

Auswirkungen der Mietpreisbremse

Endbericht



empirica

Auftraggeber

BFW Bundesverband, Berlin

Auftragnehmer

empirica ag
Büro: Berlin
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin
Telefon (030) 88 47 95-0
berlin@empirica-institut.de
www.empirica-institut.de

Bearbeitung

Dr. Reiner Braun

Projektnummer

2025139

Berlin, 6. Oktober 2026

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Zusammenfassung.....	1
2.	Leitfrage: Ist die Mietpreisbremse wirksam und verhältnismäßig?	3
3.	Hintergrund: Funktionsweise des Wohnungsmarktes	4
3.1	Angebot: Bedeutung und Entwicklung der kalkulatorischen Kostenmiete.....	5
3.2	Nachfrage: Die Knappheit hat zugenommen	7
3.3	Preise: Es gibt nicht „die eine Miete“	9
4.	Implikationen aus der Literatur: Regulierungsfolgen sind gut belegt.....	12
4.1	Kurzfristige Wirkung: Senkung der Miete im regulierten Segment	13
4.2	Mittelfristige Nebenwirkungen: Fehlallokation, Lock-in und Angebotsrückgang.....	14
4.3	Langfristige Nebenwirkungen: Neubau rückläufig, Bausubstanz verfällt	14
4.4	Verteilungswirkung.....	15
4.5	Wirtschaftlichkeit der Vermietung sinkt	16
4.6	Mietspiegel messen nicht das Marktgeschehen	16
4.7	Es gäbe mildere Alternativen	17
5.	Theoretische Implikationen zu Geeignetheit und Erforderlichkeit	18
5.1	Der allokative Effekt von Preisregulierung.....	18
5.1.1	Preisregulierung	19
5.1.2	Beeinflussung des Angebotes.....	21
5.1.3	Beeinflussung der Nachfrage.....	22
5.2	Der Wohlfahrtsverlust von Preisregulierung.....	24
6.	Empirische Implikationen zur Verhältnismäßigkeit.....	28
6.1	Vorbemerkung zu Überschussrechnungen	29
6.2	Ist Kostendeckung möglich?	30
6.2.1	Zur Kostendeckung am Beispiel München	31
6.2.2	Folgen der Mietpreisbremse am Beispiel München	34
6.3	Ist Inflationsausgleich möglich?.....	36
6.3.1	Zum Inflationsausgleich am Beispiel München	37
6.3.2	Zum Inflationsausgleich in allen Top-7 Städten	39
6.4	Folgerungen für den Mietwohnungsmarkt	41
7.	Mietspiegel – reflektieren sie die Marktmiete?	42
7.1	Was zeigen Mietspiegel in der Empirie?	43
7.2	Was zeigen Mietspiegel in der Theorie?	47
8.	Fazit	50

9.	Glossar	51
10.	Literaturverzeichnis	52
11.	Weitere Überschussrechnungen	55
11.1	Beispiel München	55
11.2	Beispiel Hamburg.....	56
11.3	Beispiel Berlin	58

1. Zusammenfassung

Die vorliegende Studie untersucht, ob die Mietpreisbremse geeignet, erforderlich und zumutbar ist (vgl. Kapitel 2). Tatsächlich wirkt die Mietpreisbremse kurzfristig mietdämpfend. Sie löst aber das zentrale Problem des Wohnungsmarktes nicht. Dieses Problem besteht vor allem in der zunehmenden Knappheit an verfügbarem Wohnraum. Die Studie kommt daher zu dem Ergebnis, dass die Mietpreisbremse zwar einzelne Mieterinnen und Mieter kurzfristig und unsystematisch entlastet, schon mittel-, aber erst recht langfristig jedoch negative Folgen für Angebot, Investitionen, Wohnqualität und Verteilungsgerechtigkeit hat. Durch die erneute Verlängerung der Mietpreisbremse dürften diese negativen Auswirkungen voll zum Tragen kommen, während der (ohnehin geringe und nicht spezifisch zugunsten einkommensschwacher Mieter wirkende) Preisdämpfungseffekt bereits verpufft ist.

Hintergründe

In Kapitel 3 werden einführend die Funktionsweise des Wohnungsmarktes sowie die aktuellen Rahmenbedingungen vorgestellt. Ein wesentlicher Ausgangspunkt ist die starke Kostensteigerung im Wohnungsbau und in der Wohnungsbewirtschaftung. Baukosten, Baulandpreise, Instandhaltungskosten und Zinsen sind in den vergangenen Jahren kräftig gestiegen. Besonders der Zinsanstieg seit 2022 hat die kalkulatorische Kostenmiete stark erhöht. Neubau lohnt sich nur, wenn die erzielbare Miete die Bau- und Finanzierungskosten deckt. Da dies vielerorts nicht mehr gelingt, gehen die Baugenehmigungen und zeitversetzt auch die Fertigstellungen zurück. Dadurch verschärft sich die bestehende Knappheit zusätzlich.

Gleichzeitig ist die Nachfrage nach Wohnraum gestiegen. Ursachen dafür sind Zuwanderung aus dem Ausland, Binnenwanderung in die Städte und von dort ins unmittelbare Umland sowie die wachsende Zahl kleiner Haushalte. In der Folge sinken besonders in Großstädten und angespannten Wohnungsmärkten die Leerstandsquoten. Je kleiner der Leerstand ausfällt, desto schneller steigen aber die Mieten. Hohe Mieten sind damit vor allem ein Symptom von Knappheit. Eine reine Begrenzung der Mieten verändert diese Knappheit nicht, sondern verlagert das Problem nur.

Empirische Implikationen aus der Literatur

In Kapitel 4 werden die Implikationen einer Mietpreisregulierung aus der empirischen Literatur herausgearbeitet. Demnach senkt die Mietpreisbremse zwar kurzfristig die Mieten im regulierten Segment. Empirische Studien zeigen für Deutschland allerdings einen Rückgang der inserierten Angebotsmieten um nur etwa 2,5 bis 3 Prozent. Dieser Effekt bleibt jedoch auf die ersten 12 bis 18 Monate nach Einführung der Mietpreisbremse begrenzt und nimmt mittelfristig sogar wieder ab. Zudem profitieren vor allem einkommensstarke Haushalte. Gleichzeitig entstehen drastische Nebenwirkungen. Dazu gehören weniger Umzüge, eine schlechtere Verteilung des vorhandenen Wohnraums (Fehlallokation) und ein Rückgang des Angebots. Viele Haushalte bleiben in bestehenden Mietverträgen, weil ein Umzug zu deutlich höheren Mieten führt. Dadurch werden große oder eigentlich nicht mehr passende Wohnungen seltener frei. Dieser Lock-in-Effekt verschärft die Wohnungssuche für Menschen, die neu in den Markt eintreten oder dringend umziehen müssen. Im Ergebnis finden vor allem einkommensschwächere Haushalte keine Wohnungen in ihren angestammten Wohnkiezen und werden damit verdrängt.

Die Mietpreisbremse führt außerdem zu Fehlanreizen auf der Angebotsseite. Wenn Mieten begrenzt werden, sinkt die Rentabilität von Vermietung und Investitionen. Das betrifft besonders Vermieterinnen und Vermieter mit Restschulden oder mit Anschlussfinanzierungen zu höheren Zinsen. In diesen Fällen reichen die zulässigen Mieten zunehmend nicht mehr aus, um gestiegene Kosten vollständig zu decken. Kurzfristig können Vermieter auf Rendite verzichten oder Instandhaltung verschieben. Langfristig drohen jedoch Qualitätsverluste im Bestand, weniger Sanierungen und eine damit einhergehende Substanzgefährdung, sowie ein Rückzug aus dem Mietwohnungsmarkt. Wohnungen werden dann verkauft, selbst genutzt oder nicht mehr als Mietwohnungen angeboten. Dadurch verringert sich das Mietwohnungsangebot weiter. Die Regulierung erschwert die Ausübung der grundrechtlich geschützten Eigentumsfreiheit der Vermieter dadurch ganz erheblich.

Auch die Verteilungswirkung der Mietpreisbremse fällt problematisch aus. Die Maßnahme unterstützt nicht gezielt einkommensschwache Haushalte. Da sie an Mietspiegel und bestehende Mietstrukturen anknüpft, wirkt sie häufig stärker im oberen Preissegment. Davon profitieren vor allem Haushalte mit höherem Einkommen, die Zugang zu begehrten Wohnungen haben. Menschen mit geringem Einkommen finden dagegen nicht automatisch leichter eine Wohnung – zum Teil werden sie sogar verdrängt. Bei knappen Märkten entscheidet nicht nur der Preis, sondern auch die Auswahl durch Vermieter, Bonität, Kontakte und Verfügbarkeit. Die Mietpreisbremse reduziert damit zwar einzelne Mieten, verbessert aber nicht zuverlässig die Wohnraumversorgung der besonders belasteten Haushalte, sondern schadet diesen jedenfalls mittel- bis langfristig.

Selbstreferentieller Mietspiegel als Regulierungsbasis

Ein weiteres zentrales Problem betrifft die Mietspiegel als Basis aller Mietpreisregulierung (vgl. Kapitel 7). Die Mietpreisbremse orientiert sich an der ortsüblichen Vergleichsmiete, die über Mietspiegel ermittelt wird. Diese Mietspiegel folgen jedoch immer weniger den tatsächlichen Marktmieten. Weil immer mehr Mieten reguliert sind und zugleich in die Mietspiegelberechnung einfließen, entsteht ein selbstverstärkender Effekt: Der Mietspiegel bildet nicht mehr die Marktmiete ab, sondern zunehmend ein bereits reguliertes Mietniveau. Dadurch entfernt sich die zulässige Miete weiter von der tatsächlichen Marktmiete. Die Mietpreisbremse wirkt deshalb im Zeitverlauf immer restriktiver, während Kosten und Knappheit weiter steigen. Die Mietpreisbremse leistet so einer zunehmenden Unwirtschaftlichkeit der Vermietung und einem Substanzverfall des Wohnungsbestands Vorschub.

Mangelnde Verhältnismäßigkeit der Mietpreisbremse

In Kapitel 6 wird die Verhältnismäßigkeit anhand empirisch basierter Modellrechnungen überprüft. Auch diese Modellrechnungen verdeutlichen, dass in den untersuchten Beispielen die Mietpreisbremse im Zeitverlauf immer restriktiver wirkt. Der Abstand zwischen zulässigen Mieten und Marktmieten steigt seit 2015 kräftig an. Für schuldenfreie Vermieter bleibt die Bewirtschaftung teilweise noch kostendeckend. Bei Vermietern mit Restschulden entstehen jedoch schnell Unterdeckungen, vor allem bei höheren Anschlusszinsen. Zusätzlich zeigt die Untersuchung, dass in keiner der betrachteten Modellwohnungen in den Top-7-Städten ein vollständiger Inflationsausgleich der Nettokaltmiete möglich ist. Die zulässigen Mieterhöhungen reichen also nicht einmal aus, um die gestiegenen Kosten zu kompensieren. Diese Auswirkungen haben sich durch die erneute Verlängerung der Mietpreisbremse noch einmal verschärft.

Mangelnde Geeignetheit und Erforderlichkeit der Mietpreisbremse

In Kapitel 5 werden die theoretischen Implikationen einer Mietpreisbremse diskutiert. Aus volkswirtschaftlicher Sicht verursacht Preisregulierung demnach hohe Wohlfahrtsverluste. Zwar profitieren Bestandsmieter von niedrigeren regulierten Mieten. Gleichzeitig sinkt aber das Angebot, während die Nachfrage nach günstigem Wohnraum durch die Mietpreisbremse sogar steigt. Wohnungssuchende haben dadurch schlechtere Chancen, überhaupt eine Wohnung zu finden. Die Entlastung der einen Gruppe wird somit durch eine stärkere Belastung anderer Gruppen erkauft. Besonders betroffen sind Menschen, die neu in eine Stadt ziehen, sich verkleinern oder vergrößern müssen oder erstmals eine eigene Wohnung suchen, darunter vor allem die Einkommensschwachen.

Schlussfolgerung

Eine Mietpreisbremse gibt es nur scheinbar kostenlos. Neben den beschriebenen Wohlfahrtsverlusten kommen weitere Kosten hinzu. Zur Wiederherstellung der Investitionsanreize sind immer höhere Subventionen für Sanierung und Neubau erforderlich. Der hordungsbedingt vergrößerte Neubaubedarf führt in Kombination mit Baulandmangel in den Städten zu einer immer weitläufigeren Suburbanisierung. Dies verursacht weitere volkswirtschaftliche Kosten: Direkt über Zusatzbedarfe für soziale und verkehrliche Infrastruktur, indirekt durch sozial und ökologisch unerwünschte Folgen der Zersiedelung.

Alternative Maßnahmen wären daher nicht nur wirksamer und zielgenauer, sondern auch kostengünstiger als die Mietpreisbremse. Dazu zählen angebotsseitig mehr Neubau durch geringere Herstellungskosten, schnellere Erteilung von Baurecht und weniger Bürgerprotest sowie nachfrageseitig durch gezielte Unterstützung von Haushalten mit geringem Einkommen. Besonders Wohngeld oder andere Formen der Subjektförderung setzen direkter bei den bedürftigen Haushalten an. Sie helfen dort, wo finanzielle Unterstützung tatsächlich benötigt wird, ohne das Angebot an Mietwohnungen weiter zu verknappen. Eine Kombination aus Angebotsausweitung und gezielter sozialer Unterstützung wirkt daher nachhaltiger als eine allgemeine Mietpreisbegrenzung.

Insgesamt zeigt die Studie, dass die Mietpreisbremse nur eine kurzfristige und begrenzte Entlastung bietet. Sie bekämpft nicht die Ursache steigender Mieten und Gentrifizierung, sondern greift lediglich in die Preisbildung ein. Dadurch entstehen mittel- bis langfristig neue Probleme: weniger Investitionen, geringere Mobilität, schlechtere Wohnraumnutzung, Qualitätsverluste bis hin zu einer Substanzerstörung im Bestand und eine weitere Verknappung des Mietwohnungsangebots.

Die zentrale Schlussfolgerung lautet daher: Wohnungspolitik muss vor allem mehr verfügbaren Wohnraum schaffen und einkommensschwache Haushalte gezielt unterstützen. Eine dauerhafte Mietpreisbremse allein stabilisiert den Wohnungsmarkt nicht, sondern verschärft die strukturellen Spannungen.

2. Leitfrage: Ist die Mietpreisbremse wirksam und verhältnismäßig?

Ziel der Untersuchung ist es, die Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit der Mietpreisbremse zu prüfen. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob die Mietpreisbremse ihre gesetzgeberischen Ziele tatsächlich erreicht. Dazu zählen insbesondere die Verlangsamung von Mietpreissteigerungen, der Erhalt bezahlbarer Mieten sowie der Schutz wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen vor Verdrängung und Gentrifizierung.

Die Untersuchung bewertet die Mietpreisbremse aus ökonomischer Perspektive. Dazu wird untersucht, ob die Mietpreisbremse die Ursachen steigender Mieten tatsächlich bekämpft oder lediglich in die Preisbildung eingreift. Dabei wird berücksichtigt, dass Preisgrenzen unterhalb des Marktniveaus langfristig die Nachfrage erhöhen, das Angebot verknappen und Lock-in-Effekte auslösen können. Solche Effekte entstehen, wenn Mieterinnen und Mieter aufgrund günstiger Bestandsmieten nicht umziehen, obwohl ihre Wohnung nicht mehr ihrem tatsächlichen Bedarf entspricht. Dadurch wird vorhandener Wohnraum weniger effizient genutzt und die Wohnungssuche für andere Haushalte erschwert.

Ist die Mietpreisbremse geeignet?

Ein weiteres Ziel der Untersuchung besteht darin, die soziale Treffsicherheit der Mietpreisbremse zu bewerten. Dabei wird geprüft, ob die Maßnahme tatsächlich vor allem einkommensschwache Haushalte entlastet oder ob Haushalte mit höherem Einkommen auch bzw. überproportional profitieren. Entscheidend ist hierbei, ob die Mietpreisbremse geeignet ist, gezielt diejenigen Gruppen zu schützen, die besonders von steigenden Mieten und Verdrängung betroffen sind.

Gäbe es mildere und zugleich wirksamere Alternativen?

Darüber hinaus untersucht die Studie, ob mildere und zugleich wirksamere Alternativen zur Mietpreisbremse bestehen. Im Fokus stehen insbesondere eine Ausweitung des Wohnungsneubaus, die dadurch ausgelösten Sickereffekte im Wohnungsbestand sowie eine gezieltere Unterstützung einkommensschwacher Haushalte durch Wohngeld. Diese Maßnahmen werden daraufhin geprüft, ob sie die Grundrechtsträger weniger belasten und gleichzeitig Dritte sowie die Allgemeinheit nicht stärker beanspruchen als die Mietpreisbremse.

Beeinträchtigt die Mietpreisbremse die Wirtschaftlichkeit?

Schließlich analysiert die Untersuchung, ob die Mietpreisbremse die Wirtschaftlichkeit der Vermietung beeinträchtigt. Dazu werden Wohnungen aus verschiedenen Städten und Baualtersklassen betrachtet. Für diese Wohnungen werden mögliche Auswirkungen der Mietpreisbremse auf Kostendeckung, Inflationsausgleich, Instandhaltung und Investitionen untersucht. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Frage, ob der Mietspiegel als Referenzwert noch ausreichend Erhöhungsspielräume eröffnet oder ob es eine selbstreferenzielle Wirkung gibt, die die zulässigen Mieten zunehmend vom tatsächlichen Marktgeschehen entkoppeln. In diesem Zusammenhang wird auch geprüft, ob notwendige Investitionen und Sanierungen aufgrund fehlender Wirtschaftlichkeit unterbleiben.

Insgesamt zielt die Studie darauf ab, zu beurteilen, ob die Mietpreisbremse ein geeignetes, erforderliches und zumutbares Instrument der Wohnungspolitik ist oder ob sie den angestrebten Schutz bezahlbarer Mieten verfehlt und langfristig sogar gegenläufige Wirkungen entfaltet.

3. Hintergrund: Funktionsweise des Wohnungsmarktes

Zur besseren Einordnung der Bedeutung und der Auswirkungen von Mietpreisregulierungen werden im Folgenden zunächst die zentralen Parameter des Mietwohnungsmarktes kurz vorgestellt und diskutiert. Dazu zählen Faktoren, die das Angebot, die Nachfrage und im Ergebnis die Preise bestimmen. Das Angebot hängt insbesondere von der

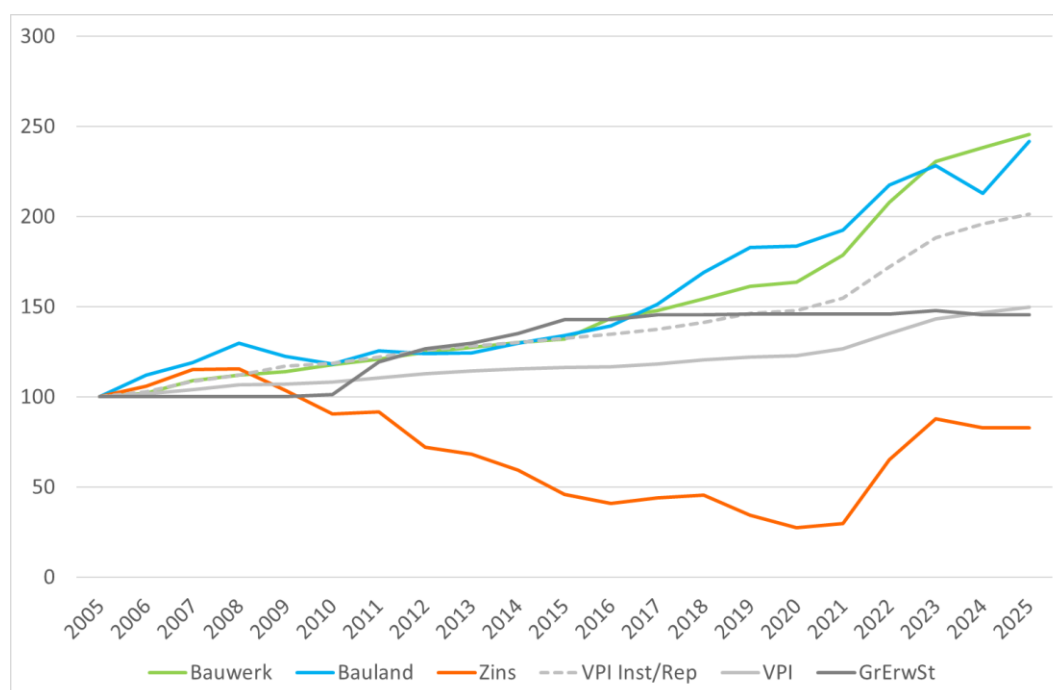
Kostenentwicklung des Neubaus bzw. der Wohnungsbewirtschaftung ab (vgl. Kapitel 3.1). Die Nachfrage ergibt sich durch die regionale Entwicklung der Zahl der Haushalte. Im Zusammenspiel mit dem regionalen Angebot kommt es zu unterschiedlichen regionalen Knappheiten. Diese spiegeln sich in den regionalen Leerstandsquoten (vgl. Kapitel 3.2). Die Preise ergeben sich als Folge der Knappheiten oder – soweit sie reguliert werden – durch die einschlägigen Vorschriften (vgl. Kapitel 3.3).

3.1 Angebot: Bedeutung und Entwicklung der kalkulatorischen Kostenmiete

In den letzten zwanzig Jahren erregte die Zinsentwicklung die mit Abstand größte Aufmerksamkeit. Das liegt sicherlich daran, dass davon nicht nur Vermieter und andere Kapitalanleger, sondern über Sparbuch-, Tagesgeld- oder Kreditzinsen nahezu jedermann betroffen war. Tatsächlich liegen die aktuellen Zinsen zwar in etwa auf dem Niveau von vor zwanzig Jahren, aber zwischenzeitlich hatten sie sich über etwa 15 Jahre bis 2020 vervierfacht, um sich anschließend in kürzester Zeit bis 2023 zu verdreifachen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Kostenentwicklung bei Bewirtschaftung und Neubau 2015-25

Annahme: Bauland wurde im Vorjahr gekauft (Darstellung daher um ein Jahr zeitverzögert)



Datenbasis: ARGE-Kiel (Baukostenindex), destatis (Baulandindex, VPI, VPI Instandhaltung/Reparaturen), Bundesbank (Zinssatz Baudarlehen), Braun et al. (2025; mittlerer Satz für die Grunderwerbsteuer GrErwSt).

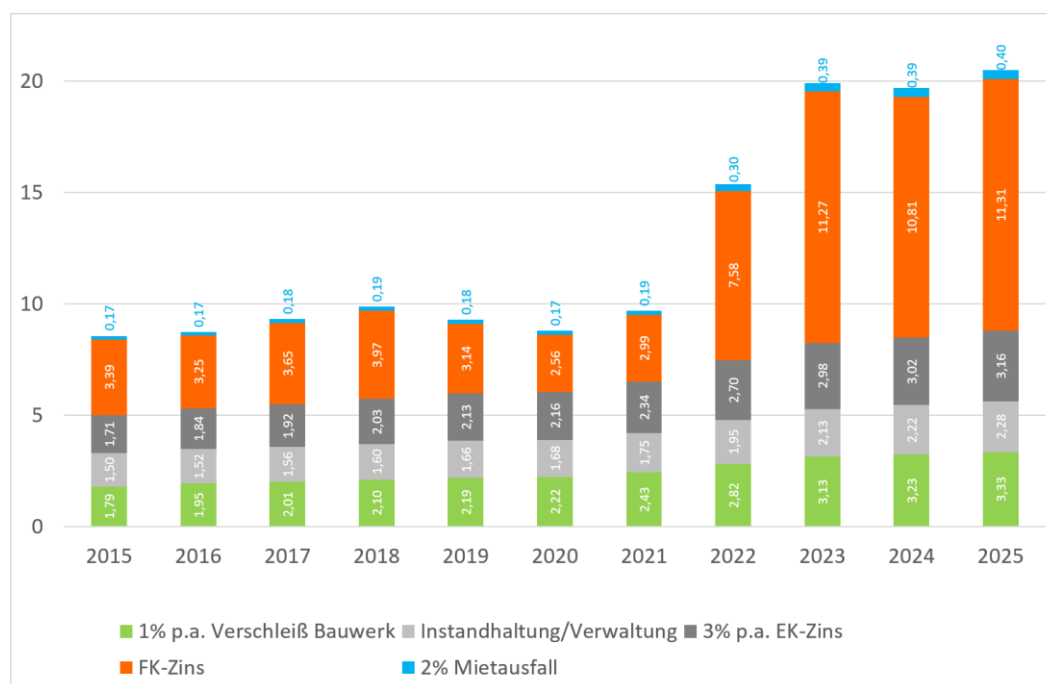
Die Zinsen beeinflussen das Wohnungsangebot allerdings nur indirekt über die Finanzierung. Schauen wir also auf die Entwicklung der direkten Herstellungs- und Bewirtschaftungskosten. Während die Verbraucherpreise insgesamt (VPI) über den Betrachtungszeitraum 2005 bis 2025 hinweg um 50% zugelegt haben (rund 2% p.a.), haben die Bewirtschaftungskosten in Form des VPI für „Instandhaltung und Reparaturen von Wohnungen“ um 100% zugelegt (rund 3,6% p.a.). Noch stärker sind die Herstellungskosten gestiegen.

