

Oberst, Christian

Research Report

Knappheit läßt sich nicht verbieten: Die Ausweitungen der Mietpreisbindung werden die Probleme am Wohnungsmarkt nicht beheben

IW-Report, No. 13/2023

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Oberst, Christian (2023) : Knappheit läßt sich nicht verbieten: Die Ausweitungen der Mietpreisbindung werden die Probleme am Wohnungsmarkt nicht beheben, IW-Report, No. 13/2023, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268885>

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.

Knappheit lässt sich nicht verbieten

Die Ausweitungen der Mietpreisbindung werden die Probleme am Wohnungsmarkt nicht beheben. Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion: „In NRW wird an der Mietschraube gedreht – Mieterinnen und Mieter vor Wucher und Inflation schützen“, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 18/1872

Christian Oberst

Köln, 02.03.2023

IW-Report 13/2023

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte

**Herausgeber****Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.**

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)**Autor****Dr. Christian Oberst**

Senior Economist

Themencenter Globale & regionale Märkte

oberst@iwkoeln.de

0221 – 4981-889

**Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de**

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

Februar 2023

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund und Struktur der Stellungnahme	3
2	Einleitung	4
3	Ernüchternde Erfahrungen mit Mietpreisregulierungen	4
4	Zinswende und veränderte Rahmenbedingungen werden die Anspannung auf dem Wohnungsmarkt weiter verschärfen.....	7
5	Fazit	8
	Literaturverzeichnis	10

1 Hintergrund und Struktur der Stellungnahme

Die in dieser Stellungnahme geäußerten Einschätzungen und Meinungen stellen die persönlichen Ansichten des Referenten dar, die nicht mit den Positionen des IW übereinstimmen müssen.

Der Antrag der SPD-Fraktion verfolgt das Ziel, Mieter vor Wucher und Inflation zu schützen. Dazu soll der Landtag fünf Besonderheiten des (Miet-)Wohnungsmarktes in NRW feststellen, und es werden vier Forderungen an die Landesregierung gestellt. Die Feststellungen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Wohnen ist ein „existenzielles Grundbedürfnis“ und im „Mieterland“ NRW bedarf es daher einen besonderen Fokus auf Mieterschutz, da es Marktunvollkommenheiten auf dem Mietwohnungsmarkt gibt (unter anderem asymmetrische Informationen) und mit steigenden Wohnkosten eine erhebliche Mehrbelastung der privaten Haushalte einhergeht. Die Forderungen an die Landesregierungen zielen auf ein Mietmoratorium in NRW ab (1), dessen Details im Antrag nicht weiter erläutert werden, sowie die Ausweitung mietpreisgebundener Wohnungen (2), der Mietschutzvorschriften und deren Anwendungsbereich (3) sowie der Wohnungsaufsicht und Mietkontrolle (4). Die Ausgangslage des Antrags bezieht sich auf eine Studie von „MietenMonitor“ im November 2022 zur Mietpreisebremse am Düsseldorfer Wohnungsmarkt im Auftrag des Mietervereins Düsseldorf e. V. (vgl. Peters/Spies, 2022).

Im Antrag offen bleibt, warum nach ernüchternden Erfahrungen mit der Mietpreisbindung mit Blick auf die soziale Absicherung des Wohnens ein solch wirkungsschwaches Instrument ausgeweitet werden soll. Die Mietpreisbindung wirkt am stärksten in Wohngebieten einkommensstarker Haushalte und ist mit negativen Wirkungen auf Angebot und Qualität verbunden. Das reduzierte Angebot und die zusätzlich induzierte Nachfrage durch regulierte Mietpreise unterhalb des Gleichgewichtspreises schränkt die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Wohnraum gerade für einkommensschwache und häufig diskriminierte Mieter am Wohnungsmarkt weiter ein. Auch unter der damit einhergehenden abnehmenden Qualität des Wohnungsbestands dürften vor dem Hintergrund der gestiegenen Heizkostenbelastung vor allem einkommensschwachen Mieter leiden. Das ursprüngliche Ziel, Mieter zu schützen, wird damit tendenziell verfehlt (siehe Abschnitt 3).

