

Voigtländer, Michael

Research Report

Balance halten in der Mietpreisregulierung: Stellungnahme zum Mietrechtsanpassungsgesetz (Drucksache 19/4672) sowie zu weiteren Anträgen zur Mietpreisregulierung (Drucksachen 19/2976, 19/4829, 19/4885)

IW-Report, No. 43/2018

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Voigtländer, Michael (2018) : Balance halten in der Mietpreisregulierung: Stellungnahme zum Mietrechtsanpassungsgesetz (Drucksache 19/4672) sowie zu weiteren Anträgen zur Mietpreisregulierung (Drucksachen 19/2976, 19/4829, 19/4885), IW-Report, No. 43/2018, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/185048>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



IW-Report 43/18

Balance halten in der Mietpreisregulierung

Stellungnahme zum Mietrechtsanpassungsgesetz (Drucksache 19/4672) sowie zu weiteren Anträgen zur Mietpreisregulierung (Drucksachen 19/2976, 19/4829, 19/4885)

Michael Voigtländer

Köln, 07.11.2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Hintergrund	4
2 Reform der Modernisierungsumlage	5
2.1 Umfang und Entwicklung der Modernisierungen im Wohnungsmarkt	5
2.2 Berechnungen zur Modernisierungsumlage	6
2.3 Schlussfolgerungen	11
3 Weitergehende Mietpreisregulierungen	12
3.1 Verschärfungen der Mietpreisbremse	12
3.2 Mietstopp im Bestand	14
4 Fazit	15
Literatur	16
Tabellenverzeichnis	0
Abbildungsverzeichnis	1

JEL-Klassifikation:

R31 – Wohnungsangebot und –markt

R38 – Regierungspolitik; Ordnungspolitik

G11 – Portfoliowahl; Investitionsentscheidungen

Zusammenfassung

Die Bundesregierung möchte im Rahmen des Mietrechtsanpassungsgesetzes die Modernisierungsumlage von 11 Prozent auf 8 Prozent sowie auf maximal 3 Euro je Quadratmeter senken, um Mieter vor starken Mietpreissteigerungen zu schützen.

Modernisierungen des Wohnungsbestands sind notwendig und wünschenswert, um u. a. die Klimaschutzziele zu erreichen und um den Komfort der Nutzer zu erhöhen. Bundesweit gesehen laufen die Investitionen in den Bestand dem Neubau hinterher, und gerade energetische Sanierungen erreichen noch nicht das nötige Niveau, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Hinzu kommt, dass insbesondere in Mietwohnungen relativ gesehen wenig investiert wird. Daher sollte es weiterhin Anreize geben, in den Wohnungsbestand zu investieren.

Auf Basis von Investitionsrechnungen lässt sich zeigen, dass unter aktuellen Rahmenbedingungen Modernisierungen auch bei einem Umlagesatz von 8 Prozent zwar rentabel sind, insbesondere aber bei kürzeren Nutzungsdauern als den steuerlich unterstellten 50 Jahren und Zinserhöhungen die Vorteilhaftigkeit verloren gehen kann. Ein Kompromiss kann daher darin liegen, die Absenkung der Modernisierungsumlage mit einer ohnehin gebotenen Erhöhung der steuerlichen Abschreibung zu verknüpfen.

Darüber hinaus werden insbesondere Verschärfungen der Mietpreisbremse gefordert. Durch die Streichung von Ausnahmen und insbesondere die Verlängerung von Betrachtungszeiträumen bei Mietspiegeln droht die Mietpreisbremse zu einem Mietstopp zu werden. Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass dies das Mietwohnungsangebot auf Dauer deutlich senken könnte, weil Vermieter an Selbstnutzer verkaufen.

1 Hintergrund

Die Modernisierungsumlage wird schon seit einiger Zeit diskutiert, vor allem aufgrund zahlreicher Berichte über eine Überlastung der Mieter (Fröhndrich/Hennen, 2018; Hoben, 2018). Die Bundesregierung plant daher, die Modernisierungsumlage von bislang 11 Prozent auf 8 Prozent zu senken und außerdem auf maximal 3 Euro je Quadratmeter zu beschränken. Dies wird vor allem mit dem deutlich niedrigeren Zinsniveau begründet. Die Auswirkungen dieser Reform werden im Folgenden diskutiert, wobei auch auf eine ausführlichere Analyse vom Juni dieses Jahres verwiesen wird (Voigtländer, 2018).

Darüber hinaus fordern insbesondere die Fraktion die Linke und die Grünen/Bündnis 90 weitergehende Verschärfungen des Mietrechts. Diese umfassen u. a. einen realen Mietpreistopp im Bestand, eine Verlängerung des Betrachtungszeitraums bei Mietspiegeln auf 10 Jahre und weitere Verschärfungen bei der Mietpreisbremse. Diese Vorschläge werden aufgrund ihrer Vielzahl im Folgenden nur zum Teil diskutiert.

Grundsätzlich ist aber zu bedenken, dass der Mietwohnungsmarkt ein sehr sensibler Markt ist. Nur wenigen Ländern ist es gelungen, die notwendige Balance aus Mieter- und Vermieterinteressen zu wahren. Deutschland genießt diesbezüglich einen Vorbildcharakter (vgl. Westerheide, 2011). Schließlich hat es sich als Erfolgsmodell erwiesen, zum einen die Mieter in bestehenden Mietverträgen umfangreich zu schützen, um überhaupt eine Akzeptanz für das Wohnen zur Miete herzustellen, zum anderen aber auch dem Vermieter Renditen zu ermöglichen, vor allem über die Möglichkeit, mit den Neuvertragsmieten wieder marktgerechte Preise setzen zu können (vgl. Voigtländer, 2009). Mit der Mietpreisbremse ist hier schon in erheblicher Weise eingegriffen worden. Weitere Eingriffe zu Lasten der Vermieter können die Attraktivität des Mietwohnungsmarktes empfindlich beeinträchtigen. Die Erfahrungen in anderen Ländern haben gezeigt, dass Eingriffe dazu führen können, dass Vermieter vermehrt Wohnungen an Selbstnutzer verkaufen, und damit der Markt deutlich kleiner wird (vgl. Turner und Malpezzi, 2003). Gerade in der aktuellen Wohnungsmarktlage mit hohen Preisen und nach wie vor geringen Zinsen ist dies eine attraktive Ausstiegsoption. Alternativ werden Vermieter mit geringeren Instandsetzungsmaßnahmen reagieren, so dass die Qualität der Wohnungen zurückgeht. Beides würde letztlich vor allem den Mietern schaden.

Es gilt daher Maß und somit die Balance im Wohnungsmarkt zu erhalten. Dabei ist auch zu bedenken, dass die Maßnahmen nicht dazu beitragen, die Knappheiten im Wohnungsmarkt zu reduzieren – im Gegenteil, durch vermeintlich geringere Mieten könnten noch mehr Menschen versuchen, ihr Glück in den Großstädten zu finden. Dadurch werden Vermieter eine noch größere Auswahl unter den Interessenten haben und im Zweifelsfall eher bonitätsstarke und ruhige, oftmals kinderlose Mieter bevorzugen. Letztlich wird sich der Markt erst dann entspannen, wenn das Angebot an Wohnraum wieder mit der Nachfrage Schritt hält. Hierzu bedarf es vor allem einer umfangreichen Baulandausweisung und des Mutes, auch neue große Stadtviertel in den Großstädten zu planen und bauen (vgl. Voigtländer, 2017).

