fast 70 % Hauseigentümer, lagen vergleichbare Werte für Deutschland bei 45 %.

Während die Wohneigentumslücke zwischen den meisten angelsächsischen und den deutschsprachigen Ländern schon ein Jahrhundert alt ist, haben die süd-, ost- und nordeuropäischen Länder die deutschsprachigen erst in den vergangenen Jahrzehnten überholt. Skandinavische Länder, in denen die Eigentümergenossenschaften de facto fast identisch mit Stockwerkseigentum geworden sind, haben sogar angelsächsische Länder überholt. Umwandlungen von privaten bzw. öffentlichen Mietwohnungen haben aus süd- bzw. osteuropäischen Ländern sog. Super-Wohneigentumsländer gemacht. Auch in globaler Perspektive sind die deutschsprachigen

Länder eine Kuriosität neben etwa Grönland oder Katar: besonders ehemals kommunistische Länder in Asien, aber auch die meisten lateinamerikanischen Länder erreichen Wohneigentumsquoten zwischen 70 und 100 %, während afrikanische Länder – sofern man informale Wohnformen ohne Mietzahlung als Eigentum rechnet – ebenso wenig Mieterländer sind.

Unterschiede in Wohneigentumsquoten betreffen nicht nur die Rechtsform, in der Menschen wohnen, sondern sie haben auch breitere gesellschaftliche Folgen. Die jüngste Finanzkrise verdeutlichte z.B. die Sprengkraft, die von hypothekenfinanziertem Wohneigentum ausgehen kann. So traten Hauspreiseinbrüche, Zwangsversteigerungen und die Erschütterung des Finanzsystems gerade in solchen Ländern auf, die zuvor mit Versprechungen von Altersabsicherung, finanzieller Sicherheit und der Erfüllung von Mittelklasseträumen Kreditfinanzierung von Hauseigentum besonders gefördert hatten. Wohneigentum ist in Studien ferner mit höherer Arbeitslosigkeit wegen Immobilität und einer Verbürgerlichung von Le-

bensstil und entsprechendem Wahlverhalten in Verbindung gebracht worden: Wohneigentum scheint mit konservativen politischen Einstellungen und entsprechendem Wahlverhalten einherzugehen. Während Hauseigentum in vielen Individualdatenstudien mit Folgen wie Viertelstabilität oder Schulerfolg von Kindern assoziiert wird, wird es makroökonomisch in jüngster Zeit auch kritisch gesehen.

### Bestehende Antworten

Unterschiede in Wohneigentumsquoten sind bisher auf verschiedene Ursachen zurückgeführt worden. Am populärsten sind Erklärungen, die diese in Unterschieden kulturell bedingter Präferenzen suchen: Zum amerikanischen Traum gehört danach einfach das Eigenheim. Diese Erklärungen sind nicht apriori von der Hand zu weisen; sie können aber neben den ähnlichen Wohnwünschen der Deutschen in Umfragen schlecht erklären, warum es innerhalb der Länder noch sehr starke regionale Varianz von Eigentumsquoten gibt und warum sich historisch die Eigentumsquoten sehr stark verändert haben.

Sozio-ökonomische und demografische Erklärungen mit Daten nach 1980 hingegen führen Wohneigentumsunterschiede auf Faktoren wie wirtschaftliches Wachstum, Einkommen, den Anteil alter Haushalte oder Familien mit Kindern zurück. Überraschend ist dabei der häufige Befund, dass gerade wirtschaftlich fortschrittliche Länder wie Deutschland, die Schweiz oder Schweden höhere Mieterquoten haben. Obwohl Studien mit diesen Variablen gut jährliche Änderungen von Wohneigentumsquoten erklären können, lassen sie offen, warum Länder permanente Niveauunterschiede auch schon vor 1980, dem Analyse-Zeitraum fast aller Untersuchungen, aufweisen. Deutsche und US-Städte hatten jedoch bereits vor dem Ersten Weltkrieg signifikant verschiedene Wohneigentümerquoten.

