

VERSAGT DER WOHNUNGSMARKT?

A: Prof. Dr. Tobias Just

Wohl kein immobilienwirtschaftliches Thema wird aktuell so kontrovers diskutiert wie die Miet- und Preisdynamik auf innerstädtischen Wohnungsmärkten und die daraus resultierenden staatlichen Markteingriffe insbesondere in deutschen Großstädten. Wechselseitig wird die Schuld für Entwicklungen je nach politischer Couleur marktradikalen Kapitalisten oder langsamen Bürokraten respektive verträumten Sozialisten zugewiesen. Sind die einen überzeugt, der Markt hätte eklatant versagt, erkennen die anderen massive Versäumnisse auf Seiten des Staates. Bei der Diskussion gerät nicht nur viel durcheinander, sondern wohl auch vieles fast unwiederbringlich zu Bruch zwischen den beteiligten Akteuren. In diesem Beitrag wird gar nicht erst der Versuch unternommen, zwischen den Polen zu vermitteln, sondern es wird das viel weniger ambitionierte Ziel verfolgt, analytisch etwas aufzuräumen, um ableiten zu können, wann der Staat auf Wohnungsmärkten intervenieren sollte.

Stark verkürzt lassen sich die Vorwürfe der Kritiker am Markt auf drei Aspekte reduzieren: Erstens, der Wohnungsmarkt funktioniert nicht wie Lehrbuchmärkte, weil wichtige Grundannahmen dieser Lehrbuchfälle eben nicht gelten. Zweitens, daher versagt der Markt und liefert zum Teil unmoralische Marktergebnisse. Drittens, durch umfassende staatliche Interventionen ließen sich diese Probleme beheben.

Richtig ist, Wohnungsmärkte weisen zahlreiche Besonderheiten auf, die sie – sagen wir – von den Märkten für Gummibärchen oder DAX30-Zertifikaten unterscheiden: Wohnungen sind standortgebunden, großvolumig und sehr unterschiedlich. Die Erstellungsprozesse sind langwierig, mit hohen Transaktionskosten verbunden, und Immobilien verbleiben Jahrzehnte auf den Märkten, auch dann noch, wenn der Bedarf gar nicht mehr besteht. Schwerer

jedoch wiegt, dass Wohnimmobilien gleichzeitig Konsum- und Investitionsgut sind. Sie sind sozusagen Gummibärchen und DAX30-Zertifikat in einem – nur halt in sehr groß: Für die allermeisten Haushalte stellen die Ausgaben für Wohnzwecke den mit Abstand größten Anteil im Budget dar. Häufig beläuft sich dieser Anteil auf 30 %, bei einkommensschwachen Haushalten sogar auf deutlich mehr. Und, was vielleicht am schwersten wiegt: Wohnungen befriedigen die elementaren Grundbedürfnisse nach Schutz, Privatsphäre und Wärme. Daher lässt sich die Wohnnutzung eben nicht durch andere Güter substituieren. All dies führt dazu, dass Wohnungen emotional aufgeladen werden, und all dies macht sie auch zu politisch sensiblen Gütern – anders als Gummibärchen oder DAX30-Zertifikate. Kurzum, Wohnungsmärkte funktionieren nicht ganz so reibungsarm und effizient wie die Lehrbuchmärkte.

»ALL DIES FÜHRT DAZU, DASS WOHNUNGEN EMOTIONAL AUFGELADEN WERDEN, UND ALL DIES MACHT SIE AUCH ZU POLITISCH SENSIBLEN GÜTERN(...)«

Doch ist dies gleichbedeutend mit einem Versagen des Wohnungsmarktes? Hier lohnt es zu differenzieren, denn weil Wohnungen in zweierlei Hinsicht sehr wohl recht normale Güter sind, reagieren auch Wohnungsmärkte weitgehend normal auf Angebots- und Nachfrageschocks. Zum einen reagiert die Wohnungsnachfrage auf Preissignale: Werden Wohnungen teuer, sinkt die Nachfrage. Und steigen die Einkommen, nimmt die Nachfrage

zu. Das führt dazu, dass die Preissignale auf Wohnungsmärkten sehr verlässliche Indikatoren dafür sind, dass Wohnraum verknappt. Wird Wohnraum knapp, steigen die Mieten. Insofern funktioniert der Wohnungsmarkt sehr gut, sprechen Ökonomen doch nur dann von Marktversagen, wenn diese Allokationsfunktion des Preises gestört ist. Dies wirft zwei neue Fragen auf: Erstens, wann ließe sich denn von einem Marktversagen sprechen? Zweitens, liegen solche Tatbestände für einzelne Wohnungsmärkte vor?