Im Titel des Antrags wird der Schutz vor Inflation zwar genannt, ansonsten kommen die veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die vor allem in Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine im Februar 2022 eintraten, im Antrag nicht zum Ausdruck, ebenso wenig wie die daraus folgende ungekannte Gemengelage des Wohnungsmarktes bestehend aus den ruckartig gestiegenen Zinsen (von etwa 1 auf 4 % für Kredite mit 10-jähriger Zinsbindung), hohen Energiekosten, hohen Baukosten, hoher Unsicherheit für Wohnungsbauentwickler sowie damit verbundener rückläufiger Bautätigkeit und Knappheit von morgen. Gleichzeitig trifft das reduzierte teurere Angebot auf eine weiterhin hohe bzw. nach Pandemie wieder ansteigende Nachfrage nach Wohnraum in den angespannten Wohnungsmärkten. Vor diesem Hintergrund wird die Anspannung und Mietpreisproblematik in naher Zukunft vermutlich noch zunehmen (siehe Abschnitt 4). Zudem ist unklar, wie Zielkonflikte zwischen „bezahlbarem Wohnen“ und Klimaschutzzielen wie energetischer Modernisierung des Gebäudesektor und Reduktion der Flächeninanspruchnahme (30-Hektar-Ziel) berücksichtigt werden können. Zum Schluss werden im Fazit mögliche alternative und ergänzende wohnungspolitische Maßnahmen skizziert, ohne Anspruch auf Vollständigkeit (siehe Abschnitt 5).

2 Einleitung

Stark steigende Mieten sind kein Naturgesetz, sondern im vorliegenden Fall der wachsenden Groß- und Universitätsstädte Ausdruck einer zunehmenden Knappheit von Wohnraum. Die zunächst unerwartet hohe Nachfrage durch den verstärkten Zuzug in zahlreiche Groß- und Universitätsstädte bei gleichzeitig nur moderater Bautätigkeit hat zunehmend zu Knappheit von Wohnraum in den entsprechenden Wohnungsmärkten geführt. Zu beachten ist, dass bei bedarfsgerechtem Wohnungsneubau und weniger stark steigenden Mieten die Städte vermutlich noch stärker gewachsen wären. Die bestehende Lücke zwischen Wohnungsbedarf und Angebot kann ohne Verdrängungseffekte letztlich nur durch Angebotsausweitung gelöst werden kann. Die Preisentwicklung ist das Signal, das Angebot auszudehnen (vor allem durch Wohnungsneubau, aber auch Aktivierung ungenutzter Reserven wie Dachböden oder Gewerbeflächen) sowie die Nachfrage einzuschränken (z. B. kompakteres Wohnen oder Attraktivierung alternative Wohnstandorte im Umland und in gut angebunden Nachbarstädten mit geringen Mietpreinsniveau – z. B. Städte im Bergischen Land oder Ruhrgebiet als alternative Wohnstandorte für Düsseldorf).

Während die Mieten in den 1990er und 2000er Jahren in Deutschland und NRW weitestgehend stabil waren, sind sie seit dem Jahr 2010 vor allem in den Groß- und Universitätsstädten gestiegen, eine Phase, die einhergeht mit unerwartet hohem Bevölkerungszuwachs in den Städten aufgrund starker Zuzüge aus dem In- und Ausland und unzureichendem Wohnungsbau (vgl. Henger et al., 2023; Henger/Oberst, 2019). Nach einer kurzen coronabedingten Pause wachsen die Großstädte mittlerweile wieder weiter. In NRW sind es allen vor allem die beiden rheinischen Metropolen Köln und Düsseldorf sowie Aachen, Bonn und Münster. Weniger stark ausgeprägt ist die Bevölkerungs- und Mietentwicklung in den meisten Ruhrgebietsstädten sowie den eher ländlichen Gemeinden im Sauer- und Siegerland und dem östlichen Teil von Ostwestfalen-Lippe (OWL). Insbesondere in NRW setzt sich der Wohnungsbedarf im Land aus äußerst unterschiedlichen regionalen Bedarfen zusammen. Einige Kommunen gewinnen an Bevölkerung, während andere Landesteile schrumpfen. Auf dieses Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Landesteilen muss die Landespolitik Antworten finden (vgl. Oberst, 2022). Für die vorliegende Stellungnahme ist festzuhalten, dass die Wohnungsmarktentwicklung Düsseldorf vielleicht beispielhaft für Entwicklung der wachsenden Städte sein kann, jedoch nicht für die Entwicklung in der Fläche und nicht mal für die Gesamtheit der Großstädte im Land. Die Begrenzung der Regulierung auf besonders angespannte kommunale Wohnungsmärkte erscheint vor diesen Entwicklungsunterschieden nachvollziehbar.

3 Ernüchternde Erfahrungen mit Mietpreisregulierungen

Grundsätzlich sind mindestens zwei Regulierungskontexte zu unterscheiden: Erstens Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zweitens Regelungen zur Mietanpassung im Bestand (etwa bei Modernisierungen). Fokus hier sind die Regelungen bei Mietbeginn. Im Jahr 2015 wurde zur Begrenzung der Wiedervermietungsmieten die Mietpreisbremse eingeführt (die Anfang 2020 verlängert wurde). Damit haben die Bundesländer die gesetzliche Befugnis, in Kommunen mit angespannten Mietmärkten eine Mietpreisbremse einzuführen und damit in neue Mietverträge einzugreifen. Zusätzlich zu den bisherigen Regelungen für Bestandsmieten sind Mietpreiserhöhungen bei Neuverträgen durch eine Obergrenze von 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete beschränkt (solange keine Ausnahmetatbestände erfüllt sind).

