

Mietpreisbremse oder Investitionsbremse ?

Die kurze Geschichte eines wohnungspolitischen Experiments

Eberhard v. Einem

Berlin, 2018

Die jüngsten Mietpreissteigerungen, die seit 2010 - medial verstärkt – in den Brennpunktstädten München, Frankfurt, Hamburg, Düsseldorf, Stuttgart und Berlin sowie in einigen Universitätsstädten registriert werden, riefen die Politik auf den Plan rief, zunächst die SPD, die sich das Thema soziale Gerechtigkeit auf die Fahnen geschrieben hatte, dann auch die CDU/CSU, die nachzog und inzwischen ebenfalls eine zeitlich begrenzte „Notbremsung“ für sinnvoll hält. Seitdem selbst die wahlentscheidenden Haushalte der Mittelschicht mehr und mehr mit finanziellen Überforderungen bei der Wohnungssuche zu kämpfen haben, kann keine der Parteien des Bundestages, aber auch keine Landesregierung, darauf verzichten, sich mit Vorschlägen zur „Lösung“ der Wohnungsprobleme hervorzutun. Der veröffentlichte Handlungsdruck verbietet es geradezu, untätig zu bleiben, aber – so ist zu fragen - erreichen die Vorschläge auch ihr erklärtes Ziel ?

Ein erstes Paket mietrechtlicher Änderungen wurde im Dezember 2012 vom Bundestag mit dem Mietrechtsänderungsgesetz verabschiedet, ließ aber nicht die Stimmen der Kritik verstummen, denn die Mieten stiegen in den „heiß laufenden“ Märkten weiter. Die wichtigste Neuerung: Die Länder wurden ermächtigt, festzulegen, dass die Mieten laufender Mietverträge innerhalb von 3 Jahren nur noch um maximal 15 %, statt bisher 20 % steigen dürfen. Das Ergebnis verpuffte weitgehend, u.a. weil nicht die Bestandsmieten, sondern die Neuvermietungen bei Mieterwechsel in Märkten mit knappen Wohnungsangeboten das Problem waren und sind. Die Erregungswellen legten sich 2013 - einem Wahljahr – keineswegs, sondern führten nun auch bei der Bundeskanzlerin zu einem Meinungswandel, der sie den Forderungen der SPD näherbrachte. Sie schloß sich der dort verbreiteten Auffassung an, ihren Wählern eine weitere Reform des Mietrechts – diesmal Neuvermietungen betreffend - in Aussicht zu stellen. Die Überlegungen fanden unter dem Namen „Mietpreisbremse“ Eingang in die weiteren Überlegungen zur Novellierung des Mietrechts.

In diesem Sinne hatten CDU/CSU und SPD nach der Bundestagswahl 2013 Koalitionsverhandlungen aufgenommen und sich u.a. auf ein zweites Paket

wohnungspolitischer Maßnahmen geeinigt, mit dem sie auf die Frage eine Antwort geben wollten: *“Wie lässt sich der Anstieg der Mieten in den boomenden Städten bremsen ? “* Der entsprechende Gesetzesentwurf wurde im September 2014 in den Bundestag eingebracht. Die Koalitionäre CDU/CSU und SPD haben sich darauf verständigt, Mietobergrenzen bei Neu- und Wiedervermietungen bestehender Wohnungen (Ausnahme Erstvermietung von Neubauwohnungen und durchgreifend modernisierten Wohnungen) einzuführen, indem die Länder ermächtigt werden, je nach lokaler Marktlage und Ermessen Zielgebiete geographisch abzugrenzen, in denen die Mieten bei Neu- und Anschlußvermietungen maximal 10 % über dem Niveau der örtlichen Vergleichsmieten bzw. – so vorhanden – über das Preisniveau der amtlichen Mietspiegel angehoben werden dürfen.

Die Neureglung ist politisch kontrovers. Sie stößt – was kaum überrascht - beim Mieterverband und bei vielen Politikern vor Ort auf Zustimmung, bei den Wohnungsmarktexperten und den Verbänden der Wohnungswirtschaft hingegen stößt sie auf Skepsis, Kritik und überwiegende Ablehnung. Es lohnt sich, die Reform nicht im Hinblick auf ihre Absichten, sondern ihre letztlichen Wirkungen eingehender zu sichten, um zu beurteilen, ob sie geeignet sind, die Schieflage des Marktes in den wachsenden Städten oder Stadtteilen auszugleichen.

