

# Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen

Von Konstantin A. Kholodilin und Dirk Ulbricht

Die Mietpreise in Deutschland steigen seit einigen Jahren wieder stärker. Vor allem in Metropolen wie Berlin, Hamburg und München lagen die Zunahmen zuletzt über dem gesamtdeutschen Durchschnitt von rund zwei Prozent. Die Bundesregierung möchte auf diese Entwicklung mit einer Mietpreisbremse reagieren, die unter anderem die Mieten bei Wiedervermietungen beschränken soll. Doch sind staatliche Eingriffe in die Mietpreissetzung überhaupt nötig? Die Wachstumsraten der nominalen Mieten gehen seit den 90er Jahren stark zurück, von zuvor mehr als vier Prozent auf etwa ein Prozent im Durchschnitt der vergangenen 15 Jahre. Real, also unter Berücksichtigung der allgemeinen Teuerung, sind die Mieten stellenweise sogar gesunken. Starke Mietsteigerungen scheinen eher ein Problem der Groß- und Universitätsstädte zu sein. Ein Grund dafür ist der allgemeine Trend der Reurbanisierung, der zu kräftigen Zuwächsen der städtischen Bevölkerung führt. Demgegenüber steht ein kurzfristig verhältnismäßig unelastischer Wohnungsbestand. Vor allem kleine und günstige Wohnungen fehlen. Insbesondere in diesem Segment erscheinen Fördermaßnahmen seitens der Politik wünschenswert. Denkbar sind etwa eine Senkung der Grunderwerbsteuer oder eine verstärkte Ausweisung brachliegender innerstädtischer Flächen als Bauland. Verbesserte Preisstatistiken auf lokaler Ebene könnten zudem für eine höhere Markttransparenz sorgen. Instrumente wie die Mietpreisbremse hingegen würden Investitionen in Mietwohnungen unattraktiver machen und die Wohnraumknappheit verschärfen.

Ballungszentren wie Berlin, Hamburg oder München weisen vor allem in beliebten Lagen seit einigen Jahren deutliche Mietpreissteigerungen auf. Der Anteil des Einkommens, den Mieter für die Bezahlung des Wohnraums aufwenden müssen, steigt; für angestammte Bewohner wird er unerschwinglich. Investoren, die infolge der Krise im Euroraum und der damit einhergehenden Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank zunehmend auf den Immobilienmarkt drängen und Wohnungen als sichere Anlage und Schutz vor Inflation sehen, scheinen die Lage noch zu verschärfen.

Die sich scheinbar zuspitzende Situation hat vor allem im Vorfeld der Bundestagswahl Ende vergangenen Jahres zu unterschiedlichsten Vorschlägen für staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt geführt, die der vorliegende Bericht näher beleuchtet und in den historischen Kontext der Wohnungsmarktregulierung einordnet.<sup>1</sup> Im Vordergrund der Diskussion standen günstige und schnell umsetzbare Maßnahmen zur Deckelung der Mietpreise und zum Schutz des Bestands an kostengünstigen Mietwohnungen auf den sogenannten angespannten Wohnungsmärkten.<sup>2</sup> Diese Vorschläge haben sich schließlich im Koalitionsvertrag und einem dem Bundestag vorgelegten Gesetzesentwurf niedergeschlagen.<sup>3</sup> Im engeren Sinne werden unter der Mietpreisbremse die beiden folgenden Punkte verstanden:

- Vermieter sollen die Miete bei Wiedervermietungen nur noch um maximal zehn Prozent über das ortsübliche Niveau hinaus erhöhen dürfen.

<sup>1</sup> Die Autoren bedanken sich bei Tatjana Ribakoff und Claus Michelsen für ihre hilfreichen Kommentare, bei Dmitry Chervyakov für seine Unterstützung bei der Datenarbeit sowie bei Gabriele Knopf und Katrin Schoenecker vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg für Ihre umfangreiche Hilfe bei der Datensammlung.

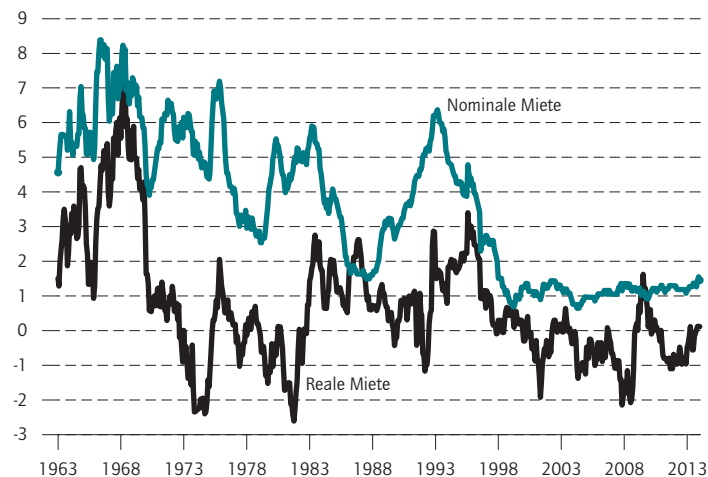
<sup>2</sup> Eine einheitliche Definition angespannter Wohnungsmärkte gibt es nicht. Berlin verwendet beispielsweise eine Kombination aus sieben Indikatoren (darunter Wohnungsversorgung, Binnenumzüge, Entwicklung der Angebotsmieten), um die Spannung auf dem Immobilienmarkt zu messen.

<sup>3</sup> Das Inkrafttreten des Gesetzes wird für 2015 erwartet.

Abbildung 1

**Mietpreise für Wohnimmobilien in Deutschland<sup>1</sup>**

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent



<sup>1</sup> Die Zahlen vor 1990 beziehen sich auf Westdeutschland.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

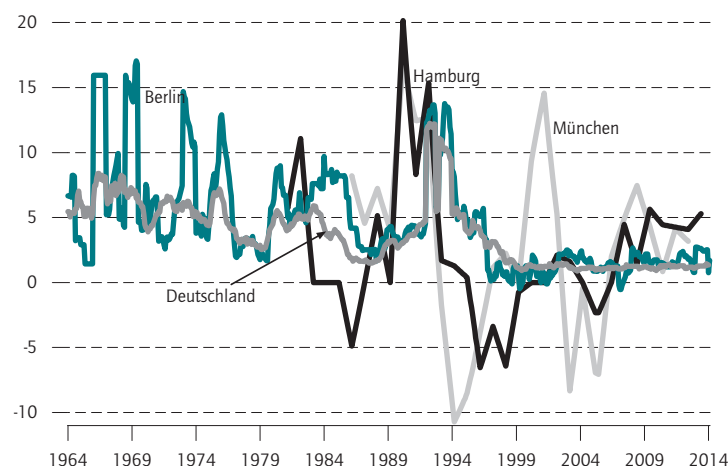
© DIW Berlin 2014

Die realen Mieten sind in den vergangenen zehn Jahren meistens gesunken.

