



Ulrich Pfeiffer

Keine wohnungspolitischen Wirrnisse, sondern empirisch fundierte Strategien



Wohnungsmärkte entwickeln sich zyklisch und schwankend. Wir erleben gerade in einigen Städten eine Verknappungsphase. Die Wohnungsfertigstellungen bleiben allein schon wegen der langen Planungs- und Bauzeiten hinter der überraschenden Nachfrageentwicklung zurück. Politische Trägheiten und Fehlleistungen, aber auch hoher politischer Widerstand gegen Neubau haben zur Verschärfung der Engpässe beigetragen. Dabei hilft gegen Wohnungsmangel nur nachfragegerechtes Bauen im Rahmen koordinierender Pläne.

Besonderheiten im aktuellen Zyklus

Später Start kann nicht mehr wettgemacht werden

Die Produktion wurde bis weit nach 2000 durch überhöhte Subventionen angeheizt. Das führte in einigen Städten zu überhöhten Leerständen. Der Leerstandsabbau reduziert die Baukapazitäten, die dann im Aufschwung fehlen. Inzwischen entstehen bei wieder steigender Nachfrage wachsende Warteschlangen. Die Mieten in Neuverträgen steigen kräftig, aber regional unterschiedlich an (vgl. Abb. 1). Diesen Betriebsunfall hätten allenfalls 2009 zusätzliche Baulandangebote oder Bauprojekte rechtzeitig verhindern können. Doch damals war der Mangel nur analytisch und nicht direkt am Markt sichtbar. Die schon absehbaren Engpässe konnten noch verdrängt werden. Seither nimmt der Zyklus seinen Lauf. Der zu späte Start kann im Zyklus nicht mehr wettgemacht werden und der Wohnungsmangel wird noch weiter wachsen. Verständlich, aber unsinnig sind jetzt alle Versuche, die Mieterhöhungen in bestehenden Verträgen durch engere Kappungsgrenzen bei Mieterhöhungen stärker zu deckeln, damit die Eigentümer jetzt nicht zu Profiteuren der neuen Knappheit werden. Der Mieterbund mit seiner Forderung, Neuverträge zusätzlich bei 10% oberhalb der Vergleichsmiete zu kappen, scheint eine nette soziale Komponente des Mietrechts verstärken zu wollen. Doch hier beginnen regelrechte Fußfesseln gegen die Investoren. Begrenzungen der Neubaumieten bringen das Risiko, dass man als Investor einen schwachen Mietstart hinnehmen muss, der später bei neuen Verknappungen aus rechtlichen Gründen nicht mehr korrigierbar ist. Solche gesetzlichen Fixierungen sind in ihrer realen Bindung und Bedeutung kontraproduktiv und schaden den Interessen der Mieter, die vor allem mehr Wohnungen für wirksamen, sie schützenden Wettbewerb brauchen.

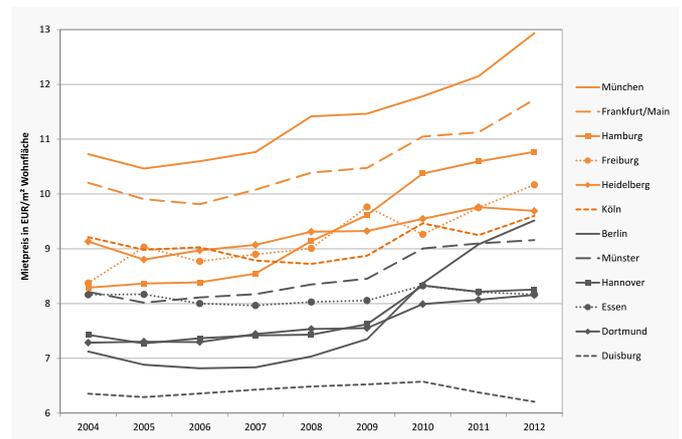


Abb. 1: Auseinanderdriftende Regionen als neue soziale Wohnungsfrage – Entwicklung der Mietpreise* in ausgewählten Städten, 2004–2012

