

Bültmann-Hinz, Barbara

Research Report

Wohnangebot und -eigentum zwischen Regulierung und Klimaschutz

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 157

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Bültmann-Hinz, Barbara (2021) : Wohnangebot und -eigentum zwischen Regulierung und Klimaschutz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 157, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/242815>

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.

WOHNANGEBOT UND -EIGENTUM ZWISCHEN REGULIERUNG UND KLIMASCHUTZ

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 157 | September 2021



Barbara Bültmann-Hinz

WOHNANGEBOT UND -EIGENTUM ZWISCHEN REGULIERUNG UND KLIMASCHUTZ

Barbara Bültmann-Hinz

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 157

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
- 2 Aktuelle Preisentwicklung und relevante Faktoren 04
- 3 Mietpreis und ökologische Nachhaltigkeit 10
- 4 Wohneigentum und Wohnungsbau 12
- 5 Der Mietendeckel und der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts 15
- 6 Erfahrungen mit dem Mietendeckel 16
- 7 Eingriff in das Eigentum 20
 - 7.1 Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes 20
 - 7.2 Die (materielle) Verfassungsmäßigkeit einer (neuen) Mietpreisdeckelung 21
 - 7.3 Enteignung 22
 - 7.4 Die Programme der Parteien 23
- 8 Lösungsansätze 24
 - 8.1 Wohnraum schaffen – mehr bauen 24
 - 8.2 Kooperation statt Konfrontation und Hände weg vom Eigentum 24
 - 8.3 Wohngeld stärken 25
 - 8.4 Attraktivität des Umlands und der Mittelstädte erhöhen 25
 - 8.5 Ausgleich beim Klimaschutz schaffen 25
 - 8.6 Wohneigentum fördern 26
- 9 Fazit 26

Literaturverzeichnis 27

Executive Summary 28

© 2021

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072
Titelbild: © PeskyMonkey – istockphoto.com



Die Publikation ist auch über den QR-Code
kostenlos abrufbar.

Vorwort

Der Volksmund formulierte einst: „Ein eigener Herd ist Goldes wert“. Diese simple Weisheit ist im Mieterland Deutschland lange Zeit in Vergessenheit geraten. Mieten war attraktiv und der Mieter dank Kündigungsschutz sowie komfortablem Mietrecht gut geschützt. Doch mit dem verstärkten Zuzug in die Ballungsräume hat sich die Lage geändert: In den Großstädten und erst recht in den begehrten Lagen ist der Leerstand gering und die Nachfrage hoch. Es rächt sich die wenig vorausschauende Wohnungspolitik der 2000er Jahre, in denen viel zu wenig gebaut und investiert wurde.

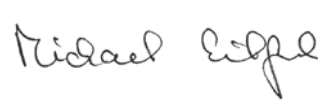
Die Immobilien- und Mietpreise steigen wenig überraschend und das niedrige Zinsniveau tut sein Übriges dazu. In den beliebten Lagen der Kernstädte und immer häufiger in deren Umland ist die Nachfrage nach Wohnraum oft größer als das Angebot. Die Preise steigen, nicht zuletzt auch aufgrund immer neuer Anforderungen des Baurechts und des Klimaschutzes. Als vermeintlicher Ausweg werden oft mehr Regulierung und weitreichende Eingriffe in das Eigentum bis hin zur Enteignung propagiert.

Doch dabei sollte man zweierlei bedenken: Erstens werden in den begehrten Lagen nicht alle wohnen können, die dort gerne wohnen würden. Zweitens ist die Wertung des Grundgesetzes eindeutig: Das Privateigentum ist garantiert und dieser Schutz des Eigentums darf nicht bis zur Unkenntlichkeit ausgehöhlt werden. Diese Wertung haben die Väter des Grundgesetzes mit Bedacht vorgenommen. Der Schutz des Eigentums vor Eingriffen des Staates ist ein hohes Gut

und bildet die Voraussetzung für die freiheitliche Rechts- und Wirtschaftsordnung unseres Landes.

Statt über Eingriffe, Enteignung und die Pflicht zu Solarzellen auf dem Dach zu debattieren sowie Unsummen für den Ankauf von Immobilien im Interesse einiger weniger auszugeben, sollte man sich besser auf die Schaffung von Wohneigentum für die breite Masse der Bevölkerung konzentrieren. Damit auch dieser das unentziehbare Recht an der eigenen Wohnung zusteht – nicht nur als Zuhause, sondern auch als Mittel für Vermögensaufbau und eigenverantwortliche Vorsorge für das Alter und somit ganz im Sinne von: „Ein eigener Herd ist Goldes wert“!

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung

2019 waren der Wohnraum(mangel) und die Preisentwicklung von Immobilien, insbesondere in den Ballungsgebieten Deutschlands, noch unter den beherrschenden Themen. 2020 wurden diese Themen angesichts der Corona-Pandemie zwar nicht vollständig, aber doch vorübergehend verdrängt – obwohl die eigene Wohnung für viele plötzlich mehr als zuvor im Mittelpunkt ihres Alltags stand. Die Wohnung wurde zum zentralen Lebensort mit völlig neuen Nutzungsarten als Arbeitsort, Klassenzimmer oder Sportstudio. Damit gingen neue Anforderungen z.B. an die Wohnungsgröße einher, während andere Parameter, wie die Nähe zur Arbeit oder die Attraktivität des städtischen Umfelds, angesichts der Schließung von Gastronomie, Kulturbetrieben und Geschäften, tendenziell an Bedeutung verloren. Im Zuge der Corona-Pandemie haben sich auf dem Wohnungsmarkt mehr Perspektiven abseits der Großstädte ergeben, die so entlastet werden könnten.

Beeinflusst wurde die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt auch durch den im Mai 2021 veröffentlichten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Berliner Mietendeckel, der diesen als verfassungswidrig und damit nichtig erklärt hat.¹ Dadurch ist die Frage nach Mietpreisbegrenzungen

und (zusätzlichen) Eingriffen in die Preisbildung neu entfacht und wurde auch in den Wahlprogrammen der Parteien für den Bundestagswahlkampf 2021 aufgegriffen. Der Volksentscheid über die Enteignung großer Wohnungsbaugesellschaften in Berlin befeuerte die Diskussion zusätzlich.

Doch wer (weitere) Eingriffe in die Preisbildung fordert, verkennt die effiziente Wirkung freier Preise. Sie signalisieren Knappheiten und setzen dadurch Anreize, diese zu beseitigen. Wo Wohnraum knapp ist, wird Wohnraum teuer. Die steigende Nachfrage führt zu steigenden Preisen und darauf folgend zu einem größeren Angebot oder die Nutzung der vorhandenen Wohnfläche verdichtet sich. Diese Studie untersucht, wie heterogen die Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt ist und beleuchtet die Faktoren, die sich auf die Preisbildung auswirken. Zudem werden Zulässigkeit und Sinnhaftigkeit von (weiteren) Eingriffen in die Preisbildung bzw. das Eigentumsrecht bis hin zur Enteignung untersucht und abschließend eigene Lösungsansätze unterbreitet, die zur Entspannung auf dem Wohnimmobilienmarkt beitragen könnten. Die Studie schließt an die Publikation „Wohnen – Irrwege, Holzwege, Auswege“² aus dem Jahr 2019 an.

2 Aktuelle Preisentwicklung und relevante Faktoren

Es lohnt sich, die Preisentwicklung auf dem Immobilienmarkt genauer zu analysieren. Neben regionalen Unterschieden muss dabei zwischen Kaufpreisen sowie Mietpreisen und bei Letzteren zwischen Bestands- und Neuvertragsmieten unterschieden werden.

Abbildung 1 zeigt auf, dass die Mietpreisentwicklung weitgehend parallel zur allgemeinen Preisentwicklung erfolgt, während die Nominallöhne in den vergangenen Jahren im Schnitt etwas stärker gestiegen sind – mit Ausnahme des Jahres 2020 aufgrund der Corona-Pandemie. Die Haus- bzw. Kaufpreise³ haben sich jedoch in den letzten 10 Jahren deutlich stärker entwickelt als die Mietpreise, nachdem sie in

der ersten Dekade des neuen Jahrtausends noch stagnierten bzw. sogar rückläufig waren.

Die in Abbildung 1 dargestellten Durchschnittswerte bilden die Realität jedoch nur unvollständig ab, da die Miet- und Hauspreise regional und strukturell sehr unterschiedlich ausfallen. Ein Vergleich der Entwicklung der Neuvertragsmieten zu den Bestandsmietverträgen (vgl. Abbildung 2) zeigt, dass sich die Bestandsmieten moderat entwickelt haben, während die Neuvertragsmieten stark gestiegen sind. Damit kann der erste Schluss gezogen werden, dass Neumieter und Wohnungssuchende von Mietsteigerungen in der Gesamtheit deutlich stärker betroffen sind als Bestandsmieter, deren

1 BVerfG (2021).

2 Bültmann-Hinz (2019).

3 Der Hauspreisindex erfasst Preisveränderungen bei allen von privaten Haushalten erworbenen Wohnimmobilien (Wohnungen, Einfamilienhäuser, Reihenhäuser usw.), sowohl bei Neubauten als auch im Bestand, unabhängig von Endverwendung und Vorbesitzern.

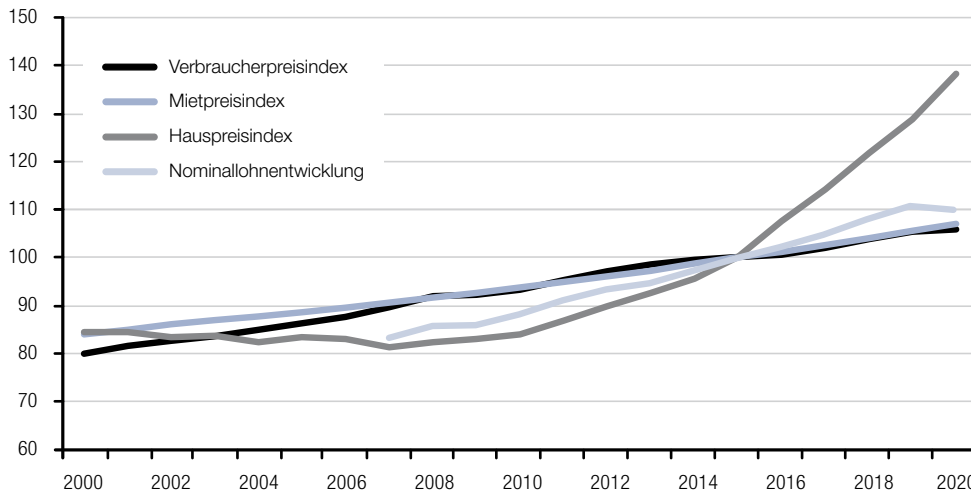


Abbildung 1: Entwicklung von Miet- und Hauspreisen im Vergleich zur allgemeinen Preisentwicklung 2000–2020 in Deutschland (2015 = 100)

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Mieten sich in der Gesamtheit moderat entwickeln. Ein Effekt dieses Unterschieds ist eine fehlende Mobilität auf dem Wohnungsmarkt: Menschen bleiben zu lange in eigentlich

nicht mehr passenden Wohnungen (zu groß/zu klein/zu weit weg vom Arbeitsplatz), um sich die günstige Bestandsmiete zu sichern.

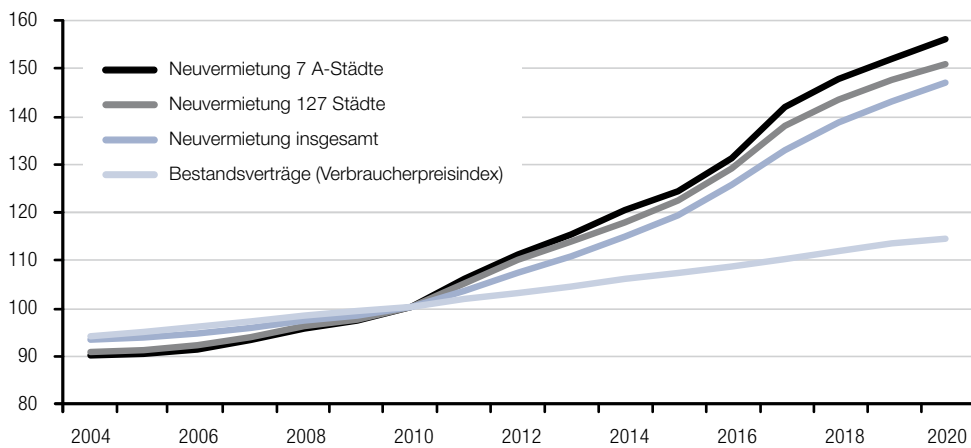


Abbildung 2: Stärkeres Ansteigen der Neuvertragsmieten im Vergleich zu den Bestandsmieten in Deutschland (2010 = 100)

Quelle: Deutsche Bundesbank 2021.

Auch regional unterscheiden sich die Mietpreise stark. Während die Neuvermietungspreise in München im Schnitt bei 18,48 Euro/qm liegen,⁴ sind die Preise in Frankfurt, Stuttgart oder Berlin, den drei nächstteueren Städten, bereits deutlich geringer (vgl. Abbildung 3). Aber auch diese Preise sind nur bedingt aussagekräftig, da die Auswertung auf den

Angebotsmieten der Inserate basiert. Viele und gerade auch eher günstige Wohnungen werden nicht inseriert, sondern von den Eigentümern, insbesondere Wohnungsbaugesellschaften, direkt vergeben, so dass die tatsächlichen Werte deutlich darunter liegen dürften.

⁴ Alle Angaben beziehen sich auf Angebotsmieten für Wohnungen, die jeweils in den letzten 10 Jahren errichtet wurden (Neubau) und eine Größe von 60–80 qm aufweisen mit gehobener Ausstattung.



Abbildung 3:
Städte mit den höchsten
Angebotsmieten* für
Wohnungen in Deutsch-
land im 1. Quartal 2021
(in Euro/qm)

Quelle: empirica.

* Alle Angaben beziehen sich auf Angebotsmieten für Wohnungen, die jeweils in den letzten 10 Jahren errichtet wurden (Neubau) und eine Größe von 60–80 qm aufweisen mit gehobener Ausstattung.

Im europäischen Vergleich (vgl. Abbildung 4) ist in Deutschland ein gewisser Aufholeffekt zu beobachten. War das Mietniveau in der teuersten deutschen Stadt München im internationalen Vergleich 2018 noch moderat,⁵ so haben die deutschen Städte insgesamt zugelegt. Allerdings sind die Mieten in Berlin im Vergleich zu anderen europäischen Hauptstädten wie Paris, London, Kopenhagen, Madrid oder Amsterdam immer noch vergleichsweise günstig.

