

Claus Michelsen

Wohnungsmarkt- regulierung

Transparenz, Fairness, Sicherheit

AUF EINEN BLICK

Wohnen ist ein Grundbedürfnis – Investitionen in den Wohnungsbau sind langfristig orientiert. Deshalb sind klare und verbindliche Regeln für Mietverhältnisse notwendig und im Interesse der beteiligten Parteien. Diese Regeln sorgen dafür, dass Erträge verlässlich sind und der Wohnungsmarktzugang für Haushalte breit eröffnet wird. Die Regulierung stellt dabei nicht die Lösung der gegenwärtigen Wohnungsmarktkrise dar, sondern lindert Probleme, die aufgrund eines zu geringen Wohnungsangebots bestehen. Für eine nachhaltige Lösung muss das Angebot an Wohnung gesteigert und die Qualität, insbesondere im Bereich der Energieeffizienz, verbessert werden. Insgesamt kommt es auf einen ausgewogenen Instrumentenmix unter anderem zwischen Mietpreisbegrenzungen, Förderprogrammen für den sozialen Wohnungsbau, aber auch Anreize für Investor:innen an.

EINLEITUNG

Die Diskussion um Mietenregulierungen ist angesichts der weiterhin großen Wohnungsknappheit hoch aktuell. Das Meinungsspektrum reicht dabei von einer umfassenden Deregulierung der Mieten bis hin zu tiefgreifenden regulierenden Eingriffen. Anlass für die Kontroverse bietet auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Berliner Mietendeckel aus dem Jahr 2021, mit dem der Mietendeckel aufgrund der fehlenden Gesetzgebungskompetenz Berlins aufgehoben wurde (Schauer 2021).

Die Begründung hat sowohl Befürworter:innen als auch Gegner:innen solcher Regulierungen mobilisiert. Während Kritiker:innen argumentieren, dass Eingriffe wie der Mietendeckel das Eigentumsrecht zu weitreichend einschränken und

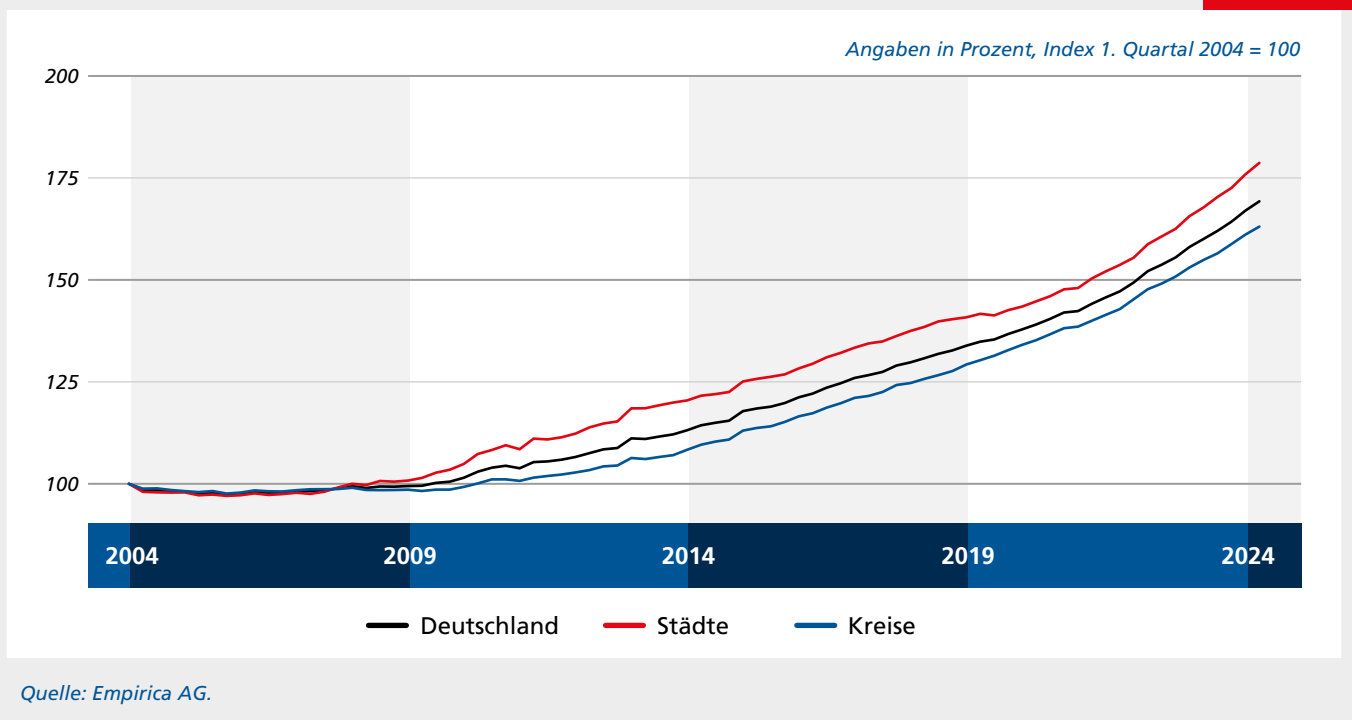
die grundlegenden Probleme des Wohnungsmarktes nicht lösen, sehen Befürworter:innen darin einen dringenden Aufruf zu strengeren Regulierungen auf Bundesebene. Die entscheidende Frage aber, wie eine sinnvolle Regulierung des Wohnungsmarktes gestaltet werden kann, hat das Urteil mitnichten geklärt. Es hat lediglich klargestellt, dass die Regulierung des Wohnungsmarktes nicht zur Landeskompetenz zählt.

Grundsätzlich spricht einiges für regulierende Eingriffe in den Wohnungsmarkt (Michelsen 2021). Wohnungsmärkte sind aufgrund ihrer spezifischen Charakteristika und der ungleichen Verhandlungsmacht zwischen Vermieter:innen und Mieter:innen besonders anfällig für soziale Unwuchten. Erstens könnten ohne Regulierungen Mieten in laufenden Verträgen frei erhöht oder Kündigungen grund- und fristlos ausgesprochen werden, was Mieter:innen in eine prekäre Lage versetzen würde. Beispielsweise hohe Suchkosten für neue Wohnungen und die langsame Anpassungsfähigkeit der Haushalte an Preisänderungen verstärken diese Problematik. Diese sozialen Kosten eines unregulierten Marktes sind erheblich und werden durch die Literatur zu Themen wie Gentrifizierung und Ghettoisierung umfänglich untermauert (Kohn 2013).

