

Wohnungsmarkt: Die Soziale Marktwirtschaft kennt Besseres als den Mietenstopp

Nr. 272, 9. Dezember 2019

Autor: Martin Müller, Telefon 069 7431-3944, martin.mueller@kfw.de

Die Diskussion über Deutschlands Wohnungsmärkte weckt bisweilen die Befürchtung, dass die Mieten in Deutschland für Mittel- und Geringverdiener bald nicht mehr bezahlbar sein werden. Die Daten der amtlichen Statistik vermitteln dagegen ein anderes Bild. Bundesweit blieben die Mieterhöhungen in den letzten Jahren hinter der allgemeinen Inflationsrate und den Einkommenserhöhungen zurück. Die relativen Mietkosten, das heißt die Mietzahlungen in Relation zu den Einkommen, sind daher im Durchschnitt gesunken. Das gilt auch für städtische Regionen mit hoher Siedlungsdichte. Damit in Einklang hat der Anteil von Haushalten abgenommen, die ihre Wohnkosten als gravierende Belastung ansehen. Das trifft auch für Haushalte mit geringen Einkommen zu.

Die aggregierte Betrachtung verdeckt allerdings, dass die Wohnungsmärkte in Deutschland in mehrfacher Hinsicht gespalten sind. Der Abstand zwischen den Mieten in wachsenden Ballungsräumen und strukturschwachen Regionen hat sich erheblich vergrößert. Auch innerhalb der teuren Städte sind die Mieten weit auseinander gedriftet, und das nicht nur bei unterschiedlichen Wohnlagen. Wer in boomenden Metropolen seit Jahren nicht umgezogen ist, konnte sich in der Regel über stabile Mieten oder moderate Mietsteigerungen freuen. Wer dagegen neu hinzuzieht oder umzieht, hat in der Regel eine weitaus höhere Miete zu zahlen. Das wird in diesem Diskussionsbeitrag anhand einer Analyse für die Fallbeispiele Berlin und Frankfurt am Main verdeutlicht, wo die Angebotsmieten in den letzten Jahren stark gestiegen sind.

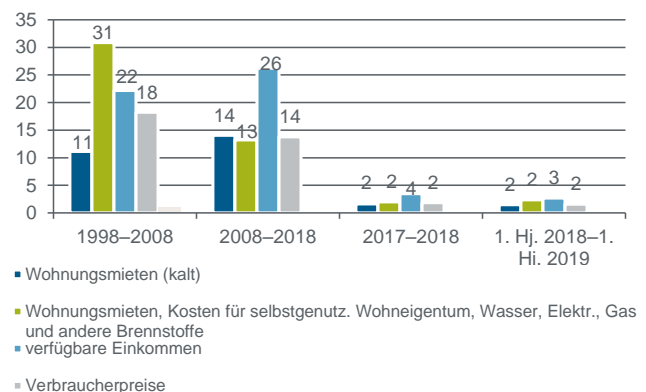
Es gibt verschiedene Möglichkeiten, etwas gegen hohe Mietsteigerungen bei Neuverträgen in Ballungsräumen zu tun. Manche sind hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Verbesserung der Wohnraumversorgung empfehlenswert, andere sollten gegen negative Nebenwirkungen abgewogen werden. Zu den empfehlenswerten Maßnahmen zählen die Mobilisierung von Bauland, kommunale Bodenbevorratung, Aufstockung von Gebäuden, Wohnbeihilfen für Bedürftige sowie soziale Wohnraumförderung. Dies wird in Frankfurt und Berlin wie auch andernorts bereits praktiziert und trägt dazu bei, dass das Wohnungsangebot ausgeweitet wird und Wohnraum auch für Geringverdiener bezahlbar bleibt. Zu den Maßnahmen mit negativen Nebenwirkungen zählen Enteignungen sowie Mieterhöhungsbeschränkungen, die Mieterträge stark reduzieren. Dies schreckt Investoren ab und verhindert Investitionen.

In den meisten Kommunen Deutschlands steigen Mieten und Wohnkosten moderat

Vom ersten Halbjahr 2018 bis zum ersten Halbjahr 2019 stiegen die Wohnungsmieten in Deutschland durchschnittlich um 1,5 %. Dieser Anstieg lag geringfügig unter dem der Verbraucherpreise (Grafik 1). In der längeren Betrachtung für die Jahre 2008 bis 2018, fielen die jährlichen Mieterhöhungen noch etwas moderater aus. Die gesamten Wohnkosten für Mieter und Wohneigentümer inklusive Nebenkosten nahmen etwa mit der gleichen Rate wie die Mieten zu.¹

Grafik 1: Die Wohnungsmieten sind in den letzten Jahren langsamer als die Einkommen gestiegen

Steigerung im jeweiligen Zeitraum in Prozent.



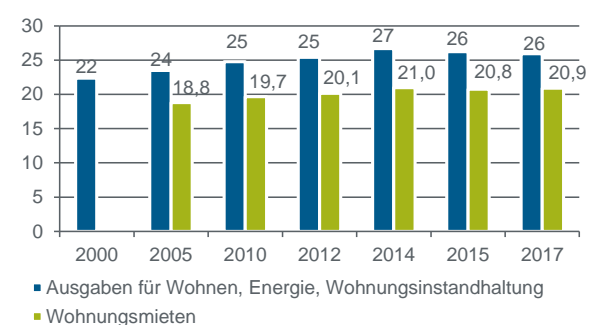
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die relativen Wohnkosten sind gesunken, auch für Städte und auch für Geringverdiener

Der Anteil vom Einkommen, den Wohneigentümer und Mieter für Wohnen ausgeben, sank von 2014 bis 2017 von 26,7 auf 25,9 % (Grafik 2).

Grafik 2: Relative Wohnkosten sind seit 2014 gesunken

Anteil am ausgabenfähigen Einkommen in Prozent.

