

Mietwohnungsbau – für wen ?

2013

CDU/CSU und SPD haben ihren Koalitionsvereinbarung verhandelt. Eines der „heißen“ Themen: Wie lässt sich der Anstieg der Mieten bremsen ?

Derzeit wächst die Nachfrage nach Wohnraum in vielen Großstädten, aber auch in einigen Universitätsstädten, schneller als das Angebot mit der Folge rasant steigender Mieten. In abgeschwächter Form erreicht die Welle auch einige Mittelstädte im Süden Deutschlands, während in den Gemeinden des ländlichen Raums, aber auch in den Städten des Ruhrgebiets und Ostdeutschlands wenig oder gar nichts davon zu spüren ist. Seitdem selbst die wahlentscheidenden Mittelschichthaushalte mehr und mehr mit finanziellen Engpässen zu kämpfen haben, kann keine der koalitionswilligen Parteien darauf verzichten, sich mit Vorschlägen für eine Mietenbremse hervorzutun. Der mediale öffentliche Handlungsdruck verbietet es geradezu, untätig zu bleiben. In den auf dem Tisch liegenden Vorschlägen haben sich die Koalitionäre CDU/CSU und SPD auf u.a. darauf geeinigt, Mietobergrenzen bei Wiedervermietungen bestehender Wohnungen (Ausnahme Erstvermietung) einzuführen, indem die Länder ermächtigt werden, je nach lokaler Marktlage und Ermessen Gebiete abzugrenzen, in denen die Mieten bei Anschlußvermietungen max. 10 % über den ortsüblichen Vergleichsmieten liegen dürfen.

Dass derzeit quantitativ zu wenig neue Mietwohnungen gebaut werden, dass das Angebot nicht die Nachfrage deckt, dass die Mieten mancherorts steil anziehen und dass Haushalte mit geringem Einkommen die Leidtragenden sind, darüber sind sich Politiker und Wohnungsexperten einig: Hinsichtlich der Diagnose, was die strukturellen (nicht nur konjunkturellen) Ursachen für die neuerliche Schieflage sind, gibt es Dissens und hinsichtlich der wohnungspolitischen Optionen, wie die Mieten wirksam im sozialpolitisch verträglichen Rahmen gehalten, also stabilisiert werden könnten sowie welche Folgen regulierende Eingriffe hätten, darüber gehen die Meinungen weit auseinander, befeuert durch traditionell kontroverse Stellungnahmen der Mieterverbände einerseits und der Wohnungswirtschaft andererseits.

Diagnose des Berliner Wohnungsmarkts

Auch in Berlin sind - beginnend etwa 2007, verstärkt aber seit 2010, wieder deutlich steigende Mieten zu verzeichnen.... wohlgemerkt nach 10 Jahren der Stagnation. Vor allem die Innenstadtbezirke verzeichnen Wanderungsgewinne junger Menschen sowie Mietsprünge bei Neuvermietungen zwischen 10 und 25 %. Hintergrund ist, dass sich die Rahmenbedingungen des Marktes ab Mitte der 2000er Jahre und insbesondere im Zuge der globalen Finanzkrise 2007/08 änderten. **Der Berliner Immobilienmarkt drehte sich.** Berlin erlebt seit 2005 - nach einer langen Phase des wirtschaftlichen Strukturumbruchs - einen (nachholenden) wirtschaftlichen Aufschwung; die Zahl der Einwohner sowie der Haushalte nahm zu, ebenso vergrößert sich der Pool der Erwerbstätigen und die Arbeitslosigkeit sank; damit stieg die Nachfrage wohnungssuchender Haushalte.

Stadt	Jahre	Miete (netto kalt) Neuvermietung	Anstieg in Prozent
Berlin	2007–2012	5,54 €/qm - 6,69 €/qm	+ 21 %
München	2007–2012	10,66 €/qm - 12,07 €/qm	+ 13 %
Frankfurt	2007-2012	9,03 €/qm - 10,39 €/qm	+ 15 %
Hamburg	2007-2012	7,35 €/qm - 9,31 €/qm	+ 27 %
Dresden	2007-2012	5,53 €/qm - 5,79 €/qm	+ 5 %

Zwar stagnierten die Mieten in den Jahren 1995 – 2007 und auch heute rangiert das durchschnittliche Mietniveau in Berlin immer noch deutlich unter dem anderer westdeutscher Großstädte; dennoch sind die jüngsten Mietsteigerungen insbesondere für einkommensschwache Haushalte schmerzhaft, da die Haushaltseinkommen in Berlin im Durchschnitt mit 15.342 € p.a. nur etwa bei 61 % des Hamburger Niveaus (23.366 € p.a.) rangieren und die Mietquote (Miete im Verhältnis zum verfügbaren Haushaltseinkommen) deshalb ähnlich hoch ist, wie in anderen Großstädten.

Aber nicht die Bestandsmieten sind das eigentliche Problem, sondern die Mietsprünge bei Mieterwechseln. Anlässlich von Neuvermietungen verlangen die Vermieter in begehrten Lagen nach den mageren 2000er Jahren - nicht selten Mieten, die weit oberhalb der Vergleichsmieten oder der geltenden Mietspiegel liegen. Dies belegt die Auswertung der Angebote im Internet, die von Immoscout errechnet wurde, auf die sich sowohl die Zeitungen als auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung stützt.