Ein zweiter Grund sind starke zyklische Schwankungen von Angebot, Nachfrage und Mieten. Das Phänomen der „Schweinezyklen“ auf Wohnungsmärkten – ein träges Anpassen des Angebots an eine steigende Nachfrage und daraus resultierend starke Mietanstiege – führt zu sozialen Verwerfungen und zunehmender Ungleichheit (vgl. beispielsweise Murphy 2024; Guerrieri et al. 2013; Dustmann et al. 2022). In den vergangenen 15 Jahren kam es in Deutschland zu einem starken Anstieg der Wohnungsmieten, vor allem in Ballungszentren (siehe Abbildung 1). Gleichzeitig stieg die Bautätigkeit längst nicht in dem benötigten Ausmaß, um den Bedarf an Wohnraum zu decken (siehe Abbildung 2). Deshalb bedarf es einer vorausschauenden Wohnungsmarktpolitik, die Bevölkerungsentwicklungen antizipiert und die Angebotsflexibilität erhöht. Dazu gehören eine durchdachte Bodenpolitik, entschlackte Bauvorschriften und eine moderne Bauverwaltung,

Mieten in neu geschlossenen Verträgen

Abb. 1



die durch eine effiziente Besteuerung von Grund und Boden unterstützt werden (Henger et al. 2019).

Regulierungen des Wohnungsmarktes sind angesichts der genannten Unvollkommenheiten notwendig. Allerdings können sie nicht auf Dauer genutzt werden, um Versäumnisse auf der Angebotsseite auszugleichen. Vielmehr dient auch die Regulierung einem Ausgleich von Interessen in einem Markt, der in hohem Maße auch auf privates Kapital angewiesen ist. Gut 300 Milliarden Euro fließen jährlich in den Wohnungsbau und dessen Sanierung (Gornig/Pagenhardt 2024). Ohne entsprechende Preissignale würden notwendige Mittel fehlen, um den Wohnungsbau anzuschieben. Gleichzeitig sind die gesamtwirtschaftlichen Kosten unregulierter Märkte groß. Deshalb braucht es eine Wohnungsmarktregulierung, die erstens Transparenz über Marktentwicklungen herstellt, zweitens Fairness im Interessenausgleich garantiert und drittens Marktteilnehmenden Sicherheit bietet.

TRANSPARENZ AUF DEN WOHNUNGSMÄRKTEN SCHAFFEN

Deutschlands Wohnungsmarkt ist chronisch intransparent. Es fehlt an wichtigen Informationen über Mietentwicklung, die Kaufpreise, Eigentümerstrukturen und Transaktionsvolumina. Eine zielgerichtete Wohnungsmarktpolitik braucht deshalb zunächst eine bessere statistische Basis (Riphahn 2020).

DATENGRUNDLAGE ZUR MIETENENTWICKLUNG VERBESSERN

Die amtliche Statistik zur Mietentwicklung ist unvollständig. Zwar wird im Rahmen der Erhebung der Verbraucherpreise auch die Mietentwicklung miterfasst, allerdings fehlt

es an einer Differenzierung zwischen Regionen, Marktsegmenten und einer Unterscheidung zwischen Bestands- und Neuvertragsmieten. Diese Lücke wird mittels unterschiedlicher Quellen zwar teilweise geschlossen, allerdings auf Kosten von Genauigkeit und Repräsentativität. Angebotsmieten aus Onlineportalen beispielsweise sind nur unter bestimmten Einschränkungen und für begrenzte Zwecke für die Analyse tauglich, da sie nur einen Teil des Marktes abbilden und nicht die tatsächlichen Vertragsabschlüsse wiedergeben. Sie bilden also das Mietniveau nicht adäquat ab – Rückschlüsse auf die generelle Mietdynamik können gleichwohl gezogen werden (Kholodilin et al. 2017).

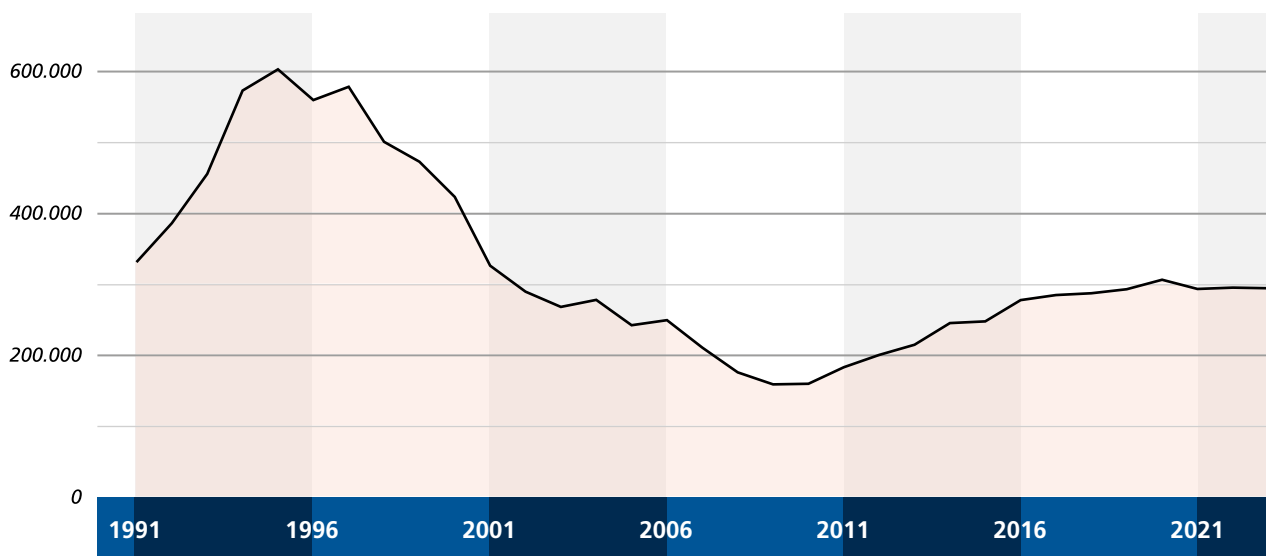
Schon länger werden deshalb Mietenregister bzw. Mietenkataster als neu zu schaffende Datengrundlage und Vollerhebung der Mieten in Deutschland gefordert (vgl. z. B. Oberst 2023). Mietenregister würden die Transparenz auf dem Mietwohnungsmarkt erhöhen, wenn systematisch die Mieten in verschiedenen Regionen und Marktsegmenten erhoben würden. Dies würde die Datenbasis für Vergleichszwecke deutlich stärken, wäre allerdings auch mit einem erheblichen Datenerhebungsaufwand verbunden.

