

Manfred G. Schmidt

Wohneigentum als Äquivalent sozialstaatlicher Sicherung?

Die meisten kontinentaleuropäischen Staaten haben ihre Sozialpolitik zu einem umfassenden Wohlfahrtsstaat ausgebaut. In ihm sollen vor allem Geldleistungen, wie Altersrenten, und Dienstleistungen, wie Pflegedienste, für die soziale Sicherung einer großen Bevölkerungsmehrheit sorgen. Die Finanzierung der Sozialpolitik ist mittlerweile allerdings sehr kostspielig geworden und verengt den Spielraum für private Daseinsvorsorge. Insoweit überrascht es nicht, wenn die Eigentümerwohnungsquote¹⁾ in Staaten mit weit ausgebauter Sozialpolitik vergleichsweise niedrig ist. In Deutschland, das zu diesen Ländern gehört, wird die Eigentümerwohnungsquote 1998 auf rund 41 % beziffert.²⁾

Doch nicht überall basiert die Sozialpolitik in so weitreichendem Maße wie in Deutschland auf Geld- und Sozialdienstleistungen. In den meisten englischsprachigen Demokratien beispielsweise trägt eine höhere Wohneigentumsquote mehr zur sozialen Sicherung bei als in Kontinentaleuropa. Dafür wird dort allerdings die staatliche Sozialpolitik, soweit sie auf Geld- und Dienstleistungen beruht, am kurzen Zügel geführt. Ähnliches gilt für Japan und einige südeuropäische Länder wie Griechenland und Spanien. Das wirft die Frage auf, ob das Wohneigentum der sozialen Sicherung durch Transferzahlungen oder soziale Dienstleistungen gleichwertig ist und ob Ländern mit niedrigerer Eigentümerwohnungsquote, wie Deutschland, der Weg zur Erhöhung dieser Quote als Äquivalent zur traditionellen Sozialpolitik offensteht. Diese Frage wird unterschiedlich beantwortet. Manche bejahen sie, andere verneinen sie. Einer dritten Sichtweise zufolge kann das Wohneigentum ein Äquivalent der traditionellen Sozialpolitik sein – innerhalb von Grenzen und unter bestimmten Rahmenbedingungen.

Die erste Sichtweise: Wohneigentum ist kein Äquivalent der herkömmlichen transfer- und dienstleistungsbasierten Sozialpolitik

Daß Wohneigentum kein Äquivalent herkömmlicher Sozialpolitik sein kann – jedenfalls nicht zu gesellschaftlich und politisch akzeptablen Konditionen – wird u. a. mit den Lücken und der ungleichen Verteilung des Wohneigentums begründet. Tatsächlich profitiert vom Wohneigentum nur ein Teil der Bevölkerung, in Deutschland

rund 40 % der Haushalte, in der Schweiz nur rund 30 %. Auch komme, so die Vertreter dieser Position, das Wohneigentum überwiegend den wohlhabenderen Schichten zugute und taue deshalb nicht zum Schutz Schwächerer. Als Beleg wird gewertet, daß die Eigentümerwohnungsquote von Berufsgruppe zu Berufsgruppe und von Einkommensklasse zu Einkommensklasse sehr unterschiedlich ist. Und tatsächlich ist sie bei Selbständigen beträchtlich höher als bei Arbeitnehmern und im besonderen höher als in Arbeiterhaushalten.³⁾ Selbst bei einer in allen Gesellschaftsschichten erhöhten Eigentümerwohnungsquote könne das Wohneigentum jene Risiken nicht zuverlässig abdecken, für die die traditionelle Sozialpolitik zuständig sei. Bei Einkommensausfall infolge von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall oder Invalidität lindere das Wohneigentum vielleicht die finanziellen Belastungen, könne aber den entstandenen Schaden nicht in entscheidendem Umfang kompensieren.