Auf der Angebotsseite gilt die Bundeshauptstadt unter internationalen Kapitalanlegern als unterbewerteter und deshalb äußerst attraktiver Standort. Der Wohnungsmarkt – so die Erwartung – bietet bei relativ niedrigen Einstiegsmietten noch erhebliches Potential für künftige Mietsteigerungen. Global agierenden Anlegern und Fonds ist nicht entgangen, dass Berlin den Immobilienboom der 2000er Jahre – im Unterschied zu nahezu allen anderen europäischen Großstädten – ausgelassen hat. Die Mieten blieben niedrig. Die nunmehr auch in Berlin steigenden Mieten werden eher als Bestätigung gedeutet, dass eine Trendumkehr stattgefunden hat und steigende Mieten am Markt erzielbar sind. Der Anlegermarkt reagiert folglich mit vermehrten Bauanträgen.

Gleichwohl sind zeitversetzte Effekte zu registrieren. Die Zahl der Wohnungsneubauten, die 1997 in Berlin als Folge der seinerzeitigen steuerlichen Sonderabschreibungen (Aufbau Ost) bei 33.000 WE lag, brach nach 2000 um annähernd 90 % ein. Bis zum Jahr 2010 wurden jährlich nur noch etwa 3.500 WE gebaut. Inzwischen erhöhte sich die Zahl der Baugenehmigungen zwar auf 5.400 (2012) bzw. auf geschätzte 7.100 (2013). Beide Zahlen rangieren aber immer noch unter dem vom Senat errechneten Mindestbedarf von 10.000 Neubauwohnungen pro annum. Aufgrund langer Planungs-, Genehmigungs- und Vorlaufzeiten braucht es in der Regel 3 – 4 Jahre, bis die Neubautätigkeit wieder an Dynamik gewinnt. Solange hält das Missverhältnis an und die Mieten steigen, so auch 2013, weil sich das Angebot – wie in jedem „Schweinezyklus“ – nicht schnell genug ausweiten lässt. Kurzfristiger Ausgleich ist eine Illusion. Solange die Nachfrage dem hinterher hinkende Angebot vorausseilt, driften beide auseinander.

Genauer besehen werden angebotsseitig schon seit 10 Jahren nahezu ausschließlich nur noch Mietwohnungen im oberen Preissegment gebaut, sowie Eigentumswohnungen in innerstädtischen Lagen und Einfamilienhäuser am Stadtrand oder im Umland. Der Neubau von kostengünstigen Mietwohnungen mit Mieten um 5,00 €/qm (netto kalt) ist dagegen schon seit etwa 2000 komplett eingebrochen. Die Lücke zwischen Nachfrage und Angebot ist im Wesentlichen eine Lücke bei der Deckung des Bedarfs kostengünstiger Wohnungen. Hier ist das verfügbare Angebot weitgehend ausgetrocknet. Dahinter verbergen sich die immer wieder gleichen Kalküle der Bauherren. Mittels Analysen von Wirtschaftlichkeitsberechnungen lässt sich nachrechnen, dass positive Erträge bei niedrigen Mieten nicht zu erzielen sind. Die Bauträger rechnen plausibel vor, dass sich frei finanzierter Neubau von Mietwohnungen erst ab einer Miete (netto-kalt) von 10,00 – 12,00 €/qm rechne. Spätestens in Finanzierungsverhandlungen mit Banken und Sparkassen signalisieren diese das Aus für alle Vorhaben, die mit geringeren Mieterträgen kalkulieren; diese haben keine Chance, Finanzierungszusagen zu erhalten; sie werden abgewiesen oder zurückgestellt. Das ist der eigentliche Grund dafür, weshalb der Neubau kostengünstiger Mietwohnungen – trotz gesunkener Hypothekenzinsen - schon seit vielen Jahren de facto nicht mehr stattfindet. Neue Mietwohnungen werden nur noch für besser Betuchte gebaut.

Modellrechnung I: Angenommen, ein Bauherr möchte eine Wohnung in bester Citylage (GZ 2,5 Grundstückskosten 3.000 €/qm incl. Makler, Notar, Grundbucheintragung und Grunderwerbssteuer) mit gehobener Qualität mit Parkett, Balkon, großem Bad, Einbauküche etc. (2.000 €/qm zzgl. NK.) neu bauen und zu sozial verträglichen Mieten (5, 00 €/qm netto kalt) vermieten. Dieser Bauherr macht Verluste. Jede Bank wird dieses Bauvorhaben ablehnen.