2 Reform der Modernisierungsumlage

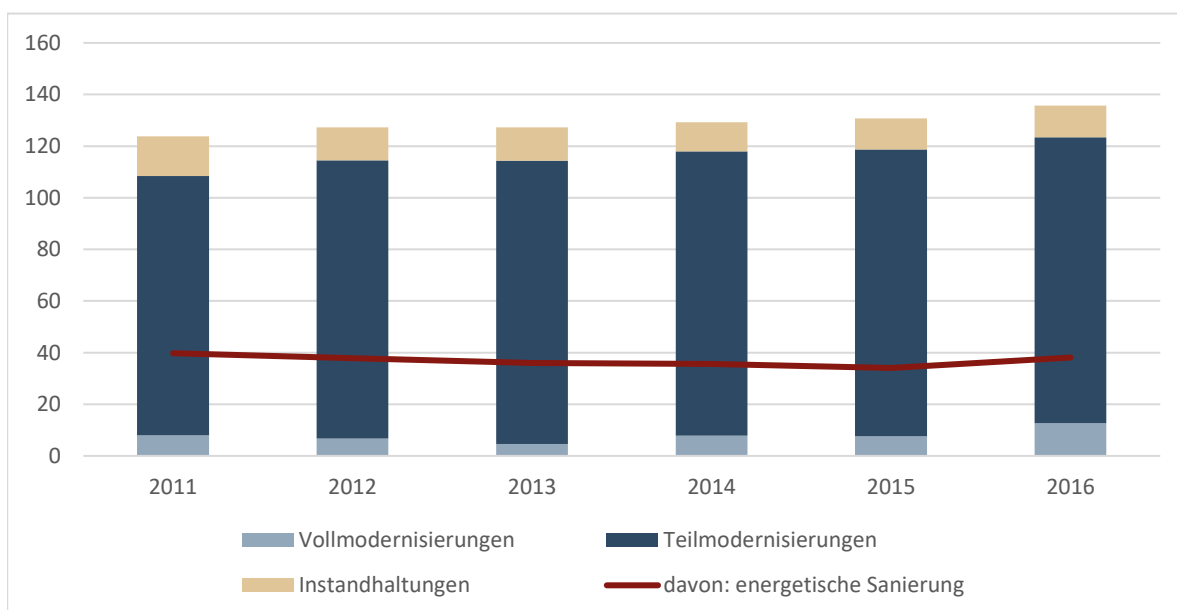
2.1 Umfang und Entwicklung der Modernisierungen im Wohnungsmarkt

Nach der Bauvolumenrechnung des DIW wurden im Jahr 2016 135,7 Mrd. Euro in den Bestand investiert (BBSR, 2018). Die Bauvolumenrechnung umfasst nicht nur werterhöhende Investitionen im Wohnungsbau, sondern auch nicht-investive Leistungen wie Instandsetzungen oder Reparaturen (Gornig/Michelsen, 2018). Das Bauvolumen geht also über den Begriff der Bauinvestition hinaus.

Zwischen 2011 und 2016 sind die Bestandsinvestitionen nur von 123,9 Mrd. Euro auf 135,7 Mrd. Euro gestiegen, dies entspricht einem Anstieg von 9,5 Prozent. Das Neubauvolumen ist im gleichen Zeitraum dagegen um 56,8 Prozent auf 64,3 Mrd. Euro gewachsen (Gornig/Michelsen, 2018).

Die Bauleistungen im Bestand werden weiter in Instandhaltung, Teilmodernisierungen und Vollmodernisierungen unterteilt. Im Wohnungsbau werden Maßnahmen, bei denen in mindestens zehn Produktbereichen Modernisierungen vorgenommen wurden, als Vollmodernisierung definiert (BBSR, 2011). Weiterhin wird auch der Umfang der energetischen Sanierung angegeben. Zur energetischen Sanierung werden Maßnahmen aus den Produktbereichen Wärmedämmung (an Dach, Fassade etc.), Austausch von Fenstern und Außentüren, Erneuerung der Heizung und Solarthermie/Photovoltaik gezählt.

Abbildung 2-1: Zusammensetzung der Bauleistungen im Wohnungsbestand in Mrd. Euro



Quelle: BBSR (2016)

Der überwiegende Teil der Bauleistungen entfällt auf Teilmodernisierungen. Auf Vollmodernisierungen, bei denen die Mietsteigerungen über die Modernisierungsumlage besonders hoch

ausfallen können, entfällt im Jahr 2016 nur ein Anteil von 9,4 Prozent. Allerdings gab es hier zwischen 2015 und 2016 einen Anstieg um mehr als 5 Mrd. Euro auf 12,7 Mrd. Euro.

Besonders relevant in der öffentlichen Diskussion sind die energetischen Sanierungen. Diese summieren sich im Jahr 2016 auf 38,1 Mrd. Euro. Zwar gab es zwischen 2015 und 2016 auch einen Anstieg bei energetischen Sanierungen, insgesamt bleibt das Volumen seit 2011 aber relativ konstant.

Die bisherigen Zahlen stellen das aggregierte Bauvolumen dar, es wird keine weitere Differenzierung zwischen den Gebäuden, Regionen und Eigentümergruppen in den regelmäßigen Publikationen durchgeführt. Allerdings gibt es für das Jahr 2014 eine Untersuchung, die diese Differenzierungen vornimmt (BBSR, 2014). Danach entfallen 61,4 Prozent der Bestandsinvestitionen auf Ein- und Zweifamilienhäuser, außerdem investieren Selbstnutzer mehr als Vermieter, obwohl der Anteil der Selbstnutzer unter denen der Mieter liegt. 2014 investierten Selbstnutzer 56,6 Mrd. Euro, Vermieter dagegen 53,4 Mrd. Euro.

Regional gesehen wird am meisten in eher dünnbesiedelten Städten und Landkreisen investiert. 48 Prozent der Bestandsinvestitionen fanden in Orten mit weniger als 20.000 Einwohner statt, weitere knapp 30 Prozent in Städten mit bis zu 100.000 Einwohnern. Insgesamt ist also nicht feststellbar, dass in Mietwohnungen mehr investiert wird als in selbstgenutzte Wohnungen, und auch regional gesehen gibt es keine Konzentration auf die Ballungszentren. Im Gegenteil, die Zahlen bestätigen, dass der Mietwohnungsmarkt gerade was die Energieeffizienz anbetrifft, etwas hinterherhinkt (IWU/BEI, 2010). Allerdings zeigen die Zahlen auch, dass wenn Vermieter investieren, eine Konzentration auf größere Städte erfolgt. Nach dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2014) entfallen 82,5 Prozent der Bestandsinvestitionen auf kreisfreie Großstädte und städtische Kreise. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch die Mehrzahl der Mietwohnungen auf diese Regionstypen entfällt.