* Hedonische Preise für 60–80 m², gehobene Ausstattung, Neubau (die jeweils letzten zehn Baujahrgänge)

Quelle: empirica-Preisdatenbank auf Basis IDN Immodaten GmbH bis Q2/2012 und empirica-systeme ab Q1/2012 empirica

Neue Investitionshemmnisse

Sicher ist nur, dass die Investoren nur dann Wohnungen bauen, wenn sie eine kapitalmarktgerechte Rendite erzielen. Die Sparer wollen ja auch ihre Zinsen. Bei bestimmten absolut fixierten Kappungsgrenzen können Eingrenzungen der Neuvertragsmieten hinnehmbar sein. Allerdings haben gleiche Kappungsgrenzen bei unterschiedlichen Inflationsraten extrem unterschiedliche Wirkungen. Bei 0% Inflation ermöglichen sie ausreichenden Spielraum. Bei 5% Inflation wären absolut fixierte Kappungsgrenzen schon fast eine wohnungspolitische Katastrophe. Die wohnungspolitische Debatte fährt gerade mit erheblichem Tempo auf die Wand nicht mehr marktwirtschaftlicher Regelungen und damit auf neue Investitionshemmnisse zu – in einer Zeit, in der wir mehr In-



vestitionen brauchen. Den mobilen Mietern oder solchen, die größere Wohnungen suchen, würde ein rechtlicher Schutz, der die Knappheiten vermehrt, nichts nützen. Die Altmietern würden zu zufriedenen Inhabern von wachsenden mietrechtlich erzeugten Renten. Immer wieder zeigt sich, dass Investoren nach Fertigstellung mehrere Jahre Mietsteigerungen brauchen, um in Ertragsüberschüsse, die anfänglich schwer durchsetzbar sind, hineinzuwachsen. Eigentümer brauchen auch Mieterhöhungen ohne Kostensteigerung, um niedrige oder zunächst ausbleibende Anfangsrenditen nach Vertragsabschluss zu kompensieren. Politisch erratische Mietrechtsänderungen ganz gleich welcher Art sind Gift für die Investitionsneigung.

Häuser kriegen keine Kinder

Die rechtlich erzeugten Risiken sind auch deshalb gravierender geworden, weil die Neubaupolitik ohne jedes konzeptionelle Nachdenken aus Energiespargründen oder aus Gründen einer bequemen Finanzierung von Infrastruktur dem Neubau immer mehr öffentliche Aufwendungen zurechnet. Häuser kriegen keine Kinder. Kinderkosten (z.B. Kitas) müssen aus allgemeinen Steuermitteln getragen werden. Sie können nicht den Investoren zugerechnet werden. Aus guten Motiven kann durch eine Neubauverteuerung nach dem Motto „die reichen Neubaubewohner können sich das ja leisten“ ziemlicher Schaden entstehen, weil auch die Bestandsmieten mit angehoben werden. Einfallstor dafür war der § 11 Baugesetzbuch (Städtebaulicher Vertrag), der es den Kommunen erlaubt, den

Bauträgern neu gebauter Wohnungen über die unmittelbare Erschließung hinaus erhebliche Folgelasten nicht zuletzt durch Quersubventionierung von Sozialwohnungen zuzurechnen. Hinzu kommen im Neubau nicht voll rentierliche Aufwendungen für Energieeinsparungen, die im Bestand nicht im Wege von Auflagen erzwungen werden können. Im Ergebnis entsteht durch diese einseitige Belastungsverschiebung erheblicher sozialer Unfug, denn die verteuerten Neubauwohnungen ziehen die Mieten in den Beständen durch die Marktverketungen mit nach oben. Durch Auflagen verteuerter Neubau erzeugt Wohnungsmangel und macht Mieter ärmer und Alteigentümer reicher.