Modellrechnung I

• Neubau Mietwohnung Wfl	100,00 qm
• Baukosten: 2.000 €/qm +15 % NK	2.300,00 €/qm
• Grundstück 2.000 €/qm, GFZ 2,5 pro qm/Wfl	1.000,00 €/qm
• Kosten insgesamt pro qm Wfl	3.300,00 €/qm
• Finanzierung 20 % EK, 80 % FK	2.680,00 €/qm
• Miete netto kalt 5 €/mtl = p.a.	60,00 €/qm
• Belastung Zinsen 2,5 % p.a.	66,00 €/qm
• Nicht umlagefähige NK	12,00 €/qm
• Instandhaltungsrücklage	6,00 €/qm
• Summe der Kosten /qm p.a.	84,00 €/qm
• Verlust 1. Jahr (vor Tilgung)	./. 24,00 €/qm
• Tilgung 2,0 % p.a.	52,80 €/qm
• Liquidität nach Tilgung	./. 136,80 €/qm

Modellrechnung II Angenommen, ein Bauherr möchte eine Wohnung in bester Citylage (GFZ 2,5 Grundstückskosten 3.000 €/qm incl. Makler, Notar, Grundbucheintragung und Grunderwerbssteuer) mit gehobener Qualität mit Parkett, Balkon, großem Bad, Einbauküche etc. (2.000 €/qm zzgl. NK.) neu bauen und zu Höchstmieten (15, 00 €/qm netto kalt) vermieten. Dieser Bauherr macht Gewinne. Jede Bank wird dieses Bauvorhaben finanzieren.

Modellrechnung II

• Neubau Mietwohnung Wfl	100,00 qm
• Baukosten: 2.000 €/qm +15 % NK	2.300,00 €/qm
• Grundstück 2.000 €/qm, GFZ 2,5 pro qm/Wfl	1.000,00 €/qm
• Kosten insgesamt pro qm Wfl	3.300,00 €/qm
• Finanzierung 20 % EK, 80 % FK	2.680,00 €/qm
• Miete netto kalt 15 €/mtl = p.a.	180,00 €/qm
• Belastung Zinsen 2,5 % p.a.	66,00 €/qm
• Nicht umlagefähige NK	12,00 €/qm
• Instandhaltungsrücklage	6,00 €/qm
• Summe der Kosten /qm p.a.	84,00 €/qm
• Ertrag 1. Jahr (vor Tilgung)	96,00 €/qm
• Tilgung 2,0 % p.a.)	52,80 €/qm
• Liquidität nach Tilgung	+ 43,20 €/qm

Modellrechnung III Angenommen, ein Bauherr möchte eine Wohnung in bester Citylage (GFZ 2,5 Grundstückskosten 3.000 €/qm incl. Makler, Notar, Grundbucheintragung und Grunderwerbssteuer) mit gehobener Qualität mit Parkett, Balkon, großem Bad, Einbauküche etc. (2.000 €/qm zzgl. NK.) neu bauen und zu hohen Mieten (10,00 €/qm netto kalt) vermieten. Dieser Bauherr erwirtschaftet Gewinne, kann aber die Tilgung nicht aus Mieteinnahmen bedienen. Die Bank wird dieses Bauvorhaben und den Bauherrn genau prüfen und nur dann finanzieren, wenn er die Tilgung aus sonstigen Einkünften zahlen kann

Modellrechnung III

• Neubau Mietwohnung Wfl	100,00 qm
• Baukosten: 2.000 €/qm +15 % NK	2.300,00 €/qm
• Grundstück 2.000 €/qm, GFZ 2,5 pro qm/Wfl	1.000,00 €/qm
• Kosten insgesamt pro qm Wfl	3.300,00 €/qm
• Finanzierung 20 % EK, 80 % FK	2.680,00 €/qm
• Miete netto kalt 10 €/mtl = p.a.	120,00 €/qm
• Belastung Zinsen 2,5 % p.a.	66,00 €/qm
• Nicht umlagefähige NK	12,00 €/qm
• Instandhaltungsrücklage	6,00 €/qm
• Summe der Kosten /qm p.a.	84,00 €/qm
• Ertrag 1. Jahr (vor Tilgung)	+ 36,00 €/qm
• Tilgung 2,0 % p.a.	52,80 €/qm
• Liquidität nach Tilgung	./. 16,80 €/qm

Modellrechnung IV: Angenommen, ein Bauherr möchte eine Wohnung am Stadtrand (GFZ 0,8 Grundstückskosten 300 €/qm incl. Makler, Notar, Grundbucheintragung und Grunderwerbssteuer) mit einfachem Standard (Teppichboden, Balkon, kleines Innenbad, ohne Einbauküche etc.) für (1.200 €/qm zzgl. NK.) neu bauen und zu moderaten Mieten (7,00 €/qm netto kalt) vermieten. Dieser Bauherr erwirtschaftet Gewinne, kann aber die Tilgung nicht aus Mieteinnahmen bedienen. Die Bank wird dieses Bauvorhaben und den Bauherrn genau prüfen und nur dann finanzieren, wenn er die Tilgung aus sonstigen Einkünften zahlen kann

Modellrechnung IV

• Neubau Mietwohnung Wfl	100,00 qm
• Baukosten: 1.200 €/qm +15 % NK =	1.656,00 €/qm
• Grundstück 300 €/qm, GFZ 0,8 pro qm/Wfl	468,75 €/qm
• Kosten insgesamt pro qm Wfl	2.124,75 €/qm
• Finanzierung 20 % EK, 80 % FK	1.699,80 €/qm
• Miete netto kalt 7 €/mtl = p.a.	84,00 €/qm
• Belastung Zinsen 2,5 % p.a.	42,50 €/qm
• Nicht umlagefähige NK	12,00 €/qm
• Instandhaltungsrücklage	6,00 €/qm
• Summe der Kosten /qm p.a.	60,50 €/qm
• Ertrag 1. Jahr (vor Tilgung)	23,50 €/qm
• Tilgung 2,0 % p.a.	34,00 €/qm
• Liquidität nach Tilgung p.a.	./. 10,50 €/qm

Modellrechnung V: Angenommen, ein Bauherr möchte eine Wohnung am Stadtrand (GFZ 0,8 Grundstückskosten 300 €/qm incl. Makler, Notar, Grundbucheintragung und Grunderwerbssteuer) mit einfachem Standard (Teppichboden, Balkon, kleines Innenbad, ohne Einbauküche etc.) für (1.200 €/qm zzgl. NK.) neu bauen und zu sozialverträglichen Mieten (5,00 €/qm netto kalt) vermieten. Dieser Bauherr erwirtschaftet keine Gewinne und kann auch die Tilgung nicht aus Mieteinnahmen bedienen. Die Bank wird dieses Bauvorhaben ablehnen.