Die wichtigsten drei Gründe für Marktversagen sind üblicherweise: Vorliegen so genannter externer Effekte, Vorliegen erheblicher Informationsasymmetrien und starke Größenvorteile, die in einer dauerhaften Marktmacht weniger Akteure resultieren können. Alle drei Gründe können auf Wohnungsmärkten nachgewiesen werden: Externe Effekte beschreiben den Sachverhalt, dass der Marktpreis, hier also die Miete, nicht alle Vor- und Nachteile einer Gutsbereitstellung für die Nutzer, v. a. aber für eigentlich unbeteiligte Dritte abbildet. Bei negativen externen Effekten, z. B. Umweltschädigungen, wird regelmäßig zu viel eines Gutes bereitgestellt, weil der Marktpreis die gesellschaftlichen Nachteile nicht berücksichtigt, also zu niedrig ausfällt. Bei positiven externen Effekten wird indes unterinvestiert, weil zusätzlich entstehende Vorteile für Dritte über den Marktpreis nicht kompensiert werden. Wohnraum ist nun in der Regel mehr als nur der reine Raum zum Wohnen. Es entstehen Nachbarschaften, Quartiere, Zusammenhalt, touristisch attraktive Stadträume. All diese für Menschen wertvollen Güter werden im Wohnungspreis in der Regel nicht hinreichend berücksichtigt. Zu große innerstädtische Ballung kann negativ wirken, weil öffentliche Infrastruktur übernutzt werden könnte; zu geringe Ballung wiederum kann zu massiver Umweltschädigung führen.

Auch Informationsasymmetrien bestimmen viele Wohnungsmärkte. Gerade weil jedes Objekt ein Stück weit besonders ist, benötigt man für eine Immobilienbewertung sehr viele Informationen. Diese sind jedoch mitunter schwer zugänglich. So können Informationsunterschiede zwischen den Marktakteuren dazu führen, dass eine Marktseite benachteiligt wird. Gerade weil in den letzten Jahren im Zuge der Digitalisierung viele Informationskanäle und Vergleichsplattformen entstanden sind, dürfte dieses Problem jedoch heute spürbar weniger schwer wiegen als in früheren Jahrzehnten. Auch der dritte Grund, der mögliche Missbrauch von Marktmacht, dürfte allenfalls für sehr kleinräumige Teilmärkte Gewicht haben. Das Wohnungsangebot in deutschen Städten ist in der Regel viel weniger konzentriert als Mobilitäts- oder Investitionsgütermärkte.

»MÄRKTE SORGEN FÜR EFFIZIENTE BEDÜRFNISBEFRIEDIGUNG, ABER NICHT PER SE FÜR UMFASSENDE BEDÜRFNISBEFRIEDIGUNG.«

Doch selbst angesichts dieser Störungen dürfte im Großen und Ganzen die Allokationsfunktion des Wohnungsmarktes, also die effiziente Zuordnung des Wohnraums gemäß der Zahlungsbereitschaft von Haushalten, vergleichsweise gut gelingen – zumindest nicht schlechter als auf vielen anderen Märkten. Doch genau dies führt zu einem gravierenden Missverständnis: Die Marktnachfrage bildet immer nur die mit Zahlungsfähigkeit hinterlegten, konkretisierten Bedarfe ab. Ohne Geld keine Nachfrage, wohl aber Bedarf. Ein Markt kann immer nur einen Ausgleich zwischen dem Angebot und der (zahlungsfähigen) Nachfrage schaffen. Selbst wenn der Markt dies sehr ordentlich erledigt, bleiben all jene außen vor, die sich die Miete im Marktgleichgewicht nicht leisten können. Märkte sorgen für effiziente Bedürfnisbefriedigung, aber nicht per se für umfassende Bedürfnisbefriedigung. Das ist für Gummibärchen unerheblich, für Wohnraum indes sehr wichtig.