Zügige Investitionsprozesse statt neuer Hindernisläufe

Preiswerte Wohnungen entstanden ohne Subventionen fast immer nur durch Alterung und Abnutzung früher gebauter Wohnungen oder auch durch Billigbau, der fast immer auch stigmatisierend war. Diese inhärenten Trägheiten oder Mängel von Märkten können nicht wegereguliert werden. Statt neue Hindernisläufe für Investoren zu errichten, geht es um zügige Investitionsprozesse, einfache Bewirtschaftung und einfacheres, statt wie jetzt geplant noch komplizierteres Mietrecht. Neubau wird seit einigen Jahren aus ökologischen Motiven verteuert und verknappt. Gleichzeitig wird seit Jahrzehnten eine Grundsteuerreform verschoben, die dazu beitragen könnte, durch Belastung der Verkehrswerte von Grundstücken und Bauland das Angebot an Bauland zu vergrößern und

	Quadratmeterpreis in Euro				Mietrang Q4/12	Nominale Zuwachsrate in %	Reale Zuwachsrate in %
	Q1/12	Q2/12	Q3/12	Q4/12			
Erlangen (KS)	9,26	9,40	9,65	9,82	9	5,99	3,29
Frankfurt am Main (KS)	11,41	11,70	11,83	11,96	2	4,76	2,06
Jena (KS)	8,77	9,01	9,07	9,15	18	4,34	1,64
München (KS)	12,62	12,87	13,08	13,15	1	4,20	1,50
Stuttgart (KS)	10,45	10,64	10,76	10,85	4	3,90	1,20
Berlin (KS)	9,31	9,49	9,61	9,66	13	3,80	1,10
Freiburg im Breisgau (KS)	9,91	10,26	10,24	10,27	6	3,64	0,94
Köln (KS)	9,43	9,57	9,68	9,73	11	3,21	0,51
Wiesbaden (KS)	9,92	10,05	10,17	10,24	7	3,17	0,47
Mainz (KS)	9,50	9,60	9,75	9,78	10	2,95	0,25
Münster (KS)	9,06	9,07	9,22	9,29	16	2,52	-0,18
Hamburg (KS)	10,60	10,82	10,80	10,86	3	2,42	-0,28
Düsseldorf (KS)	10,12	10,22	10,25	10,33	5	2,14	-0,56
Bonn (KS)	9,32	9,53	9,53	9,52	15	2,08	-0,62
Darmstadt (KS)	9,73	9,88	9,86	9,90	8	1,76	-0,94
Trier (KS)	9,12	9,14	9,20	9,27	17	1,66	-1,04
Karlsruhe (KS)	9,02	9,05	9,09	9,13	19	1,23	-1,47
Regensburg (KS)	9,01	9,05	9,12	9,10	20	1,07	-1,63
Heidelberg (KS)	9,62	9,79	9,64	9,71	12	0,88	-1,82
Ingolstadt (KS)	9,50	9,43	9,54	9,55	14	0,53	-2,17

Tab. 1: Mietpreise und ihre Zuwachsraten (real und nominal gemessen) in den 20 teuersten Städten (Quelle: empirica-Preisdatenbank)