Modellrechnung V

• Neubau Mietwohnung Wfl	100,00 qm
• Baukosten: 1.200 €/qm +15 % NK	1.656,00 €/qm
• Grundstück 300 €/qm, GFZ 0,8 pro qm/Wfl	468,75 €/qm
• Kosten insgesamt pro qm Wfl	2.124,75 €/qm
• Finanzierung 20 % EK, 80 % FK	1.700,00 €/qm
• Miete netto kalt 5 €/mtl = p.a.	60,00 €/qm
• Belastung Zinsen 2,5 % p.a.	42,50 €/qm
• Nicht umlagefähige NK	12,00 €/qm
• Instandhaltungsrücklage	6,00 €/qm
• Summe Kosten /qm p.a.	60,50 €/qm
• Verlust 1. Jahr (vor Tilgung)	./.
• Tilgung 2,0 % p.a.	34,00 €/qm
• Liquidität nach Tilgung	./.

Modellrechnung IV: Angenommen, ein Bauherr möchte eine Wohnung am Stadtrand (GZ 0,8 Grundstückskosten 300 €/qm incl. Makler, Notar, Grundbucheintragung und Grunderwerbssteuer) mit einfachem Standard (Teppichboden, Balkon, kleines Innenbad, ohne Einbauküche etc.) für (1.200 €/qm zzgl. NK.) neu bauen und zu moderaten Mieten (7,00 €/qm netto kalt) vermieten. Inzwischen sind die Hypothekenzinsen auf 7,5 % p.a. gestiegen. Dieser Bauherr macht Verluste. Die Tilgung kann er nicht aus Mieteinnahmen bedienen. Die Bank wird dieses Bauvorhaben ablehnen.

Modellrechnung VI

• Neubau Mietwohnung Wfl	100,00 qm
• Baukosten: 1.200 €/qm +15 % NK	1.656,00 €/qm
• Grundstück 300 €/qm, GFZ 0,8 pro qm/Wfl	468,75 €/qm
• Kosten insgesamt pro qm Wfl	2.124,75 €/qm
• Finanzierung 20 % EK, 80 % FK	1.700,00 €/qm
• Miete netto kalt 7 €/mtl = p.a.	84,00 €/qm
• Belastung Zinsen 7,5 % p.a.	127,50 €/qm
• Nicht umlagefähige NK	12,00 €/qm
• Instandhaltungsrücklage	6,00 €/qm
• Summe Kosten /qm p.a.	145,50 €/qm
• Verlust 1. Jahr (vor Tilgung)	./.
• Tilgung 2,0 % p.a.	34,00 €/qm
• Liquidität nach Tilgung	./.

Anmerkung: In allen Modellrechnungen wurde nur das Anfangsjahr betrachtet (d.h. es handelt sich nicht um dynamische, sondern um rein statische Wirtschaftlichkeitsberechnung). Ebenso blieben mögliche Wertsteigerungen oder -verluste unberücksichtigt

Wer die verlangten Mieten nicht zahlen kann, muß seine Wohnansprüche hinsichtlich Standort und Ausstattung zurückschrauben. Selbst die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften verweigern sich seit Jahren, Neubauvorhaben für einkommensschwache Haushalte in Angriff zu nehmen. Seit etwa 2000 errichten sie nur noch in Ausnahmefällen kostengünstige neue Mietwohnungen. Der Schwerpunkt ihrer Investitionen lag und liegt stattdessen auf Instandsetzungen und (energetische) Modernisierungen eigener Wohnungsbestände. Selbst im jüngsten Aufschwung hat sich die Zahl der Baugenehmigungen neuer Mietwohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen nicht belebt. Stattdessen wurden erstmals Wohnungen zurückgekauft, nachdem sie vor 20 Jahren privatisiert und dann abgewirtschaftet wurden (Beispiel HOWOGE in Berlin-Hellersdorf), um den Bestand sozialgebundener Wohnungen zu erhöhen.

