

Renaissance der Wohnungspolitik in angespannten Marktphasen



Seit Jahren zeichnet sich am Wohnungsmarkt eine Trendumkehr ab. Ballungsräume wie Berlin wirken wie ein Magnet auf die Bevölkerung. Dabei reagiert die Wohnungspolitik zumeist prozyklisch, vergisst Erfahrungen der Vergangenheit und forciert aufs Neue die typischen Reaktionsmuster mit den bekannten Kausaleffekten. Die Treffsicherheit der wiederbelebten staatlichen Wohnungsinstrumente beinhaltet die gleichen Schwächen wie in der Historie und verfehlt auf ein Neues den eigentlichen Kern des Problems. Eine kritische Betrachtung aus immobilienökonomischer Sicht.

Reserven aufgebraucht – jetzt wird es knapp

Seit Jahren prosperieren die Großstädte und verzeichnen einen enormen Attraktivitätsschub in Form steigender Bevölkerungszahlen. Die Renaissance der Stadt ist seit Jahren nicht nur spürbar, sondern auch in Zahlen belegbar. Insbesondere die Dynamik des Berliner Wohnimmobilienmarktes zeigt,

dass das Missverhältnis aus Angebot und Nachfrage die Warteschlange vor einer Wohnung immer länger werden lässt. Diese zyklische Entwicklung mündet auf der anderen Seite in der Renaissance der Wohnungspolitik in Form von Eingriffen in den bestehenden Wohnungsmarkt. Diese Tendenzen sind auch in vielen anderen Ballungsräumen beobachtbar. Berlin dient in diesem Fall als Beispiel. Nach Jahren einer stagnierenden Entwicklung seit 2000 ist im Zeitraum zwischen 2009 bis



2014 die Berliner Bevölkerung um ca. 200.000 Einwohner auf aktuell 3,61 Mio. angestiegen.

Insbesondere die Berliner Bezirke Mitte, Pankow und Neukölln verzeichneten einen sehr massiven Bevölkerungsschub, welcher in einem großen Wohnraumbedarf mündet. Die zahlenmäßige Übersetzung und Implementierung des Bevölkerungswachstums auf den eigentlichen Wohnraumbedarf erfolgt durch Berücksichtigung der durchschnittlichen Personenanzahl, die in einer Wohnung lebt (Verhältnis der Bevölkerungsanzahl zur um den Leerstand bereinigten Wohnungszahl). Formal bestehen für einen neuen Wohnungsnachfrager drei potenzielle Wege, um seine Nachfrage nach einer Wohnung zu befriedigen:

- Bezug einer Baufertigstellung (Erstbezug),
- Bezug einer leerstehenden Wohnung oder
- dem Zusammenschluss von Haushalten (Nachfragern).

Die ersten beiden Möglichkeiten sind neben der bezirkswesisen Bevölkerungsveränderung in Abbildung 1 visualisiert. Im Ergebnis stehen knapp 200.000 neuen Berliner Mitbürgern 33.429 Baufertigstellungen gegenüber. Die Befriedigung der Nachfrage über die Ebene der Neubausausweitung reicht folglich nicht, allen neuen Berlinern eine Wohnung zu stellen. Die Veränderung der Leerstandsquote der Berliner Bezirke stellt daher auf der nächsten Ebene eine Alternativmöglichkeit dar. Berlinweit hat sich der Leerstand im Betrachtungszeitraum um ca. 40% von fast 6% auf 2% reduziert – mit starken Spreizungen in den Bezirken. In vielen Bezirken wird der sog. Sockelleerstand von 2% bei Weitem unterschritten. Die Reserven wurden folglich in den letzten Jahren bereits aufgebraucht und zugleich läuft der Wohnungsbedarf der Neubauaktivität davon. Der Flüchtlingsstrom und dessen nachhaltige, sozial tragfähige Integration dieser in den Wohnungsmarkt verschärfen den Druck auf den Wohnungsmarkt weiter.