Die Einführung der Mietpreisbremse stellt für nicht wenige einen Konventionsbruch dar zur vorherigen Balance von Mieterschutz bei bestehenden Verträgen und Anpassung an Knappheitsverhältnisse bei Neuvermietung. Aus liberal-ökonomischer Perspektive könnte argumentiert werden, dass die Mietpreisbremse

gegen vier konstituierende Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft verstößt: Privateigentum, Vertragsfreiheit, funktionsfähige/wettbewerbsbestimmte Preise, sowie die Vorhersehbarkeit und Stetigkeit der Politik (vgl. Eucken, 1956). Aus juristischer Sicht hat bekanntermaßen das BVerG im Juli 2019 anders entschieden und festgestellt, dass die Mietpreisbremse nicht gegen die Garantie des Eigentums, die Vertragsfreiheit oder den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz verstößt. Andererseits können selbst aus ökonomischer Perspektive die drei regulierenden Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft „Eindämmung von Marktmacht“, „Internalisierung externer Effekte“ und „Korrekturen von Ungleichheiten bei Einkommen und Vermögen“ zur Legitimierung der Mietenregulierungen herangezogen werden. Bezüglich der Marktmacht sei darauf hingewiesen, dass diese auf den angespannten Wohnungsmärkten in NRW nicht auf Anbieterkonzentration zurückzuführen ist, sondern auf den hohen Nachfrageüberschuss.

Grundsätzlich ist sowohl von der rechtlichen als auch vertragstheoretischen Legitimation der Mietregulierung vor dem Hintergrund angespannter Wohnungsmärkte auszugehen, da es plausibel erscheint, dass aufgeklärte Bürger unabhängig von der eigenen Betroffenheit dem Ziel bezahlbarer Wohnungen als Gemeinwohlziel zustimmen würden, zumindest sofern auch Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Wohnraum gewährleistet sind. Weitere wohnungspolitische Ziele, die im möglichen Zielkonflikt mit der sozialen Absicherung des Wohnens stehen, wie etwa die klima- und energiepolitischen Ziele, sind zu berücksichtigen. Nach der vertragstheoretischen Prüfung folgt die ökonomische Legitimationsprüfung der Maßnahmen mit der Beurteilung im Hinblick auf Effektivität, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit. Dazu wird im Folgenden die empirische Evidenz betrachtet. Nach der Einführung der Mietpreisbremse wurden mehrere Studien zu Preisreaktionen auf diese veröffentlicht. Die wichtigsten Studien mit ihren zentralen Ergebnissen werden im Folgenden kurz dargestellt.

Der für den Kontext wohl relevanteste Fachartikel ist von Breidenbach et al. (2022). Datenquelle sind hedonische (also qualitätsbereinigte) Angebotspreise von Mietwohnungen zwischen Juni 2013 und März 2019 in Deutschland (insgesamt 6.321.109 Angebote, wobei 2.481.161 von einer aktiven Mietpreisbremse betroffen sind). Details zu den verwendeten Immobiliendaten finden sich auch in Breidenbach und Schaffner (2020). Demnach ist die Mietpreisbremse zunächst mit einer Mietpreissenkung von bis zu 5 Prozent im Allgemeinen verbunden bzw. bis zu 9 Prozent für bestimmte Teilgruppen. Allerdings verschwindet der Effekt nach etwa einem bis eineinhalb Jahren nach Implementierung. Zudem wirkt die Mietpreisbremse vor allem in Wohngebieten einkommensstarker Haushalte und verfehlt damit ihr ursprüngliches sozial-politisches Ziel. Trotz der mittelfristig geringen Mietpreiswirksamkeit leidet die Qualität der angebotenen Wohnungen unter der Mietpreisbindung. Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen in einer vorherigen Analyse Deschermeier et al. (2017), die ebenfalls mit Angebotsdaten die Wirkung der Mietpreisbremse in Berlin für die Jahre 2015 und 2016 (N = 117.000) untersucht haben. Deren „deskriptive Ergebnisse legen nahe, dass die Mietpreisbremse weitestgehend wirkungslos ist und nach wie vor ein Großteil der inserierten Mietwohnungsangebote die ortsübliche Vergleichsmiete um mehr als 10 Prozent überschreitet. Eine Regressionsanalyse ... zeigt jedoch, dass [für] die Mietpreisbremse eine geringfügig bremsende Wirkung feststellbar ist. Nach Einführung der Regulierung liegen die Preise im entsprechenden Wohnungsmarktsegment um 2,7 Prozent niedriger als im ‚ungebremsten‘ Segment.“ Des Weiteren wird festgestellt, dass „... eine wirkungsvolle Mietpreisbremse vor allem Haushalten mit höheren Einkommen helfen [kann], die dann günstiger in gut gelegenen und besser ausgestatteten Wohnungen leben können.“