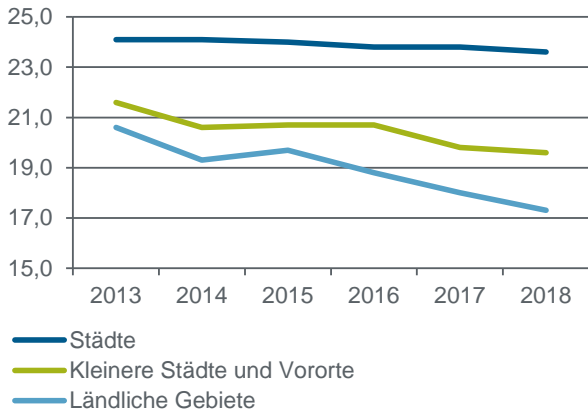


Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die relativen Wohnkosten verringerten sich von 2014 bis 2018 im Durchschnitt auch in dicht besiedelten städtischen Regionen, wenn auch nur geringfügig (Grafik 3).

Grafik 3: Auch in den Städten sind die relativen Wohnkosten insgesamt gesunken

Anteil der Wohnkosten (abzüglich Wohnbeihilfen) am verfügbaren Einkommen (abzüglich Wohnbeihilfen) nach Verstärkerungsgrad in Prozent (Median)

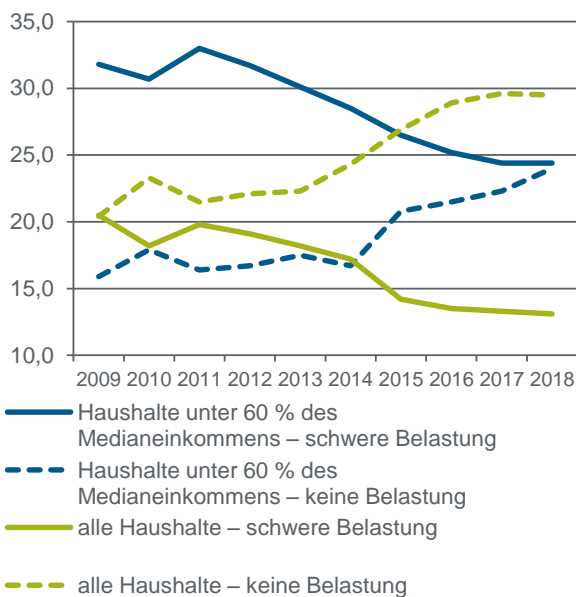


Quelle: Eurostat.

Die empfundene Wohnkostenbelastung hat ebenfalls abgenommen, und das auch für Geringverdiener. 2018 gaben im EU-SILC-Panel 24 % aller Geringverdiener-Haushalte mit weniger als 60 % des Medianeinkommens an, ihre Wohnkosten seien eine schwere Belastung (Grafik 4).² Nahezu ebenso viele dieser Haushalte sahen keine Belastung in ihren Wohnkosten.

Grafik 4: Die empfundene Wohnkostenbelastung ist auch für Geringverdiener gesunken

Anteil der Haushalte, die ihre Wohnkosten als schwere oder als keine Belastung ansehen in Prozent.



Quelle: Eurostat.

Die geringen Mietsteigerungen und die sinkende Wohnkostenbelastung, die das Statistische Bundesamt und Eurostat ausweisen, scheinen in Widerspruch zu anderen Erhebun-

gen zu stehen, die weit höhere Mietsteigerungen für die wachsenden Ballungsregionen feststellen. Im Folgenden wird für die Mietwohnungsmärkte in Berlin und Frankfurt am Main untersucht, inwieweit sich hier ein anderes Bild ergibt.

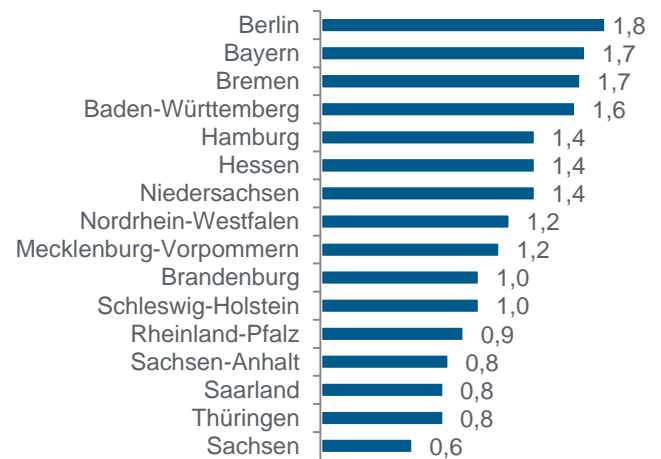
Der Berliner Wohnungsmarkt

Moderate Mietsteigerungen bei Altverträgen, hohe bei Neuvermietung

Zieht man die amtliche Preisstatistik für die Bundesländer zu Rate, so ist für Berlin keine außergewöhnliche Mietentwicklung festzustellen. Zwar wurden die Mieten dort von allen Bundesländern von 2015 bis 2018 am stärksten erhöht. Jedoch fällt die durchschnittliche jährliche Steigerungsrate mit 1,8 % nicht aufsehenerregend hoch aus. In Bayern und Baden-Württemberg war sie kaum geringer (Grafik 5). Wie ist dies vor dem Hintergrund der Meldungen über hohe Mietsteigerungen in Berlin zu erklären?

Grafik 5: Der Anstieg des allgemeinen Mietniveaus in Berlin ist nicht außergewöhnlich hoch

Durchschnittliche jährliche Steigerungsrate der Nettokaltmieten von 2015 bis 2018 in Prozent gemäß Verbraucherpreisindex.



Quelle: Destatis.

Die Antwort liegt darin, dass der Mietwohnungsmarkt in Berlin wie in anderen wachsenden und teuren Städten gespalten ist. Er teilt sich auf in jene Haushalte, deren Mietverhältnis sich seit Jahren nicht verändert hat und jene, die einen neuen Mietvertrag abschließen. Gemäß Mietspiegel liegt die Vergleichsmiete (nettokalt) für Berlin 2019 bei 6,72 EUR.³ Die Vergleichsmiete gibt die durchschnittliche Miete für Mietverträge an, die in den letzten 4 Jahren abgeschlossen oder geändert wurden. Die mediane Angebotsmiete für neu vermietete Wohnungen fiel 2018 mit 10,32 EUR weit höher aus.

Die hohen Mietsteigerungen betreffen vorwiegend Angebotsmieten für neu vermietete Wohnungen. Diese bilden jedoch nur den geringeren Teil des Wohnungsmarktes ab.