Solche Spannungen machen nicht vor der Miete halt. Ein kurzfristig sehr starres Angebot bei starker Nachfrageveränderung stärkt die Position der Anbieter. Insbesondere in Berlin

vergrößert sich zunehmend in Inseraten das Verhältnis zwischen Bestandsmiete und Angebotsmiete. Dies führte in der Vergangenheit bereits zu erkennbaren Tendenzen der Gentrifizierung und der Verdrängung (Holm 2014). Diese Tatsache greift die Wohnungspolitik zusehend auf und bläht das Portfolio der staatlichen Eingriffsinstrumente weit auf. Der bunte Strauß der Markteingriffe beinhaltet in Berlin zum Beispiel die Mietpreisbremse. Doch reicht die Justierung einiger rechtlicher Stellschrauben aus, um die Schiefelage des Wohnungsmarktes und die sozialen Auswirkungen zu beheben?

Auf Spurensuche nach der Treffsicherheit staatlicher Eingriffe

Seit dem 1. Juni 2015 gilt eine gesetzliche Begrenzung der Miete für neu abgeschlossene Mietverhältnisse in Form einer Mietpreisbremse für Gesamtberlin. Dieses politische Instrument begrenzt die Miete bei Wiedervermietungen auf maximal zehn Prozent oberhalb der ortsüblich vergleichbaren Miete. Durch die Ausnahme des Wohnungsneubaus und umfassend sanierte Gebäude/Wohnungen scheint das Instrument auf den ersten Blick ausgewogen zu sein. Begründet wird dieses Instrument durch die Politik mit dem Argument der rasant wachsenden Mietbelastung und einer demzufolge sinkenden Wohnraumschwinglichkeit. Hauptaufgabe der Wohnungspolitik ist im Allgemeinen zum einen den Zugang zu Wohnraum zu ermöglichen und zum anderen die Wohnkosten für die Bevölkerung erschwinglich zu halten. Doch welche Auswirkungen hat solch ein staatlicher Eingriff in den Markt auf das Angebot und für die Bevölkerung?

Marktgesetze oder Regulierung

Grundsätzlich dient der Preis eines Gutes (hier: Wohnraum) als Knappheitsindikator. Ist die Nachfrage sehr hoch und das Angebot kann nur zeitlich versetzt reagieren, steigt folglich der Preis – et vice versa. Dieser Indikator funktioniert natürlich nur dann, wenn er keiner staatlichen Regulierung unterliegt (Hiller/Schultewolter 2014).

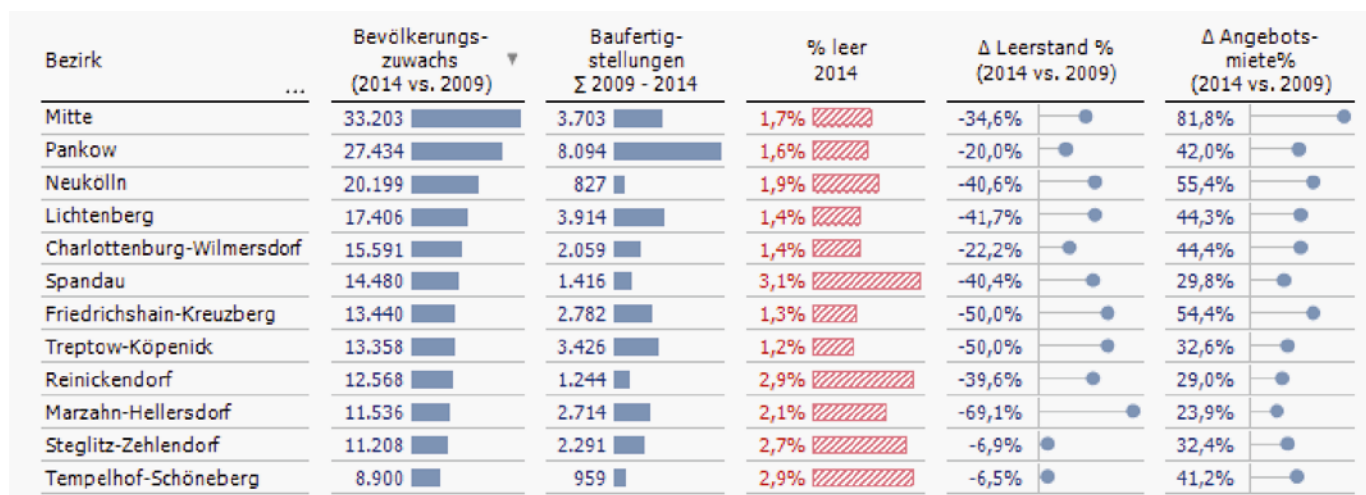


Abb. 1: Angebot und Nachfrageentwicklung des Berliner Wohnimmobilienmarktes (Quelle: Amt für Statistik Berlin Brandenburg, BBU und CBRE jeweils 2010–2015)