Die Daten verdeutlichen, dass keineswegs zu viel in den Wohnungsbestand investiert wird. Angesichts der Klimaschutzziele sowie des Bedarfs an altengerechten Wohnungen, die entsprechende Investitionen erfordern, ist das Niveau sogar als deutlich zu gering zu bezeichnen. Hinzu kommt, dass gerade im Mietwohnungsbereich die Investitionen unterproportional sind. Daher ist es wichtig, Anreize für Bestandsinvestitionen zu erhalten.

2.2 Berechnungen zur Modernisierungsumlage

Um die intendierte Reduktion der Modernisierungsumlage bewerten zu können, wird zunächst die mit einer Modernisierung verbundene Rendite in verschiedenen Szenarien berechnet. Bei Modernisierungen können Investoren aktuell 11 Prozent der die Instandsetzungen übertreffenden Modernisierungen auf die Jahresmiete überwälzen. Damit hängt der laufende Bruttoertrag der Investition von dem Anteil der Instandsetzungskosten an den gesamten Modernisierungskosten sowie vom Umlagesatz ab. Im Folgenden wird ein Anteil von 30 bzw. 20 Prozent Instandsetzungskosten unterstellt. Tatsächlich gibt es nur wenig Evidenz zum tatsächlichen Anteil der Instandsetzungskosten. Hinz (2015) bestimmt beispielhaft die Kosten einer energetischen Sanierung und kommt dabei auf einen Anteil der Instandsetzungskosten von rund einem Drittel.

Praktiker großer Wohnungsunternehmen rechnen auf Nachfrage mit etwa 30 Prozent. Da es immer auch Interpretationsspielraum bei der Bestimmung der Instandsetzungen gibt, werden eher höhere Werte angesetzt, was aber bei der Interpretation berücksichtigt werden muss. Außerdem werden auch Berechnungen ohne Instandsetzungskosten betrachtet. Es hängt vom Blickwinkel ab, ob Instandsetzungen berücksichtigt werden müssen. Geht man davon aus, dass eine Investition etwa ohnehin notwendig ist, weil etwa eine Heizung ausgetauscht werden muss, ist es adäquat, die Kosten nicht zu berücksichtigen. Geht man dagegen davon aus, dass Investitionen vorgezogen werden sollen, sind sie zu berücksichtigen. Gerade bei energetischen Investitionen besteht das Ziel, das Investitionen vorgezogen werden sollen, um die Klimaschutzziele noch erreichen zu können (vgl. Henger et al., 2017).

Von den Bruttoerträgen müssen die laufenden Kosten abgezogen werden. Hierzu zählen vor allem Zinskosten für das Fremdkapital, laufende Instandsetzungskosten wurden nicht berücksichtigt. Darüber hinaus müssen Erträge versteuert werden, wobei aber auch eine Abschreibung von zwei Prozent berücksichtigt werden kann. Kleinere Sanierungen, bei denen die Kosten direkt als Erhaltungsaufwand steuerlich geltend gemacht werden können, werden hier nicht berücksichtigt. Als Steuersatz wird ein Wert von 22,5 Prozent angesetzt, was der durchschnittlichen Steuerquote entspricht (Seipelt/Voigtländer, 2018). Je nach Steuerpflichtigem und Rechtsform kann es hier größere Unterschiede geben. Schließlich ist auch die Nutzungsdauer der Investition für die Beurteilung der Investition relevant. Hier werden zwei Szenarien geprüft: Zum einen den Fall, dass die tatsächliche Nutzungsdauer mit der steuerlichen Abschreibung übereinstimmt, zum anderen den Fall, dass die tatsächliche Nutzungsdauer nur 25 Jahre beträgt. Eine durchschnittliche ökonomische Abschreibungsdauer von 25 Jahren bei Immobilieninvestitionen haben zum Beispiel Brügelmann et al. (2013) ermittelt. Auf Basis dieser Daten kann dann die interne Verzinsung der Investition berechnet werden. Tabelle 3-1 zeigt die Annahmen in der Übersicht. Weiterhin wurde eine Fremdkapitalquote von 50 Prozent unterstellt. Da hier die Gesamtrentabilität der Modernisierung im Vordergrund steht, verändern Abweichungen in der Fremdkapitalquote die Rendite kaum. Solange jedoch die Gesamtkapitalrentabilität über der Fremdkapitalverzinsung liegt, können über eine Erhöhung der Fremdkapitalquote die Eigenkapitalrenditen gehebelt werden.

Tabelle 2-1: Annahmen der Modellrechnung zur Modernisierungsumlage

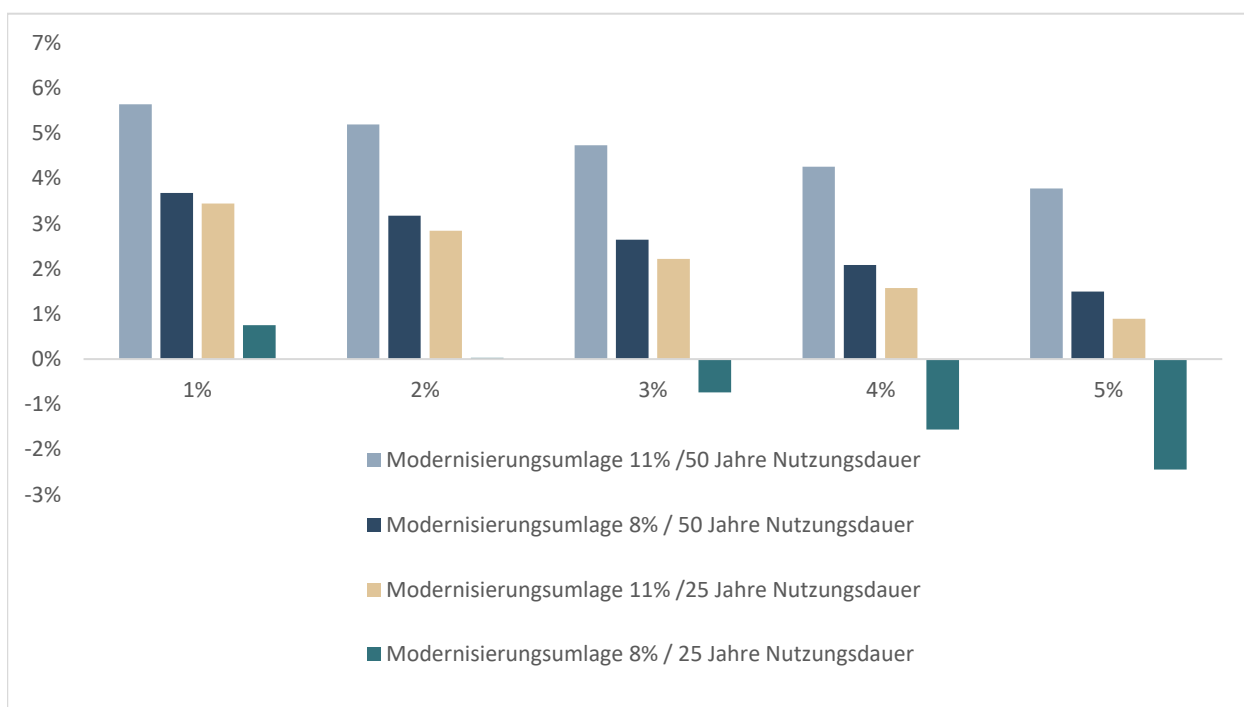
Variable	Wert
Anteil der Instandsetzungskosten an den Modernisierungskosten	20% / 30%
Nutzungsdauer der Investition	25 Jahre / 50 Jahre
Fremdkapitalzinssatz	1% - 5%
Modernisierungsumlage	8% / 11%
Steuersatz	22,5%

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Vereinfachend wurde davon ausgegangen, dass die Mieten bereits vor der Modernisierung über der ortsüblichen Vergleichsmiete lagen – ansonsten müssten mögliche Mieterhöhungspotenziale im Fall ausbleibender Modernisierungen mitberücksichtigt werden, die die Rendite schmälern würden.