Dieser Aufwand kann sich dennoch lohnen, da Mietenregister eine wesentliche Grundlage für die wohnungspolitische Steuerung und Regulierung des Wohnungsmarktes darstellen. Sie ermöglichen es, die Mietpreisentwicklung zu analysieren, qualifizierte Mietspiegel zu erstellen und gegebenenfalls regulierende Maßnahmen zu ergreifen. Auch für die Stadt- und Regionalplanung sind diese Daten von großem Wert. Sie liefern wichtige Informationen für die Planung von Wohnbauprojekten, die Entwicklung von Förderprogrammen und deren Ausgestaltung. Schließlich sind Mietenregister eine wertvolle Quelle für wissenschaftliche Untersuchungen und Analysen. Sie ermöglichen detaillierte Studien zur Mietpreisentwicklung.

Zahl fertiggestellter Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden, Neubau und Bestand

Abb. 2

Baufertigstellungen



Quelle: Statistisches Bundesamt.

wicklung, zur Struktur des Wohnungsmarktes und zu den Auswirkungen wohnungspolitischer Maßnahmen. Diese Erkenntnisse können wiederum als Grundlage für die Weiterentwicklung und Verbesserung der Wohnungs- und Sozialpolitik dienen.

Insgesamt spricht deshalb vieles für eine flächendeckende Einführung von Mietenregistern und die systematische Erfassung von Immobilientransaktionen. Letztere sind in den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse grundsätzlich vorhanden, allerdings in keiner systematischen Weise für Analysen erreichbar. Gerade wenn es um verteilungspolitische Fragestellungen geht, sind Immobilienvermögen jedoch ein zentraler Schlüssel (Bach et al. 2021).

VERGLEICHBARKEIT HERSTELLEN

Die Datengrundlage ist eine notwendige Voraussetzung für mehr Transparenz auf Wohnungsmärkten. Allerdings sind einzelne Datenpunkte miteinander nicht vergleichbar – zu heterogen sind die Eigenschaften von Immobilien hinsichtlich Qualität und Lage. Die ortsübliche Vergleichsmiete soll diese Vergleichbarkeit herstellen und entsprechend Auskunft über die ortsübliche Miete qualitativ vergleichbarer Wohnungen geben. Damit ist sie zentrale Grundlage für die meisten wohnungsmarktpolitischen Eingriffe. Allerdings erfolgt in vielen Fällen, auch wegen der eher eingeschränkten Datenlage, allenfalls nur eine grobe Abschätzung des Mietniveaus (Thomschke 2022).

Die Mietspiegelreform (vgl. Horst 2022) im Jahr 2022 erfolgte mit dem Ziel, die Mietspiegel zu stärken. So wurde die gesetzliche Pflicht zur Erstellung von Mietspiegeln für Städte und Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohner:innen eingeführt. Sie soll sicherstellen, dass in größeren Städten regel-

mäßig aktuelle und verlässliche Mietspiegel zur Verfügung stehen.

Dabei wird zwischen einfachen und qualifizierten Mietspiegeln unterschieden: Einfache Mietspiegel basieren auf allgemeinen Erfahrungswerten und weniger komplexen statistischen Methoden. Qualifizierte Mietspiegel hingegen müssen nach anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen erstellt und alle zwei Jahre angepasst bzw. alle vier Jahre vollständig neu erstellt werden. Sie bieten damit eine höhere Datenqualität und werden deshalb auch in rechtlichen Auseinandersetzungen bevorzugt herangezogen. Die Erstellung eines qualifizierten Mietspiegels ist für Kommunen bis 100.000 Einwohner:innen allerdings freiwillig – entsprechend wenig verbreitet ist diese Informationsgrundlage. Aktuell gelten einfache Mietspiegel in 855 Städten und Gemeinden Deutschlands, in 359 sind qualifizierte Mietspiegel erstellt. Fast die Hälfte der einfachen Mietspiegel wurde dabei vor dem Jahr 2020 erstellt (vgl. BBSR 2024). Es spricht mit Blick auf die Bedeutung der Mietspiegel in der Wohnungsmarktregulierung, die Rechtssicherheit und die Qualität des Instruments vieles für eine weitreichendere Erstellung insbesondere qualifizierter Mietspiegel, zumindest in größeren Gemeinden.

AKZEPTANZ DER DATENGRUNDLAGE IM AUGE BEHALTEN

Mit der Mietspiegelreform im Jahr 2022 wurde zudem eine Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete beschlossen. Statt Neuvertragsmieten und Mietanpassungen der vergangenen vier Jahre zu berücksichtigen, gilt nun ein Betrachtungszeitraum von sechs Jahren. Vielfach wird eine weitere Ausdehnung des Betrachtungszeitraums gefordert. Die Vor- und Nachteile müssen

hier allerdings abgewogen werden. Mietspiegel sollen die Preisentwicklung auf den Wohnungsmärkten abbilden, Dauer-schuldverhältnisse befrieden und einen Ausgleich zwischen den Interessen von Vermieter:innen und Mieter:innen herstellen. Sie sollen die Entwicklung des Marktes in kalkulierbaren Bahnen nachzeichnen und Wucher vermeiden. Die Intention ist, Vermieter:innen in einem begrenzten Spielraum Ertragssteigerungen zu ermöglichen und damit in bestehenden Mietverträgen der Marktentwicklung in begrenztem Maß zu folgen.