preiswerter zu gestalten. Statt die Grundsteuer am besten als Bodenwertsteuer konsequent nach dem Äquivalenzprinzip auszugestalten, ist gemessen an dem kommunalen Aufwand für Grundstücke und Gebäude eine ziemlich willkürliche Bagatellsteuer entstanden. Der Neubau wurde ohne Rücksicht auf die unsozialen Folgen für die Bestandsmieten zum kommunalen Abgabepackesel. Grüne Sorgen verdrängen soziale Bedenken. Es ist natürlich fast zwingend, dass eine Wohlstandsgesellschaft Natur im Vergleich zu produzierten Gütern im Laufe der Zeit immer höher bewertet. Allerdings entstehen daraus ohne kompensierende Strategien wirklich auch brutale Umverteilungseffekte, weil die Privateigentümer von Bauboden durch grüne Verknappungsentscheidungen in den Wachstumsregionen direkt reicher werden. Die sich als Folge ergebenden Mietpreiserhöhungen von Bestandswohnungen einschließlich der Erhöhungen ihrer Vermögenswerte sind leistungslose, politisch geschaffene Renten. Die Kombination von Verknappungsentscheidungen von Bauboden mit zusätzlichen Belastungen des Neubaus schlägt allen bisherigen Regeln der Wohnungspolitik ins Gesicht. Grün motivierte Verknappungspolitik wird unsozial und erzeugt riesige durch Wettbewerb nicht beseitigbare Bestandsrenten. Allein in München sind durch die spezifischen politisch erzeugten Verteuerungen des Münchner Wohnungsangebots mindestens 40 Mrd. Euro Vermögensgewinne zugunsten der Alteigentümer entstanden. Es kumulieren Auflagen für Energiesparinvestitionen, Schall-

schutz, Entlüftung oder Wärmerückgewinnung, Zurechnung von Folgelasten der Infrastruktur und Erschließungsbeiträge, Normen für Trinkwasser bis Frischluftversorgung oder Wärmerückgewinnung. Die öffentliche Hand wird immer mehr zum Teilhaber des Bauens. Leider verdrängen viele Politiker diese Mitverantwortung für die Wohnungsmarktergebnisse.

Verschärfung der Zyklen

Die gesamte Logik der städtebaulichen Verträge und ihre „Die Bewohner der Neubauten können es sich leisten“-Mentalität führt zu einem regelrechten Dammbbruch alter Verhaltensweisen. Die alte Position „Neubau muss preiswert bleiben, damit auch Bestandswohnungen preiswert bleiben“ hat sich in Luft aufgelöst. Auch die Zyklen werden in ihren Wirkungen leider verschärft, weil Mieter in Perioden mit konjunkturellen Engpässen weniger umziehen und in zu groß gewordenen und relativ preiswert gewordenen Wohnungen bleiben, weil die Neuverträge gegenüber den Altvertragsmieten deutlich steigen. Umzüge in kleinere Wohnungen bringen dann kaum Vorteile und unterbleiben. Die Flächenhortungen nehmen zu. Die hohen Neuvertragsmieten wirken wie eine Umzugssteuer. Der verfügbare Mangel wird größer, als er aufgrund des verfügbaren Wohnungsangebotes sein müsste.

Bei realwirtschaftlicher Betrachtung sind die jetzt auftretenden Wohnungsversorgungsengpässe angesichts der niedrigen

