

empirica

Wirtschaftsforschung und
Beratung GmbH

Kurfürstendamm 234
10719 Berlin

Tel.: 030 / 884 795-0

Fax: 030 / 884 795-17

Wohnungsnot 2004?

Verfasser:

Ullrich Pfeiffer

Berlin, im September 2001

ENTSPANNUNG

Die letzten Jahre waren geprägt durch ein in fast allen Stadtregionen der Bundesrepublik ausreichendes Wohnungsangebot. Der Preisindex der Mieten blieb in seiner Entwicklung hinter den allgemeinen Preissteigerungen zurück. Wohnen (die Nutzung des Kapitalgutes) wurde fast überall billiger. Allerdings stiegen die kommunalen Gebühren unaufhaltsam weiter, weil die Kommunen nicht in der Lage sind in ihren Monopolmärkten für die Wohnnebenkosten die möglichen Rationalisierungsreserven auszuschöpfen. Die Ursachen dieser Entspannung sind einfach nachvollziehbar. Im Mietwohnungsbau war durch die extremen Engpässe in der ersten Hälfte der 90er Jahre und die exorbitanten Steuersubventionen ein langanhaltender Boom in Gang gesetzt worden. Die Zahl der fertiggestellten Eigentumswohnungen, die überwiegend von Kapitalanlegern zur Vermietung erworben wurden, stieg zwischen 1990 und 1995 von 47.000 auf 141.000. Der Staat mobilisierte seine letzten fiskalischen Ressourcen und erhöhte die Fertigstellungen im sozialen Wohnungsbau. Es kam ein gewaltiges Schwungrad in Gang. Zwischen 1990-1998 wurden in Westdeutschland knapp 3,6 Mio. Wohnungen fertiggestellt während die Zahl der Haushalte nur um 2,4 Mio. stieg. In den 80er Jahren wurden hingegen nur 3 Mio. Wohnungen fertiggestellt, die Zahl der Haushalte stieg dabei um fast die gleiche Zahl. Seit Mitte der 90er Jahre wächst die Zahl der Haushalte nur noch geringfügig mit Raten von deutlich unter 1% p.a. Die Zuwanderung aus dem Ausland reduzierte sich. Die Welle der Haushaltsgründungen durch die Baby Boom Generation ist endgültig vorüber. Damit war die Situation in den letzten 3 Jahren – trotz eines Rückgang der Fertigstellungen - weit entspannter als 1990.

Die gegenwärtige Konstellation und die Erwartung künftig schwacher Nachfrage führen zu der Meinung, jetzt beginnt das Zeitalter der ewig günstigen Wohnungsversorgung. Doch hier ist Vorsicht geboten. Märkte bestehen bekanntermaßen aus Angebot und Nachfrage. Es ist durchaus möglich, dass der Neubau in einigen Stadtregionen sehr drastisch schrumpft und bei sinkender Nachfrage nach Neubauwohnungen dennoch ein neuer Wohnungsmangel entsteht. Deshalb muss sorgfältig beobachtet werden wie sich das Angebot auf den einzelnen Märkten entwickelt, denn eine einheitliche Entwicklung der verschiedenen regionalen Wohnungsmärkte wird es kaum mehr geben.

ZU WENIG INVESTITIONEN?

Für die Hypothese, dass sich das Angebot auf verschiedenen regionalen Märkten zu drastisch zurückentwickelt spricht die Beobachtung, dass in München Stuttgart und Frankfurt die Mieten steigen und auf 25 DM je qm klettern. Es kommt dennoch zu keiner wirklich drastischen Steigerung des Mietwohnungsbaus. Steigende Erträge in Regionen mit langfristigen Wertsteigerungserwartungen ohne entsprechend steigende Investitionen sind paradox. Hierzu einige Erklärungsversuche :

