

Vermögensgerechtigkeit, Wohneigentum und die „Generation Miete“: Bestandsaufnahme und Vorschläge einer wohnungspolitischen Kurskorrektur

Arbeitspapier im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft baden-württembergischer Bausparkassen (ARGE)

August 2024

Prof. Dr. Oliver Lerbs¹

Zusammenfassung

Bund, Länder und Kommunen haben in den letzten Jahren zahlreiche regulierungs-, steuer- und förderpolitische Maßnahmen durchgesetzt, die eine Begrenzung der Mietpreise und Begünstigung urbanen Mietwohnungsbaus zum Ziel haben. Ein Ergebnis dieser Politik ist, dass die Wohneigentumsquote auf nationaler Ebene stagniert und unter jüngeren Menschen deutlich rückläufig ist („*Generation Miete*“). Auf lange Sicht birgt die derzeitige Wohnungs- und Städtebaupolitik die Gefahr, negativ zur privaten Vermögensbildung und -verteilung in Deutschland beizutragen. Die (Wieder-)Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Eigentum und Miete hätte das Potenzial, mehr Wohnraum zu schaffen, eine höhere Vermögensgerechtigkeit zu fördern und auf diesem Weg zur sozialen Stabilität beizutragen.

Schlüsselwörter: Wohneigentum, Vermögensverteilung, Wohnungspolitik

JEL Codes: G51, R21, R31

¹ Professur für Volkswirtschaftslehre und Rechnungswesen, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (HSPV NRW), Studienort Dortmund, oliver.lerbs@hspv.nrw.de.

1. Ausgangssituation

Bund, Länder und Kommunen haben in den letzten Jahren zahlreiche regulierungs-, steuer- und förderpolitische Maßnahmen durchgesetzt, die eine Begrenzung der Mietpreise und Förderung urbanen Mietwohnbaus zum Ziel haben. Zur selben Zeit hat die finanzielle Erschwinglichkeit von selbstgenutztem Wohneigentum infolge hoher Immobilienpreise sowie zuletzt deutlich gestiegener Zinsen und Baukosten abgenommen. Staatlich induzierte Erwerbsnebenkosten, insbesondere Grunderwerbsteuern, verharren auf hohem Niveau. Ein Ergebnis dieser Politik ist, dass die Wohneigentumsquote auf nationaler Ebene stagniert und unter jüngeren Menschen deutlich rückläufig ist („*Generation Miete*“). Auf lange Sicht birgt die derzeitige Wohnungs- und Städtebaupolitik so die Gefahr, negativ zur privaten Vermögensbildung und -verteilung in Deutschland beizutragen.

Die (Wieder-)Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen für Eigentum und Miete vor allem in wachsenden, städtischen Wohnungsmärkten hätte das Potenzial, mehr Wohnraum zu schaffen, eine höhere Vermögensgerechtigkeit innerhalb der Volkswirtschaft zu fördern und auf diesem Weg zur sozialen Stabilität beizutragen. Auf der Ebene einzelner Haushalte bestehen derzeit erhebliche ökonomische Anreize, das Mietwohnen auf Kosten des Wohneigentumserwerbs dauerhaft vorzuziehen. Dies läuft nicht nur den tatsächlichen Wohnpräferenzen zahlreicher Menschen entgegen, sondern bedeutet verpasste Chancen für die langfristige Vermögensbildung und -verteilung.²

2. Die Rolle des Wohneigentums bei der Erklärung von Vermögensungleichheit

Allen Statistiken folgend ist Deutschland ein Land mit hoher Vermögensungleichheit. Besonders problematisch ist – sowohl aus individueller als auch aus gesellschaftspolitischer Sicht – die hohe Anzahl der Menschen, die über kein oder nur ein äußerst geringes Vermögen verfügen: Gemäß eines im Januar 2024 neu veröffentlichten Datensatzes der Deutschen Bundesbank entfallen auf die gesamte vermögensärmere Hälfte der Haushalte lediglich 2,3 % des privat vorhandenen Nettovermögens (ohne Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung, Betriebsrenten und Beamtenpensionen).³ Die Ursachen der sehr gering ausgeprägten Vermögensgerechtigkeit sind vielfältig. Die ungleiche Vermögensverteilung wurzelt zu einem beträchtlichen Teil in der besonderen Geschichte des Landes,

² Trotz der offenkundig großen Bedeutung von Vermögen für individuelle Entscheidungen und soziale Prozesse haben Ökonomen erst relativ kürzlich damit beginnen können, Vorgänge der Vermögensentstehung und -verteilung auf Ebene einzelner Privathaushalte im Detail zu untersuchen. Hintergrund ist die schnell wachsende Verfügbarkeit belastbarer und international vergleichbarer Vermögensdaten auf Personen- und Haushaltsebene, z. B. durch die [European Household Finance and Consumption Survey \(HFCS\) der Europäischen Zentralbank](#).

³ Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung betont insbesondere folgende Aspekte: Vermögen kann als Puffer eingesetzt werden, um unerwartete Ausgaben abzudecken, ohne dass ein Haushalt in finanzielle Not gerät (Instrument des *finanziellen Risikomanagements*). Privathaushalte können durch Vermögen höhere Einkommen im Ruhestand sicherstellen (Instrument der *Altersvorsorge*). Darüber hinaus ermöglicht es Vermögen einem Haushalt, finanziell unabhängig und in geringem Ausmaß auf externe Finanzierungsmöglichkeiten wie Kredite angewiesen zu sein, was mehr Freiheit und Flexibilität bei finanziellen Entscheidungen schafft (Instrument der *finanziellen Unabhängigkeit*). Sozialwissenschaftliche Studien heben die Bedeutung breit gestreuten Vermögens für die soziale Mobilität, Chancengleichheit und stabilisierende Wirkung auf die Demokratie hervor.

insbesondere der jahrzehntelangen Trennung in eine marktwirtschaftliche, das Privateigentum garantierende Wirtschaftsordnung in Westdeutschland und eine sozialistische, vorwiegend auf Kollektiveigentum an Produktionsmitteln beruhende Zentralverwaltungs-wirtschaft in den ostdeutschen Bundesländern.⁴ Aber auch zwischen Haushalten innerhalb West- bzw. Ostdeutschlands lassen sich bemerkenswert große Vermögensunterschiede feststellen.

Für die Frage, wie vermögend ein Haushalt ist – und damit auch für die Verteilung des Vermögens innerhalb der Bevölkerung – spielt der aktuellen wirtschaftswissenschaftlichen Forschung zufolge neben der sozialen Herkunft, dem Bildungsverlauf und der Erwerbsgeschichte seiner Mitglieder ein einzelner Faktor eine (wenn nicht sogar die) zentrale Rolle: *Ob (und seit wann) der Haushalt in selbstgenutztem Wohneigentum lebt* (wozu neben dem klassischen Eigenheim auch selbstgenutzte Eigentumswohnungen zählen). Der „Tenure Wealth Gap“ – der statistische Abstand der mittleren, typischen Vermögen von Wohneigentümern und Mietern – beträgt in Deutschland mehrere Hunderttausend Euro.⁵ Dies ist weitaus mehr, als die meisten Mieterhaushalte Zeit ihres Lebens an Vermögen bilden.⁶

Wie lässt sich dieser Effekt begründen? Selbstgenutztes Wohneigentum bedeutet nicht nur laufenden Konsum, sondern zugleich eine *finanzielle Investition*. Während sie wie vergleichbare Mieter vom Wohnwert ihrer Immobilie profitieren, bauen Wohneigentümerhaushalte während ihres Lebens mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ein größeres Vermögen auf. Mit glaubwürdigen Methoden, die an die Aussagekraft kontrollierter Experimente heranreichen, identifiziert die moderne ökonomische Forschung dafür drei kausale Wirkungskanäle:

1. Das zum Immobilienerwerb erforderliche Eigenkapital entfaltet bereits lange vor dem Kauf oder Neubau eine Anreizwirkung zur Ersparnisbildung, da der Haushalt die Notwendigkeit entsprechenden Eigenkapitals im Vorfeld antizipiert. Dabei spielt Bausparen eine wichtige Rolle (vgl. Börsch-Supan und Stahl: Do savings programs dedicated to home-ownership increase personal savings? An analysis of the West German Bausparkassen system, *Journal of Public Economics*, 1991).
2. Die im typischen Fall der überwiegenden Kreditfinanzierung des Eigenheims erforderliche, langjährige Kredittilgung entfaltet einen Zwangsspareffekt. Dieser führt dazu, dass der Haushalt während der Kreditlaufzeit „ohne aktives Zutun“ größere Anteile des seines Einkommens spart (vgl.

⁴ Nach Daten der Deutschen Bundesbank verfügt der typische Haushalt in den westdeutschen Bundesländern über ein ca. dreimal höheres Nettovermögen als der typische Haushalt in den ostdeutschen Bundesländern.