Nach Schätzungen des Deutschen Mieterbundes werden bundesweit jährlich 2 bis 3 Mio. Mietverträge neu geschlossen, das entspricht lediglich 5 bis 7 % des Wohnungsbestandes.⁴ Werden z. B. jedes Jahr die Mieten für 5 % des Wohnungsbestandes um 10 % erhöht, hat man in 20 Jahren ein 10 % höheres Mietniveau. Für den gesamten Wohnungsmarkt resultiert daraus für den Gesamtzeitraum aber nur eine

jährliche Mieterhöhung von 0,5 %. Die Fokussierung auf die Angebotsmieten stellt die Mietentwicklung der letzten Jahre weit dramatischer dar, als sie für den gesamten Wohnungsmarkt war.

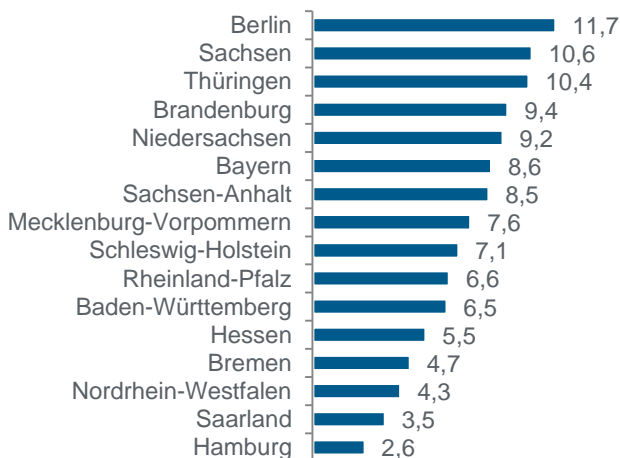
Hohe Mietsteigerungen sind vor allem eine Folge von Zuwanderung und wirtschaftlichem Aufholen

Eine Ursache für die hohen Mietsteigerungen liegt in der gestiegenen Wohnungsknappheit durch Bevölkerungswachstum. Von 2008 bis 2017 nahm die Berliner Bevölkerung um rund 180.000 auf 3,61 Mio. zu. Die Zahl der Wohnungen stieg lediglich um 40.000 auf 1,93 Mio. Von Mitte 2017 bis Mitte 2019 stieg die Bevölkerung um weitere 40.000 Personen an.⁵

Das Bevölkerungswachstum ging einher mit einer erheblichen Zunahme an Arbeitsplätzen. In den letzten 5 Jahren wuchs das Bruttoinlandsprodukt Berlins je Einwohner stärker als das aller anderen Bundesländer (Grafik 6). Dahinter folgten Sachsen, Thüringen und Brandenburg, die wirtschaftlich ebenfalls weiter aufholen. Der Boom hat zu einer erheblichen Abnahme der Arbeitslosenquote geführt. Sie fiel von 2005 bis 2018 nahezu ohne Unterbrechung von 19 auf 8,1 %. Zudem ging der Boom mit deutlichen Einkommenssteigerungen einher. Von 2010 bis 2017 stiegen die durchschnittlichen Nettoeinkommen der privaten Haushalte in Berlin um 28,6 % (Grafik 7). **Eine Konsequenz daraus ist, dass zunehmend Haushalte mit höheren Einkommen hochwertigere Wohnungen zu höheren Mieten nachfragen.**

Grafik 6: Berlin wuchs in den letzten 5 Jahren von allen Bundesländern am stärksten

Wachstum des realen BIP je Einwohner von 2013 bis 2018 in Prozent.



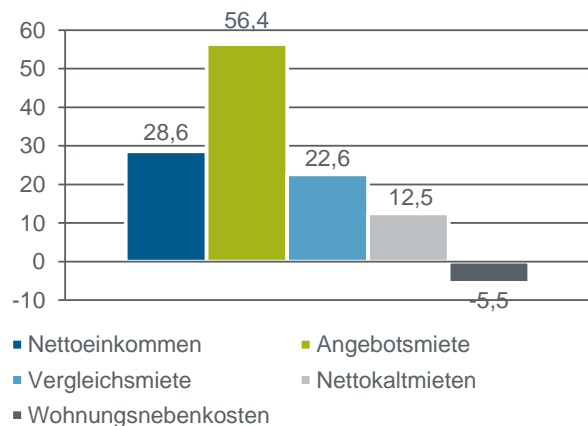
Quelle: VGR der Länder.

Die Wohnungsmieten stiegen im Schnitt weit weniger stark als die Einkommen. **Daraus kann geschlossen werden, dass die durchschnittlichen relativen Mietkosten abgenommen haben. Das gilt allerdings nicht für Haushalte, die sich eine neue Wohnung suchen müssen.** Die Angebotsmieten bei Neuvermietung haben sich mehr als doppelt so stark wie die Einkommen erhöht. Nach den Erhebungen des Mikrozensus lagen die Mietkosten in Relation zu den Haushaltsnettoeinkommen in Berlin im Jahr 2018 mit 28,2 %

etwas über dem Bundesdurchschnitt von 27,2 %. Die höchsten relativen Mietkosten unter den Bundesländern wiesen Bremen und Hamburg mit rund 30 % auf. Die niedrigsten (rd. 22 %) waren den Bewohnern Thüringens und Sachsens vergönnt.

Grafik 7: Nur die Angebotsmieten steigen (weitaus) stärker als die Einkommen in Berlin

Veränderung in Berlin von 2010 bis 2017 in Prozent.

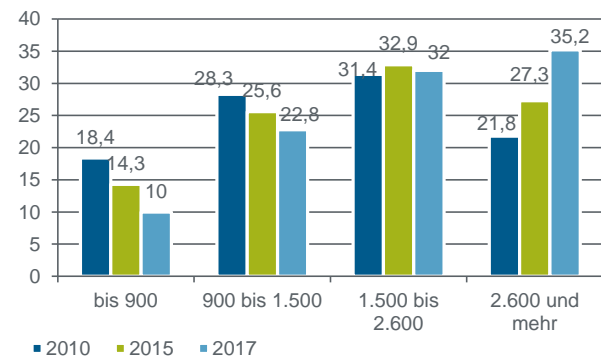


Quelle: IBB Wohnungsmarktberichte, Destatis, eigene Berechnungen.