- Der freifinanzierte Mietwohnungsbau wird überwiegend von privaten Amateurvermietern getragen, die sehr stark auf die öffentliche Debatte und weniger auf realistisch kalkulierte Renditen achten. Diese Schlagzeileninvestoren stehen seit zwei Jahren einer Wirrnis von öffentlichen Diskussionen und Meinungen gegenüber. Die Steuerreform brachte Verschlechterungen und Komplizierungen, die ihnen zuwider sind. Sie hören, dass die Bevölkerung künftig schrumpfen wird, woraus auf einen proportionalen Rückgang der Wohnungsnachfrage geschlossen wird. Unausgesprochen lautet die leider falsche Empfehlung: „Lasst die Finger vom Wohnungsbau, denn langfristig fehlt es an Nachfrage.“ Tatsächlich wird die Nachfrage vor allem in den expandierenden Stadtregionen noch über Jahrzehnte kräftig steigen, weil die Alterung der Bevölkerung zu steigenden Wohnflächen führt und die Zahl der Haushalte durch weite Verkleinerung auch weiter zunimmt. Hinzu kommt eine Zuwanderung in die expansiven Stadtregionen.
- Die Bundesregierung blieb dem Verhaltensmuster treu, dass es alle 5-6 Jahre an der Zeit sei, etwas für die Mieter zu tun und verschärfte – wenn auch real unbedeutend – das Mietrecht zu lasten der Eigentümer. Dadurch wurden neue sinnlose Grundsatzkontroversen ausgelöst. Die Vermieterinteressenten erzeugen den Eindruck, jetzt beginne endgültig das Zeitalter der totalen Gängelung, in der sich das Investieren nicht mehr lohnt. Die Mietervertreter preisen die heilsame Wirkung des neuen Schutzes. Tatsächlich wurde die Mieterschutzschraube nur um eine kleine Drehung weiter angezogen. Die Begrenzung der Mieterhöhungsmöglichkeiten hat kaum reale Wirkungen. Wichtiger sind die Begrenzungen für Zeitverträge. Wirklich entscheidend ist jedoch die inzwischen jahrzehntelange Erfahrung wiederholter Änderungen unabhängig davon, ob CDU oder SPD regieren. Konservative Regierungen nehmen unter dem Druck einer neuen Wohnungsnot Mietrechtsänderungen vor, um die

Grosstadtwähler zufriedenzustellen. (Beispiel: Verschärfung der Schutzregulierungen bei Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen). Sozialdemokratische Regierungen bzw. noch mehr ihre Fraktionen agieren in einem Referenzsystem, in dem analog zu den regelmäßigen Tarifverbesserungen am Arbeitsmarkt auch die Mieter alle 6-8 Jahre eine Verbesserung ihres Schutzes bekommen. Das Mietrecht wird zu einer Art sozialpolitischer Verfügungsmasse. Die einzelnen Maßnahmen haben dabei jeweils nur geringe Wirkungen. Jeder minimal empirisch denkende Investor erfährt jedoch (seit 30 Jahren), eine Instabilität und muss weitere Änderungen erwarten. Dementsprechend wird erst investiert, wenn sich wirklich riesige Knappheiten aufgebaut haben.

- Diese ganze Konstellation ist unbefriedigend, weil sich die Lage der Mieter im Ergebnis verschlechtert. Natürlich wird der Mieterschutz von fast allen Mietern gewünscht und begrüßt. Es gibt für ihn gute Gründe, doch er ist nicht als freies Gut zu haben. Jeder Mieterschutz hat einen Preis in Gestalt einer geringeren Investitionsneigung und erzeugt damit Preissteigerungen. So paradox es klingen mag, wenn die Eigentümer die Erwartung haben, sie könnten bei Verknappung am Wohnungsmarkt die Mieten rasch erhöhen und höhere Renditen erzielen, werden unter der Voraussetzung, dass die Kommunen Baurecht zügig und ausreichend bereitstellen, die tatsächlich am Markt realisierbaren Mieten relativ wenig steigen. Das Angebot steigt rasch und die Wohnungsverknappung hält sich in Grenzen. Befürchten die Investoren, dass sie die Knappheiten wegen rechtlicher Hemmnisse nicht oder nur verzögert und gedämpft zur Renditesteigerung nutzen können, dann werden sie nur verzögert reagieren. Das Wohnungsnotgeschrei muss laut und lange sein, ehe es zu Angebotsreaktionen kommt. Die Knappheit steigt über längere Zeit dramatisch. Die Neuvertragsmieten steigen sprunghaft, ziehen aber die Bestandmieten nur verzögert nach. Es bilden sich Warteschlangen. Der Mangel wächst sich für verschiedene Gruppen zu einer echten Wohnungsnot aus, weil natürlich auch Diskriminierungsverhalten ins Kraut schießt. Engpassmärkte sind für die Mieter schlicht widerlich. Die Argumentenkette soll zeigen, die Mieter „bezahlen“ den vermehrten Schutz z.T. selber mit einem geringeren Angebot bzw. mit einer größeren Knappheit, wobei die Lasten der Knappheit die Jungen und Mobilen überproportional trifft. Die Wirkungsmechanismen sind bekannt und kaum zu bezweifeln. Sie werden natürlich von den Vertretern der Mieter geleugnet. Aber auch die Vermieter begünstigen den Eindruck als käme es zu einer Verbesserung zugunsten