⁵ Daten der Bundesbank zufolge kam der mittlere Wohneigentümer mit noch vorhandener Hypothek auf ein Nettovermögen von gut 325.000 Euro, der mittlere Eigentümer ohne Hypothek auf sogar gut 395.000 Euro. Das Vermögen des mittleren Mieterhaushalts liegt dagegen lediglich bei 16.200 Euro.

⁶ Der große Vermögensabstand ist naturgemäß zum Teil damit zu erklären, dass Wohneigentümer- und Mieterhaushalte strukturell unterschiedlich sind. Neben dem Alter der Haushaltsmitglieder und der durchschnittlichen Haushaltsgröße gilt dies vor allem für die Höhe des Haushaltseinkommens sowie den Familienstand. Die große Differenz im Vermögen verschwindet aber selbst dann nicht, wenn diese Strukturunterschiede herausgerechnet werden. Ein „bereinigter“ Unterschied von etwa 150.000 Euro bleibt selbst dann erhalten, wenn zwei ansonsten identische Haushalte verglichen werden, die sich nur in der Wohnform (Eigentum vs. Miete) unterscheiden.

Bernstein und Koudijs: *The Mortgage Piggy Bank: Building Wealth Through Amortization*, *The Quarterly Journal of Economics* 2024).

3. Als Eigentümer profitiert der Haushalt unmittelbar von möglichen Wertsteigerungen am Immobilien- und Grundstücksmarkt (vgl. Sodini et al.: *Identifying the Benefits from Homeownership*, *American Economic Review* 2023).

Kreditfinanziertes Wohneigentum kann also als „Werkzeug“ dienen, mit dem Privathaushalte sich über lange Zeit freiwillig zum Vermögensaufbau verpflichten und ihre Ersparnisbildung steigern können. Langzeitstudien zufolge ist Wohneigentum zugleich eine attraktive Vermögensanlage, was schwankungsbereinigte Wertgewinne anbetrifft.⁷ Allerdings verfügen Schätzungen zufolge derzeit lediglich 10 % der Mieterhaushalte in Deutschland über genügend Ersparnisse, um die hohen Eigenkapitalhürden eines Immobilienerwerbs stemmen zu können. In der Folge ist Wohneigentum aktuell dort besonders selten, wo die Kaufpreise von Immobilien im Verhältnis zu verfügbaren Einkommen und Wohnungsmieten besonders hoch sind: Etwa drei Viertel aller Privathaushalte (zum Teil sogar noch mehr) wohnt in Ballungsräumen wie Berlin, Hamburg, Frankfurt (Main), Köln/ Bonn oder München in einer Mietwohnung. Ausgerechnet in diesen enorm wichtigen Regionen bleiben also große Potenziale für die private Vermögensbildung und -gerechtigkeit bislang ungenutzt.

Denn empirische Studien auf Basis international vergleichbarer Haushaltsdaten belegen klar und eindeutig, dass eine hohe Eigentumsquote am Wohnungsmarkt mit einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung einhergeht. Die hohe Vermögensungleichheit Deutschland lässt sich im Kern auf die Tatsache zurückführen, dass in breiten Bevölkerungsschichten – insbesondere bei Haushalten mit vglw. geringem, aber auch bei denjenigen mit durchschnittlichem Einkommen – erheblich weniger Menschen Wohneigentümer sind als in vergleichbaren Industrieländern, etwa Frankreich oder Italien.

3. Die „Generation Miete“ und ihre Implikationen für Vermögensbildung und -verteilung

In nationaler Betrachtung stagniert der Anteil der Haushalte, die in selbstgenutztem Wohneigentum leben, in Deutschland seit Jahren. Gesellschaftspolitisch besonders brisant ist aber, dass die Wohneigentumsquote innerhalb der Altersgruppe der 25-45-Jährigen – der „typischen Ersterwerber“ von Wohneigentum – im vergangenen Jahrzehnt deutlich abgenommen hat. Im Jahr 2010 lebte noch ca. ein Drittel aller Haushalte der betrachteten Altersgruppe im Wohneigentum. Im Jahr 2022 war es dagegen nur noch ein Viertel.⁸

Die Herausbildung dieser „Generation Miete“ wird durch gesellschaftliche Trends wie zunehmende Individualisierung und Flexibilisierung von Lebensstilen, Zuwanderung in boomende Städte und

⁷ Diese Vermögensgewinne sind allerdings nicht im ökonomischen Sinn „kostenlos“: Unter anderem ist das in der Immobilie gebundene Vermögen deutlich weniger liquide als Finanzvermögen. Die Höhe von Wertgewinnen ist zudem stark vom regionalen und lokalen Standort der Immobilie sowie dem Kaufzeitpunkt abhängig.