Die Ziele der jüngsten Gesetzesnovelle, die Begrenzung des Mietenanstiegs bei Neuvermietungen, sind sozialpolitisch verständlich, aber schlecht begründet. Um nicht als weltfremd und politikfern zu erscheinen, bedürfe es aus Sicht der Befürworter strikter Obergrenzen, um den aus dem Lot geratenen Markt punktuell zu korrigieren.... in der Erwartung, dass sich die Mieten damit wirklich regulieren lassen und sich am Mietmarkt nicht erneut Praktiken der Umgehung, z.B. über hohe Abstandzahlungen, breit machen.

Anders als in sieben Nachkriegsjahrzehnten nimmt die Politik des Bundes mit der jüngsten Novelle erstmalig das Mandat für sich in Anspruch, nicht mehr nur sozial benachteiligte Haushalte bei ihrer Suche nach bezahlbarem Wohnraum zu schützen oder zu unterstützen, sondern erkennt einen gesetzgeberischen Auftrag an, die durch steigende Mieten bedrohte soziale Mischung in bestimmten Stadtgebieten zu regulieren und so das bürgerschaftlich eingeforderte „Recht auf Stadt“ in Rechtsnormen umzusetzen. Die Politik macht sich ans Werk, durch Aufwertung gefährdete Stadtquartiere hinsichtlich ihrer sozialen Zusammensetzung und ihrer derzeitigen Nutzungsmischung mittels des Mietrechts zu konservieren, also die Dynamik des sozialen und baulichen Wandels aufzuhalten.

In sozialer Hinsicht kann die „Mietpreisbremse“ sinnvoll sein, um extreme Fälle ansteigender Mieten an den Brennpunkten des Wohnungsmarktes mittels

Kappung zu verhindern. In diesem Sinne kommt es in der Praxis dann aber darauf an, ob die Zielgebiete, in denen die „Mietpreisbremse“ zur Geltung kommen soll, genau und nur in Stadtgebieten mit starken Anzeichen der Gentrifizierung angewandt wird und sich nicht – was zu befürchten ist – geographisch großräumiger abgegrenzt werden, so dass sich die „Mietpreisbremse“ dann doch Schritt für Schritt u.a. aus lokalpolitischer Opportunität auf andere Stadtgebiete ausgeweitet wird, in denen (noch) keine rapide steigenden Mieten registrierbar sind. Die Nebeneffekte einer solchen exzessiven Anwendung der „Mietpreisbremse“ sind eine Gefahr, denn diese haben schwindende Investitionen gerade auch in den Segment der kostengünstigen Mietwohnungen unübersehbar zur Folge. Die Negativwirkungen früherer Änderungen des Mietrechts und der Verschärfung anderer Baunormen sind in Form des weitgehenden Investorenboykotts schon seit etwa 2000 erkennbar, denn damals ging der soziale Wohnungsbau schlagartig um 90 % zurück. Erholt hat er sich nicht, denn es werden nur noch rd. 10.000 neue Sozialbauwohnungen pro Jahr gebaut, während gleichzeitig rd. 100.000 ehemalige Sozialbauwohnungen – nach Auslaufen der 30-jährigen Preisbindung in den freien Markt entlassen und damit den Haushalten nicht mehr zur Verfügung stehen, die auch niedrige Mieten angewiesen sind. De facto findet schon seit 15 Jahren nur noch Wohnungsneubau im Hochpreissegment statt, aber so gut wie kein Neubau von Sozialwohnungen mehr mit niedrigen Mieten.

