

Privatisierung

Warum aus Mietern Eigentümer werden

Oliver C. Smits

Dass trotz niedriger Zinsen, Grundstückspreise und Baukosten nicht mehr Mieter Eigentum erwerben, verdient eine eingehende Ursachenforschung. Dabei sprechen für Wohnungsprivatisierer weniger Argumente wie Zukunftsunsicherheit, geringe Mobilität oder günstige Mieten gegen den Kauf, sondern die Beweggründe für das Eigenheim stehen im Vordergrund. Der Autor zeigt, dass Familiengründung und private Altersvorsorge die stärksten Motive für die Erwerber darstellen. Da aber beides unzureichend gefördert ist, beeinflussen Privatisierungen den Wohnungsmarkt allenfalls marginal. (Red.)

Trotz steigender Haushaltszahlen erhöht sich die Zahl der Mieterhaushalte kaum. In den Jahren 1992 bis 2002 hat sich die Zahl der Eigentümerhaushalte in Deutschland um 2,4 Millionen erhöht. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Mieterhaushalte lediglich um 52 520. Eine Entwicklung, welche die Mondura als Wohnungsprivatisierer freud und die sie gerne weiter unterstützen will. Warum die Entwicklung für nachhaltig gehalten wird, sollen die folgenden Überlegungen verdeutlichen.

Die Entwicklung des deutschen Wohnungsmarktes

In der alten Diskussion über die Eigentumsquote in Deutschland wird immer wieder darauf hingewiesen, dass in Deutschland nie eine ausgeprägte Eigentümerstruktur entstanden sei, deshalb habe die Miete als vorherrschende Wohnform bestehen bleiben können. Deshalb erst ein Blick zurück. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs sind in Deutschland über 20 Prozent des Wohnungsbestandes zerstört oder schwer beschädigt. In Westdeutschland drängen die Menschen in die verbliebenen Wohnungen. Flüchtlinge erhöhen die Einwohnerzahl noch bis auf über 50 Millionen.

Der Fehlbstand an Wohnungen beträgt vier bis fünf Millionen. Nach Beendigung der Flüchtlingswellen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten und der DDR war jeder Vierte als Flüchtling in das Bundesgebiet gekommen. Mit der Währungsreform und Gründung der Bundesrepublik 1949 begann dann ein ungeheurer Bauboom, der sich erst in den siebziger Jahren wieder abschwächte. Man muss unterstellen, dass die Frage

nach Miete oder Eigentum in den ersten Jahren der Bundesrepublik keine der persönlichen Präferenzen einzelner Haushalte war, sondern rationale Abwägung von ökonomischen Fähigkeiten und familiären Notwendigkeiten.

Der soziale Wohnungsbau wurde erfunden, die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum. Wie ein solcher Wohnraum aussehen sollte, zeigten seine Vorbilder in den zahlreichen Bauten der Zwanziger Jahre, deren Bauherren bereits mit demselben Ziel, wenn auch unter anderen Vorzeichen, angetreten waren. Und so entstanden in den Folgejahren Wohnungen mit vorgeschriebenen Ausstattungsstandards, die den freifinanzierten in nichts nachstanden. Tatsächlich wurde in den ersten Nachkriegsjahren das Gros der Wohnungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus errichtet. Bis heute werden unter dieser Marke Wohnungen erstellt, deren Bauweise und Ausstattung nicht der Grund für den schlechten Ruf der letzten Jahre ist.

Zum Bestand der Sozialbauwohnungen kam eine große Zahl von Wohnungen, die im Rahmen der Wohnungsfürsorge vom Bund, Bundesunternehmen oder privaten Wirtschaftsunternehmen selbst oder im Auftrag für Mitarbeiter gebaut wurden. Diese formal freifinanzierten Wohnungen wurden mit Hilfe von niedrig verzinsten Baudarlehen errichtet und

wiederum analog zu den günstigen Mieten des sozialen Wohnungsbaus an die Mieter weitergegeben. Das System hat funktioniert. Bis Anfang der siebziger Jahre hat der Markt alle neu erstellten Wohnungen problemlos absorbiert. Es bestand eine anhaltend große Nachfrage, schließlich musste nicht nur ein anfänglicher Fehlbstand an Wohnungen ausgeglichen, sondern auch eine deutlich wachsende Zahl von neuen Haushalten versorgt werden. Eine Situation, die für beide Seiten attraktiv war: für Mieter, denen ein relativ hochwertiges Produkt zu einem relativ niedrigen Preis geboten wurde, und für Bauherren, denen die erstellten Wohnungen vielleicht keine hohe, aber eine sichere Rendite boten. Ein Modell, das nicht nur für Wohnungsunternehmen interessant war. Allen Heuschreckendiskussionen zum Trotz sind rund 13,8 Millionen Wohnungen, selbstgenutzte ausgenommen, im Besitz von Privatpersonen.