Abbildung 2

**Mietpreise für Wohnimmobilien in Berlin, Hamburg und München<sup>1</sup>**

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent



<sup>1</sup> Die Werte vor 1995 beziehen sich auf Westdeutschland beziehungsweise Westberlin.

Quellen: Jahrbücher des Statistischen Bundesamts und des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg; Immobilienverband Deutschland (IVD); Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

In den Metropolen sind die Mieten zuletzt deutlich schneller gestiegen als im Bundesdurchschnitt.

- In besonders angespannten Wohnungsmärkten sollen die Mietsteigerungen bei bestehenden Verträgen auf 15 Prozent innerhalb von vier Jahren begrenzt werden können.

Unabhängig davon versuchen einige Kommunen der Gentrifizierung und Wohnungsknappheit mit Hilfe des Milieuschutzes entgegenzutreten, um die „Zusammensetzung der Wohnbevölkerung der Stadtteile“ zu erhalten. So untersagen Behörden die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, Umbauten und sogar Sanierungen oder stellen sie unter Genehmigungsvorbehalt, sofern sie ein „wohnwerterhöhendes Merkmal“ schaffen, das in der Folge zu einer erheblich höheren Miete führen würde.<sup>4</sup> Auch das Zweckentfremdungsverbotsgesetz findet zuletzt wieder verstärkt Anwendung. In Berlin heißt es beispielsweise, dass „soweit die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, (...) Wohnraum (...) nur mit Genehmigung des zuständigen Bezirksamts zweckentfremdet werden darf“.<sup>5</sup> Mit dem Gesetz sollen insbesondere die Vermietung als Ferienwohnung oder die gewerbliche Zimmervermietung unterbunden werden.

**Mieten steigen derzeit vor allem in Metropolen**

Die aktuellen Mietpreissteigerungen fallen eher moderat aus. Dies gilt sowohl für die nominale als auch für die reale (preisbereinigte) Entwicklung (Abbildung 1). Während in den 60er Jahren im Bundesdurchschnitt noch Steigerungsraten von real rund sieben Prozent gegenüber den jeweiligen Monaten des Vorjahres zu beobachten waren, schwanken die Preisveränderungen seit der Jahrtausendwende um die Nulllinie und waren sogar meist negativ.

Mietpreissteigerungen gibt es vor allem in den Metropolen (Abbildung 2).<sup>6</sup> In Berlin, Hamburg und München sind sie deutlich stärker ausgeprägt als im gesamtdeutschen Durchschnitt. Allerdings sind die aktuellen Veränderungsrate geringer als in der Vergangenheit. Darüber hinaus sind die Zyklen der Mietpreisentwicklung in den größten drei deutschen Städten generell stärker

<sup>4</sup> Zu solchen sogenannten Luxus-sanierungen zählen etwa der Einbau eines Gäste-WCs, eines Kamins oder einer Fußbodenheizung.

<sup>5</sup> Berliner Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwVbG) vom 29. November 2013, §1, [gesetzte.berlin.de/default.aspx?vpath=bibdata%2Fges%2FBlnZwVbG%2Ffont%2FBlnZwVbG.htm](http://gesetzte.berlin.de/default.aspx?vpath=bibdata%2Fges%2FBlnZwVbG%2Ffont%2FBlnZwVbG.htm).

<sup>6</sup> Da keine amtlichen Daten vorliegen, wurden für München und Hamburg Daten des Immobilienverbands Deutschland verwendet zu den Nettokaltmieten bei Wiedervermietungen von Wohnungen, die ab 1949 gebaut wurden. Diese Mieten bilden außerdem die aktuelle Marktentwicklung ab. Die für Berlin und Gesamtdeutschland verwendeten amtlichen Statistiken beinhalten hingegen auch die Preisentwicklung in bestehenden Mietverhältnissen. Dies führt zu einer stellenweisen Überzeichnung der Unterschiede.

ausgeprägt: Im Gegensatz zum Bundesdurchschnitt gab es also auch Phasen, in denen die Mietpreise weniger stark gestiegen sind oder sogar rückläufig waren.

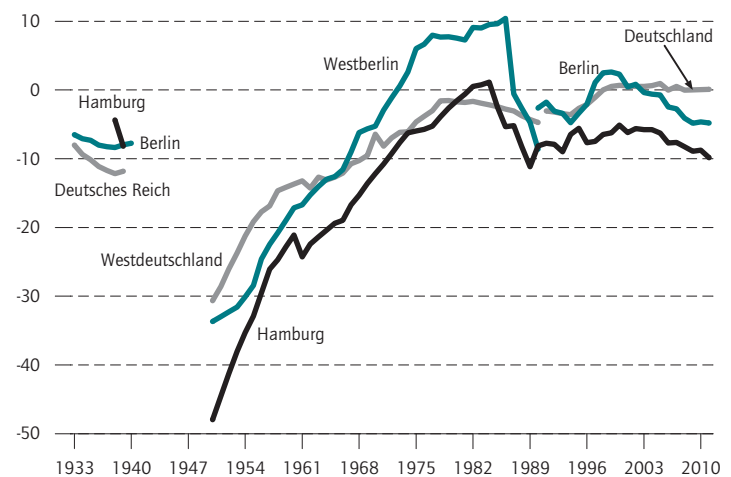
Die derzeit anziehenden Mieten in den Metropolen sind vor allem auf die sich ausweitende Lücke zwischen Angebot und Nachfrage zurückzuführen. In Hamburg und Berlin gibt es derzeit eine Unterversorgung der Privathaushalte mit Wohnungen (Abbildung 3). Seit Ende der 90er Jahre stagnierte der Wohnungsbau, während die Bevölkerung der Großstädte vor allem durch Zuzüge stetig zunahm. Die Nachfrage wurde darüber hinaus durch einen zunehmenden Trend zu Einpersonenhaushalten angefacht. Von einer Wohnungsnot kann im historischen Vergleich jedoch keine Rede sein; die Knappheit ist vielmehr zyklisch bedingt. So gab es in (West-) Berlin in den 70er Jahren bis zur Mitte der 80er Jahre und auch nach der Wiedervereinigung um die Jahrtausendwende einen Angebotsüberhang. In Hamburg kam es hingegen lediglich Anfang der 80er Jahre zu einem Wohnungsüberhang. Diese Zyklen sind auf die planungs- und baubedingte, meist mehrjährige Dauer von der Entscheidung bis zur Fertigstellung neuer Wohnungen zurückzuführen. Mangelnde Koordination und fehlende Markttransparenz führen in Situationen der Wohnungsknappheit zu Überinvestitionen, die zeitverzögert (unter anderem um die Dauer des Baus einer Wohnung) in einem Überangebot, Leerstand und einem Einbruch der Wohnungsbauinvestitionen münden. Da die Vermieter das Wohnungsangebot also erst zu stark ausweiten und später zu stark nach unten korrigieren, stellt sich kurzfristig kein Marktgleichgewicht ein.<sup>7</sup>

Die aktuelle Wohnungsknappheit in den Metropolen scheint vor allem ein Wohlstandsproblem zu sein: Die durchschnittliche Mietfläche je Person hat sich in Westdeutschland im Vergleich zu 1956/1957 mehr als verdoppelt (Tabelle). Die durchschnittliche Fläche einer Mietwohnung ist seit den 50er Jahren ebenfalls deutlich gestiegen, wobei sie in den letzten 20 Jahren auf einem relativ hohen Niveau stagnierte. Die Anzahl der Personen je Privathaushalt hingegen entwickelte sich gegenläufig: Sie fiel in Westdeutschland von drei auf zwei Personen. In Großstädten liegt diese Zahl mit 1,7 bis 1,8 Personen noch niedriger. Immer kleinere Haushalte fragen also immer mehr Wohnraum nach.