Überdies sei das Wohneigentum aus grundsätzlichen Erwägungen kein wünschenswertes Äquivalent der herkömmlichen staatlichen sozialen Sicherung. Dafür werden Folgeprobleme hoher Wohneigentumsquoten verantwortlich gemacht. Diese schränken die Mobilität der Bevölkerung und der Arbeitskräfte ein und verminderten insofern deren – für volkswirtschaftliche Effizienz – erforderliche räumliche Beweglichkeit. Überdies verursachten hohe Wohneigentumsquoten an Ein- oder Zweifamilienhäusern durch hohen Flächenverbrauch umweltpolitisch bedenkliche Kosten.

Die zweite Sichtweise: Wohneigentum ist ein Äquivalent zur traditionellen sozialen Sicherung

Die eben skizzierte These ist umstritten. In manchen Ländern ist das Wohneigentum viel weiter verbreitet, auch in gesellschaftlich schwächeren Schichten, als in Deutschland. Und daß hohe Eigentümerwohnungsquoten die Mobilität der Arbeitskräfte minderten, wird mit Blick auf die USA und Australien verneint. Dort ist beides gegeben: hohe Eigentümerwohnungsquote und hohe Mobilität. Das stützt eine zweite Sichtweise, der zufolge das Wohneigentum grundsätzlich ein Äquivalent der herkömmlichen staatlichen Daseinsvorsorge durch Sozialtransfers und -dienstleistungen ist. Voraussetzung dafür sei, daß die Politik dies wolle und den bei der Bevölkerung weit verbreiteten Wunsch nach Wohneigentum materiell ausreichend fördere.

Für die massive Förderung von Wohneigentum spreche überdies seine große Beliebtheit – und der politische Nutzen, den Regierungen daraus ziehen könnten – z. B. in Form von Wählerstimmen. Politisch vorteilhaft sei ferner, daß die breite Streuung

des Wohneigentums die Interessen der großen Mehrheit auf Besitz und Eigentum fixiere. Dadurch werde die Demokratie „eigentumsbasiert“ und mehr als zuvor ein sicherer Ort für Eigentümer und Eigentum. Das stärke zugleich ihre Attraktivität für Kapitalanlagen und schaffe Grundlagen für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung.

Die dritte Sichtweise: Innerhalb gewisser Grenzen und unter bestimmten Rahmenbedingungen kann die Mischung aus sozialer Sicherung durch Sozialtransfers und -dienstleistungen und Sicherung durch Wohneigentum verändert werden

Auch die zweite Sichtweise ist umstritten. Sie übersieht, daß die Rahmenbedingungen der Wohnungseigentumspolitik von Land zu Land sehr unterschiedlich sind. Genau dies berücksichtigt aber die dritte Sichtweise. Ihr zufolge kann die Mischung aus sozialer Sicherung durch Sozialtransfers und -dienstleistungen einerseits und Wohneigentum andererseits gestaltet werden – innerhalb bestimmter Grenzen und bei bestimmten Rahmenbedingungen. Dafür spricht der internationale Vergleich von Eigentümerwohnungsquote und Sozialpolitik. Er zeigt, daß die Eigentümerwohnungsquote von Land zu Land variiert.

Eigentümerwohnungsquote und Sozialleistungsquote im Industrieländervergleich *

Land	Eigentümerwohnungsquote	Sozialleistungsquote	Land	Eigentümerwohnungsquote	Sozialleistungsquote
Australien	70	14,5	Kanada	64	17,6
Belgien	62	26,6	Neuseeland	71	22,2
Dänemark	51	28,1	Niederlande	44	29,7
Deutschland	38	24,8	Norwegen	59	27,1
Finnland	67	25,2	Österreich	55	25,2
Frankreich	54	26,7	Portugal	58	14,6
Griechenland	77	17,1	Schweden	42	32,2
Großbritannien	68	19,6	Schweiz	30	19,4
Irland	81	19,2	Spanien	76	19,6
Italien	67	23,1	USA	64	14,1
Japan	61	11,3	Mittelwert	57,2	20,8

* Die Eigentümerwohnungsquote basiert auf Daten für Anfang der 90er Jahre (Castles, Francis G. 1998: Comparative Public Policy. Patterns of Post-War Transformation. Cheltenham / Northampton, Mass., S. 251). Die Sozialleistungsquote (Anteil der öffentlichen und der gesetzlich vorgeschriebenen privaten Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt im Jahre 1990) beruht auf OECD, 1999: Social Expenditure Data Base, CD-ROM, Paris.