Kein wirtschaftlicher Zwang

Haben staatliche Förderungssysteme für den Mietwohnungsbau die Deutschen vom Erwerb von Wohnimmobilien abgehalten, weil diese vergleichsweise teurer waren? Nein, es bedeutet zunächst nur, dass aufgrund eines vielleicht angespannten, aber nie völlig zusammengebrochenen Mietwohnungsmarktes niemand gezwungen war, sich ins Wohneigentum zu begeben.

Tatsache ist, dass seit der erstmaligen getrennten Erhebung der Baugenehmigungszahlen in den Jahren 1968 bis 2005 im früheren Bundesgebiet 6,9 Millionen Wohnungen in Ein- und Zwei-Familienhäusern, aber nur 6,4 Millionen in Drei- und Mehrfamilienhäusern genehmigt wurden. Die Genehmigungszahlen für Drei- und Mehrfamilienhäuser können noch weiter aufgeteilt werden. Für den Zeitraum von 1979 bis 2001 hat das Statistische Bundesamt auch erhoben, welcher Anteil der Wohnungen in Drei- und Mehrfamilienhäusern als Eigentumswohnungen errichtet werden sollte.

Im früheren Bundesgebiet stieg der Anteil in leichten Wellenbewegungen von 47 Prozent auf 63 Prozent im Jahr 2001. Auch wenn nicht alle dieser Wohnungen der Eigennutzung dienen, machen diese wenigen Zahlen deutlich, dass sich die niedrige Eigentumsquote in Deutschland nicht anhand einer einseitigen, mieterorientierten Bauleistung und Nachfrage der Nachkriegszeit erklären lässt. In einem Gutachten des Instituts der

Der Autor

Oliver C. Smits ist Mitglied des Vorstands der MONDURA Liegenschaften AG, Frankenthal (Pfalz).

deutschen Wirtschaft Köln¹⁾ wurde an den Beispielen Spanien, Österreich und Großbritannien sehr anschaulich erläutert, wie es in diesen Ländern zu einer steilen Erhöhung der Eigentumsquote innerhalb der letzten Jahrzehnte kam.

Entwicklung der Eigentumsquote in Europa

Die Ausgangslage bestand in allen Fällen in einem veralteten oder zerstörten Bestand und sprunghaft steigenden Haushaltszahlen. Wie auch in Deutschland wurden Mieten und Wohnungsvergabe reglementiert oder die bereits bestehende Regulierung des Mietwohnungsmarktes verschärft. Die Errichtung von Sozialbauwohnungen wurde ebenfalls übernommen. Das Maß der Regulierungen übertraf das in Deutschland aber bei weitem.

So galt in Österreich bis 1982 ein faktischer Mietstopp für Bestandsobjekte, in Spanien darf die Miete bei Altverträgen von vor 1964 erst seit 1994 erhöht werden. Hinzu kamen Regelungen über die Vererbbarkeit von Mietverträgen an Familienangehörige. Dies hatte erhebliche Folgen für die Investitionstätigkeit der Eigentümer in den Bestand und die Fluktuationsrate der besitzenden Mieter. Auch der Neubau von Wohnungen wird unter diesen Rahmenbedingungen nicht attraktiv.

In Großbritannien wurden umfangreiche Sozialbauprogramme aufgelegt, deren Wohnungen sich in Ausstattung und Größe schon bald negativ von privaten Wohnimmobilien unterschieden. Die Anmietung einer Sozialbauwohnung wurde in Britannien daher auch mit einem negativen Sozialprestige verbunden, was es so in der Bundesrepublik lange nicht gegeben hat. Für alle Haushalte, die über diese Reglementierung des Mietwohnungsmarktes von einer Anmietung ausgeschlossen wurden, bestand in den genannten Ländern regelmäßig die Notwendigkeit, ins Eigentum auszuweichen. Spanien, wo noch in den fünfziger Jahren über die Hälfte aller Haushalte zur Miete wohnte, hat heute eine Eigentumsquote von 82 Prozent.