⁸ Schätzungsweise gäbe es heute etwa 700.000 mehr jüngere Wohneigentümerhaushalte, wenn die Eigentumsquote in der entsprechenden Altersgruppe seit dem Jahr 2010 unverändert geblieben wäre.

verringerte Arbeitsmarktsicherheit begünstigt. Viele Menschen betrachten den Erwerb von Wohneigentum nach wie vor als Lebensentscheidung, für die es solide Verhältnisse braucht. Durch ihre starke Ausrichtung auf das urbane Mietwohnen trägt die derzeitige Bau- und Wohnungspolitik von Bund, Ländern und Kommunen jedoch entscheidend zu ihrer Entstehung bei: Künstliche Baulandverknappung, die Einschränkung von Wohneigentum in städtischen Bebauungsplänen oder auch Milieuschutzsatzungen verhindern den dringend nötigen Neubau von Eigenheimen und Eigentumswohnungen. Staatlich induzierte Nebenkosten haben zugleich kosten- und zeitaufwändige Kauf- und Verkaufsprozesse zur Folge.

Eine zentrale Konsequenz ist, dass eine „Insider-Outsider-Problematik“ am Wohnungsmarkt zu beobachten ist: Wer bereits vor dem langjährigen Boom am Immobilienmarkt Wohneigentum besaß oder trotz der rasant steigenden Kaufpreise bilden konnte, konnte stark von anhaltend steigenden Immobilienwerten profitieren. Da Immobilienvermögen gerade in den mittleren Vermögensschichten die mit Abstand bedeutsamste Vermögensposition ist, *verringerte* sich in der Folge sogar die Vermögensungleichheit, statt sich – wie mitunter angenommen – zu vergrößern.⁹ Auf der anderen Seite wurden immer breitere Schichten der jüngeren Bevölkerung durch stetig steigende Eigenkapitalhürden faktisch vom Zugang zu Wohneigentum ausgeschlossen. Der nivellierende Effekt der steigenden Immobilienvermögen auf die Vermögensverteilung wäre erheblich größer gewesen, wenn die Wohneigentumsquote bereits zu Beginn des Booms über ihrem tatsächlichen Niveau gelegen hätte.

4. Fazit

Der Erwerb von Wohneigentum trägt zur Vermögensgerechtigkeit bei. Die moderne ökonomische Forschung kann kausale Effekte von selbstgenutztem Wohneigentum auf die individuelle Vermögensbildung nachweisen. In der Konsequenz gilt, dass nicht nur bei der Höhe der durchschnittlich verfügbaren Vermögen, sondern insbesondere auch bei der Vermögensverteilung in Volkswirtschaften tendenziell bessere Ergebnisse erzielen, die eine hohe Wohneigentumsquote in ihrer Bevölkerung aufweisen.

Die derzeitige Wohnungs- und Städtebaupolitik in Deutschland nimmt auf verschiedene Weise verzerrenden Einfluss auf die Entscheidungssituation zwischen Eigentum und Miete. Trotz hoher Bevölkerungszunahmen unveränderte Flächeneinsparziele begünstigen eine restriktive kommunale Bauleitplanung mit einem starken Fokus auf den Mietwohnungsbau. Gerade in Ballungsräumen werden erheblich weniger Eigenheime gebaut, als angesichts der hohen Nachfrage erforderlich wäre – mit der Folge hoher und weiter steigender Preise im Bestand. Hohe Erwerbsnebenkosten – insb. Grunderwerbsteuern – erhöhen die tatsächlichen Kosten des Eigentumserwerbs zusätzlich.¹⁰ Diverse Mietpreisregulierungen (u. a. Mietpreisbremse, Kappungsverordnung) und weitere Maßnahmen mit dem Ziel der

⁹ Der Gini-Koeffizient – ein internationales Standardmaß zur Messung von Vermögensungleichheit – verringerte sich Daten der Bundesbank zufolge im Zuge des etwa zwölfjährigen Immobilienbooms von 76 % auf 73 %.

¹⁰ Hohe Erwerbsnebenkosten führen zudem zu weniger Umzügen als gesellschaftlich optimal („Lock-in-Effekt“).