Der Anteil von Geringverdienern mit einem Einkommen bis 1.500 Euro an den Berliner Haushalten hat stark abgenommen (Grafik 8). Dafür stieg der Anteil von Haushalten mit einem Einkommen ab 2.600 EUR erheblich an. Den Zahlen kann nicht entnommen werden, inwieweit dahinter eine Verdrängung von Niedrigverdienern steht. Es ist jedoch anzunehmen, dass der abnehmende Anteil von Haushalten in den unteren Einkommensklassen in beträchtlichem Umfang auf die dynamische Aufwärtsentwicklung bei den Einkommen zurückzuführen ist. Sei es, weil Zuwanderer höhere Einkommen beziehen, sei es, weil die Einkommen der Alteingesessenen gestiegen sind.

Grafik 8: Schrumpfender Anteil von Geringverdienern in Berlin – Einkommenswachstum oder Verdrängung?

Einkommensklassen in Euro, Anteil der Haushalte an den Klassen in Prozent.



Quelle: IBB, Wohnungsmarktbericht 2018.

Die Dynamik bei den Mieten hat in Berlin spürbar abgenommen

Die Mietsteigerungen haben nach dem Berliner Wohnungsmarktbericht sowohl bei den Angebotsmieten als auch bei den Vergleichsmieten zuletzt nachgelassen. Von 2017 auf

2018 erhöhten sich die Angebotsmieten aber immer noch um 5,4 %. Die durchschnittliche Vergleichsmiete nahm von 2017 bis 2019 mit 2,5 % pro Jahr deutlich weniger stark zu. **Gegenüber dem vorangegangenen Zweijahreszeitraum hat sich der Anstieg der Vergleichsmieten damit halbiert.**

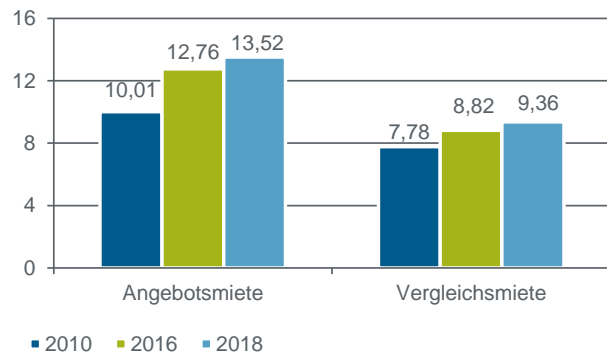
Der Frankfurter Wohnungsmarkt

Geringere Mietsteigerungen als in Berlin, aber weit höheres Mietniveau

Da es für Frankfurt keine amtliche Preisstatistik gibt, sind keine Daten zu den Mietsteigerungen für den gesamten Wohnungsmarkt verfügbar. Die durchschnittliche Vergleichsmiete lag im Jahr 2018 bei 9,36 EUR (Grafik 9). **Von 2014 bis 2018 stieg die Vergleichsmiete in Frankfurt pro Jahr um 2 %. Damit fielen die Mieterhöhungen deutlich niedriger aus als in Berlin. Gemessen an den Vergleichsmieten liegt das Mietniveau in Frankfurt aber immer noch um rund 40 % über dem in Berlin.** Die Angebotsmieten in Frankfurt waren im ersten Halbjahr 2018 mit 13,52 EUR ebenfalls erheblich höher als in der Bundeshauptstadt. Die unterschiedlichen Mietniveaus sind die Folge historischer Verläufe, abweichender Immobilienpreise und immer noch unterschiedlicher Einkommensniveaus. Die verfügbaren Haushaltseinkommen je Einwohner in Frankfurt sind nach den regionalen Daten der VGR rund 10 % höher als in Berlin. Auch gemessen an den Einkommen sind die Mieten in Berlin somit im Vergleich zu Frankfurt immer noch erheblich niedriger.

Grafik 9: Die Angebotsmieten sind auch in Frankfurt wesentlich höher als die Vergleichsmieten

Durchschnittsmieten in Euro



Quellen: Wohnungsmarktberichte der Stadt Frankfurt, BBSR.

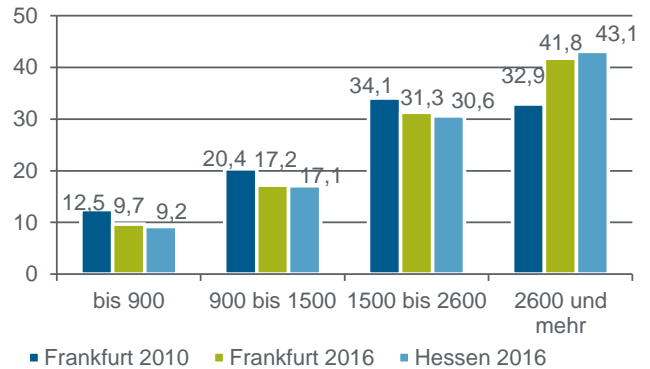
Auch in Frankfurt erhöhten Zuwanderung und steigende Einkommen die Mieten

Von 2010 bis 2016 stieg die Zahl der Einwohner um 10 % auf rund 762.000⁶. Die Zahl der Frankfurter Wohnungen stieg im gleichen Zeitraum nur um 4 % auf 378.000. Der Anteil der Haushalte in der unteren und der mittleren Einkommensgruppe hat in Frankfurt ebenfalls abgenommen, allerdings nicht so stark wie in Berlin. Dies ist ein weiterer Beleg dafür, dass Berlin wirtschaftlich aufholt und eine Erklärung für die höhere Mietdynamik dort. Im Vergleich zu Hessen sind die unteren Einkommensklassen in Frankfurt ein wenig stärker besetzt (Grafik 10). Eine Verdrängung von Niedrigverdienern aus dem Stadtgebiet in großer Zahl lässt sich damit nicht nachweisen. Ein Grund dafür dürfte wiederum darin liegen,

dass der Großteil der Mieter Altverträge mit weit gehend stabilen Mieten hat, die weit niedriger als die Angebotsmieten sind.

Grafik 10: Einkommensklassen in Frankfurt ähnlich verteilt wie in Hessen

Einkommensklassen in Euro, Anteil der Haushalte an den Klassen in Prozent.



Quelle: Wohnungsmarktbericht Frankfurt 2017.