„Bei nüchterner Betrachtung muß man - so paradox es klingen mag – festhalten: Wer die Erwartung weckt, er werde die Mieten durch ein soziales Mietrecht langfristig niedrig halten, der erzeugt letztlich Wohnungsmangel und hohe Mieten, weil die Investitionsneigung zurückgeht“

argumentierte der Kopf der Wohnungspolitischen Kommission 1994, U. Pfeiffer schon damals. Die Lektion geriet in Vergessenheit. Im derzeitigen politischen Meinungsstreit, sind nur die Stellungnahmen der Wirtschaftsinstitute eine Stimme der Vernunft, z.B. die des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), das 2012 auf die negativen Konsequenzen für den Wohnungsbau hinwies. Einschlägig ist auch die Stellungnahme des Gesamtverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen „Welche Auswirkungen hat die Mietpreisbremse?“ vom März 2014. Im Mittelpunkt dieses Kommentars stehen die nicht intendierten, mittelfristig aber zu erwartenden Nebeneffekte im Hinblick auf die bremsende Wirkung auf den Wohnungsneubau. Diese und andere kritische, wohl begründete Stimmen vermögen die Koalitionäre nicht daran zu hindern, ihr Wahlversprechen in die Tat umzusetzen. .

Ginge es den Parteien allein darum, extreme Fälle des Mietwuchers zu verhindern, so wäre dies bereits mit den Regelungen des geltenden Mietrechts möglich, zumal es verschärfende Bestimmungen einzelner Bundesländer (z.B.

Erhaltungssatzungen wie in Berlin) gibt. Mietwucher ist strafbar. Diese Regelung wird in der Praxis allerdings selten gerichtsfest angewandt. Mithin liegt kein gesetzliches Defizit vor, sondern eines der Umsetzung geltenden Rechts. Der Vorbehalt der Gerichte hat Gewicht, denn man darf gespannt sein, ob die rechtliche Unschärfe des neuen Mietgesetzes nicht auch für die „Mietpreisbremse“ gilt, sobald ihre Anwendung in der Praxis gerichtlich angefochten wird und letztlich vor den Zivil- oder Verwaltungsgerichten, wenn nicht vor dem Bundesverfassungsgericht, verhandelt wird. Es ist keineswegs ausgemacht, ob die „Mietpreisbremse“ in künftigen Rechtsstreitigkeiten Bestand haben wird.

Schwerwiegender als die juristischen Bedenken wiegen die ökonomischen Folgen, die vorab zu beurteilen, in den Beratungen sträflich vernachlässigt werden. Da es weder im Vorfeld noch im Zuge der parlamentarischen Beratungen eine Vorab-Evaluierung der beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgewirkungen der „Mietenbremse“ in wohnungswirtschaftlicher Hinsicht gab – die Wirkungen hätten ex ante ermittelt werden können - erscheint die Reform mit dem Ziel verbindliche neue Mietobergrenzen zu fixieren, unausgereift. Wie mit Hilfe mikroökonomischer Modellrechnungen nachweisbar, lassen sich die wohnungswirtschaftlichen Schwellen vorab bestimmen, ab denen Investitionen unwirtschaftlich werden und deshalb unterbleiben.

Zwei weitere Probleme sind zu bedenken, von denen die Wirkungen der „Mietpreisbremse“ entscheidend abhängen

Erstens; zwar nimmt der Gesetzesentwurf alle Erstvermietungen von Neubauwohnungen ausdrücklich aus; d.h. die neuen Obergrenzen sollen beim Erstbezug nicht gelten. Die Bundesregierung möchte mit ihrer Ausnahmeregelung erreichen, den Wohnungsneubau nicht zu behindern, indem Neubauten von der Kappung der Mieten verschont bleiben. Es darf bezweifelt werden, dass diese Erwartung aufgeht. Bauherren und Vermieter von Neubauwohnungen bleiben zwar zunächst frei bei der Bestimmung der Höhe ihrer Mietforderungen, da aber aus jeder Erstvermietung innerhalb weniger Jahre anlässlich des ersten Mieterwechsels, eine Zweitvermietung wird, greift die Mietpreisbremse dennoch spätestens dann. Auch wenn die Mieten bei Erstvermietungen weiterhin frei festgesetzt werden dürfen, hilft dies wenig, wenn Vermieter bei jedem weiteren Mieterwechsel fürchten müssen, dass ihnen die Hände solange gebunden sind, bis das allgemeine Mietniveau lt. Mietspiegel nachgezogen hat. Da dies Jahre oder Jahrzehnte dauern kann, hätte die Regelung negative Auswirkungen auf die Bereitschaft der Banken und Sparkassen. Diese prüfen bekanntlich vor jeder Kreditzusage die langfristigen Mietprognosen. Die Mietpreisbremse wäre mithin aus Sicht der Banken ein Hindernis. Sowohl die Investoren, als auch die Banken werden diese Restriktion vor ihrer Entscheidung antizipieren. Spätestens die finanzierende Bank wird sich also fragen, ob sie