Zugleich deckt der internationale Vergleich auf, daß die Eigentümerwohnungsquote mit der relativen Größe der Sozialpolitik zusammenhängt (vgl. Tabelle) – auch wenn es sich nicht um einen gesetzmäßigen Zusammenhang handelt: In vielen Ländern mit weit ausgebautem Wohlfahrtsstaat ist die Quote der Eigentümerwohnungen vergleichsweise niedrig, so z. B. in der Bundesrepublik Deutschland und in Schweden. Hoch ist die Wohneigentumsquote hingegen in den Staaten, die ihre Sozialpolitik am kürzeren Zügel führen – obwohl sie wirtschaftlich gleich wohlhabend oder reicher sind. Das deutet auf eine Art Austauschverhältnis zwischen der Größe des Sozialstaats und der Höhe der Eigentümerwohnungsquote hin und signalisiert womöglich eine Wahlmöglichkeit zwischen sozialer Sicherung primär durch staatliche Leistungen (zu Lasten von Wohneigentum) oder durch Wohneigentum (auf Kosten ehrgeiziger Sozialpolitik außerhalb des Wohnungswesens). Erklären könnte man dieses Austauschverhältnis relativ einfach: Nämlich durch Finanzierungsengpässe, die für die Förderung des Wohneigentums dort bestehen, wo der klassische Sozialstaat weit ausgebaut ist, und durch größeren Finanzierungsspielraum für Eigentumbildung dort, wo die Lasten der Finanzierung der herkömmlichen Sozialpolitik beträchtlich geringer sind.

Tatsächlich aber ist der Zusammenhang komplizierter. Nicht nur von der Größe der Sozialpolitik hängt die Quote der Eigentümerwohnungen ab, sondern auch von anderen Faktoren, die mit der Sozialpolitik nur teilweise zusammenhängen. Statistische Analysen des Vergleichs der Eigentümerquote mit sozialpolitischen und anderen Bestimmungsfaktoren in den Industrieländern Westeuropas, Nordamerikas, Japans und Australiens decken insbesondere die folgenden Zusammenhänge auf:⁴⁾

1. Je weiter die herkömmliche staatliche Sozialpolitik ausgebaut ist, desto tendenziell geringer ist der Spielraum für Wohneigentumbildung und desto tendenziell niedriger ist die Eigentümerwohnungsquote. Umgekehrt gilt: Je geringer die Finanzierungslast der klassischen Sozialpolitik, desto größer ist der Spielraum für die Eigentumbildung und desto tendenziell höher ist die Eigentümerwohnungsquote.
2. Gestützt wird diese Beobachtung durch den Zusammenhang zwischen Sozialstaatsstrukturen und Eigentümerwohnungsquote. Je stärker die staatliche Sozialpolitik ihre Klientel gegen den Markt protegirt, desto tendenziell niedriger ist die Eigentümerwohnungsquote.