Daten sprechen für sinkende relative Mietkosten auch in Frankfurt

Die durchschnittlichen relativen Mietkosten (einschließlich kalter Nebenkosten) lagen für Frankfurt 2014 bei 28,6 % der verfügbaren Einkommen. Mangels aktueller Erhebung kann kaum beurteilt werden, wie sich die relativen Mietkosten seitdem entwickelt haben. Anhaltspunkte gibt es jedoch: Die verfügbaren Einkommen je Einwohner stiegen von 2012 bis 2016 um 11,7 %, die Vergleichsmieten um 9,2 %. Dies spricht für sinkende relative Mietkosten in dem betrachteten Zeitraum. Da auch der Heizölpreis in diesen Jahren stark gesunken ist, dürften die gesamten Wohnkosten der Mieter in Relation zu den Einkommen im Durchschnitt ebenfalls gesunken sein. Dies gilt jedoch auch hier nicht für alle Haushalte, vor allem nicht für solche, die eine Wohnung neu gemietet haben.

Fazit zum Frankfurter und Berliner Wohnungsmarkt

Berlin und Frankfurt müssen für mehr Einwohner mit mehr Kaufkraft mehr Wohnungen schaffen. Insbesondere in Berlin sind die steigenden Mieten auch eine Folge des wirtschaftlichen Aufholprozesses. Die Fertigstellungen neuer Wohnungen ist weit hinter der wachsenden Nachfrage zurückgeblieben. Die daraus resultierende Knappheit hat zu starken Mietanstiegen geführt. Diese treffen vorwiegend solche Mieter, die sich eine neue Wohnung suchen oder einen neuen Mietvertrag abschließen müssen. In Berlin stiegen die Vergleichsmieten in den letzten zwei Jahren jedoch erheblich langsamer. Dies deutet darauf hin, dass eine Entspannung des Wohnungsmarktes bereits eingesetzt hat. Der Vergleich der Einkommensstruktur zwischen Frankfurt und Hessen zeigt, dass trotz der hohen Frankfurter Mieten der Anteil der Geringverdiener im Stadtgebiet nicht niedriger ist als im gesamten Bundesland. Hierzu dürften finanzielle Wohnbeihilfen und die soziale Wohnraumförderung wesentlich beitragen.

Was können Wohnungs- und Sozialpolitik tun, um Mietsteigerungen sozialverträglich zu halten?

Bau zusätzlicher Wohnungen

Die steigende Mietbelastung in Ballungsräumen wurde durch Wohnungsknappheit ausgelöst. Die ursachengerechte Gegenmaßnahme ist daher der Bau zusätzlicher Wohnungen. Zu den Instrumenten, mit denen dies ermöglicht und gefördert werden kann, gehören die Ausweisung und Nutzung von Bauland, das Schließen von Baulücken, die Reduktion von Leerstand, die Schaffung von Wohnraum im Bestand, die Errichtung von Gebäuden mit mehr Stockwerken und die Beschleunigung von Baugenehmigungen und Baufertigstellungen. Auch Kostensenkungen können helfen.

Maßnahmen gegen steigende Bodenpreise

Eine bedeutende Ursache für die hohen Steigerungsraten bei den Angebotsmieten sind die starken Anstiege bei den Boden- und Immobilienpreisen. Ein Vermieter, der Wohnimmobilien zu deutlich höheren Preisen erwirbt, muss auch deutlich höhere Mieten nehmen, soll die Investition nicht erheblich an Rentabilität verlieren oder Verluste einbringen. Auf längere Sicht ermöglicht ausreichende Bodenbevorratung den Kommunen, als bedeutender Akteur am Markt bei zunehmender Baulandknappheit, den Anstieg der Bodenpreise einzudämmen. Ein wirksames Instrument kann dabei die Vergabe von Erbbaurechten sein. Auch ein kommunales Vorkaufsrecht bietet Kommunen Einflussmöglichkeiten. Die Umsetzung der Empfehlungen der Baulandkommission sollte helfen das Angebot zu verbessern und die Anstiege bei Bodenpreisen und Angebotsmieten zu dämpfen.

Entlastung von Großstädten mit Wohnungsmangel

Die Einbeziehung von Umlandkommunen in die Wohnraumversorgung bringt den Großstädten Entlastung. Dass dies bereits passiert, belegen die wachsenden Pendlerströme. In Berlin und Frankfurt ist die Zahl der Pendler von Mitte 2014 bis Mitte 2018 weit gehend proportional zur Zahl der Beschäftigten gestiegen. Ende Juni 2018 waren 22 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Berlin Einpendler, in Frankfurt 64 %.

Eine weitere Entlastung der Großstädte (auch vom Verkehrsaufkommen) kann erreicht werden, wenn Arbeitsplätze im Umland geschaffen und der ÖPNV ausgebaut und verbessert wird. Eine Verlagerung von Behörden und ein Ausbau der digitalen Vernetzung können dazu beitragen. Für planvolle Kooperationen müssten nicht nur smarte und resiliente Städte, sondern auch smarte und resiliente Regionen angestrebt werden. Dafür bedarf es einer integrierten Stadt- und Regionalplanung. Damit Kommunen auch bei der Entwicklung der Wohnungsmärkte ein Interesse haben, miteinander zu kooperieren, müssen die nötigen Anreize dort geschaffen werden, wo sie nicht bereits gegeben sind.

Wohnbeihilfen für Bedürftige

Das Wohngeld und die Übernahme von angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung für Empfänger von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter sind bewährte, kurzfristig wirksame, treffsichere sozialpolitische In-

strumente. Deutschlandweit werden ca. 3,8 Mio. Haushalte (9 % aller Haushalte) über die Subjektförderung bei der Finanzierung ihrer Wohnkosten unterstützt.⁷ Wohngeld hat dabei eine relativ geringere Bedeutung. 2016 erhielten in Frankfurt 1,1 % der Haushalte Wohngeld, 2017 in Berlin 1,2 %.

Soziale Wohnraumförderung

Deutschlandweit gibt es ca. 1,3 Mio. preisgebundene Sozialwohnungen. In Berlin waren im Jahr 2018 rund 12 % der Wohnungen belegungsgebundene Sozialwohnungen, in Frankfurt im Jahr 2017 ca. 8 %. Sie leisten somit einen bedeutsamen Beitrag zur Wohnraumversorgung für Geringverdiener. Allerdings ist die soziale Treffsicherheit durch Fehlbelegungen erheblich eingeschränkt. Schätzungen zufolge ist in Deutschland nur jede zweite Sozialwohnung mit einem anspruchsberechtigten Haushalt belegt. Es dürfte auch deshalb sinnvoll sein zu prüfen, ob Kommunen durch den Ankauf von Belegungsrechten im Bestand die soziale Treffsicherheit erhöhen können. Da die Mieten in Bestandswohnungen in der Regel günstiger sind als in Neubauten, könnte dies eine kostengünstige Ergänzung oder Alternative zum sozialen Wohnungsneubau sein.