Es gibt erste Anzeichen, dass sich die Mietpreisentwicklung in Deutschland in jüngster Zeit abschwächt. In einer Auswertung der Mietspiegel von 351 deutschen Städten über 20.000 Einwohner wurde festgestellt, dass die Mietpreise das dritte Jahr in Folge weniger stark gestiegen sind als zuvor: 2020 stiegen deutschlandweit die ortsüblichen Vergleichsmieten um 1,6 Prozent an nach 1,8 Prozent 2019 und 2,2 Prozent 2018.⁶ Der Mietpreiszuwachs in den acht größten deutschen Städten⁷ lag nach einer anderen Erhebung zwar mit 3,5 Prozent oberhalb des gesamtdeutschen Durchschnitts, aber deutlich unter dem mittleren Preisanstieg in den eher ländlich geprägten Landkreisen (+ 4,7 Prozent). Die Analyse führt dies vor allem auf den Preisanstieg im Umland der acht größten deutschen Städte zurück.⁸

Diese Verlagerung in die sog. „Speckgürtel“ war bereits vor Corona zu beobachten und führt dazu, dass im Umland der Ballungsgebiete die Mieten derzeit stärker steigen als in

den Stadtgebieten selbst. Im Landkreis Dahme-Spreewald im Umfeld Berlins stiegen beispielsweise die Mieten im Vergleich 1. Halbjahr 2019 zu 1. Halbjahr 2020 um 17 Prozent.⁹ Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Hauspreisen. Während die durchschnittlichen Angebotspreise für Häuser etwa in Düsseldorf um 7,7 Prozent gestiegen sind, erhöhten sich die Preise in allen Umlandkreisen deutlich stärker: im Rhein-Kreis Neuss etwa um 13,7 Prozent, in Mettmann um 12,5 Prozent.¹⁰ Angesichts der Pandemie und der damit verbundenen abnehmenden Attraktivität städtischer Lagen sowie der zunehmenden Möglichkeit, von zu Hause zu arbeiten, dürfte sich diese Entwicklung noch verstärken. Wer nicht jeden Tag ins Büro gehen muss, sondern auch aus dem Homeoffice arbeiten kann, für den kommen auch Lagen außerhalb der Großstädte in Frage, wo die Preise günstiger sind. Zwar steigen auch in diesen Gegenden die Preise, das Mietniveau liegt in der Regel aber immer noch deutlich unterhalb der Innenstadtlagen. Auch sonstige Anforderungen an die Wohnung können außerhalb der Großstädte oft besser abgedeckt werden, wie etwa ein eigener Garten oder mehr Platz für Homeoffice und Homeschooling.

Bei der Betrachtung, wie sich der Anteil der Wohnkosten (d.h. Miete oder Kosten für selbstgenutztes Eigenheim) am verfügbaren Haushaltseinkommen in den letzten Jahren entwickelt hat, fällt zweierlei auf: Erstens gibt es signifikante Unter-

5 Vgl. Bültmann-Hinz (2019).

6 Vgl. F+B (2021).

7 Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Köln, Leipzig, München und Stuttgart.

8 Vgl. Grimm/Heidrich (2021).

9 Vgl. Berliner Mieterverein basierend auf Daten von Immowelt: <https://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm1020/steigende-mieten-preisrallye-im-berliner-umland-102010a.htm>

10 Vgl. Der Spiegel: „Immobilien: Wo das Haus im Grünen jetzt billiger wird“ vom 23.07.2021.

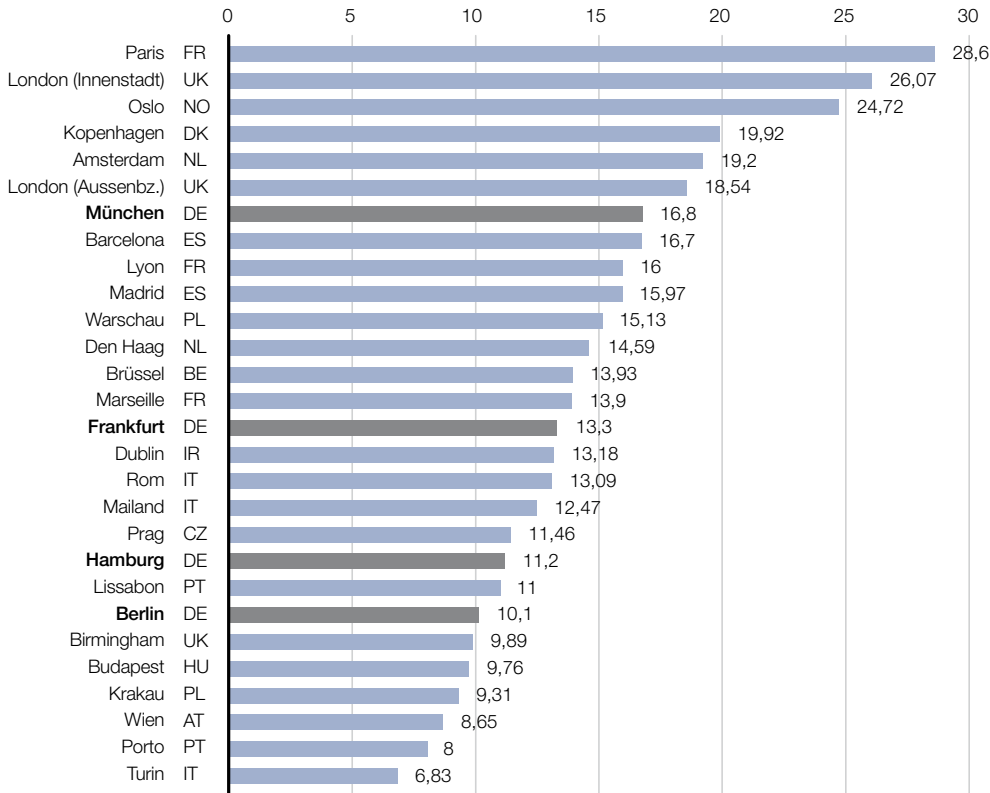


Abbildung 4: Mieten im europäischen Vergleich 2020 (in Euro/qm)

Quelle: Deloitte Property Index 2021.

schiede zwischen den Haushaltstypen. Insbesondere bei Alleinerziehenden ist der Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen deutlich höher als im Durchschnitt der

Bevölkerung.¹¹ Zweitens ist der Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen im Durchschnitt bei allen dargestellten Haushaltstypen seit 2009 deutlich gesunken.

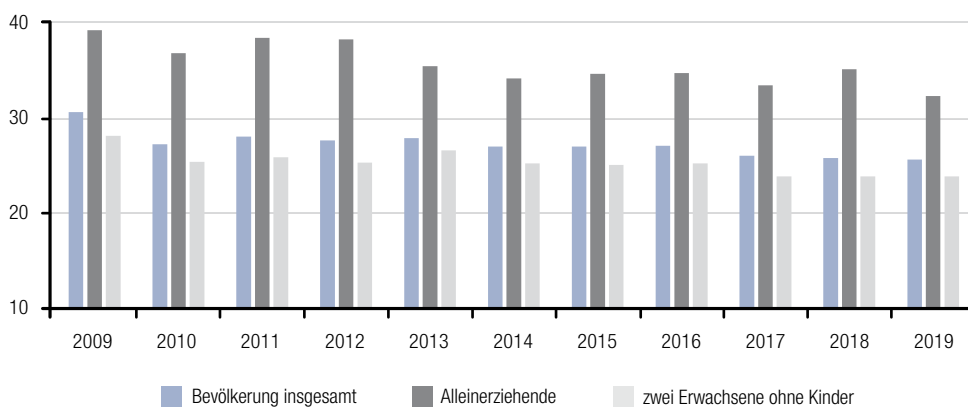


Abbildung 5: Anteil der Wohnkosten* am verfügbaren Haushaltseinkommen nach ausgewählten Haushaltstypen in Deutschland 2009–2019 (in Prozent)

Quelle: Statistisches Bundesamt.

* Einschließlich Wasser- und Abwasser-, Energie- und Heizkosten, Ausgaben für die Instandhaltung der Wohnung bzw. des Hauses, Hypothekenzinsen (bei Eigentümern), Versicherungsbeiträgen (bei Eigentümern; bei Mietern, falls diese die Kosten tragen) sowie sonstiger Wohnkosten.

11 Familien mit Kindern liegen in der Belastung sogar noch unter den Haushalten mit zwei Erwachsenen ohne Kinder.

Betrachtet man die Mietbelastungsquoten¹² (nur Mieterhaushalte) im Vergleich der Bundesländer zueinander, so zeigen sich klare Unterschiede (vgl. Abbildung 6). In den ost-deutschen Bundesländern liegt die Mietbelastungsquote z.B.

deutlich unterhalb des Durchschnitts und der Belastung in den Stadtstaaten. Dies könnte als ein Beleg für die anteilig höhere Belastung von Mietern im städtischen Raum herangezogen werden.

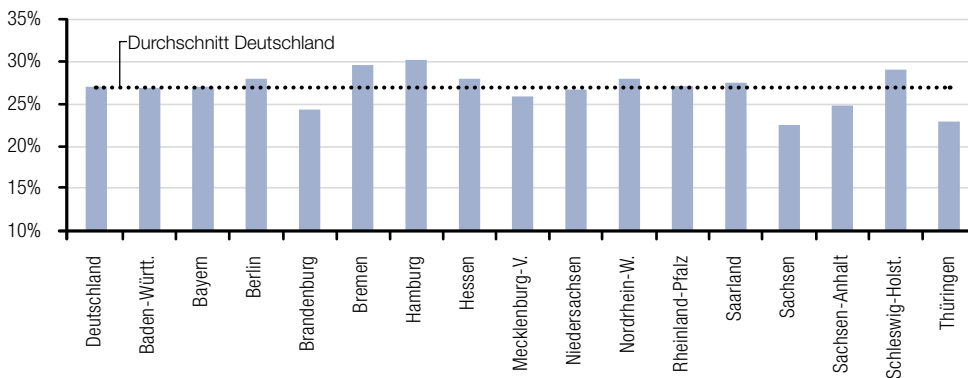


Abbildung 6: Mietbelastungsquote von Hauptmieterhaushalten 2018 (in Prozent)

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die Entwicklung der Haushaltsgrößen beeinflusst ebenfalls die Situation auf dem Wohnungsmarkt und damit die Preise. Über die Jahre hinweg hat die Haushaltsgröße, d.h. die Anzahl der in einem Haushalt lebenden Personen, stetig

abgenommen. Nicht überraschend nimmt zugleich die Wohnfläche pro Kopf zu (vgl. Abbildung 7). Damit vergrößert sich der Wohnflächenbedarf insgesamt und der Druck auf die Wohnungsmärkte. Freie Preise können einen gewissen Aus-

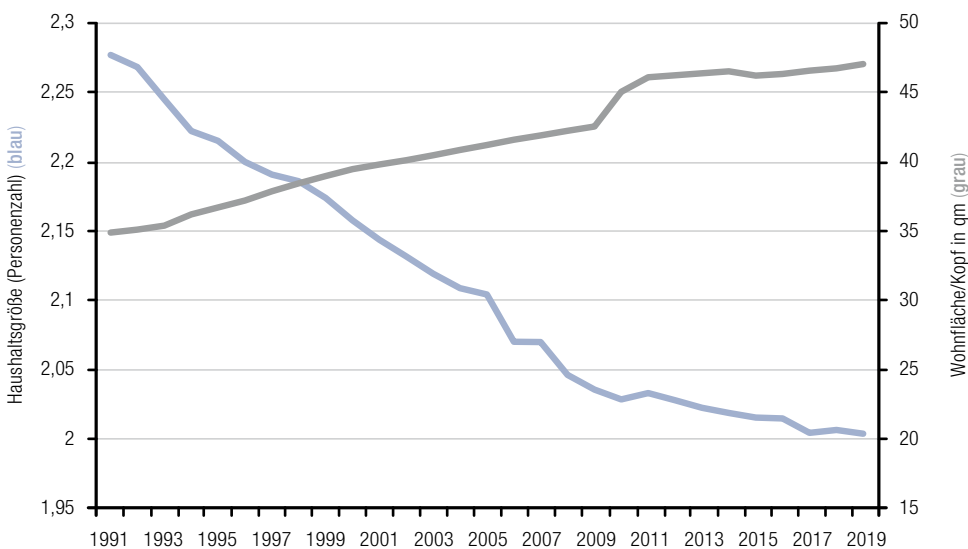


Abbildung 7: Entwicklung von Pro-Kopf-Wohnfläche und Haushaltsgröße in Deutschland 1991–2019

Quelle: Statistisches Bundesamt 2018 und 2019, eigene Berechnungen.

12 Die Mietbelastungsquote eines Haushalts bezeichnet den Anteil am Haushaltsnettoeinkommen, der für die Bruttokaltmiete (d.h. Miete einschließlich aller Betriebskosten mit Ausnahme von Heizung und Warmwasser) aufgebracht werden muss.

gleich herbeiführen. Wo Wohnungen teuer sind, führt dies in der Regel zu einer gewissen Verdichtung der Nutzung, die Wohnfläche pro Kopf nimmt ab. Wenn Preise jedoch wegen staatlicher Eingriffe wie dem Mietendeckel nicht frei reagieren können oder der Wohnungsmarkt größtenteils aus relativ fixen Bestandsverträgen besteht, findet eine Verdichtung des Wohnraums nicht statt. Da auch große Wohnungen erschwinglich bleiben, wird die vorhandene Wohnfläche weniger effizient genutzt.

Ein weiterer Faktor, der die Wohnkosten beeinflusst, sind die Baukosten. Diese sind in den vergangenen Jahren

ebenfalls stetig angestiegen (vgl. Abbildung 8) um immerhin mehr als 20 Prozent in gut vier Jahren. Ein kurzer Einbruch war der Corona-Krise geschuldet, doch dieser wurde durch die Entwicklung seit dem 4. Quartal 2020 bereits mehr als kompensiert. Die seit Jahresbeginn 2021 zu beobachtende Preissteigerung bei Baumaterialien schlägt sich mittlerweile zusätzlich in den Baupreisen nieder. Stiegen die Preise im Bauhauptgewerbe im Januar 2021 noch um 1,9 Prozent, so lag die Preisentwicklung im Juni des gleichen Jahres bei 6,1 Prozent.¹³

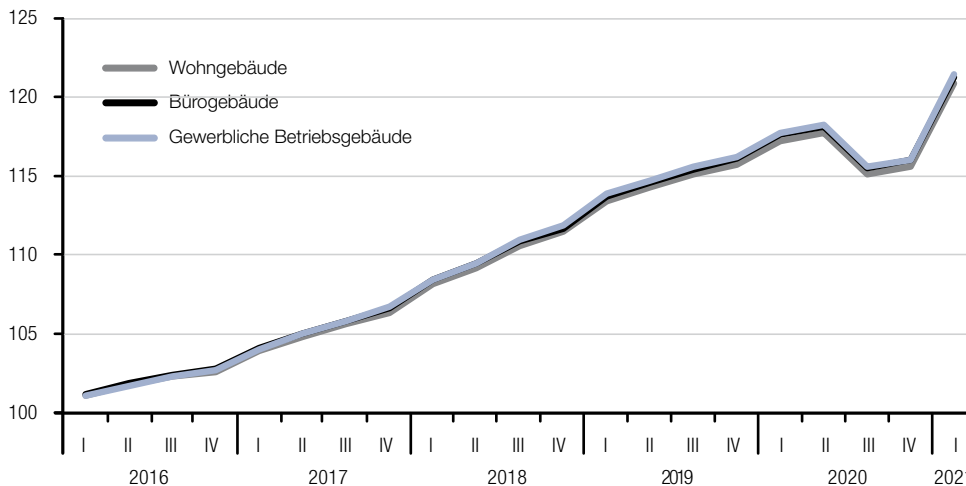


Abbildung 8:
Baupreisindizes Neubau
(konventionelle Bauart)
von Wohn- und Nicht-
wohngebäuden einschl.
USt in Deutschland
(2015 = 100)

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Alles in allem stellen sich das Preisbild und die preisbildenden Faktoren heterogen dar:

- Die Hauspreise steigen in der Summe deutlich stärker als die Mieten.
- Die Mieten insgesamt entwickeln sich entsprechend der Preis- und Lohnentwicklung.
- Die Neuvertragsmieten steigen in ihrer Gesamtheit deutlich rascher an als die Bestandsmieten.
- Die Mietsteigerungen haben sich im Vergleich des Mietpreisindex verlangsamt.
- In vielen Städten gab und gibt es Ausweichreaktionen in die Peripherie. In den Speckgürteln einiger Großstädte steigen die Mieten stärker an als im jeweiligen Zentrum (teilweise auch verstärkt durch Corona).
- Der Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen ist – entgegen der öffentlichen Wahrnehmung – seit 2009 in der Tendenz bei allen Haushaltstypen gesunken.