Mietmarktförderung (u. a. Umwandlungsvorbehalte, Milieuschutzsatzungen) führen ohne kompensatorische Wohneigentumsförderung zu künstlichen Veränderungen der relativen Preise von Eigentum und Miete und lassen auf diesem Weg das Mietwohnen für zahlreiche Haushalte vorteilhafter erscheinen, als es auf lange Sicht unter Aspekten der Vermögensbildung tatsächlich der Fall ist.¹¹

Um die Wettbewerbsfähigkeit des Wohneigentums gerade in städtischen Wohnungsmärkten (wieder) zu erhöhen, erscheinen kurzfristig insbesondere folgende bau- und wohnungspolitische Maßnahmen realistisch, die maßgeblich in der politischen Einflussosphäre der Bundesländer liegen:

- Einführung angemessener Freibeträge für Ersterwerbshaushalte bei der Grunderwerbsteuer.
- Finanzielle Förderung des Bestandserwerbs zur Wohneigentumsbildung („Jung-kauft-Alt“).
- Rücknahme marktverzerrender mietregulatorischer Instrumente (Mietpreisbremse).
- Keine Genehmigungspflichten bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen.

Auf lange Sicht wäre entscheidend, die Angebots- und Finanzierungsbedingungen von Wohneigentum zu verbessern. Dazu gehört durchaus auch eine strukturelle Stärkung der Neubautätigkeit im Eigenheimsegment. Dies betrifft vor allem die politische Ausrichtung der Raumordnung der Länder und auf diesem Weg auch die kommunale Bauleitplanung.

¹¹ Die Effekte dieser Politik sind quantitativ bedeutsam. Eine unabhängige makroökonomische Simulationsstudie aus dem Jahr 2021 zeigt, dass die nationale Wohneigentumsquote langfristig auf etwa 60 % steigen könnte, wenn die Bau- und Wohnungspolitik an den oben beschriebenen, maßgeblichen Stellschrauben eigentumsfreundlicher ausgestaltet wäre. Am stärksten wäre der zu erwartende Effekt in den mittelvermögenden Bevölkerungsschichten, da die Wettbewerbsfähigkeit des Wohneigentums relativ zum Mietwohnen hier maßgeblich gestärkt würde.

5. Weiterführende Literatur

Bernstein, A., Koudjis, P. (2024): The Mortgage Piggy Bank: Building Wealth through Amortization, *Quarterly Journal of Economics* 139 (4), S. 1767-1825.

Börsch-Supan, A., Stahl, K. (1991): Do savings programs dedicated to home-ownership increase personal savings? An analysis of the West German Bausparkassen system, *Journal of Public Economics* 44 (3), S. 265-297.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2022): Wohneigentumsbildung und Wohnflächenverbrauch. Bestandsaufnahme und zukünftige Entwicklung, BBSR-Analysen KOMPAKT 14/2022, Bonn.

Deutsche Bundesbank (2023): Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2021, *Monatsbericht April 2023*, S. 25-58.

Hiller, N. und O. Lerbs (2022): Generation Miete. Wohnungspolitik, Wohneigentum und Städtebau im Spannungsverhältnis, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 72 (51-52), S. 17-23.

Jordà, O., Knoll, K., Kuvshinov, D., Schularick, M. und A. M. Taylor (2019): The Rate of Return on Everything, 1870-2015, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 134 (3), S. 1225-1298

Kaas, L., Kocharkov, G. und E. Preugschat (2019): Wealth Inequality and Homeownership in Europe, *Annals of Economics and Statistics* 136, S. 27-54.

Kaas, L., Kocharkov, G., Preugschat, E. und N. Siassi (2021): Low Homeownership in Germany – A Quantitative Exploration, *Journal of the European Economic Association* 19 (1), S. 128-164.

Lerbs, O. (2012): Besteuerung von Immobilien aus ökonomischer Sicht, in: Rottke, N. und M. Voigtländer (Hrsg.): Immobilienwirtschaftslehre: Ökonomie, Immobilienmanager-Verlag, S. 531-558.

Lerbs, O. und C. A. Oberst (2014): Explaining the Spatial Variation in Homeownership Rates: Results for German Regions, *Regional Studies* 48 (5), S. 844-865.

Lerbs, O. (2019): Immobilienfinanzierung und Finanzmarktstabilität, in: Deppenheuer, O., Hertzsch, E. und M. Voigtländer (Hrsg.): Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung, Springer, S. 199-212.

Sodini, P., van Nieuwerburgh, S., Vestman, R. und U. von Lilienfeld-Toal (2023): Identifying the Benefits from Homeownership: A Swedish Experiment, *American Economic Review* 113 (12), S. 3173-3212.