Sowohl Bauland als auch die Bauwerkskosten sind seit 2005 auf das Zweieinhalbfache gestiegen (rund 4,5% p.a.).

Was oft vergessen wird bei Kalkulationen sind die Nebenkosten beim Immobilienkauf. Obligatorisch zählen dazu Grundbuch- und Notarkosten, aber vor allem die Grunderwerbsteuer.¹ Während erstere im Zeitablauf etwa konstant bei rund 1,5% des Kaufpreises lagen, wurde der mittlere Steuersatz für den Grunderwerb um die Hälfte von durchschnittlich 3,5% auf nunmehr rund 5,1% erhöht. Damit verteuert die Grunderwerbsteuer den Immobilienkauf weit überproportional, denn es musste ein höherer Steuersatz auf einen höheren Kaufpreis bezahlt werden.

Abbildung 2: Kalkulatorische (Mindest-)Mieten 2015-25

Annahme: Bauland wurde im Vorjahr gekauft (Darstellung daher um ein Jahr zeitverzögert)



Annahmen: Bauwerkskosten 2025 = 4.000 €/qm Wfl | Bauland 2025 = 750 €/qm Wfl, Instandhaltung/Reparaturen 2015 = 1,50 €/qm Wfl | 25% Eigenkapital | mittlere GrErwSt-Satz über alle 400 Kreise (2005=3,5%, 2025=5,09%) | 1,5% Nebenkosten für Notar/Grundbuch

Datenbasis: ARGE-Kiel (Baukostenindex), destatis (Baulandindex, VPI Instandhaltung/Reparaturen), Bundesbank (Zinssatz Baudarlehen),

Diese strukturellen Veränderungen auf der Kostenseite hatten enorme Auswirkungen auf die kalkulatorischen Mieten. Die kalkulatorischen Mieten ergeben sich aus der Summe aller Kosten für den Bau bzw. Erwerb und die Bewirtschaftung einer Immobilie. Das fatale der letzten Dekade war aber, dass die enormen Kostenzuwächse lange Zeit nicht die

¹ In etwa der Hälfte aller Fälle kommen auch Maklercourtage dazu (vgl. Braun et al., 2025).

Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit errungen haben, weil sie durch die zeitlich parallel fallenden Zinsen verschleiert wurden.

Im Folgenden wird die Entwicklung der kalkulatorischen Miete im Zeitraum 2015 bis 2025 für eine Wohnung betrachtet, die im Jahr 2025 4.000 €/qm Bauwerkskosten sowie 750 €/qm Baulandkosten verursacht und jeweils mit 25% Eigenkapital finanziert wurde (vgl. Abbildung 2). Die Kostenentwicklung folgt den empirischen Parametern aus Abbildung 1. Im Ergebnis hätte diese Wohnung im Jahr 2015 bereits für 8,56 €/qm kostendeckend vermietet werden können, im Jahr 2025 aber erst für 20,49 €/qm. Obwohl Herstellung und Bewirtschaftung von 2015 bis 2021 sich enorm verteuert haben, blieben die kalkulatorischen Mieten immer klar unter der 10 Euro-Schwelle. Erst der plötzliche und enorme Zinsanstieg ab 2022 ließ die Kosten auf rund 20 €/qm steigen und damit mehr als verdoppeln.

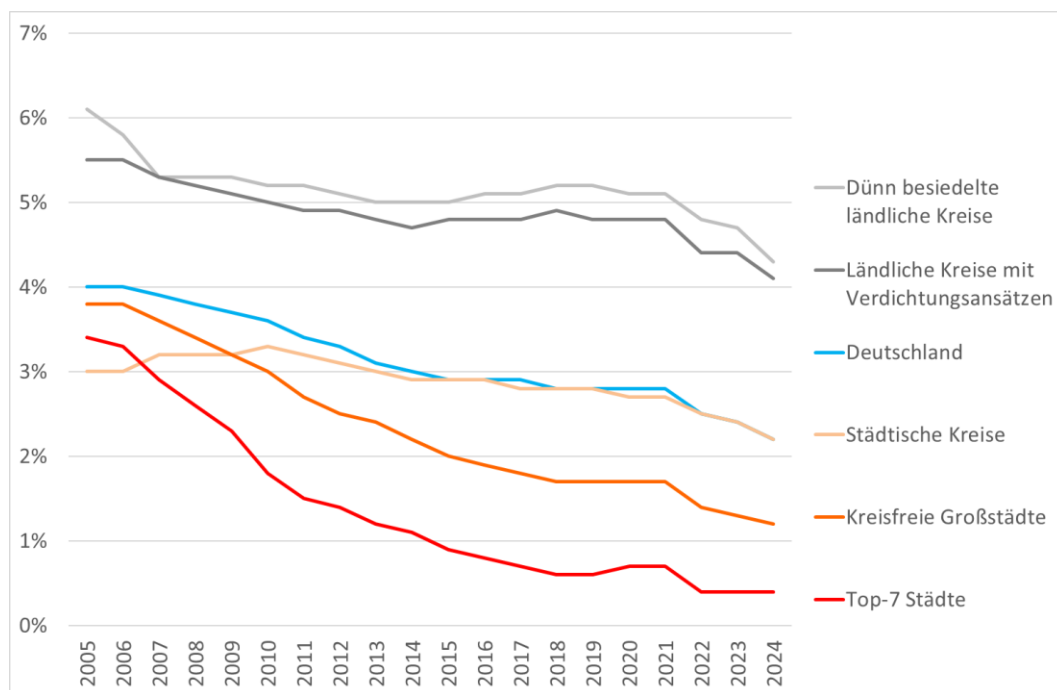
Nun ist es in einer Marktwirtschaft zwar so, dass kalkulatorische Mieten nicht gleich den tatsächlich verlangten Mietpreisen entsprechen (sie verschieben gleichwohl die Angebotskurve für Neubau; vgl. Kapitel 5.1). Wohl aber findet Neubau nur statt, wenn die am Markt erzielbaren Mieten (absehbar) höher sind als die kalkulatorischen Mieten. Denn andernfalls führt eine Vermietung zu dauerhaften Verlusten. Weil dies vielerorts aber im Jahr 2022 und später nicht mehr der Fall war, wurden genehmigte Wohnungen kaum noch in Angriff genommen. Im Ergebnis sind die Baugenehmigungen ab dem Jahr 2022 und die fertiggestellten Wohnungen zeitverzögert ab dem Jahr 2024 kräftig eingebrochen. Dieser Einbruch hat die ohnehin große Knappheit auf den regionalen Märkten weiter verstärkt.

3.2 Nachfrage: Die Knappheit hat zugenommen

Deutschland hat in den letzten 20 Jahren mehrere Zuwanderungswellen erlebt: Nach der Finanzkrise im Jahr 2008 aus Südeuropa, anschließend aus Osteuropa im Zuge der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten, gefolgt von größeren Zuwanderungen insbesondere aus Syrien (2015) und der Ukraine (2022).

Diese Außenwanderung war darüber hinaus überlagert durch eine Binnenwanderung von ländlichen Regionen in die Städte und zeitverzögert aus den Städten heraus in deren Umland. Dabei war die Suburbanisierung heraus den Städten insbesondere eine Folge des zu geringen urbanen Angebots als Folge zu geringer Fertigstellungen. Im Ergebnis ist die Knappheit fast flächendeckend gestiegen bzw. sind die Leerstandsquoten gefallen. In den ländlichen Regionen war das Ausmaß geringer, in den städtischen Regionen und dort insbesondere in den Top-7 Städten aber bedeutend stärker (vgl. Abbildung 3).

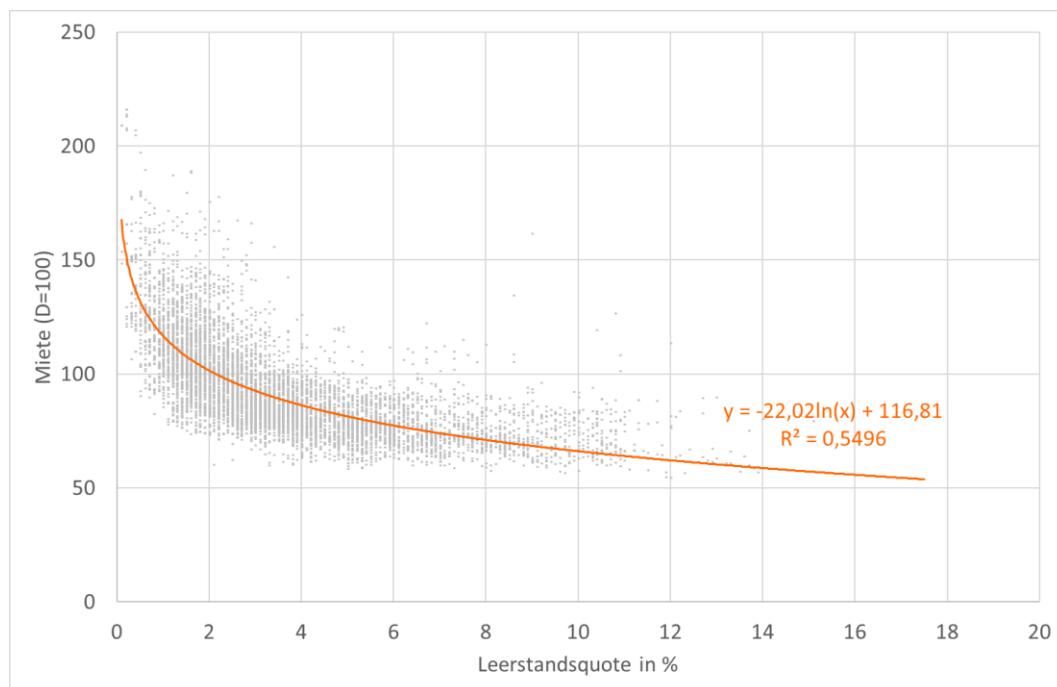
Für den Wohnungsmarkt hatte dies nicht nur sinkende Leerstände zur Folge. Vielmehr führen Knappheiten auf Märkten immer auch zu steigenden Preisen. Dies zeigt die Korrelation von inserierten Angebotsmieten mit der marktaktiven Leerstandsquote (vgl. Abbildung 4). Dort werden für alle 400 Landkreise und kreisfreien Städte für alle 19 Jahre im Zeitraum 2005 bis 2023 die Kombinationen von Miete und Leerstandsquote gezeigt. Der Zusammenhang ist erwartungsgemäß hochgradig korreliert und insbesondere nicht linear. Mit anderen Worten: Unterschreitet der Leerstand eine bestimmte Schwelle, dann steigen die Mieten bei weiterer Verknappung nicht mehr linear, sondern exponentiell.

Abbildung 3: Marktaktiver Wohnungsleerstand nach Regionstypen 2015-25

Quelle: empirica regio (Basis: CBRE-empirica-Leerstandsindex)

Abbildung 4: Korrelation Wohnungsleerstand und Mieten 2005-23

marktaktive Leerstandsquote und Index inserierte Miete (D=100)



Quelle: empirica regio (Basis: value und CBRE-empirica-Leerstandsindex)

Kasten 1: Ursachen der gestiegenen Knappheit

Zum einen wurde wegen der gestiegenen Kosten (Bau- und Finanzierungskosten) weniger neu gebaut, so dass das verfügbare Neubauangebot relativ zur gestiegenen Nachfrage durch Binnen- und Außenwanderung gesunken ist (vgl. Kapitel 3.1).

Aber auch das verfügbare Angebot im Bestand ist gesunken, weil weniger Umzugsketten in Gang gesetzt werden. Dies ist zum Teil wieder Folge des geringeren Neubaus (ausbleibende Sickereffekte: jeder Neubau setzt Umzugsketten im Bestand in Gange; vgl. Glossar). Aber auch Folge einer geringeren Fluktuation, was wiederum Folge der Regulierung ist (lock-in Effekt wegen hoher Mietdifferenz zwischen Bestands- und Wiedervermietungs-miete; vgl. Kapitel 3.3). Auch die Alterung trägt ihren Teil zum lock-in bei (Ältere ziehen seltener um als Jüngere). Daneben ist als Folge der fortschreitenden Singularisierung (mehr Alleinlebende) die Nachfrage auch absolut gestiegen.

3.3 Preise: Es gibt nicht „die eine Miete“

Auf dem Wohnungsmarkt gibt es nicht die eine Miete. Das ist offensichtlich, wenn man an Qualitätsunterschiede denkt: Natürlich ist eine Wohnung in guter Lage oder mit guter Ausstattung oder mit schönerer Fassade teurer als eine schlecht ausgestattete und unsanierte Wohnung im Gewerbegebiet. Genauso einleuchtend ist, dass Neubauwohnungen in aller Regel teurer vermietet werden können als Altbauwohnungen (Gründerzeitwohnungen stellen hier eine Ausnahme dar, aber deren höhere Miete dürfte eher auf eine höhere Qualität als aufs Baualter zurückzuführen sein).

Weniger offensichtlich ist dagegen, dass die Miethöhe auch vom Alter des Mietvertrags abhängt. Das wiederum dürfte auch weniger eine Konsequenz von Marktprozessen sein. Zwar dürften Wohnungen mit älteren Verträgen im Durchschnitt auch älter sein und eine etwas schlechtere Qualität aufweisen. Solche Unterschiede sollten aber bei einer Wohndauer von beispielsweise weniger als 12 Jahren eher gering ausfallen. Dennoch zeigen sich empirisch erhebliche Preisunterschiede. Und ein wichtiger Faktor dafür dürfte sicherlich auch die Mietpreisregulierung sein.

Vergleich Angebotsmieten und Bestandsmieten

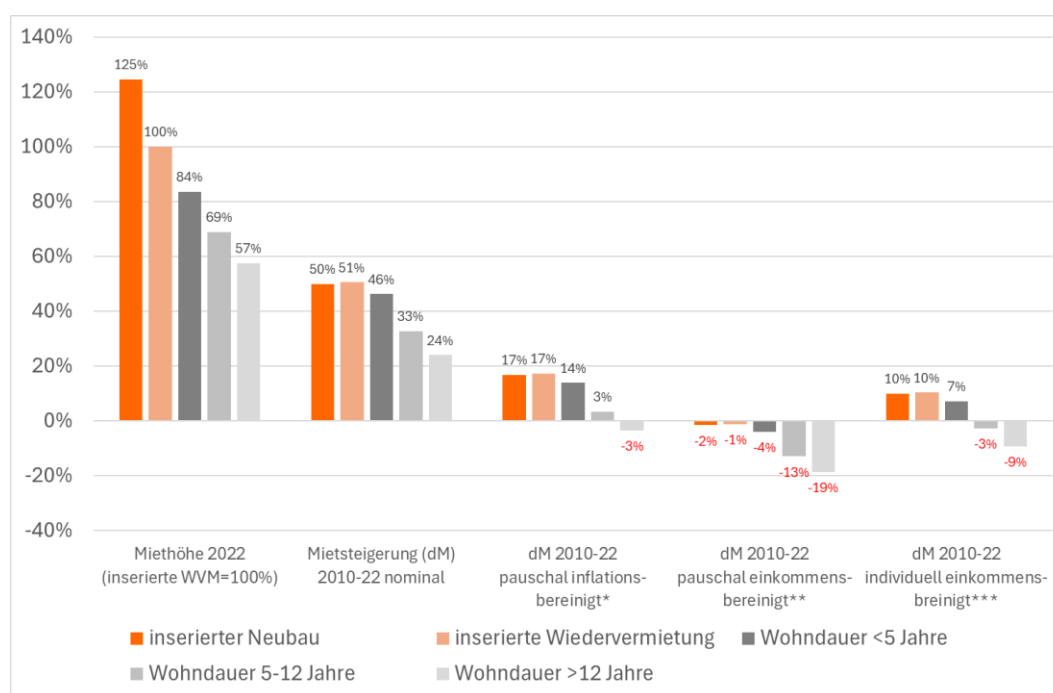
Bestandsmieten liegen aus dem Mikrozensus vor, der diese alle vier Jahre erfasst und zuletzt 2022 erhoben hat. Insetierte Neubau- und Wiedervermietungs-mieten gibt es bei empirica regio (Basis: value ag). Ein Vergleich der jeweiligen Mieten im Durchschnitt der Top-7 Städte zeigt, dass Neubaumieten (Index=125) rund 25% höher ausfallen als Wiedervermietungs-mieten (Index=100; vgl. linker Säulenblock in Abbildung 5). Gegenüber diesen Wiedervermietungs-mieten liegen aber Bestandsmieten nochmal erheblich niedriger – je länger die Wohndauer, umso mehr. So liegen Bestandsmieten mit einer Wohn- oder Vertragsdauer von unter 5 Jahren 16% unter der insetierten Wiedervermietungs-miete (Index=84), bei einer Wohndauer von mehr als 12 Jahren sind es sogar 43% (Index=57). Detaillierte Zahlen für einzelne Top-7 Städte finden sich in Abbildung 6.²

² Es gibt zwar berechnete Kritik an den insetierten Angebotsmieten (vgl. Braun und Grade. 2024), aber der Mikrozensus zeigt, dass die Kluft zu tatsächlich jüngst vereinbarten Mieten nicht allzu groß ist. Letztere werden in Abbildung 5 durch die dunkelgrauen Säulen repräsentiert (bis zu 5 Jahre alte Neuvertragsmieten).

Aber nicht nur das Mietniveau hängt von der Wohndauer ab, auch der Mietanstieg zeigt erhebliche Unterschiede (zweiter Säulenblock in Abbildung 5). So sind die Angebotsmieten und die jüngeren Bestandsmieten im Mikrozensus seit 2010 um jeweils rund 50% gestiegen, mit zunehmender Wohndauer fällt der Anstieg jedoch geringer aus. Bei einer Wohndauer von mehr als zwölf Jahren ist der Zuwachs mit 24% nur noch halb so groß. Das ist ein weiteres Indiz für den großen Einfluss der Mietpreisregulierung auf die Miethöhe. Zwar kann man die Niveauunterschiede zum Teil noch auf Qualitätsunterschiede zurückführen, aber bei Mietsteigerungen kann man so nicht mehr argumentieren. Denn die gestiegene Knappheit – und damit der Mietzuwachs – sollte sich doch unabhängig von der Wohndauer in ähnlich hohen Mietsteigerungen zeigen.

Abbildung 5: Miethöhe Top-7-Städte nach der Wohndauer

Neubau und Wiedervermietung (WVM) = Mediane | WVM bzw. Neubau = Baujahrgänge vor vier Jahren oder älter bzw. die jeweils letzten drei Baujahrgänge



*mit VPI (bundesweit) | **mit verfügbarem Einkommen (bundesweit) | *** mit verfügbarem Einkommen je Stadt

Quelle: Mikrozensus 2010 und 2022 | empirica regio (Basis: value) | destatis

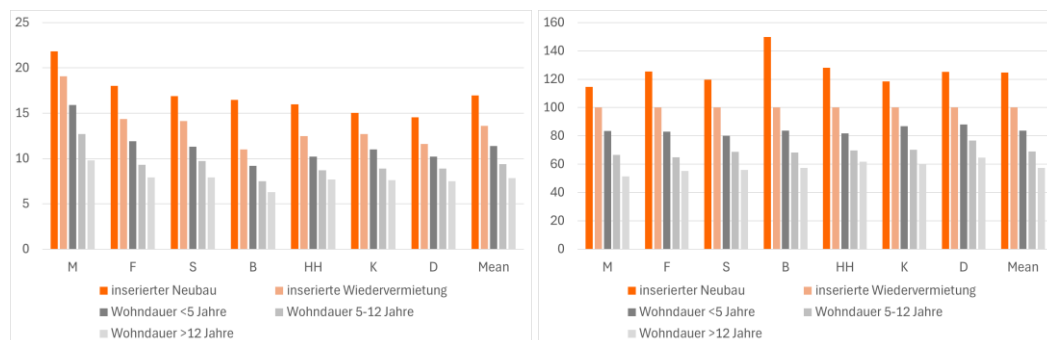
Noch erstaunlicher ist, dass ältere Mietverträge inflationsbereinigt sogar preiswerter geworden sind (mittlerer Säulenblock in Abbildung 5). Während die Angebotsmieten und die jüngeren Bestandsmieten im Mikrozensus seit 2010 inflationsbereinigt immer noch um etwa ein Sechstel gestiegen sind, sind die realen Mieten bei einer Wohndauer von mehr als zwölf Jahren um 3% gesunken. Bereinigt man die Mietentwicklung nicht mit der bundesweiten Inflation, sondern mit der bundesweiten Einkommensentwicklung, dann sind die Mieten relativ zum Einkommen bei sehr alten Verträgen sogar um 19% gesunken (vorletzter Säulenblock in Abbildung 5). Berücksichtigt man die regionalen Unterschiede in der Einkommensentwicklung ist es immerhin noch ein Rückgang um 9% (letzter Säulenblock in Abbildung 5)

Abbildung 6: Median Mieten Top-7-Städte, 2022 und Veränderung seit 2010

Neubau und Wiedervermietung (WVM) = Mediane | WVM bzw. Neubau = Baujahrgänge vor vier Jahren oder älter bzw. die jeweils letzten drei Baujahrgänge

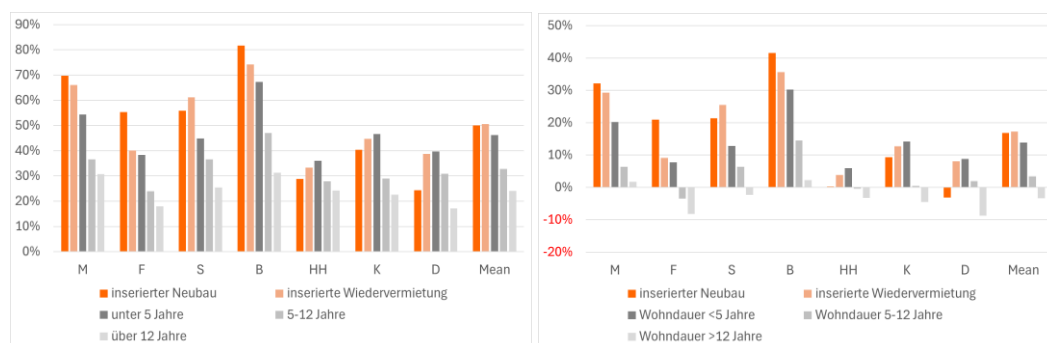
Miethöhe 2022 [€/qm]

... Index: inserierte Wiedervermietung =100



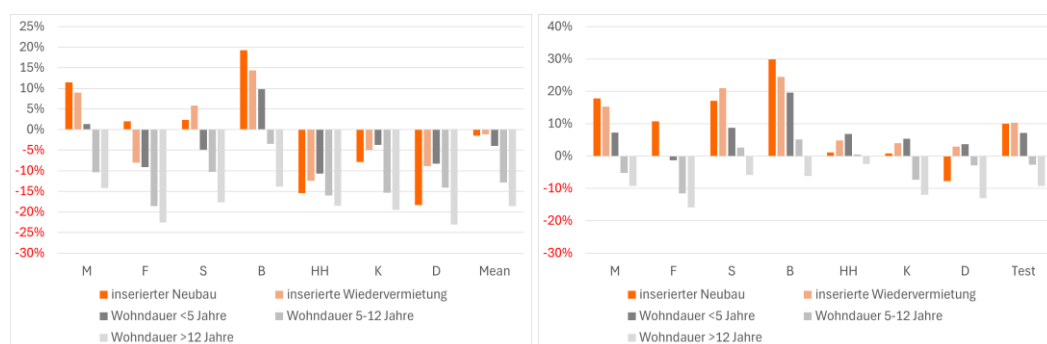
Mietsteigerung (delta) 2010-22

delta 2010-22 pauschal inflationsbereinigt*



... pauschal einkommensbereinigt**

... individuell einkommensbereinigt***



* mit VPI | ** mit verfügbarem Einkommen | *** mit verfügbarem Einkommen je Stadt
M = München | F = Frankfurt/M. | S = Stuttgart | HH = Hamburg | K = Köln | D = Düsseldorf

Quelle: Mikrozensus 2010 und 2022 | empirica regio (Basis: value) | destatis

Zuweilen bestreiten Mietervertreter, dass die gesetzliche Mietpreisdämpfung eine Dynamik bei der Mietenentwicklung verhindert. Dies wird zum Beispiel daran festgemacht, dass Mietspiegel teils erhebliche Steigerungen aufweisen (z.B. 6,7% im 2026er Mietspiegel von Berlin). Dabei wird jedoch oft nur ein besonders heftiger Anstieg aus einem Jahr herausgestellt und keine mehrjährige Betrachtung durchgeführt (vgl. dazu Kapitel 7).