Längerfristig ist Wohnraumunterversorgung zu befürchten

Kurzfristig wird sich das Angebot an Wohnungen aufgrund der fehlenden Elastizität nicht verändern. Mittel- bis langfristig wird jedoch das Angebot verstärkt auf eine Mietwachstumsbremse (Renditebegrenzung) reagieren und Mengenrationierungen zur Folge haben (Jowsey 2011). Zum besseren Verständnis der ökonomischen Wirkungsmechanismen dient Abbildung 2. Dabei bezeichnet G die Gleichgewichtssituation und die Menge B die gewünschte Versorgungssituation mit Wohnraum. Wie aus der Abbildung ersichtlich wird, bleibt das Angebot bei diesem Preis jedoch weit hinter der gestiegenen Nachfrage zurück. Durch die Mietpreisbremse beträgt der Nachfrageüberschuss (Angebotslücke) so $B - A$. Selbst die Ausnahme des Neubaus von der Mietpreisbremse wird die zunehmende Elastizität der Anbieter höchstens bremsen – jedoch nicht verhindern (Eckhoff 2002).

Weniger Investitionen in Mietwohnungsbestände

Auch für den Bestand hat eine Mietpreisbremse negative Auswirkungen. So wird es entweder zu Einsparungen bei notwendigen Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen kommen (Mankiw/Taylor 2012) oder durch gezielte (Luxus-) Sanierungen die Mietbeschränkung umgangen (MacLennan 1982). Vermehrt werden Anbieter versuchen, neben der Angebotszurückhaltung ihren Mietwohnungsbestand in Eigentumswohnungen zu transferieren. Wegen dieser attraktiven Investitions- und Umwandlungsalternative wird die Angebotskurve flacher, d.h., die Elastizität der Anbieter steigt (rechte Seite der Abbildung). Aufgrund dieses elastischen Verhaltens der Anbieter wird langfristig die Angebotslücke nicht $B - A$ sondern $B - A^*$ betragen. Dadurch erhöht sich die Wohnraumunterversorgung (für Mietwohnungen) bei gleichzeitig wachsender Bevölkerung in Berlin. Durch weitere Eingriffe in den Markt, wie etwa Umwandlungsverbote oder die Klassifizierung von Milieuschutzgebieten, versucht die Politik, die zunehmende Elastizität zu beschränken. Die Angebotslücke ist dabei umso größer,

- je elastischer das Angebot reagiert,
- je stärker die Nachfrage ansteigt und
- je größer das Delta zwischen der Mietpreisbremse (Miet-spiegel) und der Marktmiete ist.

Die aktuellen politischen Überlegungen, den zugrundeliegenden Zeitraum der Mietspiegel von vier auf zehn Jahre zu erhöhen, könnte eine doppelte Bremswirkung erzeugen. Die Substitution des Spiegels mit der Historie verschleppt die Preisanpassung und führt im nächsten Schritt zu noch größerer Sogwirkung der Städte zulasten weniger produktiver Städte und Landschaften (Hiller/Gröbel 2015).

Wegen der erschwerten Anmietung von Wohnraum (Nachfrage > Angebot) werden Wohnungen „gehortet“, und es bilden sich wachsende Warteschlangen. Berlinweit ist die Fluktuationsquote in der Zeit von 2009 bis 2014 um ca. 30% von 8,6% auf 6,1% zurückgegangen (BBU 2015). Der Wettbewerb um eine Wohnung wird sich dadurch wesentlich vergrößern. Sozial- und einkommensschwächeren Haushalten, die eigentlich von der Mietpreisbremse profitieren sollen, wird somit der Zugang zu Wohnraum zusätzlich erschwert.

Gut gemeint, aber kontraproduktiv

Langfristig richtet sich dieser Eingriff gegen die Nachfrager, weil er zu einer Qualitätsverschlechterung aufgrund fehlender Investitionen und zur Angebotszurückhaltung führt. Um dieser zusätzlich erzeugten Verknappung vorzubeugen und erschwinglichen Wohnraum anzubieten, steigen wiederum die Forderungen an den Staat, diese Lücke zum Beispiel mit Hilfe von Sozialwohnungen (Förderungen) zu füllen.

Sozialer Wohnungsbau als Rettungsanker erschwinglicher Mieten?