dem Darlehnantrag eines Bauherren unter diesen Bedingungen zustimmen kann; d.h. die Bewilligungen von Hypotheken könnte rückläufig sein, weil die Banken auf höheren Eigenkapitalquoten und zusätzlichen Sicherheiten bestehen werden, was ihnen ohnehin aufgrund den neuen Basel III Richtlinien auferlegt wird. Im Zusammenwirken dürften die neuen Regelungen abschreckende Effekte sowohl auf bestehende Mietverhältnisse, wie auch auf die private Bereitschaft haben, in den Neubau von preisgünstigen Mietwohnungen überhaupt noch zu investieren. Die Schere zwischen Nachfrage und Angebot würde sich angesichts der Mietpreisbremse noch schwerer schließen lassen, als bisher. Nach dem Text der Regierungsvorlage ist zudem nicht ausgeschlossen, das ein Vermieter infolge der „Mietenbremse“ – z.B. durch Gerichtsentscheid - gezwungen sein könnte, seine Mieten nach Auslaufen der freien Erstvermietung bei Folgevermietungen auf das Niveau von 10 % über Mietspiegelniveau abzusenken. Diese Möglichkeit ist möglicherweise nicht beabsichtigt, in der Fassung des Gesetzesentwurfs vom Herbst 2014 ist diese Interpretation aber möglich.

Zweitens birgt die „Mietpreisbremse“ kommunalpolitisch erheblichen Sprengstoff, indem die maximale Mieterhöhung an die ortsübliche Miete gekoppelt wird, die nur um 10 % überschritten werden darf. Wie wird die ortsübliche Miete ermittelt ? Bezieht sich „ortsüblich“ auf die gesamte Stadt oder auf das betreffende Stadtquartier ? Nur die großen Städte besitzen Mietspiegel. Diese sind teilweise veraltet; d.h. sie spiegeln nicht immer den aktuellen Stand der Mieten. Wegen des hohen Kostenaufwands werden sie nicht laufend aktualisiert. Sie hinken der wirklichen Mietentwicklung hinterher und nennen oft niedrigere Mieten, die die Dynamik nicht mehr korrekt widerspiegeln. Bemißt sich die Kappung bei einem Plus von maximal 10 % an Hand veralteter Mietspiegel, so dürfte die Regelung juristisch angreifbar sein. Die mittleren und kleineren Städte verfügen dagegen nur selten über Mietspiegel; hier behelfen sich die Städte mit Vergleichsmieten, die aber nicht hinreichend repräsentativ sind und deshalb kaum verlässliche Orientierungswerte liefern. Die Zuständigkeit bei der Abgrenzung der Zielgebiete, in denen die „Mietpreisbremse“ zur Anwendung kommen soll, liegt in den Händen der Länder. Sie haben die Aufgabe und das Recht, die Zielgebiete mit „angespannten Wohnungsmärkten“ zu definieren und förmlich abzugrenzen; sie werden dies unter Einbeziehung der Gemeinden tun. De facto wird die Abgrenzung jeweils eine örtliche Begutachtung erfordern. Können die geographischen Grenzen überhaupt eindeutig definiert werden und was wäre die Wirkung auf das übrige Stadtgebiet ?

Hinsichtlich des enger oder weiter zu fassenden geographischen Umgriffs deuten sich unterschiedliche Auffassungen zwischen CDU/CSU einerseits und SPD andererseits bereits an. Wie feinkörnig sich der Wohnungsmarkt ausdifferenziert hat, hat das Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt, am Beispiel Frankfurts (Main) untersucht. Hier gibt es ein eng verzahntes

geographisches Nebeneinander hoch- und niedrigpreisiger, dynamischer und zurückbleibender Stadtquartiere innerhalb der Stadt. Die Länder werden – mit Unterstützung der Kommunen - nicht umhin kommen, die Problemgebiete nachweislich „angespannter Wohnungsmärkte“ vorher exakt untersuchen zu lassen, um sie anschließend gerichtsfest abgrenzen zu können. Die Kosten und die zeitlichen Verzögerungen sind bisher nicht erkennbar bedacht.