Auch im Nachkriegsdeutschland war der Wohnungsmarkt stark reguliert. Angefangen von Zuweisungen der Wohnungsämter bis zu Mietfestsetzungen und eingeschränkten Kündigungsmöglichkeiten der Vermieter galt und gilt das deutsche Mietrecht als mieterfreundlich. Aber anders als in anderen europäischen Län-

dern wurden diese Regelungen schon frühzeitig gelockert.

Schon mit Beginn der sechziger Jahre wurde in Gebieten mit einer ausgeglichenen Wohnraumversorgung das Vergleichsmietensystem eingeführt. Es erlaubte den Vermietern Mieterhöhungen, die sich in der Höhe von denen des sozialen Wohnungsbaus unterschieden und auch den Bau von freifinanzierten Wohnungen zunehmend interessant machten. Mit der sukzessiven Ausweitung dieser „weißen Kreise“ wurde der Einfluss des Staates auf die Miethöhe zunehmend auf den Bereich des sozialen Wohnungsbaus eingeschränkt. Altbauten, freifinanzierte Neubauten und auch aus der Bindungsfrist des sozialen Wohnungsbaus entlassene Wohnungen bildeten einen zunehmend größeren privaten Mietwohnungsmarkt mit einem nur moderat regulierten Mietpreis.

Stellt man die zeitliche regionale Entwicklung der Mietwohnungsmärkte mit der regionalen Eigentumsquote in Verbindung, stellt sich ein wenig überraschender Zusammenhang dar. Als letzte „weiße Kreise“ wurden München und Hamburg im Jahr 1975, West-Berlin gar erst 1987 aus einer generellen Mietpreisbindung entlassen. Im ehemaligen West-Berlin betrug die Eigentumsquote im Jahr 2002 14 Prozent, in Hamburg 21,9 Prozent. Die Stadtstaaten stellen damit die Schlusslichter im bundesweiten Ländervergleich, die ostdeutschen Bundesländer eingeschlossen, dar.

Die drei Städte bilden geradezu exemplarisch die Grundtypen eines regionalen Wohnungsmarktes ab:

- In Berlin stehen geschätzte 150 000 Wohnungen leer, das Mietniveau ist im Vergleich aller bundesdeutschen Großstädte niedrig, vom Vergleich mit westlichen Hauptstädten ganz zu schweigen. Selbst im Niedrigpreissegment überbieten sich die Vermieter mit kostenlosen Waschmaschinen und Fernsehern, um neue Mieter zu gewinnen.
- Hamburg weist ein relativ hohes Mietniveau und geringen Leerstand auf, aber auch ein Umland, das bereits seit Jahrzehnten um die Ansiedlung eigentumswilliger Haushalte wirbt. In der Folgezeit hat sich ein breiter Speckgürtel gebildet, der auch zur Eigentumsquote von 49,4 Prozent in Schleswig-Holstein beigetragen hat.
- München hat die bundesweit höchsten Mieten und wahrscheinlich den ge-

ringsten Leerstand. Die andernorts übliche Zersiedelung des Umlandes hat nur begrenzt stattgefunden. Traditionell werden mit Wohnungsthemen Wahlen gewonnen; deshalb greift die Stadt mit eigenen Wohnungsbaugesellschaften und rigiden Bauvorschriften in den Markt ein. Trotzdem beschränkt sich der private Wohnungsbau fast ausschließlich auf Eigentumsmaßnahmen und der Verkauf von Eigentumswohnungen aus dem Bestand wird nur durch die Höhe der Ankaufspreise beschränkt.

Alle vorangegangenen Ausführungen beschäftigen sich mit Mieten und Wohnungsangeboten, letztendlich mit der Suche nach einem Marktmechanismus, der eine hohe oder niedrige Eigentumsquote erklären soll. Aber alle Erklärungsversuche treffen nur teilweise zu. In der Theorie vom rational entscheidenden Verbraucher erwirbt ein Mieter vereinfacht gesagt Eigentum, wenn die Mietzahlung höher ist als die Kosten für den Erwerb von Eigentum. In dem bereits erwähnten Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln wurde sogar der Versuch unternommen, für Deutschland ein solches Preis-Miet-Verhältnis zu ermitteln.