Auswirkungen auf den Mietwohnungsmarkt: Hortung und lock-in

Die Auswirkungen der beschriebenen Mietunterschiede auf den Mietwohnungsmarkt sind erheblich: Wer einen Bestandsmietvertrag hat, wird ihn nach Möglichkeit nicht kündigen. Dies betrifft zum einen ehemalige Familienhaushalte, die nach dem Auszug der Kinder nicht in kleinere Wohnungen ziehen. Denn eine kleinere Wohnung mit neuem Mietvertrag ist im Zweifelsfalle teurer als die bisherige große (vgl. dazu auch Abschnitt 4.2).

Daneben gibt es weitere prototypische Beispiele wie „Ortswechsler“, die nicht kündigen, weil sie nach einer Probezeit in einer anderen Stadt vielleicht zurückkommen wollen (und dann nichts bezahlbares mehr fänden) oder schlicht, weil sie damit Geld verschenken: Bestandsverträge sind mittlerweile quasi Wertpapiere, die im Wert fast sicher steigen. Das drückt sich aus in der Differenz zwischen Bestands- und Wiedervermietungsmiete multipliziert mit der Anzahl Monate, die man die Wohnung hält. Also untervermieten „Ortswechsler“ lieber, statt zu kündigen und verdienen sich so ggf. sogar noch etwas dazu.

Es gibt mittlerweile auch den sogenannten LAT-Haushalt (living apart together): Das sind über 40-jährige, oft Geschiedene, meist urbane Akademiker, die in einer Partnerschaft leben, aber dennoch getrennt wohnen (vgl. Bischoff et al., 2024). Der LAT-Haushalt kann sich die beiden Wohnungen nicht nur wegen seines eher hohen Einkommens leisten, sondern insbesondere auch wegen seiner eher niedrigen Bestandsmiete. Er will sie sich auch leisten, weil beide wissen, dass sie bei einer etwaigen Trennung keine vergleichbare Wohnung mehr fänden.

Diese Hortungen von Wohnraum nennt man lock-in Effekt. Er führt dazu, dass es neben der rein mengenmäßigen Knappheit auch eine Fehlallokation im Wohnungsangebot gibt (vgl. Braun, 2025, und Simons, 2026). Mit anderen Worten: Es gibt einerseits immer mehr beengt und teuer wohnende Neumieter, aber andererseits auch viele großzügig und eher preiswert wohnende Altm Mieter. Besonders eklatant wird dieses Phänomen, wenn auf diese Weise vorwiegend Gutverdiener von der Preisregulierung profitieren (vgl. dazu auch Abschnitt 4.4).

4. Implikationen aus der Literatur: Regulierungsfolgen sind gut belegt

Mietpreisregulierungen sind in der akademischen Literatur umfassend untersucht worden. Eine wichtige Unterscheidung ist dabei, um welche Art von Mietenregulierung es sich handelt. Unterschieden werden Mietenregulierungen der ersten Generation von solchen der zweiten Generation (Arnott 1995). Mietpreisregulierungen der ersten Generation setzen einen Höchstpreis für den gesamten Mietwohnungsbestand fest, während Mietpreisregulierungen der zweiten Generation einen Teil des Marktes nicht regulieren. Das ist vorteilhaft, da dadurch Investitionsanreize zwar ebenfalls zurückgehen, aber weniger stark. In Kapitel 5 werden die theoretischen Wirkungen der Effekte von Mietpreisregulierungen der ersten Generation detailliert dargestellt. Das Grundprinzip der Wirkungen von Mietpreisregulierungen der zweiten Generation ist das Gleiche, die Herleitung aber komplizierter (vgl. Mense et al. 2023 für die theoretische Herleitung der Wirkungen der deutschen Mietpreisbremse).

Empirisch sind die Auswirkungen von Mietpreisregulierungen umfassend untersucht worden. In seiner Metaanalyse von 112 empirischen Studien zur Mietregulierung, die zwischen 1967 und 2024 erschienen sind fasst Kholodilin (2024) die Wirkungen und Nebenwirkungen von Mietregulierungen „fast abschließend“ (so der Titel) zusammen. Die zentralen Befunde zu den Wirkungen und Nebenwirkungen sind dabei

- eine Mietreduktion im regulierten Sektor in 53/60 Studien,
- Angebotsreduktion in 12/16 Studien,
- Abnehmende Mobilität (größerer Lock-in Effekt) in 20/21 Studien und
- ein Bausubstanzverfall in 15/20 Studien.

In einer neueren Studie (Kholodilin 2025) bestätigten sich die Befunde. Das heißt: Mietpreisregulierungen erreichen zwar fast immer ihr primäres kurzfristiges Ziel, eine Reduktion der Mieten im regulierten Segment. Dies hat jedoch sehr umfangreiche Nebenwirkungen.

Im Folgenden analysieren wir die unterschiedlichen Wirkungen von Mietpreisregulierungen anhand der vorliegenden Literatur. Dabei gehen wir immer zunächst, sofern vorhanden, auf die deutsche Literatur zur Mietpreisbremse ein. Wir diskutieren zudem Resultate in Bezug auf einen Mietendeckel, der als Mietpreiskontrolle der ersten Generation noch größere Aus- und Nebenwirkungen hatte, und berücksichtigen internationale Evidenz, sofern diese relevant und auf Deutschland übertragbar ist.

Kurzfassung und Ergebnisse

Empirische Studien zeigen, dass Mietpreisregulierung zwar schon kurzfristig die Mieten bzw. die Mietsteigerungen im regulierten Segment senkt. Davon profitieren allerdings „ärmere“ Haushalte weniger als „reichere“. Bereits mittelfristig – also nach einigen Monaten oder wenigen Jahren – ergeben sich zudem erhebliche Nebenwirkungen in Form von Fehlallokationen, Lock-in Effekten und Angebotsrückgang im Bestand. Langfristig – also nach wenigen Jahren – sinken sowohl die Menge neuer Wohnungen als auch die Qualität des Angebotes im Bestand. Die Ursachen dieser Nebeneffekte sind nachfrageseitig die Mietdifferenzen zwischen regulierten und nicht regulierten Segmenten sowie angebotsseitig die sinkende Wirtschaftlichkeit der Vermietung. Letzteres hängt auch damit zusammen, dass die Mietregulierung anhand eines Mietspiegels erfolgt, der das Marktgeschehen nicht (mehr) berücksichtigt. Im Ergebnis zeigt die Empirie, dass mehr Neubau und Subjektförderung nicht nur mildere, sondern auch wirkungsvollere Maßnahmen wären.

Die Mietpreisbremse ist daher nicht geeignet, den Gesetzeszweck (= Verlangsamung der Mietpreissteigerungen und der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen entgegenzuwirken) zu fördern oder wirkt sich sogar gegenläufig aus.

4.1 Kurzfristige Wirkung: Senkung der Miete im regulierten Segment

Die Mietpreisbremse erfüllt kurzfristig den politisch gewollten Zweck einer Mietreduktion im regulierten Mietsegment. Für die bundesweite Mietpreisbremse haben Mense, Michelsen und Kholodilin (2023) einen kausalen Effekt der Einführung der Mietpreisbremse auf inserierte Angebotsmieten von -2,5 bis -3 Prozent gefunden. Breidenbach, Eilers und Fries (2022) bestätigen diese Größenordnung in der kurzen Frist. In den ersten 12 bis 18 Monaten nach Einführung reduziert die Mietpreisbremse demnach die inserierten Angebotsmieten im Durchschnitt um 2,5 Prozent, danach ist die Wirkung nicht mehr statistisch nachweisbar, d.h. mittelfristig wird die Mietsenkende Wirkung der Mietpreisbremse geringer.

Für den Berliner Mietendeckel — d.h. also eine stärkere Mietregulierung der ersten Generation — fallen die gemessenen Mietreduktionen erwartungsgemäß größer aus. Hahn, Kholodilin, Walzl und Fongoni (2024) weisen in einer hedonischen Analyse nach, dass inserierte Mietwohnungen an der Berliner Stadtgrenze im Vergleich zu unregulierten

Wohnungen, die gerade so außerhalb Berlins liegen, nach Einführung des Mietendeckels zwischen 7 und 11 Prozent günstiger waren. Sagner und Voigtländer (2023) finden vergleichbare Ergebnisse im gleichen Setting.

4.2 Mittelfristige Nebenwirkungen: Fehlallokation, Lock-in und Angebotsrückgang

Unter normalen Marktbedingungen ohne Setzung eines Höchstpreises passen Haushalte ihren Wohnkonsum an ihre Wohnbedürfnisse an. Der Grund ist, dass sie für jeden in Anspruch genommenen (konsumierten) Quadratmeter Wohnfläche den Marktpreis bezahlen müssen. Mietregulierung schwächt diesen Anpassungsmechanismus ab, da Preise künstlich niedriger gehalten werden. Dadurch steigt in Summe die Wohnflächennachfrage, da einzelne Haushalte mehr Wohnfläche in Anspruch nehmen als ohne Mietpreisregulierung. Die Meta-Analyse von Kholodilin (2024) zeigt, dass in 25 von 26 internationalen Studien, die den Effekt von Mietregulierungen auf die Umzugsmobilität untersuchen, die Mobilität zurückgegangen ist. D.h. der Lock-in Effekt wurde durch die Regulierung größer.

Für Deutschland weisen Mense, Michelsen und Kholodilin (2023) den kausalen Effekt der Mietpreisbremse direkt nach: die Einführung der Mietpreisbremse senkte demnach die Umzugswahrscheinlichkeit um 2,3 Prozentpunkte, ausgehend von einer Fluktuation von rd. 10,4% — also um rd. 22%. Dieser Effekt ist gemessen an der Mietreduktion von „nur“ 2 bis 3% beträchtlich.

Glitz, Monras und Wiegand (2025) untersuchen die Auswirkung der Höchstmiete in Deutschland (§558 BGB, oft einfach Kappungsgrenze genannt, obwohl die Kappungsgrenze streng genommen nur die Kappung der Dynamik laut Abs. 3 ist und nicht die Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete allgemein). Sie zeigen, dass nach 15 Jahren Wohndauer die Bestandsmiete im Mittel rund 30% unter der Marktmiete liegt. Rund 57% dieser Differenz sind auf dabei auf die Mietregulierung durch die Kappungsgrenze zurückzuführen. Die Umzugsmobilität in Wachstumsregionen liegt dadurch 27% unter dem Niveau ohne Regulierung.

Diese Effekte decken sich auch mit der internationalen Literatur. Diamond, McQuade und Qian (2019) messen für die Mietpreiskontrollen-Erweiterung 1994 in San Francisco einen Mobilitätsrückgang um 20%. Enström, Öst und Johansson (2023) zeigen, dass Mieter in regulierten Wohnungen in Stockholm selbst dann wohnen bleiben, wenn ihr Erwerbseinkommen darunter leidet. Die Effizienzeinbuße schlägt sich damit nicht nur in der Wohnraumnutzung, sondern selbst in der Arbeitsmarktanpassung nieder. Eine direkte deutsche Studie zur Fehlallokation von Wohnraum unter Mietregulierung fehlt bislang. Die klassische internationale Referenz ist Glaeser und Luttmer (2003): in einem Vergleich New Yorker Mieter in regulierten und nicht regulierten Beständen konsumieren erstere signifikant mehr Wohnraum. Durch Mietregulierungen steigt daher der Wohnraumbedarf im Aggregat an.

4.3 Langfristige Nebenwirkungen: Neubau rückläufig, Bausubstanz verfällt

Weniger Neubau

Die erste langfristige Nebenwirkung von Mietregulierung ist eine Veränderung der Investitionsanreize. Baye und Dinger (2024) weisen für die deutsche Mietpreisbremse in einer

kausalen Regressionsanalyse nach, dass die Rendite unregulierter Objekte in regulierten Städten 14 Prozentpunkte über jener in Vergleichsregionen liegt. Dadurch verlagern sich Investitionsmittel in den unregulierten Sektor. Mense, Michelsen und Kholodilin (2023) beobachten für das Jahr 2016 mehr abgerissene kleine Bestandswohnungen in den Gemeinden, in denen die Mietpreisbremse galt. D.h. Eigentümer wechseln aus dem alten regulierten in den neuen unregulierten Bestand.

Für den Berliner Mietendeckel dokumentieren Hahn et al. (2024) den Effekt unmittelbar in den Neubau-Statistiken: die Fertigstellungen in Berlin gingen 2020 um 14% zurück, während sie deutschlandweit um 5% zunahmen. Internationale Evidenz bestätigt diesen Trade-off. Ters und Kholodilin (2025) dokumentieren in einer Analyse für Genf und die Jahre 1994 bis 2022 einen Zusammenhang zwischen niedrigeren regulierten Mieten und geringerer Bautätigkeit.

Bausubstanz verschlechtert sich

Die zweite langfristige Folge betrifft die Bausubstanz. In der Meta-Studie von Kholodilin (2024) haben 15 von 20 ausgewerteten Untersuchungen einen Bausubstanzverfall durch Investitionszurückhaltung im regulierten Bestand festgestellt. Der klassische Befund stammt von Gyourko und Linneman (1990): US-Städte mit strenger Mietkontrolle weisen systematisch schlechtere Gebäudezustände und niedrigere Renovierungsraten auf. Seltzer (2024) liefert für New York City eine quantitative Aktualisierung. Demnach liegt die Mängelquote regulierter Wohnungen bei 64%, gegenüber 47% im unregulierten Segment. Eine weitere klassische Studie von Autor, Palmer und Pathak (2014) hat gezeigt, dass nach dem Ende der Mietkontrolle in Cambridge (Massachusetts) 1995 eine massive Investitionswelle in den Gebäudebestand einsetzte. Diese beschränkte sich nicht auf die zuvor regulierten Bestände, sondern betraf selbst nie regulierte Nachbarbestände. Mietkontrollen bremsen demnach Investitionen nicht nur in regulierten Objekten, sondern im gesamten lokalen Mietwohnungsbestand.

4.4 Verteilungswirkung

Eine zentrale Frage ist, ob die Mietpreisbremse den „richtigen“ hilft, d.h. armen Haushalten, die sich sonst keine Mietwohnung leisten könnten. Für die deutsche Mietpreisbremse gibt es Evidenz bzgl. dieser Verteilungswirkung. Thomschke (2016) hat die Auswirkungen für Berlin untersucht und gezeigt, dass die durch die Mietpreisbremse induzierte Mietreduktion nur im oberen Preissegment statistisch signifikant auftritt, während sich im unteren Segment kein vergleichbarer Effekt nachweisen lässt. Breidenbach, Eilers und Fries (2022) haben zudem gezeigt, dass die Mietpreisbremse räumlich heterogen wirkt und insbesondere in Gebieten die Mieten gesenkt hat, in denen Haushalte mit höherem Einkommen leben. Beides macht Sinn, da die Mietpreisbremse sich am Mietspiegel orientiert – per Konstruktion betrifft sie nur Mieten in Wohnungen mit überdurchschnittlichen Preisen. Dadurch wirkt sie aber primär im oberen Segment.³ Das obere Preissegment wird aber typischerweise von einkommensstärkeren Mietern nachgefragt und bewohnt, daher profitieren genau diese Gruppen überproportional von der Regulierung.

Internationale Befunde zu Mietregulierungen der zweiten Generation bestätigen das Bild. Monras und Montalvo (2023) finden für die katalanische Mietregulierung 2020 bis 2022

³ Es werden natürlich die Merkmale aus dem Mietspiegel berücksichtigt, insb. Lage, Fläche und Baujahr. Die Qualität, die darüber hinaus maßgeblich für den Preis ist, wird jedoch nicht berücksichtigt.

in einem Strukturmodell mit Qualitätssegmentierung, dass die Preise am oberen Ende der Verteilung sinken, am unteren Ende dagegen steigen — also umgekehrt zur politischen Intention.

Deutlich regressive Verteilungswirkungen hat auch der Berliner Mietendeckel, der allerdings eine pauschalere Mietregulierung der ersten Generation ist. Borck und Gohl (2021) modellieren die Verteilungswirkung des Mietendeckels in einem quantitativen räumlichen Gleichgewichtsmodell auf Basis Berliner Mikrodaten.⁴ Demnach sank unter dem Mietendeckel die Wohlfahrt (d.h. der Wohlstand der Haushalte) für alle Einkommensgruppen. Prozentual ist die ärmste Gruppe mit –2,62% dabei am stärksten betroffen. Die reichste Gruppe ist kaum (negativ) betroffen mit einem Wohlfahrtsverlust von nur –0,22%.

Donner und Kopsch (2023) liefern denselben Befund unter einem anderen Verteilungsmechanismus, dem Mietsystem in Stockholm (Schweden). In Stockholm werden Wohnungen über eine Warteliste zugeteilt. Für eine gegebene Wartezeit (z.B. 20 Jahre) erhalten Mieter mit einem hohen Einkommen im 4. Einkommensquartil (d.h. die 25% „reichsten“) in diesem System substanziell höhere Zuschüsse als ärmere Mieter mit einem Einkommen im 1. Quartil (d.h. die „ärmsten“ 25%). D.h. sie bekommen z.B. größere Wohnungen in besseren Lagen. Ältere und wohlhabendere Haushalte profitieren demnach überproportional von dem System. Ob die regulierte Allokation über den Preis oder die Warteschlange erfolgt, ändert das regressive Verteilungsergebnis also nicht. Reiche finden einen Weg bessere Wohnungen zu bekommen, auch wenn diese nicht über die Kaufkraft zugeteilt werden.

4.5 Wirtschaftlichkeit der Vermietung sinkt

Für die deutsche Mietpreisbremse liegen zwei Studien vor, die sich mit der Wirtschaftlichkeit der Vermietung beschäftigen haben. Baye und Dinger (2024) zeigen, dass nach Einführung der Mietpreisbremse die Mietrendite regulierter Objekte 6,8 Prozentpunkte unter jener vergleichbarer, nicht regulierter Objekte liegt. Vandreï (2018) bestätigt die Logik auf der Vermögensseite. In seiner Analyse für Brandenburg erzielten Verkäufer regulierter Wohnungen bis zu 20 bis 30% geringere Verkaufspreise als nicht regulierte. Demnach spiegelt der kapitalisierte Vermögens-Effekt die niedrigeren erwarteten zukünftigen Mieterträge unmittelbar im Marktwert wider.

Indirekt liefert auch die internationale Meta-Evidenz einen Wirtschaftlichkeits-Indikator. Kholodilin (2024) wertet in seiner Meta-Studie 20 Untersuchungen zum Gebäudezustand unter Mietregulierung aus; in 15 von 20 Studien wird Substanzverfall durch Investitionsstopp belegt. Ein systematisches Unterlassen von Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen impliziert indirekt, dass die Wirtschaftlichkeit der Vermietung in der Mehrheit der internationalen Fälle unter die Reproduktionsschwelle gefallen sein muss.

4.6 Mietspiegel messen nicht das Marktgeschehen

Die Mietpreisbremse orientiert sich am Mietspiegel. Dies erfolgt jedoch unter der Annahme, dass dieser das Marktgeschehen abbildet und daher als Referenz dienen kann,

⁴ In der publizierten Version ist das Muster über der Heterogenität über die Einkommensgruppen gleich, aber es entstehen Wohlfahrtsgewinne (Borck, Gohl und Krebs 2026).

um anzuzeigen welcher Preis für eine kostendeckende Bewirtschaftung noch ausreichend ist. Es gibt jedoch einige Evidenz dafür, dass die Mietspiegel in Deutschland das Marktgeschehen nicht adäquat abbilden. So vergleichen Rendtel, Sebastian und Frink (2021) den Berliner Mietspiegel 2019 mit den Mietangaben aus dem Mikrozensus 2018. Die Mietspiegel-Mieten liegen bis zu 1,55 EUR pro Quadratmeter *unter den Mikrozensus-Mieten*. Als zentrale Ursache identifizieren die Autoren die hohe Non-Response-Quote im Mietspiegel-Survey: Vermieter mit höheren Mieten antworten systematisch seltener, was den Mietspiegel nach unten verzerrt. Es könnte zwar versucht werden dieses Problem mit statistischen Methoden zu berücksichtigen, wird es aber nicht.

4.7 Es gäbe mildere Alternativen

Wie lassen sich Versorgungsprobleme am Wohnungsmarkt lösen? Auch dazu liegt umfassende deutsche und internationale Literatur vor. Eine Kombination aus Angebotsausweitung, um den Markt langfristig wieder ins Gleichgewicht zu bringen, und kurzfristiger Subjektförderung kann das Problem nachhaltig lösen.

Neubau senkt Miete

Insbesondere an der fundamentalen Einsicht, dass mehr Neubau die Miete senkt, gibt es immer wieder Zweifel. Mense (2025) liefert einen kausalen Beleg dafür, dass das in Deutschland der Fall ist, indem er zeigt, dass 1% mehr Neubau die Durchschnittsmiete um rund -0,2% senkt. Der Effekt verteilt sich breit über die gesamte Mietverteilung, d.h. auch das untere Segment profitiert.

Borck und Gohl (2021) modellieren denselben Mechanismus für Berlin. Die Bebauung des Tempelhofer Feldes mit 9.000 zusätzlichen Wohnungen erhöht die Wohlfahrt (d.h. den Wohlstand der Haushalte) für alle Einkommensgruppen um 0,11 bis 0,46%. Eine stadtweite Anhebung der Bauprofitabilität um 5% wirkt im Modell sogar progressiv, d.h. die Armen profitieren mehr — ganz im Gegensatz zur regressiven Verteilungswirkung der Mietpreisbremse und des Mietendeckels.

Sickereffekte sind auch international gut belegt. Bratu, Harjunen und Saarimaa (2023) haben mit geokodierten Bevölkerungsregister-Daten für Helsinki gezeigt, dass Neubau in zentralen Lagen Umzugsketten auslöst, die innerhalb weniger Schritte mittlere und niedrigere Einkommensquartiere erreichen. Asquith, Mast und Reed (2023) bestätigen den Befund für die USA: Neubau in Vierteln in denen Niedrigeinkommensbezieher leben, senkt die umliegenden Mieten um rund 6%, während die Zuwanderung aus anderen Gebieten mit Niedrigeinkommensbeziehern steigt.