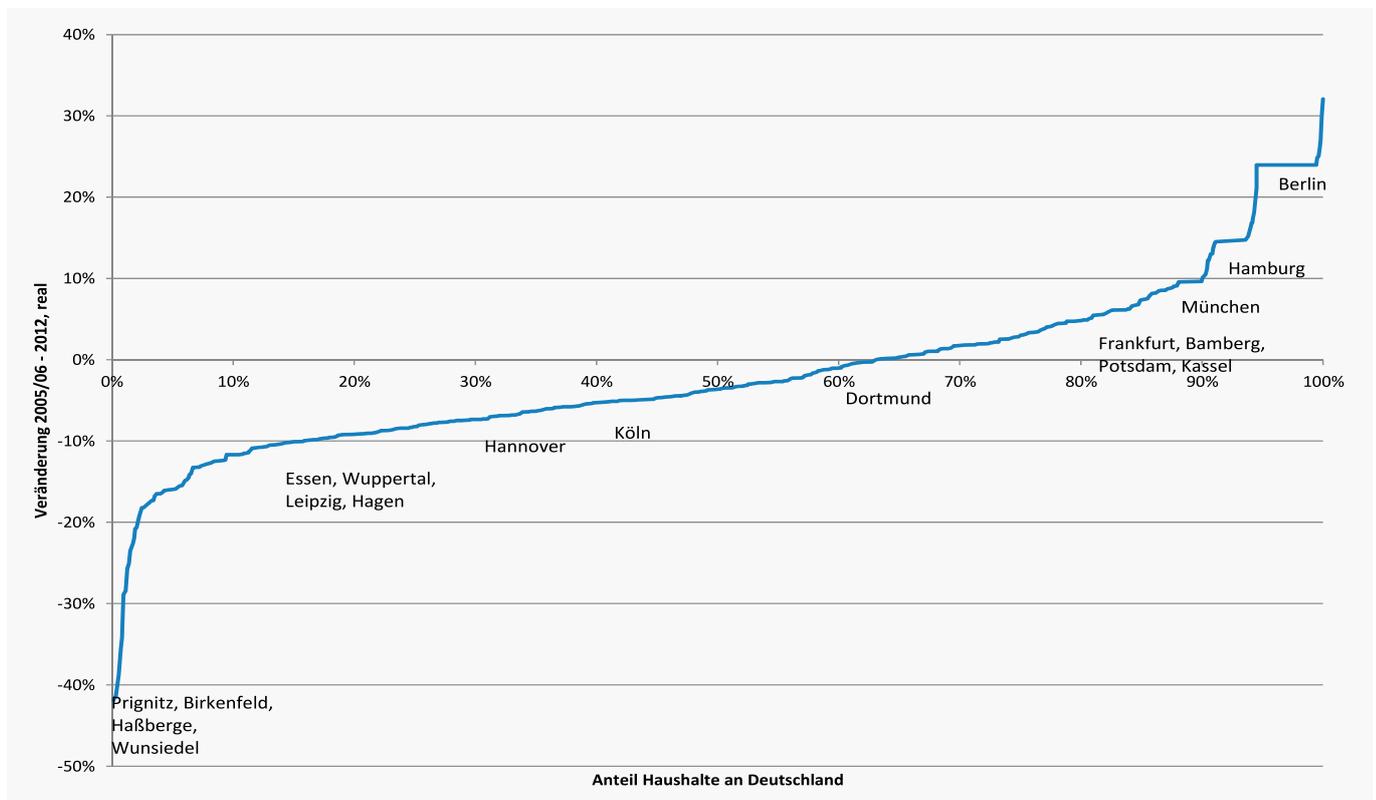


Abb. 2: Veränderung reale* Mieten**, 2005/06–2012

* In konstanten Preisen

** Hedonische Preise für 60–80 m², gehobene Ausstattung, Neubau (die jeweils letzten zehn Baujahrgänge)
(Quelle: empirica-Preisdatenbank auf Basis IDN Immodaten GmbH bis 2011 und empirica-systeme ab 2012)



Zinsen und der riesigen Flächenreserven keine Folge von Ressourcenmangel oder Kapitalknappheit. Sie sind weitgehend ein Ignoranzphänomen oder auch Ergebnis wachsender Neubauwiderstände. Alle wollen größere oder mehr Wohnungen, aber kaum jemand will Neubauprojekte. Die Politik hat eine so komplizierte Maschinerie in einer von Interessen und Rechten besetzten Stadtumwelt geschaffen, dass sie es nicht mehr schaffen kann, zügige und flexible Reaktionen auf Marktveränderungen in Gang zu setzen oder zu steuern.

Mehr Wohnungen ohne mehr Wohnungsbau?