¹³ Vgl. Bauindustrie, Bau-Telegramm Konjunktur, Ausgabe 8, August 2021, Berlin.

3 Mietpreis und ökologische Nachhaltigkeit

Ein Faktor, der zusätzlich auf die Preise wirkt, sind die zunehmenden Anforderungen an energetisch nachhaltiges Bauen bzw. Sanieren. Klimaschutz ist eine der großen Herausforderungen dieses Jahrhunderts. Der Weg zur Einhaltung der Klimaschutzziele ist jedoch steinig. Rund 30 Prozent der CO₂-Emissionen sind in Deutschland auf den Gebäudesektor zurückzuführen.¹⁴ Das Ziel, spätestens zum Jahr 2050 (oder schon 2045) einen annähernd klimaneutralen Gebäudebestand vorzuweisen, liegt derzeit noch in weiter Ferne. Da die Neubauquote mit 0,7 Prozent vergleichsweise gering ist,¹⁵ kann dieses Ziel nur erreicht werden, wenn der Gebäudebestand modernisiert wird. Das größte Einsparpotenzial liegt dabei bei älteren Gebäuden, insbesondere solchen, die vor dem Inkrafttreten der Ersten Wärmeschutzverordnung 1977 errichtet wurden.¹⁶ Dies ist allerdings mit erheblichen Investitionen und damit Kosten verbunden, die nicht immer durch entsprechende Energieeinsparungen ausgeglichen werden.¹⁷

Die Einführung eines CO₂-Preises verteuert die Energiekosten. Diese kann der Bewohner einer Wohnung über seinen Energieverbrauch steuern, wenn auch in begrenztem Umfang. Verteuern sich die Energiekosten, wird das Wohnen in nicht energetisch sanierten Wohnungen vergleichsweise teurer und damit unattraktiver und bewirkt einen gewissen, Anreiz, energetisch zu sanieren.

Die Verteilung der durch die energetische Sanierung entstehenden Kosten ist vor allem im vermieteten Bereich problematisch. Dieser steht im Mieterland Deutschland für einen großen Teil des Wohnungsbestands (vgl. Abbildung 9). Vermieter haben in der Grundkonstellation des deutschen Mietrechts kaum Anreize, solche Sanierungen durchzuführen, da sie die Investitionskosten dafür tragen müssen, die Nutzen in Form niedrigerer Verbrauchskosten jedoch den Mietern zugutekommen.¹⁸ Vermieter profitieren in der Regel nur indirekt durch Steigerungen des Gebäudewerts von den Maßnahmen zur Einsparung von Energieverbrauch – wenn überhaupt. Darüber hinaus tragen sie das Investitionsrisiko.

Bei den Mietern sind energetische Gebäudesanierungen ebenfalls unbeliebt. Zum einen ist dies der Fall wegen der Beeinträchtigungen während der Sanierungsmaßnahmen. Zum anderen fürchten gerade in angespannten Wohnungsmärkten viele Mieter sich davor nach einer Sanierung aufgrund höherer Mietpreise, die nicht zwingend durch Einsparungen im

Energiebereich aufgefangen werden können, die Wohnung nicht mehr leisten zu können. Dieses als Mieter-Vermieter-Dilemma bezeichnete Problem der Kostenverteilung bedarf einer Lösung, um eine höhere Akzeptanz für energetische Sanierungen bei den Beteiligten und eine deutlich höhere Sanierungsquote zu erreichen. Dabei muss die ebenfalls berechnete Forderung nach bezahlbarem Wohnraum vor allem in den Ballungsgebieten im Auge behalten werden.

Um mehr Anreize für Investitionen zu setzen, hat der Gesetzgeber die Modernisierungumlage geschaffen. Diese seit 2001 in § 559 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) verankerte Regelung¹⁹ erlaubt dem Vermieter eine gewisse Umlage von Modernisierungskosten (nicht nur energetischer Natur) auf die Miete. Dadurch kann die Miete stark steigen. Aus diesem Grund wurde der Regelungsgehalt der Modernisierungumlage mehrfach angepasst und 2019 u.a. die Umlage von 11 auf 8 Prozent der Investitionskosten begrenzt. Die Regelung lautet nun wie folgt:

Die Modernisierungumlage gemäß § 559 BGB:

- Der Vermieter kann nach Durchführung bestimmter Modernisierungsmaßnahmen die (Jahres-)Miete um 8 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen.
- Nicht zu berücksichtigen sind Kosten, die für den Erhaltungsaufwand erforderlich gewesen wären.
- Die Mieterhöhung ist auf 3 Euro/qm begrenzt bzw. bei Mieten von unter 7 Euro/qm auf 2 Euro/qm.
- Ausnahmen von der Umlagefähigkeit gelten in Härtefällen.

Diese Begrenzung der Umlagefähigkeit kommt den Interessen der Mieter entgegen, die nachvollziehbarer Weise mit starken Mieterhöhungen schnell überfordert sind. Mit der Begrenzung der Kostenumlage sinkt jedoch der Anreiz zur

¹⁴ Carstensen et al. (2021) S. 121.

¹⁵ Fertigstellungen von 306.376 Neubauten im Verhältnis zum Gesamtbestand von 42,8 Mio. Wohnungen (Statistisches Bundesamt (2021)).

¹⁶ Vgl. Henger/Voigtländer (2012).

¹⁷ Vgl. Henger/Krotova (2020).

¹⁸ Vgl. Geuder (2015).

¹⁹ Die Vorgängernorm war bis 2001 im Miethöhegesetz geregelt.

Modernisierung des Gebäudebestands für den Vermieter aufgrund der vielfach mangelhaften Rentabilität der Investition.²⁰ Dieses Dilemma ist schwer aufzulösen. Im Hinblick auf die Verteilung der Modernisierungskosten werden verschiedene Alternativen diskutiert:

1. Eine vollständige Überwälzung auf den Vermieter.
2. Eine Überwälzung auf den Mieter soll nur erfolgen, soweit dieser von der energetischen Sanierung profitiert.
3. Eine vollständige Überwälzung auf den Mieter.
4. Staatliche Förderungen zum Ausgleich der Interessen.

Eine vollständige Überwälzung auf den Vermieter, um die Mieten nicht zu erhöhen, ist nicht sachgerecht, da er von den Einsparungen beim Energieverbrauch nicht profitiert, die energetische Sanierung mit viel Aufwand verbunden ist und Liquidität erfordert. Energetische Sanierungen würden mangels Anreize und Rentabilität ausbleiben, die Sanierungsquote würde nicht erreicht. Eine Begrenzung der Umlage auf den Mieter in Höhe seines Einsparpotentials würde dazu führen, dass ein Großteil der Kosten beim Vermieter verbleibt und hätte ähnliche Folgen. Eine vollständige Umlage auf die Miete erscheint ebenfalls nicht zielführend, da der Mieter in diesem Fall eine Modernisierung zu verhindern versuchen wird oder – falls das nicht gelingt – die Mieten beträchtlich verteuert werden. Letzteres könnte insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten viele Mieter finanziell überfordern.

Staatliche Förderungen sind grundsätzlich nicht erstrebenswert, da sie zu hohen Kosten, Mitnahmeeffekten, der Bedienung von Lobbyinteressen und Verwerfungen führen können. Im Rahmen von öffentlichen Gütern kann eine staatliche Förderung jedoch angezeigt sein, auch wenn dies eine mangelhafte Lösung wäre. Da der Vorteil einer Erreichung der Klimaschutzziele im Gebäudesektor der gesamten Gesellschaft zugutekommt, sollte die Gesellschaft auch einen Teil der Kosten tragen.

Um das Mieter-Vermieter-Dilemma zielführend zu lösen, könnte daher eine staatliche Förderung, ob steuerlich oder in

einer anderen Form, eine Möglichkeit sein, die Anreize und Akzeptanz für eine energetische Sanierung zu erhöhen und so die Energiewende voranzutreiben. Für die Ausgestaltung der Förderung und deren Finanzierung liegen verschiedene Vorschläge auf dem Tisch. Ein Vorschlag beinhaltet die Nutzung der Mittel des Energie- und Klimafonds (EKF), um Mieter und Selbstnutzer bei den Kosten der energetischen Sanierung in der Form zu entlasten, dass die Modernisierungsumlage im ersten Jahr voll und in den Folgejahren in abnehmendem Maß vom EKF übernommen wird. Für Selbstnutzer soll eine vergleichbare Förderung gelten. Durch die Einbeziehung des Verkehrs- und Gebäudesektors in den Emissionshandel stehen dem EKF ab dem Jahr 2021 zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung, die auf diese Weise an Unternehmen und Bevölkerung zurückgeführt werden könnten.²¹ Eine bessere Alternative wäre die Einbeziehung des Gebäudesektors in das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS).

Vorzugswürdig: Die Einbeziehung in das EU-ETS

Durch eine Ausweitung eines (einheitlichen) Emissionshandels auf weitere Sektoren würden Emissionseinsparungen unabhängig von Sektor oder Mitgliedstaat dort innerhalb des EU-ETS geschehen, wo sie am günstigsten sind.²² Selbst wenn einzelne Sektoren aufgrund höherer Kosten zunächst weniger oder gar nicht zur CO₂-Reduktion beitragen, wäre dies nicht relevant, da die Emissionen insgesamt gedeckelt würden. Damit würde CO₂ dort eingespart, wo die Einsparung volkswirtschaftlich am effizientesten zu realisieren wäre. Das Ziel eines annähernd klimaneutralen Gebäudebestandes würde so im Zeitrahmen ggf. nicht erfüllt, das Klimaschutzziel insgesamt wäre dennoch erreicht.

Dieser Vorschlag steht allerdings im Gegensatz zum deutschen Klimaschutzgesetz, welches verbindliche Sektorziele vorsieht und gerade keinen übergreifenden Ansatz verfolgt. Dabei ist ein sektorspezifischer Emissionshandel natürlich immer noch besser, als kein Emissionshandel.

²⁰ Vgl. Voigtländer (2018).

²¹ Vgl. Henger/Krotova (2020).

²² Vgl. hier und im Folgenden SVR (2019).

4 Wohneigentum und Wohnungsbau

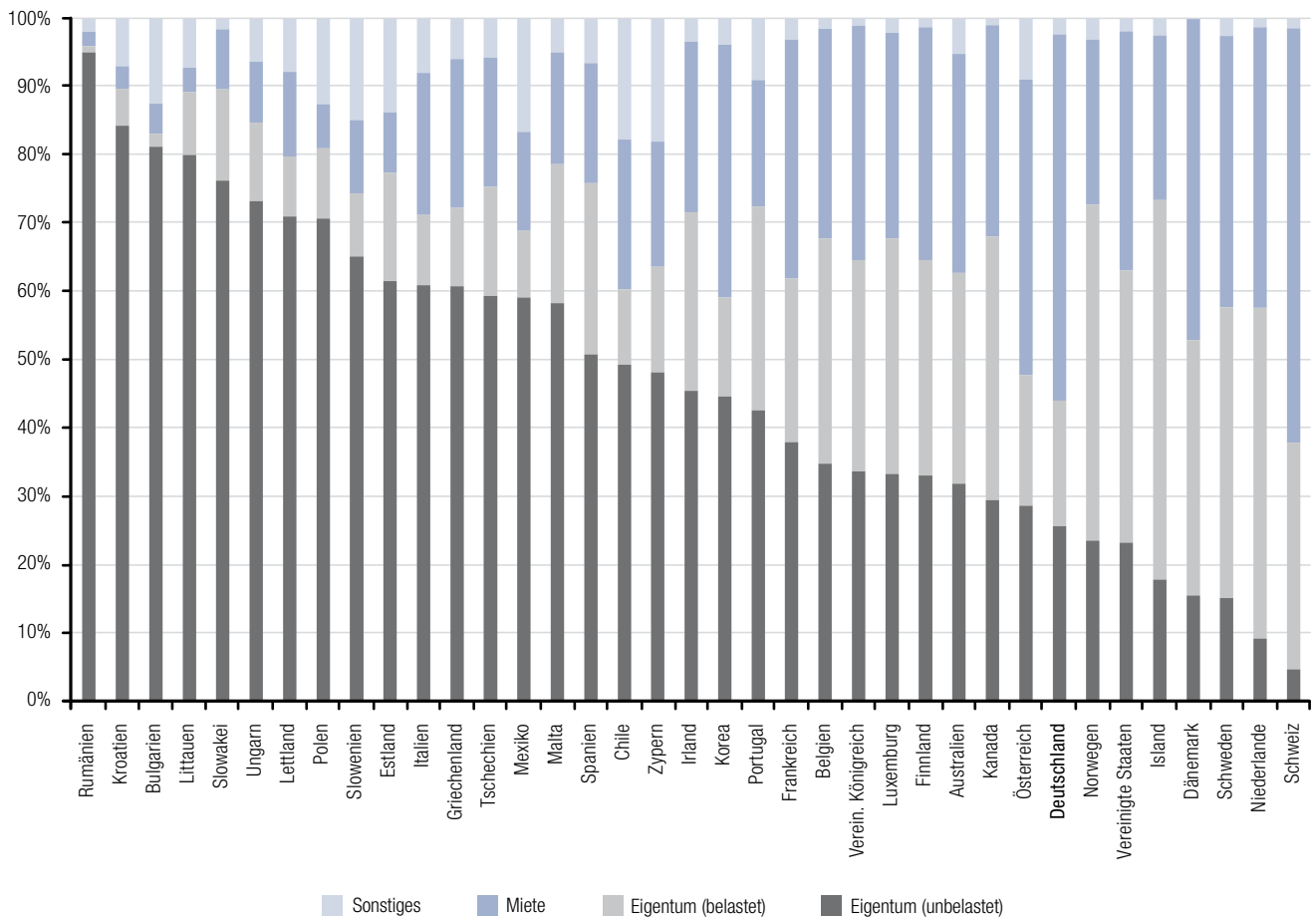
Nach wie vor ist in Deutschland der Anteil der Bevölkerung, die im Eigentum wohnt, auffallend gering.²³ Im europäischen Vergleich wohnen lediglich in der Schweiz mehr Menschen zur Miete als in Deutschland (vgl. Abbildung 9). Und noch immer wird in Deutschlands Ballungsgebieten weniger gebaut

als benötigt. Lediglich in Hamburg und Frankfurt übersteigt die Anzahl der im Jahr 2020 fertiggestellten Wohnungen den jährlichen Bedarf (Abbildung 10). Dies berücksichtigt jedoch nicht den Aufholbedarf der Vorjahre.

Abbildung 9:

Mieter- und Eigentümerquote im internationalen Vergleich 2018 oder letztes verfügbares Jahr (in Prozent)

Quelle: OECD.



