

Der deutsche Immobilienmarkt im europäischen Wirtschaftsraum

Armin Hentschel

Einleitung

In deutschen Großstädten, in den meisten Universitätsstädten und einer wachsenden Zahl von Ballungsräumen ist der für mittlere Einkommen bezahlbare Wohnraum knapp geworden. Die regionale Preisentwicklung für Immobilien und die Wohnkosten haben sich von der regionalen Einkommensentwicklung abgekoppelt. Trotz staatlicher Intervention und einem historisch niedrigen Niveau der Zinsen für Hypothekenkredite bleibt die Wohnraumproduktion seit geraumer Zeit weit hinter der Nachfrage zurück. Europaweite Proteste gegen explodierende Wohnkosten verdeutlichen, dass es in den Metropolen der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) vergleichbare Entwicklungen gibt. Die Wohnungsfrage ist auf die europäische Agenda gelangt, und sie wird – weil sie für sehr viele Menschen zu einem belastenden Teil des Alltagslebens geworden ist – mit einer bislang unbekanntenen Heftigkeit diskutiert.

Die europaweite Synchronisierung dieser besonderen sozialstaatlichen Problematik ist schon deshalb ein erklärungsbedürftiges Phänomen, weil die Wohnraumversorgung in allen EU-Staaten in sehr unterschiedliche institutionelle Zusammenhänge eingebettet ist. Ausgehend von Deutschland soll dieser Beitrag zeigen, wie die krisenhafte Konstellation im europäischen Kontext entstanden ist. In einem Sammelband, der die ökonomische Dimension der europäischen Krise in den Mittelpunkt stellt, sind vorangestellte Anmerkungen zur thematischen und methodischen Einordnung des Beitrags sinnvoll.

Die Nutzung einer gemieteten oder gekauften Wohnung ist ein orts- und bodengebundener Kernbereich der Lebensgestaltung und ein bedeu-

tender Ausgabeposten privater Haushalte. Der Bau und die Verteilung von Wohnungen, die Erzielung von Erträgen aus Miete und Verkauf bleiben an die Verhältnisse vor Ort gebunden, auch wenn Investitionen und der Handel mit den Vermögenswerten, den diese Güter repräsentieren, grenzüberschreitend sein können. Die Wohnraumnachfrage selbst kann nur in lokalisierter Form befriedigt werden und behält selbst dann, wenn es eine starke überregionale Zufuhr an Nachfragern gibt, eine enge Bindung an das örtliche Einkommensniveau und die dadurch bestimmte Wohnkaufkraft. Die Bindung an den Boden – einen nicht reproduzierbaren Produktionsfaktor – setzt im wörtlichen wie übertragenen Sinn Grenzen für die Wohnraumproduktion. Schließlich ist die durch die örtliche Gemeinschaft finanzierte Infrastruktur ein wesentlicher Faktor der Immobilienpreisentwicklung.

Dies sind, nicht einmal abschließend aufgezählt, die Besonderheiten des immobilien, ortsgebundenen Wirtschaftsguts Wohnung, die in einer politisch-theoretischen Analyse des Immobiliensektors beachtet werden müssen. Fachökonominnen, die in den *Denkstilen* (Fleck 2014) der Neoklassik geschult wurden, aber auch einige keynesianisch und neomarxistisch orientierte Autoren verwenden für immobilienwirtschaftliche Analysen einen Marktbegriff, der die angeführten Besonderheiten nivelliert und die institutionelle staatliche Einbettung dieses besonderen Marktes unbeachtet lässt. Für sie ist das Sozialpolitik, die nicht zum *Fach* gehört. Diese Sicht verdankt sich der fachdisziplinären Arbeitsteilung und den dort vorherrschenden Denkstilen. Sie ist rational, weil die Organisation der Wohnraumproduktion und -verteilung in allen EU-Staaten über Geld und Märkte vermittelt ist, aber sie stellt auch ein Problem dar. Denn die Dominanz der marktförmigen Organisation der Produktion und Verteilung von Wohnraum hat im immobilienwirtschaftlichen Forschungsgebiet den „ökonomischen Denkfehler“ (Polanyi) begünstigt, der im Wesentlichen darin besteht, „daß die Wirtschaft schlechthin und ihre marktbedingte Form einander gleichgesetzt werden“ (Polanyi 1979, S. 438). Der sozio-genetische und institutionelle Ansatz in diesem Beitrag bricht mit dieser Denkgewohnheit. Dem institutionellen Ansatz Karl Polanyis folgend wird gezeigt, wie Immobilienwirtschaft und Boden in miteinander verzahnte Systeme von preisbildenden Märkten und staatlichen Einrichtungen eingebettet wurden. Die in den letzten Jahrzehnten ausgebauten europäischen Institutionen waren dabei nicht weniger wichtig als die im engeren Sinne „ökonomischen“ Prozesse (ebd., S. 209 ff.).