Im Wahlkampf 2013 wurde die Forderung zur Einführung einer „Mietpreisbremse“ mit einer zweiten Empfehlung verknüpft: mit einer Änderung des Steuerrechts, Angedacht war eine Erhöhung der steuerlichen Abschreibungssätze von 2 auf 4 % pro Jahr, die es dem Bauherrn erlauben würde, seine Wohnungsbauinvestitionen mit der genannten Quote p.a. steuerlich mindernd gelten zu machen. Diese Anregung war ursprünglich als Äquivalent zur „Mietpreisbremse“ gedacht, um mögliche Bremswirkungen auszugleichen und Anreize zu mehr private Investitionen zu setzen. Steuerabschreibungen bewirken Einnahmeausfälle der Einkommensteuer. Es ist deshalb nicht überraschend, dass sich die Verhandlungspartner CDU/CSU mit der SPD bisher auf diesen Teil des Reformpakets nicht haben einigen können. Das lässt sich mit dem Koalitionsvertrag belegen. In den Verhandlungen waren noch erhöhte steuerliche Abschreibungen vorgesehen; in der unterschriebenen Schlußfassung fehlten diese Passagen..... nach Einsprüchen des Bundesfinanzministers, der um seine Sparziele fürchtete. In seiner Abwägung gebühre dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts Vorrang gegenüber sozialen Wohnungsbauanreizen. Am Ende blieb es bei einem Reformtorso.

Und die Wirkungen ? In der Berichterstattung der Medien überwiegt die Ansicht, dass die Mietpreisbremse weitgehend wirkungslos geblieben sei und deshalb verschärft werden müsse, weil Ausnahmen möglich und Umgehungen an der Tagesordnung seien. Diese Auffassung basiert auf einer ersten Erfolgskontrolle des DIW, die bereits ein Jahr nach Einführung veröffentlicht wurde. Damals konnte das DIW noch keine bremsende Wirkung der Mietpreisbremse messen. 2018 hingegen korrigierte das DIW seine erste – vermutlich zu früh getroffene – Einschätzung und attestierte der Mietpreisbremse Wirkungen und zwar im oberen Segment des Wohnungsmarktes; d.h. bei den Spitzenmieten, nicht aber im unteren Segment der Mieten. Das neue Ergebnis entsprach durchaus den Erwartungen des Gesetzgebers, machte aber deutlich, dass Bremsspuren nur bei den stark gestiegenen Spitzenmieten nachweisbar sind, die aber nicht den ärmeren Haushalten helfen, solange die zulässigen Mietsteigerungen im Geltungsbereich der Mietspiegel bleiben: Dieser Befund kommt nicht überraschend. Er ist in der Konstruktion der Mietpreisbremse von Anfang an angelegt und diesem wird auch mit den Änderungen nicht abgeholfen, die der Bundestag im Herbst 2018 beschloss und die am 1. 1. 2019 in Kraft treten.

Letztlich offenbart sich die „Mietenbremse“ als eine mit „heißer Nadel“ in den Bundestag eingebrachte gesetzliche Änderung mit dem Ziel, bürgerschaftlichen Ärger zu dämpfen. Heute noch die Frage zu stellen, ob eine weitere Verengung des Mietrechts künftige Investitionen verhindern, ist dem faktischen Problem nicht angemessen. Es gibt sie längst, die „Investitionsbremse“, denn die Nebenwirkungen sind nicht zu übersehen. Die Mietpreisbremse wirkt als Bremse, den hochpreisigen Mietwohnungsbau unattraktiver zu machen und die Investitionen der privaten Bauträger in den Bereich der Eigentumswohnungen umzulenken.

Soziale Wohnungspolitik müsste sich den Engpässen zuwenden, um Haushalten mit geringen Einkommen zu helfen. Diese brauchen andere, tragfähigere Lösungen, die das Bohren dicker Bretter erfordern.