der Mieter, weil sie regelmäßig die falsche Behauptung aufstellen, dass sich Mietwohnungsbau nicht mehr lohnt. Tatsächlich geht der Mietwohnungsbau – wenn auch vermindert weiter und lohnt sich. Gerade weil nur investiert wird, wenn auch unter regulierten Bedingungen hohe Renditen zu erzielen sind, bleiben der Wohnungsbau und die Wohnungsvermietung – jedenfalls im Durchschnitt rentabel. Die Eigentümer von Bestandswohnungen können sich darauf verlassen, die Neubauinvestoren werden nur investieren, wenn sich auch unter für sie ungünstigen Rahmenbedingungen dank hoher Knappheit das Investieren lohnt. Damit bleiben auch die Bestände im Durchschnitt rentabel. Ähnlich wie bei den Mietern entstehen allerdings auch bei den Vermietern wirre Verteilungseffekte – Vermieter mit immobilien Mietern erleiden durch niedrige Mieten Nachteile. Vermieter mit überdurchschnittlich mobilen Mietern erzielen durch bessere Erhöhungsmöglichkeiten relative Vorteile. Mir scheint, dass es schon lange nicht mehr im Interesse der Mieter sein kann, den Mieterschutz auszubauen, weil der Preis der Sicherheit für sie zu hoch geworden ist. Der optimale Mieterschutz, bei dem zusätzliche Sicherheit zu erträglichen Verknappungen führt, ist ziemlich sicher längst überschritten. Als Ergebnis der instabilen Rahmenbedingungen und der jetzt wieder überzogen dargestellten Negativwirkungen der letzten „Mietrechtsverbesserung“ müssen die Amateurinvestoren erst einmal abwarten. So erklärt sich – zumindest zum Teil – dass in München und einigen anderen Städten selbst bei Mieten von 25 DM und mehr zu wenig Mietwohnungen gestartet werden.

- Hinzu kommen die in den Grosstädten schwierigen Produktionsbedingungen, die von Umweltauflagen bis zu sozialpolitisch motivierten Auflagen reichen. Fast überall werden von den Kommunen Baurechte in erschreckende Maße rationiert und knapp und teuer gehalten. In einer Zeit, in der sich die Anlagemöglichkeiten diversifizieren, zeigen die Anleger dem Wohnungsbau dann leider verständlich die kalte Schulter. Dort wo die Nachfrage kräftig steigt werden die Engpässe weiter zunehmen.

HERUMKURIEREN

Die dargestellten Wirkungen werden in der Praxis dadurch verringert, dass seit den achtziger Jahren in einer Verwilderung der Steuersitten die degressive Abschreibung im Mietwohnungsbau exorbitant erhöht wurden, um die Investoren bei Laune zu halten. Die Anfangsabschreibungssätze wurden zeitweise auf 10% oder 7% angehoben. In den Knappheitsregionen werden regionale Zusatzabschreibungen gefordert. Auch gegenwärtig halten die Wohnungspolitiker bei wirklich undramatischen Nachfragesteigerungen eine höhere degressive AfA für erforderlich, als sie zuletzt zu Ludwig Erhards Zeiten galt und verteidigen die viel zu hohen geltenden Sätze (5% Anfangsabschreibungssatz) mit Klauen und Zähnen. Sie anerkennen damit indirekt das ungünstige Investitionsklima. Nicht einmal Hans Eichel wagte es, die degressive AfA zu schlachten. Anzumerken bleibt, dass die gleichen Politiker, die „ihre“ Subventionsparagrafen verteidigen parallel anprangern, dass die Reichen zu wenig Steuern zahlen. Hier klagen die Brandstifter über das Feuer. Die Verteilungswirkungen der kompensierenden steuerlichen Subventionen, die dazu dienen sollen, die negativen Investitionswirkungen des Mietrechts zu überwinden sind unerträglich. Sie sind noch schlimmer als die Politiker wahrnehmen, denn tatsächlich kommen die Steuervorteile vor allem den älteren Steuerzahlern, darunter den im Durchschnitt wohlhabenderen älteren Eigentümerhaushalten, zu gute. Die Mieter und die jüngeren Haushalte werden weit häufiger von der Härte des durch diverse Ausnahmetatbestände überhöhten Tarifs getroffen.