Auch in qualitativer Hinsicht driften Angebot und Nachfrage auseinander. Die am Markt angebotenen Wohnungen decken sich nicht immer mit den gestiegenen Ansprüchen an Größe, Ausstattung, Zuschnitt und Qualität. **Bevorzugt** gesucht werden ruhig gelegene, helle, große Neubauwohnungen mit Balkon, Parkett oder Dielenböden sowie gehobenem Standard und – möglichst - mit Blick ins Grüne, aber nur in kleinen Wohnanlagen. Ferner sind modernisierte **Gründerzeit**wohnungen in Zentrumslagen gefragt. Junge Haushalte mit mittlerem und höherem Einkommen, oft Doppelverdiener mit und ohne Kinder, zieht es wieder in die Innenstädte, in Abkehr vom Lebensstil ihrer Eltern, die für ihr Einfamilienhaus am Stadtrand ein Leben lang sparten. Insbesondere gründerzeitliche Gebäude, die vor 1914 **errichtet wurden und die die Berliner** Innenstadtbezirke bis heute prägen, erfreuen sich mit ihren großen Altbauwohnungen und hohen Decken stabiler Beliebtheit. Nicht selten wurden sie in den 1970-90er Jahren mit öffentlichen Mitteln der Stadterneuerung modernisiert, restauriert sowie ihre Wohnumfelder verkehrsberuhigt und damit aufgewertet. **Derartige Wohnungen sind knapp.**

Auf der Schattenseite des Marktes trifft es jene Haushalte am härtesten, die weniger als 900 € im Monate netto zur Verfügung haben und die sich deshalb nur Nettokaltmieten bis max. 5,00 €/qm plus Nebenkosten leisten können, weil höhere Mieten mehr als 40 % ihres Netto-Haushaltseinkommens in Anspruch nehmen würden. Diese unter die Armutsgrenze gerutschten Haushalte machen in Berlin – je nach Bezirk – zwischen 11 % und 25 % aller Haushalte aus. **Schwer haben es vor allem alleinerziehende Frauen mit Kindern, ohne Job, alte Menschen mit geringen Renten, Einwandererfamilien und Haushalte, die auf geringfügige Beschäftigungen oder HARTZ IV angewiesen sind. Ihnen bleibt das begrenzte Wohnungsangebot der kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften, die sich mit ihren Mieten zurückhalten, die ihren sozialen Auftrag ernst nehmen und die sich noch nicht dem Prinzip maximaler Renditen verschrieben haben.**

In anderen Worten: Haushalte, die Mieten von mehr als 5,00 €/qm nicht zahlen können, sind die eigentliche Herausforderung. **Zu Recht wird das Wohnungselend der Marginalisierten von den Medien aufgegriffen, weil eine sozialpolitisch tragbare Wohnungsversorgung derzeit jenseits des Horizonts liegt. Wo kommen diese Haushalte unter ?** Sie sind auf die geschrumpften Bestände sozial gebundener Wohnungen der städtischen Wohnungsbaugesellschaften oder Genossenschaften angewiesen, oft Wohnungen in den Plattenbau-Großsiedlungen am Stadtrand. Ferner **bleiben ihnen die wenigen noch unsanierten, billigen Altbauwohnungen (noch immer gibt es heruntergekommene Wohnungen in lichtlosen Hinterhöfen) sowie Wohnungen an lauten, lärmbelasteten Durchgangsstraßen, hinter Bahndämmen und anderen unattraktiven Lagen,** die besser verdienenden Haushalte als unzeitgemäß oder unzumutbar ablehnen. **In den 2000er Jahren konnte Berlin noch leerstehende Wohnungen zu niedrigen Mieten anbieten. Nachdem die Stadt ihre mietpreisgebundenen Sozialbauwohnungen teilweise privatisierten, seit die alten Sozialbindungen ausliefen und Leerstandsreserven aufgesogen waren, ist das Angebot preisgünstiger Mietwohnungen drastisch geschrumpft.**

Wohnungspolitik in Not

Konstatiert man als Dreh- und Angelpunkt der wohnungspolitischen Herausforderung, dass es seit der Jahrtausendwende eine faktisch wirksame Investitionsblockade gibt und deshalb keine Neubau-Mietwohnungen mehr für Geringverdienende mit niedrigen Anfangsmieten gebaut werden, dann spitzt sich die wohnungs- und sozialpolitische Frage im Kern darauf zu: Was bleibt zu tun, um den zahlungsschwachen Haushalten am Rande der Gesellschaft zu bezahlbaren Wohnungen zu verhelfen? Auf diese Frage mit einer realistischen Strategie zu antworten, fällt der Politik schwer; sie ist in Not.

Zunächst ist daran zu erinnern, dass die soziale Wohnungspolitik von Bund, Ländern und Kommunen an Traditionen anknüpfen könnte. Vor gut 100 Jahren ersannen Wohnungsreformern Konzepte des gemeinnützigen sozialen Wohnungsbaus. Sie sind – zu Unrecht – weitgehend in Vergessenheit geraten. Viel zu selten wird heute noch über grundsätzlich andere soziale Lösungen nachgedacht. Die Prinzipien der Gemeinnützigkeit wurden nicht wieder belebt. Wie Gemeinnützigkeit – also verkürzt gesagt: Wohnungsbau nicht mit maximaler, sondern mit begrenzter Rendite – in zeitgemäßen Modellen (z.B. Stiftungen, Genossenschaften) weiter entwickelt werden könnte, darüber wird nicht hinreichend nachgedacht. Optionen wurden zwar experimentell getestet, aber dann nicht in der Breite eingeführt. Die Politik zögert. Zwar wünscht sich der Senat, dass mehr Baugenossenschaften und private Bauherrengruppen in den Wohnungsneubau einsteigen, die im Vergleich zu freien Bauträgern kostengünstiger bauen. Ohne organisatorische Unterstützung durch den Senat und ohne steuerpolitische Anreize des Bundes sprechen die bisherigen Erfahrungen allerdings eher dafür, dass sie allenfalls einen bescheidenen Beitrag zur Lösung des aufgestauten Bedarfs zu leisten imstande sind. In der Praxis sind sie – leider – noch zu kompliziert.