Die ortsübliche Vergleichsmiete soll daher per Konstruktion eine marktnahe Miete sein – das heißt, die Dynamik bei neuen Mieten und Mietänderungen abbilden. Die Dynamik und aktuelle Knappheit auf dem Wohnungsmarkt kommen bei Transaktionen zum Ausdruck. Deshalb wurden bislang Mietanpassungen in bestehenden Mietverhältnissen und neu abgeschlossene Mietverträge der vergangenen vier Jahre in der Berechnung berücksichtigt. Der Vierjahreszeitraum und die Berücksichtigung von Mietänderungen in bestehenden Verträgen führt dazu, dass die ortsübliche Vergleichsmiete in der Regel deutlich unterhalb der am aktuellen Rand geschlossenen neuen Mietverhältnisse liegt.

Die ortsübliche Vergleichsmiete war lange Zeit Grundlage allein für die Regulierung bestehender Mietverhältnisse (Kappungsgrenze). Ihre Berechnung und die Mietspiegel wurden für diesen Zweck konzipiert. Mit Einführung der Mietpreisbremse wurde sie auch für die Regulierung bis dahin frei verhandelbarer Neuvertragsmieten zur Grundlage gemacht. Dies stärkt das Erfordernis der Marktnähe der ortsüblichen Vergleichsmiete weiter.

Eine Ausdehnung auf längere Zeiträume und auch die Berücksichtigung unveränderter Mieten in bestehenden Verträgen, aber auch preisgebundener Mieten würde dazu führen, dass dieser Abstand in Wachstumsphasen weiter zunimmt und die Marktnähe der Vergleichsmiete zunehmend verloren geht. Dies gilt insbesondere für preisgebundene Mieten, die per Definition vom Marktgeschehen weitgehend entkoppelt sind.

Derartige Erweiterungen hätten umverteilende Wirkung und könnten sozialen Zielen folgen. Die Kehrseite ist ein erodierender Konsens über statistische Grundlage der Marktregulierung (Sebastian 2016). Wird vor allem die Marktnähe aufgegeben, dürfte dies zunehmende Diskussionen über die Angemessenheit regulierender Eingriffe nach sich ziehen. Im Ergebnis werden so Knappheitssignale des Marktes ausgesetzt und Investitionsanreize genommen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass eine Verlängerung des Berechnungszeitraums in Phasen sinkender Mieten auch ein Absinken der Vergleichsmiete verlangsamen kann – ein historisch betrachtet allerdings eher seltener Fall.

FAIRNESS IN MIETVERHÄLTNISSEN BEWAHREN

KAPPUNGSGRENZEN EINHEITLICH GESTALTEN

Die Kappungsgrenze ist das zentrale Regulierungsinstrument für den Großteil der Mietverhältnisse in Deutschland. Im Durchschnitt leben Haushalte in Deutschland mehr als zehn

Jahre in einer Wohnung. Deshalb hat das Instrument entsprechend hohen Stellenwert, damit diese Mietverhältnisse stabil bleiben und Machtgefälle zwischen Vertragsparteien nicht ausgenutzt werden können. Im Gegenzug für einen weitreichenden Kündigungsschutz räumt die Kappungsgrenze Wohnungseigentümer:innen die Möglichkeit ein, Mieten in begrenztem Umfang zu erhöhen.

Dabei ist nicht explizit bestimmt, welche Mietsteigerungen als angemessen anzusehen sind. Als Referenz für die Steigerungen können daher unterschiedliche Bezüge gewählt werden: Damit Vermieter:innen mit einer real konstanten Rendite für ihre Investition kalkulieren können, ist mindestens die allgemeine Teuerung auszugleichen. Für den Erhalt und Unterhalt sind die meist höheren Preissteigerungen von Handwerkerleistungen zugrunde zu legen. Tatsächlich ist allerdings die Marktentwicklung von Wohnungsmieten als Referenzgröße für mögliche Mietsteigerungen etabliert. Hier ist gerade in Zeiten dynamischer Mietsteigerungen ein Interessenausgleich zwischen den Vertragsparteien notwendig. Diesen regelt die Kappungsgrenze: Die Regulierung bestimmt, welche Steigerungen von Bestandsmieten innerhalb eines bestimmten Zeitraums maximal möglich sind. Dabei darf die ortsübliche Vergleichsmiete nicht übertroffen werden.

Mit anziehender Marktdynamik im vergangenen Jahrzehnt wurde bereits eine niedrigere Kappungsgrenze in angespannten Wohnungsmärkten beschlossen. Dort durften Mieten innerhalb von drei Jahren um maximal 15 Prozent erhöht werden und die ortsübliche Vergleichsmiete nicht überschreiten. Dies entspricht einer jährlichen Mietsteigerung von etwa 4,75 Prozent, was deutlich über der üblichen allgemeinen Preis- und Gehaltsentwicklung liegt. Die nun beschlossene Absenkung auf elf Prozent bedeutet, dass die Mieten um jährlich rund 3,5 Prozent im Durchschnitt angehoben werden können. Auch 3,5 Prozent liegen immer noch oberhalb der durchschnittlichen Entwicklung der Lebenshaltungskosten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die Bau- und Handwerkerleistungen in den vergangenen Jahren deutlich in ihren Preisen erhöht haben und auch die Neuvertragsmieten in vielen Ballungsräumen ebenfalls deutlich schneller gestiegen sind. Ein weiteres Absenken der Kappungsgrenze entfernt daher die Bestandsmietenentwicklung immer weiter von der tatsächlichen Marktentwicklung – in der Interessenabwägung kann dies zu größeren Konflikten führen.

Hingegen scheint eine deutschlandweite Ausweitung der Elfprozentregel durchaus geboten. Denn eine Unterscheidung der Regionen bei der Höhe der Kappungsgrenze lässt sich mit Blick auf die allgemeine Preisentwicklung bzw. die Entwicklung der Baukosten sachlich nicht begründen. Auch scheint geboten, die Kappungsgrenze auf Indexmietverträge oder Staffelmietverträge auszuweiten. Dort steigen die Mieten gerade in dem jetzigen inflationären Umfeld erheblich und zusätzlich zu den hohen Wohnnebenkosten. Dies kann Haushalte massiv überfordern. Ein pragmatischer Ansatz ist die Einführung einer Obergrenze für die jährliche Mietsteigerung. Ein weiterer Ansatz ist die Umstellung auf einen Mietindex, basierend auf dem Teilindex für Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten im Rahmen des Verbraucherpreisindex (VPI), der seit 2020 für die Fortschreibung des Wohngeldes verwendet wird (§ 43 Wohngeldgesetz). Die Indexberech-

nung erfolgt seit 2019 auf Grundlage einer verbesserten Zufallsstichprobe mit 20.000 Haushalten und wird vom Statistischen Bundesamt monatlich veröffentlicht. Diese Umstellung würde zwar die ursprünglich beabsichtigte Realwertsicherung für Vermietende beeinträchtigen, jedoch eine langfristig wertbeständige Einnahmequelle schaffen und Mietende vor extremen Belastungen bei hoher Inflation schützen (Deschermeier/Henger 2023).