Abbildung 3-1 zeigt die Renditen, wenn 30 Prozent der Modernisierungskosten auf Instandsetzungen entfallen, die Fremdkapitalquote bei 50 Prozent liegt und wenn die Zinsen, Nutzungsdauer und Modernisierungsumlage variieren.

Abbildung 2-2: Renditen von Modernisierungen bei unterschiedlichen Szenarien



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Bei einer Modernisierungsumlage von 11 Prozent sind die Renditen in allen Fällen positiv. Neben dem Zinsniveau hat aber insbesondere die Nutzungsdauer eine erhebliche Wirkung. Im günstigsten Fall für den Investor, also einem Fremdkapitalsatz von 1 Prozent und einer Nutzungsdauer von 50 Jahren, beträgt die Rendite 5,6 Prozent. Im Fall einer Nutzungsdauer von 25 Jahren sind es dagegen nur 3,4 Prozent. Der Einfluss des Zinssatzes ist insgesamt weniger stark als erwartet, auch bei 5 Prozent Zinsen und einer Nutzungsdauer von 50 Jahren beträgt die Rendite noch 3,4 Prozent. Allerdings ist die Investition in einem Umfeld mit höheren Zinsen auf Festzinspapieren deutlich unattraktiver, da dann alternative Anlagen höhere Renditen als die Modernisierung aufweisen.

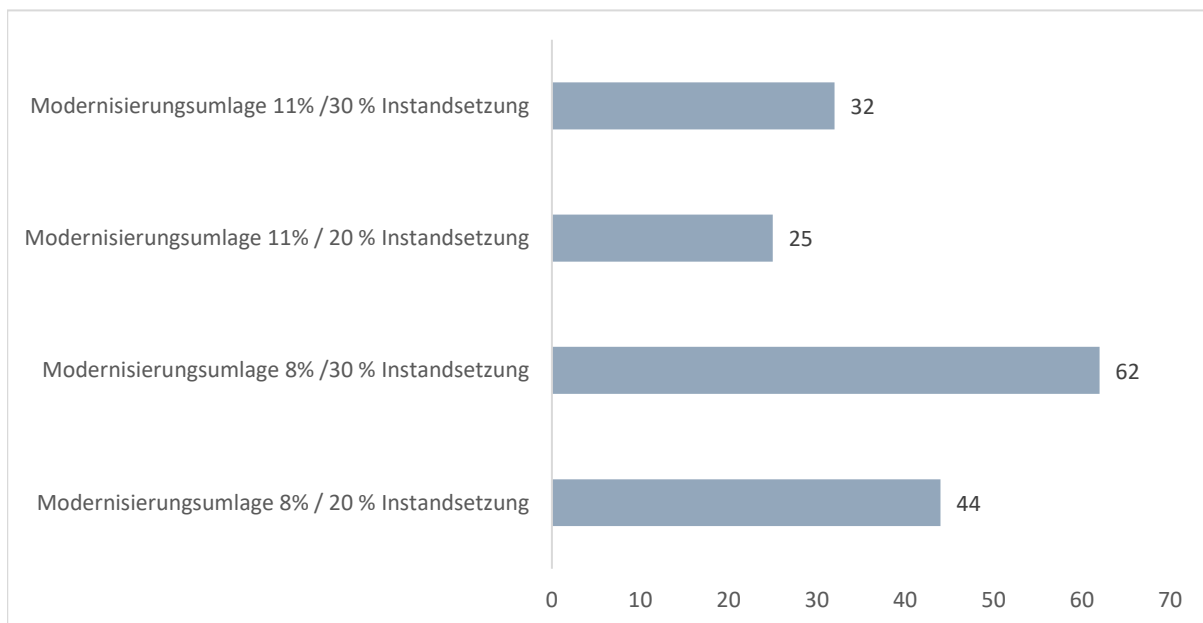
Bei einem Umlagesatz von 8 Prozent verändern sich die Rechnungen deutlich. Solange die Nutzungsdauer bei 50 Jahren liegt, bleibt die Rendite zwar insgesamt positiv, bei einem Zinsniveau von 4 Prozent liegt die Rendite der Modernisierung dann aber nur noch bei 2,1 Prozent. Liegt

die Nutzungsdauer bei nur 25 Jahren, wovon in der Regel ausgegangen werden kann, werden die Renditen bereits ab einem Zinsniveau von etwas mehr als 2 Prozent negativ.

Alternativ wurde auch die Amortisationszeit bei verschiedenen Szenarien geprüft. Hierbei wurde ein Zinssatz von drei Prozent sowie eine Fremdkapitalquote von 50 Prozent unterstellt. Im Fall einer Modernisierungsumlage von 11 Prozent und einem Anteil der Modernisierungskosten von 80 Prozent, beträgt die Amortisationsdauer 25 Jahre, was in etwa der voraussichtlichen Nutzungsdauer entspricht. Bei einer Modernisierungsumlage von 8 Prozent und einem Modernisierungsanteil von 70 Prozent verlängert sich die Amortisationsdauer auf 62 Jahre.