Mietpreisbremsen und Mietpreisdeckel

Aufgrund der kontrovers geführten Debatte um die Mietpreisbremsen und den Berliner Mietpreisdeckel soll auf diese Instrumente hier näher eingegangen werden. In der Marktwirtschaft richten sich Preise grundsätzlich nach der Zahlungsbereitschaft und der Kaufkraft der Konsumenten, den Produktionskosten, der Verfügbarkeit von Ressourcen und der Wettbewerbslage. Dies sorgt in einer Welt der Knappheiten in der Regel dafür, dass Konsumentenbedürfnisse bestmöglich befriedigt werden. Die staatliche Lenkung von Marktpreisen ist die Ausnahme, weil die Erfahrungen gezeigt haben, dass sie regelmäßig zu einer weniger effektiven Nutzung knapper Ressourcen und einem geringeren Wohlstand führt.

Der Wohnungsmarkt gehört traditionell zu den Ausnahmen mit Preisregulierung. Ein Grund dafür liegt darin, dass freie Mietpreisbildung bei Knappheit zu unerwünschten sozialen Ergebnissen führt. Denn bei Knappheit gibt es eine Rivalität der Nutzung, und es kann passieren, dass nicht jeder vor Ort eine Wohnung bekommt. Bei freier Preisbildung und ohne soziale Auflagen wird in der Regel der Haushalt mit der höheren Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft zum Zuge kommen.

Ein weiterer Grund liegt darin, dass Vermieter bei Wohnungsmangel nahezu eine Monopolstellung innehaben. Konkurrenz unter den lokalen Vermietern besteht dann nur insoweit, als sie über die Wohnqualität um die zahlungsfähigsten Wunschmieter konkurrieren. Die Mieten richten sich meist nach der maximalen Zahlungsbereitschaft der Nachfrager, sofern der Staat nicht regulierend eingreift. Lasse er Vermietern freie Hand, würden ohne Wohnbeihilfen Geringverdiener im Extremfall nur noch dann eine Wohnung bekommen, wenn sie sich zu Wohngemeinschaften zusammenschließen. Ansonsten würden sie ins Umland verdrängt. Und Durch-

schnittsverdiener müssten eine Mietbelastung am Rande ihrer Zahlungsbereitschaft in Kauf nehmen.

Passt der Staat auf Mangelmärkten die Wohnbeihilfen unbegrenzt an die höheren Mieten an, finanziert er damit die Mieterhöhungen zu Gunsten von Vermietern und Immobilieneigentümern auf Kosten der Steuerzahler. Eine Begrenzung von Mieterhöhungen durch Mietpreisbremsen kann dies eindämmen. **Sollen sie die Wohnungsknappheit nicht verstärken und zu keiner Verschlechterung des Wohnungsbestandes führen, müssen sie allerdings so ausgestaltet werden, dass genug Anreize für Investitionen bleiben.**

Der für Berlin geplante Mietendeckel ist eine verschärfte Form der Mietpreisbremse, die nur noch eng begrenzte Mieterhöhungsspielräume zulässt. Eine weitere Verschärfung besteht im nachträglichen Zwang zu Mietsenkungen. Greift der Staat derart in den Wohnungsmarkt ein, ist mittel- bis langfristig mit gravierenden negativen Nebenwirkungen zu rechnen:

- **Investitionsanreize im Neubau werden reduziert, private Investoren womöglich ganz abgehalten:** Von hohen Mietsteigerungen profitieren Vermieter insbesondere dann, wenn sie schon vorher Eigentümer ihrer Immobilie waren. Haben sie die Immobilie dagegen erst zu den stark gestiegen Immobilienpreisen gekauft, werden sie die Miete erhöhen, um eine angemessene Rendite zu erzielen. Greift nach Erwerb der Mietendeckel, wird die gewünschte Rendite nicht erwirtschaftet. Historische Erfahrungen mit Mietpreisdeckeln, zum Beispiel in Berlin oder Portugal, lassen erwarten, dass dies Investoren im Mietwohnungsbau abschreckt. Vermieter weichen wenn möglich auf Märkte mit Mieten ohne Deckel oder alternative Vermögensanlagen aus.
- **Je weniger attraktiv Mietobjekte für Investoren werden, umso mehr werden sie in Wohneigentum umgewandelt.** Eine Studie des DIW zeigt, dass sich dadurch die sehr viel höheren Wohneigentumsquoten in Ländern wie Portugal, Spanien oder Großbritannien erklären lassen.⁸ Das Angebot an Mietwohnungen verringerte sich dort langfristig stark. Für Mieter wird es unter diesen Marktbedingungen noch schwieriger, eine Wohnung zu bekommen. Dies trifft vor allem sozial schwächere Mieter, die sich kein Wohneigentum leisten können. Für Wohnungen am freien Markt, die vom Mietendeckel ausgenommen sind, kommt es durch die verstärkte Knappheit zu noch höheren Mietsteigerungen. Ein Mietendeckel kann also sozial bedenkliche Folgen haben.
- **Investition für Instandhaltung und Modernisierung können reduziert werden:** Was passiert, wenn aus Mieterhöhungen keine Instandsetzung und Modernisierung mehr finanziert wird bzw. werden kann, belegen diverse Beispiele. Ein für das vereinte Deutschland besonders teures war die schlechte Bausubstanz in der ehemaligen DDR. Nach der Wende hatte die KfW rund 40 Mrd. EUR

an bundesverbilligten Krediten vergeben, damit Vermieter und Wohneigentümer in den ostdeutschen Bundesländern den maroden Wohnungsbestand sanieren und modernisieren konnten, nicht zuletzt um Energie zu sparen und CO₂-Emissionen zu senken.