NEUVERTRAGSMIETEN DAUERHAFT REGULIEREN

Seit dem Jahr 2015 gilt in angespannten Wohnungsmärkten Deutschlands die Mietpreisbremse. Die Evaluierung der Mietpreisbremse durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) brachte im Jahr 2018 gemischte Ergebnisse hinsichtlich ihrer Wirksamkeit hervor. Einerseits wurde festgestellt, dass die Mietpreisbremse in den betroffenen Gebieten einen dämpfenden Effekt auf den Anstieg der Neuvertragsmieten hatte. In Regionen mit einer hohen Nachfrage und steigenden Mieten zeigte die Regelung Wirkung, indem sie den Anstieg der Mietpreise verlangsamen konnte. Dies deutet darauf hin, dass die Mietpreisbremse in bestimmten Segmenten des Wohnungsmarktes erfolgreich zur Stabilisierung der Mietpreise beigetragen hat.

Andererseits offenbarte die Evaluierung auch Schwächen und Lücken in der Umsetzung und Effektivität der Mietpreisbremse. Eine der größten Herausforderungen war die unzureichende Durchsetzung der Regelung. Viele Mietende waren sich ihrer Rechte nicht bewusst oder scheuten den Aufwand, ihre Ansprüche rechtlich durchzusetzen. Zudem wurden in einigen Fällen die zulässigen Mietobergrenzen durch verschiedene Ausnahmebestimmungen umgangen, was die Wirksamkeit der Maßnahme beeinträchtigte. Dies zeigt, dass trotz der positiven Effekte auf die Mietpreisentwicklung, die praktische Umsetzung ebenso wie die Durchsetzung der Mietpreisbremse verbesserungswürdig sind.

Abschließend kam die Evaluierung zu dem Ergebnis, dass die Mietpreisbremse zwar einen Beitrag zur Mietpreisregulierung leistet, aber allein nicht ausreicht, um die Herausforderungen des Wohnungsmarktes umfassend zu bewältigen. Ergänzende Maßnahmen, wie der verstärkte Neubau von Wohnungen und eine gezielte Förderung des sozialen Wohnungsbaus, wurden als notwendig erachtet, um langfristig für mehr Wohnraum und bezahlbare Mieten zu sorgen. Die Studie empfiehlt daher, die Mietpreisbremse als Teil eines umfassenderen Maßnahmenpakets zu betrachten, das verschiedene Ansätze zur Stabilisierung und Entspannung des Wohnungsmarktes kombiniert (Mense/Michelsen 2018). An dieser Gesamtschätzung hat sich auch bis heute nichts Grundlegendes geändert.

Insgesamt ist die Mietpreisbremse eine anreizkompatible Regulierung von Mietmärkten. Anders als vielfach vorgetragen stärkt sie sogar den Anreiz, in dringend benötigte Neubauten zu investieren. Dies zeigen theoretische Überlegungen, aber auch empirische Ergebnisse. Ökonom:innen raten regelmäßig von der Einführung von Mietregulierungen ab – beispielsweise auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirt-

schaft 2018).¹ Allerdings greift die Argumentation häufig zu kurz. Die meisten Kritiker:innen haben eine pauschale Mietregulierung für alle Wohnungen im Kopf. Die Mietpreisbremse nimmt jedoch Neubauten explizit und unbefristet von der Regulierung aus. Auch umfassende Modernisierungen erlauben eine freie Setzung der Mieten seitens der Vermieter:innen. Dies hat zur Folge, dass der Markt zweigeteilt ist: in ein kleines unreguliertes Neubausegment und ein reguliertes Altbausegment. In einem solchen Fall wirkt die Mietregulierung anders als zuvor beschrieben (Kholodilin et al. 2018).

Der ökonomischen Theorie nach wird die Nachfrage nach den regulierungsbedingt „günstigen“ Mieten im Bestandssegment künstlich angefacht. Mehr Menschen wollen innerhalb der Städte Wohnraum finden, als dies ohne Mietpreisbremse der Fall gewesen wäre. Die zusätzliche Nachfrage treibt die Mieten im Neubausegment noch weiter an, die Rentabilität der Investitionen dort steigt und dürfte weitere Bauherr:innen auf den Markt locken. Strittig ist, was mit dem Bestand regulierter Wohnungen passiert – hier wird befürchtet, dass weniger in deren Instandhaltung und damit deren Qualität investiert wird. Langfristig müssten sogar Gebäude abgerissen werden. Diese so aus dem regulierten Markt gedrängten Wohnungen würden der Theorie zufolge aber wieder durch unregulierte Neubauten ersetzt. Kurzum: Es ist aus theoretischer Sicht unwahrscheinlich, dass die Investitionstätigkeit reduziert wird – wahrscheinlicher ist, dass gerade wegen der Mietpreisbremse mehr Wohnraum neu gebaut wird und so das Angebot langfristig sogar über die Menge eines unregulierten Marktes hinaus steigt. Dies zeigen auch empirische Untersuchungen (Mense et al. 2019). All das funktioniert nur, wenn Investor:innen auf die Verlässlichkeit der Regulierung setzen (Michelsen 2017). Nachträgliche, grundlegende Veränderungen sind deshalb zu vermeiden.

Ein statischer Mietendeckel würde diese Eigenschaften nicht erfüllen. Das pauschale Einfrieren aller Neumieten hätte aller Voraussicht nach erhebliche negative Konsequenzen für die Investitionstätigkeit und den dringend benötigten Wohnraum. Deshalb erscheint es klüger, die Mietpreisbremse an entscheidenden Stellen weiterzuentwickeln.