Abbildung 2-3: Amortisationsdauer von Modernisierungen in Jahren

Annahmen: Fremdkapitalsatz 3%, Fremdkapitalquote 50%

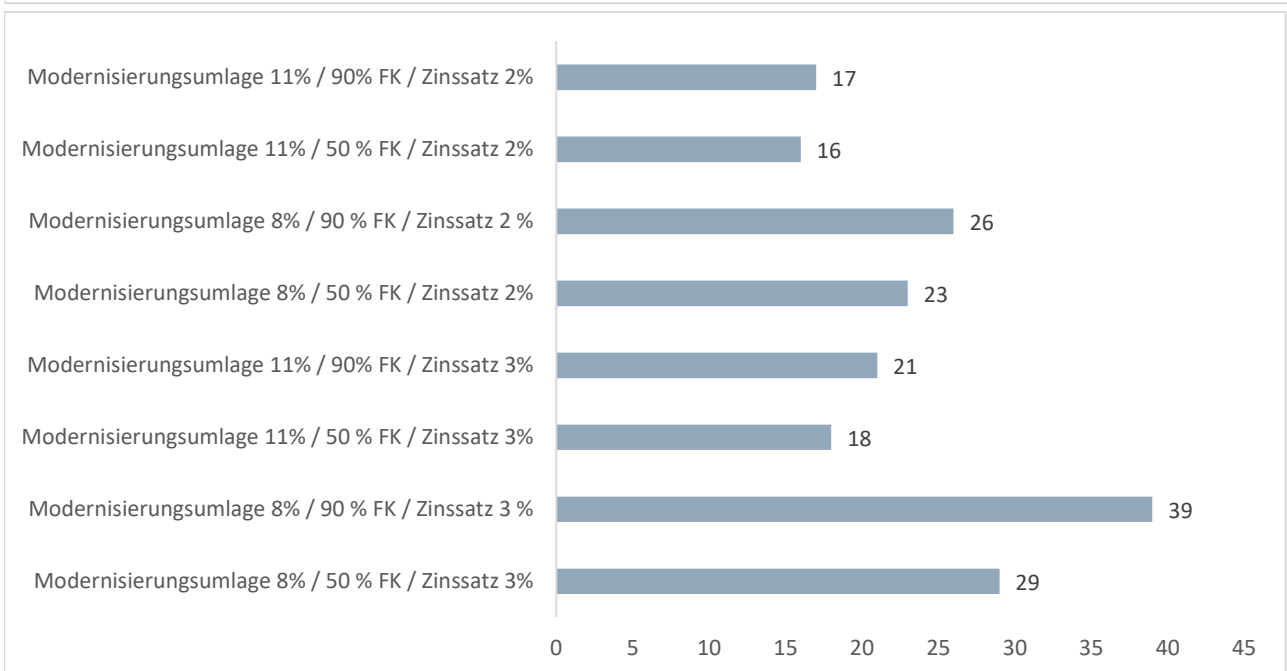
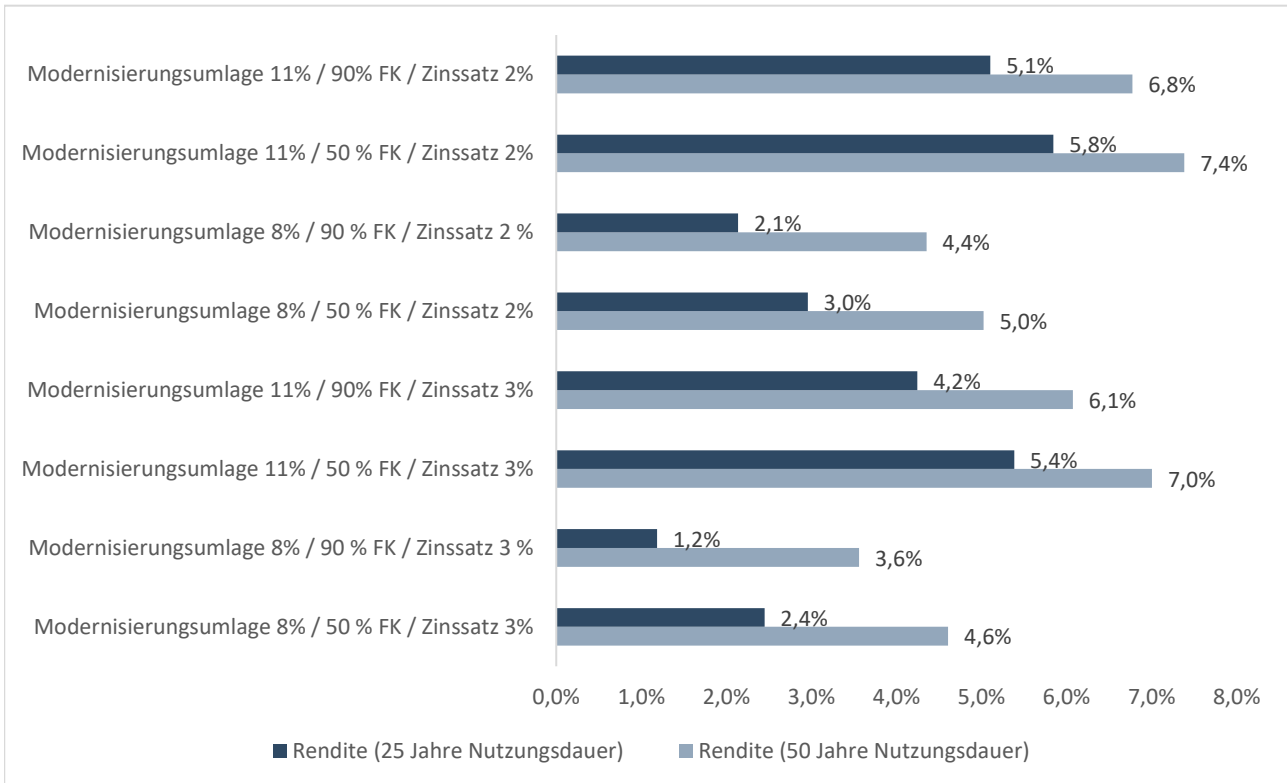


Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Schließlich wurden auch Berechnungen für den Fall durchgeführt, dass die Instandsetzungen nicht berücksichtigt werden. In diesem Fall sind die Renditen etwas höher und die Amortisationszeiten etwas kürzer. Außerdem wurden auch Fremdkapitalquoten von 90 Prozent unterstellt, die bei dieser Betrachtung aber vor allem zu höheren Kosten und damit geringere Profitabilität beitragen, da hier die Gesamtkapitalrentabilität betrachtet wird. Zu beachten ist, dass die Investition immer dann unattraktiv wird, wenn die Rendite unterhalb der Verzinsung am Kapitalmarkt liegt. Vereinfachend ist davon auszugehen, dass dies dann der Fall ist, wenn die Verzinsung der Investition unterhalb der Fremdkapitalverzinsung liegt.

Abbildung 2-4: Rentabilität und Amortisationsdauer von Investitionen ohne Instandsetzungen

Gesamtkapitalrendite in Prozent (obere Abbildung) und Amortisationsdauer in Jahren (untere Abbildung)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

2.3 Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse zeigen, dass Modernisierungen weniger attraktiv sind als vielleicht vermutet wird. Auch bei den derzeit geringen Zinsen sind die Renditen, die mit Modernisierungen erzielt werden, begrenzt. Im günstigsten Fall bei Zinsen von einem Prozent und einem hohen Anteil der Modernisierungskosten an den Gesamtkosten liegen die Renditen bei etwa 5,5 Prozent, ohne Berücksichtigung von Instandsetzungen bei 7,4 Prozent. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Vermietung auch Risiken vorliegen und möglicherweise die teurere Wohnung weniger gut vermietet werden kann.

Darüber hinaus zeigen die Berechnungen, dass die Rendite von einer Vielzahl von Faktoren abhängt, wie etwa dem Zinsniveau, dem Anteil der Modernisierungskosten an den Gesamtkosten, der Nutzungsdauer, dem Steuersatz und weiteren Größen. Eine einheitliche Lösung zu finden ist daher schwierig. Geht man davon aus, dass Modernisierungen für Investoren weiterhin rentabel sein sollten, erscheint eine Absenkung der Modernisierungsumlage auf 8 Prozent grenzwertig. Denn schon bei etwas höheren Zinsen könnten dann viele Modernisierungen unrentabel werden und unterbleiben. Wenn die Modernisierungsumlage auf 8 Prozent gesenkt wird, sollte daher zumindest auch der Abschreibungssatz auf 4 Prozent erhöht werden. Schließlich fallen bereits heute ökonomische und steuerliche Abschreibung auseinander (Brügelmann et al., 2013). Entsprechend sollte eine Absenkung der Modernisierungsumlage durch eine Anpassung des Abschreibungssatzes flankiert werden. Um Überhitzungen zu vermeiden, sollte eine Anpassung der Abschreibungen aber erst bei einem beginnenden Abschwung erfolgen (Henger/Voigtländer, 2018) – entsprechend bietet es sich an, die Reform der Modernisierungsumlage auf das Ende der Legislaturperiode zu verschieben.