Ein weiterer wichtiger Indikator des Wohnungsmarkts ist die Mietbelastung, also der Anteil des Nettoeinkommens, den ein Mieter für die Wohnungsmiete aufwenden muss. Dieser verdoppelte sich zwischen 1950 und Anfang der 80er Jahre vor allem aufgrund der sukzessiven Deregulierung des Mietwohnungsmarkts, aber

Abbildung 3

**Wohnungsüber- und -unterversorgung der Privathaushalte<sup>1</sup>**  
In Prozent



<sup>1</sup> Dargestellt ist der Anteil der privaten Haushalte, die rein rechnerisch über keine beziehungsweise mehr als eine eigene Wohnung verfügen. Positive Werte deuten auf eine Über- und negative auf eine Unterversorgung hin. Ein negativer Wert bedeutet jedoch nicht, dass die betroffenen Haushalte obdachlos werden. Vielfach handelt es sich um Bewohner von Studentenwohnungen, Altenheimen, Wohngemeinschaften etc.

Quellen: Statistische Jahrbücher; Berechnungen des DIW Berlin.

In Berlin und Hamburg gibt es derzeit weniger Wohnungen als Privathaushalte.

auch aufgrund steigender Qualität und Größe der Wohnungen. Seit 30 Jahren stagniert er jedoch auf einem Niveau von ungefähr 23 Prozent.<sup>8</sup> Die Mietbelastung in den Metropolen ist vergleichbar mit der im Bundesdurchschnitt. Laut einer Zusatzerhebung des Mikrozensus lag sie im Jahr 2010 in Berlin<sup>9</sup>, Hamburg und München ähnlich hoch wie im Bundesschnitt. Auch in den Großstädten ist das Mietbelastungsniveau seit der Jahrtausendwende unverändert.

**Strenge und milde Regulierungsmaßnahmen**

Um die Konsequenzen der Mietpreisbremse und verwandter Maßnahmen besser verstehen zu können, bietet sich eine Klassifizierung der staatlichen Eingriffe im Hinblick auf die Wohnraumzwangswirtschaft nach ihrer Intensität an. Zu solchen Maßnahmen zählen erstens der Mieterschutz, der vor allem den Kündigungsschutz umfasst, zweitens die staatliche Regelung der

<sup>8</sup> Laut Brander, S. (1984): Wohnungspolitik als Sozialpolitik. Theoretische Konzepte und praktische Ansätze in Deutschland bis zum Ersten Weltkrieg. Berlin, 125, betrug die Mietbelastung bei Geringverdienern vor 1914 zwischen 20 und 30 Prozent.

<sup>9</sup> In Ostdeutschland nahm die Mietbelastung nach dem Zweiten Weltkrieg stetig ab und lag kurz vor dem Mauerfall im Jahr 1989 bei weniger als drei Prozent. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Zahl für Ostberlin nicht unterschied.

<sup>7</sup> Siehe dazu auch den DIW Glossar-Eintrag „Schweinezyklus“, [www.diw.de/de/diw\\_01.c.437025.de/presse/diw\\_glossar/schweinezyklus.html](http://www.diw.de/de/diw_01.c.437025.de/presse/diw_glossar/schweinezyklus.html).

Tabelle

**Mietbelastung und Merkmale von Mietwohnungen in Deutschland**

	Mietbelastung (Wohnungsmiete oder Mietwert der Eigentumswohnung) in Prozent		Durchschnittliche Fläche je Mietwohnung		Durchschnittliche Fläche je Person (Mieter)		Personen je Haushalt	
			in Quadratmetern					
	Westdeutschland	Deutschland	Westdeutschland	Deutschland	Westdeutschland	Deutschland	Westdeutschland	Deutschland
1950								3,0
1956/1957			56,7		18,4			3,0
1965	10,5		59,1		21,9			
1968			61,0		22,5			2,8
1972	16,6		63,0		24,6			
1978	18,2		66,8		29,0			2,5
1980			66,9		30,0			
1982	20,1		67,0		31,2			2,4
1985			68,0		33,0			
1987			69,2		33,0			2,4
1990/1991								2,3
1993	21,1		70,1	67,9	33,9	32,2		2,25
1998	24,5		71,1	68,9	35,8	34,6		2,19
2002	23,1	22,7	72,2	70,1	37,3	36,5		2,14
2006	23,0	22,8	72,9	70,6	38,4	37,7		2,08
2010	22,6	22,5	72,1	69,9	39,2	38,7		2,03
2012/2013			71,5					2,0

Quellen: 50 Jahre Wohnen in Deutschland. Ergebnisse aus Gebäude- und Wohnungszählungen, -stichproben, Mikrozensus-Ergänzungserhebungen und Bautätigkeitsstatistiken. Statistisches Bundesamt, 2000; Statistisches Bundesamt; Mikrozensus; Mikrozensus-Zusatzerhebungen 2002, 2006 und 2010.

© DIW Berlin 2014

Die durchschnittliche Wohnfläche je Mieter hat sich seit der Nachkriegszeit mehr als verdoppelt.

Miethöhe und drittens die öffentliche Wohnraumbewirtschaftung, also „die staatliche Kontrolle der Nutzung des Raumbestands, die Beschränkung der privatrechtlichen Verfügungsgewalt bis hin zur Beschlagnahme und Zuteilung von Wohnraum an Wohnungssuchende durch kommunale Wohnungsbehörden.“<sup>10</sup>

Tatsächliche Wohnungsnot führte in der Vergangenheit zu drastischen Formen der Regulierung, die sich deutlich von den Maßnahmen während lediglich leicht angespannter Phasen unterscheiden. Die Literatur differenziert zwei Stufen von Regulierungsmaßnahmen:<sup>11</sup> Zum einen die *strengen* Regulierungsmaßnahmen, die Vermieter bezüglich der Möglichkeit einschränken, überhaupt die Miete zu erhöhen, Betriebs- beziehungsweise Sanierungskosten auf die Mieter zu überwälzen, Miet- in Eigentumswohnungen umzuwandeln oder Wohnungen abzureißen oder anderweitig, beispielsweise als Ferienwohnung, zu verwenden (Kasten 1). Zum anderen die *milden* Regulierungsmaßnahmen, die den Spielraum für Vermieter lediglich mo-

derat einschränken und beispielsweise Mieterhöhungen limitieren. In diese Kategorie würde die von der Bundesregierung geplante Mietpreisbremse fallen.