Michelsen und Mense (2018) haben im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) die Wirksamkeit der im Jahr 2015 eingeführten Regelungen zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten (Mietpreisbremse) untersucht und fassen Ergebnisse verschiedener Studien

zu den kurzfristigen Effekten der Mietpreisbremse zusammen, die in der längeren Betrachtungsweise teils bestätigt und teils widerlegt werden könnten. So wird zunächst festgehalten: „Zahlreiche Wohnungsangebote entsprechen formal nicht den Regeln der Mietpreisbremse“, was als Indiz dafür gewertet wird, „dass sowohl auf Mieter- als auch auf Vermieterseite Unklarheit über die zulässige Höhe der Miete besteht“. Problematisch dürfte hier sein, dass sowohl Vermieter (höhere Einnahmen) als auch Mieter (höhere Chance für das Angebot eine Wohnung anzumieten) ein Anreiz haben, die Regulierung zu umgehen. Die zweite Feststellung: „Empirische Analysen zeigen übereinstimmend, dass sich mit der Einführung der Mietpreisbremse die Dynamik der Mietentwicklung in regulierten Märkten verlangsamt hat“, galt nur in der kurzen Frist wie Breidenbach et al. (2022) zeigen. Auch die Feststellungen, „dass die Rentabilität von Neubauinvestitionen mit Einführung der Mietpreisbremse gestiegen ist“ und dass „negative Wirkungen auf Modernisierung, Instandhaltung und Umwandlung in Eigentumswohnungen bislang ausgeblieben“ sind, muss in der längeren Frist hinterfragt werden. Darauf weisen die Autoren auch selbst hin mit dem Hinweis, dass „die Bestandsentwicklung auf dem Wohnungsmarkt besonders träge“ sei und „sich diese möglichen Auswirkungen zu späteren Zeitpunkten durchaus noch herausstellen“ können – was wie oben gezeigt der Fall ist und auch eher den internationalen Erfahrungen entspricht (vgl. Literaturüberblick Breidenbach et al., 2021). So zeigen etwa Khodolilin und Kohl (2023) anhand von Langzeitdaten (1910-2016) für 16 Ländern, dass Mietpreisbindungen im Durchschnitt mit geringerer Bautätigkeit einhergehen. Die fünfte Feststellung, dass es „kaum Erkenntnisse über die sozialen Effekte der Mietpreisbremse“ gibt, spricht einen wichtigen Punkt an, der jedoch empirisch schwerer mit Daten zum deutschen Wohnungsmarkt zu überprüfen ist. Darauf weisen Michelsen und Mense (2018) hin: „Die internationalen Erfahrungen sind in dieser Hinsicht allerdings eher ernüchternd. Denn dort wird regelmäßig festgestellt, dass die gewünschten sozialen Wirkungen zumindest nur eingeschränkt eingetreten sind – vielmehr aber gegenteilige Effekte erzielt werden. Allerdings ist festzuhalten, dass diese Erkenntnisse fast ausnahmslos aus der Betrachtung spezifischer, meist sehr strikter Formen der Mietregulierung stammen.“

Die wohl bekannteste Studie zu internationalen Erfahrungen mit der Mietpreisbindung ist vermutlich Diamond et al. (2019) zu Auswirkungen der erweiterten Mietpreisbindung auf Mieter, Vermieter und Ungleichheit, im Zusammenhang mit einer unerwarteten Gesetzesänderung in San Francisco (1994). Diese Gesetzesänderung hat eine quasi-experimentelle Untersuchung ermöglicht und die Autoren hatten Zugriff auf Informationen zu den Mietern. Die Studienergebnisse zeigen, dass die erweiterte Mietpreisbindung (1.) die Mobilität der Mieter einschränkt (um 10 bis 20 %), (2.) das Mietwohnungsangebot reduziert (um 15 %), (3.) sich der Wohnungsbestand zunehmend an Personen mit höherem Einkommen richtet und dadurch (4.) sich die Einkommensungleichheit im regulierten Gebiet erhöht hat. Zwar wird Verdrängung von Mietern erfolgreich begrenzt, aber Zuzug erfolgt vorrangig durch Einwohner mit höherem Einkommen, die im Auswahlverfahren einen besseren Zugang zum regulierten Wohnungsmarkt haben. Zusammengefasst, während die Mietbindung einerseits effektiv die Verdrängung von Bestandsmietern verhindert hat, führt sie andererseits zu einer quantitativen und qualitativen Angebotsreduktion, einem reduzierten Zugang einkommensschwacher Haushalte sowie höheren Marktmieten auf benachbarten nicht regulierten Märkten. Studien zum Berliner Mietendeckeln kommen grundsätzlich zu ähnlichen Ergebnissen, auch wenn die empirische Überprüfung mangels Datenverfügbarkeit (Information zu Mietern, Bestandsverträgen etc.), der zeitnah beginnenden Pandemie sowie der letztlich Kurzlebigkeit der Regelung mit besonderen Herausforderungen verbunden ist. Hier sei zu dem Thema verwiesen auf Hahn et al. (2022) und Sagner und Voigtländer (2022).