Sollten Modernisierungen unrentabel werden, drohen vor allem bei energetischen Maßnahmen, aber auch bei vielen anderen wünschenswerten Modernisierungen, die den Komfort erhöhen oder aber die Nutzbarkeit von Wohnungen für ältere Menschen (Barrierearmut) verbessern, Rückschritte. Dem könnte entgegengehalten werden, dass auch in Zeiten deutlich höherer Zinsen von zum Beispiel 10 Prozent auch modernisiert wurde. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass ein Teil der Modernisierungen unabhängig von Rentabilitäten durchgeführt wird. Befragungen von Testorf et al. (2010) oder des BBSR (2014) zeigen, dass das Hauptmotiv für umfangreiche Modernisierungen oftmals die Substanzerhaltung und die Wiederherstellung bzw. die Beibehaltung der Vermietbarkeit sind. Werden Immobilien aber nur dann saniert, wenn es keine Alternative mehr gibt, wird sich die Sanierungsquote nicht im erforderlichen Maße erhöhen. Insofern dürfen Modernisierungen zumindest nicht mit finanziellen Nachteilen verbunden sein.

Von weiteren Reduzierungen der Modernisierungsumlage sollte daher abgesehen werden. Sowohl eine Reduzierung der Modernisierungsumlage auf 6 Prozent, wie sie etwa von den Grünen / Bündnis 90 vorgeschlagen wird (Drucksache 19/2976), als auch die Überlegungen, die Modernisierung an die bestehenden Mietspiegel zu knüpfen, dürften dazu führen, dass deutlich weniger Modernisierungen vorgenommen werden.

Kritisch ist überdies die absolute Grenze von 3 Euro je Quadratmeter zu sehen. Gerade bei Vollmodernisierungen können auch Kosten von weit über 500 Euro je Quadratmeter entstehen,

wenn etwa zusätzlich auch das Bad saniert und die Wohnung altengerecht umgelegt wird (vgl. Enseling et al., 2013). Der Maximalbetrag bei einem Umlagesatz von 8 Prozent beträgt aber 450 Euro je Quadratmeter, d. h. bei höheren Kosten sinkt entsprechend die Rendite. Damit entstehen durch die Regulierung Anreize, eher Teilmodernisierungen durchzuführen, wirtschaftlich sind aber oftmals eher Vollmodernisierungen.

3 Weitergehende Mietpreisregulierungen

3.1 Verschärfungen der Mietpreisbremse

Sowohl in dem vorgeschlagenen Mietrechtsanpassungsgesetz als auch den Vorschlägen der Oppositionsparteien finden sich Forderungen hinsichtlich der Anpassung der Mietpreisbremse.

Im Mietrechtsanpassungsgesetz wird eine Auskunftspflicht des Vermieters hinsichtlich der Vormiete verlangt. Schließlich kann eine Neuvertragsmiete oberhalb der Grenze der Mietpreisbremse gerechtfertigt werden, wenn die Vormiete bereits höher lag. Es ist daher konsequent, dass die Mieter Auskunft über die Vormiete erhalten können.

Das Hauptproblem der Mietpreisbremse besteht in der Verknüpfung mit den Mietspiegeln. Maßnahmen, die zu einer Verringerung der Mietpreisdynamik beitragen, können in Märkten mit einer Überschussnachfrage ein geeignetes Instrument darstellen (vgl. Turner und Malpezzi, 2003). Da in Deutschland Mietspiegel aber oftmals deutlich unter der Marktmiete liegen, kann es faktisch zu einem Mietstopp kommen. Der Vergleich der aktuellen Marktmieten auf Basis von ImmobilienScout24-Daten und dem aktuellen Mietspiegel zeigt, wie weit bereits jetzt Marktmieten und ortsübliche Vergleichsmiete voneinander entfernt sind (Tabelle 3-1).

Forderungen, den Betrachtungszeitraum auf 6 Jahre oder sogar 10 Jahre zu erweitern, werden die Differenz zwischen Markt und Mietspiegel weiter vergrößern. Internationale Erfahrungen zeigen, dass solche Mietstopps massive Auswirkungen auf das Mietwohnungsangebot haben. In Ländern wie Spanien und Großbritannien ist als Folge solcher Maßnahmen die Wohneigentumsquote deutlich angestiegen, weil sich gerade private Kleinvermieter von Ihren Beständen getrennt haben. Mit einem verkleinerten Mietwohnungsangebot wird der Zugang für Haushalte mit geringeren Einkommen noch schwieriger, in vielen dieser Länder müssen dann auch bonitätsschwache Haushalte Wohneigentum erwerben, was zu Überschuldungen führen kann. Darüber hinaus reagieren die Vermieter mit geringeren Instandsetzungsaufwendungen, was die Qualität der Wohnungen mindert. Außerdem entstehen in solchen regulierten Märkten oft Schattenmärkte, d. h. der Zugang zu Wohnungen wird zum Beispiel von hohen Abstandszahlungen für Küchen oder Einbauschränken abhängig gemacht.

Tabelle 3-1: : Differenz zwischen Marktmiete und ortsüblicher Vergleichsmiete in-Berlin

Differenz der im zweiten Quartal 2018 inserierten Marktmieten (nettokalt je Quadratmeter) und den ortsüblichen Vergleichsmieten laut Berliner Mietspiegel 2017 in Euro je Quadratmeter; leere Felder aufgrund fehlender Angaben beim Berliner Mietspiegel

Wohnfläche (in m ²)	Baujahr Lage	Baujahr						
		bis 1918	1919-1949	1950-1964	1965-1972	1973-1990	1991-2002	2003-2017
Bis unter 40	einfach	7,2	5,3	5,0	4,2	1,5		14,2
	mittel	8,0	3,9	4,6	6,2	2,5		2,1
	gut	7,8	11,8	10,1	8,3	3,7		
40 bis unter 60	einfach	6,0	3,9	3,8	3,5	2,2	2,6	10,4
	mittel	6,4	3,7	3,7	3,2	1,8	1,7	4,4
	gut	7,3	4,6	8,1	6,4	4,6	2,5	10,6
60 bis unter 90	einfach	6,0	4,2	3,9	2,4	1,7	2,3	4,1
	mittel	5,2	3,8	4,0	2,7	1,1	1,7	4,0
	gut	5,5	4,8	7,2	3,9	4,0	2,1	7,2
90 und mehr	einfach	6,3	4,6	4,9	2,6	3,1	2,5	3,3
	mittel	5,5	4,9	4,6	3,8	2,7	1,9	3,3
	gut	5,2	4,9	2,0	2,8	5,9	3,5	6,0

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Immobilienscout24

Statt die Differenz zwischen ortsüblicher Vergleichsmiete und Marktmiete zu erhöhen, sollte die Differenz durch einen marktnäheren Mietspiegel verringert werden. Dies wäre möglich, wenn etwa Vermieter nicht nur dem Mieter, sondern auch der Stadt gegenüber Auskunft über Miethöhe und Ausstattung der Wohnung geben müssten. Auf Basis eines marktnahen Mietspiegels wäre dann auch eine Mietpreisbremse sinnvoll, da sie tatsächlich nur die Dynamik reduzieren würde und nur solche Vermieter betroffen wären, die mit ihren Mietforderungen deutlich über dem Durchschnitt liegen. In diesem Fall könnte ein Mietspiegel auch ein Instrument sein, um Mietaufschläge bei Modernisierungen festzulegen (vgl. Voigtländer, 2018).