Erstens ist eine deutschlandweite und unbefristete Regelung eine sinnvolle Reformoption. Die Mietpreisbremse greift ohnehin nur in Märkten, die eine bestimmte Mietpreisdynamik überschreiten. Rechnerisch lässt sich zeigen, dass es für die faktische Wirkung der Mietpreisbremse darauf ankommt, wie stark die Mieten vergleichbarer Objekte in den vergangenen Jahren gestiegen sind. Gab es in den vier Jahren vor Einführung der Regulierung ein jährliches Mietwachstum von weniger als 3,9 Prozent, hat dies zur Folge, dass weder ein Sinken der Neuvertragsmieten noch eine Verlangsamung des Trends des Mietwachstums zu erwarten ist. Dies liegt daran, dass die Mietpreisbremse Mieten bis maximal zehn Prozent oberhalb des örtlichen Vergleichsniveaus erlaubt. Bei jährlichen Preissteigerungen von bis zu 3,9 Prozent ist dies nicht bindend und die Preisbremse damit de facto wirkungslos, da die Marktmiete in diesem Fall rechnerisch nicht um mehr als zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen kann. Die Mietpreisbremse würde sich also automatisch nur dort und dann „einschalten“, wenn die Dynamik entsprechend anzieht. Im Umkehrschluss würde sie dann faktisch

keine Wirkung mehr entfalten, wenn der Markt sich beruhigt hat. Diese Art der Regulierung ist aus ganz offenkundigen Gründen einem Mietendeckel überlegen.

Allerdings muss ihre Durchsetzbarkeit gestärkt werden. Dies beginnt mit der Datenbasis für die ortsübliche Vergleichsmiete. Neben der Rückzahlungspflicht für Vermieter:innen im Falle zu hoher Mieten bedürfte es zudem auch einer Sanktion, die über die Rückzahlung hinausreicht. Des Weiteren kann die Höhe des Aufschlags auf die ortsübliche Vergleichsmiete diskutiert werden: Ein Absenken des Aufschlags von beispielsweise zehn auf fünf Prozent hätte zur Folge, dass die Mietpreisbremse eine weitreichendere Wirkung entfaltet. Abzuwägen ist allerdings auch hier der Interessenausgleich zwischen den Vertragsparteien – insbesondere im Zusammenspiel mit Regulierungen in den Bestandsmieten – und die Akzeptanz des Instruments.

Zu beachten ist dabei das Zusammenspiel mit den Mietspiegeln. Denn ein geänderter Berechnungszeitraum der Mietpiegel hat faktisch eine ähnliche Wirkung wie die Absenkung der maximal zulässigen Miethöhe im Rahmen der Mietpreisbremse. Wird an zu vielen Stellschrauben gleichzeitig gedreht, besteht das Risiko, dass Vermietungen insgesamt so unattraktiv werden, dass Wohnungen in größerem Umfang abgestoßen bzw. in Eigentumswohnungen umgewandelt werden.

Zuletzt ist auf den weiterhin schwachen Schutz vor Mietwucher hinzuweisen: Dies betrifft die Formulierung des § 5 Absatz 2 des Wirtschaftsstrafgesetzes, nachdem es eine Ordnungswidrigkeit darstellt, wenn man die ortsübliche Vergleichsmiete um mehr als 20 Prozent überschreitet. Dieser Paragraph ist faktisch irrelevant in der Rechtsprechung (Wegner 2024).

EIGENBEDARFSKÜNDIGUNGEN PRÜFEN

Eigenbedarfskündigungen werden anekdotischen Berichten zufolge immer häufiger genutzt, um lange Mietverhältnisse zu lösen. Offenbar kommt es dabei zum Missbrauch dieses Instruments. Empirische Belege für einen sprunghaften Anstieg fehlen allerdings – Indizien für eine vermehrte Anwendung gibt es gleichwohl. So wurden im Jahr 2023 7,6 Prozent aller durch die Versicherung des Mieterbunds begleiteten Prozesse zur Klärung des Eigenbedarfs geführt. Im Jahr 2016 lag dieser Wert noch bei 5,2 Prozent (Deutscher Mieterbund 2018). Unabhängig von der Häufigkeit wird das Vertrauen in den Mieterschutz mit zunehmender Berichterstattung untergraben mit der Folge rechtlicher Unsicherheiten. Tatsächlich haben Mieter:innen offenbar häufiger Schwierigkeiten, den tatsächlichen Eigenbedarf des Vermieters oder der Vermieterin zu überprüfen und rechtlich anzufechten.

Deshalb können klarere Nachweispflichten für Vermieter:innen sinnvoll sein, um den Eigenbedarf detailliert und glaubhaft darzulegen. Dies könnte durch Vorlage von Dokumenten oder eidesstattlichen Erklärungen geschehen, die den tatsächlichen Bedarf belegen. Auch könnte die wiederholte Prüfung des Eigenbedarfs die Hürden für eine missbräuchliche Nutzung des Instruments erhöhen: Zum Beispiel könnten Vermieter:innen verpflichtet werden, innerhalb eines bestimmten Zeitraums nach der Kündigung nachzuweisen, dass der Eigenbedarf weiterhin besteht und die Wohnung tatsächlich für den angegebenen Zweck genutzt wird. Den Miss-

brauch mit Bußgeldern, Schadensersatzansprüchen oder der Verpflichtung zur Wiedereinräumung des Mietverhältnisses stärker zu sanktionieren könnte zudem abschreckende Wirkung entfalten.

ENERGETISCHE SANIERUNGEN SOZIAL GERECHT ERMÖGLICHEN

Die Frage nach einer fairen Teilung der Kosten energetischer Sanierungen ist nach wie vor offen. Die Herausforderung besteht darin, dass die Investitionen in die Energieeffizienz langfristig zwar lohnend sind, die Höhe der Modernisierungsumlage allerdings häufig über den kurzfristig eingesparten Heizkosten liegt. Dieses Dilemma zu überwinden ist zentral für das Gelingen der Energiewende.