23 Vgl. hier und im Folgenden Bültmann-Hinz (2019).

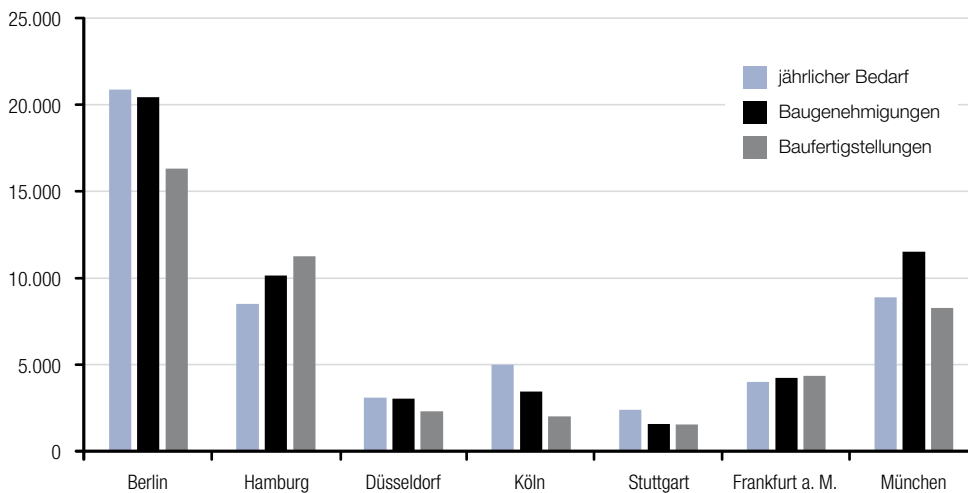


Abbildung 10: Wohnungsbedarf und -angebot in den A-Städten 2020

(Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden, inkl. Maßnahmen an bestehenden Gebäuden)

Quellen: Statistische Landesämter.

Im europäischen Vergleich (vgl. Abbildung 11) liegt Deutschland mit der Anzahl fertiggestellter Wohnungen pro 1.000 Einwohner im Jahr 2020 lediglich im Mittelfeld und dies, obwohl Deutschland in den letzten Jahren einen massiven Bevölkerungszuzug zu verzeichnen hatte.

Die Erklärungsversuche hierfür sind vielfältig. Zum einen sind die Erwerbsnebenkosten (Grunderwerbsteuer, Makler, Notar etc.) in Deutschland hoch – bis zu 15 Prozent des Kauf-

preises können hierfür anfallen. Zum anderen können diese in der Regel nicht fremdfinanziert werden, so dass die Hürde für den Erwerb von Wohnungseigentum gerade für junge Leute, die am Anfang ihres Berufslebens stehen, hoch ist. Die niedrigen Zinsen – der Wohnungskauf wäre daher eigentlich attraktiv – sind für Eigennutzer in Deutschland im Unterschied zu vielen anderen Ländern steuerlich nicht abzugsfähig. Zudem ist Mieten hierzulande angesichts des gut ausgebauten

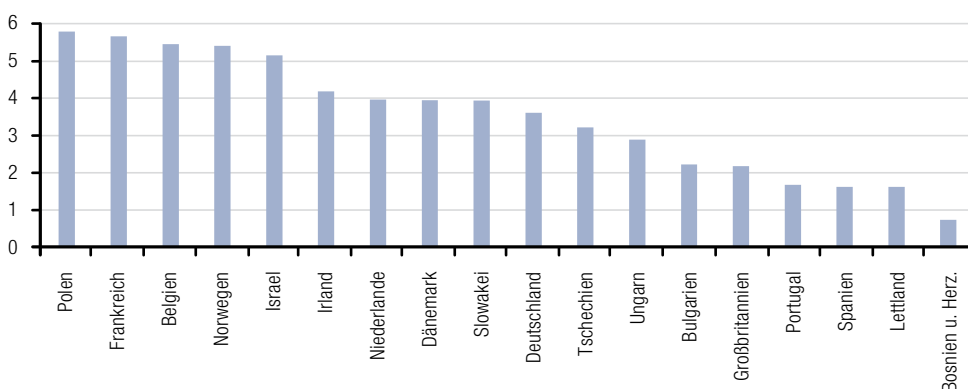


Abbildung 11: Intensität des Wohnungsbaus – Anzahl der fertiggestellten Wohnungen pro 1.000 Einwohner 2020

Quelle: Deloitte Property Index 2021.

Mieterschutzes vielfach vermeintlich attraktiver.

Die geringe Neubauquote ist nicht nur mit Blick auf fehlenden Wohnraum, sondern auch verteilungspolitisch problematisch, da insbesondere Wohneigentum zum Vermögensaufbau beitragen kann. Die vielfach beklagte Ver-

mögensungleichheit in Deutschland resultiert unter anderem auch aus der ungleichen Verteilung des Immobilienvermögens, dessen Wert in den letzten Jahren teils rasante Zuwächse erlebt hat. Darüber hinaus schützt Wohnungseigentum vor Mieterhöhungen und Inflation.

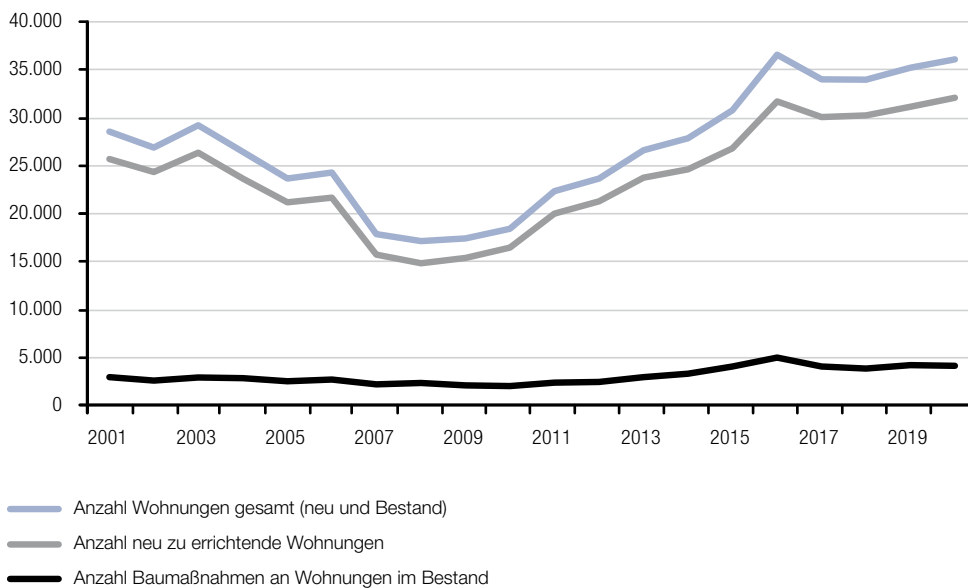


Abbildung 12: Anzahl Baugenehmigungen in Deutschland für Wohngebäude 2001–2020
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die Politik tut sich mit der Förderung von Wohneigentum schwer. Staatliche Förderungen wie die Wohnungsbauprämie, das Baukindergeld oder der Wohn-Riester sind zum Teil ineffizient und leiden an Akzeptanzproblemen. So muss man beispielsweise beim Baukindergeld von einem eher durchwachsenen Erfolg sprechen. Die Gelder wurden zwar abgerufen, allerdings muss von beträchtlichen Mitnahmeeffekten ausgegangen werden. Darüber hinaus führt das Baukindergeld zu dem unerwünschten Nebeneffekt, dass Wohnraum dort entsteht, wo er billig ist, aber nicht unbedingt dort, wo er dringend gebraucht wird. In Gebieten, in denen Wohnen und Bauen teuer ist, so dass sich viele Menschen einen ungeforderten Neubau nicht leisten können, greift die Förderung regelmäßig nicht, da sie teurere Bauvorhaben bewusst nicht erfasst.

Zum Teil wird der Erwerb von Wohneigentum sogar aktiv verhindert. In Städten mit umkämpftem Wohnungsmarkt werden durch den neuen § 250 BauGB, der durch das Bau-

landmodernisierungsgesetz in das Gesetz aufgenommen wurde, weitere Hürden für den Erwerb von Wohneigentum errichtet.²⁴ Gemäß der Neuregelung bedarf in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten bei Bestandswohngebäuden die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum einer Genehmigung. Ausnahmen gibt es z.B. für Wohngebäude mit nicht mehr als fünf Wohnungen,²⁵ wenn die Wohnungen eines Gebäudes zu mindestens zwei Dritteln an Mieter verkauft werden oder unter bestimmten Umständen in Erbfällen.

So ergibt sich im Handeln der Politik in Bezug auf die Förderung von Wohneigentum eine gewisse Schizophrenie: Einerseits wird eine ungleiche Vermögensverteilung beklagt, andererseits ist der Erwerb von Wohneigentum – zumindest in angespannten Wohnungsmärkten – scheinbar unerwünscht, um Wohnungen nicht dauerhaft dem Mietmarkt zu entziehen. Eine verfehlte Förderungspolitik und stark steigende Grunderwerbsteuersätze sind Ausdruck dieser Politik.

24 Das Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) zur Novelle des Baugesetzbuches (BauGB) wurde am 22.6.2021 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und ist am 23.6.2021 in Kraft getreten.

25 In einer Rechtsverordnung könnte auch eine abweichende Regelung für Immobilien mit zwischen drei und 15 Wohnungen getroffen werden.

5 Der Mietendeckel und der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

Der Berliner Wohnungsmarkt steht seit längerem im Fokus. Die Gründe für die angespannte Wohnungssituation sind hier vielschichtig. Zum einen ist die Einwohnerzahl durch Zuzug stark gestiegen, von 3,326 Millionen Einwohnern im Jahr 2011 auf 3,664 Millionen Einwohner im Jahr 2020.²⁶

Zum anderen hat die Bautätigkeit mit der Bevölkerungszahl nicht Schritt gehalten.²⁷ Zu dieser Gemengelage aus fehlendem Angebot bei einer wachsenden Bevölkerung kommen noch mangelnde Kapazitäten bei der seit Jahren zwangsgeschrunpften Verwaltung, was die Bautätigkeit be- oder verhindert. Zusammen mit der gestiegenen Anziehungskraft des Standorts Berlin auf Investoren führt dies zu stark steigenden Preisen. Darüber hinaus waren die Mieten in Berlin im Vergleich zu anderen großen deutschen und europäischen Städten extrem niedrig, so dass ein Nachholeffekt wenig überrascht.

Der Berliner Senat hat sich 2019 zur Entschärfung der Wohnungsmarktsituation zu einem massiven Eingriff in die Preisfindung entschlossen und mit dem Gesetz zur Mietbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin („Mietendeckel“) die Mietenhöhe noch weitreichender als durch die im BGB geregelte Mietpreisbremse reguliert. Der Vorstoß hat für viel Aufsehen und Kritik gesorgt. Der Mietendeckel trat am 23. Februar 2020 als Berliner Landesgesetz in Kraft und wurde mit Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) gut ein Jahr später als verfassungswidrig erklärt. Der Mietendeckel war wie folgt ausgestaltet:

- Die Mieten sollten in einer ersten Phase für die nächsten fünf Jahre eingefroren werden (Mietenstopp).
- Ab 2022 hätte die Möglichkeit einer Anpassung von 1,3 Prozent pro Jahr bestanden, sofern die Miete unterhalb der Mietobergrenze gelegen hätte. Abgestellt wurde auf die Miethöhe zum 18. Juni 2019.
- Ab 23. November 2020 trat die zweite Phase des Mietendeckels in Kraft. Der Vermieter musste die Herabsetzung einer „überhöhten Miete“, d.h. eine Miete, die 20 Prozent über der Mietobergrenze lag, veranlassen.
- Ausnahmen galten u.a. für Wohnungsneubau (erstmalig bezugsfertig ab 1. Januar 2014), öffentlich geförderten Wohnungsbau oder wirtschaftliche Härtefälle.
- Grundlage für die Mietobergrenze war die Mietabelle der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, die auf Basis des Mietspiegels 2013 (fortgeschrieben um die

Reallohnentwicklung bis 2019) errechnet wurde. Für einfache (-28 Cent), mittlere (-9 Cent) und gute Lagen (+74 Cent) wurden Zu- und Abschläge berücksichtigt.

- Neben der Lage berücksichtigte die Mietobergrenze die erstmalige Bezugsfertigkeit und die Ausstattung der Wohnung mit Sammelheizung und/oder Bad. Sie lag (ohne Zu- und Abschläge) zwischen 3,92 Euro/qm und 9,80 Euro/qm. Wohnungen in Gebäuden mit nicht mehr als zwei Wohnungen unterlagen einem Zuschlag von 10 Prozent.
- Für Wohnraum mit moderner Ausstattung erhöhte sich die Mietobergrenze um 1 Euro/qm.²⁸
- Für Modernisierungsmaßnahmen bestand eine Anzeigepflicht und eine sehr begrenzte Umlagemöglichkeit in Höhe von 1 Euro/qm.
- Verstöße gegen die Anforderungen des Berliner Mietengesetzes wurden als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld von bis zu 500.000 Euro geahndet.

Das Gesetz war von vornherein massiver Kritik ausgesetzt.²⁹ Nach weitverbreiteter Ansicht fehlte es dem Land Berlin bereits an der formalen Gesetzgebungskompetenz.³⁰ Darüber hinaus stellt der Mietendeckel einen erheblichen Eingriff in das Eigentumsrecht dar, dessen Rechtfertigung höchst zweifelhaft ist (vgl. nachfolgend Kapitel 6). Es erschien fraglich, ob der geplante Mietendeckel in seiner Breite überhaupt erforderlich und geeignet war, zum angegebenen Ziel der Entspannung der Situation am Wohnungsmarkt beizutragen. Vielmehr stand zu befürchten, dass die künstliche Deckelung der Mieten im Vergleich zum Umland den Druck auf die – dann günstigeren – Innenstädte eher noch erhöht, Investitionen und Modernisierungen ausbleiben, die Qualität des Wohnungsbestands und die Bereitschaft zu mehr Neubauten gleichermaßen abnehmen. Zudem stand der Mietendeckel auch im Widerspruch zum Klimaschutz (vgl. Kapitel 3), da der Mietendeckel nicht nur keine Anreize für energetische Gebäudesanierung beinhaltete, sondern diese aufgrund der sehr begrenzten Umlagefähigkeit massiv verringerte. Es war absehbar, dass vom Mietendeckel die Falschen profitieren würden, nämlich insbesondere gutsituierte Mieter in teuren, sanierten Altbauwohnungen. Benachteiligt würden diejenigen Mieter, die sich auf dem Wohnungsmarkt ohnehin schwer tun wie Personen mit unregelmäßigem Einkommen, Familien mit vielen Kindern etc.

²⁶ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2021.

²⁷ So entstanden 2011 beispielsweise nur ca. 3.000 neue Wohnungen in Berlin im Vergleich zu rund 16.000 neuen Wohnungen 2019 (Quelle: Statistisches Bundesamt).

²⁸ Eine moderne Ausstattung lag vor, wenn der Wohnraum wenigstens drei der folgenden fünf Merkmale aufweist: (1) schwellenlos von der Wohnung und vom Hauseingang erreichbarer Personenaufzug, (2) Einbauküche, (3) hochwertige Sanitärausstattung, (4) hochwertiger Bodenbelag in der überwiegenden Zahl der Wohnräume und/oder (5) Energieverbrauchskennwert von weniger als 120 kWh/(m² a).

²⁹ Vgl. Bültmann-Hinz (2019).

³⁰ Vgl. Papier (2019), Liesenfeld et al. (2019).