Politologische Ansätze ihrerseits verweisen auf die stärkere politische Förderung von Wohneigentum in den USA seit dem New Deal als Hauptklärungsfaktor. Angesichts eines nur fragmentären Wohlfahrtsstaats nach europäischem Vorbild in den USA hat die US-Regierung angefangen, Sozialpolitik durch die Subventionierung und technische Ermöglichung günstiger Hypotheken zu betreiben. Deutschland dagegen hat den mietlastigen sozialen Wohnungsbau, Neubauten privater Vermieter und ein mieterfreundliches Recht unterstützt.

Die These, dass es einen trade-off zwischen Wohlfahrtsstaatsausgaben einerseits und privatem Hauseigentum andererseits gibt, kann in der Tat für die Zeit nach 1980 mit Daten bestätigt werden. Wiederum aber haben auch diese Ansätze Probleme damit, zu erklären, warum deutsche und amerikanische Städte bereits vor dem Auftreten der ersten dezidierten Wohnungspolitik ähnliche Eigentumsquotenunterschiede aufwiesen wie ein

Jahrhundert später. So verschieden Wohnungspolitik und Wohlfahrtsinstitutionen auch gewirkt haben mochten, die langfristig bestehende Lücke zwischen den Wohneigentumsquoten in beiden Ländern und ihren Städten haben sie zumindest nicht zu reduzieren gewusst.

## Die neue Antwort

Die bestehenden Antworten weisen also vor allem eine historische Schlagseite auf: Sie lassen unbeachtet, dass die Lücke zwischen der deutschen und amerikanischen Wohneigentumsquote bereits mehr als ein Jahrhundert überdauert hat. Sie lassen insbesondere drei zentrale, angebotsseitige Institutionenbereiche des Wohnungsmarktes außer Acht: die städtische Organisation von Bauland, der organisierte Hauskredit und den Einfamilienhausbausektor.

**Städtische Organisation:** Amerikanische Städte sind im 19. Jahrhundert meist als „private Städte“ aufgebaut und erweitert worden, wohingegen deutsche Städte auf jahrhundertelange öffentliche Organisation des Stadtlebens zurückblicken konnten. Die private Organisation städtischen Baulands, des Transports und der Infrastruktur führte schon früh zu schnelleren Stadterweiterungen, zu leichterem Zugang zu urbanem Bauland sowie weniger Auflagen an Neubauten. Die Entstehung größerer Bauunternehmen, aber auch weit verbreiteter Eigenbau führten zur Etablierung amerikanischer Städte als schon früh suburbanisierte Einfamilienhausstädte.

Deutsche Städte expandierten dagegen um einen kompakten frühneuezeitlichen Stadtkern in dichteren Geschossbauten. Spätes Walzen von Stadtmauern, hohe Infrastrukturabgaben für Neubauten, aber auch die städtische Netzwerkindustrie sorgten in Deutschland für einen konservativen Stadterweite-

ungsstil. Selbstbauviertel in „wildem Siedlungen“ oder für den Markt gebaute Villenviertel blieben hier historisch die Ausnahme. Eine spätere Automobilisierung und das Festhalten an städtischem Nah- und Schienenverkehr verfestigten diese unterschiedlichen Stadterweiterungsstile.

**Wohnfinanzierung:** Ein wichtiger Faktor hinter diesen verschiedenen Bauformen war die unterschiedliche Organisation von Hypothekenbanken. In den USA entwickelten sich im 19. Jahrhundert Bausparvereine, sogenannte „savings and loan associations“, die als nachbarschaftliche Kredithilfeinstitutionen auf Einlagebasis kleinere Hauskredite ausgaben, deren Höhe meist nicht mehr als Einfamilienhausfinanzierung zuließen. In Deutschland hingegen entwickelten sich ab den 1860ern große, überregionale Hypothekenbanken, die sich durch Verkauf von Pfandbriefen auf dem Kapitalmarkt finanzierten und die vorzugsweise Kredite für Mieteinkommen generierende, mehrgeschossige Gebäude ausgaben.