Angesichts der wirren öffentlichen Debatten, der unterschiedlichen Veränderungen und der kaum zu überblickenden Wirkungsverflechtungen hier der Versuch einer vereinfachenden Zusammenfassung: Die potentiellen Amateurinvestoren müssen nach den öffentlichen Debatten viel zu starke Rückgänge der Nachfrage als Folge der langfristigen Bevölkerungsschrumpfung befürchten. Tatsächlich bleibt die Nachfrage weit stabiler als die öffentliche Diskussion signalisiert. Die Mietrechtsdiskussion und die realen Änderungen müssen bei den Investoren zu der Entscheidung führen, erst dann zu investieren, wenn die Mieten so stark gestiegen sind, dass sehr hohe Anfangsrenditen entstehen. Tatsächlich wären Investitionen, wenn die Sicherheit bestände sie bei späteren Verknappungen zügig anzupassen auch in München schon bei Mieten von deutlich unter 20 DM je qm rentabel. Doch die Investoren schauen zu und warten. Irgendwann werden

die Verlockungen groß genug, dass dann auch hohe Hürden übersprungen werden. Die Betonung liegt auf irgendwann, denn der Markt ist nicht mehr rational prognostizierbar oder kalkulierbar. Nach einfacher ökonomischer Renditelogik müsste der Mietwohnungsbau schon heute boomen. Nach der Logik der durch wirre Politiken und wirre Debatten sowie eine wiederkehrende Politik der Nadelstiche völlig irritierten Investoren wird es rational, gar nichts mehr zu glauben und auf wirklich dicke fette Anfangsrenditen zu warten. Damit scheint die nächste Wohnungsnot in den expandierenden Stadtregionen programmiert, denn auch der Markt für selbstgenutztes Wohneigentum bleibt weit hinter seinen Möglichkeiten zurück, weil die von den Nachfragern wirklich gewünschten Eigenheime durch eine Politik der Verknappung von Baurechten gigantisch verteuert wurden. Es wäre kein Problem im Umland von München Reihenhausmärkte ab 350.000 DM aufwärts zu etablieren, wie sie noch preisgünstiger in der Region Berlin oder Dortmund bestehen. Doch die Zuwanderungsgemeinden in der Region München wollen das Bevölkerungswachstum nicht ertragen und rationieren die Zuwanderung über knappes verteuertes Bauland wobei sie den Einheimischen wahrscheinlich verfassungswidrig kleine Spezialmärkte für preiswertes Bauland verschaffen. Damit kommt es zu der paradoxen Situation, dass gerade die reichsten Regionen Deutschlands nicht mehr in der Lage sind ihren, verglichen mit der Vergangenheit langsam steigenden Wohnungsbedarf, zu befriedigen und natürlich binnen kurzem nach steuerlichen Subventionen oder mehr sozialem Wohnungsbau durch Bund und Länder schreien werden. Vor einer Bundestagswahl stehen nach Erfahrung die Tore für selbst absurdeste Verschwendungen weit offen. Die Steuerzahler leiden und werden hoffentlich endlich wütend, denn die reichen Regionen können ihre Probleme wirklich selbst lösen.