Das BVerfG hat mit Beschluss vom 25. März 2021 den Mietendeckel aufgrund der fehlenden Gesetzgebungskompetenz als mit dem Grundgesetz unvereinbar und deshalb für nichtig erklärt.³¹ Wenig überraschend gelangte das BVerfG zu der Erkenntnis:

- Regelungen zur Miethöhe für frei finanzierten Wohnraum, der auf dem freien Wohnungsmarkt angeboten werden kann (ungebundener Wohnraum), fallen in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit.
- Die Länder seien nur zur Gesetzgebung befugt, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen abschließenden Gebrauch gemacht habe (Art. 70, Art. 72 Abs. 1 GG).
- Da der Bundesgesetzgeber das Mietpreisrecht in den §§ 556 bis 561 BGB abschließend geregelt habe, sei aufgrund der Sperrwirkung des Bundesrechts für die Gesetzgebungsbefugnis der Länder kein Raum. Da das Gesetz zum Mietendeckel im Kern ebenfalls die Miethöhe für ungebundenen Wohnraum regelt, sei es insgesamt nichtig.

Bereits 2020 wurde die Initiative zu einem „Mietenstopp“ in Bayern vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof gestoppt, da es dem Landesgesetzgeber an der Gesetzgebungskompetenz für eine derartige Regelung fehle.³² Die Initiatoren haben Verfassungsbeschwerde beim BVerfG in Karlsruhe eingereicht.

Bedauerlich ist allerdings, dass das BVerfG, das über eine abstrakte Normenkontrolle von 284 Abgeordneten der Fraktionen der FDP und der CDU/CSU zu entscheiden hatte, lediglich die formelle Rechtmäßigkeit des Gesetzes geprüft und keine inhaltliche Würdigung hinsichtlich der Zulässigkeit der Grundrechtseingriffe vorgenommen hat und vermutlich in absehbarer Zeit auch nicht vornehmen wird.³³ Das gilt umso mehr, als im Bundestagswahlkampf 2021 die Rufe nach einem bundesweiten Mietendeckel laut wurden. Der Bund hätte zwar zweifelsohne die Gesetzgebungskompetenz für eine derartige Regelung. Ob eine solche Regelung allerdings sinnvoll oder überhaupt inhaltlich verfassungsgemäß wäre, steht jedoch auf einem anderen Blatt (vgl. Kapitel 7). Umso wichtiger ist es, sich die Auswirkungen des – wenn auch kurzlebigen – Berliner Mietendeckels etwas genauer anzuschauen.

6 Erfahrungen mit dem Mietendeckel

Der in den vergangenen 10 Jahren erfolgte starke Anstieg der Mietpreise in Berlin ist aktuell gebremst. Befürworter des Mietendeckels sehen sich gestärkt in der Annahme, dass dieser

als Regulierungsinstrument funktioniert. Allerdings überrascht es wenig, dass ein zwangsweiser Mietenstopp auch zu einer Mietpreisstagnation führt. Die Entwicklung der Angebotsmie-

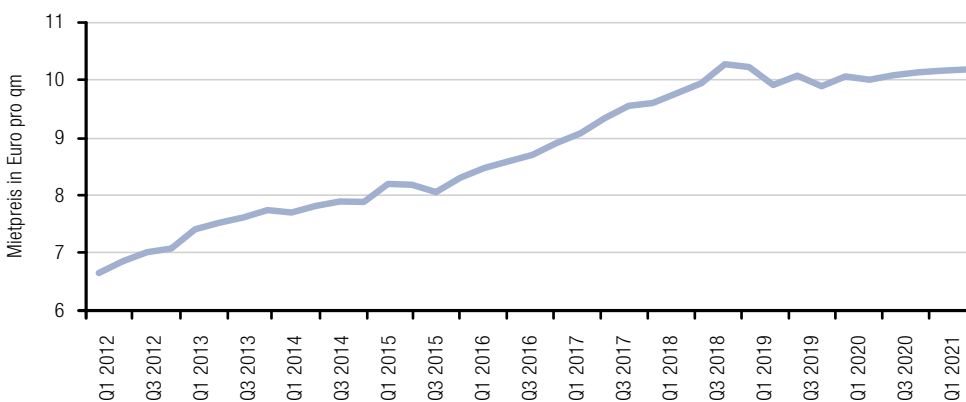


Abbildung 13:
Mietpreisentwicklung
in Berlin
Q1 2012 bis Q1 2021
Quelle: empirica regio 2021.

³¹ Vgl. BVerfG (2021).

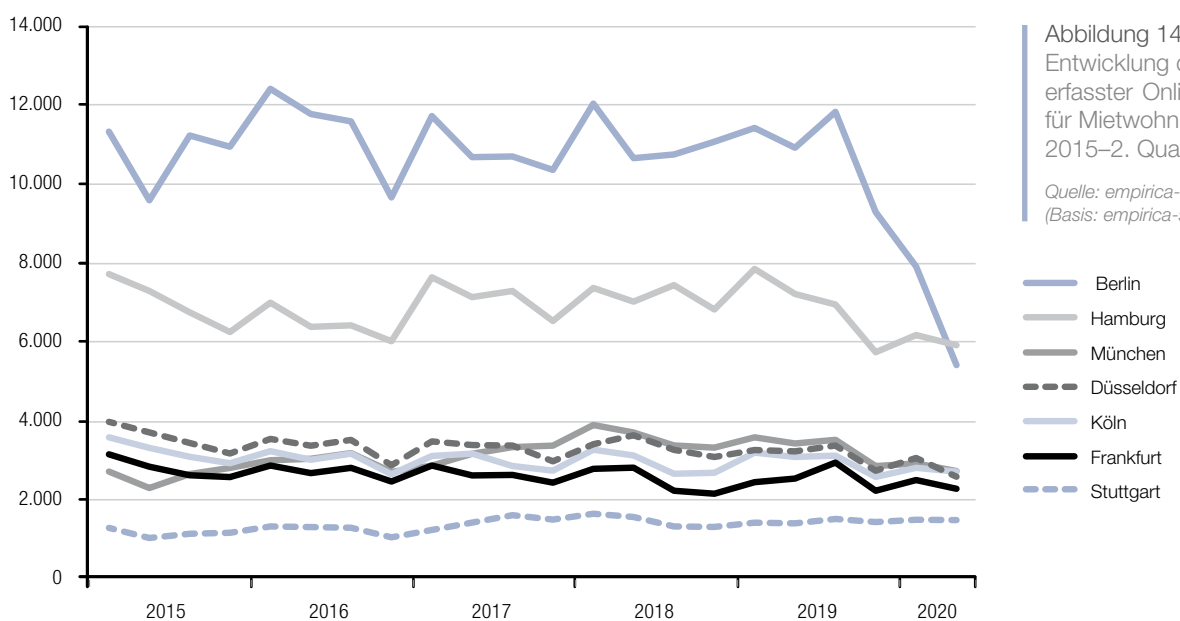
³² Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof (2021).

³³ Die zu dem Zeitpunkt der Entscheidung noch anhängigen Verfassungsbeschwerden hat das BVerfG per Beschluss vom 19. Mai 2021 nicht zur Entscheidung angenommen, da das Rechtsschutzbedürfnis wegen der Nichtigkeit des Gesetzes entfallen war, vgl. BVerfG Beschluss vom 19. Mai 2021 - 1 BvR 487/20.

ten in Berlin zeigt (vgl. Abbildung 13), dass bereits im 3. Quartal 2018 der Anstieg gebremst wurde und das Mietniveau im Prinzip stagnierte. Mithin trat diese Entwicklung bereits unabhängig vom Mietendeckel ein, der erst Mitte 2019 angekündigt wurde und am 23. Februar 2020 in Kraft trat.

Jedoch hatte der Mietendeckel andere gravierende Aus-

wirkungen. Zum ersten hat sich das – auf dem frei verfügbaren Markt vorhandene – Angebot an Mietwohnungen drastisch reduziert. Eine Aufstellung der Zahl neu erfasster Online-Angebote im Zeitraum zwischen 2015 und 2020 zeigt, dass die Wohnungsinserate in Berlin von knapp 12.000 im Jahr 2019 auf unter 6.000 Anfang 2020 gefallen sind (vgl. Abbildung 14).



Diese Halbierung des Angebots hat verschiedene Ursachen, die aber alle auf den Mietendeckel zurückzuführen sind. In den meisten Fällen dürften Vermieter erst einmal abgewartet haben, wie sich die rechtliche Lage weiterentwickelt und leerstehende Wohnungen zunächst nicht weitervermietet haben. Zudem wurden verstärkt vormals vermietete Wohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt und so langfristig dem Mietmarkt entzogen. Auch nutzten Vermieter vermehrt private Kontakte, um Wohnungen zu vermieten und weniger Online-Annoncen.³⁴ Der Effekt ist für Wohnungssuchende dramatisch, da das Angebot radikal verringert wurde. Übrig blieben vor allem teure Neubauwohnungen, die vom Mietendeckel ausgenommen waren, für Mieter mit begrenzten Finanzmitteln jedoch keine Alternative darstellten.

Mit Einsetzen der zweiten Phase des Mietendeckels im November 2020 mussten die Mieten abgesenkt werden. Profitiert haben davon allerdings vor allem (Bestands-)Mieter teurer, sanierter Altbauwohnungen in guter Lage und weniger die Mieter in weniger ansprechenden Bauten und Lagen und erst recht nicht Wohnungssuchende. Die Absenkungspotentiale verteilen sich sehr unterschiedlich auf den Wohnungsbestand je nach Baualters- und Ausstattungsklasse.³⁵ Die 165.000 gut ausgestatteten Altbauwohnungen mit Baujahr bis 1918 weisen das zahlenmäßig höchste Einsparungspotential auf. 84 Prozent des geschätzten Absenkungspotentials, d.h. rund 193 Millionen Euro/Jahr, entfällt auf diese Wohnungen, die ca. ein Drittel der betroffenen Wohnungen ausmachen. Das Segment der Baujahre 1965 bis 1990, welches beson-

³⁴ Vgl. Sagner/Voigtländer (2021).

³⁵ Vgl. hier und im Folgenden F+B (2021a).

ders viele Plattenbau- und Großsiedlungen beinhaltet, kommt auf ein Absenkungspotential von nur rund 21 Millionen Euro/Jahr, obwohl es über ein Viertel des betroffenen Wohnungsbestandes ausmacht (27,1 Prozent).

Stark beeinträchtigt wurde die Situation der privaten Vermieter in Berlin. Gemäß einer Studie von Sagner/Voigtländer³⁶ hatten diese erhebliche Mietminderungen zu tragen. 15 Prozent der Vermieter hatten Einbußen von mehr als 20 Prozent zu beklagen. 14 Prozent verzeichneten einen Rückgang zwischen 10 und 20 Prozent und 15 Prozent einen Rückgang von unter 10 Prozent. 42 Prozent der Befragten gaben an,

dass die Mieteinnahmen unverändert blieben, 15 Prozent verzeichneten einen Anstieg.

Die Verteilung der Miethöhe in Berlin (vgl. Abbildung 15) zeigt auf, dass zumindest bei den befragten privaten Vermietern ein Großteil der Mieten (Bestands- und Neuvertragsmieten) im moderaten Segment zwischen 6 und 8 Euro liegt und damit weit unter den Angebotsmieten, wie sie den einschlägigen Portalen zu entnehmen sind. Der Anteil der „günstigen“ Mieten hat im Jahresvergleich deutlich zugenommen. Die durchschnittliche Nettokaltmiete der befragten Vermieter reduzierte sich um sechs Prozent von 7,43 Euro auf 6,96 Euro.³⁷

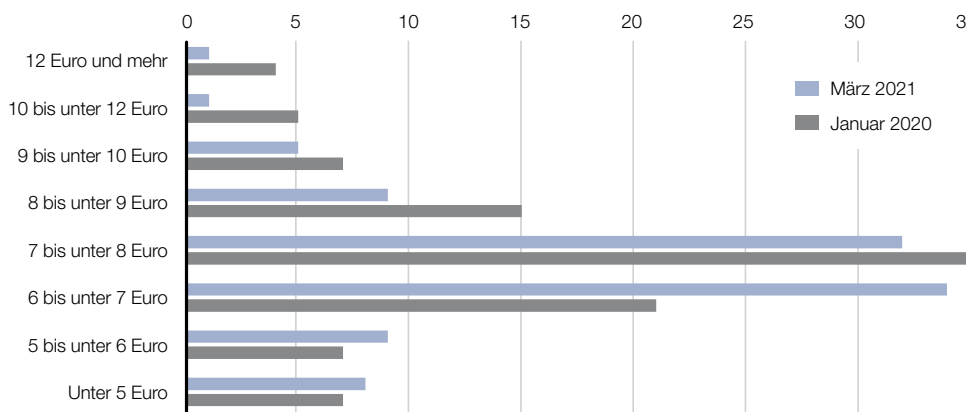


Abbildung 15:
Verteilung der Miethöhe in Berlin – Anteile der Nettokaltmieten nach Euro/qm (in Prozent)

Quelle: IW Köln.

Der Rückgang in den Mieten hatte für die befragten Vermieter, die die Wohnungen über Kredite finanziert hatten, zum Teil erhebliche Auswirkungen. Immerhin 4 Prozent der Vermieter hatten Kreditausfälle zu verzeichnen, da sie die Kreditraten aufgrund der Einnahmeausfälle nicht mehr bedienen konnten. 15 Prozent beklagten starke anderweitige finanzielle Einschränkungen, um die Kreditraten bedienen zu können und 17 Prozent leichte Einschränkungen.

Erhebliche Auswirkungen hat der Mietendeckel laut der befragten Vermieter auf das Investitionsverhalten. Die Mehrheit der befragten Vermieter gibt an, dass sie Investitionen deutlich zögerlicher gegenüberstünden als dies vor dem Mietendeckel der Fall gewesen sei. Dies betrifft insbesondere größere Investitionen wie etwa energetische Sanierungen. Dies ist fatal für die Erreichung der Klimaschutzziele im Gebäudesektor (vgl. Kapitel 3) und verschlechtert langfristig die

Qualität des Wohnungsbestandes.

Weitere Untersuchungen³⁸ kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass der Mietendeckel die Investitionstätigkeit erheblich beeinträchtigt. Bereits die laufende Instandhaltung, die gemäß den rechtlichen Bestimmungen nicht zu Mieterhöhungen führen darf, wird zum Problem, wenn die Miete per Gesetz erheblich abgesenkt wird. Erst recht unrentabel wird die ohnehin nur schleppend vorankommende energetische Gebäudesanierung, wenn die Modernisierungsumlage von 8 Prozent der Investitionskosten pro Jahr um zwei Drittel bzw. die Hälfte auf 1 Euro pro qm gedeckelt wird.

Der Neubaubestand war zwar formal nicht reguliert, dennoch leidet das Investitionsklima in Berlin insgesamt. Investoren sind verunsichert, befürchten zukünftig weitere Regulierungen. Mit 20.459 Wohnungen lag die Zahl der genehmigten Wohnungen im Jahr 2020 9,2 Prozent unter dem

³⁶ Vgl. hier und im Folgenden Sagner/Voigtländer (2021).

³⁷ Vgl. Sagner/Voigtländer (2021).

³⁸ Vgl. F+B (2021a) und Sagner/Voigtländer (2019).