Vor diesem Hintergrund muss auch die Idee abgelehnt werden, die Ausnahmeregel für umfangreiche Modernisierungen bei der Mietpreisbremse abzuschaffen. Angesichts der großen Diskrepanz von Marktmieten und ortsüblicher Vergleichsmiete gäbe es dann kaum Anreize, Modernisierungen durchzuführen.

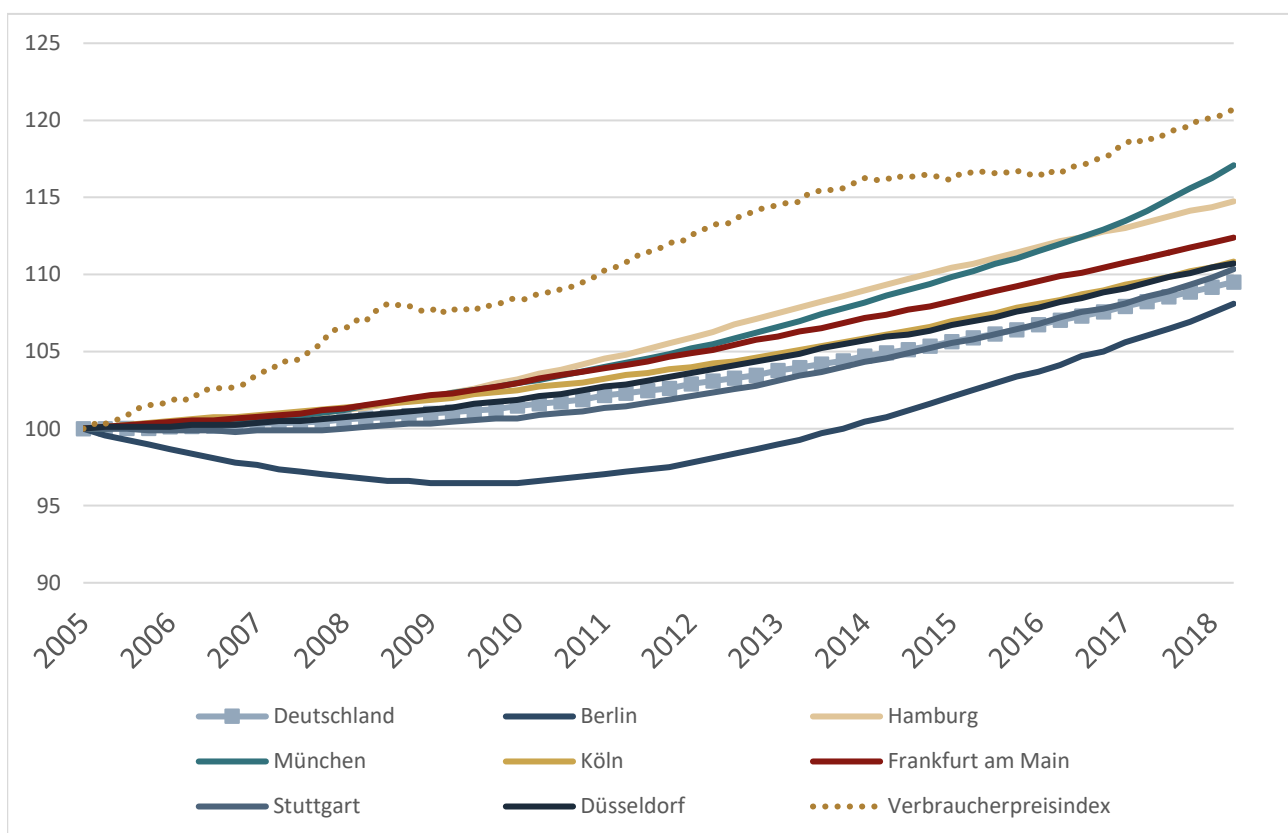
3.2 Mietstopp im Bestand

Ein weiterer Vorschlag besteht darin, im Bestand einen realen Mietstopp einzuführen, d. h. Mieten dürften dann nur noch insoweit steigen, wie die Verbraucherpreise steigen (Bundestagsdrucksache 19/4829).

Tatsächlich ist dies vielfach bereits gegeben. Die Mieten im Bestand steigen deutlich langsamer als die Neuvertragsmieten, und auch in den Großstädten liegen die Mietsteigerungen am aktuellen Rand allenfalls geringfügig über der Inflationsrate (Abbildung 3-1).

Abbildung 3-1: Mietpreissteigerungen im Bestand und Inflationsrate

Bestandsmieten – 2005 Q1 = 100; Verbraucherpreisindex (Kalender- und saisonbereinigter Wert) – Jan 2005 = 100



Quelle: F+B; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Ursächlich hierfür ist zum einen die bestehende Mietpreisregulierung, die Mietsteigerungen im Bestand nur dann zulässt, wenn die ortsübliche Vergleichsmiete noch nicht erreicht ist, und auch dann nur in engen Grenzen zulässt, sowie zum anderen die Mietenpolitik kleiner Anbieter, die oftmals Mieten sogar nominell konstant lassen, um das Verhältnis zum Vermieter nicht zu gefährden.

Ein Mietstopp wäre vor allem für die Vermieter problematisch, bei denen die Mieten in der Vergangenheit deutlich unter der örtlichen Vergleichsmiete lagen. Dies dürfte vor allem für Vermieter gelten, die Sozialwohnungen bewirtschaften, die nun aus der Bindung fallen. Damit wäre der Mietstopp für diese Vermieter faktisch eine Verlängerung der Bindungsfrist, für die sie aber nicht kompensiert werden. Dies wäre ein schlechtes Signal für alle Investoren, die bereit sind in den sozialen Wohnungsbau zu investieren. Schließlich ist es auch unter den derzeitigen

Bedingungen oft unattraktiv Sozialwohnungen zu bauen. Werden nun durch solche Maßnahmen faktisch Bindungen verlängert, wird die Bereitschaft künftig in den Markt zu investieren, noch geringer sein.

4 Fazit

Modernisierungsinvestitionen im Wohnungsmarkt sind grundsätzlich volkswirtschaftlich wünschenswert. Schließlich muss der Gebäudebestand energetisch verbessert werden und an die tendenziell zunehmenden Ansprüche der Nutzer angepasst werden. Daher sollte die Modernisierungsumlage so gestaltet werden, dass Modernisierungen nicht behindert werden. Mit der geplanten Absenkung der Modernisierungsumlage von 11 auf 8 Prozent verschlechtern sich die Rahmenbedingungen für Investitionen merklich. Gerade bei kürzeren Nutzungsdauern und schon leicht steigenden Zinsen können Investitionen in den Gebäudebestand unrentabel werden. Die geplante Absenkung der Modernisierungsumlage ist daher grenzwertig und sollte zumindest perspektivisch durch eine Erhöhung des Abschreibungssatzes auf 4 Prozent begleitet werden.