Kurzfristig können grundsätzlich beide Formen der Regulierungsmaßnahmen zu einer aus Sicht der Mieter verbesserten Lage beitragen, sofern eine Senkung oder Deckelung der Mieten wirksam durchgesetzt werden kann. Langfristig überwiegen die Nachteile jedoch deutlich, sowohl für Vermieter als auch für Mieter:

- Die Vermieter haben einen geringeren Anreiz, in den Ausbau oder zumindest Erhalt der Qualität bestehender Wohnungen zu investieren.
- Die Situation für sozial schwache Haushalte verschlechtert sich tendenziell, da Vermieter noch verstärkt besonders solvente Mieter auswählen dürften. Diese sind auf einen finanziellen Vorteil oft nicht zwingend angewiesen und könnten eine höhere Miete zahlen. Für finanzschwache Mieter dürfte sich die Wohnungssuche verlängern.
- Die Mobilität der Mieter sinkt, da sie aus Angst um den Verlust einer räumlich und finanziell privilegierter Wohnsituation länger an ihrer aktuellen Wohnung festhalten dürften.

<sup>10</sup> Kerner, F. (1996): Wohnraumzwangswirtschaft in Deutschland. Frankfurt a.M., Seite XII.

<sup>11</sup> Downs, A. (1996): A Reevaluation of Residential Rent Controls. Urban Land Institute, Washington D.C.

Kasten 1

**Regulierte und unregulierte Mietpreisveränderungen im Vergleich**

Historisch betrachtet haben Gesetze vor allem die Altbau- mieten reguliert, während die Mieten für freifinanzierte Neubauten ausgenommen waren. So wollte man verhin- dern, Initiativen für den Bau neuer Wohnungen im Keim zu ersticken – was jedoch nicht immer gelang: Bis der Anteil der Neubauwohnungen gegenüber den Altbauten wieder an Bedeutung gewinnen konnte, vergingen in vielen Fällen mehrere Jahrzehnte.<sup>1</sup>

Die Definition von Altbauten hat sich über die Zeit verändert: Waren damit nach dem Ersten Weltkrieg noch vor 1914 errich- tete Wohnungen gemeint, bezeichnet der Begriff nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs die vor 1936 beziehungsweise vor 1949 errichteten Wohnungen. In der Zwischenkriegszeit blieben die Mieten effektiv eingefroren (Abbildung). Vereinzelt wurden sie gesetzlich angepasst, wobei sie am 1. Januar 1932 sogar per Notverordnung gesenkt wurden. Die inflationsbereinigten regulierten Mieten nahmen in den 30er, 50er und 60er Jahren über weite Strecken ab. Dies dürfte einen negativen Anreiz für potentielle Immobilienfinanzierungen dargestellt haben – vor allem auch weil klar war, dass heutige Neubauten morgen Altbauten sind und damit ebenfalls den Regulierungen unterliegen werden. Eingangs waren die Regulierungen ähn- lich der aktuell für Deutschland diskutierten Mietpreisbremse lediglich als Provisorium gedacht.

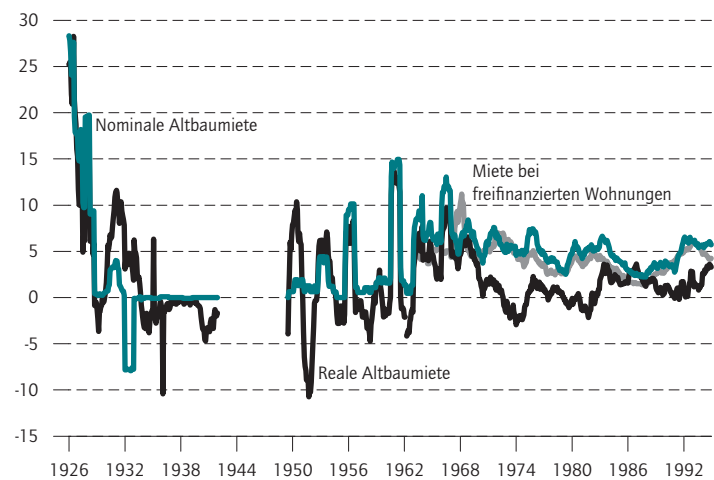
Mit dem Beginn der 60er Jahre wurde die Mietpreisregulie- rung deutlich zurückgeschraubt. Die Preiskontrolle blieb in

<sup>1</sup> In den 30er Jahren machten neu gebaute Wohnungen in Deutschland Jahr für Jahr nur ein bis zwei Prozent des Wohnungsbe- stands aus und drei bis 3,5 Prozent in den 60er und 70er Jahren. Unter den fertiggestellten Wohnungen war der Anteil der mietpreisgebundenen Sozialwohnungen in den 60er Jahren mit 30 bis 45 Prozent sehr hoch – in Westberlin sogar 90 Prozent, siehe Hanauske, D. (2001): Die »Lösung der Wohnungsfrage«. Probleme/Projekte/Prozesse, Heft 6. Dies bedeutet ein äußerst langsames Wachstum jenes Wohnungsbestands, der keiner Mietpreiskontrolle unterlag.

Abbildung

**Mietpreise für Altbauwohnungen und freifinanzierte Wohnungen in Deutschland**

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Quelle: Statistische Jahrbücher.

© DIW Berlin 2014

Die Schwankungsbreiten der Altbau-mieten haben sich seit den 60er Jahren verringert.

den voll regulierten, so genannten „schwarzen Kreisen“ wie Westberlin oder Hamburg, die sich durch eine angespannte Wohnraumsituation auszeichneten, noch lange Zeit erhalten. Erstaunlicherweise wuchsen die Mieten für freifinanzierte Wohnungen deutlich langsamer als die regulierten Mieten. Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, inwieweit Miet- preiskontrollen überhaupt zu niedrigeren Mietpreissteigerun- gen führen.

- Es entsteht ein Schwarzmarkt; vereinzelt werden fi- nanzstarke Mieter versuchen, sich mittels Sonderzah- lungen beispielsweise an Makler oder durch überhöht- e Abstandszahlungen an Vermieter die besten Chan- cen bei der Vergabe knappen Wohnraums zu sichern.
- Infolge der regulierten Mieten erleiden die Vermie- ter einen Einkommensverlust.
- Die Durchsetzung regulatorischer Maßnahmen bringt hohe bürokratische Kosten mit sich.