In Westberlin gab es bis Ende der achtziger Jahre einen Mietendeckel für den Altbaubestand. Zu den Folgen gehörten eine schadhafte Bausubstanz und gravierende Ausstattungsdefizite wie Kohleöfen und Außen-WCs. Es gab einen erheblichen Mangel an Wohnungen mit modernem Wohnkomfort für Mieter mit mittlerem und höherem Einkommen. Welche Auswirkungen die Mietpreisbindung in Westberlin in der Nachkriegszeit auf Bausubstanz und Wohnkomfort hatte, machen historische Zeitungsartikel anschaulich.⁹ Vor allem die Langzeitfolgen erzeugen gravierende Probleme.

Anschauungsbeispiele im Ausland bieten Lissabon und Porto, wo die Mieten für weite Teile des Mietwohnungsbestandes Jahrzehnte lang eingefroren waren. Modernisierung und Instandhaltung unterblieben dort vielfach. Die negativen Auswirkungen auf die Bausubstanz sind noch heute deutlich sichtbar, vor allem in Porto. Auch hier machen Zeitungsberichte die Probleme anschaulich.¹⁰

- **Wohnungsmangel ist ein Standortnachteil:** Ein Mangel an akzeptablen Wohnungen für Erwerbstätige mit mittleren und hohen Einkommen kann sich zum Standortnachteil auswachsen, der die wirtschaftliche Entwicklung einer Stadt hemmt. Das verschlechtert auch die Einkommens- und Arbeitsplatzchancen von Geringverdienern.
- Die Bindung der zulässigen Mieterhöhung an das Einkommen der Mieter birgt das Risiko sozialer Diskriminierung und Benachteiligung. Sie hilft zwar zunächst den Mietern, die eine Wohnung haben. Sie dürfte es jedoch Wohnungssuchenden mit unterdurchschnittlichen Einkommen erschweren eine neue Wohnung zu finden. Darf der Mieter eine Absenkung verlangen, wenn die Miete 30 % seines Einkommens überschreitet, würde wohl kaum ein Vermieter mehr an Wohnungssuchende vermieten, bei denen diese Möglichkeit besteht. Auch Haushalte mit erhöhtem Arbeitsplatzrisiko dürften es dann schwer haben, noch eine Wohnung zu bekommen.
- **Nach Aufhebung einer stark restriktiven Mietpreisbindung sind hohe Mietanstiege zu erwarten.** Dagegen bilden sich Widerstände, die eine Abschaffung politisch erschweren. Je länger die Preisbindung jedoch andauert, umso größer werden ihre negativen Wirkungen auf die Investitionen sowie Qualität und Quantität des Angebots an Mietwohnungen sein.

Als **Fazit zum Berliner Mietendeckel** kann man somit festhalten, dass er zwar kurzfristig vielen Mietern finanziell nützen dürfte. Auch ermöglicht er es, die Mietkosten einzudämmen, ohne dass öffentliche Haushalte unmittelbar belastet werden. Historische Erfahrungen lehren jedoch, dass er zu

einem gravierenden Investitionshemmnis mit negativen Folgen für die Wohnqualität und das Wohnungsangebot werden kann. Das würde zukünftige Generationen vor erhebliche Probleme stellen. Zudem wird auch er keinesfalls bewirken, dass sich jeder Mieter an jedem Standort seine Wunschwohnung leisten kann. Im Gegenteil: Wohnungsmangel wird durch Mietendeckel tendenziell noch verstärkt. Und der Mangel betrifft auch Haushalte mit relativ hohen Einkommen, von denen ebenfalls viele Berufspendler sind. Er stellt somit nicht nur eine soziale Herausforderung dar, sondern hat auch das Potenzial, die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung zu beeinträchtigen.

Der Vergleich mit Frankfurt hat gezeigt, dass die Mieten in Berlin für eine dicht besiedelte, wachsende Großstadt nicht außergewöhnlich hoch sind, auch wenn man es am Einkommensniveau misst. Die Erfahrungen mit Frankfurt und vielen anderen Städten zeigen zudem, dass Mieten mit dem herkömmlichen Instrumentarium der Sozialen Marktwirtschaft für Gering- und Mittelverdiener bezahlbar gehalten werden

können. Zu diesen Mitteln zählen für Vermieter akzeptable Einschränkungen von Mieterhöhungen, Wohnbeihilfen für Bedürftige, die soziale Wohnraumförderung und vor allem der Bau zusätzlicher Wohnungen. Die belegten langfristigen negativen Nebenwirkungen eines stark restriktiven Mietpreisdeckels auf Wohnungsangebot und Wohnqualität können damit vermieden werden.

Folgen Sie KfW Research auf
Twitter.

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter, und Sie verpassen keine Publikation.

Zur Anmeldung

¹ In der Verbraucherpreisstatistik werden Preisanstiege durch Qualitätsverbesserungen heraus gerechnet. Die tatsächlichen Mieterhöhungen fallen daher höher aus. Allerdings wird jedes Jahr nur ein kleiner Teil des Wohnungsbestandes in größerem Umfang modernisiert. Der Unterschied dürfte daher nicht gravierend sein.

² Zu Grunde gelegt wird das mediane, bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Nettoeinkommen (Nettoäquivalenzeinkommen) der privaten Haushalte. Für Deutschland lag das Medianeinkommen 2018 bei 23.744 EUR, 60 % davon bei 14.246 EUR.

³ Aufgrund uneinheitlicher Methoden und zum Teil unzureichender Qualitätssicherung wird die Zuverlässigkeit von Mietspiegeln oft kritisiert. Berlin und Frankfurt am Main lassen qualifizierte Mietspiegel erstellen, die wissenschaftlichen Qualitätsstandards genügen müssen. Dennoch lassen sich Stichprobenfehler nicht vermeiden. Dies zeigt ein Vergleich mit dem Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes. Im Mikrozensus wurde für Berlin für 2018 eine durchschnittliche Nettokaltmiete von 7,40 EUR erhoben. Der Berliner Mietspiegel weist für 2019 eine durchschnittliche Nettokaltmiete von 6,72 EUR aus. Da die Neuvertragsmieten nach allen Erhebungen erheblich höher ausfallen als die Mieten für Altverträge, müsste jedoch die Mietspiegelmiete höher sein als die Miete gemäß Mikrozensus. Denn die Mietspiegelmiete bezieht sich nur auf die in den letzten vier Jahren abgeschlossenen Mietverträge. Abgesehen von Stichprobenfehlern kann es einen erheblichen Unterschied machen, ob die Durchschnittsmiete oder die Medianmiete angegeben wird. Zudem gibt es immer eine mehr oder weniger große Streuung um diese Werte. Aus all dem folgt, dass die Angaben zu Durchschnittsmieten bei Analysen als Größenordnungen interpretiert werden sollten, aus denen sich nur mit einiger Unsicherheit Tendenzen ableiten lassen.