4 Zinswende und veränderte Rahmenbedingungen werden die Anspannung auf dem Wohnungsmarkt weiter verschärfen

Nach einer kurzen coronabedingten Pause wachsen die Großstädte bereits wieder, jedoch verlassen die so genannten Familienwanderer (Altersgruppen 30 bis 50 und unter 18 Jahren) im Saldo zunehmend die Großstädte (seit etwa 2014). Der Wanderungssaldo dieser Altersgruppen, die tendenziell ihren Wohnstandort innerhalb der Region anpassen, ist ein weiteres Indiz für die angespannte Situation der großstädtischen Wohnungsmärkte. Denn wenn nicht ausreichend Wohnungen gebaut werden, sehen sich viele Haushalte gezwungen, nach Alternativen im Umland zu suchen. Zu beachten ist, dass mit dem Ausweichen ins Umland zahlreiche negative Konsequenzen verbunden sind, so dass in den Großstädten im Interesse aller mehr Wohnraum geschaffen werden sollte (vgl. Henger et al., 2023). In Folge der Pandemie wurde der Trend ins (Um-)land zunächst durch bessere Möglichkeiten der mobilen Arbeit und Präferenzänderung zugunsten typisch suburbaner Wohnsegmente (Garten, zusätzliches Arbeitszimmer, Stellplatz etc.) verstärkt und es gab die Hoffnung, dass diese Entwicklung die großstädtischen Wohnungsmärkte etwas entspannen könnte.

Die Zinswende im Jahr 2022 schränkt diesen Wechsel auf suburbane Wohnsegmente jedoch stark ein. Denn vor allem der Neubau von Eigenheimen reagiert kurzfristig sensibel auf das gestiegene Zinsniveau. Nach Schätzungen von Hiller und Lerbs (2022) fällt die Zahl der Baufertigstellungen von Eigenheimen um etwa 6,4 Prozent, wenn der Kapitalmarktzins gegenüber dem Vorjahr um 1 Prozent steigt (beim Geschosswohnungsbau fallen die Baufertigstellungen um 2 Prozent). Wird auch das Vorjahr bei der Änderung berücksichtigt, fällt die Zahl der Baufertigstellungen in beiden Segmenten um etwa 9 Prozent. Der Geschosswohnungsbau reagiert also nur etwas langsamer. Zu beachten ist, dass die Zinsen im Jahr 2022 um etwa 3 Prozentpunkte gestiegen sind. Kurzfristig werden diese verhinderten Schwellenhaushalte beim Eigenheimbau die Nachfrage nach Mietwohnungen erhöhen. Langfristig sollte unter sonst gleichen Bedingungen die Zahl der Baufertigstellungen insgesamt stark zurückgehen und die Wohnungsknappheit verschärfen. Dabei ist zu beachten, dass schon im Jahr 2021 die Zahl der fertiggestellten Wohnungen gegenüber dem Vorjahr um gut 4 Prozent zurückgegangen ist. Denn schon in den Jahren der Pandemie führten gestörte Lieferketten, dramatisch steigende Materialkosten und auch der zunehmende Fachkräftemangel zu einer Verlangsamung des Wohnungsneubaus. Hier zeigt sich die herausfordernde Gemengelage städtischer Wohnungsmärkte. Einerseits steigt die Nachfrage auf städtischen Wohnungsmärkten weiter an, andererseits wird zu wenig gebaut und die Rahmenbedingungen für Neubau haben sich massiv verschlechtert, und dass vor dem Hintergrund das schon in den 2010er Jahren zu wenig gebaut wurde und sich über die Jahre eine relevante Baulücke aufgebaut hat (vgl. Henger/Voigtländer, 2021).