Eigentumserwerb aus persönlichen Präferenzen

Preis-Miet-Verhältnis bedeutet hierbei, dass das Marktgleichgewicht erreicht ist, wenn die Miete gleich Immobilienpreis multipliziert mit dem um Steuern, Abschreibungen und Subventionen justierten Finanzierungszinssatz ist. Im dargestellten Bereich von 1995 bis 2006 stellt sich dieses Verhältnis nicht nur besonders stabil, sondern auch nur knapp abweichend vom Gleichgewichtswert dar. Ein Wert unterhalb des Gleichgewichtes ist hier gleichbedeutend mit der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit der Miete beziehungsweise umgekehrt.

Wenn sich der Wohnungsmarkt also (fast) im Gleichgewicht befindet und auch keine Marktteilnehmer vom Zugang zum Mietwohnungsmarkt ausgeschlossen sind, warum entscheiden sich Menschen für den Erwerb von Eigentum? Wenn es kein Marktmechanismus ist, dann bleiben noch persönliche Präferenzen. Gründe, die die Bewohner einer Mietwohnung mit Full-Service-Garantie des Vermieters gegen die anfänglich höhere Belastung und höhere persönliche Verantwortung für ein Eigenheim oder eine Eigentumswohnung tauschen lassen. Der vielleicht älteste

und naheliegendste Grund: die Gründung einer Familie. Der durchschnittliche deutsche Mann heiratet mit 32,6 Jahren und mit durchschnittlich 29,7 Jahren wird eine Frau in Deutschland zum ersten Mal Mutter. Genau innerhalb dieser Zeitspanne steigt die Eigentumsquote von zehn Prozent (25 bis 29-Jährige) auf 38 Prozent (35 bis 39-Jährige).²⁾ Im Jahr 2003 waren die damals über 40-Jährigen schon mehr als zur Hälfte im Eigentum.

Im Jahr 2003 war der Schuldzinsenabzug für selbstgenutztes Wohneigentum schon seit fast 20 Jahren abgeschafft. Die Eigenheimzulage als letzte Subvention des Staates zur Förderung des Eigentumserwerbs hatte eine letzte Gnadenfrist bekommen. Die Zinsen waren zwar niedrig, aber die Löhne und Gehälter seit mehreren Jahren in Folge real gesunken. Einzig die Arbeitslosenquote und der Arbeitsplatzabbau verharrten auf Rekordniveau.

Sicherung des sozialen Standards

Trotz oder vielleicht gerade wegen der ökonomisch widrigen Rahmendaten zieht es insbesondere Familien ins Eigentum. Hinzu kommen vielfältige soziale Veränderungen. Noch die Elterngeneration der heutigen Familiengründer konnte in den sechziger und siebziger Jahren eine Sozialbauwohnung beziehen, ohne hierdurch Nachteile erwarten zu müssen. Vielen haben die günstigen Mieten und regelmäßige Gehaltssteigerungen einen

Vermögenszuwachs beschert, der ihnen das Eigenkapital für einen Immobilienerwerb ermöglichte.

Heute sind diese Wohnanlagen zum Großteil aus der Förderung entlassen. Die verbleibenden Sozialbauwohnungen sind aufgrund der zwischenzeitlich erheblich gesenkten Einkommensgrenzen Niedriglohnbeziehern oder Empfängern von Transferleistungen vorbehalten. Die häufig vorhandenen komplexen Strukturen dieser Wohnanlagen haben diese in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit zu sozialen Brennpunkten degradiert, deren Bewohnern ein negatives Image anhängt. Der Wunsch junger Familien nicht nur nach angemessenem Wohnraum, sondern auch nach einem sozial stabilen Umfeld mit guten Bildungsmöglichkeiten für ihre Kinder hat sich zu einem bedeutenden Faktor entwickelt. In dem Maße, in dem die soziale Entmischung der Bevölkerung voranschreitet, gewinnt der Eigentumserwerb als Sicherung des sozialen Status an Bedeutung.