Die Rekonstruktion dieses Integrationsprozesses erfolgt im Sinne unseres soziogenetischen Ansatzes. Was damit gemeint ist, haben wir in verschiedenen Publikationen ausgeführt.¹ Nicht nur im Alltagsleben, sondern auch dann, wenn Sozialwissenschaftler² an den fertigen Phänomenen ansetzen und zur Begründung auf die „gültigen Definitionen“ der großen Vordenker zurückgreifen, gerät die Vorgeschichte aus dem Blick. Institutionen erscheinen im Alltag als Selbstverständlichkeiten, als Normalität und als Sachzwang. Für die meisten Forscher handelt es sich um Schöpfungen von Personen, die in rationalen Diskursen und aus allgemeingültigen Prinzipien abgeleitet wurden. Wir verstehen Institutionen als organisiertes Vertrauen. Sie verleihen dem sozialen Handeln im Alltag Dauerhaftigkeit, Festigkeit und Legitimation. Es ist das Ergebnis jeder gelungenen Institutionalisierung, dass ihre soziale Genese vergessen wird. Der theoretisch gelenkte Blick auf die Geschichte bringt die „wirkliche“ Entstehung wieder ins Blickfeld, indem er zeigt, wie Institutionen aus sozialen Kämpfen um Meinungsführerschaft schließlich in die Durchsetzung und generelle Gültigkeit der siegreichen Positionen mündeten. Das kollektive Vergessen der Entstehung betrifft nicht nur den Kampf, sondern auch die vielen Möglichkeiten, die den Akteuren zur Verfügung standen, dann aber aus unterschiedlichen Gründen verworfen wurden. Deshalb ist die Soziogenese ein wichtiges Mittel gegen das kollektive Vergessen und eine Voraussetzung für politische Veränderung.

Die Trennung von Wirtschaft und Gesellschaft und die Dominanz der preisbildenden Märkte im Wirtschaftsleben sind das Ergebnis eines historischen Prozesses.³ Der Status der Arbeitskraft und seine Transformation in eine Ware ist nicht der einzige Indikator, der die Fortschritte bei der Etablierung von Marktgesellschaften charakterisiert. „Die Integration des Bodens in die Wirtschaft sollte (...) als kaum weniger entscheidend angesehen werden“ (ebd.). Die Organisation der Wohnraumversorgung über preisbildende Märkte und ein Handel mit Immobilien, der die lokalen und nationalen Grenzen überschreitet, steht in einem grundlegenden

¹ Zur historischen Rekonstruktion wohnungspolitischer Institutionen: Hentschel/Lohauß 2019. Zur Methodik: Hentschel/Hopfenmüller 2017.

² Zu denen auch die Ökonomen gehören.

³ „Der Aufstieg des Marktes zu einer vorherrschenden Kraft in der Ökonomie kann zurückverfolgt werden, indem man das Ausmaß feststellt, in welchem Boden und Nahrung durch Marktaustausch mobilisiert und die Arbeitskraft in eine Ware verwandelt wurde, die frei auf dem Markt gekauft werden konnte“ (Polanyi 1979, S. 229).

Spannungsverhältnis zu den nicht-ökonomischen Motiven der Marktteilnehmer und der Orts- und Bodenbindung der gehandelten Wirtschaftsgüter. Dieses Spannungsverhältnis hat in Deutschland wie in allen europäischen Ländern zu institutionellen Lösungen geführt, die ebenso verschieden sind wie die Wirtschaftsstile und die politische Verfassung dieser Länder. Der vorliegende Beitrag folgt dem institutionellen Ansatz und rekonstruiert ausgehend von Deutschland im Zeitabschnitt 1990 bis heute den immobilienwirtschaftlichen Integrationsprozesse im europäischen Kontext.

Die EU ist ein Teil des institutionellen Kontextes. Sie hat kein Mandat für die Wohnungspolitik in den Mitgliedstaaten, aber sie gestaltet sie durch Rechtsvorschriften, wie das Verbot zur Regulierung des freien Kapitalverkehrs oder die Wettbewerbsrichtlinie, mit. Wenn der Urheber dieses institutionellen Rahmens im Text als *die EU* angesprochen wird, so verstehen wir sie nicht als supranationale Instanz, die oberhalb der Nationalstaaten wirkt, sondern als spezifisches Globalisierungsmodell, das zwischen den Staaten ausgehandelt wurde und ständig weiterentwickelt wird (Dieter 2005). Die europäischen Institutionen und Regelwerke sind ein politisch umkämpftes Terrain, und die mächtigsten Mitspieler haben bei der institutionellen Gestaltung das größte Gewicht. Deshalb spricht man zu einem großen Teil über deutsche Politik, wenn man über *die EU* redet. Die deutsche Fiskalpolitik hat die Blaupause für den Stabilitätspakt geliefert und die Regelmechanismen-Philosophie ist weitgehend eine deutsche Erfindung. Last not least spielen die führenden deutschen Politiker gerne über Bande. Das heißt: Sie sorgen erst dafür, dass bestimmte Regelungen in die europäischen Richtlinien kommen und verkaufen sie dann in Deutschland als Sachzwänge der Globalisierung. Dieser Zusammenhang muss mitgedacht werden, wenn der europäische Kontext und die europäische Politik angesprochen werden, die bei den marktförmigen Integrationsprozessen der Wohnungsproduktion und Wohnraumversorgung im europäischen Wirtschaftsraum eine wichtige Rolle spielen.