So brauchen regionale integrierte Wohnungsmärkte eine regionale integrierte Planung und keine Summe isolierter Kirchturnpolitik, durch die die einzelnen Kommunalvertretungen versuchen, die Wohlfahrt ihrer Bürger zu maximieren, nicht jedoch ihre Region optimal mit Wohnungen zu versorgen. Dabei darf man seinen Ärger nicht einfach nur bei den Politikern abladen. Die Bevölkerung lebt mit Widersprüchen, die zu Wohnungsmarktengpässen führen. Alle wollen größere Wohnflächen oder mehr Wohnungen, aber kaum jemand will Wohnungsbau in seiner Nachbarschaft. Alle wollen ein Wachstum des Wohnungsbestandes, aber die Umwandlung von Natur in Siedlungsflächen wird immer schwerer gemacht. Dementsprechend sind viele Wohnungsbauforderungen reine Luftschlösser, weil sie mehr Wohnungen ohne mehr Wohnungsbau wollen. In München oder Freiburg finden Familien mit Durchschnittseinkommen erst 40 km vom Stadtzentrum entfernt für sie erschwingliche Preise. Seit Jahren ist die degressive Abschreibung abgeschafft, weil eine allgemeine Neubauförderung nicht mehr als notwendig angesehen wird. Das ist richtig. Falsch ist es jedoch, die exorbitanten steuerlichen Erleichterungen für alle Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen bestehen zu lassen, weil alle Bestandsaufwertungen automatisch einen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Neubau erzielen. Wer über Wohnungsmangel klagt, muss zur Kenntnis nehmen, dass Luxusmodernisierungen mit hohen steuerlichen Vorteilen eine scharfe Konkurrenz gegen Neubau bedeuten mit der Folge, dass weniger Neubauprojekte realisiert werden. Der Staat sollte endlich ein neutrales Einkommensteuerrecht schaffen, das Neubauinvestitionen und Investitionen zu Bestandsaufwertungen steuerlich gleich behandelt, damit die Nachfrage und die Märkte entscheiden, welche Investitionen dringlicher sind und nicht die Steuerparagraphen. Wir erleben heute am Wohnungsmarkt **wenig Marktversagen, aber ein komplexes Politikversagen** und ein Versagen im Zusammenspiel zwischen Planung und Steuerung durch die öffentliche Hand und den privaten Investoren. Eine Scheinlösung wären jetzt auch zusätzliche kleine Sozialwohnungsprogramme.

Alte Programme haben ausgedient

Während die Märkte und die Wohnungspolitik nach mehr Neubau schreien, verteuert die Politik den Neubau und drapiert sich mit den Feigenblättern aus ein paar Sozial-

wohnungen. Diese (erster Förderungsweg) waren bis in die 1970er Jahre dadurch gekennzeichnet, dass die Mieten bei etwa 60% des Marktpreisniveaus lagen. Der Staat trug etwa die Hälfte (in Berlin 80%) des Herstellungsaufwandes durch Subventionen und verbilligte diese Wohnungen auf 40 Jahre oder länger. Die Einkommensgrenzen waren so bemessen, dass 50 bis 60% der Haushalte für den sozialen Wohnungsbau berechtigt waren. Diese Verhältnisse sind eindeutig Vergangenheit. Wir leben heute am Anfang eines überwiegend marktwirtschaftlichen Zeitalters der Wohnungsversorgung. Die Neubauprogramme sind aus ihrer Konzeption heraus regelrechte Mitnehmerprogramme, weil sie bei den geringen Verbilligungen keine wirklich neuen Schichten an den Neubau heranzuführen.