In einer rationalen Welt würden die reichen Regionen aufhören ständige Verunsicherungsdebatten vom Zaun zu brechen. Sie würden glaubwürdige Schwüre für das Ende jeder Diskussionen um die Veränderungen der Rahmenbedingungen an mit Wohnungsmarkt leisten und diese Glaubwürdigkeit dadurch untermauern, dass sie zur Verbesserung der allgemeinen Situation der öffentlichen Haushalte eine Abschaffung degressiven Abschreibung tolerieren. Sie sollten auch tolerieren, dass die Kappungsgrenzen für die Mieterhöhungen und die absurden Fristen bei Umwandlung von Mietwohnungen wieder aufgehoben werden. Parallel sollten die Landesregierungen, die sich überall aus einer Verantwortung für die regionalen Bodenmärkte davonestehlen, zusammen mit den Regionen - insbesondere den Umlandgemeinden- ein wirklich riesiges

Programm der Ausweitung von Bauland vor allem auch für Eigenheime starten und die Preissteigerungserwartungen am Baulandmarkt brechen. Ein Investitionsboom wäre sicher, weil die z.T. paradoxen Deregulierungen den Investoren endlich sichere Rahmenbedingungen und noch wichtiger stabile Produktionsbedingungen signalisieren. Die Investoren wüssten bei solchen Vorschlägen: "Die meinen das wirklich ernst,, Natürlich wird das alles niemals verwirklicht, weil die Experten und Interessenten im Dschungel ihrer Regulierungen so weit gar nicht mehr sehen können. Sie sind gefangen im Gestrüpp ihrer eigenen Regulierungen und sehen jeweils nur den Schritt durch das nächste Unterholz. Sie haben vergessen, dass es auch einen weiten Horizont gibt und auch ganz andere Dimensionen der Fortbewegung. Die Wirtschaft und die Bewohner der besonders produktiven Wohlstandsregionen München, Stuttgart, Frankfurt oder Nürnberg, die auf den internationalen Automobil oder Elektronikmärkten der Welt Spitzenprodukte erfolgreich massenhaft absetzen, stehen vor dem Paradoxon, dass sie sich Zuhause die Welt so zugestellt haben, dass sie es nicht mehr schaffen genügend einfach zu produzierende und leicht zu finanzierende Wohnungen in die reichlich vorhandene Landschaft zu stellen. Es gibt keinen Grund diesen kollektiven Masochismus der reichsten Regionen Deutschlands mit allgemeinen Steuersubventionen zu unterstützen. Wenn die Bevölkerung es nicht schafft den grün- bajuwarischen closed shop im Umland von München oder den grünen closed shop in München selbst zu überwinden, dann muss sie die Konsequenzen selbst tragen. Für externe Hilfe gibt es keinen Grund.

Es bleiben noch einige Anmerkungen zu den Stadtregionen mit schwachem Wachstum der Wohnungsnachfrage. Auch hier können, wenn auch sehr abgeschwächt, Konstellationen eintreten, in denen der Rückgang des Mietwohnungsbaus vorübergehend noch stärker ausfällt als der Rückgang der Nachfrage. Allerdings gelingt es in diesen Regionen gegenwärtig besser, die mittelfristigen Voraussetzungen für eine jährliche hohe Produktion von Eigenheimen günstiger zu gestalten. Damit wird relativ unabhängig von der Situation des Mietwohnungsmarkts auf Dauer eine steigende Zahl von Fertigstellungen bei Eigenheimen möglich. Ein Wohnungsmangel wird dadurch mit hoher Wahrscheinlichkeit gar nicht mehr auftreten oder weit schwächer bleiben. Allerdings sind alle auch diese Regionen weiterhin auf freifinanzierten Mietwohnungsbau und auf Investoren angewiesen, die nicht durch zu viele hindernde Regulierungen abgeschreckt werden.

Für alle Regionen gilt. Auch bei stagnierender bis schrumpfender Bevölkerung wird noch eine hohe Wohnungsproduktion notwendig. Diese Produktion lässt sich ohne besondere Subventionen realisieren. Es gibt keine objektiven Gründe für einen neuen Wohnungsmangel oder sogar für eine Wohnungsnot. Allerdings kann eine falsche Wohnungspolitik, eine falsche Baulandpolitik und eine weitere Verschärfung des Mietrechts die Investitionsneigung soweit reduzieren, dass selbst bei reduzierter Wohnungsnachfrage neuer Wohnungsmangel möglich wird. Wohnungsnot 2004 ist kein irrationales Schreckgespenst, sondern in den expandierenden Standregionen eine reale Möglichkeit.