Es gibt also Fälle, in denen Märkte für nicht zufriedenstellende Marktergebnisse sorgen können. Hierbei handelt es sich dann streng genommen nicht um Marktversagen im engeren Sinne, sondern um eine Form der Marktablehnung. Menschen können mit den Verteilungsergebnissen unzufrieden sein. So kommt dann automatisch eine moralische Komponente ins Spiel: Was erachten wir als ein ethisch-sittliches Verteilungsergebnis? Und natürlich impliziert dies zwei weitere Fragen. Zum einen: Wie ließe sich dieses gewünschte Verteilungsergebnis erzielen? Zum anderen: Welche möglichen Folgewirkungen wären damit verbunden? Bei der Bestimmung des normativ-moralischen Zieles sind Ökonomen nicht besser qualifiziert als jeder andere Bürger, denn diese Ziele sind in der Regel an

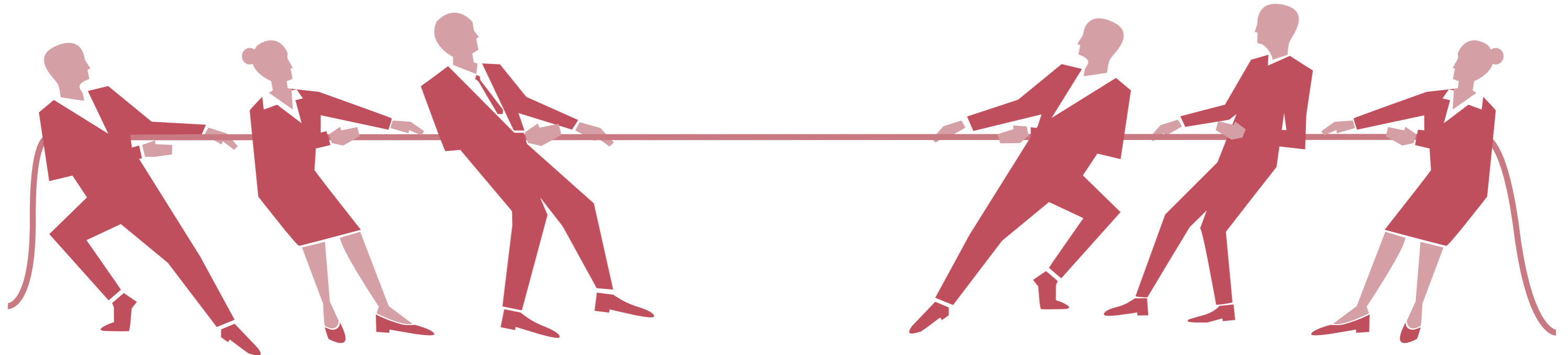
einen subjektiven Werterahmen gebunden. Genau hierfür haben wir demokratische Prozesse. Demokratie ist langsam und insofern häufig nicht effizient, weil ein mehrheitsfähiger Werterahmen der Bevölkerung aber nicht aus Daten des Statistischen Bundesamtes abgeleitet werden kann, sind diese Prozesse wohl das sinnvollste Entdeckungsverfahren für solche häufig nur latenten Einstellungen. Allerdings können Ökonomen helfen aufzuzeigen, welche Politikmaßnahmen – denn richtig, für Eingriffe in den Marktprozess sind staatliche Interventionen erforderlich – zu welchen Folgewirkungen führen können.

Unter Ökonomen gibt es einen sehr weitreichenden Konsens, dass staatliche Eingriffe auf dem Wohnungsmarkt notwendig sind. Doch allein zu den Fragen, welche Maßnahmen zu welchen Effekten führen und folglich eher sinnvoll oder weniger sinnvoll sind, gibt es deutlich weniger Konsens, als häufig vermutet wird. Sicher ist, dass ein Nachfrageanstieg am ehesten durch zusätzliches Angebot aufgefangen werden kann. Doch wer soll die Anpassungslast tragen, wenn das Angebot erst mit deutlicher Verzögerung reagieren kann? Welche wahrscheinlichen Folgereaktionen der Marktakteure sollten durch weitere Regulierungen oder Deregulierungen aufgefangen werden? Vor allem aber beschränken sich Folgewirkungen staatlicher Intervention nicht allein auf den zu heilenden Fehler. Letztlich lassen sich drei Effekte unterscheiden: Es gibt angestrebte Folgen für den Wohnungsmarkt. Es gibt häufig aber auch nicht angestrebte Folgen für den Wohnungsmarkt. Und schließlich sind auch Folgewirkungen für Drittmärkte, z. B. Arbeitsmärkte, möglich. Das Baukindergeld ermöglicht zum Beispiel Familien mit nicht hinreichendem Vermögen den schnelleren Weg ins Eigenheim. Es kann jedoch auch Wohnen insgesamt dann verteuern, wenn nicht neue Wohnungen entstehen, sondern das staatliche Geld in erster Linie dazu genutzt wird, im Bestand Wohnraum zu erwerben. Und schließlich kann die Mobilität auf den Arbeitsmärkten eingeschränkt, gleichzeitig aber auch der Vermögensaufbau gestärkt werden. Alle diese möglichen Effekte zu saldieren, ist anspruchsvoll. Empirische Analysen können zwar helfen, die Teileffekte zu bestimmen, doch letztlich sind Werturteile notwendig, wie diese Teileffekte denn zu gewichten seien. Damit liegt der Ball letztlich wieder im Feld der demokratischen Institutionen.