Das konzeptuelle Politikdefizit setzt sich fort, indem die Brisanz des sich aufstauenden Bedarfs bis in die Zeit um 2010 nicht erkannt wurde und – betriebsblind – weitgehend nur in konventionellen Kategorien des freien Marktes gedacht wurde. Auch wurden die Alarmsignale des Marktes lange nicht ernst genommen und die Anzeichen **des oben skizzierten Umschwungs nicht richtig gedeutet**. Wohnungsunternehmen, Verbände und Politik hatten sich Schritt für Schritt aus dem geförderten Wohnungsbau zurückgezogen und wähnten sich während der 2000er Jahre in trügerischer Sicherheit, dass der Wohnungsmarkt auf Dauer entspannt bleibe und die Mietentwicklung moderat verlaufen werde. Von wenigen Ausnahmen abgesehen (Pestel Institut, empirica, IBB) vernachlässigte auch die Forschung das Wohnungsthema. Handlungsbedarf **wurde hier wie dort nicht gesehen. Man rechnete allgemein mit weiteren Bevölkerungsrückgängen und hielt – bevor an Neubau zu denken sei – den Abbau der Leerstandsreserve** (ca. 150.000 WE in Berlin) **für vordringlich und ausreichend**. Der Markt – so die allgemein geteilte **Annahme** – werde die Wohnungsversorgung breiter Schichten zu niedrigen und stabilen Mietpreisen aus eigener Kraft sicherstellen. Staatlicher Hilfen brauche es deshalb nicht mehr. **Aus heutiger Sicht war dies eine irrige Annahme.**

Das vorrangige Ziel der Wohnungspolitik müsste sein, anstelle von ad hoc Maßnahmen eine langfristig angelegte antizyklische Wohnungsstrategie auf Basis laufend aktualisierter wissenschaftlicher Marktbeobachtungen zu betreiben: D.h. auf Überangebote sollte die Politik ebenso vorbereitet sein, um zu bremsen, wie sie umgekehrt bei Unterangeboten auch rechtzeitig in der Lage sein sollte, die Ausweitung des Angebots zu beschleunigen (z.B. verkürzte Genehmigungszeiten), um eine – wenn auch schwankende – quantitative Ausgewogenheit bei einer Fluktuationsreserve von ca. 3 % zu bewirken. Dies ist zwar keine neue, sondern eine altbekannte, aber wenig erhöhte, Empfehlung aus den 1970er Jahren, als die Wohnungspolitik schon einmal im Zentrum intensiver parlamentarischer und wissenschaftlicher Debatten stand.

Im Grunde herrscht Ratlosigkeit, welche Strategien angesichts der oben genannten Restriktionen überhaupt noch in Betracht kommen. Solange die Nachfrage – wie derzeit – dem Angebot davon eilt, ist die Politik im Grunde chancenlos. Ihr sind die Hände weitgehend gebunden, sie hinkt der Dynamik hinterher, reagiert hektisch und tendiert dazu, mehr zu versprechen, als sie am Ende bewirken kann. Zudem sind die Nebenwirkungen zu bedenken und abzuwägen. In dieser Lage reflexartig auf das Rezept von 1918 zu verfallen: die Mieten gesetzlich zu begrenzen, überzeugt nicht und übersieht die Gefahren einer solchen Gesetzesänderung. Die Politik kann nicht damit rechnen, die Mieten – ohne Schaden anzurichten – zu deckeln. Darf Politik ungeprüft, nicht verantwortbare Versprechungen machen, um sich hinterher vorwerfen zu lassen, dass die erhofften Wirkungen nicht eingetreten sind ?

Die erneute Änderungen des Mietrechts durch Einführung einer sog. Mietenbremse (die letzte Änderung des Mietrechts datiert vom Dezember 2012) sollte sie in der kommenden Legislaturperiode Gesetzeskraft erlangen, dürfte erkennbare und gravierende Folgen für das Wohnungsangebot haben. Auch wenn die Mieten bei Erstvermietungen weiterhin frei festgesetzt werden dürfen, hilft dies wenig, wenn dem Vermieter bei jeder weiteren Anschlußvermietung (Mieterwechsel) die Hände solange gebunden sind, bis das allgemeine Mietniveau nachgezogen hat. Das kann Jahre oder Jahrzehnte dauern; mehr noch: die Vermieter könnten infolge der Mietenbremse gezwungen sein, ihre Mieten nach Auslaufen der Erstvermietung auf 10 % über Mietspiegelniveau abzusenken. Das wiederum hätte negative Auswirkungen auf die Bereitschaft der Banken und Sparkassen, die Wohnbaudarlehn i.d.R. nur bei langfristig stabilen oder steigenden Mietprognosen ausreichen. Im Zusammenwirken wirken die neuen Regelungen abschreckend sowohl auf bestehende Mietverhältnisse wie auch auf die private Bereitschaft, in neue Mietwohnungen zu investieren. Die Schere zwischen Nachfrage und Angebot wird sich noch schwerer schließen lassen. Daran würde auch die als Kompensation gedachte Wiedereinführung der degressiven Abschreibung wenig ändern, auf die sich die Koalitionäre ebenfalls verständigt haben, weil sie die Entscheidungen der Banken und Sparkassen nicht beeinflussen.