Entsprechend einer Empirica-Studie aus dem Jahr 2004²⁾ haben über 60 Prozent der 10- bis 19-Jährigen mit ihren Eltern im Eigentum gelebt. Eine Tendenz, die durch Beobachtungen beim Verkauf der privatisierten Bestände bestätigt wird: Nicht mehr nur die alteingesessenen Mieter, die ihre gewohnte Umgebung nicht mehr verlassen wollen, sind die wichtigste Zielgruppe. Es sind junge und mittelalte Familien, die sich mit dem Erwerb einer Eigentumswohnung ihre Altersvorsorge und die sozial stabile Umgebung während der Familienphase sichern.

Die Käufer gehen hierbei sehr gezielt vor. Nicht nur Zustand und Zuschnitt der Wohnung, sondern auch das vorhandene soziale Umfeld wird einer sorgfältigen Prüfung unterzogen. Da werden Kindergärtnerinnen befragt und Erkundigungen über ansässige Schulen eingeholt. Aber auch der Gesamteindruck der Wohnanlage ist für die Bewertung entscheidend. Reine Pinselanierungen sind nicht mehr geeignet, um diesen Personenkreis zum Erwerb und Umzug in die Wohnanlage zu gewinnen.

Die Mondura hat bereits vor Jahren begonnen, durch umfangreiche Instandsetzungen und Modernisierungen wie Wärmedämmung, Fensteraustausch und Balkonanbau beziehungsweise -vergrößerung eine echte Aufwertung des Gemeinschaftseigentums vorzunehmen. Im Einzelfall sind mehr als 300 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche in solche

Aufwertungsmaßnahmen geflossen, die in allen Fällen von den Erwerbern honoriert wurden. Die Mondura ist stolz auf ihre 100-prozentige Abverkaufsquote in den von ihr privatisierten Beständen.

Beispiel einer gelungenen Privatisierung

Gelungenes Beispiel für ein solches Zusammenspiel von sozialer Stabilisierung und wirtschaftlichen Erfolg ist die Wohnsiedlung Koblenz-Horchheimer Höhe. Dort stand der Eigentümer eines kleinen Stadtteils mit rund 1 000 Wohnungen vor der Aufgabe, den gesamten Bestand in einen zeitgemäßen, attraktiven Zustand zu versetzen. Gleichzeitig bestand der Wunsch, durch einen höheren Eigentumsanteil die Bindung ans Quartier zu erhöhen. Die vorhandene, alteingesessene Mieterschaft, überwiegend Beamte, sollte gehalten und gleichzeitig der Zuzug von Familien mit gesicherten Einkommen gefördert werden.

Die notwendige Infrastruktur, ein Kindergarten, ein Nahversorgungszentrum und Arztpraxen, selbst spezielle altengerechte Wohnungen waren vor Ort. Zur Umsetzung der Ziele in einem überschaubaren Zeitraum fehlten einerseits die finanziellen Mittel, da man keinesfalls öffentliche Förderungen, die die spätere Mieterauswahl eingeschränkt hätten, in Anspruch nehmen wollte. Für eine erfolgreiche Privatisierung von Wohnungen fehlten Organisation, Personal und Erfahrung. In einem intensiven Planungsprozess wurden mit dem Verkäufer detaillierte Zielvorgaben hinsichtlich Zeitraum und Ausführung abgestimmt.

Die Wohnsiedlung sollte nicht nur ein neues, sondern auch ein individualisiertes Gesicht bekommen. Mieter- und Eigentümerhausgruppen wurden zu kleinen Einheiten zusammengefasst und in drei Phasen an die Mondura verkauft. Heute, drei Jahre nach dem Übergang der ersten Wohnungen, sind alte Bewohner, seien sie nun heute noch Mieter oder neue Eigentümer, neue Mieter und Eigentümer und natürlich die Wohnungsbaugesellschaft und die Mondura mit dem Erreichten zufrieden.

Fußnoten

1) Mietwohnungsmarkt und Wohneigentum: Zwei Seiten einer Medaille; Dr. Michael Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln; November 2006.

2) Haushalts- und personenbezogene Wohneigentumsquoten in Deutschland; empirica Forschung und Beratung; Mai 2004.

Alle übrigen Angaben vom Statistischen Bundesamt.