Gravierender für die Mehrheit der (Mieter-)Haushalte dürfte jedoch die stark zunehmende Belastung infolge massiv gestiegener Heizkosten sein (für eine Quantifizierung siehe Frondel et al., 2022). Zu beachten ist, dass schon bei niedrigeren Gaspreisen die Heizkostenbelastungen der Haushalte je nach Einkommen sehr unterschiedlich waren. Bei den aktuell deutlich höheren Preisen liegen die jährlichen Kosten für die Wärmeerzeugung einkommensschwacher Haushalte (hier mit Haushaltsnettoeinkommen von bis 1.200 Euro) künftig mit rund 2.800 Euro deutlich über zwei Monatsnettoeinkommen. Auch auf Haushalte mit mittleren Einkommen kommen überproportionale Energiekosten zu. Die Gefahr besteht, dass die Zusatzkosten die finanzielle Tragfähigkeit übersteigen könnten – zumindest kurzfristig. Diese Größenordnung unterstreicht sowohl den politischen Handlungsbedarf für Kompensationsleistungen für soziale Ausgewogenheit als auch Zielgenauigkeit der Maßnahmen, um Finanzierbarkeit zu gewährleisten. Daher war die soziale Ausgewogenheit ein wesentlicher Aspekt bei der Ausgestaltung der Gas-Soforthilfe, konnte jedoch aus administrativen Gründen und wegen fehlender Daten nur eingeschränkt umgesetzt werden. Pahle et al. (2022) zeigen, dass der Anteil

zielgerichteter Soforthilfe im Fall einer am Einkommen orientierten Bemessung lediglich bei etwa einem Drittel liegt. Vergleichbar zum Wohnungsmarkt sind auch hier gestiegene Preise ein wichtiges Signal zum Energiesparen und Investieren in Energieeffizienz. Dabei muss bedacht werden, dass Haushalte bis in die mittleren Einkommensschichten aufgrund verschiedener Faktoren, etwa der mangelnden Energieeffizienz des von ihnen bewohnten Gebäudes und fehlender Sanierungsmöglichkeit insbesondere in Mietverhältnissen, in Zukunft einen erheblichen Teil ihres Einkommens für Heizung und Warmwasser aufbringen müssen. Vor diesem Hintergrund erweist sich die gezielte Entlastung von bedürftigen Haushalten als große Herausforderung, die ohne umfassende Informationen kaum bewältigt werden kann (Frondel et al., 2022). Umso wichtiger wäre es Modernisierungsanreize zu erhöhen und das Vermieter-Mieter-Dilemma bei der energetischen Modernisierung aufzulösen.

Im Antrag wird der Aspekt Nachhaltigkeit und mögliche Zielkonflikte zwischen „bezahlbarem und zugänglichem Wohnen“ einerseits und Klimaschutzzielen wie der energetischen Modernisierung des Gebäudesektor und Reduktion der Flächeninanspruchnahme (30-Hektar-Ziel) andererseits nicht diskutiert. Gerade angesichts der gestiegenen Energiekosten ist dies jedoch ein zentraler Punkt.

5 Fazit

Vor dem Hintergrund nahezu kontinuierlich steigender Mietpreise in den angespannten Wohnungsmärkten in den letzten zwölf Jahren ist es gerade in Zeiten zunehmender finanzieller Belastungen für die privaten Haushalte mehr als nachvollziehbar, dass die Politik preisdämpfende Maßnahmen ergreifen will. Die ernüchternden Erfahrungen mit der bisherigen Mietpreisbindung, insbesondere deren Nebenwirkungen mit rückläufigen Angeboten und einschränkender Zugänglichkeit für einkommensschwache Mieter-Haushalte sowie einer Qualitätsreduktion bei den Angeboten zeigt jedoch, wie wichtig es ist über neue Lösungsansätze nachzudenken. Knappheit lässt sich nicht verbieten, und beim wohnungspolitischen Anliegen von bezahlbaren Mieten müssen Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Wohnraum mitgedacht werden. In dem Sinn ist sozial, was zu einer Ausweitung und Modernisierung des Wohnungsangebots führt. Denn Kernidee der Sozialen Marktwirtschaft ist die Kraft des Marktes als Wohlstandsmotor mit dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit zu verbinden. Wie stark staatliche Eingriffe in die Wirtschaft sein sollen, ist dabei Gegenstand ständiger wirtschaftspolitischer Diskussionen. Statt wie in Berlin die wohnungspolitische Debatte zum „Klassenkampf“ zu „missbrauchen“ und die wirtschaftliche Ordnung in Frage zu stellen, wäre es zu wünschen, dass in NRW eine produktive Debatte zur Weiterentwicklung der Mietenpreisregulierung geführt wird, die weder den Wohnungsbau noch energetische Modernisierung ausbremst, die wirksam und effizient bedürftige Mieter-Haushalte unterstützt und die dabei nicht nur Bezahlbarkeit sicherstellt, sondern auch deren Verfügbarkeit und Zugänglichkeit. Im Ansatz ist dies im Antrag mit der Forderung nach einem Pakt von Wohnungswirtschaft und organisierter Mieterschaft erkennbar.