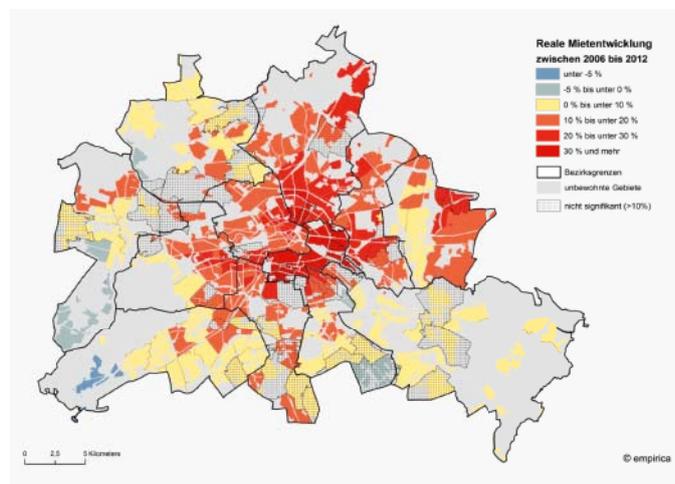


Abb. 3: Reale Mietentwicklung in Berlin, 2006–2012 (Quelle: empirica Preisdatenbank [IDN Immodaten GmbH])

Woher sollen bezahlbare Mieten für breite Schichten kommen? Unterstellt man, dass durch Sozialwohnungen wie in der Vergangenheit etwa 50% des Herstellungsaufwandes im Barwert vom Staat getragen werden, dann würden 8.000 bis 10.000 Sozialwohnungen einen fiskalischen Aufwand von deutlich mehr als 500 Mio. Euro hervorrufen. Die langen Bindungen wären jedoch Sozialluxus, weil der Bedarf an Sozialwohnungen auf Dauer in fast allen Städten sinkt. Man solle versuchen, sie preiswerter aus dem Bestand zu kaufen. Die Technik der alten Sozialwohnungsprogramme hat ausgedient. Es wäre z.B. effektiver, völlig unterversorgten Haushalten die Differenz zwischen einer tragbaren Belastung und der Vergleichsmiete für eine angemessene Wohnung als einen laufenden Wohnkostenzuschuss zu bewilligen, was ihnen ermöglichen würde, gestützt auf diese Bewilligung eine Wohnung zu finden und zu mieten.

Die gegenwärtige Praxis, eine 10- bis 20-jährige Bindung bei 2 bis 4 Euro/m² Verbilligung gegenüber der Vergleichsmiete zu subventionieren, ist mehr als fragwürdig und eindeutig ineffektiv. Man fragt sich automatisch: Was soll das? Ein solcher angeblich sozialer Wohnungsbau verdrängt vor allem frei finanzierten Wohnungsbau. Für die Investoren sind die Subven-



tionen sehr angenehm, denn sie erleichtern die Vermietung, reduzieren das Risiko und erhöhen die Renditen. Die Nachfrage nach Programmmitteln ist hoch. Die Eigentümer machen ein gutes Geschäft. Der absurde Hinweis, dass die Programme gut angenommen werden, verdeutlicht nur, dass die Nachfrage nach Geschenken ohnehin immer sehr hoch sein wird. Die Billigprogramme wirken in weiten Bereichen als reine Verdrängungsprogramme des frei finanzierten Wohnungsbaus.

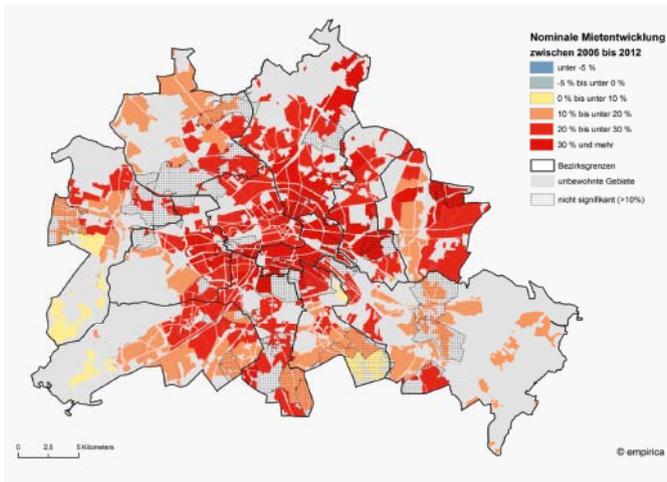


Abb. 4: Nominale Mietentwicklung in Berlin, 2006–2012 (Quelle: empirica-Preisdatenbank [IDN Immodaten GmbH])