Aufgrund der deutlich überwiegenden Nachteile soll- te der Gesetzgeber insbesondere zu den strengen Re- gulierungsmaßnahmen ausschließlich in einer Not- situation greifen. Diese würde sich durch eine rasant steigende Wohnungsnachfrage bei gleichzeitigem Still- stand oder sogar Rückgang des Angebots auszeichnen. Eine solche Ausnahmesituation gab es in der Vergan- genheit vor allem während und kurz nach den beiden Weltkriegen (Kasten 2).



Kasten 2

**100 Jahre Wohnungspolitik: Vom Preisstopp bis zur Mietpreisbremse**

Die Geschichte der Mietwohnungsmarktregulierung begann mit dem Ersten Weltkrieg. Dabei standen die meisten europäischen Länder – an dieser Stelle werden Deutschland, Frankreich und Großbritannien exemplarisch betrachtet – nach der Industriellen Revolution Mitte bis Ende des 19. Jahrhunderts vor vergleichbaren Herausforderungen: Mit der Urbanisierung nahm die Einwohnerzahl in den Städten explosionsartig zu, gleichzeitig konnte der Wohnungsbestand nicht entsprechend ausgeweitet werden.<sup>1</sup> Nur wenige Vermieter standen bei chronischer Wohnungsknappheit einer großen Anzahl von Mietern auf unregulierten Wohnungsmärkten gegenüber.<sup>2</sup> Folglich lag die Marktmacht bei den Mietern. Ohne Mieterschutz und Preisregulierung nutzten einige von ihnen die Lage aus.<sup>3</sup> Nicht wenige Menschen wohnten beispielsweise als sogenannte Schlafgänger; sie erwarben lediglich das Recht, abwechselnd mit anderen Personen für einige Stunden in einem Bett zu schlafen. Die Geschichte zeigt, dass Wohnungsknappheit, außer in Kriegs- und Nachkriegszeiten, durch einen Mangel an günstigen und vor allem kleinen Wohnungen gekennzeichnet ist. Aus Investorensicht ist dieses Segment jedoch vergleichsweise wenig lukrativ und entsprechend gering das Angebot.

Dennoch gab es vor dem Ersten Weltkrieg fast keine staatlichen Eingriffe in den Wohnungsmarkt. Während der Kriegsjahre trat die Wohnungsknappheit zunächst in den Hintergrund: Alleinstehende und zum Kriegsdienst einberufene Männer gaben ihre Wohnungen auf, während zurückgelassene Angehörige von Familienvätern zumeist in kleinere Wohnungen auswichen oder bei Verwandten unterkamen.<sup>4</sup> Die nachrückenden Arbeitskräfte aus den ländlichen Gebieten füllten die Lücke jedoch zügig. Aufgrund der Konzentration bestehender Ressourcen auf die Rüstungsindustrie und Kriegsführung und dem zeitweiligen Verbot des Wohnungsbaus kam die Bauwirtschaft während beider Weltkriege zum Stillstand. Da vor allem im Zweiten

Weltkrieg massiv Wohnraum zerstört wurde, verknappte sich das Wohnungsangebot. Um soziale Missstände und Unzufriedenheit zu vermeiden, wurden bereits zu Kriegsbeginn sowohl in Deutschland als auch in Frankreich und Großbritannien die Mieten auf ihrem Vorkriegsniveau eingefroren und zudem die Möglichkeit einer Zwangsäumung von Wohnungen kriegsteilnehmender Mieter oder deren Angehöriger ausgesetzt. In England for die Regierung darüber hinaus die Hypothekenzinsen auf dem Vorkriegsniveau ein, um den Vermietern, deren reale Einnahmen infolge des Mietpreisstopps zurückgegangen waren, die Bedienung ihrer Schulden zu erleichtern.

Nach dem jeweiligen Kriegsende spitzte sich die Situation weiter zu: Angesichts der stagnierenden Wirtschaftsleistung Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens war der private Wohnungsbau stark eingeschränkt. Gleichzeitig erhöhte sich die Wohnungsnachfrage durch rückkehrende Soldaten sowie Flüchtlinge und Vertriebene und auch Eheschließungen, die während des Kriegs aufgeschoben wurden.

Vor dem Hintergrund der Russischen Revolution und den Aufständen in Mittel- und Osteuropa nach dem Ersten Weltkrieg sowie der Entwicklung des Kalten Kriegs nach dem Zweiten Weltkrieg hielten die meisten Staaten zunächst an den ursprünglich befristet geplanten Mieterschutzgesetzen, Mietenkontrollen und Wohnraumlösungen fest. So durften zeitweise jene Personen, „die für die Aufrechterhaltung des Wirtschaftslebens der Gemeinde oder des Bezirkes nicht erforderlich waren“, nicht mehr in Ballungszentren ziehen. Der Wohnraumlösung diente auch das Verbot von Eheschließungen,<sup>5</sup> die Zuweisung und Umverteilung freien Raums unter besonderer Berücksichtigung bestimmter Personenkreise (kinderreiche Familien, ältere Menschen, behinderte Menschen),<sup>6</sup> die Rückumwandlung zweckentfremdeter Wohnräume,<sup>7</sup> die vollständige Erfassung des vorhandenen Wohnraums sowie die Einführung einer Wohnungsluxussteuer für unbelegte Räume. Die Wohnraumzwangswirtschaft zog etliche negative Folgen nach sich: Man-

**1** Es wäre jedoch falsch, die Situation vor dem Ersten Weltkrieg als einen durchgehenden Vermietermarkt zu beschreiben. Vielmehr wechselten sich Phasen der Wohnungsknappheit ab mit Phasen des Überangebots. Siehe dazu Führer, K. C. (1995): Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914–1960. Stuttgart.

**2** Nach Brander, S. (1984): Wohnungspolitik als Sozialpolitik. Theoretische Konzepte und praktische Ansätze in Deutschland bis zum Ersten Weltkrieg. Berlin, 81. Vor 1914 lag der Anteil der Mietwohnungen am gesamten Wohnungsbestand in deutschen Großstädten über 80 Prozent. Geringverdiener wohnten sogar zu einem Anteil von fast 100 Prozent in Mietwohnungen.

**3** Die Vermieter waren teilweise dazu gezwungen, da sie den Hausbau oder -kauf meist mit einem sehr hohen Fremdfinanzierungsanteil von 75 bis 90 Prozent schulterten. So waren sie „darauf angewiesen, jeden Mieterhöhungsspielraum auszuschöpfen und konnten sich keine Mietsenkungen leisten“, siehe Brander, S. (1984), a.a.O., 131.

**4** Schmidt, K. (2007): Zwischen Burgfrieden und Klassenkampf. Sozialpolitik und Kriegsgesellschaft in Dresden 1914–1918.