3. Auch die Richtung der staatlichen Wohnungspolitik macht einen Unterschied: Je stärker die staatliche Politik die Alternativen zum Wohneigentum fördert, so durch Förderung des Mietwohnungsbaus oder Wohngeld, desto tendenziell niedriger ist die Eigentümerwohnungsquote. Umgekehrt gilt: Je weniger die staatliche Sozialpolitik Alternativen zum Wohneigentum fördert, desto größer ist der Spielraum für Wohneigentumsbildung und desto tendenziell höher ist die Wohneigentumsquote.
4. Zudem kommen parteipolitische und politisch-institutionelle Größen ins Spiel: Besonders günstige Chancen für Wohneigentumsbildung wurden in der Regel in Ländern geschaffen, in denen wirtschaftsfreundliche Regierungsparteien mit großen Durchsetzungschancen agierten (wie beispielsweise in einer Mehrheitsdemokratie mit wenigen „Vetopositionen“ und „Vetospielern“ im politischen System).⁵⁾
5. Ferner ist die Art der Beziehungen zwischen Staat und Verbänden wichtig. In Staaten mit weit vorangeschrittener Einbindung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in die Politikformulierung („Korporatismus“) sind die Spielräume und die Quoten der Wohneigentümer signifikant geringer als im Falle schwacher (oder gänzlich fehlender) korporatistischer Staat-Verbände-Beziehungen.
6. Überdies gibt es Anhaltspunkte für Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen Entwicklungen und Wohneigentümerquote: Diese steigt bei langjährigem überdurchschnittlichem Anstieg der Reallöhne (womit mehr Spielraum für private Daseinsvorsorge durch Eigentumsbildung entsteht) und bei längerfristig moderat hohen Inflationsraten.
7. Schließlich hängt die Eigentümerwohnungsquote Anfang der 90er Jahre naturgemäß mit der Quote in der jüngeren Vergangenheit zusammen: War die Eigentümerquote schon in den frühen 60er Jahren überdurchschnittlich hoch, so lag sie auch in den 90er Jahren auf überdurchschnittlich hohem Niveau.

Schlußfolgerungen

Ob das Wohneigentum ein Äquivalent herkömmlicher Sozialpolitik sein kann, hängt von vielen Bedingungen ab. Diese sind von Land zu Land unterschiedlich. Die entscheidenden Bestimmungsfaktoren sind in manchen Staaten zu eigentumsfreund-

lichen Konstellationen gebündelt. Dort ist der Anteil der Eigentümerwohnungen am Wohnungsbestand höher als anderswo, so z. B. in den USA. Wo hingegen wenige wohneigentumsfreundliche Rahmenbedingungen vorhanden sind, also z. B. eine weit ausgebaute Sozialpolitik mit hochgradiger Protektion, Korporatismus, gewerkschaftsfreundliche Regierungsparteien und eine auf Mietwohnungen zugeschnittene Wohnungspolitik, dort ist die Chance der Wohneigentumsbildung geringer und die Möglichkeit, durch Wohneigentum ein Äquivalent der klassischen Sozialpolitik zu schaffen, kleiner.

Man kann das zuvor skizzierte Erklärungsschema auf jedes Land der vergleichenden Tabelle anwenden und von dort aus prüfen, welche Chancen das Wohneigentum dafür hat, der klassischen Sozialpolitik gleichwertig zu werden. In der Bundesrepublik Deutschland etwa sind die Rahmenbedingungen für Wohneigentumsbildung ungünstig – ja weithin ungünstiger als anderswo. Zu den ungünstigen Rahmenbedingungen zählen u. a.:

- der Finanzierungsengpaß, den der weit ausgebaute Sozialstaat für alternative eigentumsbasierte soziale Sicherung bildet,
- die Richtung der Wohnungspolitik, die beispielsweise durch Wohngeld das Mietwohnen tatkräftig unterstützt,
- die Führung der Regierungsgeschäfte überwiegend durch prinzipiell sozial staatsfreundliche Parteien,
- die korporatistischen Staat-Verbände-Strukturen und
- eine Politik der entschlossenen Inflationsbekämpfung mit der Folge relativ hoher Realzinssätze.