Ginge es den Parteien allein darum, extreme Fälle von Mietwucher zu verhindern, so ist dies bereits nach dem vorliegenden Mietrecht, sowie den verschärften Regelungen einzelner Bundesländer (z.B. Berlins) strafbar, eine Regelung, die in der Praxis allerdings selten gerichtsfest angewandt wird. Mithin liegt kein gesetzliches Defizit vor, sondern eines der Umsetzung geltenden Rechts. Ohne die – beabsichtigten und unbeabsichtigten – Folgewirkungen einer Mietenbremse ex ante genau zu evaluieren, erscheint der Ruf nach verbindlichen neuen Mietobergrenzen unausgereift. Mit Hilfe mikroökonomischer Modellrechnungen lassen sich jene wohnungswirtschaftlichen Schwellen vorab bestimmen, ab denen Investitionen unwirtschaftlich werden und deshalb gesamtwirtschaftlich unterbleiben. Letztlich offenbart sich die Mietenbremse als vorschnelle, mit heißer Nadel beschlossene Maßnahme, um bürgerschaftlichen Ärger zu dämpfen.

Ist die Politik also gelähmt ? Muß sie sich mit einem Bündel symbolischer Maßnahmen zufriedengeben, die in der Summe nicht eigentlich an die Wurzeln des Übel heran reichen ? Ist politisches Nichtstun eine Option ? Solange die Politik das Kernproblem ausklammert, setzt sie de facto – ohne dies offen auszusprechen – auf sog. Sickereffekte; d.h. sie akzeptiert, dass im Hochpreissegment investiert wird und wartet darauf, dass davon indirekt auch Haushalte niedriger Einkommen profitieren. Von Sickereffekten oder Filtering spricht die Fachliteratur, wenn Besserverdienende bei einem Umzug in eine teure Neubauwohnung ihre bisherige Mietwohnung in einem niedrigeren Qualitäts- und Preissegment frei machen, so dass infolge von Umzugsketten über mehrere Stufen letztlich auch Haushalte mit geringem Einkommen eine bezahlbare Wohnung finden. Ganz abgesehen davon, dass eine derartige Politik in Kauf nimmt, dass der Markt den besser verdienenden Haushalten die neusten, am besten ausgestatteten Wohnungen und denjenigen mit niedrigem Einkommen die qualitativ abgewohnten Wohnungen zuweist, übersieht die Filtertheorie einige Einschränkungen der Praxis: (a) Haushalte, die von außerhalb in die Stadt zuziehen,

machen örtlich keine Wohnungen frei; (b) nicht alle bisherigen Wohnungen werden bei einem Umzug wirklich frei, z.B. weil sie als Zweitwohnungen gehalten werden; ferner sind (c) Verzögerungseffekte zu bedenken, bis eine Angebotsausweitung „oben“ mit zeitlichem Verzug „unten“ ankommt und (d) funktioniert dies alles nur, wenn Nachfrage und Angebot quantitativ in etwa ausgewogen sind.

Um diesen Effekt zu vermeiden, werden von einzelnen Politikern und Verbänden gern neue Förderprogramme des (sozialen) Mietwohnungsbaus zur Sprache gebracht. Das klingt auf den ersten Blick hoffnungsvoll. Fraglich ist auf den zweiten Blick aber, ob die zuständigen Finanzminister der Länder (oder Senatoren der Stadtstaaten) solchen Vorschlägen zustimmen und einen Weg finden werden, neue Förderprogramme finanziell zu stemmen. In der Vergangenheit war die Wohnungsbauförderung eine der beiden Hauptgründe, die die Schuldenlast – etwa Berlins - ansteigen ließen und die dafür verantwortlich sind, dass die Stadt heute ihren Schuldenberg mit sich schleppt, der die Handlungsfähigkeit des Senats auf Jahre einschnürt.

Jedes neue Förderprogramm wird die Sparhaushalte der Länder und der Stadtkämmerer erheblich belasten. Vor diesem Hintergrund erscheinen derartige Ankündigungen kaum mehr, als wohlklingende Absichtserklärungen. Die Chancen ihrer Umsetzung sind ungewiß, da die Bundesländer, auch Berlin, seit der Föderalismusreform 2006 allein für den Wohnungsbau zuständig sind und nicht mehr auf Finanzzuweisungen oder Steuererleichterungen des Bundes hoffen können. Ferner stellt sich die Frage, wie jene negativen Nebeneffekte vermieden werden können, die frühere Förderprogramme des Wohnungsbaus, gerade in Berlin, in Verruf brachten: Unvergessen sind die Folgeeffekte: z.B. dass die Baupreise dank Wohnungsbauförderung in die Höhe getrieben wurden und dass sie zu Missbrauch von Fördergeldern sowie zum Subventionsattentismus einluden. Das sind ungewollte Nebeneffekte, die im Auge zu behalten und als Lehren zu beherzigen sind. Die Erinnerungen an den Berliner Bankenskandal 2001, der im Kern eine Immobilienkrise war, ist noch frisch.