**5** Kontrollratsgesetz Nr. 18 *Wohnungsgesetz* vom 8. März 1946, § XI.

**6** Landeshauptstadt München Sozialreferat (2011): 100 Jahre Wohnungsamt. 1911 bis 2011. und Führer, K. C. (1995): Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914–1960.

**7** Die Strafen für eine Verweigerung einer Umverteilung waren teilweise drakonisch. So wurde 1947 ein Wohnungsinhaber in Düsseldorf zu einer Gefängnisstrafe verurteilt, weil er sich einer Zwangszuweisung eines Mieters widersetzt hatte, Schulz, G. (1994): Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungspolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945 bis 1957. Düsseldorf, 114.

**8** Das beinhaltet beispielsweise die Rückumwandlung von Büroräumen zu Wohnungen.

gels Investoren verfielen zahlreiche Wohnungen und vor den Wohnungsämtern bildeten sich lange Schlangen unzufriedener Mieter oder Personen, die auf die Zuteilung einer Wohnung manchmal mehrere Jahre warten mussten. Die Knappheit bot einen fruchtbaren Boden für Korruption.

Während es in der Zwischenkriegsphase in Deutschland zu einem sukzessiven Abbau der Regulierungsmaßnahmen kam, behielten Großbritannien und Frankreich die Maßnahmen die nächsten 30 Jahre im Wesentlichen bei und verschärfte sie zum Teil noch. Wie schwierig es war, einmal bestehende gesetzliche Regelungen zurückzunehmen, zeigte ein französisches Gesetz aus dem Jahr 1948: Eigentlich sollte es den Mietpreisstopp in Frankreich abschaffen. Allerdings führte der Wunsch des Gesetzgebers, sowohl die Belange der Mieter als auch der Vermieter zu achten, zu faktisch dauerhaft eingefrorenen Altbaumieten.<sup>9</sup> Doch auch in Deutschland fiel die Deregulierung nicht leicht. Erst 1960 setzte der Bundesminister für Wohnungsbau ein Gesetz über den Abbau der Wohnraumzwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht durch. Das große öffentliche Interesse und die damit verbundenen politischen Auseinandersetzungen verzögerten das Inkrafttreten allerdings bis ins Jahr 1963.

Der historische Überblick zeigt, dass einmal in die Gesetzgebung aufgenommene Wohnungsmarktregelungen schwer wieder aufzuheben sind (Abbildung 4). Zwar gab es in Deutschland in den 60er Jahren eine Phase rascher Liberalisierung, dennoch blieb beispielsweise der Mieterschutz, der als ursprünglich kriegsbedingte Notmaßnahme im Jahr 1914 vorübergehend eingeführt wurde, als nicht mehr wegzudenkender Bestandteil der Wohnungsmarktpolitik bestehen. Ebenso verhielt es sich mit der Mietpreiskontrolle, die nie vollends in der Schublade verschwand. Selbst die an Enteignung grenzende Möglichkeit der Wohnraumbewirtschaftung blieb bestehen und wird nach wie vor in manchen städtischen Ballungszentren genutzt. Die Intensität der Wohnungsmarktregulierung dürfte in Deutschland in den kommenden Jahren wieder zunehmen. In Frankreich war dieser Trend zuletzt sogar schon sichtbar.<sup>10</sup>

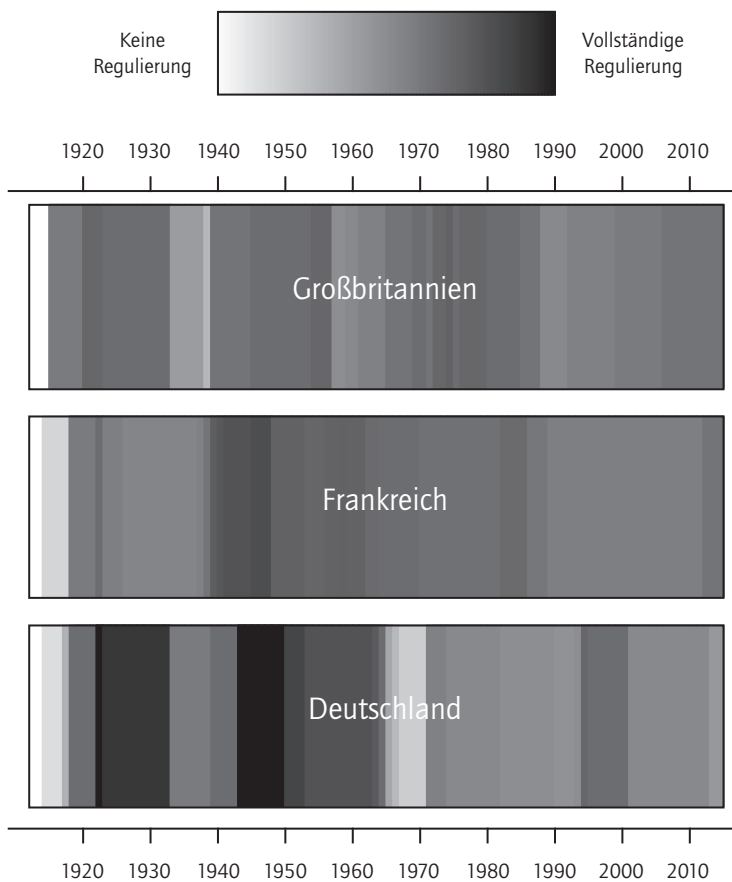
<sup>9</sup> Loiseau, M., Bonvalet, C. (2005): L'impact de la loi de 1948 sur les trajectoires résidentielles en Île-de-France. Population, Vol. 60, 351-366.

<sup>10</sup> So möchte die sozialistische Regierung im Jahr 2015 das sogenannte ALUR-Gesetz in Kraft setzen. Dieses sieht die Einführung eines Median-Mietpreises vor, der von den noch zu schaffenden örtlichen Mietbeobachtungsstellen (observatoire local des loyers) ermittelt wird und als Kappungsgrenze für Mieten sowohl bei bestehenden als auch bei neuen Mietverträgen dient. Geplant ist, dass das Gesetz zunächst in 28 Agglomerationen als Zonen mit angespannter Wohnungslage gilt. Als Vorbild soll den französischen Gesetzgebern der deutsche Mietspiegel gedient haben. Siehe [www.territoires.gouv.fr/alur-loi-pour-l-acces-au-logement-et-un-urbanisme-renové](http://www.territoires.gouv.fr/alur-loi-pour-l-acces-au-logement-et-un-urbanisme-renové).

Abbildung

**Regulierungsintensität auf dem Mietwohnungsmarkt in Deutschland, Frankreich und Großbritannien<sup>1</sup>**

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent



<sup>1</sup> Berücksichtigt sind die auf nationaler Ebene erlassenen Gesetze.