Parallel entwickelten sich profitbeschränkte Wohnungsbaugenossenschaften, die für städtische untere Mittelschichten ebenfalls dominant Geschosswohnungen zur Miete an Mitglieder bauten. Die deutsche Eigenheime finanzierenden Bausparkassen entstanden dagegen erst in den 1920ern und gewannen vor allem in der Nachkriegszeit Relevanz. Staatliche Wohnungspolitik setzte in beiden Ländern erst ein, nachdem diese institutionellen Strukturen im Wohnungssektor entstanden waren.

Die finanzzentrierte US-Wohnungspolitik verstärkte dabei nur noch die Eigenheimtendenz der „savings and loans“, wohingegen die deutsche Wohnungspolitik in den Wohnungsgenossenschaften einen Adressaten für subventionszentrierte Politik zugunsten von Mietwoh-

nungsbau fand. Statt Hypothekenverschuldung steuerlich zu fördern, wurde das Bausparen staatlich gefördert.

**Bausektor:** Gleichzeitig blieb der deutsche Einfamilienhausbau ein ziemlich traditionell organisiertes Geschäft. Individuelle Bauherren beauftragen mittelständische Handwerksfirmen für den Bau eines individuell zugeschnittenen Eigenheims im Massivbau. Fertighausanbieter konnten hingegen keine dominanten Marktanteile gewinnen.

In den USA entwickelte sich hingegen eine fordistische Form der Massenproduktion von Eigenheimen im Leichtbau, die in relativ standardisierter Form in kompletten Suburbs durch überregional bauende Firmen für den Markt hergestellt werden. Diese unterschiedlichen Produktionsformen im Bausektor, der darin anderen Wirtschaftssektoren in den Ländern gleicht, führten oft zu günstigeren Hauspreis-zu-Einkommens-Verhältnissen in den USA als in Deutschland.

## Folgerungen und Generalisierungen

Diese unterschiedlichen Faktoren begünstigten in den USA durch frei zugängliches städtisches Bauland, frei erhältliche Eigenheimkredite sowie standardisierte Massenproduktion den Bau von Einfamilienhäusern. Diese historisch gewachsenen Bau- und Stadtstrukturunterschiede schreiben sich bis in die heutige Zeit fort. Sind Städte historisch als Mietskasernen- und nicht als dominant Einfamilienhausstädte gewachsen, so haben sie auch heute noch niedrigere Wohneigentumsquoten. Waren Einfamilienhäuser in US-Städten vor dem Ersten Weltkrieg noch zu einem Großteil vermietet, kam es jeweils in und nach den Weltkriegen wegen Mietpreiskontrollen, Konsumregulierung und aufgeschobenen Familiengründungen zu massiven Verkäufen der Einfamilienhäuser. Einfamilienhausstädte mit niedriger Wohneigentumsquote sind daher heute kein geläufiger Stadttypus mehr (s. Abb. 1).

Große Wohneigentumssprünge in den USA, wie auch in anderen Ländern, sind somit häufig durch angebotsgetriebene Umwandlungen statt konsumentengetriebenen Neubaus erklärbar. In Deutschland führte die wenig verbreitete Institution des Stockwerkeigentums, aber auch ein ständig neu verhandelter rechtlicher Kompromiss zwischen Vermietern und Mietern dazu, dass städtische Geschosswohnungen weiterhin zum Großteil Mietwohnungen blieben. Bis in die 1980er bestimmten etablierte Interessengruppen wie die „savings and loans“ und Maklerverbände in den USA sowie die Gemeinnützige Wohnwirtschaft und Grundbesitzervereine in Deutschland maßgeblich das Verbleiben auf dem einmal eingeschlagenen Weg in der Wohnungswirtschaft. Auch wenn eigentumsfördernde Institutionen wie die „savings and loans“ mittlerweile ihre historische Bedeutung eingebüßt haben, hinterlassen sie oftmals sowohl ein institutionelles als auch städtebauliches Erbe, dem schwer zu entkommen ist.