Lokale Verhinderungsmilieus

Die Mietniveaus auf den einzelnen regionalen Märkten sind immer weniger Ausdruck der lokalen Produktionskosten bzw. des Herstellungsaufwandes. Sie repräsentieren **immer mehr lokale Rationierungsintensität bei der Bereitstellung von Baurechten und Bauland und werden durch die Zurechnung von Folgelasten bzw. Auflagen für Energieeinsparung bis Kitas beeinflusst.** Es wäre statt der Neubauförderung sozialpolitisch wahrscheinlicher und förderlich effektiver, in den Engpassstädten mehr Bauland bereitzustellen, um den preisdämpfenden Wettbewerb anzuregen und die aus Baulandmangel entstandenen Monopolpositionen zu überwinden.

Dahinter steht oft politische Willkür. Freiburg oder Heidelberg rationieren Bauland stärker als Bielefeld und haben vor allem deshalb deutlich höhere Mieten. Hinter lokalen Knappheiten stecken auch hunderte oder tausende besondere lokale Widerstände bei der Durchsetzung von Wohnungsbau. Das lokale Mietwohnungsniveau hat immer weniger mit den lokalen Produktionskosten und immer mehr mit dem lokalen Widerstandsgestrüpp zu tun. Wir leben in einer Welt, in der fast alle Menschen größere, bessere und attraktivere Wohnungen wünschen. Doch fast niemand will in seiner Nachbarschaft Wohnungsbau. Je besser der Standort, umso größer wird der Widerstand der Nachbarn. Elemente dieses Verhinderungsmilieus gegen Neubau gibt es in jeder Großstadt. Bauen wird

zur Sünde. Sozialwohnungen haben einen gewissen Heiligenschein. Heiligenscheine müssen in diesem Fall mit Subventionen gekauft werden.

Das ist sicher eine etwas polemische Interpretation. Was wir jetzt brauchen, ist eine grundsätzliche Debatte, wie wir uns auf die lang anhaltende Periode der Schrumpfung der Nachfrage einstellen können. Wir müssen akzeptieren, dass der Wohnungsbau selbst bei schrumpfender Nachfrage weitergeht, weil im Bestand Qualitäten fehlen, die anspruchsvolle Haushalte wollen. Der Neubau wird künftig immer weniger angetrieben durch den Bedarf von zusätzlichen Haushalten nach mehr Wohnungen, sondern durch die Anspruchssteigerungen gegebener Haushalte mit der Folge, dass Wohnungen trotz Leerstand gebaut werden, weil bestimmte Wohnformen und Wohnqualitäten fehlen. Die Wohnungspolitik muss sich viel radikaler als bisher auf die konkreten Bedürfnisse am Markt, die regional sehr unterschiedlichen Engpässe und die sozialen Ungerechtigkeiten konzentrieren.

Es ist eine Scheinlösung, billige Sozialwohnungsprogramme aufzulegen (niedrige Verbilligungen, kurze Bindungen). Wichtiger wäre ein Ende der Neubausteuer, d.h. Ende der politischen Neubauverteuerung durch Auflagen, durch Baulandverknappung, Ende des Herumkurierens an Symptomen, z.B. mit Kappungsgrenzen. Gegen Wohnungsmangel hilft nur: bauen, bauen, bauen – aber nachfragegerecht im Rahmen koordinierender Pläne.

Ulrich Pfeiffer, Ministerialdirektor a.D.
Aufsichtsratsvorsitzender und Gründer des Marktforschungsinstituts empirica ag, Berlin



vhw-Fortbildung

- Stadtplanung
- Städtebaurecht
- Immobilienwirtschaft
- Kommunale Organisation und Wirtschaft

Informieren Sie sich über neue Seminare, Tagungen und Symposien des vhw und melden Sie sich online an:

<http://www.vhw.de/seminar>