Subjektförderung

Kurzfristig und mittelfristig ist eine Ausweitung der Subjektförderung dazu geeignet, soziale Härten abzufedern. Zudem steigt dadurch die Nachfrage, was unter normalen Bedingungen auch zu einer größeren Angebotsausweitung führt. Dies erhöht die Wohlfahrt gezielt dort, wo Unterstützung nötig ist. Borck und Gohl (2021) modellieren in ihrer Studie auch ein zielgerichtetes Wohngeld. Eine Mietsubvention für Haushalte unter 2.300 EUR Monatseinkommen erhöht die Wohlfahrt der ärmsten Gruppe um 2,31%, in der zweit-ärmsten um 1,26% und in der dritten um 0,89% — die Verteilungswirkung ist durch die Zielgerichtetheit exakt gegenteilig zur Mietpreisbremse.

Europäische Studien bestätigen diese Befunde. Eerola, Lyytikäinen, Saarimaa und Vanhapelto (2024) haben kausal gezeigt, dass eine Wohngelderhöhung in Finnland kaum in eine höhere Bestandsmiete weitergegeben wurde. D.h. die Inzidenz der Subvention liegt klar bei den Beziehern, bzw. Wohngeld treibt eben nicht die Mieten – insbesondere im Bestand.

5. Theoretische Implikationen zu Geeignetheit und Erforderlichkeit

Ein Markt ist im ökonomischen Sinne der Ort des Zusammentreffens von Angebot und Nachfrage. Durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage entsteht der Preis. Bei Knappheit steigt als Symptom der Preis und signalisiert den Anbietern damit, dass sich eine Ausweitung der Produktion lohnt (und umgekehrt bei Überschüssen). Steigende Preise sind daher nichts grundsätzlich Schlechtes. Denn ohne dieses Signal hätten die Anbieter keine oder nur schlechtere Informationen (z.B. über Wohnungsknappheiten). Reagieren sie jedoch auf dieses Signal, dann wird die Knappheit – und damit die Ursache des Preisanstieges – durch ein größeres Angebot reduziert. Im Ergebnis fallen dann auch wieder die Preise. Dieser Mechanismus funktioniert dabei umso besser, je weniger Restriktionen es am Markt gibt (z.B. knappes Bauland, verschärftes Baurecht, langwierige Genehmigungen oder Bürgerprotest).

Will man diese höheren Preise vermeiden, dann hat der Staat genau zwei Möglichkeiten: Er kann das Symptom kurieren, indem er die Preise reguliert, oder er kann die Ursache bekämpfen, indem er die angebotenen Mengen beeinflusst. Preise können durch die Vorgabe von Höchstpreisen reguliert werden (Preisobergrenze, Kappungsgrenze, Mietpreisbremse; vgl. Abschnitt 5.1.1). Mengen können angebotsseitig durch Verbesserung der Angebotsbedingungen (vereinfachtes Baurecht oder Subventionen; vgl. Abschnitt 5.1.2) oder nachfrageseitig durch Erhöhung der Kaufkraft beeinflusst werden (Steuersenkung oder Transfers wie etwa Wohngeld; vgl. Abschnitt 5.1.3).⁵ Alle Vorgehensweise haben jedoch unterschiedliche Nebeneffekte.

Neben den Auswirkungen auf Preise und Mengen gilt es aber auch Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt im Blick zu behalten, also auf den Wohlstand der Haushalte. So kann etwa gezeigt werden, dass Preisregulierung und Wohngeldzahlungen zu unterschiedlich hohen Wohlstandsverlusten führen (vgl. Abschnitt 5.2). Will man Dritte und die Allgemeinheit nicht übermäßig belasten, sollten daher solche Maßnahmen bevorzugt werden, die weniger Wohlfahrtsverluste verursachen.

5.1 Der allokativer Effekt von Preisregulierung

Kurzfassung der Ergebnisse

Hohe Mieten sind die Folge von Knappheit und/oder hohen Herstellungskosten. Preisregulierung senkt zwar die Wohnkosten (aber nur für die begünstigten Mieter), vergrößert und perpetuiert aber auf Dauer die Knappheit für Wohnungssuchende.

⁵ Alternativ könnte „der Staat“ auch mittels Wohnungsbaugesellschaften selbst bauen, aber das kann zur Verdrängung privaten Wohnungsbaus führen (crowding out), wenn es Restriktionen bei Bauland oder Baukapazitäten gibt, oder zu Ressourcenverschwendung, wenn „der Staat“ weniger effizient produziert.

Demgegenüber würde eine kombinierte Maßnahme aus verbessertem Wohngeld zusammen mit verbesserten Angebotsbedingungen auf Dauer die Knappheit bekämpfen und die unregulierten Marktmieten dämpfen.

Anstelle eines höheren Wohngeldes hätte auch eine befristete Mietpreisbremse in Kombination mit verbesserten Rahmenbedingungen (Senkung der Herstellungskosten) aus der Misere helfen können. Allerdings wäre eine solche Maßnahme wirklich nur dann sinnvoll gewesen, wenn sie beherzt durchgeführt worden wäre und das Ziel dadurch kurzfristig (!) hätte erreicht werden können. Denn langfristig droht der knappheitstreibende Effekt der Mietregulierung zu überwiegen. Die Angebotsbedingungen müssten dann immer stärker verbessert werden (immer mehr Förderung oder Kostensenkung), um keine zunehmende Knappheit aufkommen zu lassen. Ordnungspolitische Maßnahmen alleine würden dazu nicht ausreichen, Subventionen würden immer dringlicher bzw. müssten immer höher ausfallen.

Die Mietpreisbremse ist daher nicht geeignet, zielgerichtet und wirkungsvoll der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen entgegenzuwirken

Methodische Hinweise

Im Folgenden werden die Marktreaktionen verschiedener staatlicher Eingriffe analysiert. Die Reaktionen sollen dabei allgemeingültig, vereinfacht und damit nur strukturell beschrieben werden. Es geht nicht um eine exakte Quantifizierung der Effekte (vgl. dazu Kapitel 4).

Insbesondere bleibt deswegen unberücksichtigt, dass es verschiedene Marktsegmente gibt oder in ein und demselben Segment Anbieter mit unterschiedlichen Kostenstrukturen oder abweichenden Gewinnerwartungen zu finden sind. Vielmehr wird ein Modellmarkt unterstellt, um isoliert nur die reinen Auswirkungen der Eingriffe zu analysieren.

Im verwendeten Modell sinkt die Nachfrage plausibler Weise mit dem Preis: Je höher die Miete, desto weniger Wohnungen oder Wohnfläche werden nachgefragt und desto seltener werden Zweitwohnungen angemietet oder zu groß gewordene Wohnungen behalten (z.B. nach dem Auszug der Kinder).

Das Angebot dagegen steigt mit dem Preis: Je höher die Miete, desto mehr Wohnungen oder Wohnflächen werden angeboten. Dies erfolgt kurzfristig nur zähflüssig und etwa dadurch, dass bislang un/untergenutzte Flächen in die Vermarktung kommen (z.B. Untervermietungen oder schnellere Sanierung nach Kündigung des Vormieters, Reaktivierung von Einliegerwohnungen). Langfristig gibt es stärkere Reaktionen des Angebotes, etwa durch mehr Neubau oder Aus-/Umbau im Bestand.

5.1.1 Preisregulierung

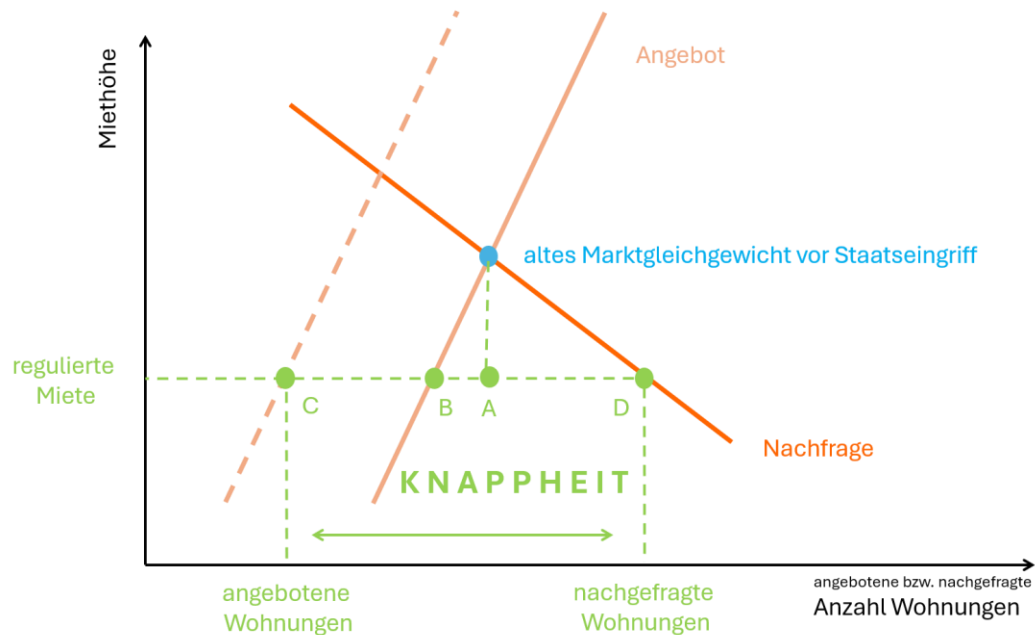
Fixiert der Staat den Mietpreis administrativ unterhalb des markträumenden Gleichgewichtspreises (regulierte Miete bzw. Höchstpreis), führt dies zu einem Nachfrageüberhang: Die angebotene Menge sinkt, während die nachgefragte Menge steigt (vgl. Punkt B in Abbildung 7 mit dem „alten Marktgleichgewicht“).

In der kurzen Frist steigt die Nachfrage kräftig und sinkt das Angebot leicht: Der positive Nachfrageeffekt (Strecke (AD) ist betragsmäßig tendenziell größer als der angebotsseitige

Rückgang (AB). Dies begründet sich durch die höhere kurzfristige Preiselastizität der Nachfrage. Das Wohnungsangebot reagiert kurzfristig unelastisch (zähflüssig), da Anpassungen primär über die Aktivierung oder Deaktivierung von Bestandsreserven erfolgen (z.B. veränderte Leerstandsquoten oder restriktivere Untervermietungen).

Abbildung 7: Auswirkung von Staatseingriffen – Preisregulierung

gestrichelte Linie = langfristige Verschiebung der Angebotskurve



Verlauf der Nachfragefunktion: Die nachgefragte Menge verhält sich umgekehrt proportional zum Mietpreis: Sinkende Mieten induzieren eine Ausweitung der beanspruchten Wohnfläche (pro Kopf). Steigende Mieten hingegen erzwingen Restriktionen (Ausweichreaktionen auf kleinere Flächen, Verzicht auf Zweitwohnungen oder die Freigabe suboptimal genutzten Wohnraums, beispielsweise nach der Auszugphase von Familienmitgliedern).

Verlauf der Angebotsfunktion: Die angebotene Menge korreliert positiv mit dem Mietpreis. Kurzfristig reagiert das Angebot unelastisch, da die Reaktivierung von ungenutzten Flächen (Einliegerwohnungen, verkürzte Sanierungszyklen bei Mieterwechseln) physischen und zeitlichen Restriktionen unterliegt (durchgezogene Kurve). Langfristig determinieren Neubauinvestitionen und strukturelle Bestandsveränderungen eine elastischere Angebotskurve (gestrichelte Kurve).

Quelle: eigene Darstellung

Langfristig sinkt das Angebot kräftiger, weil die Preiselastizität des Angebots höher ist. Der angebotsseitige Mengeneffekt fällt größer aus (AC), da investive Bestandserweiterungen (Neubau, Dachgeschossausbau, Kernsanierungen) aufgrund mangelnder Rentabilität unterbleiben und Desinvestitionen einsetzen. Auf dem Markt führt dies zu einer sukzessiven Kontraktion des real verfügbaren Wohnraums. In der Grafik wird die Angebotskurve nach links verschoben (gestrichelte Angebotskurve).

Wohlfahrtseffekte und Marktergebnis

Das Interventionsergebnis ist allokativ eindeutig: Ausgehend vom „alten Marktgleichgewicht“ führt der regulierte Höchstpreis zu einer Reduktion des am Markt „gehandelten“

Wohnraums. Die vermietete Menge sinkt auf das Niveau des Punktes (B) (kurzfristig) beziehungsweise (C) (langfristig) anstelle des Marktoptimums (A). Da die Nachfrage auf dem regulierten Preisniveau den Punkt (D) erreicht, entsteht ein permanenter und sich dynamisch vergrößernder Nachfrageüberhang beziehungsweise eine künstliche Marktn Knappheit – gemessen durch die Strecken (BD) beziehungsweise (CD).

Fazit

Das Ausmaß und die zeitliche Dauer einer Mietpreisregulierung determinieren die Intensität der resultierenden Marktn Knappheit: Je restriktiver und langfristiger der staatliche Höchstpreis implementiert wird, desto ausgeprägter ist das Marktversagen in Form eines quantitativen Wohnungsmangels.

Ordnungspolitischer Hinweis

In der regulatorischen Praxis ist es wichtig, zwischen einer reinen Bestandsmietenregulierung (Kappungsgrenzen) und einer Regulierung von Wiedervermietungs mieten (Mietpreisbremse) zu differenzieren. Eine isolierte Regulierung von Bestandsmieten kann (je nach Ausgestaltung) dem Markt höhere Anpassungsfreiheitsgrade gewähren. Denn das Preissignal bleibt bei Fluktuation und Neuvermietung intakt, so dass selektive Renditeanreize für den Substanzerhalt gesichert sind.

5.1.2 Beeinflussung des Angebotes

Die Angebotsmenge auf dem Wohnungsmarkt korreliert bei gegebener Nachfragestruktur negativ mit den Produktions-, Instandhaltungs- und Verwaltungskosten. Neubauinvestitionen werden realisiert, sofern die kalkulatorischen Herstellungskosten unterhalb der am Markt erzielbaren beziehungsweise regulierten Miete liegen; andernfalls unterbleibt die Bautätigkeit (Marginalbetrachtung). Der Staat verfügt über diverse Instrumente, um diese Kostenstrukturen – und damit die Höhe des Angebotes – regulatorisch oder fiskalisch zu beeinflussen.

Ein wohlfahrtsökonomischer *First-Best*-Ansatz zur Erhöhung des Angebotes umfasst ordnungspolitische Maßnahmen wie die Deregulierung und Vereinfachung des Baurechts (Zuständigkeit: Bund und Länder) sowie die strategische Ausweisung von Bauland (Zuständigkeit: Kommunen). Als *Second-Best*-Lösungen gelten fiskalische Subventionen, darunter erhöhte steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten (AfA) für Investoren oder eine optimierte Sparförderung zur Bildung von Wohneigentum für Selbstnutzer (Zuständigkeit: Bund).

In der grafischen Darstellung bewirkt eine Reduktion der Herstellungskosten eine Rechtsverschiebung der Angebotskurve (vgl. gestrichelte Linie in Abbildung 8a). Folglich erhöht sich das Wohnungsangebot auf jedem gegebenen Preisniveau. Aber insbesondere verschiebt sich der neue Schnittpunkt von Angebots- und Nachfragekurve nach rechts unten, was im neuen Marktgleichgewicht zu einer höheren Allokation bei einem simultan sinkenden Preisniveau führt.

Fazit

Eine Senkung der Herstellungskosten induziert im Marktgleichgewicht *ceteris paribus* eine Erhöhung der angebotenen Wohnungsmenge – und dies insbesondere bei gleichzeitiger Reduktion des Gleichgewichtspreises. Dieser kausale Zusammenhang ist theoretisch

deterministisch; lediglich die quantitative Ausprägung der Angebotsausweitung und des Preisrückgangs hängt empirisch von den jeweiligen Elastizitäten ab (vgl. Abschnitt 4.7).

Ökonomischer Hinweis

Der positive Angebotseffekt resultiert primär aus der Senkung der realen Gestehungskosten (vgl. Abschnitt 3.1). Erst diese Kostenreduktion ermöglicht es Investoren, Neubauprojekte rentabel zu Konditionen anzubieten, die unterhalb des vorherigen Marktniveaus (*Status quo*) liegen.

Sickereffekt (Filtering-Effekt)

Sollten Neubauwohnungen trotz reduzierter Herstellungskosten zu Preisen oberhalb des ursprünglichen Marktgleichgewichts angeboten werden, greift der sogenannte Sickereffekt (Filtering-Prozess; vgl. Glossar). Dieser beschreibt, wie durch den Umzug einkommensstärkerer Haushalte in den Neubau Wohnraumbestände im mittleren und unteren Preissegment für nachrückende Nachfragegruppen freigesetzt werden.

5.1.3 Beeinflussung der Nachfrage

Die Nachfrage nach Wohnraum korreliert positiv mit dem verfügbaren Einkommen der Haushaltsvorstände. Der Staat besitzt diverse Instrumente zur Einkommenssteuerung: allgemeine fiskalische Maßnahmen (Steuern und Abgaben) sowie zweckgebundene Transferleistungen wie das Wohngeld. Ökonomisch bewirkt ein exogener Einkommensanstieg eine Rechtsverschiebung der Nachfragekurve (vgl. gestrichelte Nachfragekurve in Abbildung 8b: *Nachfrage-c* oder *Nachfrage-d* statt *Nachfrage-0*). Folglich steigt die nachgefragte Menge auf jedem gegebenen Preisniveau. Der neue Schnittpunkt mit der Angebotskurve (*Punkt 0c*) induziert im Vergleich zum ursprünglichen Marktgleichgewicht eine höhere Gleichgewichtsmenge: Es wird mehr Wohnraum vermietet! Gleichzeitig führt diese Nachfrageausweitung jedoch zu einer Preiserhöhung, sodass *Punkt 0c* auf einem höheren Niveau liegt.

Zwischenfazit (kurzfristiger Effekt)

Die Gewährung von Wohngeld induziert eine Rechtsverschiebung der Nachfragekurve (*Nachfrage-c* statt *Nachfrage-0*), woraus das neue Marktgleichgewicht *0c* resultiert. Die Marktknappheit sinkt also relativ zum Ausgangszustand vor dem staatlichen Eingriff (es wird mehr Wohnraum vermietet). Kurzfristig, aber nur vorübergehend, führt dieser Effekt jedoch zu einer partiellen Überwälzung der Subvention auf die Anbieterseite in Form steigender Mieten. Diesen Effekt kennt man mittlerweile gut aus anderen Subventionen wie etwa dem Tankrabbat oder der ermäßigten Umsatzsteuer bei Restaurants.

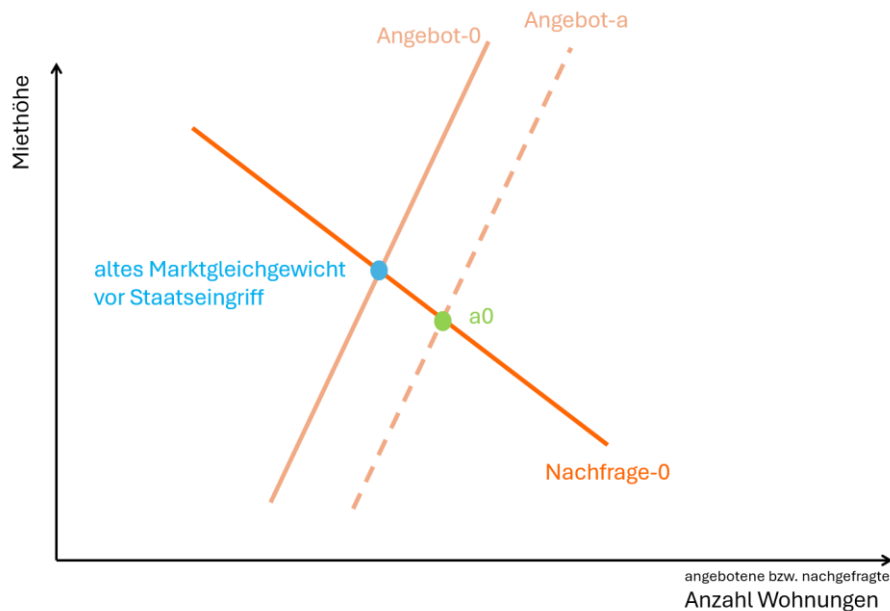
Zwischenfazit (langfristige Effekte)

Langfristig erzeugen die gestiegenen Erlöse und Margen auf der Anbieterseite jedoch Anreize für eine Ausweitung des Angebots. Unternehmen beziehungsweise Vermieter reagieren auf die Preissignale, was zu Markteintritten oder Investitionen führt. Im Wohnungssektor hängt die Stärke dieses Effekts von der Preiselastizität des Angebots ab (gestrichelte Angebotskurven).

Abbildung 8: Auswirkung von Staatseingriffen – Beeinflussung der Menge

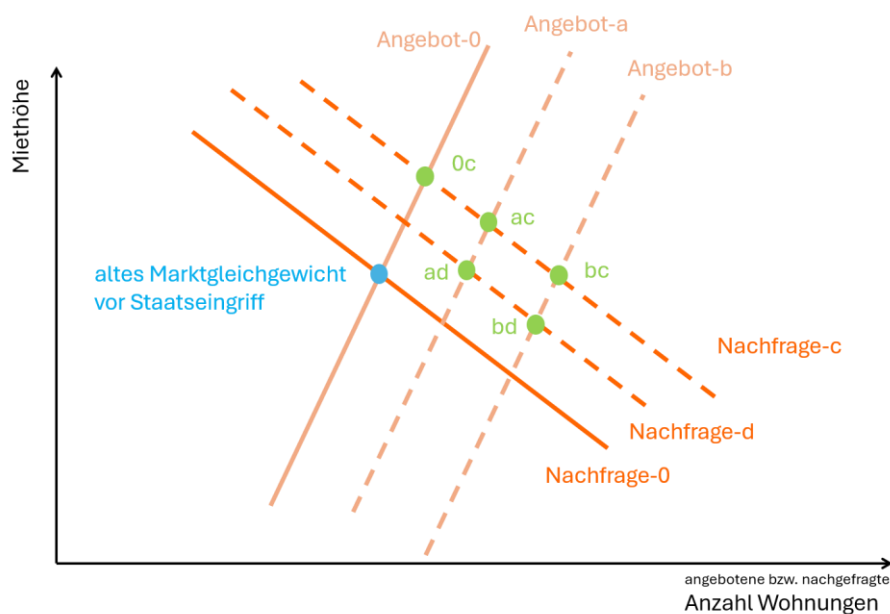
gestrichelte Linien = langfristige Verschiebung der Angebots- bzw. Nachfragekurven

a) Beeinflussung des Angebots (z.B. geringere Herstellungskosten)



Eine angebotsseitige Reallokation durch Kostensenkungen führt zu eindeutigen Markteffekten: Im neuen Marktgleichgewicht (a0) steigt das Angebot an Wohnraum bei simultan sinkenden Preisen.

b) Beeinflussung der Nachfrage (z.B. mehr Wohngeld)



Die Erhöhung der Kaufkraft durch zielgerichtete Transferleistungen steigert im neuen Marktgleichgewicht die Allokation von Wohnraum. Kurzfristig partizipiert die Anbieterseite über steigende Preise (ad). Langfristig setzt eine angebotsseitige Marktreaktion ein (gestrichelte Kurven). Die finalen Preiseffekte hängen von den jeweiligen Elastizitäten ab: Bei hochelastischen Reaktionen steigt die Menge weiter an, während der Preisanstieg gedämpft wird (ac oder bd) oder das Preisniveau absolut sinkt (bc).

Quelle: eigene Darstellung

In der grafischen Darstellung verschiebt sich die Angebotskurve langfristig nach rechts (*Angebot-a* statt *Angebot-0*). Im resultierenden neuen Marktgleichgewicht *ac* sinkt der Preis im Vergleich zum kurzfristigen Gleichgewicht *0c*.