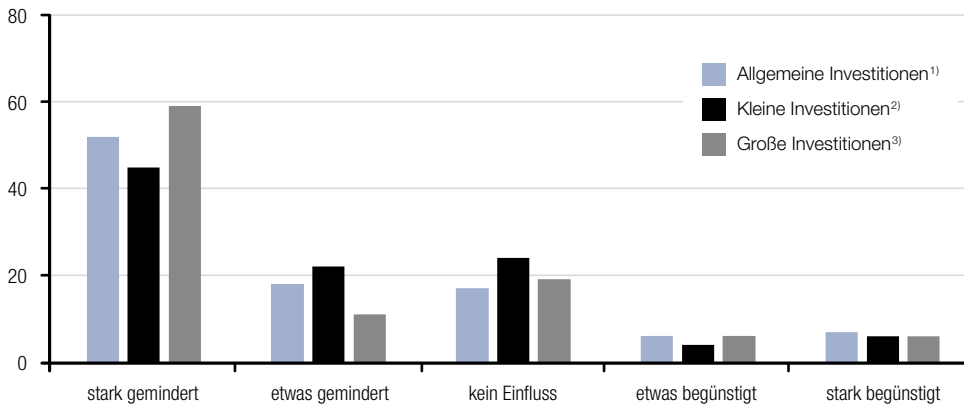


Abbildung 16:
Auswirkungen des Berliner Mietendeckels auf die Investitionsentscheidungen der Vermieter (in Prozent)

Quelle: IW Köln.

- 1) Investitionstätigkeit insgesamt
 2) Kleinere Investitionen wie Malerarbeiten und andere Renovierungsarbeiten
 3) Größere Investitionen: umfassende Modernisierungen (energetische Sanierung, Hebung des Wohnstandards)

Jahr 2019 und sank das vierte Jahr in Folge.³⁹ Sofern Neubauprojekte noch realisiert werden, dürften sie ohnehin dem eher höherpreisigen Segment zuzuordnen sein, so dass auch das Ziel, günstigen Wohnraum zu schaffen, verfehlt wird. Wird aber weniger investiert, entstehen weniger Wohnungen, wodurch sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt weiter verschärft.

Die Rechtsunsicherheit, die die (absehbare) Verfassungswidrigkeit des Mietendeckels verursacht hat, belastet Mieter, Vermieter und den Investitionsstandort Berlin massiv. Hunderttausende Mieter sehen sich nun mit Mietnachzahlungen konfrontiert, die nicht wenige in Existenznot bringen, da sie keine Rücklagen gebildet haben oder bilden konnten. Unklar ist, wie z.B. mit Zinsen auf Nachforderungen oder mit verhängten Bußgeldern umzugehen, wie der neue Mietspiegel aufzustellen und wie es um Mietnachforderungen bei Neuverträgen bestellt ist. Bei Letzteren ist insbesondere fraglich, ob die sog. Schattenmiete⁴⁰ wirksam vereinbart wurde. Dies führt bei Bevölkerung und Investoren gleichermaßen zu Verunsicherung und schadet dem Ansehen der Politik und dem Investitionsstandort Berlin schwer. Die Berliner Regierung und das Parlament hat in verantwortungsloser Weise 1,5 Millionen Mieter in Berlin für schädliche Symbolpolitik mit fatalen Nebenwirkungen als Versuchskaninchen benutzt, ohne dass dabei mit Hinblick auf tatsächliche Knappheit von Wohnraum in irgendeiner Weise eine Verbesserung bewirkt wurde.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen:

- Die Auswirkung auf die Preisentwicklung war spürbar, allerdings hatte sich die Preisentwicklung in Berlin bereits vor dem Mietendeckel abgeflacht.
- Der Mietendeckel hatte einen negativen Effekt auf die Investitionen in Bestand und Neubau.
- Investoren haben sich (vorübergehend?) vom Standort Berlin abgekehrt mit möglicherweise langfristigen negativen Folgen für den Berliner Wohnungsmarkt.
- Das frei verfügbare Angebot ist signifikant gesunken. Ausweicheffekte wie Verkäufe von zuvor vermieteten Wohnungen als Eigentumswohnungen, Leerstand oder private Vermittlung sind zu beobachten. Wohnungssuchenden wird die Wohnungssuche deutlich erschwert.
- Profitiert haben – vorübergehend – eher die Bewohner der teuren Wohnungen als die Mieter im unteren Segment.
- Private Vermieter hatten erhebliche Einnahmемinderungen zu erleiden, die teilweise zu Schwierigkeiten bei der Kreditfinanzierung bis hin zu Kreditausfällen führten. So geraten Existenzen in Gefahr.
- Die Rückabwicklung des Mietendeckels ist höchst problematisch und viele Mieter sind mit Mietnachforderungen überfordert, da sie auf die Rechtmäßigkeit der Regelung vertrauten.

Überdies stellt der Mietendeckel einen starken Eingriff in das Eigentumsrecht dar (siehe nachfolgend Kapitel 7).

³⁹ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2021).

⁴⁰ In den meisten neu abgeschlossenen Mietverträgen wurden zwei Mietpreise angegeben: Der Mietpreis, der laut Vertrag zu bezahlen ist (sog. BGB-Miete oder Schattenmiete), und die nach Mietendeckel zulässigerweise zu erhebende Miete, mit dem Hinweis, dass bei Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Mietendeckels, die BGB-Miete zu zahlen sei.

7 Eingriff in das Eigentum

7.1 Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes

Der Berliner Mietendeckel hat trotz seines Scheiterns massive Auswirkungen für die Betroffenen sowie die Investitionstätigkeit und erzeugte erhebliche Rechtsunsicherheit (vgl. Kapitel 5 und 6). Die Wahlprogramme der Parteien zur Bundestagswahl 2021 haben die Thematik zum Teil aufgegriffen und fordern beispielsweise die Einführung eines bundesweiten Mietendeckels oder die Verschärfung der Mietpreisbremse. Die Befürworter weiterer Mietpreisregulierung verkennen jedoch, dass das BVerfG zwar dem Bund grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz für die Mietpreisregulierung zugestanden hat, dies jedoch mitnichten bedeutet, dass die mit einem Mietendeckel verbundenen weitreichenden Grundrechtseingriffe in das Eigentumsrecht (und in die als Ausfluss der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Vertragsfreiheit) dann auch gerechtfertigt, d.h. verfassungsgemäß, wären.

Der Eigentumsschutz des Grundgesetzes steht in der Tradition der Aufklärung und vorangegangener Verfassungen, die die Garantie des Privateigentums als Menschenrecht begriffen und einen engen Zusammenhang zwischen Eigentum und Freiheit sahen.⁴¹ Denn das Recht auf Privateigentum gewährt dem Einzelnen einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich und schafft die Möglichkeit zur Entfaltung und eigenverantwortlichen Gestaltung seines Lebens. Die Eigentumsgarantie zeichnet sich durch die Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis über das Eigentum aus, begrenzt durch seine soziale Funktion. In Artikel 14 Grundgesetz (GG) und auch in Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁴² wird das Eigentumsrecht garantiert. Die Garantie des Privateigentums ist zentraler Bestandteil unserer Rechts- und Wirtschaftsordnung.

Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG schützt alle vermögenswerten Rechte vor ungerechtfertigten Eingriffen der öffentlichen Gewalt. Dabei ist der Eigentumsbegriff der Verfassung in einem weiten Sinne zu verstehen. Geschützt wird nicht nur der Bestand des vorhandenen Eigentums, sondern auch dessen Nutzung.⁴³

Art. 14 Grundgesetz:

(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

Allerdings gilt der Schutz des Eigentums nicht unbeschränkt. Eigentum verpflichtet. Inhalt und Schranken der Eigentumsgarantie werden durch Gesetze bestimmt. So ist das Mietpreisrecht, aber auch das Mietrecht, in Deutschland schon in der Vergangenheit nahezu durchgehend von öffentlich-rechtlichen Bindungen flankiert gewesen (vgl. Abbildung 17). Unter welchen konkreten Voraussetzungen das Öffentliche Recht in die private Gestaltungsfreiheit eingreifen kann, ist dabei eine Frage der Verhältnismäßigkeit. Es kommt entscheidend auf die Zweck-Mittel-Relation an.⁴⁴

Mietpreisregulierungen wie der Mietendeckel sind unzweifelhaft Eingriffe in die geschützte Sphäre des Vermieters und bedürfen der Rechtfertigung. Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ist dann gerechtfertigt, wenn sie

- durch Gesetz erfolgt,
- verhältnismäßig ist und
- der Kernbereich der Eigentumsgarantie, d.h. die Privatnützigkeit des Eigentums und die Verfügungsbefugnis des Eigentümers, unangetastet bleibt.

⁴¹ Wendt in Sachs (2002) Art. 14 Rz. 1ff.

⁴² „Artikel 17 – Eigentumsrecht: Jede Person hat das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Fällen und unter den Bedingungen, die in einem Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums. Die Nutzung des Eigentums kann gesetzlich geregelt werden, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist. Geistiges Eigentum wird geschützt.“

⁴³ Vgl. Papier (2019).

⁴⁴ Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof (2020).

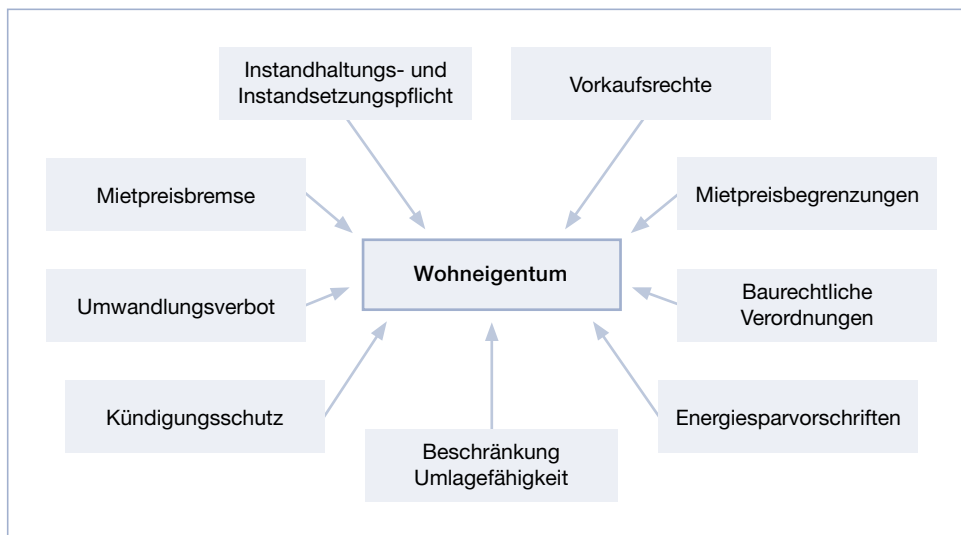


Abbildung 17:
Rechtliche
Beschränkungen des
Wohnungseigentums
(auszugsweise)

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Gesetzgeber muss sich bei Eingriffen in das Eigentum am Allgemeinwohl orientieren, das nicht nur den Grund, sondern auch die Grenze für die Beschränkung des Eigentums bildet. Der Gesetzgeber steht vor der Aufgabe, nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips und einer gerechten Abwägung die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls stets in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.⁴⁵

Der Eingriff muss, um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht zu werden, einem verfassungsrechtlich legitimen Ziel dienen, geeignet sein, dieses Ziel zu erreichen sowie erforderlich und angemessen sein.

7.2 Die (materielle) Verfassungsmäßigkeit einer (neuen) Mietpreisdeckelung

Ein Mietendeckel verfolgt ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel. Er will einer Verdrängung weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren durch die Schaffung bezahlbaren Wohnraums entgegenwirken.⁴⁶ Es ist jedoch fraglich, ob dieser abstrakte Handlungsbedarf im konkreten Fall auch tatsächlich gegeben ist, d.h. ob die Mietpreisentwicklung in Berlin tatsächlich derart problematisch ist, dass ein über die bestehenden Regelungen

hinausgehender zusätzlicher Regulierungsbedarf besteht. Angesichts der moderaten Entwicklung der Bestandsmieten, der relativen Entwicklung der Mieten im Vergleich zum Haushaltseinkommen und der abflachenden Mietpreisentwicklung kann dies bezweifelt werden.

Geht man davon aus, dass ein legitimes Ziel gegeben ist, so muss der Eingriff zur Erreichung dieses Ziels geeignet sein. Die Anforderungen an das Kriterium der Geeignetheit sind dabei weit gefasst. Es reicht aus, wenn der erstrebte Erfolg gefördert werden kann, wenn also zumindest die Möglichkeit der Zweckerreichung gegeben ist und das Mittel nicht ganz untauglich ist. Der Mietendeckel, der als regulierendes Element stark in die Mietpreisfindung eingreift, ist grundsätzlich geeignet, das angegebene Ziel zu erreichen oder zumindest zu fördern, wenn auch mit unerwünschten Nebenwirkungen.

Der Eingriff muss darüber hinaus erforderlich sein, d.h. es darf kein sachlich gleichwertiges, zweifelsfrei gleich wirksames, das Eigentumsrecht der Vermieter aber weniger beeinträchtigendes Mittel zur Verfügung stehen, um den angestrebten Zweck zu erreichen. Dem Gesetzgeber steht dabei ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.⁴⁷ Als weitere Mittel, um den gleichen Zweck zu erreichen, kommen beispielsweise die Ausweitung des Wohngelds, Wohnungsneubau mit Sozialbindung oder mietrechtliche Beschränkungen des BGB wie die bestehende Mietpreisbremse oder die Beschränkungen bei Vorliegen eines qua-

⁴⁵ Vgl. Papier (2019).

⁴⁶ Vgl. Gesetzesbegründung zum Mietendeckel, Abgeordnetenhaus Berlin, 18. Wahlperiode Drucksache 18/2347.

⁴⁷ Vgl. BVerfGE 116, 202, 225 und BVerfGE 102, 197, 218; 116, 202, 225.

lizierten Mietspiegels in Betracht. Aus ökonomischer Sicht wäre der Schutz leistungsschwacher Gruppen vor Verdrängung auf dem Wohnungsmarkt besser mit individuellen und zielgenaueren Maßnahmen wie der Subjektförderung Wohngeld zu erreichen, anstatt mit dem Vorschlaghammer eines Mietendeckels für alle. Hiergegen könnte gegebenenfalls eingewendet werden, dass Wohngeld, genauso wie Wohnungsneubau, nicht gleichwertig seien, da diese zur Verwirklichung mehr Zeit in Anspruch nehmen.⁴⁸ Die Mietpreisbremse wäre jedoch ein gleichwertiges Mittel, wobei das BVerfG dem Gesetzgeber hier einen verhältnismäßig weiten gesetzgeberischen Spielraum lässt. Nichtsdestotrotz könnte bereits die Erforderlichkeit des Eingriffs hier in Frage gestellt werden.