Die steigenden Flüchtlingszahlen und die ohnehin schon angespannten Wohnungsmärkte in den Ballungsräumen verstärken in der Politik den Ruf nach mehr sozialem Wohnungsbau. Die damit verbundenen Folgen und Erkenntnisse der Vergangenheit sollen nachfolgend überblicksartig als Impuls dienen.

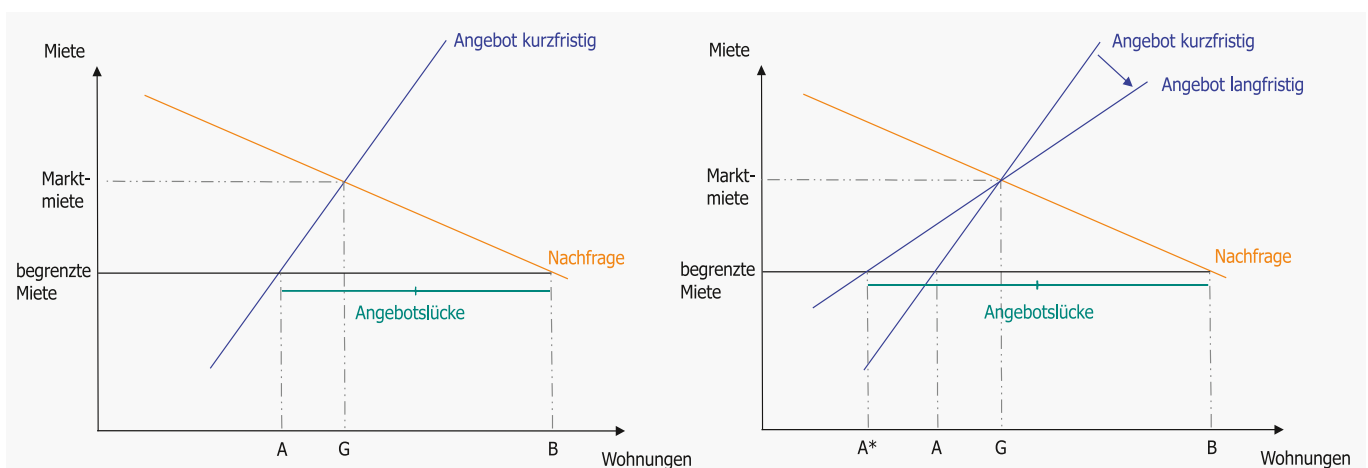


Abb. 2: Wirkungen der Mietpreisbremse (Quelle: MacLennan 1982)



Der Markt wird gespalten

Neben wachsenden Warteschlangen für Sozialwohnungen führt der soziale Wohnungsbau zu einer Marktsplaltung. Steigende Nachfrage nach Sozialwohnungen führt auf dem freien Wohnungsmarkt zu einem Nachfragerückgang in diesem Marktsegment, Umzugsketten und ggf. zur Verdrängung von Investitionen (Crowding out).

Gefährliche Nebeneffekte

Darüber hinaus bringt das wohnungspolitische Instrument Risiken mit sich: So lässt sich die Zusage für eine Sozialwohnung mit einem Lotteriespiel vergleichen. Aus einer großen Grundgesamtheit an Nachfragern erhalten nur wenige eine Zusage. Dass bei dieser Auswahl unter den infrage kommenden Haushalten am Ende die schwächsten zum Zuge kommen, darf bezweifelt werden. Hierdurch wird die horizontale Gleichheit verletzt – erst recht, wenn die „Auserwählten“ in den Folgejahren Einkommenssteigerungen verzeichnen (Eekhoff 2002; Voß 2000). Im Umkehrschluss nimmt die soziale Treffsicherheit ab. Unter Effizienzkriterien müsste ein Haushalt, der die Anfangsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt, wieder ausziehen. Eine derartige „Kündigungsform“ ist nach geltendem Recht jedoch nicht erlaubt. Daher kann ein Haushalt zu einer Ausgleichszahlung verpflichtet werden. Diese sogenannte Fehlbelegungsabgabe wird in der Praxis bei weitem nicht flächendeckend umgesetzt. Beispielsweise wurde sie in Berlin außer Kraft gesetzt, um negative Auswirkungen auf die Stadtstruktur insbesondere von Großsiedlungen zu verhindern. Mögliche Abwanderungen in Zeiten einer Marktentspannung könnten stadtstrukturell problematisch werden. Die Schlagworte reichen von Segregation bis hin zu Ghettoisierung (Schmoll g. E. 2015; Suntum 2016).