Ex ante ist das genaue Ausmaß der Kurvenverschiebungen in der Theorie jedoch ungewiss. Reagiert die Nachfrage unelastischer (*Nachfrage-d*) oder das Angebot elastischer (*Angebot-b*), verstärken sich die Wohlfahrtseffekte:

- Szenario *ad* / *bc*: Die Gleichgewichtsmenge steigt bei konstantem Preisniveau.
- Szenario *bd* (Optimum): Die Gleichgewichtsmenge wird optimiert, während der Gleichgewichtspreis sogar unter das Niveau vor dem Staatseingriff sinkt.

Fazit

Die Einführung oder Erhöhung von Wohngeld reduziert die marktseitige Knappheit, führt jedoch kurzfristig zu steigenden Mieten. Langfristig induziert der Preismechanismus aber eine Angebotsausweitung, welche den Mengeneffekt verstärkt und die Knappheit weiter mindert. Durch diese Angebotsreaktion sinken die Mieten langfristig wieder und erreichen im Optimalfall ein Niveau, das nahe oder sogar unter dem Gleichgewichtspreis vor der Intervention liegt (vgl. dazu auch Abschnitt 4.7).

Ökonomischer Hinweis

Idealerweise sollte eine nachfrageorientierte Subventionierung flankierend durch angebotsseitige Maßnahmen – wie eine Senkung der Herstellkosten – unterstützt werden. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit eines wohlfahrtsoptimalen langfristigen Marktergebnisses. Technisch maximiert dies die Rechtsverschiebung der Angebotskurve. Das finale Marktgleichgewicht verschiebt sich somit bei sinkenden Mieten signifikant in Richtung einer höheren Marktversorgung.

5.2 Der Wohlfahrtsverlust von Preisregulierung

Kurzfassung der Ergebnisse

Preisregulierung erhöht zwar den Vorteil der begünstigten Mieter (Konsumentenrente), führt aber zu einem gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust. Denn Vermieter mit hohen Kosten und Mieter mit geringer Zahlungsbereitschaft werden aus dem Markt gedrängt. So geht Wohlfahrt bei den Mietern (Konsumentenrente), aber auch bei den Vermietern (Produzentenrente) verloren.

Demgegenüber würden gezielte, steuerfinanzierte Transfers an Bedürftige (Mieter mit geringer Zahlungsbereitschaft) den Wohlfahrtsverlust minimieren: Vermieter würden weniger belastet und bieten daher mehr Wohnraum an. Auf der anderen Seite fänden Wohnungssuchende eher eine Wohnung.

Es gibt damit gleichwertige, alternative Maßnahmen, die die Grundrechtsträger weniger und Dritte oder die Allgemeinheit nicht stärker belasten als die Mietpreisbremse.

Im vorhergehenden Kapitel wurde gezeigt, dass Preisregulierung zwar die Mieten senkt, gleichzeitig aber auch die Knappheit verstärkt. Denn zum niedrigeren Preis wird weniger Wohnraum angeboten. Im Ergebnis haben die verbleibenden, aktuellen Mieter niedrigere Wohnkosten, aber finden Wohnungssuchende schwerer eine Wohnung. Der daraus

resultierende gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverlust soll im Folgenden analysiert werden. Außerdem wird diskutiert, ob und wie dieser Wohlfahrtsverlust vermieden werden könnte.

Konsumentenrente und Produzentenrente

Die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt setzt sich zusammen aus Konsumentenrente und Produzentenrente. Die Konsumentenrente ist die Summe der finanziellen Vorteile, den Mieter haben, wenn sie eine Wohnung günstiger mieten, als sie eigentlich bereit gewesen wären zu zahlen. Die Logik: Jeder Mieter hat eine individuelle Zahlungsbereitschaft (den Maximalpreis, den er ausgeben würde, oft ein Prozentsatz seines Einkommens). Liegt der tatsächliche Marktpreis darunter, ist die Differenz seine persönliche Ersparnis – die individuelle Konsumentenrente.

Die Produzentenrente ist das Gegenstück zur Konsumentenrente – sie beschreibt die Summe der Vorteile für die Vermieter auf einem Markt. Die Logik: Jeder Vermieter hat individuelle Herstellungs- und Bewirtschaftungskosten (oder eine individuelle Schmerzgrenze bzw. Grenzkosten), zu denen er eine Wohnung gerade noch vermieten würde. Wenn der tatsächliche Marktpreis höher ist als dieser Mindestpreis, macht er einen „Extra-Gewinn“. Diese Differenz ist seine individuelle Produzentenrente.

Grenznachfrager

Grafisch ist die gesamtwirtschaftliche Konsumentenrente die Fläche unter der Nachfragekurve und oberhalb des Marktpreises (Fläche KR in Abbildung 9a). Ganz links auf der Nachfragekurve befinden sich nämlich Haushalte, die eine sehr hohe Zahlungsbereitschaft haben. Sie zahlen aber denselben Preis wie alle Mieter und haben daher die höchste individuelle Konsumentenrente. Nach rechts sinkt die Zahlungsbereitschaft. Beim Schnittpunkt von Angebot und Nachfrage befindet sich derjenige Nachfrager mit der geringsten Zahlungsbereitschaft, dessen Nachfrage gerade eben noch befriedigt wird. Denn seine Zahlungsbereitschaft liegt gerade noch so über oder genau auf dem Niveau der Marktmiete. Das ist der Grenznachfrager, er hat eine individuelle Konsumentenrente von null, seine Zahlungsbereitschaft ist damit entscheidend für die Höhe der Marktmiete.

Grenzanbieter

Grafisch ist die gesamtwirtschaftliche Produzentenrente die Fläche oberhalb der Angebotskurve und unterhalb des Marktpreises (Fläche PR in Abbildung 9a). Ganz links auf der Angebotskurve befinden sich Vermieter, die sehr geringe Kosten haben (z.B. weil sie keine Baukredite mehr bedienen müssen). Sie bekommen aber dieselbe Miete wie alle Vermieter und haben daher die höchste individuelle Produzentenrente. Nach rechts steigen die Herstellungs- und Bewirtschaftungskosten. Beim Schnittpunkt von Angebot und Nachfrage befindet sich derjenige Anbieter mit den höchsten Kosten, dessen Angebot gerade eben noch nachgefragt wird (an der Strombörse nennt man diese Reihenfolge das Merit-Order-Prinzip). Denn seine Kosten liegen gerade noch so unter oder genau auf dem Niveau der Marktmiete. Das ist der Grenzanbieter, er hat eine individuelle Produzentenrente von null, seine Kosten sind damit entscheidend für die Höhe der Marktmiete (vgl. Glossar).

Wohlfahrtsverlust bei Preisregulierung

Eine Preisregulierung senkt den Mietpreis. Dadurch steigt die Konsumentenrente für die verbliebenen, aktuellen Mieter (die Fläche KR2 kommt hinzu; vgl. Abbildung 9b).

Allerdings gibt es jetzt weniger Mieter und mehr Wohnungssuchende: Da das Angebot durch die Regulierung gesunken ist, haben diese jetzt ihre individuelle Konsumentenrente verloren (oberes grünes Dreieck). Insgesamt verbessert sich jedoch die gesamtwirtschaftliche Konsumentenrente gegenüber dem Szenario „Marktmiete“, weil der Wohlfahrtsverlust der Wohnungssuchenden in aller Regel kleiner ist als der Wohlfahrtsgewinn der verbliebenen, aktuellen Mieter.⁶

Spiegelbildlich fällt die Produzentenrente für die verbliebenen, aktuellen Vermieter geringer aus (fällt um eben diese Fläche KR2). Allerdings gibt es jetzt auch weniger Vermieter: Da das Angebot durch die Regulierung gesunken ist, sind einige aus dem Markt ausgeschieden und haben so ihre individuelle Produzentenrente verloren (unteres grünes Dreieck). Insgesamt verschlechtert sich damit die gesamtwirtschaftliche Produzentenrendite gegenüber dem Szenario „Marktmiete“ ganz erheblich.

Das fatale am Szenario „Preisregulierung“: Die Produzentenrente sinkt mehr als die Konsumentenrente steigt. Es kommt daher zu einem gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust (die beiden grünen Dreiecke), der langfristig durch weniger Neubau (und geringere Angebotsqualität) auch noch zunehmen dürfte. Außerdem kann es passieren, dass vor allem Geringverdiener jetzt keine Wohnung mehr finden.

Ist der Wohlfahrtsverlust unumgänglich?

Es stellt sich die Frage, ob nicht ein gesamtwirtschaftlich besseres Ergebnis mit höherer Wohlfahrt erreichbar wäre. Also eine Situation mit höherer Konsumentenrente als bei „Marktpreisen“, aber ohne oder mit weniger zusätzlich Wohnungssuchenden und damit ohne oder mit weniger Wohlfahrtsverlust.

Die kurze Antwort: Ja, das geht. In Abbildung 9b wirkt die Preisregulierung ähnlich wie eine Steuer mit einem Aufkommen in Höhe von KR2, welche anschließend zu gleichen Teilen an die verbleibenden Mieter ausgeschüttet wird und so deren effektiven Mietpreis senkt. Allerdings bekommen auch solche Mieter diese Ausschüttung, die eine sehr viel höhere Zahlungsbereitschaft hätten als die regulierte Miete. Würde man eine gleich hohe Ausschüttung nur an Mieter mit geringer Zahlungsbereitschaft tätigen, wäre ein geringeres „Steueraufkommen“ erforderlich. Dann wäre zwar die Produzentenrente wieder etwas höher (und ebenso der effektive Preis für Nachfrager mit hoher Zahlungsbereitschaft), dies würde aber mit einem höheren Angebot einhergehen. Das Angebot wäre jetzt höher, weil die effektive Miete für Vermieter (nach Steuern) höher sein könnte als die regulierte Miete. Damit wäre im Ergebnis auch die Knappheit geringer und außerdem die gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt höher als im Szenario „Preisregulierung“.

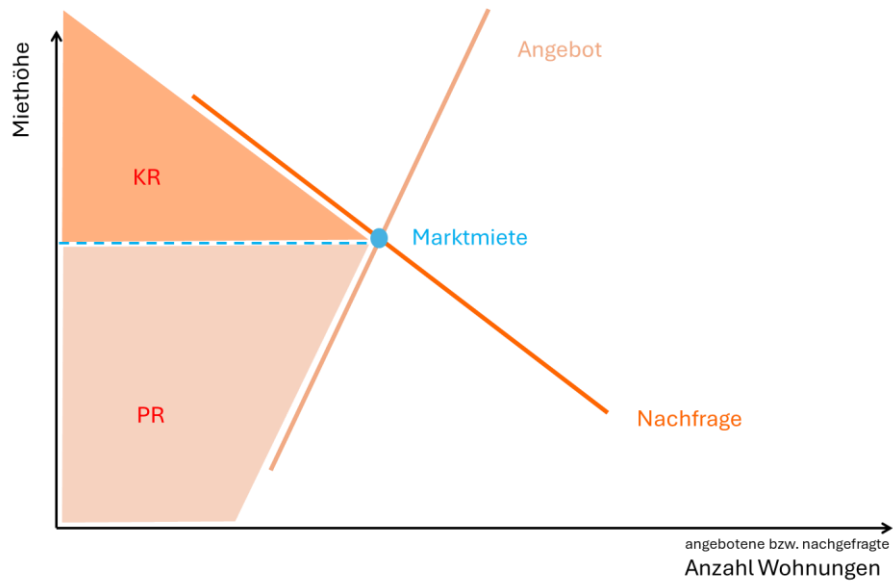
Mit anderen Worten: Ein steuerfinanzierter Transfer – aber nur für Nachfrager mit geringer Zahlungsbereitschaft – könnte ein besseres gesamtwirtschaftliches Ergebnis liefern als eine Preisregulierung. Dies resultiert insbesondere daraus, dass dieser Transfer eben zielgerichtet wäre und nicht jeder Mieter profitiert.

Interpretiert man Zahlungsbereitschaft als Einkommen, dann entspricht dieser Transfer dem System des Wohngeldes oder der sozialen Wohnraumförderung.

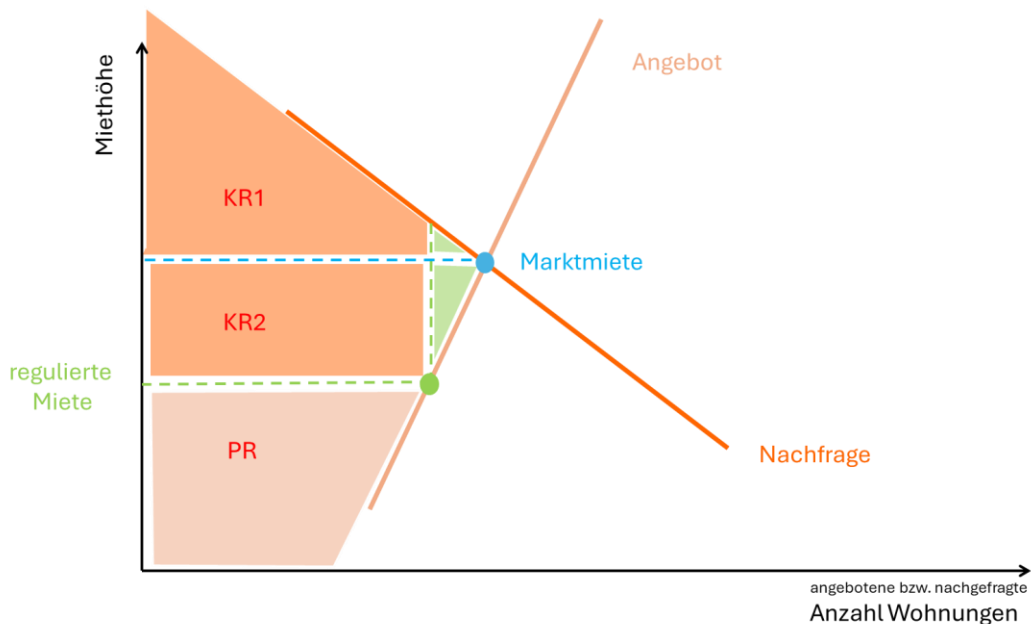
⁶ Das kann bei einer ultra-restriktiven Preisregulierung aber auch anders sein.

Abbildung 9: Auswirkung von Staatseingriffen – Wohlfahrtsverluste

a) Marktmiete



b) Preisregulierung



Die **Konsumentenrente** (KR) ist der finanzielle Vorteil, den Mieter haben, wenn sie eine Wohnung günstiger anmieten, als sie eigentlich bereit gewesen wären zu zahlen. Grafisch ist dies die Fläche unter der Nachfragekurve und oberhalb des Marktpreises. Die Logik: Jeder Mieter hat eine individuelle **Zahlungsbereitschaft** (den Maximalpreis, den er ausgeben würde). Liegt der tatsächliche Marktpreis darunter, ist die Differenz seine persönliche Ersparnis – die Konsumentenrente.

Die **Produzentenrente** (PR) ist das Gegenstück zur Konsumentenrente – sie beschreibt den Vorteil für die Vermieter auf einem Markt. Grafisch ist dies die Fläche oberhalb der Angebotskurve und unterhalb des Marktpreises. Die Logik: Ein Vermieter hat individuelle **Herstellungs- und Bewirtschaftungskosten** (oder eine Schmerzgrenze), zu denen er eine Wohnung gerade noch vermieten würde. Wenn der tatsächliche Marktpreis höher ist als dieser Mindestpreis, macht er einen „Extra-Gewinn“. Diese Differenz ist die Produzentenrente.

Quelle: eigene Darstellung

6. Empirische Implikationen zur Verhältnismäßigkeit

Inflationsbedingt sind die Kosten der Wohnungsbewirtschaftung in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen. Dies betrifft die Kosten für Instandhaltung und Verwaltung, vor allem aber die Zinsen für Baukredite (vgl. Abbildung 1). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob diese Kostensteigerungen weiterhin durch laufende Mieten beziehungsweise durch zulässige Mieterhöhungen gedeckt werden können und in welchem Umfang die Mietpreisbremse einer entsprechenden Anpassung entgegensteht.

Aus rein volkswirtschaftlicher Perspektive rechtfertigen höhere Kosten für sich genommen noch keine höheren Mieten. Höhere Mieten sind vielmehr Ausdruck gestiegener Knappheit. Tatsächlich hat sich jedoch auch die Knappheit am Mietwohnungsmarkt erhöht (vgl. Abbildung 3 und Kasten 1). Entsprechend sind die Marktmieten deutlich stärker gestiegen als regulierte Bestands- oder Wiedervermietungsmieten (vgl. Abschnitt 7.1).

Damit entstünde eine potenziell widersprüchliche Situation: Einerseits nähme die Knappheit an Mietwohnungen zu, andererseits würde die Vermietung von Bestandswohnungen für Vermieter zunehmend unrentabel werden. Zur Klärung dieser Frage werden im Folgenden Überschussrechnungen für ausgewählte Bestandswohnungen durchgeführt (vgl. Abschnitt 6.1). Dabei werden zum einen explizite Kosten und deren Deckung im Zeitablauf 2015-26 betrachtet (vgl. Abschnitt 6.2). Hier kann nur exemplarisch gerechnet werden, da quasi jeder Vermieter andere Kosten hat. Zum anderen wird nur die Deckung der inflationsbedingten Zusatzkosten (für die Vermietung, aber auch die Lebenshaltung) durch erlaubte Mieterhöhungen betrachtet. (vgl. Abschnitt 6.3). Diese Analyse ist allgemeingültiger, da die individuelle Kostenhöhe in den Hintergrund rückt.

Bei der Bewertung dieser Überschussrechnungen sind mehrere Faktoren zu berücksichtigen. Erstens stellt sich die Frage nach einer Mindestrendite. Als Referenz kann hier eine weitgehend risikolose Verzinsung, etwa in Form von Tagesgeld oder Overnight-Geldmarkt-ETFs, von rund 2% herangezogen werden. Zweitens muss bedacht werden, dass die Eigenkapitalrendite für Wohnimmobilien auch die damit verbundenen Risiken als angemessenen Renditeaufschlag berücksichtigen muss. Diese Risikobewertung kann je nach Investor unterschiedlich ausfallen. Drittens ist für die Belastbarkeit der Ergebnisse eine glaubwürdige Datenbasis zentral. Die folgenden Berechnungen stützen sich daher auf Inflationsdaten von destatis, kommunale Mietspiegel, Zinsdaten der Bundesbank sowie Kostenvorgaben aus der zweiten Berechnungsverordnung.

Kurzfassung und Ergebnisse

Die Beispielrechnungen für Wohnungen in München, Hamburg und Berlin zeigen, dass die Mietpreisbremse im Zeitverlauf zunehmend restriktiv wirkt: Der Abstand zwischen zulässigen Mieten und Marktmieten hat sich seit 2015 kräftig vergrößert.

Für schuldenfreie Vermieter bleibt die Bewirtschaftung in den Beispielen eher kostendeckend. Bei Vermietern mit Restschulden entstehen dagegen **eher Unterdeckungen**, insbesondere wenn Anschlussfinanzierungen zu höheren Zinsen erforderlich werden. Aus Sicht eines Grenzinvestors kann die Vermietung dadurch unrentabel werden. Die

konkreten Ergebnisse können auch an der Fallauswahl liegen, die Tendenz trifft jedoch auch bei anderen Fallkonstellationen zu.

Darüber hinaus wäre in keiner der 21 betrachteten Modellwohnungen in den Top-7 Städten ein vollständiger **Inflationsausgleich** der Nettokaltmiete möglich. Die nach Mietpreisbremse, Mietobergrenze und Kappungsgrenze zulässigen Mieterhöhungen bleiben durchweg hinter dem erforderlichen Inflationsausgleich zurück, allerdings in sehr unterschiedlichem Ausmaß.

Die Höhe des möglichen Ausgleichs hängt dabei stark von Stadt und Baujahr der Wohnung ab und folgt keinem erkennbaren systematischen Muster. Dadurch entstehen erhebliche Unterschiede zwischen Vermietern, sowohl in zeitlicher Hinsicht bei Neuvermietungen rund um die Einführung der Mietpreisbremse als auch zwischen verschiedenen Städten und Baualtersklassen.

Mögliche Folgen der fehlenden Kostendeckung bzw. des nicht möglichen Inflationsausgleiches sind Einschränkungen bei den Instandhaltungs- und Sanierungsaufwendungen oder ein Rückzug aus dem Mietwohnungsmarkt durch Verkauf. Die Qualität des Mietwohnungsangebotes droht daher zu sinken. Werden Wohnungen darüber hinaus an Selbstnutzer verkauft, sinkt das Mietwohnungsangebot stärker als die dadurch induzierte Entlastung (in Form von weniger Mietwohnungsnachfrage). Dadurch kann sich die Situation für verbleibende Mietwohnungssuchende weiter verschärfen.

Die von Art. 14 GG gezogenen Grenzen sind in einer zunehmenden Zahl von Vermietungsverhältnissen überschritten. Denn die Miethöhenregulierung führt auf Dauer zu Verlusten für die Vermietenden oder zu einer Substanzgefährdung der vermieteten Immobilien.

6.1 Vorbemerkung zu Überschussrechnungen

Im Folgenden werden Überschussrechnungen für Wohnungen mit einer Wohnfläche von jeweils 70 m² erstellt. Betrachtet werden drei unterschiedliche Baualtersklassen beziehungsweise Baujahrgänge: 1935, 1975 und 1995. Die zugrunde gelegten Mieten stammen von empirica regio (Basis: value) beziehungsweise werden aus den jeweiligen Mietspiegeln abgeleitet. Es werden unterschiedliche Großstädte betrachtet, die wiederum für unterschiedliche Miet- bzw. Kaufpreisniveaus sowie unterschiedliche Knappheiten stehen. Für die Kosten (Kapitel 6.2) bzw. deren Entwicklung (Kapitel 6.3) werden Annahmen aus der amtlichen Statistik bzw. aus gesetzlichen Vorgaben abgeleitet.

Vorbemerkung zum Grenzinvestor

Die angesetzten Kosten bilden keine empirisch gemessenen Einzelfälle ab. Sie orientieren sich jedoch an den jeweiligen Marktgegebenheiten beziehungsweise an gesetzlichen Vorgaben (z.B. Zweite Berechnungsverordnung) und amtlichen Kostensteigerungen (Inflationsrate). Im Mittelpunkt steht dabei die Perspektive des Grenzinvestors (vgl. Glossar). Entsprechend geht es weniger um die Frage, wie viele Vermieter tatsächlich ihre Kosten decken oder in welcher Höhe Überschüsse beziehungsweise Unterdeckungen entstehen. Entscheidend ist vielmehr, ob die Vermietung aus Sicht des Grenzinvestors noch rentabel ist. Denn allein der Grenzinvestor entscheidet über die Höhe der Marktmiete (vgl. dazu auch Kapitel 5.1).

6.2 Ist Kostendeckung möglich?

Zur Untersuchung der Kostendeckung werden die Parameter der Zweiten Berechnungsverordnung angesetzt. Dies betrifft insbesondere die anzusetzenden Kosten für Instandhaltung und Verwaltung, eine Absetzung für Abnutzung (AfA) von 1% bei einem Grundstücksanteil von 15%, eine Eigenkapitalverzinsung von 3% sowie ein Mietausfallwagnis von 2%. Für Baukredite wird gemäß Bundesbankstatistik ein mittlerer Zinssatz von 1,98% im Jahr 2015 und von 3,71% im Jahr 2026 unterstellt. Zudem wird eine anfängliche Tilgung von 1% angesetzt (gilt auch bei Refinanzierung). Zur Berechnung der absoluten Annuität wird der empirica regio-Kaufpreis des Jahres 2015 zugrunde gelegt (Hedonik; vgl. Glossar). Unterstellt wird eine Finanzierung des Kaufpreises mit 20% Eigenkapital, die Erwerbsnebenkosten in Höhe von 10% des Kaufpreises werden vollständig aus Eigenkapital finanziert. Damit ergibt sich eine Eigenkapitalquote auf die Erwerbskosten (Kaufpreis plus Nebenkosten) in Höhe von 27%.