Um die Investitionstätigkeit zu steigern, gibt es bereits jetzt zahlreiche Förderinstrumente, Kampagnen und in erheblichem Umfang öffentliche Fördermittel. Gleichwohl wird die notwendige jährliche Sanierungsrate von rund zwei Prozent derzeit nicht erreicht. Ein möglicher Grund könnte darin liegen, dass die Anlagehorizonte von Immobilieneigentümer:innen häufig nicht mit den Projektlaufzeiten von Energieeffizienzinvestitionen übereinstimmen. Auch mag die Zurückhaltung an einer inadäquaten Risikobewertung von Investor:innen liegen. Alternative Finanzierungsansätze, die vor allem auf das Prinzip der Kopplung von Erträgen der Investitionen an die tatsächlichen Einsparungen von Energiekosten setzen, sowie die vermehrte Einbindung von Beteiligungskapital könnten einen Beitrag zur Steigerung der Investitionstätigkeit leisten. Mit zusätzlichem öffentlichem Kapital könnten beispielsweise Stadtwerke den Geschäftszweig des Energiespar-Contracting so skalieren, dass Risiken gestreut, damit minimiert und als Investitionsprojekte gerechnet werden könnten. Unter „Contracting“ werden Modelle verstanden, in deren Rahmen Investitionen in die Energieeffizienz von Gebäuden von Investor:innen getätigt werden, die nicht Eigentümer:innen der Immobilien sind. Die Investition wird über die Energieeinsparungen finanziert: Die Differenz aus alten und neuen Energiekosten des Gebäudes ist für einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren an den oder die Investor:in abzuführen.

Ein Ansatz ist, sich auf sogenannte „pay as you save“-Ansätze zu konzentrieren. Diese Programme, die in kleinem Rahmen in den USA und ab 2013 im Vereinigten Königreich umgesetzt wurden, koppeln die Rückzahlungen von Darlehen an die Einsparungen bei Energiekosten. Diese Rückzahlungen erscheinen als Aufschläge auf der Energieabrechnung des Gebäudes und entsprechen den erwarteten Einsparungen. Wenn das Gebäude ungenutzt ist, werden die Zahlungen gestundet, und das Ausfallrisiko trägt der oder die Darlehensgeber:in. Bei einem Verkauf des Gebäudes geht die Zahlungsverpflichtung auf die neuen Eigentümer:innen oder Mieter:innen über. Dies reduziert das Risiko gegenüber ungesicherten Darlehen und fördert Investitionen in Energieeffizienz (Michelsen et al. 2015).

Eine andere Alternative sind pragmatische Kostenteilungen zwischen Mieter:innen, Staat und Vermieter:innen. Ein Vorschlag besteht beispielsweise in der Drittelung der Kosten zwischen den genannten Akteur:innen. Dieser Vorschlag zur Neugestaltung der Förderung energetischer Gebäudesanierungen zielt darauf ab, die Modernisierungsumlage auf einem

warmmietneutralen Niveau zu stabilisieren. Aktuell beträgt die Modernisierungsumlage acht bzw. zehn Prozent für Sanierungen mit erneuerbaren Energien, was häufig zu spürbaren Mietsteigerungen führt. Die vorgeschlagene Absenkung auf drei Prozent soll sicherstellen, dass die Einsparungen bei den Heizkosten weitgehend den Kosten der Umlage entsprechen, was die finanzielle Belastung der Mieter:innen abfedern soll.

Ein wesentliches Element des Vorschlags ist es, Fördermittel Vermieter:innen zugutekommen zu lassen, um Sanierungsanreize zu stärken. Bislang gilt, dass durch Fördermittel gedeckte Sanierungskosten nicht auf die Miete umgelegt werden können. Die Fördermittel werden so an Mieterhaushalte „weitergereicht“. Durch die vorgeschlagene Änderung würde sich dieser Anreiz umkehren: Die Vermieter:innen entscheiden sich für die Sanierung und tragen die Verantwortung für die komplexen Berechnungen der Modernisierungsumlage. Fehler in diesen Berechnungen würden sich weniger stark auf die Mieter:innen auswirken als bisher. Zudem wird als Ausgleich die Modernisierungsumlage abgesenkt.

Für die Umsetzung dieses Vorschlags ist ein langfristig gesichertes Fortbestehen der Förderung energetischer Sanierungen entscheidend. Das Instrument kann gezielt und sozialverträglich die Energiewende vorantreiben. Die vorgeschlagene Maßnahme trägt nicht nur zur Erreichung nationaler Klimaziele bei, sondern unterstützt auch die europäischen Vorgaben zur Gebäudesanierung. Die Kombination aus niedrigerer Modernisierungsumlage und höheren Fördermitteln könnte ein entscheidender Schritt sein, um den Gebäudebestand langfristig energieeffizienter zu gestalten (Mellwig 2024).

FAZIT

Regulierende Maßnahmen auf dem Mietwohnungsmarkt sind notwendig. Ganz grundsätzlich ist der Mietwohnungsmarkt durch asymmetrische Machtverhältnisse geprägt, die einen regulierenden Ausgleich von Interessen notwendig machen. Forderungen nach weitreichenden Deregulierungen hätten erhebliche soziale und ökonomische Folgen.

Die Regulierung des Mietwohnungsmarktes spielt weiter eine zentrale Rolle in der Bewältigung der Wohnungsmarktkrise. Insbesondere in Städten mit starkem Bevölkerungswachstum und knappem Angebot ist eine gezielte Regulierung notwendig, um sozialen Ausgleich zu schaffen und den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten zu gewährleisten. Die Regulierung ist dabei allerdings keine Lösung des Wohnungsmarktproblems. Vielmehr lindert sie die Probleme, die aufgrund eines zu geringen Wohnungsangebots bestehen. Für eine nachhaltige Lösung muss das Angebot an Wohnungen gesteigert und die Qualität, insbesondere im Bereich der Energieeffizienz, verbessert werden.

Regulierung darf daher nicht isoliert mit Verteilungsfragen im Mietmarkt motiviert werden. Vielmehr ist ein ausgewogener Instrumentenmix entscheidend, der sowohl zyklische Schwankungen eindämmt, aber auch Anreize für den Wohnungsbau schafft. Dies gilt für Mietpreisbegrenzungen und Bauvorschriften, aber auch Förderprogramme für den sozialen Wohnungsbau, Anreize für Investor:innen und eine effiziente Flächenpolitik.