Es gibt viele Vorschläge, was Bund, Land und Kommunen gegen die Wohnungskrise tun können. Unmittelbare staatlichen Eingriffe erscheinen zunächst effektiv, verursachen jedoch unerwünschte und häufig erst langfristig spürbare Nebenwirkungen wie quantitative und qualitative Angebotsreduktion, Lock-in Effekte durch abnehmende Mobilität sowie den damit verbunden reduzierten Zugang bedürftiger Mietergruppen zum Wohnungsmarkt in den Groß- und Universitätsstädten. Auch das vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen die Mieten in naher Zukunft vermutlich noch weiter steigen werden ist kein hinreichendes Argument für eine Ausweitung und Fokussierung auf Mietpreis-Regulierung. Stattdessen sollten das Land NRW den Wohnungsbau und die Modernisierung von Mietwohnungen unterstützen. Auch sollte die Politik

sich fragen, wie der Staat das Wohnen verteuert (Verwaltung, Standards, kommunale Auflagen, Besteuerung). Und wenn auf das Instrument der Mietpreisbremse gesetzt wird, dann auf Basis von marktnäheren Mietspiegeln, deren Informationen für Mieter und Vermieter leicht zugänglich sind. Bezüglich der Transparenz sollte auf die vorgelagerte Auskunftspflicht (etwa im Angebot) gesetzt werden, um die (vorvertragliche) Verhandlungsposition von Mietern nicht zu schwächen. Ein Mietenregister ist sicherlich vorteilhaft für die Gestaltung, Evaluierung und Umsetzung wohnungspolitischer Maßnahmen. Grundsätzlich sollte bei der sozialen Sicherung von Wohnraum jedoch verstärkt auf Subjektförderung und Belegungsrechte gesetzt werden. Wobei auch beim Wohngeld wie beim Mietspiegel gilt, dass diese marktnäher berechnet werden müssen und somit jährliche Neuberechnungen notwendig sind. Letztlich sollte ein ausgewogener Instrumenten-Mix aus öffentlicher Bereitstellung von bebaubaren Flächen, Subjektförderung (Wohngeld), begrenzter Objektförderung und Belegungsrechte, Eigentums- und Modernisierungsförderung und Transparenzerhöhend Maßnahmen wie Mietenregister zur Anwendung kommen.

Außerdem gilt es, Wohnungspolitik durch gute Regionalpolitik zu unterstützen, gerade in NRW, wo neben wachsenden Gemeinden auch bevölkerungsmäßig schrumpfende Kommunen im weiteren Einzugsgebiet der wachsenden Metropolen Düsseldorf und Köln liegen. Dieser Umstand ermöglicht einen Handlungsspielraum, durch gute verkehrliche Anbindung die Knappheit auf den Immobilienmärkten in den wachsenden Städten durch freiwerdende Kapazitäten in den schrumpfenden Städten auszugleichen. Durch die zunehmenden Möglichkeiten des Arbeitens im Homeoffice für einige Berufsgruppen verzeichnet der suburbane und ländliche Raum als Wohnstandort einen Nutzenzuwachs in der Abwägungsentscheidung von Wohn- und Mobilitätskosten, da Pendelzeiten und -kosten weniger ins Gewicht fallen – zumindest solange die Grundvoraussetzung einer leistungsfähigen Internet- und ÖPNV-Verbindung erfüllt ist und die Teilhabe nicht nur am Arbeitsplatz, sondern auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen ermöglicht wird. Durch eine gezielte Förderung der Infrastruktur (z. B. schnelle Internetverbindungen, ÖPNV, Schulen etc.) sollten insbesondere in schrumpfenden Regionen Perspektiven geschaffen werden, nicht zuletzt, um die wachsenden Großstädte und deren Umlandgemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten zu entlasten und die teils schon schrumpfenden ländlichen Regionen, mitunter bedeutende Industriestandorte, als Wirtschaftsstandorte zu sichern. Insgesamt sollte die Ermöglichung und Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse in NRW die Politik der zukünftigen Landesregierung prägen (Oberst, 2022). Denn zweifellos ist Wohnen ein „existenzielles Grundbedürfnis“, aber es muss nicht im Zentrum Düsseldorfs erfüllt werden. Hier könnten die Förderung und Stärkung regionaler Planungsverbände eine mögliche Maßnahme sein, um Chancen besser zu nutzen, die sich aus den wechselseitigen Einflüssen der Städte und Landkreise ergeben, wobei darauf zu achten ist, dass Suburbanisierung nicht zu einem Überkonsum von Flächen führt.

Schließlich ist zu bedenken, dass ein nicht irrelevanter Teil der Wohnungslücke durch überraschende (Binnen-)Wanderungsentwicklungen zu Beginn der 2010er Jahren entstanden ist. Im Jahr 2023 erscheint es schwerer denn je, die zukünftigen Wohnstandortentscheidungen der Bevölkerung zu prognostizieren. Diese Erkenntnis sollte Anlass geben, mehr Flexibilität in der Regional- und Standortplanung sowie der Bauordnung zu ermöglichen.