Vorbemerkung zur Interpretation der einzelnen Kostenbestandteile

Nicht alle betrachteten Kosten müssen vollständig und jederzeit durch laufende Mieterlöse gedeckt sein. Dies liegt daran, dass kurzfristig nicht alle Kosten mit laufenden Ausgaben verbunden sind. Ein Teil der Kosten stellt vielmehr kalkulatorische Kosten dar, die erst zu bestimmten Anlässen liquiditätswirksam werden. Fehlt zu diesem Zeitpunkt jedoch (immer noch) die erforderliche Liquidität, weil sie zuvor nicht erwirtschaftet wurde, muss sie über Fremdkapital finanziert werden. Dadurch entstehen zusätzliche Finanzierungskosten, die wiederum durch zusätzliche laufende Mieterlöse zu decken sind.

Umgekehrt bedeutet dies auch, dass es in der kurzen Frist schwierig ist, zu beurteilen, ob eine Miete kostendeckend ist. Streng genommen kann die Rendite einer Mietwohnung eben nur langfristig, idealerweise zum Ende des Anlagehorizontes und damit nach dem Verkauf sicher berechnet werden. Zu allen anderen Zeitpunkten gibt es „flexible“ Kostenbestandteile, die zeitlich „gestreckt“ werden können: Wer zum Beispiel Sanierung unterlässt, weil sie nicht über die laufenden Mieteinnahmen gedeckt werden kann, muss später mit einem geringeren Verkaufserlös rechnen. Damit wird auch deutlich, dass **eine kurzfristig strengere Regulierung weniger dramatische Auswirkungen hat als eine dauerhaft strengere Regulierung**.

Die folgenden Kostenbestandteile sind mit laufenden Ausgaben verbunden und sollten daher schon kurzfristig bzw. dauerhaft durch Mieterlöse gedeckt sein. Sie haben entsprechend eine hohe Priorität:

- Instandhaltung,
- Verwaltung,
- Zinsen
- (und Tilgung).

Die Tilgung zählt streng genommen nicht zu den Kosten, sondern stellt Vermögensbildung dar. Sie kann grundsätzlich auch durch spätere Überschüsse oder Verkaufserlöse erwirtschaftet werden. Gleichwohl kann sie kurzfristig zu negativer Liquidität führen und dadurch zusätzliche Zinskosten verursachen.

Die folgenden Kostenbestandteile sind dagegen nicht unmittelbar mit laufenden Ausgaben verbunden und müssen daher erst langfristig durch Erlöse gedeckt werden. Sie haben entsprechend eine geringere Priorität:

- Mietausfallwagnis
Das Mietausfallwagnis wird erst bei Leerstand oder Mieterückständen relevant.
- AfA (Absetzung für Abnutzung also physischer Verschleiß)
Die AfA wird insbesondere bei künftigem Sanierungsbedarf relevant bzw. spiegelt verminderte Verkaufserlöse (wenn Sanierungen nicht durchgeführt werden) und kann entsprechend als Rücklage für diese Ereignisse interpretiert werden (vgl. Glossar).
- Eigenkapitalverzinsung
Die Eigenkapitalverzinsung wird vor allem am Ende der Laufzeit relevant und kann ebenfalls durch spätere Überschüsse oder Verkaufserlöse erwirtschaftet werden.

Zur einfacheren Interpretation, in welchem Umfang laufende Mieterlöse zur Kostendeckung beitragen, werden diese beiden Kostengruppen in den folgenden Schaubildern nach ihrer jeweiligen Priorität angeordnet. Auswirkungen der Einkommensteuer werden in den Berechnungen aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht berücksichtigt.⁷

6.2.1 Zur Kostendeckung am Beispiel München

Im Folgenden werden Überschussrechnungen für die Zeitpunkte 2015 (Neuvermietung) und 2026 (Mieterhöhung bzw. Neuvermietung) sowie prototypisch für drei Münchner Wohnungen erstellt (vgl. Abbildung 10; Beispiele für weitere Städte finden sich im Anhang in Kapitel 9). Betrachtet werden Wohnungen mit einer Wohnfläche von 70 m² aus drei unterschiedlichen Baujahrgängen: 1935, 1975 und 1995. Ausführlich erläutert wird im Folgenden beispielhaft die Bewirtschaftung der Wohnung des Baujahrs 1935. Es wird unterstellt, dass bei einer Mieterhöhung oder Neuvermietung jeweils die rechtlich zulässige Obergrenze ausgeschöpft wird.

Neuvermietung Mai 2015 (vor Einführung Mietpreisbremse)

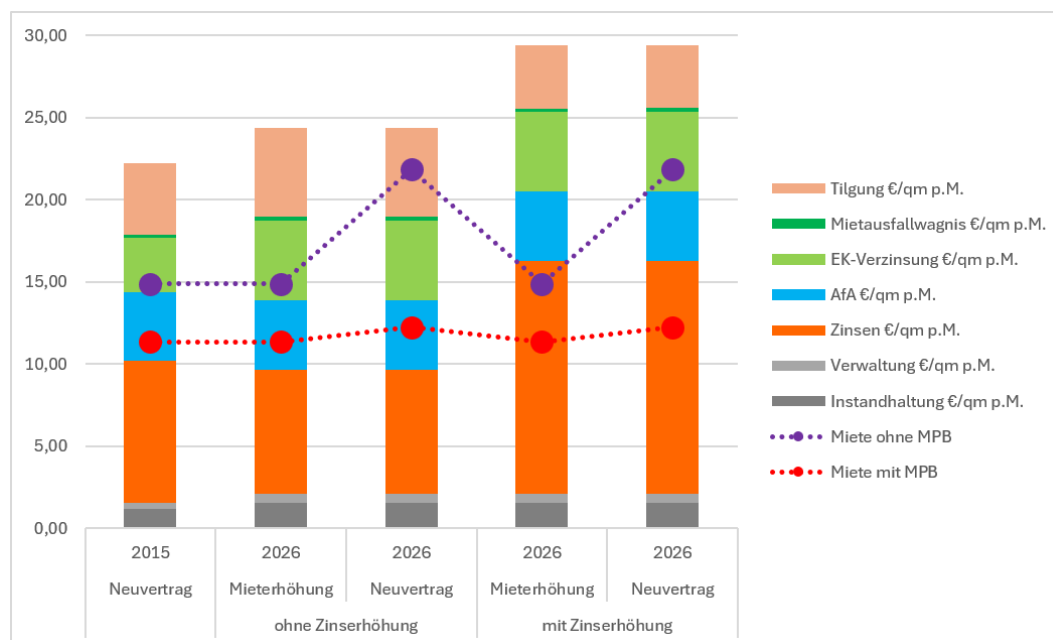
(1. Säule, roter Punkt)

Die Ausgaben für die Bewirtschaftung lagen im Jahr 2015 bei insgesamt 22,22 €/m². Bis Ende Mai 2015 war eine Neuvermietung ohne Anwendung der Mietpreisbremse zu einer Miete von 14,88 €/m² marktüblich. Damit konnten Instandhaltung, Verwaltung, Zinsen und AfA finanziert werden. Darüber hinaus war eine gewisse Eigenkapitalverzinsung erzielbar, die jedoch weit unter der unterstellten Verzinsung von 3% lag (der lila Punkt liegt innerhalb und nicht oberhalb des hellgrünen Säulenstücks). Mietausfallwagnis und Tilgung waren hingegen nicht durch die laufenden Mieterlöse gedeckt.

⁷ Dies ist dadurch begründet, dass die individuellen Steuersätze erheblich variieren können – insbesondere für private Kapitalanleger, die der progressiven Einkommensteuer unterliegen. Außerdem hat die Einkommensteuer bei Bestandsobjekten keine hohe Relevanz hinsichtlich der Liquidität. Bei Neubauobjekten mit degressiver steuerlicher (!) AfA ist das anders. Dann müssten aber auch Fallunterscheidungen nach der Haltedauer berücksichtigt werden, um die steuerfreien Veräußerungsgewinne nach Ablauf der Spekulationsfrist angemessen zu bewerten.

Abbildung 10: Überschussrechnung für München – Kaufpreise von 2015

a) Baujahr 1935 (Mietspiegel 2015=10,32 €/qm | 2025=11,11 €/qm)



b) Baujahr 1975 (9,87 €/qm | 11,62 €/qm) c) Baujahr 1995 (10,22 €/qm | 11,44 €/qm)



Quelle: II. BV, Bundesbank, Mietspiegel, empirica-regio und eigene Berechnungen

Neuvermietung Juni 2015 (nach Einführung Mietpreisbremse)

(1. Säule, lila Punkt)

Wurde die Wohnung erst ab Juni 2015 neu vermietet, galt bereits die Mietpreisbremse. Die zulässigen Mieterlöse waren damit auf höchstens 11,35 €/m² begrenzt. Mit diesen Erlösen konnten nur noch Instandhaltung, Verwaltung, Zinsen sowie ein Teil der AfA finanziert werden. Der überwiegende Teil der AfA konnte hingegen nicht erwirtschaftet werden; Gleiches gilt für Eigenkapitalverzinsung, Mietausfallwagnis und Tilgung.

Mieterhöhung 2026 – ohne Zinserhöhung*(2. Säule)*

Bis zum Jahr 2026 sind die Ausgaben für die Bewirtschaftung um 2,11 €/m² auf 24,33 €/m² gestiegen.

Bei einer Bestandsmietenerhöhung darf die aktuelle Mietspiegelmiete von 11,11 €/m² nicht überschritten werden. Im Regime der Mietpreisbremse ergibt sich damit keine Erhöhungsmöglichkeit, da die aktuelle Mietspiegelmiete nicht über die im Jahr 2015 zulässige Miete nach Mietpreisbremse von 11,35 €/m² hinausgewachsen ist. Im Ergebnis verschlechtert sich der Überschuss genau um die gestiegenen Bewirtschaftungskosten von 2,11 €/m².

War die Wohnung bereits vor Juni 2015 zu 14,88 €/m² vermietet worden, ist ebenfalls keine Mieterhöhung möglich, da die bisherige Miete bereits über dem aktuellen Mietspiegelniveau liegt. Auch in diesem Fall verschlechtert sich der Überschuss um 2,11 €/m².

Neuvermietung 2026 – ohne Zinserhöhung*(3. Säule)*

Bei einer Neuvermietung darf die aktuelle Mietspiegelmiete von 11,11 €/m² um 10% überschritten werden. Im Regime der Mietpreisbremse ergibt sich damit eine zulässige Mieterhöhung um 0,87 €/m² auf 12,22 €/m². Der Überschuss verschlechtert sich dadurch nur um 1,26 €/m² (0,87 €/m² Mieterhöhung abzgl. 2,11 €/m² höhere Bewirtschaftungskosten abzgl. 0,02 €/m² höheres Mietausfallwagnis); dennoch können weiterhin nicht alle Kosten gedeckt werden.

Ohne Anwendung der Mietpreisbremse wäre im Jahr 2026 eine Wiedervermietungsmiete von 21,82 €/m² erzielbar (Wiedervermietungsmiete lt. empirica regio; vgl. Abbildung 13). Gegenüber 2015 ergäbe sich damit eine mögliche Erhöhung um 6,94 €/m². Der Überschuss würde sich um 4,82 €/m² verbessern. In diesem Fall wären alle Kosten gedeckt, darüber hinaus auch ein großer Teil der Tilgung.

Mieterhöhung 2026 – mit Zinserhöhung*(4. Säule)*

Muss der Zinssatz im Jahr 2026 neu festgeschrieben werden, etwa im Zuge einer Umschuldung, steigen die Ausgaben für die Bewirtschaftung nicht nur um 2,11 €/m², sondern um 7,14 €/m² auf insgesamt 29,37 €/m².

Bei einer Bestandsmietenerhöhung darf wiederum die aktuelle Mietspiegelmiete von 11,11 €/m² nicht überschritten werden. Im Regime der Mietpreisbremse ergibt sich damit keine Erhöhungsmöglichkeit, da die aktuelle Mietspiegelmiete nicht über die im Jahr 2015 zulässige Miete nach Mietpreisbremse von 11,35 €/m² hinausgewachsen ist. Im Ergebnis verschlechtert sich der Überschuss um 7,14 €/m². In diesem Fall kann selbst ein Teil der Zinsausgaben nicht mehr durch laufende Mieterlöse finanziert werden.

War die Wohnung bereits vor Juni 2015 zu 14,88 €/m² vermietet worden, ist ebenfalls keine Mieterhöhung möglich, da auch in diesem Fall die bisherige Miete bereits über dem aktuellen Mietspiegelniveau liegt. Der Überschuss verschlechtert sich entsprechend ebenfalls um 7,14 €/m².

Neuvermietung 2026 – mit Zinserhöhung

(5. Säule)

Bei einer Neuvermietung darf die aktuelle Mietspiegelmiete von 11,11 €/m² wieder um 10% überschritten werden. Im Regime der Mietpreisbremse ergibt sich damit eine zulässige Mieterhöhung um 0,87 €/m² auf 12,22 €/m². Trotz dieser Erhöhung verschlechtert sich der Überschuss um 6,29 €/m². In der Folge kann selbst ein Teil der Zinsausgaben nicht mehr durch laufende Mieterlöse gedeckt werden.

Ohne Anwendung der Mietpreisbremse wäre im Jahr 2026 eine Wiedervermietungsmiete von 21,82 €/m² erzielbar. Gegenüber 2015 ergäbe sich damit eine mögliche Erhöhung um 6,94 €/m². Der Überschuss würde sich gegenüber 2015 nur geringfügig um 0,22 €/m² verschlechtern. Allerdings wäre auch in diesem Fall ein erheblicher Teil der Eigenkapitalverzinsung weiterhin nicht erwirtschaftet.

Welchen Einfluss hat die unterstellte Eigenkapitalquote?

Es wurde eine Eigenkapitalquote auf den Kaufpreis in Höhe von 20% unterstellt (aufgrund der Tilgung wächst es bis 2026 auf 29,7% - und mit ihm die Eigenkapitalverzinsung). Somit müssen 80% des Kaufpreises fremdfinanziert werden mit einem Zinssatz von 1,98% im Jahr 2015 bzw. 3,71% im Jahr 2026. Für das Eigenkapital wurde eine Verzinsung von 3% unterstellt.

Unterstellt man in obigem Modell eine niedrigere Eigenkapitalquote, müsste entsprechend mehr durch Fremdkapital finanziert werden. Da Fremdkapital im Jahr 2015 günstiger war als die unterstellte Eigenkapitalverzinsung, wären die Bewirtschaftungskosten damals geringer gewesen. Im Jahr 2026 ist es umgekehrt der Fall: Fremdkapital kostet jetzt mehr als die unterstellte Eigenkapitalverzinsung, entsprechend wären die Bewirtschaftungskosten jetzt noch höher.

Im Ergebnis würde eine niedrigere unterstellte Eigenkapitalquote damit die Kostensituation im Jahr 2026 gegenüber dem Jahr 2015 noch mehr verschlechtern und mithin die Vermietung noch unattraktiver machen als dargestellt.

Im unwahrscheinlicheren Falle einer noch höheren Eigenkapitalquote als im Modell unterstellt wären die Bewirtschaftungskosten im betrachteten Zeitraum u.U. weniger stark gestiegen und mithin die Vermietung in geringerem Ausmaße unattraktiver geworden.

Allerdings gilt es zu bedenken, dass die (erwünschte) Eigenkapitalverzinsung ein sehr individueller Parameter ist. Je nachdem, welche alternativen Vermögensanlageformen für einzelne Vermietertypen in Frage kommen, wird die Anforderung an die Eigenkapitalverzinsung unterschiedlich hoch ausfallen. Insbesondere ist die Anforderung an die Eigenkapitalverzinsung nicht unabhängig von der Inflation und damit vom Zinssatz für Baukredite (hohe Kreditzinsen spiegeln entsprechend hohe Inflationserwartungen). Mit anderen Worten: Es ist nicht unplausibel anzunehmen, dass bei höheren Bauzinsen auch die Anforderung an die Eigenkapitalverzinsung höher ausfallen, so dass im Ergebnis die angenommene Eigenkapitalquote ohnehin kaum ins Gewicht fällt.

6.2.2 Folgen der Mietpreisbremse am Beispiel München

Im Folgenden werden die Implikationen für die Beispielsrechnungen aus dem vorherigen Abschnitt diskutiert. Die Mietpreisbremse hat naturgemäß nur dann unmittelbare

Auswirkungen auf die Miethöhe, wenn es zu einer Neuvermietung kommt. Zu indirekten Auswirkungen auf Bestandsmieterhöhungen über Rückwirkungen auf den Mietspiegel siehe Kapitel 7.2.

Im Jahr 2015 lagen die nach Mietpreisbremse zulässigen Mieten und die Marktmieten (hier: Angebotsmieten aus Inseraten) für den Baujahrgang 1935 noch vergleichsweise nahe beieinander (vgl. die beiden Punkte in der ersten Säule von Abbildung 10). Im Vergleich zu den jeweiligen Angebotsmieten lagen die zulässigen Mieten nach Mietpreisbremse im Jahr 2015 um 24% unter den Angebotsmieten; im Jahr 2026 beträgt die Differenz aber bereits 44%. Für den Baujahrgang 1975 steigt die Differenz von 16% auf 37%, für den Baujahrgang 1995 von 14% auf ebenfalls 37%. Die Mietpreisbremse wirkt damit im Zeitverlauf offenbar zunehmend restriktiv.

Inwieweit dieses Ergebnis vom hier gewählten Vergleichsmaßstab der Angebotsmieten oder von der Konstruktion des Mietspiegels abhängt, wird an dieser Stelle nicht weiter vertieft. Hierzu erfolgen in Kapitel 7.1 weiterführende Untersuchungen.

Ohne Restschulden immer noch problematisch

Für schuldenfreie Vermieter führt die Mietpreisbremse in den Münchener Beispielrechnungen ebenfalls zu einer Unterdeckung. Nur scheinbar (!) sind ohne Zins- und Tilgungszahlungen sämtliche kalkulatorischen Kosten gedeckt und wäre die laufende Liquidität entsprechend positiv. Denn zwar entfällt ohne Restschulden der orangene und der braune Säulenteil (für die FK-Zinsen und die Tilgung), aber anstelle der Fremdkapitalzinsen rückt dann die Eigenkapitalverzinsung. Und die ist mit unterstellten 3% nur etwas niedriger als die FK-Zinsen mit 3,71%. Allein die Tilgungsleistungen entfielen also. Je nach realistischer Eigenkapitalverzinsung (eher ebenfalls 3,71% wie der FK-Zins) wären also auch dann immer noch nicht alle kalkulatorischen Kosten erwirtschaftet (vgl. Abbildung 10 ohne das hellbraune Säulenstück).

Mit Restschulden problematisch

Bei bestehenden Restschulden führt die Mietpreisbremse in den Münchener Beispielrechnungen dagegen zu einer ganz erheblichen Unterdeckung. In diesen Fällen kann ein noch geringerer Teil der kalkulatorischen Kosten gedeckt werden als ohne Restschulden. Zur Vermeidung negativer Liquidität müssen daher über kurz oder lang andere Kostenbestandteile reduziert werden (ein ähnliches Resultat ergäbe sich bei einem Kauf dieser Mietwohnung zu 2026er Kaufpreisen).

Kosten für Verwaltung, Zinsen und Tilgung sind dabei nicht disponibel. Als mögliche Einsparpositionen kommen daher im Wesentlichen nur folgende Bestandteile infrage:

- **Instandhaltung**
hier bestehen gewisse begrenzte Einsparmöglichkeiten, wenn die Instandhaltung auf ein Minimum reduziert wird. Allerdings ist in diesem Fall mit zunehmender Unzufriedenheit der Mieter und perspektivisch mit einer Substanzgefährdung der Immobilien zu rechnen, wenn grundlegende Instandhaltungen nicht mehr umgesetzt werden können.
- **Mietausfallwagnis**
auch hier sind die Einsparmöglichkeiten eher gering. Zudem fehlt dann ein Liquiditätspuffer bei Leerstand oder Mieterückständen.

- **AfA**
hier besteht ein vergleichsweise hohes Einsparpotenzial. Allerdings drohen dann Ausfall oder Verschiebung notwendiger Sanierungen, insbesondere wenn auch in späteren Perioden keine ausreichenden Überschüsse erwirtschaftet werden. Spätestens beim Verkauf kann dann nur noch ein erheblich geringerer Erlös erzielt werden (d.h. die Wertsteigerungsrendite sinkt oder wird negativ).
- **Eigenkapitalverzinsung**
wird auf die Eigenkapitalverzinsung verzichtet, sinkt die Rentabilität der Investition. Dies gilt insbesondere dann, wenn auch in späteren Perioden keine Überschüsse erwirtschaftet werden (d.h. die laufende Mietrendite sinkt oder wird negativ).

Wie problematisch ist eine Unterdeckung bei Restschulden für den Wohnungsmarkt?

Restschulden betreffen vor allem Bestandsvermieter, die eine Wohnung erst kürzlich erworben haben. Wenn diese Bestandshalter infolge der Mietpreisbremse nur noch eine geringe Eigenkapitalrendite erzielen oder im Status quo sogar strukturelle Verluste aus der Bewirtschaftung erwarten, werden künftige Bestandskäufer erheblich geringere Kaufpreise akzeptieren beziehungsweise überhaupt nicht mehr als Käufer auftreten.

Dies bliebe nicht ohne Rückwirkungen auf Neubauinvestoren. Müssen diese (trotz höherer Herstellungskosten) mit niedrigeren Verkaufspreisen an spätere Bestandshalter rechnen, werden auch sie weniger bereit sein, hohe Grundstücks- oder Kaufpreise zu zahlen beziehungsweise als Erstinvestoren aufzutreten. Auf diese Weise kann die Mietpreisbremse mittelbar auch Rückwirkungen auf den Neubau entfalten. Dazu genügt allein die Erwartung, dass auch heutiger Neubau in der Zukunft unter die Mietpreisbremse fällt.⁸

Aber auch schuldenfreie, größere Bestandshalter müssen dauerhaft Liquiditätsüberschüsse erwirtschaften, insbesondere dann, wenn sie parallel in den Neubau investieren. Die hohen Neubaukosten sind bereits heute ohne Quersubventionierung aus anderen Quellen kaum noch finanzierbar (vgl. Kapitel 3.1). Gleiches gilt für die Sanierung preiswert vermieteter Altbestände, bei denen ebenfalls Quersubventionierungen erforderlich sind.

Dabei muss es nicht zwingend so weit kommen, dass Vermietung (mit Restschulden) infolge der Mietpreisbremse generell nicht mehr kostendeckend ist. Ausreichend ist bereits, wenn dies für den Grenzinvestor gilt (vgl. Glossar). Verlässt der Grenzinvestor den Markt, sinkt das Angebot an Mietwohnungen. Gleichzeitig steigen dadurch die Marktmieten für alle Mieter, während die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt sinkt (vgl. Kapitel 5.2).

6.3 Ist Inflationsausgleich möglich?

In Abschnitt 6.2 wurde untersucht, ob bei den dort unterstellten Kostenstrukturen Verluste bei der Vermietung entstehen, die durch die Mietpreisbremse und weitere Regulierungen verursacht werden. Dabei können natürlich die dazu getroffenen Annahmen kritisiert werden. Diese Kritik wird zwar abgeschwächt mit dem Argument, dass es ausreicht, nur einen Vermieter mit dieser Kostenstruktur zu finden, der dann der Grenzvermieter ist und damit den Markt bestimmt. Aber dennoch soll dieser Abschnitt nun zeigen, dass auch

⁸ Diese Erwartung oder Befürchtung wird insbesondere in Wahlkämpfen auch immer wieder aufs Neue geschürt.

mit weichen Annahmen schon Verluste als Folge der Regulierung nachgewiesen werden können. Die Annahmen sind nun weicher, weil keine expliziten Kosten unterstellt werden, sondern nur Kostenzuwächse. Folglich wird hier keine absolute Unterdeckung untersucht, sondern eine relative. Es wird also geprüft, ob zumindest die gestiegenen Kosten durch legale Mieterhöhungen aufgefangen werden können, ob es also so etwas wie einen Inflationsausgleich gibt.