Wie die Länder dieser ihnen mit der Föderalismusreform übertragenen sozial- und wohnungspolitischen Verantwortung in Zukunft gerecht werden wollen oder können, ist derzeit nicht erkennbar. Der Bund hingegen hat sich weitgehend aus seiner wohnungspolitischen Verantwortung verabschiedet. Das lässt sich erneut mit dem Koalitionsvertrag belegen. In den Verhandlungen waren noch erhöhte steuerliche Abschreibungen vorgesehen; in der unterschriebenen Schlußfassung fehlten diese Passagen.

Die Dominanz der Haushaltssanierung bestimmt die Wohnungspolitik auch beim Wohngeld, deren Kosten der Bund trägt. Bis 2005 waren die Kosten des Wohngelds stark gestiegen, 2006 sanken sie schlagartig, nachdem das Wohngeld mit der ehemaligen Sozialhilfe und dem Arbeitslosengeld zur sozialen Grundsicherung gem. HARTZ IV zusammengefasst wurden: Das Ergebnis: Das verbliebene Wohngeld reicht – wie die Sozialverbände monieren – in vielen Fällen nicht mehr aus, um marginalisierte Familien aus der Armutsfalle zu helfen. Mehr als 8 Mio Haushalte leben – lt. DIW - unterhalb der Armutsgrenze. Das Wohngeld war ursprünglich als individuelle Unterstützung eingeführt worden, um einkommensschwachen Haushalten zu ermöglichen, Wohnungen auf dem freien Markt zu „normalen“ Konditionen anzumieten, indem öffentliche Beihilfen gewährt wurden. Zugleich diente die Umstellung von der Objekt- zur Subjektförderung seinerzeit als Begründung für den Rückzug der Bundespolitik aus der direkten Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Heute ist von der sozialpolitischen Komponente nur noch wenig geblieben.

Angesichts des faktisch von mehreren Seiten zugleich eingeengten politischen Handlungsspielraums, liegt ein letzter Vorschlag nahe: Der Engpaß des Wohnungsneubaus ließe sich – Planungs- und Baurechte vorausgesetzt - durch den Bau kostengünstiger, einfacher, standardreduzierter Wohnungen mildern, die als selbstgenutztes Haus- oder Wohnungseigentum am Markt angeboten werden. Diese Perspektive deckt sich mit der

Argumentation, die der Mietpreisbremse attestiert, dass sie den Mietwohnungsbau weitgehend lähmen wird, während sie private Investitionen in den Eigentumswohnungsbau um- und ablenkt. Es ist nämlich nicht unplausibel, wenn die Wohnungswirtschaft argumentiert, dass sich die Investitionen für neue Wohnungen nach Inkrafttreten der avisierten Mietenbremse auf die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen konzentrieren wird.

An den Reaktionen der Wohnungswirtschaft auf den Koalitionsvertrag ist eben dies abzulesen. Die Branche kehrt dem Mietwohnungsbau – noch stärker als bisher – den Rücken (abgesehen vom Topsegment) und konzentriert sich künftig auf Eigentumswohnungen, wissend, dass in der Mieterstadt Berlin nur 12 % aller Haushalte in selbstgenutztem Wohneigentum wohnen, eine Quote die weit unter dem deutschen Durchschnitt von 46 % liegt. Die Wohnungswirtschaft unterstellt mithin einen erheblichen Nachholbedarf und anders als in den 1990er Jahren besteht derzeit angesichts niedriger Hypothekenzinsen die realistische Chance, das Motiv der Eigentumsbildung als wohnungspolitischen Hebel breit einzusetzen.

Das ist nicht eigentlich ein neuer Vorschlag. Neu wäre er nur, wenn sich die Politik entschließen könnte, mit steuerlichen Entlastungen und praktisch-organisatorischen Hilfen zur Seite springen würde, um nicht nur Topverdienern Wohnungseigentum zu ermöglichen, sondern in Zusammenarbeit mit Banken, Sparkassen und Architekten, praktikable Modalitäten mit dem Ziel zu erproben, auch Haushalten der Mittelschicht zu kostengünstigem Wohneigentum zu verhelfen, denen dies bisher nicht möglich war, z.B. in Form verdichteten, kosten- und flächensparenden Bauens, kombiniert mit Eigenleistungen beim späteren Innenausbau. Die Bundespolitik könnte helfen, indem sie das Ansparen gem. Wohn-Riester erweitern und gezielt Ausnahmen der Baunutzungsverordnung und hinsichtlich der in Deutschland hohen Wohnstandards und Baunormen zulassen würde.

Fazit: Die Politik sollte nicht die Illusion verbreiten. Lösungen für die umrissenen wohnungs- und sozialpolitische Engpässe ließen sich mit ein paar Drehungen an den Stellschrauben des Mietrechts bewirken. Heute noch die Frage zu stellen, ob weitere Verengungen des Mietrechts Investitionen verhindern, ist den faktischen Problem nicht angemessen. Es gibt sie längst, die Investitionsbremse, vor allem hinsichtlich des Baus von Wohnungen für Haushalte mit geringen Einkommen. Für diese Zielgruppe tragfähige Lösungen zu finden, ist eine nicht zu unterschätzende Herausforderung, die das Bohren dicker Bretter voraussetzt.

Prof. Dr. Eberhard v. Einem
Gastwissenschaftler, TU Berlin, CMS, Center for Metropolitan Studies