Insbesondere müsste der Eingriff verhältnismäßig im engeren Sinne, d.h. bei Abwägung aller widerstreitenden Interessen noch angemessen sein. Im Bereich von Mietwohnungen ist diese Abwägung besonders komplex. Einerseits ist gerade bei Mietwohnungen, die eine wichtige Grundlage für die Existenzsicherung und auch wesentliche Voraussetzung für die Ausübung weiterer grundrechtlich verbürgter Freiheiten bilden, die Sozialbindung als hoch zu bewerten.⁴⁹ Andererseits spiegeln die bestehenden gesetzlichen Beschränkungen (vgl. Abbildung 17), die das Eigentum an Mietwohnungen so stark beschränken wie kaum einen anderen Vermögensgegenstand, bereits jetzt diese Sozialbindung wider. Die Intensität, Tragweite und Schwere des (zusätzlichen) Eingriffs in die Eigentumsгарантиe muss bewertet werden. Die grundsätzliche Privatnützigkeit des Eigentums darf nicht gänzlich verloren gehen. Die Grenzen der zulässigen Eigentumsbeschränkung wären jedenfalls dann überschritten, wenn die Mietpreisregulierung auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache führt.⁵⁰ Diese zur Mietpreisbremse ergangene Rechtsprechung sollte im Ergebnis auch auf den weit schwereren Eingriff des Mietendeckels entsprechend Anwendung finden. Es darf nicht zu einem Wegfall jeglicher sinnvollen Nutzbarkeit des Eigentums kommen.⁵¹

In die Abwägung einbezogen werden müssen auch die vielen privaten Wohnungseigentümer, die sich mit der Vermietung eine Altersvorsorge oder Vermögen aufgebaut haben, und die von einem Mietendeckel zum Teil existenzbedrohend betroffen wären. Eine Regelung wie der Berliner Mie-

tendeckel, die auf große Wohnungsbestandshalter abzielte, ist schon bereits deswegen verfassungswidrig, weil sie die Belange der kleinen privaten Vermieter nicht adäquat berücksichtigt. Zudem werden alle Vermieter über einen Kamm geschoren, ganz gleich ob sie in der Vergangenheit regelmäßige Mieterhöhungen verlangt haben oder nicht. Außerdem profitieren auch alle Mieter gleichermaßen von der Mietenbegrenzung, unabhängig von ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit. Der vollständige Mietenstopp und die Absenkung des Mietpreises greifen nicht nur in das Eigentumsrecht, sondern zusätzlich in die Vertragsfreiheit als Ausdruck der allgemeinen Handlungsfreiheit ein. Eine Kompensation der Vermieter findet nicht oder nur begrenzt statt.

Alles in allem erscheint es als sehr wahrscheinlich, dass der Berliner Mietendeckel, oder eine ähnliche formell verfassungsgemäße Regelung, den materiellen Anforderungen des Verfassungsrechts nicht standhalten würden, da diese einen unzulässigen Eingriff in die Eigentumsгарантиe beinhalten.

7.3 Enteignung

Noch weiter reichen die Pläne einiger Initiativen, die Wohnungsbauunternehmen vorrangig in Berlin zu enteignen trachten. Eine Enteignung ist der denkbar schwerste und finale Eingriff in das Eigentumsrecht. Dementsprechend ist sie nur als ultima ratio, d.h. als letztmögliches Mittel zulässig. Eine Enteignung ist gerechtfertigt, wenn sie zum Wohl der Allgemeinheit erfolgt und auf einem verhältnismäßigen Gesetz beruht, welches Art und Ausmaß der Entschädigung regelt (Art. 14. Abs. 3 GG).

Im Fall der Enteignung von Wohnungseigentümern sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt. Zum einen ist fraglich, ob die Enteignung einzelner – seien es auch noch so große – Eigentümer tatsächlich dem Allgemeinwohl dient. Denn die gezielte Durchbrechung der Bestandsgarantie führt dazu, dass nur besondere Gemeinschaftsinteressen dieses Erfordernis zu erfüllen vermögen.⁵² Wegen der freiheitssichernden Funktion des Eigentums verlangt eine Enteignung ein besonders schwerwiegendes, dringendes öffentliches Interesse, um dessen Erfüllung willen private Rechte Dritter entzogen werden dürfen.⁵³

48 Vgl. Papier (2019).

49 Vgl. Papier (2019).

50 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 69.

51 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 88, unter Hinweis auf BVerfGE 100, 226, 243: „Wegfall jeder sinnvollen Nutzungsmöglichkeit“.

52 Vgl. Sachs, 3. Auflage, Art. 14 Rz. 160.

53 Vgl. Gröpl in Gröpl/Windhorst/von Cöelln, Art. 14 Rz. 93.

Ob der Wunsch nach mehr bezahlbarem Wohnraum für einige wenige eine Enteignung rechtfertigt, darf als höchst fraglich eingestuft werden. Erstens fehlt es bereits an einem dringenden öffentlichen Interesse, da die Wohnungen ja bereits für Mietzwecke genutzt werden und hierdurch keine weitere Wohnung entsteht. Zweitens sind die in Frage stehenden Wohnungen im Zweifelsfall gerade die Wohnungen, die zu einem günstigen Preis vermietet werden, so dass eine Enteignung keinen zusätzlichen Nutzen hätte. Drittens ist eine Enteignung nur gegen eine entsprechende Entschädigung möglich. Aufgrund der hohen Wohnungspreise in Berlin, wäre die Stadt gezwungen, Wohnungen teuer zurückzukaufen (zwischen 29 bis 36 Milliarden Euro gemäß Berliner Senat), die sie Jahre zuvor zu deutlich niedrigeren Preisen verkauft hat.⁵⁴ Viertens wäre das Geld für die Entschädigung besser angelegt, wenn die Stadt eigenen sozialen Wohnungsbau vorantreibt oder die Verwaltung aufstockt, um Bauanträge schneller bearbeiten zu können oder durch Infrastrukturmaßnahmen auch Stadtrandgebiete zu erschließen. Anders als bei Infrastrukturprojekten, die sich z.B. beim Straßenbau nur auf bestimmten Grundstücken zum Wohle aller verwirklichen lassen, ist der Nutzen bei Wohnungen auf die dort Wohnenden begrenzt.

Die Tatsache allerdings, dass ein derartiges Enteignungsansinnen überhaupt besteht, auf breite Resonanz stößt und zum Teil sogar bei der Politik Anklang findet, ist ein erschreckendes Signal für den Standort Deutschland. Denn die Eigentumsgarantie ist ein zentrales Freiheitsrecht, das Unternehmertum, Vermögensaufbau, Eigenverantwortung und die Soziale Marktwirtschaft insgesamt überhaupt erst möglich

macht und dem Einzelnen einen Freiraum und Selbstständigkeit gegenüber dem Staat schafft.

Wird dieses Recht unnötig beschnitten, herabgewürdigt oder leichtfertig beschränkt, höhlt das unsere Rechts-, Wirtschafts- und Freiheitsordnung aus. Dabei ist sie Garant unseres Wohlstandes, unserer Sicherheit und unserer Lebensverhältnisse.

7.4 Die Programme der Parteien

Die Programme der Parteien zur Bundestagswahl 2021⁵⁵ unterschieden sich zum Teil signifikant in der Schwerpunktsetzung im Bereich Wohnen. Während die einen Wohnungsbau erleichtern, Anreize für die Schaffung von Wohnraum geben oder einen Ausgleich zwischen Mietern und Vermietern suchen wollen, schlagen andere teils schwere Eingriffe in die Miet- und Kaufpreisfindung vor, ergänzt mit konfrontativen Elementen wie Mietstreik oder die Legalisierung von Hausbesetzungen.

Massive regulatorische Eingriffe wie Mietenstopp, Mietpreisbremse, Umwandlungsverbote bis hin zur Enteignung sind wenig erfolgsversprechend, da Eingriffe in die Preisfindung Bestandsmieter begünstigen und den Wohnungsmarkt zu Lasten von Investitionen in Neubau und Modernisierung des Bestands zementieren. Die Angriffe auf privates Eigentum sind nicht zu verharmlosen. Eigenverantwortung und Schutz des privaten Eigentums sind die Grundpfeiler unserer Rechts- und Wirtschaftsordnung.

⁵⁴ Der Verkauf erfolgte im Übrigen, weil die Stadt die Instandhaltung der Objekte nicht finanzieren konnte.

⁵⁵ Vgl. CDU/CSU (2021), FDP (2021), Bündnis 90/Die Grünen (2021), SPD (2021), Die Linken (2021).

8 Lösungsansätze

Steigende Mieten und Hauspreise liegen vorrangig in einem begrenzten Angebot bei wachsender Nachfrage begründet. Dieser Preismechanismus ist zugleich ein wichtiger Steuerungsfaktor, was sich auch daran zeigt, dass in einigen Gegenden die steigende Mietpreisentwicklung abgeflacht ist, bzw. sich von den Großstädten ins Umland verlagert hat. Wohnungssuchende, die in den Städten nicht fündig werden oder denen das dortige Mietpreisniveau zu hoch ist, weichen auf das Umland aus, das regelmäßig günstigere Mieten aufweist. Dieser Effekt wurde durch die Corona-Pandemie verstärkt, da die Anforderungen an Wohnraum sich geändert haben, aber auch durch neue Möglichkeiten wie z.B. vermehrtes Homeoffice, die auch entfernter gelegene Wohnorte zusätzlich attraktiv machen. Man muss zudem den Realitäten ins Auge sehen: Es wird nicht möglich sein, dass alle Menschen in die Ballungsräume ziehen und trotzdem dort die Mieten und Preise niedrig bleiben. Steigende Mieten und Immobilienpreise haben eine wichtige Signalfunktion. In einem langfristigen Ansatz werden andere Regionen mit niedrigeren Preisen so (relativ gesehen) attraktiver werden. Man wird nicht für alle Menschen in den Städten attraktiven und preisgünstigen Wohnraum schaffen können.

8.1 Wohnraum schaffen – mehr bauen

Eine Ausweitung des Angebots ist vordringlich zur Lösung des Problems angezeigt. Dazu ist es erforderlich, durch Herstellung der entsprechenden Rahmenbedingungen, ein positives Investitionsklima zu schaffen:

- Bauen muss attraktiver werden sowie schneller und kostengünstiger möglich sein: Genehmigungsverfahren müssen beschleunigt werden (ggf. mit Genehmigungsfiktion), Bauvorschriften vereinheitlicht und verschlankt werden. Verkürzte Verfahren sparen Geld und ermöglichen so günstigeres Bauen.
- In den Stadtgebieten, wo es an bezahlbarem Bauland bzw. an Bauland überhaupt mangelt, könnten – wo vorhanden – die Kommunen günstiges Bauland vergeben und die Vergabe an bestimmte Parameter geknüpft werden (Bau von Sozialwohnungen oder Verpflichtung zur Begrenzung der Miete für die zu bauenden Objekte).

- In Ballungsgebieten muss Verdichtung unkompliziert ermöglicht werden durch Dachausbau und -aufstockung, Schließung von Baulücken, Erschließung brachliegender Flächen.
- Bauherren muss Rechtssicherheit gewährt werden, nicht nur im Hinblick auf die Bauvorschriften, sondern auch für weitere Investitionsbedingungen.
- Keine weiteren Eingriffe in die Mietpreisfindung. Dies macht Vermietung unattraktiv und führt zu unerwünschten Ausweicheffekten, verschlechtert das Investitionsklima und wirkt sich mittel- und langfristig negativ aus.
- Deregulierung: Ohne die hohen Standards für Bauen in Deutschland aufzugeben und die Qualität oder Sicherheit zu beeinträchtigen, wären an vielen Stellen Erleichterungen möglich, wie beispielsweise bei den Stellplatzvorschriften.

Statt den ohnehin schon hohen Schutz für Bestandsmieter durch Instrumente wie einen Mietendeckel noch auszuweiten, sollten lieber Wohnungssuchende unterstützt werden. Denen hilft nur eine Ausweitung des Angebots, ggf. auch durch eine Flexibilisierung/höhere Mobilität des Wohnungsmarkts (durch Reduzierung der Insider-Outsider-Problematik über einen abnehmenden Schutz der Bestandsmieter)⁵⁶.

8.2 Kooperation statt Konfrontation und Hände weg vom Eigentum

Hamburg und Berlin stehen als wachsende Städte vor ähnlichen Herausforderungen, haben jedoch unterschiedlich darauf reagiert. Während Berlin mit seinem Mietendeckel tief in die Regulierungskiste gegriffen hat, hat Hamburg versucht, das Wohnungsdilemma einvernehmlich anzugehen. Statt strikter Deckelung wird versucht Mietpreissteigerungen über die Mietpreisbremse des BGB einzufangen. Die Mietpreisbremse ist zwar ebenfalls als starker Eingriff in den Mietmarkt problematisch, aber einer kompletten Deckelung immer noch vorzuziehen. Das Bündnis für Wohnen und der Hamburg-Vertrag zwischen dem Senat und den Bezirken zielen auf Kooperation ab und haben sich als effizienter und zielorientierter erwiesen als alle vergleichbaren Vereinbarungen in Berlin.⁵⁷ Bei größeren Bauvorhaben wurden z.B. in Hamburg die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger genutzt, um Akzeptanz

⁵⁶ Vgl. Bültmann-Hinz (2019).

und Umsetzung von Wohnbauprojekten zu erhöhen, statt diese zu verhindern. Der Berliner Mietendeckel hat zwar zunächst die Mieter entlastet, aber auch nur die Bestandsmieter und dies in sehr unterschiedlichem Maße und mit fragwürdigen verteilungspolitischen Effekten. Das Angebot an freien Wohnungen ist drastisch gesunken, was vor allem zu Lasten der Wohnungssuchenden, insbesondere denen von außerhalb, ging. Kooperation erreicht meist mehr und langfristige Erfolge als Konfrontation. Gänzlich verfehlt sind Angriffe auf das Eigentum an sich, ganz egal, ob es sich um Enteignung, enteignungsgleiche Eingriffe oder „nur“ das Zunichtemachen jeglicher Rentabilitätschancen handelt. Das Recht auf Privateigentum ist Grundlage unserer Rechts- und Wirtschaftsordnung und Garant unserer Freiheit. Wenn „Enteignungen“ hoffähig würden und man jederzeit damit rechnen müsste, enteignet zu werden, hätte das langfristig negative Anreize zu investieren, wirtschaftlich aktiv zu werden und Eigentum aufzubauen. Selbst wenn es kurzfristig und kurzfristig für die Politik (und Gesellschaft) attraktiv wäre, zu enteignen. Deshalb ist die Regelbindung durch das Grundgesetz auch ökonomisch so wichtig. Diese gilt es zu schützen.

8.3 Wohngeld stärken

Denjenigen, die sich auf dem Wohnungsmarkt schwertun, ist mit einer individuellen Förderung wie dem Wohngeld mehr geholfen als mit einer allgemeinen Mietenbeschränkung, von der die Leistungsstarken in der Regel mehr profitieren als die Leistungsschwachen.⁵⁸ Das Wohngeld stellt im Vergleich zum Mietendeckel und anderen Preisregulierungen eine weitaus zielgenauere Unterstützungsleistung für Mieter bzw. Eigentümer dar. Das Wohngeld wirkt punktuell starken Belastungen durch steigende Mietkosten entgegen. Eine Ausweitung des Berechtigtenkreises und/oder Anhebung der Leistung in angespannten Wohnungsmärkten wären eine mindestens genauso wirksame Lösung, die darüber hinaus weder den Markt noch das Eigentum stärker reguliert. Es ist nicht einzusehen, warum gutverdienende Mieter in guten Lagen von reduzierten Mietpreisen profitieren sollten.

8.4 Attraktivität des Umlands und der Mittelstädte erhöhen

In allen A-Städten und Ballungsgebieten ließen sich in den letzten Jahren Ausweichtendenzen ins jeweilige Umland beobachten, das sich durch niedrigere Miet- und Preisniveaus auszeichnet.⁵⁹ Dieser Trend setzt sich weiterhin fort, hat allerdings vielerorts zur Folge, dass die Preise im Umland – von niedrigerem Niveau aus – derzeit stärker steigen als in den Kernstädten. Eine Aufwertung des Umlands ist sicher weiterhin sinnvoll, um die Kernstädte zu entlasten über die Verbesserung, Verlagerung oder Schaffung von Infrastruktur wie Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr, Bau von Kindertagesstätten, Schulen, Krankenhäusern oder Arzthäusern. Diese städtebauliche und räumliche Entwicklung, die sinnvollerweise anhand vorhandener oder neu zu schaffender Verkehrsstrassen oder (S-)Bahnlinien erfolgt, hat in Zeiten von Corona ganz neue Bedeutung erhalten. Die Attraktivität der Kernstädte verblasst, die Anforderungen an Wohnraum verändern sich. Viele „Stadtmenschen“ werden auf dem Land fündig, auf der zunehmend verbreiteten Suche nach mehr Platz und mehr Natur. Dank großzügiger Homeoffice-Regelungen ist der Weg zur Arbeit für viele kein entscheidendes Kriterium mehr für die Ortswahl. Die Attraktivität kleiner Städte im näheren und ferneren Umland zu erhöhen, ist der richtige Weg, um einen Ausgleich zwischen Stadt und Land zu finden. Hier gilt es gute und stimmige Konzepte zu entwerfen.