Zur Untersuchung eines möglichen Inflationsausgleichs wird die Entwicklung des amtlichen Verbraucherpreisindex (VPI) sowie des Unterindex „Instandhaltung und Reparaturen von Wohnungen“ im Zeitraum 2015 bis 2025 herangezogen (vgl. Abbildung 1). Diese Entwicklung wird dann den im selben Zeitraum zulässigen Mieterhöhungen in den betrachteten Modellwohnungen gegenübergestellt.

Grundlage der Berechnung sind konkrete Mietspiegel. Für die jeweiligen Baualtersklassen wird die Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete ermittelt. Daraus wird anschließend die zulässige Miethöhe nach der Mietpreisbremse abgeleitet. Dabei wird wiederum unterstellt, dass bei einer Mieterhöhung oder Neuvermietung jeweils die rechtlich zulässige Obergrenze ausgeschöpft wird.

6.3.1 Zum Inflationsausgleich am Beispiel München

Ein möglicher Inflationsausgleich wird im Folgenden wieder für verschiedene Wohnungen betrachtet. Die Modellwohnungen haben weiterhin eine Wohnfläche von jeweils 70 m² und gehören drei unterschiedlichen Baujahrgängen an: 1935, 1975 und 1995.

Zunächst wird prototypisch die erlaubte bzw. erforderliche Bestandsmietenhöhung einer Münchner Wohnung des Baujahres 1975 detailliert dargestellt (vgl. Abbildung 11). Anschließend folgen kumulierte Auswertungen für weitere Wohnungen, auch in anderen Städten.

Neuvermietung 2015

(Säulen 1-3)

Bis Ende Mai 2015 war für die betrachtete Wohnung eine Wiedervermietungsmiete von 12,99 €/m² marktüblich und rechtlich auch zulässig (dunkelgraue Säule). Ab Juni 2015 galt die Mietpreisbremse. Bei einem damaligen Mietspiegelwert von 9,87 €/m² ergab sich daraus eine maximal zulässige Wiedervermietungsmiete von 10,86 €/m² (hellgraue Säulen).

Mieterhöhungen bis 2025

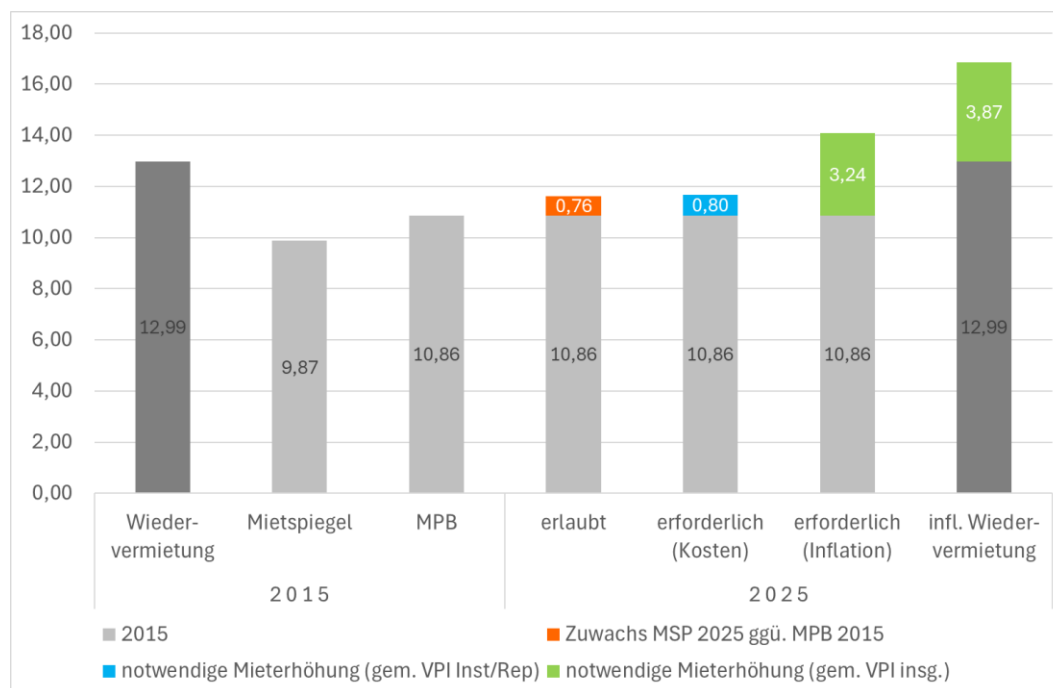
(Säule 4; orangener Zuwachs)

Bis 2025 stieg die ortsübliche Vergleichsmiete, gemessen am Mietspiegelwert, um 1,75 €/m² auf 11,62 €/m². Aufgrund der Mietobergrenze konnte eine Bestandsmiete maximal auf diesen Betrag erhöht werden (vgl. Glossar). Gegenüber der zulässigen Mietpreisobergrenze des Jahres 2015 war damit lediglich eine Erhöhung um 0,76 €/m² möglich. Zu prüfen ist, ob dieser Spielraum für einen Inflationsausgleich ausreicht.

Abbildung 11: Erlaubte vs. erforderliche Bestandsmietenhöhung 2015-25

Annahmen: 70qm, Bj. 1975, München, Kosten für Instandhaltung und Reparaturen (Inst/Rep) 2015: 1,50 €/qm

Definition „erforderlich“: Ausgleich des Kostenanstiegs für VPI „Inst/Rep“ bzw. für VPI insgesamt.



Quelle: Mietspiegel | destatis | empirica regio (Basis: value)

(Säule 5; blauer Zuwachs)

Zunächst wird betrachtet, ob zumindest der inflationsbedingte Kostenanstieg ausgeglichen werden konnte. Hierzu wird unterstellt, dass die Kosten für Instandhaltung und Verwaltung im Jahr 2015 bei 1,50 €/m² lagen.⁹ Werden diese Kosten mit dem VPI-Unterindex „Instandhaltung und Reparaturen von Wohnungen“ fortgeschrieben, ergibt sich ein Kostenzuwachs von 0,80 €/m².¹⁰

Im Ergebnis wäre ein vollständiger Ausgleich der tatsächlich gestiegenen Kosten nicht möglich gewesen. Die zulässige Mieterhöhung lag mit 0,76 €/m² aber nur geringfügig unter dem ermittelten Kostenanstieg.

(Säule 6+7; grüner Zuwachs)

In einem zweiten Schritt wird unterstellt, dass nicht nur die inflationsbedingt gestiegenen Kosten ausgeglichen werden sollen, sondern die gesamte Nettokaltmiete entsprechend

⁹ Nach der Zweiten Berechnungsverordnung hätten sie für Instandhaltung und Verwaltung zusammen 1,56 €/m² betragen.

¹⁰ Nach den Werten der Zweiten Berechnungsverordnung hätte der Zuwachs 0,52 €/m² betragen.

der allgemeinen Preisentwicklung steigen soll. Diese Perspektive ist etwa für Vermieter relevant, die im Ruhestand ihren Lebensunterhalt aus Mieteinnahmen bestreiten.¹¹

Soll die Miete entsprechend dem VPI steigen, wäre eine Erhöhung um 3,24 €/m² erforderlich. Dieser Betrag übersteigt die zulässige Erhöhung von 0,76 €/m² um mehr als das Vierfache. Ein Ausgleich der gestiegenen Lebenshaltungskosten wäre damit bei weitem nicht möglich.

Zudem würde die Mietpreisbremse nicht einmal eine Mieterhöhung auf das Niveau erlauben, das bis kurz vor ihrer Einführung marktüblich und rechtlich zulässig war. Dieses lag bei 12,99 €/m². Damit verhindert die Mietpreisbremse in diesem Falle nicht nur einen Inflationsausgleich der Miethöhe. Sie führt darüber hinaus zu einer erheblichen Ungleichbehandlung zwischen Vermietern, deren Neuvertragsabschluss zeitlich nur wenige Tage auseinanderliegt (Mai vs. Juni 2015).

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die bis Mai 2015 zulässige Wiedervermietungs-miete von 12,99 €/m² bei einem vollständigen Inflationsausgleich um 3,87 €/m² auf 17,88 €/m² steigen müsste. **Diese Miete läge sogar um mehr als die Hälfte über der mittlerweile zulässigen Obergrenze von 11,62 €/m². Sie wäre sogar legal, wenn der entsprechende Vermieter bei Neuvermietung im Jahr 2015 eine Indexmiete vereinbart hätte.**

6.3.2 Zum Inflationsausgleich in allen Top-7 Städten

Im Folgenden wird untersucht, ob im Zeitraum 2015 bis 2025 ein Inflationsausgleich der Nettokaltmiete möglich gewesen wäre, wenn bei Abschluss eines Neuvertrags im Jahr 2015 die nach Mietpreisbremse erlaubte Obergrenze ausgeschöpft wurde.

Dazu werden 21 Modellwohnungen in den Top-7-Städten betrachtet. Die Wohnungen haben jeweils eine Wohnfläche von 70 m² und gehören drei unterschiedlichen Baujahrgängen an: 1935, 1975 und 1995.

Für die einzelnen Beispiele wird geprüft, in welchem Umfang eine Mieterhöhung zulässig gewesen wäre. Entspräche die zulässige Erhöhung genau dem erforderlichen Inflationsausgleich, läge der jeweilige Punkt auf der Diagonalen (vgl. Abbildung 12). Läge die nach Mietpreisbremse und Kappungsgrenze zulässige Erhöhung oberhalb des Inflationsausgleichs, befände sich der Punkt über der Diagonalen. Fällt die zulässige Erhöhung geringer aus, liegt der Punkt unterhalb der Diagonalen.

Zunächst wird erneut das Münchner Beispiel mit Baujahr 1975 betrachtet. Dieses ist in Abbildung 12 rechts auf mittlerer Höhe verortet (hellblauer Punkt). Für einen vollständigen Inflationsausgleich im Zeitraum 2015 bis 2025 wäre eine Mieterhöhung um 3,24 €/m² erforderlich gewesen. Zulässig war jedoch lediglich eine Erhöhung um 0,76 €/m². Der Punkt liegt damit weit unterhalb der Diagonalen, die einen vollständigen Inflationsausgleich markiert.

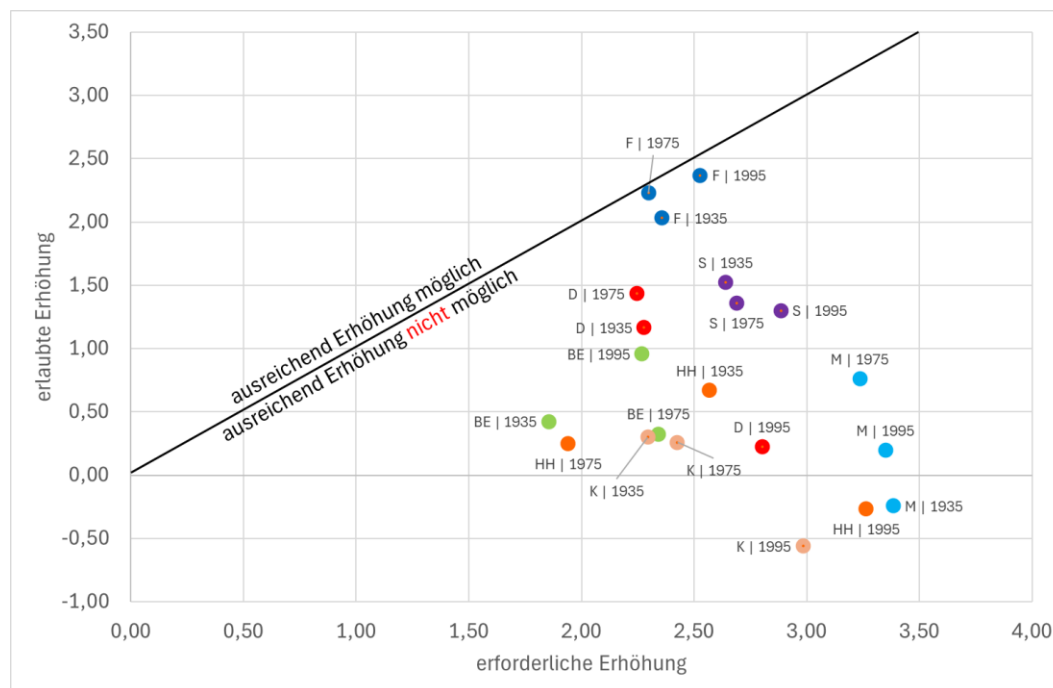
¹¹ Außerdem könnte ein Vermieter mit einer Indexmiete seine Miete genau entsprechend dem VPI anpassen.

Abbildung 12: Erlaubte vs. erforderliche Bestandsmietenhöhung 2015-25

Annahmen: 70qm, Bj. 1935/75/95, in den Top-7 Städten Frankfurt, Stuttgart, Düsseldorf, Berlin, Hamburg, München und Köln.

Definition „erforderlich“: Inflationsausgleich für die Bestandsmiete gemäß VPI insgesamt.

Definition „erlaubt“: Entwicklung Mietobergrenze gemäß Mietspiegel (negative Werte sind ebenfalls ausgewiesen, auch wenn de jure die Bestandsmiete derzeit nicht gesenkt werden muss)



Quelle: Mietspiegel | destatis | empirica regio (Basis: value)

Tatsächlich liegen alle 21 betrachteten Modellwohnungen unterhalb dieser „Inflationsausgleichslinie“. Die Abstände zur Diagonalen unterscheiden sich jedoch erheblich. Das zulässige Ausmaß eines Inflationsausgleichs hängt damit wesentlich davon ab, in welcher Stadt sich die Wohnung befindet und welchem Baujahr sie zugeordnet ist. Letzteres gilt auch für Wohnungen innerhalb derselben Stadt.

Damit werden nicht nur Vermieter unterschiedlich behandelt, deren Neuvertragsabschluss kurz vor oder kurz nach Einführung der Mietpreisbremse lag. Auch Vermieter in unterschiedlichen Städten sowie Vermieter von Wohnungen unterschiedlicher Baujahre in ein und derselben Stadt sind in unterschiedlichem Maß betroffen.

Diese Ungleichbehandlung folgt dabei keinem erkennbaren systematischen Muster. Die zulässigen Mieterhöhungen reichen in den betrachteten Beispielen von 0 €/m² bis 2,37 €/m². Die für einen vollständigen Inflationsausgleich erforderlichen Mieterhöhungen liegen zwischen 1,86 €/m² und 3,38 €/m². Daraus ergibt sich eine Differenz zwischen zulässiger und erforderlicher Erhöhung von 0,07 €/m² bis 3,38 €/m².

In den Fällen Köln (Bj. 1995), Hamburg (Bj. 1995) und München (Bj. 1935) müsste die Miete des Jahres 2015 rechnerisch sogar gesenkt werden, wenn die im Jahr 2025 maßgebliche Mietspiegelmiete nicht überschritten werden dürfte; de jure ist eine Pflicht zur

Absenkung jedoch ausgeschlossen. Anders formuliert: In diesen drei Fällen liegt der aktuelle Mietspiegelwert unterhalb der nach der Mietpreisbremse zulässigen Miete des Jahres 2015. Der Mietspiegelwert ist dort in zehn Jahren also um weniger als 10% gestiegen. Inwieweit sich der Mietspiegel im Zeitablauf überhaupt (noch) an der Entwicklung von Marktmieten orientiert, wird in Kapitel 7 analysiert.

Fazit

Eine Analyse von 21 Modellwohnungen in den Top-7-Städten zeigt, dass zwischen 2015 und 2025 ein vollständiger Inflationsausgleich bei Bestandsmieten aufgrund der Mietpreisbremse und Kappungsgrenzen nicht möglich war. Sämtliche betrachteten Fälle blieben unter der Inflationsausgleichslinie, mit erforderlichen Erhöhungen von bis zu 3,38 €/m² über dem zulässigen Maß. Die Diskrepanz variiert stark nach Standort und Baujahr, wobei in Einzelfällen (Köln, Hamburg, München) der Mietspiegelwert 2025 sogar unter der zulässigen Miete von 2015 liegt.

6.4 Folgerungen für den Mietwohnungsmarkt

Soweit die Mietpreisbremse – generell oder für Grenzinvestoren – zu einer strukturellen Unterdeckung bzw. zu Kaufkraftverlusten durch inflationsbedingte Entwertung der Mieteinnahmen führt, sind zwei Reaktionen der Vermieter zu erwarten. Entweder sie senken ihre Bewirtschaftungskosten. Dies kann jedoch im Zeitverlauf zu Qualitätsverlusten im Wohnungsbestand führen. Oder sie verkaufen die Wohnung und ziehen sich aus dem Mietwohnungsmarkt zurück. Letzteres ist insbesondere bei einem Mieterwechsel eine naheliegende Option.

Erfolgt der Verkauf an einen anderen Vermieter, bleibt dies für den Mietwohnungsmarkt zunächst weitgehend folgenlos.¹² Sollten jedoch zunehmend private Kapitalanleger den Markt verlassen, verbleiben vor allem Selbstnutzer als potenzielle Käufer.¹³

Auf den ersten Blick könnte dies für das Mietwohnungsangebot unproblematisch erscheinen: Pro Verkauf an einen Selbstnutzer sinkt das Mietwohnungsangebot um eine Wohnung; zugleich verringert sich aber auch die Nachfrage nach Mietwohnungen um eine Wohnung. Scheinbar handelt es sich daher um ein Nullsummenspiel. Tatsächlich trifft dies jedoch nicht zu. Dies lässt sich anhand des folgenden Gedankenexperiments verdeutlichen.

Gedankenexperiment

Angenommen, es gibt 100 Nachfrager und 50 verfügbare Mietwohnungsangebote. Das Verhältnis beträgt damit 100 : 50, also 2 Nachfrager pro Angebot.

Kauft nun ein Nachfrager eine bisher vermietete Bestandswohnung zur Selbstnutzung, verbleiben 99 Nachfrager und 49 verfügbare Angebote. Das Verhältnis steigt auf 99 : 49,

¹² Wobei zu berücksichtigen ist, dass sich nicht alle Vermieter gleichartig gegenüber dem Mieter verhalten.

¹³ Wohnungsgesellschaften kommen grundsätzlich auch als Käufer in Frage. Das gilt aber eher nicht für die vielen Eigentumswohnungen, in die vor allem private Kleinanleger investieren. Denn Gesellschaften wollen ganze Häuser besitzen, um komplizierte Absprachen bei Eigentümerversammlungen zu vermeiden. Außerdem gelten nicht alle Gesellschaften als „soziale“ Vermieter, so dass aufkaufende Gesellschaften eventuell anders gegenüber dem Mieter auftreten.

also rund 2,02 Nachfrager pro Angebot. Die Relation verschlechtert sich damit bereits leicht.

Deutlicher wird der Effekt, wenn viele Wohnungen an Selbstnutzern verkauft werden. Kaufen nicht nur ein, sondern 49 Nachfrager eine bisher vermietete Bestandswohnung, verbleiben 51 Nachfrager und nur noch ein verfügbares Mietwohnungsangebot. Das Verhältnis steigt dann auf 51 : 1, also 51 Nachfrager pro Angebot. Die Situation für die verbleibenden Mietwohnungssuchenden verschlechtert sich damit erheblich.

Fazit

Je stärker die Verkaufsanreize für Vermieter von Bestandswohnungen ausfallen, desto problematischer wird die Situation für die verbleibenden Nachfrager am Mietwohnungsmarkt. Sei es, weil die Knappheit an Mietwohnungen zunimmt oder weil die Wohnungen im Extremfall dann zu weniger sozialen Vermietergruppen wechseln.

7. Mietspiegel – reflektieren sie die Marktmiete?

Was ist eigentlich die Marktmiete? Die Marktmiete bezeichnet die Miete, die für eine Wohnung am freien Markt aufgrund von Angebot und Nachfrage erzielt wird. Sie entspricht dem Mietpreis, auf den sich Vermieter und Mieter bei einer Neuvermietung einigen. Damit entsteht sie aus dem Zusammenspiel von Wohnungsnachfrage und Wohnungsangebot (vgl. Kapitel 5.1). Je mehr Arten von Mieten jedoch reguliert sind, desto schwieriger ist es, tatsächliche Marktmieten empirisch zu beobachten.

Im Folgenden wird unterstellt, dass zumindest inserierte Neubaumieten echte Marktmieten abbilden. Dafür sprechen zwei Gründe: Erstens unterliegen Neubaumieten keiner entsprechenden Regulierung. Zweitens ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der Neubauwohnungen systematisch inseriert wird. Die inserierten Neubaumieten dürften daher eine weitgehend unverzerrte Stichprobe der Grundgesamtheit aller aktuellen Neubaumieten darstellen.¹⁴

Solange regulatorische Vorgaben nicht bindend sind, kann natürlich auch eine grundsätzlich regulierte Miete einer Marktmiete entsprechen. Ob dies im Einzelfall zutrifft, ist jedoch empirisch nicht eindeutig feststellbar. Auch wenn eine vereinbarte Miete unterhalb der regulatorisch zulässigen Obergrenze liegt, kann die Regulierung wirksam sein, sofern ohne diese Vorgaben eine höhere Miete vereinbart worden wäre.

Kurzfassung und Ergebnisse

Neubaumieten sind Marktmieten, weil sie unreguliert sind. Sie können empirisch beobachtet werden. Marktmieten für Bestandswohnungen können empirisch nicht beobachtet werden, da Wiedervermietung und Bestandsmietenerhöhung reguliert sind. Ohne Regulierung würden sie sich von den Neubaumieten nur im Niveau unterscheiden (wegen ihrer geringeren Qualität), nicht aber in ihrer relativen Entwicklung (sie folgen ebenfalls der allgemeinen Knappheit bzw. der Kostenentwicklung). Dies vorausgesetzt kann man aufgrund der tatsächlichen Entwicklung der Mietspiegelmieten folgern, dass sie empirisch nicht mehr den Marktmieten folgen.

¹⁴ Bei inserierten Bestandswohnungen gibt es dagegen durchaus Anlass zu einer abweichenden Vermutung. Gründe sind zum Beispiel, dass Neuvermietungen preiswerter Wohnungen immer öfter unter der Hand ohne Inserate erfolgen.

Empirisch wird erkennbar, dass inserierte Wiedervermietungsmieten zwar weitgehend parallel zu Neubaumieten steigen, Mietspiegelmieten legen dagegen erheblich langsamer zu. Dadurch wächst der Abstand zwischen Mietspiegel- und Marktmieten im Zeitverlauf, besonders ausgeprägt passiert dies in Städten wie München und Berlin.

Schon rein theoretisch kann dieses Auseinanderdriften aus der Konstruktion von Mietspiegeln erklärt werden. Denn diese werden zunehmend nur noch aus regulierten Mieten gebildet: Bestandsmieten sind durch Kappungs- und Mietobergrenzen gedeckelt, Wiedervermietungsmieten durch die Mietpreisbremse und Modernisierungserhöhungen durch eigene Vorgaben.

Insbesondere Mietobergrenzen und Mietpreisbremse führen daher dazu, dass der Mietspiegel zunehmend selbstreferenziell ist. Seine Entwicklung hängt langfristig immer weniger von der Marktmiete ab. Stattdessen prägen zunehmend rein gesetzlich festgelegte Parameter das Geschehen; namentlich sind das neben dem zufälligen Anteil der Wiedervermietungsmieten in den Mietspiegelerhebungen vor allem die zulässige Überschreitung des Mietspiegels bei Neuvermietung (10% über Mietspiegel) und das Tempo sowie die Obergrenze der Anpassung von Bestandsmieten (max. 15% bzw. 20% in drei Jahren und maximal ortsübliche Vergleichsmiete laut Mietspiegel).

Das Problem bei der Mietpreisregulierung ist (nicht nur oder) weniger die Mietpreisbremse selbst, sondern vielmehr (auch) die Konstruktion des Mietspiegels. Denn der erfasst kaum noch Marktmieten. Das hat weitreichende Folgen für die Kostendeckung und damit für die Wirtschaftlichkeit der Vermietung sowie für die Verhältnismäßigkeit der Auswirkungen einer Mietpreisbremse. Insbesondere wirkt sie in unterschiedlichen Städten oder Baujahresklassen innerhalb einer Stadt sehr ungleich.