Langfristig wäre es jedoch geboten, das System insgesamt umzustellen und Mietaufschläge auf Basis von Mietpreisen vergleichbarer Wohnungen zu ermitteln. Hierzu bedarf es jedoch einer aktuellen Mietpreisdatabank, die noch aufgebaut werden muss (vgl. Voigtländer, 2018).

Die geplanten Verschärfungen der Mietpreisbremse sind abzulehnen. Durch die Streichung von Ausnahmen und insbesondere die Verlängerung von Betrachtungszeiträumen bei Mietspiegeln droht die Mietpreisbremse zu einem Mietstopp zu werden. Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass dies das Mietwohnungsangebot auf Dauer deutlich senken könnte, weil Vermieter an Selbstnutzer verkaufen.

Die aktuellen starken Mietpreisteigerungen in den Großstädten sind die Folge einer starken Zuwanderung in die Städte und einem unzureichenden Angebot. Diese Problematik wird sich nur dadurch lösen, dass umfassend neu gebaut wird und etwa neue Stadtviertel errichtet werden, und durch eine Attraktivierung des auch weiteren Umlands, etwa durch bessere Verkehrsanbindungen. Die teilweise drastischen Regulierungsforderungen können dagegen die langfristig etablierte Balance im Mietwohnungsmarkt gefährden und damit die Funktionsfähigkeit des Mietwohnungsmarktes – zu Lasten aller Parteien – massiv einschränken. Dies sollte dringend vermieden werden.

Literatur

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung , 2018, Bericht zur Lage und Perspektive der Bauwirtschaft 2018, Bonn

BBSR / Heinze GmbH, 2011, Struktur der Investitionstätigkeit in den Wohnungs- und Nichtwohnungsbeständen, Forschungsprogramm Zukunft Bau, Auftragsforschung, Bonn

BBSR, 2016, Mietrecht und energetische Sanierung im europäischen Vergleich. BBSR-Online-Publikation, Nr. 13

BBSR, 2014, Struktur der Bestandsinvestitionen 2014, Bonn

Brügelmann, Ralph / Clamor, Tim / Voigtländer, Michael, 2013, Abschreibungsbedingungen für den Mietwohnungsbau, in: IW Trends, 40. Jg., Nr. 2, S. 63-79

Drucksache 19/2976, Mietrecht jetzt wirksam reformieren – Bezahlbares Wohnen sichern, Deutscher Bundestag, 2018, Berlin

Drucksache 19/4829, Mieterhöhungsstopp jetzt, Deutscher Bundestag, 2018, Berlin

Drucksache 19/4672, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz – MietAnpG), Deutscher Bundestag, 2018, Berlin

Drucksache 19/4885, Mietenanstieg stoppen, Mieterinnen und Mieter schützen, Verdrängung verhindern, Deutscher Bundestag, 2018, Berlin

Enseling, Andreas / Hinz, Eberhard / Born, Rolf, 2013, Energetische Sanierung des Gebäudebestandes privater Haushalte, Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt

Fröhndrich, Sina / Hennen, Claudia, 2018, Wohnungskonzerne unter Rendite-Zwang. Schlecht für die Mieter, gut für die Aktionäre, in Deutschlandfunk, http://www.deutschlandfunk.de/wohnungskonzerne-unter-rendite-zwang-schlecht-fuer-die.724.de.html?dram:article_id=416663%20;%20https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.protest-in-stuttgart-gegen-groesstes-deutsches-wohnungsunternehmen-rentnerin-soll-63-prozent-mehr-mietezahlen.f0055152-a021-4dfd-886b-94daf83a6eee.html%20;%20http://www.sueddeutsche.de/muenchen/wohnen-in-muenchen-mietsteigerung-um-prozent-1.3854717
[07.06.2018]

Gornig, Martin / Michelsen, Claus, 2018 Bauwirtschaft: Ende des Neubaubooms, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.574737.de/18-1-4.pdf
[07.06.2018]

Henger, Ralph / Runst, Petrik / Voigtländer, Michael, 2017, Energiewende im Gebäudesektor. Handlungsempfehlungen für mehr Investitionen in den Klimaschutz, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2018, Setzt die Wohnungspolitik die richtigen Anreize für den Wohnungsbau? Bewertung des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD. IW-Gutachten, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Hinz, Eberhard, 2015, Kosten energierelevanter Bau- und Anlageteile bei der energetischen Modernisierung von Altbauten, Studie für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Institut für Wohnen und Umwelt, Darmstadt

Hoben, Anna, 2018, Mietsteigerung um 273 Prozent, in Süddeutsche Zeitung, <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/wohnen-in-muenchen-mietsteigerung-um-prozent-1.3854717> [07.06.2018]

IWU – Institut Wohnen und Umwelt / BEI – Bremer Energie Institut, 2010, Datenbasis Gebäudebestand. Datenerhebung zur energetischen Qualität und zu den Modernisierungstrends im deutschen Wohngebäudebestand, Darmstadt

Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2018, ACCENTRO-IW-Wohnkostenreport 2018. Eine Analyse von Mieten und Wohnnutzerkosten für 301 Kreise. IW-Gutachten für die ACCENTRO Real Estate AG, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Testorf, Lars / Voigtländer, Michael / Zens, Thomas, 2010, KfW / Institut der deutschen Wirtschaft Wohngebäudesanierer-Befragung 2010. Hintergründe und Motive zur energetischen Sanierung des Wohnungsbestandes, Frankfurt am Main

Turner, Bengt / Malpezzi, Stephen, 2003, A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control, in: Swedish Economic Policy Review, Nr. 10, S. 10-56

Voigtländer, Michael, 2009, Why is the German Homeownership Rate so Low?, in: Housing Studies, Jg. 24, Heft 3, S. 355-372

Voigtländer, Michael, 2018, Die Modernisierungsumlage zwischen Investitionshemmnis und Mieterüberforderung, IW-Report, Nr. 11/18, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Voigtländer, Michael, 2017, Three Risks for the German Residential Property Market, IW-Report, Nr. 23/2017, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Voigtländer, Michael, 2016, Mietspiegel. Zeit für moderne Mietspiegel, IW-Kurzbericht, Nr. 44, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Westerheide, Peter, 2011, The private rented sector in Germany, in: Towards a sustainable private rented sector – The lessons from other countries, LSE London

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Annahmen der Modellrechnung zur Modernisierungsumlage	7
Tabelle 3-1: : Differenz zwischen Marktmiete und ortsüblicher Vergleichsmiete in Berlin ...	13

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Zusammensetzung der Bauleistungen im Wohnungsbestand in Mrd. Euro.....	5
Abbildung 2-2: Renditen von Modernisierungen bei unterschiedlichen Szenarien	8
Abbildung 2-3: Amortisationsdauer von Modernisierungen in Jahren.....	9
Abbildung 2-4: Rentabilität und Amortisationsdauer von Investitionen ohne Instandsetzungen.....	10
Abbildung 3-1: Mietpreissteigerungen im Bestand und Inflationsrate	14