⁴ <https://www.mieterbund.de/mietrecht/ueberblick/mietvertrag.html>.

⁵ Gemäß Melderegister.

⁶ Gemäß Melderegister.

⁷ Arentz, O. (2018): Situation und Perspektiven der sozialen Wohnraumförderung in Deutschland, Stellungnahme anlässlich des öffentlichen Fachgesprächs des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestags, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, <https://www.bundestag.de/resource/blob/572358/09803e765cd7ec610a2aa172ba987010/Stellungnahme-SV-Oliver-Arentz-data.pdf>.

⁸ Vgl. Kholodilin, K. und S. Kohl: Die Regulierung des Wohnungsmarkts hat weltweit zum Siegeszug des Eigenheims beigetragen, DIW Wochenbericht 38/2019, S. 702–709.

⁹ „Vernünftige Mietwohnungen sind in Berlin nur schwer zu finden. Durch die totale Mietpreisbindung ist es zu grotesken Verzerrungen auf dem Wohnungsmarkt gekommen. Altbauwohnungen im Viertel um den Kurfürstendamm sind billiger als Sozialbauwohnungen – vorausgesetzt, der Mieter zahlt verlorene „Abstände“, die sich zwischen zweitausend und dreißigtausend Mark bewegen, und ist ansonsten mit einem Haus zufrieden, in dem seit Vorkriegszeiten nichts mehr gemacht wurde und jetzt noch die Kugeleinschläge vom Kampf um Berlin zu besichtigen sind. Fazit: Wer sich im Grunewald kein Grundstück für eine halbe Million Mark kaufen oder einen Mietpreis von 22 Mark pro Quadratmeter auf den Tisch blättern kann, ist arm dran.“ Zitat aus: Die Zeit (21. Oktober 1977): Schluß mit der Berlin-Sülzerei, <https://www.zeit.de/1977/44/schluss-mit-der-berlin-suelzerei/seite-4>.

„Der Altbaubestand dagegen blieb weitgehend unsaniert, bis auf die beliebte und finanziell geförderte „Modernisierung“ der kriegsbeschädigten Altbaufassaden durch das Abschlagen des Stücks. ... Typischer für Berlin war der brikketbetriebene Kachelofen mit seinen den Tagesrhythmus bestimmenden Betriebsnotwendigkeiten. In einer von permanenter Wohnungsknappheit geprägten Stadt zählten Umzüge zur Routine. Zitat aus: Der Tagesspiegel (25.11.2014): Diese Dinge waren typisch für Westberlin, Stadtleben-Forschung, <https://www.tagesspiegel.de/wissen/stadtleben-forschung-patchwork-praegte-die-stadt/11025662-2.html>.

„Wo Heinrich Zille, lange Zeit untergekommen am Schlesischen Tor in Kreuzberg, in beengten Hinterhöfen die Tristesse des „Milljöh“ ausmachte (Man kann mit einer Wohnung einen Menschen genauso töten wie mit einer Axt), gibt es noch heute über 250.000 Haushalte mit Ofenheizung, rund 60.000 davon mit Außentoilette.“ Zitat aus: Der Spiegel (16. März 1987): Mieten, Wahnsinn im Milljöh, <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13522407.html>.

Die sozialen Auswirkungen werden vom Berliner Mieterverein hervorgehoben. Vgl. Berliner Mieterverein (28.03.2008): Das Ende der Mietpreisbindung – eine Bilanz 20 Jahre danach, <https://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm0308/030814.htm> sowie Berliner Mieterverein: (27.03.2019): „Berliner Mietendeckel“, Kommt der Schwarze Kreis zurück?, <https://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm0419/berliner-senat-prueft-mietendeckel-kommt-der-schwarze-kreis-zurueck-041923.htm>.

¹⁰ „Um die Lebenshaltungskosten der Portugiesen zu begrenzen, verfügte der Diktator Salazar 1947 einen Mietpreis-Stopp für die Großstädte Lissabon und Porto. Dieser Mietpreis-Stopp blieb mehr als 40 Jahre lang in Kraft ... Zahlreiche Hauseigentümer ließen ihre Altstadtwohnungen verfallen: Es fehlte ihnen schlichtweg das Geld, um die Gebäude zu renovieren. Viele Vermieter warteten außerdem ab, bis die letzten Mieter starben, um das Haus abzureißen oder in Bürogebäude umwandeln zu lassen. Und wenn doch einmal neuer Wohnraum geschaffen wurde, blieb bestenfalls die Fassade des alten Hauses erhalten, während innen alles eingerissen und saniert wurde. Dies ist tatsächlich auch oft notwendig, da zahlreiche Altbauten wegen undichter Dächer und nie vorgenommener Renovierungsarbeiten in einem katastrophalen Zustand sind – und mitunter sogar die sanitäre Grundausstattung mit Dusche und WC fehlt.“ Zitat aus: Beck, J. (2011): Verfallene Schönheit, Die Zeit, <https://www.zeit.de/reisen/2011-12/lissabon-altstadt-immobilie>.

„Zwar wurde die Mietpreisbindung 1981 – sieben Jahre nach der Nelkenrevolution – abgeschafft, der Preisstopp für die alten Verträge aber blieb noch bis 2012 bestehen. Zu diesem Zeitpunkt waren etwa ein Drittel aller Immobilien auf dem Mietmarkt betroffen. ... Für viele alte Gebäude kam der Schwenk der Politik zu spät. Die Folgen des Salazar-Gesetzes stechen noch heute Besuchern von Lissabon oder Porto unmittelbar ins Auge. Ganze Häuserblöcke etwa im berühmten Bairro Alto der Hauptstadt sind so heruntergekommen, dass man sich nicht anders zu helfen wusste, als alle Fenster und Türen zuzumauern und gegen den Einsturz rundum mit Holzbalken abzusichern.“ Zitat aus: Hamacher, S. (2016): Portugal – Dem Verfall überlassen, Frankfurter Rundschau, <https://www.fr.de/fr-serien/verfall-ueberlassen-11200084.html>.