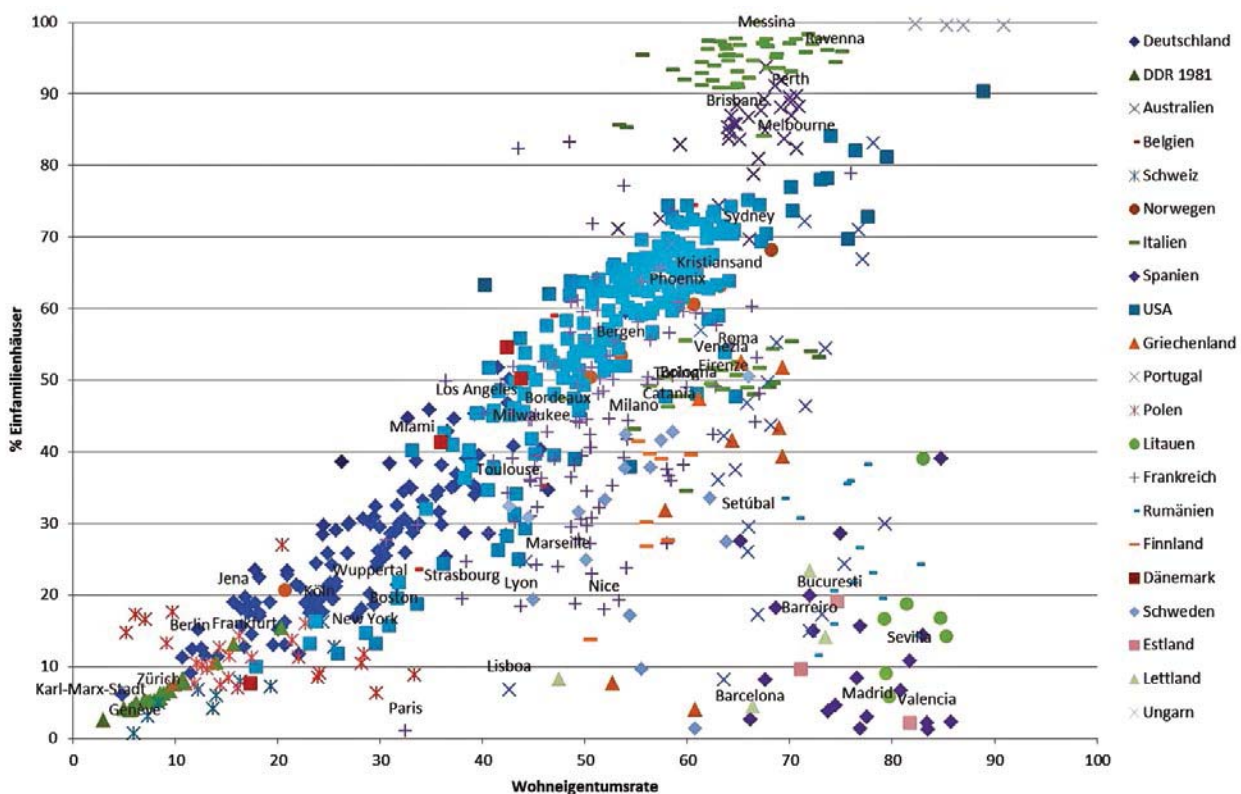


Abb. 1: Einfamilienhaus- und Wohneigentumsquoten in internationalen Städten um ca. 2000

Weitet man die drei Erklärungsfaktoren auf die Welt der OECD-Länder aus, so zeigt sich, dass in der Tat die Wohneigentumsquote in solchen Ländern niedriger ist, in denen

- Hypothekenbanken bereits um 1900 einen hohen Pfandbriefumlauf per capita hatten,
- eine kollektive Organisation einer handwerklichen Berufsausbildung im Bausektor besteht und
- die Stadtentwicklung um 1900 zu hohen Mehrfamilienhausanteilen geführt hatte.