So richtig schwierig werden diese Fragen jedoch erst dadurch, dass der Staat, der ja helfen sollte, das Marktversagen/Marktablehnung zu korrigieren, Marktergebnis selbst beeinflusst: Der Staat setzt Standards, erhebt Gebühren sowie Steuern und setzt damit nicht nur den Handlungsrahmen, sondern verteuert oftmals das Angebot und erschwert damit den Zugang zu erschwinglichem Wohnen. Zusätzlich kann der Staat den Zugang zu Bauland verknappen oder ausweiten und mit dem Transaktionsdesign sowie den unterschiedlichen Genehmigungsverfahren ebenfalls die Preisbildung über die Angebotsseite beeinflussen. Wenn der Staat schließlich als direkter

»UNTER ÖKONOMEN GIBT ES EINEN SEHR WEITREICHENDEN KONSENS, DASS STAATLICHE EINGRIFFE AUF DEM WOHNUNGSMARKT NOTWENDIG SIND. DOCH ALLEIN ZU DEN FRAGEN, WELCHE MASSNAHMEN ZU WELCHEN EFFEKTEN FÜHREN UND FOLGLICH EHER SINNVOLL ODER WENIGER SINNVOLL SIND, GIBT ES DEUTLICH WENIGER KONSENS, ALS HÄUFIG VERMUTET WIRD.«





Marktakteur eingreift, ist es unwahrscheinlich, dass für diesen Player dieselben Anreizmechanismen gelten wie für reine Marktakteure. Dies kann dann preisdämpfend wirken, wenn der Staat hocheffizient arbeitet und gleichzeitig auf Gewinn verzichtet. Es kann aber auch preiserhöhend wirken, wenn der Gewinnverzicht durch fehlende Dynamik quasi erkaufte wird. Es ist leider ex ante nicht eindeutig zu sagen, ob die Formen des Staatsversagens prinzipiell den Formen des Marktversagens/der Markt ablehnung vorzuziehen sind.

Die Frage nach der angemessenen Eingriffstiefe des Staates in die Wohnungsmärkte ist also keineswegs so einfach, wie die Extrempositionen auf dem libertär-sozialistischen Kontinuum, die häufig unsere Mediendiskussion bestimmen, suggerieren. Es ist sogar sehr gut möglich, dass die gefundenen guten Lösungen regelmäßig neu vermessen werden müssen. In einer sich schnell verändernden Welt können die gestrigen Lösungen für ein unbewegliches Gut genauso schnell altern. Die oft geforderte Flexibilität für Gebäude, um diese fit für eine sich wandelnde Welt zu machen, ließe sich dann auch auf den Regulierungsrahmen übertragen. Gerade dann ist es aber wichtig, dass es verlässliche Signale für die Teilmärkte gibt; Preissignale erfüllen u. a. diese Informationsfunktion. Werden die Preissignale zu stark gestört, lassen sich auch keine schnellen und belastbaren Eingriffe entwickeln. Insofern kann ein funktionierender Markt gerade die Voraussetzung auch für einen funktionierenden sekundären staatlichen Eingriff darstellen.

Leider ist mit dieser Forderung die Analyse des möglichen Marktversagens auf Wohnungsmärkten nicht beendet. Es gibt nämlich noch

»DIE FRAGE NACH DER ANGEMESSENEN EINGRIFFSTIEFE DES STAATES IN DIE WOHNUNGSMÄRKTE IST ALSO KEINESWEGS SO EINFACH WIE DIE EXTREMPPOSITIONEN AUF DEM LIBERTÄR-SOZIALISTISCHEN KONTINUUM, DIE HÄUFIG UNSERE MEDIENDISKUSSION BESTIMMEN, SUGGERIEREN.«

eine abschließende Komplexität: In erster Linie fehlt es in Kernstädten an bezahlbarem Wohnraum. In peripheren Räumen – und diese fangen oft bereits eine Autostunde von den Kernstädten entfernt an – gibt es jedoch Leerstände oder umfangreiche Baulandreserven. Sowohl Innen- als auch Außenentwicklung der Kernstädte vollzieht sich häufig viel zu langsam, weil Anrainer gegen Baumaßnahmen sind. Hier zeigt sich ein typisches Insider-Outsider-Problem. Der neue Wohnraum wird in erster Linie für Outsider (Zuziehende) benötigt. Insider (Einwohner) verfügen bereits über Wohnraum und können über Bürgerbefragungen oder Wahlen direkt die für sie nachvollziehbar unerwünschten Baumaßnahmen torpedieren – Baumaßnahmen reduzieren das Angebot an öffentlichem Raum, sorgen für Lärm und Dreck und können als zusätzliches