Quellen: von Lang, H., Lutz, J. (1998): Der Mieterschutz der Nachkriegszeit: Einfluss des Mietrechts auf den Wohnungsbau. Frankfurt; Croizé, J.-C. (2009): Politique et Configuration du Logement en France (1900-1980). Vol. II und III, Nanterre; Haffner, M., Elsinga, M.: Rent Regulation: The Balance between Private Landlords and Tenants in Six European Countries. Keohane, N., Broughton, N.: Politics of housing. Social Market Foundation; Berechnungen und Darstellung des DIW Berlin.

Während der beiden Weltkriege war der Wohnungsmarkt am stärksten reguliert.

## Mietpreisbremse: Schwerwiegende Nachteile

Aus Sicht der Politik haben Mietpreisregulierungen einen großen Vorteil: Sie lassen sich schnell und ohne größere Kosten für die öffentlichen Haushalte einführen und demonstrieren Handlungsfähigkeit gegenüber wichtigen Wählergruppen, die eine „Mietpreisspirale“ fürchten.

Die langfristigen Auswirkungen einer solchen Regulierung können jedoch immens und negativ sein. Die Beispiele Großbritannien und Frankreich zeigen, dass – neben den deutlichen Unterschieden in der steuerlichen Behandlung – die Unsicherheit bezüglich der Mietentnahmen, Veräußerbarkeit und Nutzbarkeit eines Mietobjekts Investitionen in Mietwohnungen unattraktiv machen. Entsprechend kommt es zu einer Verlagerung der privaten Bautätigkeit hin zu Eigentumswohnungen. Anfang des 20. Jahrhunderts machte der Anteil der Eigentumswohnungen am gesamten Wohnungsmarkt in Deutschland, Frankreich und Großbritannien jeweils lediglich fünf Prozent aus. Während er sich in Deutschland auf etwa 50 Prozent erhöhte, bewohnen in Frankreich und Großbritannien inzwischen den Großteil des Wohnraums Eigentümer. Der Trend zum Eigentum wird zudem forciert durch eine sinkende Wohnqualität in Mietwohnungen: Da Vermieter infolge von Mietpreisgrenzen die Kosten für Sanierungen und Modernisierungen mangels Umlagemöglichkeit auf die Mieten nicht mehr schnell und vollständig refinanzieren können, investieren sie weniger. Auf der Strecke bleiben die sozial Schwachen und damit die eigentlichen Adressaten von Mietregulierungen. Sie können sich Eigentum kaum leisten und müssen folglich mit schlechteren Wohnbedingungen leben.

Eine besondere Gefahr von Preiskontrollen liegt in der Verschärfung der auf dem Wohnungsmarkt auftretenden Zyklen: Fällt die Signalwirkung des Mietpreises aus, verstärken sich die infolge der Verzögerung bei der Angebotsausweitung auftretenden Schwankungen (aufgrund des langen Zeitraums, bis neue Wohnungen errichtet sind). Nicht zuletzt deshalb, da die ohnehin schlechte Informationsgrundlage – weder für Mietpreise noch für Leerstände gibt es verlässliche, öffentlich zugängliche und flächendeckende Daten über längere Zeiträume – noch zusätzlich beeinträchtigt wird.

Hinzu kommen politische Unsicherheiten: Weil durch Regulierungen eingeschränkte Marktkräfte eine weitgehend automatische Anpassung an Fehlentwicklungen kaum mehr erlauben, übernehmen politische Parteien diese Aufgabe. Je nach wirtschaftspolitischer Ausrichtung lockern oder verschärfen diese die Regulierung. So entsteht ein Labyrinth aus Mietgesetzgebungen, das zu einer Verunsicherung potentieller Investoren beiträgt – wie in Großbritannien, wo sich Regierungsphasen der Sozialdemokra-

ten und strengere Regulierungen mit Regierungsphasen der Konservativen und Liberalisierungen abwechselten.

In Deutschland bezog sich die Kontrolle der Mieten in der Vergangenheit ausschließlich auf bestehende Mietverhältnisse. Neu abgeschlossene Verträge waren bisher weitestgehend ausgenommen.<sup>12</sup> Mit der geplanten Mietpreisbremse soll sich dies nun ändern. Um Investitionsanreize nicht zu reduzieren, sind Neubauten zwar ausdrücklich ausgenommen. Außer acht bleibt aber: Die Vermieter dürften antizipieren, dass die Mieten für ihre neugebauten Wohnungen nach dem ersten Vertragsabschluss künftig ebenfalls der Kontrolle unterliegen. Diesen Einnahmeverlust in der Zukunft werden die Vermieter in der Gegenwart bei der Festsetzung der ersten Miete zu kompensieren versuchen und diese entsprechend höher ansetzen – tendenziell gelingt dies in den höherwertigen Qualitätssegmenten besser. Damit würde die eigentlich beabsichtigte Wirkung der Mietpreisbremse, bezahlbaren Wohnraum zu erhalten, doppelt konterkariert, da sich die Neubauaktivitäten aus diesem Segment weiter zurückziehen werden.

Empirische Forschungen zeigen, dass eine Mietenkontrolle langfristig sogar zu höheren Mieten führen kann.<sup>13</sup> So werden zum einen die verfügbaren Wohnungen aufgrund der negativen Effekte auf das Angebot verknappt. Es werden einerseits weniger Wohnungen neu gebaut, andererseits werden existierende Wohnungen als Eigentumswohnungen verkauft anstatt sie zu vermieten. Zum anderen erhöhen die Mieter, die nicht auf den regulierten Märkten zum Zuge gekommen sind, die Nachfrage auf nicht regulierten Bereichen des Mietwohnungsmarktes. Insbesondere von Außen in attraktive Großstädte ziehende Menschen werden in die Randbezirke beziehungsweise in das Umland abgedrängt. Wenn es eine auf wenige Bezirke beschränkte Mietpreisbremse gibt, verlagert sich das Phänomen steigender Mieten lediglich dorthin.

## Alternativen: Markttransparenz und Angebotserweiterung

Eine größere Markttransparenz allein kann das Problem der Wohnungsknappheit nicht lösen – gleichwohl ist sie eine unabdingbare Voraussetzung auf diesem Weg. Kla-

<sup>12</sup> Die Neu- und Wiedervermietungen sind schon heute einer gesetzlichen Kontrolle unterworfen. So gibt es zwei maßgebliche Regelungen. Erstens darf gemäß §5 des Wirtschaftsstrafgesetzes die Mietsteigerung nicht 20 Prozent der ortsüblichen Miete übersteigen. Eine Zuwiderhandlung kann mit einer Geldbuße von bis zu 50 000 Euro bestraft werden. Zweitens können laut §291 des Strafgesetzbuches Mietwucher und Ausnutzung einer Zwangslage des Mieters mit Mieten 50 Prozent oberhalb der ortsüblichen Miete mit Freiheitsentzug bis zu zehn Jahren bestraft werden.