Während diese Verallgemeinerung für den engeren angelsächsisch-deutschen Vergleich zutreffen, gelten sie nur eingeschränkt für süd-, ost- und nordeuropäische Länder, in denen kompaktere Mehrfamilienhausstädte und teilweise Hypothekenbankfinanzierung mit heutigen hohen Wohneigentumsquoten einhergehen (s. Abb. 1). Zwei zusätzliche Faktoren erklären diese Abweichung, die sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelte: In anderen europäischen Ländern haben Städte früher und verstärkt auf Institutionen des Eigentums auf der Etage zurückgegriffen, etwa in Form nordeuropäischer Genossenschaftsformen, des französischen Apartementeigentums oder des Stockwerkeigentums. Die Gründe für die Verbreitung dieser Eigentumsformen sind vielfältig, aber in vielen Ländern waren Kapitalmangel, eine schwache staatliche Wohnungsbaupolitik und eine aktive oder in Kauf genommene Rückdrängung privaten Vermietens wichtige Faktoren. In deutschsprachigen Ländern wurde das Wohnungseigentum rechtlich erst relativ spät wieder eingeführt und wurde zudem politisch wenig gefördert. Anders als in Skandinavien entwickelten sich die meisten Wohnungsunternehmen der genossenschaftlichen Tradition, gefördert über den sozialen Wohnungsbau,

als Mieter- und nicht als Eigentümergenossenschaften. Im Vergleich mit südeuropäischen und angelsächsischen Ländern fällt zudem die Zwischenstellung deutschsprachiger Länder in der Regulierung des privaten Mietmarktes auf: Einerseits machten – im Vergleich zu südeuropäischen Inflationsländern – historisch weniger strikte Mietpreisbeschränkungen Investitionen für Vermieter noch hinreichend attraktiv, andererseits blieb Mietern im Vergleich zu angelsächsischen Ländern hinreichend Mieterschutz. Ein zweiter Faktor ist politischer Natur und betrifft die Frage, wie stark Wohneigentumsförderung historisch in der politischen Parteilandschaft verortet und in entsprechenden staatlichen Förderpolitiken umgesetzt wurde. Die politische Idee, Eigentum und insbesondere Wohneigentum zu demokratisieren, kann auf konservative Reaktionen und auf Industrialisierungsfolgen im 19. Jahrhundert zurückverfolgt werden. Seit den ersten Ansätzen nationaler Wohnungspolitik findet sich die Position zugunsten von Hauseigentum in nahezu allen politischen Programmen konservativer Parteien wieder, insbesondere der katholischen Parteien. Sie kennzeichnet die Zielsetzung der ersten Wohnungsgesetze um 1900 in den meisten, jedoch kaum in den deutschsprachigen Ländern. Weniger eindeutig ist hingegen die Position von Parteien links der Mitte: Während sozialdemokratische Parteien in vielen skandinavischen und südeuropäischen Ländern schon früh auch für Hauseigentum von Arbeitern waren, hielten sich kontinentale Parteien wie die SPD lange mit dieser „bürgerlichen“ Position zurück und machten aus Wohneigentum niemals eine sozialpolitische Kernforderung, wie es etwa die niederländischen Sozialdemokraten ab den 1990ern taten. In europäischen Ländern mit höheren Wohneigentumsquoten trotz kompakter Stadtradition sind also legale Entwick-

lungen des horizontalen Eigentums und politische Variablen wichtige zusätzliche Erklärungsfaktoren.

Wohneigentumsunterschiede, so stabil sie auch über die Zeit sein mochten, sind nicht in Stein gemeißelt wie die Erfahrungen in den jüngsten Wohneigentumsländern Holland oder Dänemark zeigen, die historisch den deutschsprachigen Ländern am ähnlichsten waren. Auf der einen Seite lassen die dargestellten Befunde die Spekulation zu, dass Deutschland die nächste Eigentümergebietung werden könnte, falls das Wohnungseigentum den privaten Vermietungsbestand weiter verdrängt, falls die politischen Parteien das Wohneigentum verstärkt als sozialpolitische Option gegen Altersarmut und sinkenden Renten entdecken oder falls die private Mietmarktregulierung sich in die eine oder andere Richtung radikalisiert. Auf der anderen Seite könnte die wohneigentums- und kreditinduzierte Hauspreis-inflation und Finanzkrise in den Eigentümergebietungen die Mieterquoten wieder stärker denen der Mieternation Deutschland angleichen.

*Dr. Sebastian Kohl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institute for Housing and Urban Research der Universität Uppsala.*

Eine umfassende Darstellung wird demnächst unter dem Titel „Homeownership, Renting and Society: Historical and Comparative Perspectives“ im Routledge Verlag erscheinen.