Wie sich zeigt, gibt es zahlreiche alternative Ansätze, Mieter zu schützen. Die beste ist jedoch, das Angebot auszuweiten. Doch wie titelte der Economist im Juli 2019 so treffend: „Thick as a brick - Europe embraces rent controls, a policy that never works [and] Perish the thought of building more homes“ (Englische Redewendung im Sinne von schwer von Begriff bzw. wörtlich dumm wie Ziegelsteine – Europa setzt auf Mietpreiskontrollen, eine Politik, die niemals funktioniert [und] vergisst den Gedanken, mehr Häuser zu bauen)

Literaturverzeichnis

- Breidenbach, Philipp / Eilers, Lea / Fries, Jan, 2022, [Temporal Dynamics of Rent Regulations](https://doi.org/10.1016/j.regsci-urbeco.2021.103737) – The Case of the German Rent Control, in: Regional Science and Urban Economics, 92. Jg., <https://doi.org/10.1016/j.regsci-urbeco.2021.103737>
- Breidenbach, Philipp / Schaffner, Sandra, 2020, [Real estate data for Germany \(RWI-GEO-RED\)](https://doi.org/10.1515/ger-2019-0126), in: German Economic Review, 21 Jg., Nr. 3, <https://doi.org/10.1515/ger-2019-0126>
- Deschermeier, Philipp / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2017, [Evaluation der Mietpreisbremse](#), IW-Policy Paper, Nr. 5, Köln
- Diamond, Rebecca / McQuade, Tim / Qian, Frankling et al., 2019, [The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality](#), in: American Economic Review, 109. Jg., Nr. 9, S. 3365–3394; siehe auch [NBER Working Paper Version](#)
- Economist, The, 2019, Europe | [Thick as a brick](#), Europe embraces rent controls, a policy that never works, Perish the thought of building more homes, Jul 20th 2019
- Frondel, Manuel / Kaestner, Kathrin / Henger, Ralph / Oberst, Christian / Pahle, Michael / Singhal, Puja / Schwarz, Antonia, 2022, [Wie sehr belasten Kosten für Heizen und Warmwasser Privathaushalte tatsächlich?](#) Kopernikus-Projekt Ariadne, Dezember, 2022
- Eucken, Walter, 1956, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 7. Auflage 2004, Tübingen
- Hahn, Anja M. / Kholodilin, Konstantin A. / Walzl, Sofie R. / Fongoni, Marco, 2022, Forward to the Past: Short-Term [Effects of the Rent Freeze in Berlin](#) (February 2022), DIW Berlin Discussion Paper No. 1999
- Henger, Ralph / Deschermeier, Philipp / Oberst, Christian, 2023, Immer mehr Familien verlassen die Großstädte, IW-Kurzbericht, forthcoming
- Henger, Ralph / Oberst, Christian, 2019, [Immer mehr Menschen verlassen die Großstädte wegen Wohnungsknappheit](#), IW-Kurzbericht Nr. 20, Köln
- Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2021, [IW-Wohnungsbedarfsmodell](#), Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in den Großstädten, Gutachten im Auftrag der Deutsche Reihenhaus AG, Köln
- Hiller, Norbert / Lerbs, Oliver, 2022, [Wie stark reagiert der deutsche Wohnungsbau aufsteigende Kapitalmarktzinsen?](#), in: Wirtschaftsdienst 102. Jg., Nr. 9, S. 716-723
- Kholodilin, Konstantin A. / Kohl, Sebastian, 2023, [Do rent controls and other tenancy regulations affect new construction?](#) Some answers from long-run historical evidence, in: International Journal of Housing Policy, DOI: 10.1080/19491247.2022.2164398
- Michelsen, Claus / Mense, Andreas, 2018, [Evaluierung der Mietpreisbremse](#), Endbericht Untersuchung der Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten (Mietpreisbremse), Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)
- Oberst, Christian, 2022, [Bevölkerungsentwicklung und Regionalpolitik](#), in: Oberst et al., Wirtschaftspolitische Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen zur Landtagswahl NRW 2022, Gutachten im Auftrag von Unternehmer NRW
- Pahle, Michael / Frondel, Manuel / Henger, Ralph / Singhal, Puja / Kaestner, Kathrin / Oberst, Christian, 2022, [Ausgleich für alle? Um wie viel die Gas-Soforthilfe über das Ziel hinausschießen könnte](#), Kopernikus-Projekt Ariadne, November, 2022, Vorabfassung Ariadne-Analyse
- Peters, Martin / Spies, Hans, 2022, [Die Mietpreisbremse am Düsseldorfer Wohnungsmarkt](#), Kurzbericht im Auftrage des Mietervereins Düsseldorf e. V.
- Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2022, [Supply side effects of the Berlin rent freeze](https://doi.org/10.1080/19491247.2022.2059844), in: International Journal of Housing Policy, <https://doi.org/10.1080/19491247.2022.2059844>