Angebot den Wert der eigenen Immobilie (für die Eigentümer) senken. Letztlich bedarf es wohl noch einer Antwort auf die legitime Frage, wem denn die Stadt wirklich gehöre, also nicht nur nach Maßgabe der Vermögensanteile, sondern auch nach Maßgabe der Partizipationsrechte. Wer darf darüber entscheiden, bis zu welchem Punkt eine Stadt nach innen und nach außen wachsen darf? Ist eine Stadt eher wie ein Club? Dann wären Bürgerbefragungen in der betroffenen Stadt zielführend. Ist eine Stadt eher ein wirtschaftlich aktiver Teil des gesamten Landes, dann müssten nicht nur die Städter befragt werden. Wie werden die Wachstumsgewinne der Innen- und Außenentwicklung verteilt? Erhalten Immobilieneigentümer aufgrund der zunehmenden Verknappung zu Recht oder zu Unrecht eine Windfall-Rendite? Ist es gesamtwirtschaftlich unbedenklich, durch Urbanisierung obsolet gewordenen Immobilienvermögen in der Peripherie einfach abzuschreiben, oder lohnen Versuche, diese Werte durch Dezentralisierungsmaßnahmen zu erhalten?

Für viele dieser Fragen haben Ökonomen geschätzt, welche Konsequenzen von Eingriffen (oder von Nicht-Eingriffen) zu erwarten sind. Doch für die Fragen gilt vor allem, dass Antworten auch Werturteile erfordern. Daher haben wir häufig noch keine befriedigenden Antworten, denn ansonsten gäbe es einen breiteren Konsens darüber, wie erschwinglicher Wohnraum in Ballungsräumen bereitgestellt werden kann.

Per Definition kommt der Immobilienwirtschaft eine entscheidende Rolle zu, wie Wohnraum in Städten erstellt und betrieben werden kann. Gerade weil hier stets sehr große Vermögens-

werte im Spiel sind und weil es beim Wohnen um sehr viel mehr als nur Vermögenswerte geht, werden wohnungswirtschaftliche Entscheidungen immer in einem engen Regulierungskorsett stattfinden. In diesem Beitrag ging es unter anderem darum, zu zeigen, dass ein großer Teil dieses Korsetts aus Marktunvollkommenheiten abzuleiten ist, dass jedoch der größere Teil auf Verteilungsfragen zurückzuführen ist. Diese werden in den nächsten Jahren nicht kleiner. Es lohnt also, die oben skizzierten grundlegenden Fragen – und wohl auch weitere – zu untersuchen, damit die Immobilienwirtschaft mitwirken kann, ein Korsett zu entwickeln, das Nutzern und Anbietern Luft zum Atmen lässt, das stabilisiert und vielleicht sogar ästhetischen Zwecken dient.



Prof. Dr. Tobias Just FRICS ist Wissenschaftlicher Leiter der IREBS Immobilienakademie und Professor für Immobilienwirtschaft an der Universität Regensburg. Von 2012 bis 2018 war Just Mitglied im Management Board des Urban Land Institute Germany sowie im Vorstand der ICG, der Initiative Corporate Governance der deutschen Immobilienwirtschaft e. V. Seit 2013 ist er im Vorstand der gif, Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung, seit 2015 ist er deren Präsident. 2015 wurde Just von der F.A.Z. in der bundesweiten Rangliste der einflussreichsten Ökonomen in die Top 100 gewählt und wurde 2017 von der Royal Institution of Chartered Surveyors ehrenhalber zum Fellow (FRICS) ernannt. Tobias Just ist Herausgeber der ZIÖ Zeitschrift für Immobilienökonomie. Er hat 8 Bücher publiziert, daneben über 150 wissenschaftliche und praxisnahe Artikel in Büchern und Zeitschriften veröffentlicht sowie 35 Namensartikel in Zeitungen geschrieben.