8.5 Ausgleich beim Klimaschutz schaffen

Klimaschutz ist eine der großen Aufgaben dieses Jahrhunderts. Der Gebäudesektor muss seinen Teil hierzu beitragen. Allerdings kommt die energetische Gebäudesanierung nur schleppend voran. Zur Erreichung von Klimaschutzzielen wäre es am effizientesten, wenn der Gebäudesektor in den allgemeinen Zertifikathandel eingebettet und auf sektorspezifische Ziele verzichtet würde. Der bislang eingeschlagene politische Weg ist ein anderer, mit dem man dennoch nicht

⁵⁷ F+B (2021).

⁵⁸ Vgl. Bültmann-Hinz (2019).

⁵⁹ Vgl. Bültmann-Hinz (2019).

umhinkommt, der unbequemen Realität ins Auge zu schauen, dass der Klimaschutz beim Wohnen zusätzliche Belastungen mit sich bringen wird. Dies gilt sowohl wegen der Investitionen für deutlich umfangreicher erforderliche energetische Sanierungen als auch wegen steigender Kosten für CO₂-Emissionen, die auch im Gebäudesektor zumindest perspektivisch deutlich höher bepreist werden müssten, wenn echte Fortschritte erzielt werden sollen. In diesem Kontext kann auch staatliche Förderung angezeigt sein. So bedarf es wirksamer Anreize zur Ausweitung von Sanierungstätigkeiten, die ohne staatliche Förderung angesichts des Mieter-Vermieter-Dilemmas zu gering ausgeprägt sein können. Ebenso kann zielgenaue Subjektförderung notwendig sein, um soziale Härten bei Klimaschutzanstrengungen im Gebäudesektor zu vermeiden.

8.6 Wohneigentum fördern

Das Wohnen im Eigenheim schützt dauerhaft vor steigenden Mieten, dient der Vermögensbildung und zur Absicherung im Alter. Wer in den letzten Jahren Immobilieneigentum er-

worben hat, hat darüber hinaus von steigenden Hauspreisen profitiert. Doch viele tun sich schwer damit, das nötige Eigenkapital aufzubringen. Die hohen Anschaffungsnebenkosten, die in der Regel nicht fremdfinanziert werden, verschärfen die Problematik. Eine Reduktion der Transaktionskosten ist hier sinnvoll. Zu denken ist insbesondere an eine Begrenzung oder Herabsetzung der stark gestiegenen Grunderwerbsteuersätze, die Einführung des Bestellerprinzips für Maklergebühren oder eine Herabsetzung dieser. Eine Reduzierung der Transaktionskosten hätte auch den Vorteil einer Flexibilisierung des Immobilienmarktes. Statt Immobilienkauf als – wenn überhaupt – einmalige Lebensentscheidung zu begreifen, sollten bereits junge Menschen beim Start ins Berufsleben die Chance haben, eine kleine Wohnung zu erwerben und mit dem Vermögensaufbau zu beginnen. Diese kann später verkauft und der Gewinn als Grundstock für den Erwerb einer anderen Wohnung genutzt werden, die dann besser zu den Lebensumständen passt. Das funktioniert allerdings nicht, wenn bei jedem Verkauf mindestens ein um die Nebenerwerbskosten (bis zu 15 Prozent) höherer Wiederverkaufspreis erzielt werden muss, damit kein Verlust generiert wird.

9 Fazit

Die Bedeutung der eigenen Wohnung hat für den einzelnen in der Pandemie eher zu- als abgenommen. Auch wenn dank Homeoffice und geänderter Prioritäten die Kerngebiete der Großstädte und andere begehrte Lagen für manche an Attraktivität eingebüßt haben, so muss man doch gewissen, manchmal auch unbequemen Tatsachen ins Auge blicken:

In vielen Großstädten ist der Wohnungsmarkt nach wie vor angespannt. Dies betrifft vorrangig diejenigen, die eine Wohnung suchen, da Bestandsmieter in den allermeisten Fällen vor Mietsteigerung ausreichend geschützt sind. Angesichts begrenzter Flächen in den begehrten Lagen, wird aber nicht jeder genau dort eine Wohnung finden können, wo er es gerne hätte und erst recht nicht zu einem Preis nach seinen Wünschen. Allein der Preis als Auswahlkriterium, wer eine Wohnung in begehrter Lage erhält oder behalten darf, erscheint vielen als ungerecht. Dazu wird es mit dem bestehenden Mietrecht jedoch ohnehin nicht kommen. Und nur das Prinzip „wer zuerst kommt, mahlt zuerst“ finden viele Wohnungssuchende gleichfalls nicht gerecht. Es gibt kein Wohnrecht im angestammten Quartier. So verständlich

einerseits der Wunsch ist, in seiner vertrauten Umgebung zu bleiben, so sind andererseits auch die Interessen der zunehmenden Zahl von Wohnungssuchenden zu berücksichtigen, die gleichfalls aus beruflichen, familiären oder sonstigen nachvollziehbaren Gründen ein bestimmtes Stadtviertel bevorzugen.

Investitionen in mehr Wohnfläche können Wohnungsmärkte besser und effektiver entlasten als übermäßige Regulierung und Mietpreisdeckelung, die vor allem Bestandsmieter ohne Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu Gute kommen und die Wohnungssuchenden nicht nur vernachlässigen, sondern deren Schwierigkeiten eine adäquate Wohnung zu finden sogar noch erschweren. Jeder zusätzliche Eingriff in das Eigentum geht zu Lasten von Investitionen, die dringend benötigt werden, um Wohnraum zu schaffen. Investitionen, die sich rechnen, garantieren, dass attraktiver Wohnraum dort entsteht, wo er am dringendsten gebraucht wird. Die Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum trägt zur Vermögensbildung einer breiteren Bevölkerungsschicht bei und schützt vor Inflation.

Literaturverzeichnis

- BVerfG** (2021): Bundesverfassungsgericht Beschluss des 2. Senats vom 25. März 2021 – 2BvF 1/20.
- Bayerischer Verfassungsgerichtshof** (2020): Urteil vom 16. Juli 2020, Vf. 32-IX-20.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** (2021): Vierter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2020, Berlin.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2015): Energieeffizienzstrategie Gebäude – Wege zu einem nahezu klimaneutralen Gebäudebestand, Berlin.
- Bültmann-Hinz, Barbara** (2019): Wohnen in der Sackgasse? Holzwege, Irrwege, Auswege, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 147, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Artz, Markus und Franz C. Mayer** (2019): Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin, Rechtsgutachten für die Fraktion der SPD im Abgeordnetenhaus von Berlin, Bielefeld.
- Carstensen, Sven, Fieback, Alexander, Freitag, Dierk, Rohr, Oliver, Völtz, Patrik und Andreas Wiegner** (2021): Frühjahrsgutachten Büro-, Unternehmens-, Logistik- und Hotelimmobilien 2021, in Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2021 des Rates der Immobilienweisen, Feld, Lars P., Carstensen, Sven, Gerling, Michael, Wandzik, Carolin und Harald Simons im Auftrag von ZIA, Zentraler Immobilienausschuss, Berlin.
- F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH – F+B** (2021): Mietspiegelindex.
- F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH – F+B** (2021a): Vergleichsstudie über die Auswirkungen des Berliner Mietendeckels anhand eines Städtevergleichs Berlin-Hamburg für ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e. V. Berlin, Hamburg.
- Geuder, Florian** (2015): Anreize zur energetischen Sanierung im Mietrecht – Eine ökonomische Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen, Universität Bayreuth, Bayreuth.
- Grimm, Sebastian und Roman Heidrich** (2021): Miet- und Kaufpreise driften aber weiter auseinander – auch im Umland wird es teurer, JLL Research Deutschland, Frankfurt.
- Gröpl, Christoph, Windthorst, Kay und Christian von Coelln** (2017): Grundgesetz, Studienkommentar, München.
- Henger, Ralph und Alevtina Krotova** (2020): Auflösung des Klimaschutz-Wohnkosten-Dilemmas? IW Köln im Auftrag der Deutsche Wohnen SE, Köln.
- Henger, Ralph, Runst, Petrik und Michael Voigtländer** (2017): Energiewende im Gebäudesektor – Handlungsempfehlungen für mehr Investitionen in den Klimaschutz, IW-Analysen Nr. 119, IW Köln, Köln.
- Henger, Ralph und Michael Voigtländer** (2012): Energetische Modernisierung des Gebäudebestandes, Herausforderungen für private Eigentümer, Köln.
- ifeu, Fraunhofer IEE und Consentec** (2018): Wert der Effizienz im Gebäudesektor in Zeiten der Sektorenkopplung, Studie im Auftrag von Agora Energiewende, Berlin.
- Liesenfeld, Cassandra, Bickert, Elmar und Jan Dittmann** (2019): Der geplante Mietendeckel in Berlin ist nichtig!, Heussen Rechtsanwälte, Berlin.
- Papier, Hans-Jürgen** (2019): Materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung – Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. – GdW, München.
- Papier, Hans-Jürgen** (2019a): Landeskompetenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels? – Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. – GdW, München.
- Sachs, Michael (Hrsg)** (2002): Grundgesetz, 3. Auflage, München
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR** (2019): Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik – Sondergutachten, Wiesbaden.
- Sagner, Pekka und Michael Voigtländer** (2021): Auswirkungen des Berliner Mietendeckels auf private Vermieter, IW-Trends 3/2021, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.
- Sagner, Pekka und Michael Voigtländer** (2019): Volkswirtschaftliche Folgen des Berliner Mietendeckels, IW-Gutachten im Auftrag der CDU-Fraktion Berlin, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.
- Statistisches Bundesamt** (2021): Pressemitteilung Nr. 250 vom 27. Mai 2021, Wiesbaden.
- Voigtländer, Michael** (2018): Die Modernisierungumlage zwischen Investitionshemmnis und Mieterüberforderung, IW-Policy Paper 11/18, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.

Executive Summary

Die **Preisentwicklung** auf dem Wohnungsmarkt ist weiterhin sehr **heterogen**. Während die **Bestandsmieten** sich moderat mit der allgemeinen Preisentwicklung erhöhen, steigen die Mieten für **Neuverträge** insbesondere in den großen Städten und Ballungsgebieten vielerorts stärker an. Allerdings gibt es auch hier regional sehr große Unterschiede. Während sich der Mietanstieg in Berlin bereits vor Einführung des Mietendeckels abgeflacht hat, sieht dies in anderen Städten ganz anders aus.

Auffällig ist erstens, dass es in vielen Städten **Ausweichreaktionen in die Peripherie** gab und gibt. In den Speckgürteln der Großstädte steigen die Mieten vielerorts stärker an als im jeweiligen Zentrum. Die Corona-Pandemie dürfte diesen Effekt noch verstärkt haben: Die Attraktivität der Kernstädte lässt nach, während der Wunsch, sich eine größere Wohnung leisten zu können, im Grünen zu wohnen etc. an Anziehungskraft zunimmt. Zweitens entwickeln sich die **Hauspreise** (d.h. die Kaufpreise für Wohneigentum) in ihrer Gesamtheit stärker als die **Mietpreise**.

Viele Faktoren wirken auf die Preise. Da ist zunächst das vielerorts immer noch **unzureichende Angebot** bei einer dank Zuzug wachsenden Bevölkerung zu nennen. **Schrumpfende Haushaltsgrößen** verbunden mit einer **zunehmenden Wohnfläche-pro-Kopf** verstärken diese Entwicklung zusätzlich, da die benötigte gesamte Wohnfläche auch bei einer gleichbleibenden Bevölkerung dadurch zunimmt.

Aber auch andere Faktoren wie die **steigenden Baupreise** verteuern jegliche Bautätigkeit und damit das Preisniveau. Neubau oder auch sanierte Wohnungen müssen teurer verkauft oder vermietet werden, soll sich die Bautätigkeit für den Bauherrn noch lohnen. Auch die aus Klimaschutzgründen gewünschte und notwendige **energetische Sanierung** wirkt auf die Preise. Die Frage der Kostenverteilung einer energetischen Sanierung führt zum sog. **Mieter-Vermieter-Dilemma**: Für den Vermieter bedeutet eine energetische Sanierung meist viel Aufwand, Investitionsrisiko und die Notwendigkeit von Liquidität ohne direkte finanzielle Anreize. Der Mieter profitiert zwar von möglichen Kosteneinsparungen durch eine energetische Sanierung, doch diese gleichen die

potentielle Mieterhöhung jedoch oft nicht aus.

Die Frage nach geeigneten Maßnahmen zur Bekämpfung unerwünschter Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt beschäftigt die Menschen nicht nur im Wahlkampf. Sicher ist: **Abhilfe schaffen keinesfalls weitere Eingriffe in die Preisfindung und das Eigentumsrecht** wie Mietenstopp, Mietendeckel oder Enteignung. Diese Eingriffe schützen in der Regel nur den Bestandsmieter, der ohnehin schon einen guten Schutz erfährt durch das bestehende Mietrecht und Kündigungsschutzvorschriften, verschlechtern aber die Chancen für Wohnungssuchende und Zugezogene auf einem zementierten sowie unflexiblen Wohnungsmarkt und be- oder verhindern Investitionen in den Wohnungsbestand und -bau. Darüber hinaus sind weitergehende Eingriffe in das Wohneigentum **verfassungsrechtlich höchst problematisch**. Bereits jetzt ist der Wohnungseigentümer in ein enges Korsett aus Regelungen und Beschränkungen eingeschnürt. Aber auch auf einer übergeordneten Ebene sind diese Eingriffe in Eigentum und Vertragsfreiheit sowie die Angriffe auf Eigenverantwortung und die Grundpfeiler unserer Rechts- und Wirtschaftsordnung höchst bedenklich.

Denn es gibt auch andere Wege. Die **Ausweitung des Angebots** verschafft in allen Bereichen Entlastung auf dem Wohnungsmarkt und berücksichtigt auch die **Interessen der Wohnungssuchenden**. Um Investitionen in Wohnungsbau attraktiver zu machen, ist die Bereitstellung von Flächen, die Vereinfachung des Baurechts und die Verkürzung der Genehmigungsverfahren genauso wichtig wie Rechts- und Investitionssicherheit.

Denjenigen, die sich auf dem Wohnungsmarkt schwer tun, ist mit einer **gezielten Förderung wie dem Wohngeld** mehr geholfen als mit allgemeinen Beschränkungen wie einem Mietendeckel, von dem die leistungsstarken Teile der Bevölkerung mindestens genauso profitieren wie die Leistungsschwachen.

Die **Förderung von Wohneigentum** schützt langfristig vor Mieterhöhungen, dient der eigenverantwortlichen Altersvorsorge und der Sicherung des Vermögens vor Inflation. Die Prinzipien von Eigenverantwortung und der Schutz des Eigentums sollten wieder an Bedeutung gewinnen.