<sup>13</sup> Jenkins, B. (2009): Rent Control: Do Economists Agree? *Economic Journal Watch*, Vol. 6, Number 1, 73-112.



re und zeitnahe Informationen über Preisentwicklungen könnten die Marktkoordination deutlich verbessern. Bei einem Angebotsüberhang etwa würden solche Informationen die Fehlallokation von Kapital verhindern und Investoren animieren, schneller auf eine einsetzende Wohnraumknappheit zu reagieren. Zwar wurde in der Vergangenheit die Markttransparenz durch die teilweise Verlagerung des Immobilienmarktes auf Internetplattformen erhöht.<sup>14</sup> Dennoch gibt es bisher keine flächendeckende und einheitliche amtliche Wohnungsmarktberichterstattung. Mit der Aktivität des Arbeitskreises der Gutachterausschüsse und Oberen Gutachterausschüsse sind nun erste Schritte in diese Richtung zu verzeichnen, denen aber weitere folgen müssen. Die Mietspiegel sind vielerorts nur schwer verständlich und nicht für alle Städte vorhanden. Zudem unterscheiden sich die verwendeten – teilweise intransparenten – Methoden.<sup>15</sup> Um die Aktualität und damit Relevanz für die Marktteilnehmer sicherzustellen, sollte eine unterjährige Berichterstattung angestrebt werden. Für langfristige Vergleiche ist es wünschenswert, die Zeitreihen rückwärts zu schätzen und zu pflegen. Die Statistiken sollten zudem neben den Preisen auch die Leerstände erfassen.

Eine solche Transparenzoffensive sollte begleitet werden von einer angebotsorientierten Wohnraumpolitik. Im Gegensatz zur Regulierung ist diese zwar nicht kurzfristig umsetzbar, würde eine mögliche Wohnungsknappheit dafür aber an der Wurzel angehen. Bereits nach dem Zweiten Weltkrieg haben Deutschland, Großbritannien und

Frankreich den Wohnungsbau mit öffentlichen Mitteln sowohl in Form von Subventionen und Steuernachlässen als auch in Form staatlicher Bautätigkeit gefördert. Diese Maßnahmen konnten die kriegsbedingte Wohnungsnot bis Mitte der 60er Jahre beheben. Freilich unter völlig anderen Voraussetzungen könnte eine aktivere Wohnungsbauförderung des Bundes auch gegenwärtig für Entspannung auf dem Mietwohnungsmarkt sorgen – dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Sozialbindung vieler Wohnungen in der näheren Zukunft ausläuft.

Eine angebotsorientierte Wohnungspolitik zieht notwendigerweise einen erheblichen finanziellen Aufwand nach sich, sowohl bei Steuernachlässen als auch bei Subventionen. Damit die gewünschten Effekte einer stärkeren Bautätigkeit erreicht werden, sind stabile gesetzliche Rahmenbedingungen unerlässlich. Mehrfache und unvorhergesehene Richtungswechsel in der Förderpolitik haben das Vertrauen der Investoren in jüngerer Vergangenheit möglicherweise nachhaltig belastet.<sup>16</sup> Der Spielraum für Zinsnachlässe ist bei historisch niedrigen Hypothekenzinsen beschränkt, dennoch ist ein stärkeres Engagement des Bundes wünschenswert. Vielversprechender wäre vor diesem Hintergrund aber auch eine verstärkte Ausweisung brachliegender innerstädtischer Flächen als Bauland. Dies würde die staatliche Regulierung kaum erhöhen und gleichzeitig die Kostensteigerungen für Neubauten begrenzen.

<sup>14</sup> Dazu zählt vor allem die *TransparenzOffensive* von Immobilienscout24.

<sup>15</sup> Cromm, U., Giegler, H. (2006): Mietspiegel in Deutschland.

<sup>16</sup> Mitunter auch vor dem Hintergrund künstlich aufgeblähter Kostenkalkulationen durch Privatinvestoren hat beispielsweise der damalige Berliner Wirtschaftssenator im Jahr 2001 die bis dato zugesagten Fördermittel für die Anschlussfinanzierung des sozialen Wohnungsbaus in Berlin kurzfristig gestrichen.

Konstantin A. Kholodilin ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | kholodilin@diw.de

Dirk Ulbricht ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | dulbricht@diw.de

## 100 YEARS OF HOUSING POLICY: FROM RENT FREEZE TO RENTAL BRAKE

**Abstract:** Housing rents in Germany have been rising for several years. Especially in major cities such as Berlin, Hamburg, and Munich, the increases have recently been higher than the German average growth rate of rents that makes up roughly two percent. The German government would like to respond to this development by introducing caps on rents for new rentals. But are rent really necessary? The growth rates of nominal rents went down markedly since the 1990s, from more than four percent at that time to about one percent on average over the past 15 years. In real terms, i.e., taking general inflation into account, rents have been even falling over certain periods. The problem of high rent hikes seems to be more common in large and university cities. One reason

for this is the general trend towards reurbanization leading to significant population growth of the cities. This is coupled with a lack of elasticity of the housing stock in the short run. In particular, there is a shortage of small and inexpensive apartments. Housing policy should concentrate especially on this segment. Reduction of the real estate transfer tax or increased zoning of underused land within built-up areas for development might be an option, for example. Improved price statistics at the local level could also contribute to better market transparency. Instruments such as the Mietpreisbremse (literally a brake on rental prices), on the other hand, would make investment in rental housing less attractive and would exacerbate the housing shortage.

JEL: C21, C23, C53

**Keywords:** Housing shortage, housing rents, housing policy, rent controls



DIW Berlin – Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung e.V.  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
T +49 30 897 89 -0  
F +49 30 897 89 -200  
[www.diw.de](http://www.diw.de)  
81. Jahrgang

#### Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake  
Prof. Dr. Tomaso Duso  
Dr. Ferdinand Fichtner  
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.  
Prof. Dr. Peter Haan  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.  
Dr. Kati Schindler  
Prof. Dr. Jürgen Schupp  
Prof. Dr. C. Katharina Spieß  
Prof. Dr. Gert G. Wagner

#### Chefredaktion

Sabine Fiedler  
Dr. Kurt Geppert

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
Sebastian Kollmann  
Dr. Claudia Lambert  
Dr. Wolf-Peter Schill

#### Lektorat

Dr. Claus Michelsen

#### Textdokumentation

Manfred Schmidt

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49-30-89789-249  
[presse@diw.de](mailto:presse@diw.de)

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 74, 77649 Offenburg  
[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)  
Tel. 01806 - 14 00 50 25,  
20 Cent pro Anruf  
ISSN 0012-1304

#### Gestaltung

Edenspiekermann

#### Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit Quellen-  
angabe und unter Zusendung eines  
Belegexemplars an die Serviceabteilung  
Kommunikation des DIW Berlin  
([kundenservice@diw.de](mailto:kundenservice@diw.de)) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.