Insgesamt lässt sich sagen, dass dieses Instrument relativ kurzfristig einigen Bedarfshaushalten den Zugang zu Wohnraum ermöglicht. Diskursfähig ist dabei jedoch die Ausgestaltung des Instruments in puncto der längerfristigen Treffsicherheit und Zielgenauigkeit. Trotz aller Kritik könnte die aktuelle Entwicklung gerade für kommunale Wohnungsunternehmen auch eine Chance sein. Kerngeschäft dieser ist seit jeher zum einen die Bereitstellung von Wohnraum zu erschwinglichen Konditionen und zum anderen der Umgang mit rechtlichen Auflagen. Die Erfahrung im Umgang mit den aktuellen Schwierigkeiten der Instandhaltung, dem Neubau oder mit Bindungen sollte folglich aufgegriffen und genutzt werden. Die Umsetzung von einem Anteil von ca. 25% preisgünstiger Neubauwohnungen, die die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften in Berlin realisieren, führen zu einem Absinken der Neubaumieten. Sie wirken folglich preishemmend. Nach einem Jahrzehnt ohne wirklichen Mietwohnungsneubau werden die kommunalen Unternehmen wieder aktiv und könnten teilweise zur Entlastung beitragen. Mit dem Berliner Mieten- und Neubaubündnis erfüllen sie ihren sozialen Auftrag zur Erhaltung und Sicherung preiswerten Wohnraumes.

Alternativen zur Renaissance der Wohnungspolitik

Politisch diskursfähig zur Schaffung von neuem Angebot, aber auch zur Sicherstellung des Zugangs aller zum Wohnungsmarkt sind u.a.,

- die Neubaukosten erschwinglich zu halten,
- die Effizienz bei Baugenehmigungen zu erhöhen,
- die Ausweisung von Bauflächen und der dazugehörigen Infrastruktur voranzutreiben,
- der spekulativen Angebotszurückhaltung entgegenzuwirken und
- die Belegung vom Instrument des sozialen Wohnungsbaus zu entkoppeln und diese im Wohnungsbestand anzukaufen.

Da die Politik die angespannte Situation nicht alleine lösen kann, sollte zukünftig der Tenor einkehren: „Investitionen anzuregen anstatt neue Hindernisläufe für Investoren zu errichten“ (Pfeiffer 2013).

Thomas Lehmann

Bereich Unternehmensberatung, BBT GmbH – Treuhandstelle des Verbandes Berliner und Brandenburgischer Wohnungsunternehmen, Berlin

Quellen:

- Amt für Statistik Berlin Brandenburg (2010-2015): Statistische Berichte der Baufertigstellungen und der Bevölkerungsveränderung, Berlin.
- BBU (2010-2015): Wohnungsmarktreports der Jahre 2010 bis 2015, Berlin.
- CBRE (2010-2015): Wohnungsmarktreports der Jahre 2010 bis 2015, Berlin.
- Eekhoff, J. (2002): Wohnungspolitik, Tübingen.
- Einem, E. v. (2016): Wohnen – Markt in Schieflage – Politik in Not, Wiesbaden.
- Hiller, N./Gröbel, S. (2015): Regionale Divergenz: Mietpreisbremse und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 95, Heft 11, S. 773-781.
- Hiller, N./Schultewolter, D. (2014): Quo vadis Wohnungspolitik?, Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 94, Heft 1, S. 34-40.
- Holm, A. (2014): Mietenwahnsinn, München.
- Jowsey, E. (2011): Real Estate Economics, New York.
- MacLennan, D. (1982): Housing Economics, Essex.
- Mankiw, G./Taylor, M. (2012): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart.
- Pfeiffer, U. (2013): Keine wohnungspolitischen Wirrnisse, sondern empirisch fundierte Strategien, in: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 3, S. 114-118.
- Schmoll gen. Eisenwerth, F. (2015): Basiswissen Immobilienwirtschaft, Berlin.
- Suntum, U. v. (2016): Sozialer Wohnungsbau: Der falsche Weg, Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 96, Heft 2, S. 81-82.
- Voß, N. (2000): Soziale Wohnungspolitik und Arbeitskräftemobilität, Münster.