Deshalb sind hierzulande die Chancen des Wohneigentums, ein Äquivalent der klassischen sozialen Sicherungspolitik zu werden, als geringer einzustufen als in Ländern mit höherer Wohneigentumsneigung, solange alles übrige konstant bleibt. Und deshalb geben in Deutschland nach wie vor Transferzahlungen (insbesondere Renten) und Sozialdienstleistungen den Ton und Takt in der sozialen Sicherung an. Aufgrund der ungünstigen Rahmenbedingungen für Wohneigentumsbildung in Deutschland ist es auch nicht verwunderlich, wenn die rot-grüne Koalitionsregierung bei ihren Plänen für die Reform der Alterssicherung (Stand Oktober 2000) die Altersvorsorge

durch Wohneigentum links liegen läßt. Ob man dies bedauert oder gutheißt – eine gewisse Folgerichtigkeit hat diese Politik schon: Sie folgt dem Pfad, den die Strukturen und Rahmenbedingungen des Wohlfahrtsstaates in Deutschland für die Wohnungspolitik geschaffen haben. Wer danach strebt, mit Wohneigentum Gleichwertiges zur klassischen Sozialpolitik zu schaffen, wird vor allem dort Erfolg haben können, wo eigentumsfreundlichere Konstellationen gegeben sind. Das ist eher in den englischsprachigen Demokratien, in Japan sowie in einigen südeuropäischen Ländern der Fall.

Die Frage, ob das Wohneigentum der herkömmlichen sozialstaatlichen Daseinsvorsorge gleichwertig ist, kann demnach nur der zufriedenstellend beantworten, der berücksichtigt, daß die Chancen der Eigentumsbildung von Land zu Land unterschiedlich sind. Wohneigentum und Wohneigentumsquoten sind also kulturell variable Größen. Sie sind von Land zu Land und von Kulturkreis zu Kulturkreis verschieden, so wie auch andere wirtschaftliche und gesellschaftliche Einrichtungen. Entsprechend schwierig und langwierig gestaltet sich jede Bestrebung, den Rang, den das Wohneigentum in der Daseinsvorsorge einnimmt, spürbar aufzuwerten. In Deutschland jedenfalls sind die Barrieren dafür von beträchtlicher Höhe. Das liegt auch – aber nicht ausschließlich – in der relativen Größenordnung der Finanzierungsmittel, welche die herkömmliche Sozialpolitik bereits bindet.

Prof. Dr. Manfred G. Schmidt, Professor am Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen, Kurator der Schader-Stiftung

Anmerkungen:

- 1) Die Eigentümerwohnungsquote ist der Anteil der von den Eigentümern selbst bewohnten Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand. Diese Quote wird im folgenden im internationalen Vergleich betrachtet, soweit für sie relativ gut vergleichbare Daten vorliegen. Die Daten beruhen auf vorläufigen Schätzungen. Entsprechend vorläufig sind die Folgerungen, die in diesem Essay aus ihnen gezogen werden.
- 2) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1999. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2000, S. 135 f. Diese Quote betrug – der Gebäude- und Wohnzählung zufolge – 1998 in den alten Bundesländern 43,1 % und in den neuen Bundesländern 31,2 %.
- 3) Ebd., S. 518; Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter 1998: Wohnen. In: Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschland. Hrsg. Von Schäfers, Bernhard und Zapf, Wolfgang. Opladen, S. 732 - 741, S. 736; Albers, Willi 1982: Wohnungspolitik II: Wohnungsversorgung. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW). Bd. 9. München u. a., S. 516 - 532, hier S. 523 f.

- 4) Die folgenden Ergebnisse basieren – im Anschluß an Castles (Castles, Francis G. 1998: Comparative Public Policy. Patterns of Post-War Transformation. Cheltenham / Northampton, Mass., S. 257 ff.) und Auswertungen seitens des Verfassers des vorliegenden Beitrags – auf Ermittlungen des statistischen Zusammenhangs zwischen der Wohneigentümerquote und politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in 21 wirtschaftlich entwickelten Demokratien.
- 5) Das gilt insbesondere – so der Befund des Vergleichs – für säkular-konservative, marktorientierte Parteien wie die britische Conservative Party.