Die Wohnungspolitik zählt zu einem der komplexesten Politikfelder: Neben regulatorischen Maßnahmen und Heterogenität im Land spielt dabei vor allem die unterschiedliche Zuständigkeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen eine Rolle. Die unterschiedlichen Perspektiven auch auf den föderalen Ebenen zusammenzuführen ist eine Herausforderung für sich. Dies hat sich beispielsweise in der Diskussion um den Mietendeckel in Berlin gezeigt, wobei dem Land Berlin die gesetzgeberische Kompetenz abgesprochen wurde, wird aber auch regelmäßig im sozialen Wohnungsbau deutlich, wo Bundesmittel in manchen Ländern nicht verwendet werden und gleichzeitig in anderen Ländern fehlen.

ENDNOTEN

1 Im jüngsten Jahresgutachten widmet sich der Rat in einem eigenen Kapitel der Wohnungsmarktfrage. Darin wird ausgewogener über die Notwendigkeit regulierender Eingriffe diskutiert. Insgesamt ist aber auch hier eine eher skeptische Haltung zu konstatieren (vgl. SVR Wirtschaft 2024).

LITERATUR

Bach, S.; Braun, R.; Eichfelder, S.; Grabka, M. M.; Kholodilin, K.; Michelsen, C. 2021: Vermögensbildung in Deutschland: Immobilien Schwelle und Schlüssel zugleich, in: DIW Wochenbericht 88 (27), S. 459–461.

BBSR 2024: Mietspiegel in Deutschland, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/mieten-preise/Mietspiegel/Mietspiegel.html> (21.8.2024).

Deschermeier, P.; Henger, R. 2023: Ja, es besteht Reformbedarf!, in: Wirtschaftsdienst 103 (1), S. 6.

Deschermeier, P.; Seipelt, B.; Voigtländer, M. 2017: Evaluation der Mietpreisbremse, in: IW Policy Paper 5 (2017).

Deutscher Mieterbund 2018: Deutscher Mieterbund legt Beratungs- und Prozess-Statistik 2017 vor, http://www.mieterverein-suhl.de/downloads/beratungsstatistik_2017.pdf (16.11.2024).

Dustmann, C.; Fitzenberger, B.; Zimmermann, M. 2022: Housing Expenditure and Income Inequality, in: The Economic Journal 132 (645), S. 1.709–1.736.

Gornig, M.; Pagenhardt, L. 2024: Bauvolumen dürfte erstmals seit der Finanzkrise nominal sinken: Lage im Wohnungsbau spitzt sich zu, in: DIW Wochenbericht 91(1/2), S. 3–14.

Guerrieri, V.; Hartley, D.; Hurst, E. 2013: Endogenous Gentrification and Housing Price Dynamics, in: Journal of Public Economics, 100, S. 45–60.

Henger, R.; Michelsen, C.; Kühl, C.; Wandzik, C.; Tockner, L. 2019: Wohnen in der Stadt: Wege zur Lösung eines Knappheitsproblems, in: Wirtschaftsdienst 99 (9), S. 603–624.

Horst, H. R. 2022: Mietspiegel-Reform, in: Monatsschrift für deutsches Recht 76 (14), S. 863–870.

Kholodilin, K. A.; Mense, A.; Michelsen, C. 2017: The Market Value of Energy Efficiency in Buildings and the Mode of Tenure, in: Urban Studies 54 (14), S. 3.218–3.238.

Kholodilin, K.; Mense, A.; Michelsen, C. 2018: Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems, in: DIW Wochenbericht 85 (7), S. 107–117.

Kohn, M. 2013: What Is Wrong with Gentrification?, in: Urban Research & Practice 6 (3), S. 297–310.

Mellwig, P. 2024: Klimaschutz in Mietwohnungen: Modernisierungskosten fair verteilen, ifeu, Gutachten im Auftrag des Mieterbunds und des BUND.

Mense, A.; Michelsen, C. 2018: Evaluierung der Mietpreisbremse: Endbericht, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) durch DIW (Berlin).

Mense, A.; Michelsen, C.; Kholodilin, K. A. 2019: The Effects of Second-Generation Rent Control on Land Values, in: AEA Papers and Proceedings 109, S. 385–388.

Michelsen, C. 2017: Die Mietpreisbremse ist keine Investitionsbremse, in: DIW Wochenbericht 84 (26), S. 548.

Michelsen, C. 2021: Mietendeckel: Regulierung bleibt sinnvoll, in: Wirtschaftsdienst 101 (5), S. 324.

Michelsen, C.; Neuhoff, K.; Schopp, A. 2015: Beteiligungskapital als Option für mehr Investitionen in die Gebäudeenergieeffizienz?, in: DIW Wochenbericht 82 (19), S. 463–470.

Murphy, D. 2024: Housing Cycles and Gentrification, in: Journal of Monetary Economics 144.

Oberst, C. 2023: Knappheit lässt sich nicht verbieten: Die Ausweitungen der Mietpreisbindung werden die Probleme am Wohnungsmarkt nicht beheben, in: IW-Report 13 (2023).

Riphahn, R. T. 2020: Wissenschaft braucht Daten, in: Wirtschaftsdienst 100 (5), S. 306–307.

Schauer, M. 2021: Karlsruhe kippt den Berliner Mietendeckel, in: Kritische Justiz 54 (4), S. 455–460.

Sebastian, S. 2016: Reform von Mietspiegel und ortsüblicher Vergleichsmiete, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 65 (3), S. 240–252.

SVR Wirtschaft 2018: Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/19.

SVR Wirtschaft 2024: Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren, Jahresgutachten 2024/25.

Thomschke, L. 2022: Einfache Mietspiegel qualifizieren: Alternative Daten zur Ermittlung ortsüblicher Vergleichsmieten, in: Stadtforschung und Statistik: Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtetastiker 35 (1), S. 97–107.

Wegner, K. 2024: Reformperspektiven für das Verbot der Mietpreisüberhöhung nach § 5 Wirtschaftsstrafgesetzbuch, Gutachten im Auftrag des Mieterbundes.

ÜBER DEN AUTOR

Dr. Claus Michelsen ist Chefvolkswirt beim Verband forschender Arzneimittelhersteller (vfa). Zuvor war er Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik beim Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).

IMPRESSUM

November 2024

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205

www.fes.de/apb

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich: Lisa Pfann, Referentin für Stadtentwicklung, Bau, Wohnen und Mobilität, Abteilung Analyse, Planung und Beratung.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Bildnachweis: picture alliance / dpa | Matthias Balk

978-3-98628-628-6