7.1 Was zeigen Mietspiegel in der Empirie?

Im Folgenden werden drei Arten von Mieten betrachtet: Mietspiegelmieten, inserierte Wiedervermietungsmieten von Bestandswohnungen und inserierte Neubaumieten. Betrachtet werden erneut Modellwohnungen mit 70 m² Wohnfläche in den Top-7-Städten. Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 2011 bis 2025, sodass auch die Entwicklung vor Einführung der Mietpreisbremse im Jahr 2015 einbezogen werden kann. Da es nicht die eine Mietspiegelmietspiegelmiete gibt, werden wieder drei Baujahrgänge unterschieden: 1935, 1975 und 1995. Zudem werden jeweils Wohnungen mittlerer Qualität und Lage betrachtet.

Zunächst werden die Mietniveaus der verschiedenen Mietarten im Zeitablauf miteinander verglichen. Anschließend werden die Relationen und deren zeitliche Entwicklung zwischen diesen Mieten ermittelt. Beide Perspektiven liefern unterschiedliche, aber jeweils hochrelevante Informationen.

Unterschiede in den Mietenniveaus

Erwartungsgemäß liegen inserierte Neubaumieten über den inserierten Wiedervermietungsmieten (vgl. Abbildung 13). Vorab weniger eindeutig ist hingegen, ob und in welchem Umfang inserierte Wiedervermietungsmieten von den Mietspiegelmieten abweichen. Im Jahr 2011 lagen beide Mietarten noch relativ nahe beieinander. Dies gilt, mit Ausnahme von Frankfurt und München, für nahezu alle Top-7-Städte. Erwartungsgemäß

trifft dies insbesondere auf die Mietspiegelwerte der Baujahresklasse 1995 zu, da neuere Baujahresklassen in allen Mietspiegeln höhere Werte aufweisen als ältere.

Was auch auffällt: Zwar bestehen im Mietspiegel erhebliche Niveauunterschiede zwischen den Baujahresklassen. Im Zeitverlauf zeigen die drei betrachteten Baujahresklassen jedoch jeweils sehr ähnliche strukturelle Entwicklungen.

Im weiteren Verlauf entfernen sich die inserierten Wiedervermietungsmieten zunehmend von den Mietspiegelmieten. Dies gilt auch für die Städte, in denen der Abstand zu Beginn noch gering war. In einigen Städten setzte diese Entwicklung erst um das Jahr 2015 konsequent ein, etwa in Hamburg und Düsseldorf. In anderen Städten war sie bereits früher zu beobachten, etwa in Köln, Stuttgart und Berlin. In Berlin zeigen sich zudem die Auswirkungen des Mietendeckels, der dort von Februar 2020 bis April 2021 galt. In diesem Zeitraum waren die inserierten Wiedervermietungsmieten zeitweise sogar rückläufig.

Anders stellt sich der Vergleich zwischen inserierten Neubaumieten und inserierten Wiedervermietungsmieten dar. Diese beiden Mietarten entwickeln sich weitgehend parallel. Einerseits ist dies bemerkenswert, da inserierte Wiedervermietungsmieten aufgrund regulatorischer Eingriffe möglicherweise keine reinen Marktmieten mehr darstellen. Es muss sich hier aber auch nicht notwendig um illegale Mieten handeln, den es gelten ja Ausnahmen (z.B. ist die Vormietermiete legal, auch wenn deren Höhe über der Mietpreisbremse liegt).

Andererseits ist diese parallele Entwicklung ökonomisch plausibel, da Neubau- und Bestandsmietmärkte miteinander verbunden sind. Steigen Neubaumieten infolge höherer Kosten und zunehmender Knappheit, weicht ein Teil der potenziellen Neubaumieter auf günstigere Bestandswohnungen aus. Dadurch verlagert sich ein Teil der Nachfrage vom Neubau in den Bestand. Da das Angebot an Bestandswohnungen weitgehend gegeben ist, führt die zusätzliche Nachfrage dort ebenfalls zu höherer Knappheit und damit zu steigenden Wiedervermietungsmieten.

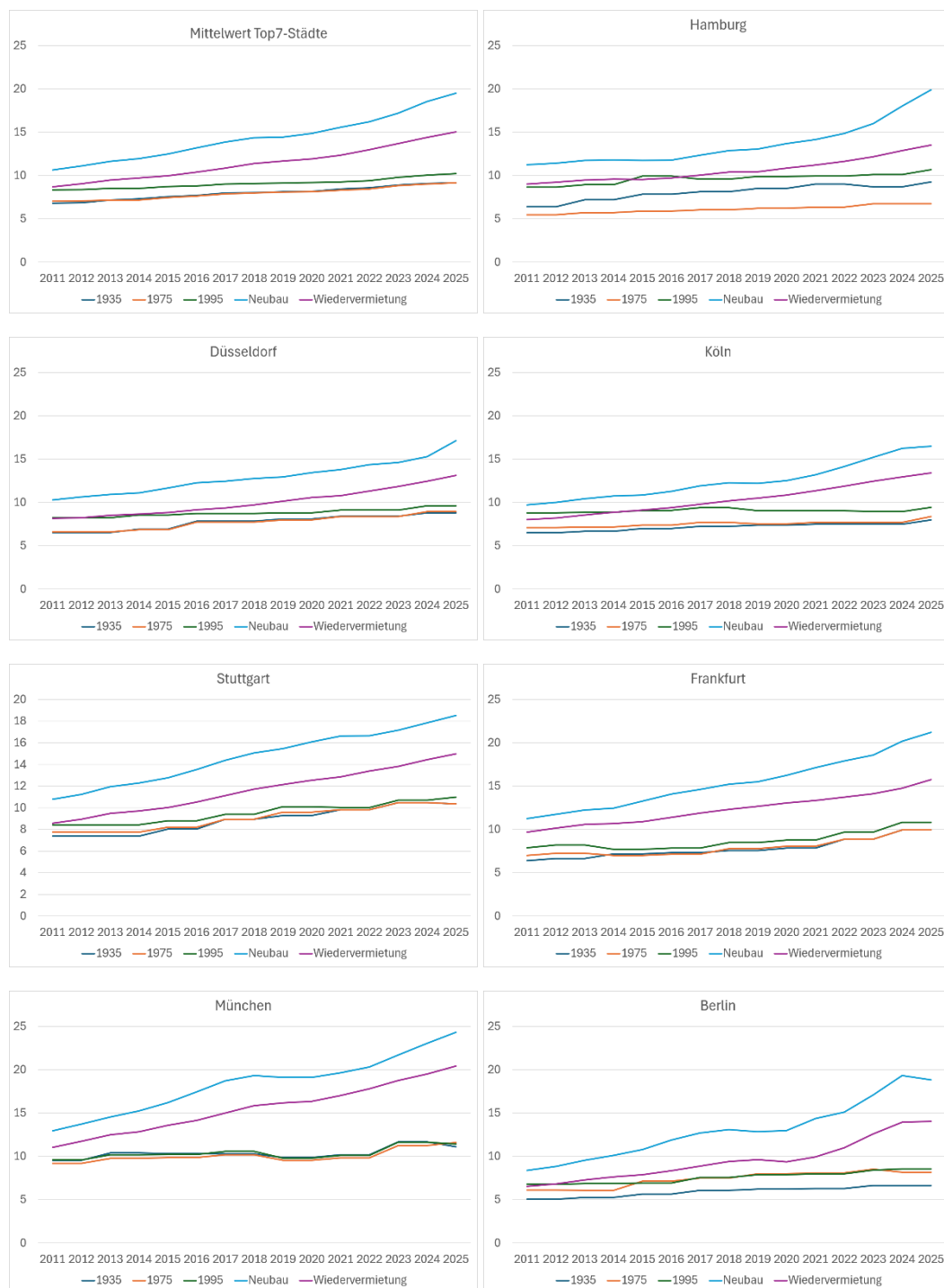
Unterschiede in den Mietenrelationen

Die parallele Entwicklung von inserierten Neubau- und Wiedervermietungsmieten wird noch deutlicher, wenn die jeweiligen Relationen betrachtet werden (vgl. Abbildung 14). Im Durchschnitt der Top-7-Städte liegt die Wiedervermietungsmiete relativ konstant bei rund 80% der Neubaumiete. In München beträgt dieser Anteil eher 90%, in Berlin eher 70%. Auch dort verläuft die Relation jedoch weitgehend stabil. Nur am aktuellen Rand zeigen sich in Hamburg, Frankfurt und Berlin gewisse Schwankungen. Diese dürften vor allem auf sprunghafte Veränderungen der dortigen Neubaumieten zurückzuführen sein, die von den Wiedervermietungsmieten nicht zeitgleich und noch nicht vollständig nachvollzogen wurden.

Völlig anders stellt sich das Verhältnis der Mietspiegelmieten zu den inserierten Angebotsmieten dar. Da sich Wiedervermietungs- und Neubaumieten weitgehend parallel entwickeln, werden sie im Folgenden zusammenfassend als Angebotsmieten betrachtet. Vor allem in Hamburg, Köln, München und Berlin sinkt die Relation zwischen Mietspiegelmieten und Angebotsmieten spätestens seit 2015 signifikant. Auch in Düsseldorf, Stuttgart und Frankfurt ist ein rückläufiger Trend zu erkennen.

Abbildung 13: Mietspiegelmieten [€/qm] in den A-Städten 2011-25

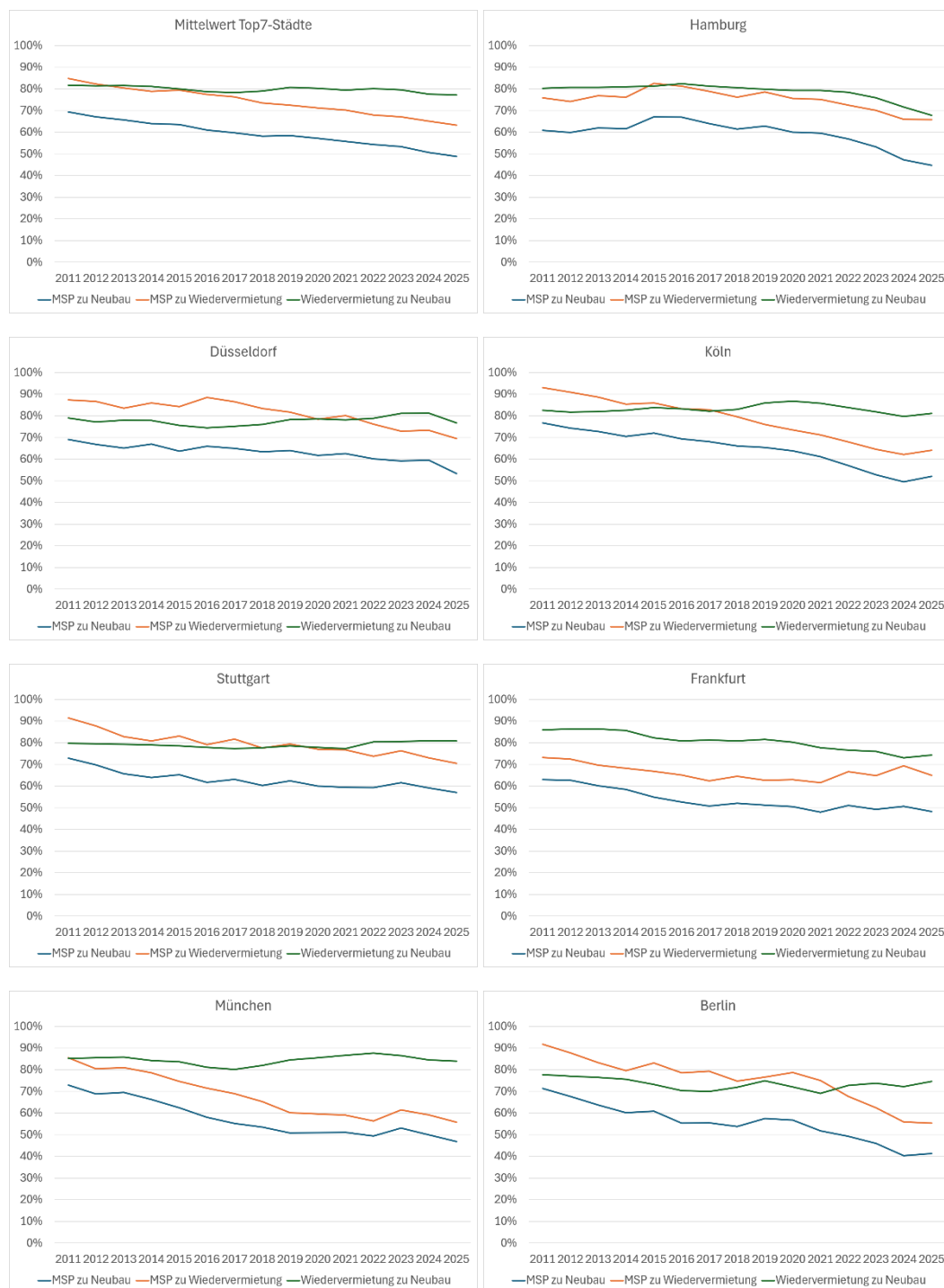
MSP = Mietspiegel (Mittelwert der Bj. 1935/75/95 mit 70qm) | Neubau und Wiedervermietung = Hedonik 60-80qm | Wiedervermietung bzw. Neubau = Baujahrgänge vor vier Jahren oder älter bzw. die jeweils letzten drei Baujahrgänge



Quelle: Mietspiegel der Städte und empirica regio (Basis: value)

Abbildung 14: Mietenrelationen in den A-Städten 2011-25

MSP = Mietspiegel (Mittelwert der Bj. 1935/75/95 mit 70qm) | Neubau und Wiedervermietung = Hedonik 60-80qm | Wiedervermietung bzw. Neubau = Baujahrgänge vor vier Jahren oder älter bzw. die jeweils letzten drei Baujahrgänge



Quelle: Mietspiegel der Städte und empirica regio (Basis: value)

Soweit Neubaumieten als Marktmieten interpretiert werden können, deutet dies darauf hin, dass Mietspiegelmieten den Marktmieten im Zeitverlauf immer weniger folgen. Besonders ausgeprägt ist dieser Befund in München und Berlin. Weniger klar zeigt er sich in Frankfurt, Stuttgart und Düsseldorf. In diesen Städten hatte sich bereits in Kapitel 6.3 gezeigt, dass ein Inflationsausgleich durch zulässige Mieterhöhungen eher möglich war als in anderen Top-7-Städten (vgl. Abbildung 12).

Fazit

Würden sich Mietspiegelmieten eng am Marktpreis orientieren, wäre zu erwarten, dass sie zwar unterhalb der Neubau- und Wiedervermietungsmieten liegen, sich aber in ähnlicher Dynamik entwickeln. Tatsächlich steigen Mietspiegelmieten jedoch zunehmend langsamer als Neubau- und Wiedervermietungsmieten.

Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen auch die Analysen der Mikrozensus-Mieten für den Zeitraum 2010 bis 2022 (vgl. Abbildung 5 in Kapitel 3.3). Insgesamt zeigt sich damit empirisch, dass Mietspiegelmieten den Marktmieten im Zeitverlauf zunehmend weniger folgen.

7.2 Was zeigen Mietspiegel in der Theorie?

Gemäß Methodik fließen in Mietspiegel nur neu vereinbarte oder geänderte Mieten ein. Dazu zählen sowohl erhöhte Bestandsmieten als auch Wiedervermietungsmieten. Seit Januar 2020 umfasst der Betrachtungszeitraum die entsprechenden Mietverträge der letzten sechs Jahre; zuvor waren es vier Jahre. Seit Juli 2022 besteht zudem eine Auskunftspflicht.

Diese beiden Gesetzesänderungen dürften unterschiedliche Wirkungen haben. Die Einbeziehung älterer Verträge wirkt tendenziell mietsenkend. Die Auskunftspflicht kann dagegen tendenziell mietsteigernd wirken, wenn dadurch auch Haushalte mit höherem Einkommen und vergleichsweise hohen Mieten stärker in den Befragungen vertreten sind.

Gleichzeitig sind inzwischen nahezu alle Mieten außerhalb des Neubaus reguliert. Bestandsmieten werden durch die Kappungs- und Mietobergrenze begrenzt, wobei insbesondere die Mietspiegelmiete als Obergrenze wirkt. Wiedervermietungsmieten unterliegen der Mietpreisbremse. Modernisierungserhöhungen werden durch die Regelungen zur Modernisierungsumlage begrenzt.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass sich Mietspiegelmieten zunehmend von Marktmieten entfernen und die Werte einzelner Mietspiegelfelder unter Umständen sogar sinken. Der folgende Abschnitt verdeutlicht diesen Zusammenhang anhand eines Gedankenexperiments.

Gedankenexperiment

Zunächst wird unterstellt, dass es keine Modernisierungserhöhungen gibt. Unter dieser Annahme gehen zwei Arten von Mieten in den Mietspiegel ein:

- Erhöhte Bestandsmieten und
- Wiedervermietungsmieten.

Erhöhte Bestandsmieten dürfen die Mietspiegelmiete nicht überschreiten. Zusätzlich sind sie durch die Kappungsgrenze auf eine Erhöhung von höchstens 20% beziehungsweise

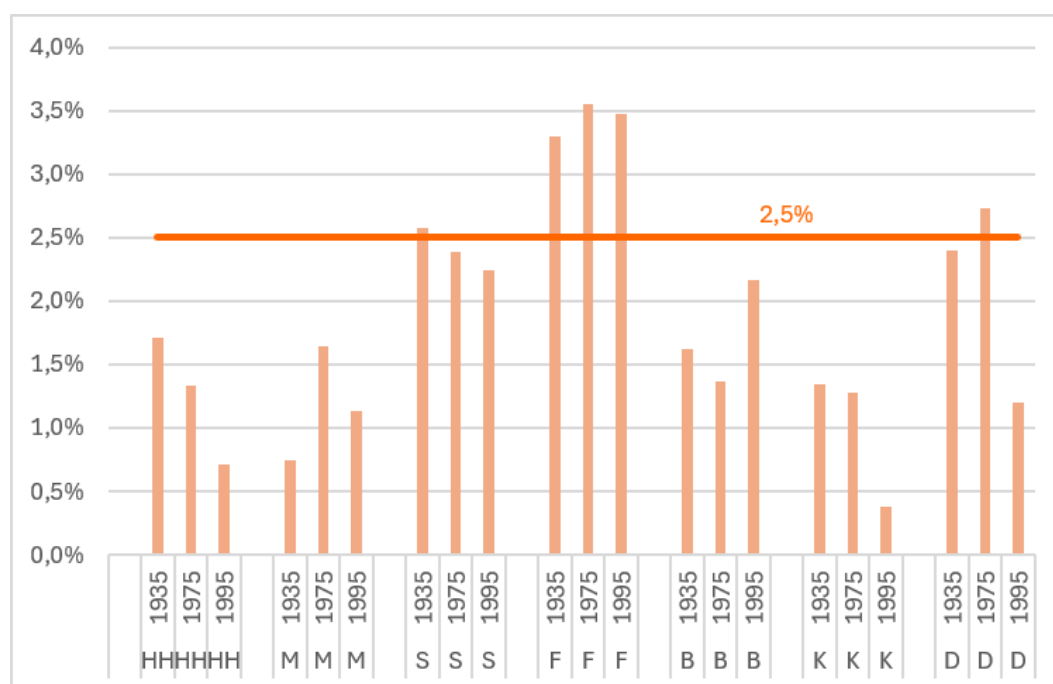
15% innerhalb von drei Jahren begrenzt. Wiedervermietungsmieten dürfen die Mietspiegelmiete um höchstens 10% überschreiten (Mietpreisbremse).

Wenn unterstellt wird, dass alle Vermieter diese Vorgaben einhalten, kann sich ein Mietspiegel theoretisch überhaupt nicht mehr an der Entwicklung der Marktmieten orientieren. Angenommen, der Anteil der Neuvertragsmieten im Mietspiegel beträgt rund 50%, dann kann ein neuer Mietspiegelwert höchstens um 5% steigen. Denn die eine Hälfte der erfassten Mieten liegt höchstens auf dem Niveau des bisherigen Mietspiegelfeldes, während die andere Hälfte höchstens 10% darüber liegen darf. Im Durchschnitt ergibt sich daraus ein maximaler Anstieg um 5%. Soweit zusätzlich die Kappungsgrenze greift, liegen viele veränderte Bestandsmieten sogar unterhalb des alten Mietspiegelniveaus – im Extremfall kann dadurch der Mittelwert im entsprechenden Feld des neuen Mietspiegels sogar sinken.

Da Mietspiegel in der Regel nur alle zwei oder vier Jahre erstellt werden, entspricht dies einer maximalen jährlichen Erhöhung von rund 2,5% beziehungsweise 1,25%. Entwickelt sich die Marktmiete nicht zufällig genau in diesem Umfang, verlaufen Mietspiegelmiete und Marktmiete völlig unabhängig voneinander. Und tatsächlich wird der Wert von 2,5% lediglich in fünf der 21 Beispiele für Mietspiegelfelder überschritten: Bei allen drei Baujahren in Frankfurt sowie beim Baujahr 1935 in Stuttgart und beim Baujahr 1975 in Düsseldorf (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: Anstieg einzelner Mietspiegelfelder in A-Städten 2015-25

Mittlerer jährlicher Anstieg in Prozent | Auswahl: Wohnungen mit 70qm und Bj. 1935/75/95



Quelle: Mietspiegel der Städte

An dieser grundsätzlichen Unabhängigkeit von der Entwicklung der Marktmiete ändern auch andere Mischungsverhältnisse oder andere Kappungsgrenzen nichts. Wird der Anteil der Neuvertragsmieten niedriger angesetzt oder fällt die zulässige prozentuale Erhöhung

von Bestandsmieten geringer aus, sinkt der rechnerische Anstieg des Mietspiegelfeldes (und umgekehrt). Aber auch dann bleibt die Entwicklung völlig unabhängig von der Marktmiete, da die zugrunde liegenden Parameter rein politisch gesetzt werden.

Auch wenn Modernisierungsumlagen in diesem Gedankenexperiment berücksichtigt werden, ändert das grundsätzlich nichts. Das kann zwar dazu führen, dass einzelne Mietspiegelfelder stärker steigen als im vereinfachten Beispiel oder Modernisierungen. Ob dieser Anstieg aber der Marktmietenentwicklung entspricht, wäre jedoch weiterhin rein zufällig. Die Unabhängigkeit von Markt- und Mietspiegelmiete gilt zumindest so lange, wie die Regulierung tatsächlich bindend wirkt.¹⁵ Ist sie nicht bindend, stellt sich aber auch nicht die Frage, ob der Mietspiegel die Marktmiete nachzeichnet.

Diese Unabhängigkeit war für Vermieter und den Mietwohnungsmarkt weniger bedeutsam, solange der Mietspiegel nur zur Regulierung von Bestandsmieten herangezogen wurde. In diesem Fall bestand bei einer späteren Neuvermietung grundsätzlich immer die Möglichkeit, wieder das Marktmietenniveau zu erreichen.

Seit jedoch auch Neuvertragsmieten über den Mietspiegel reguliert werden, entfällt diese Möglichkeit zunehmend. Bei jeder Neuerstellung des Mietspiegels fließen seither immer weniger echte Marktmieten ein. Dies ist im Wesentlichen nur noch dann der Fall, wenn eine Wohnung mit einem Altvertrag aus der Zeit vor Einführung der Mietpreisbremse zu einer Miete oberhalb der aktuellen Mietpreisgrenze wiedervermietet wird. In solchen Fällen darf weiterhin die höhere Vormietermiete verlangt werden. Nur dann kann das entsprechende Mietspiegelfeld stärker steigen als im vereinfachten Gedankenexperiment abgeleitet. Und nur in diesem Fall besteht noch ein gewisser Bezug zur Marktmiete, weil die höhere Vormietermiete nur erzielbar ist, wenn sie am Markt tatsächlich durchgesetzt werden kann.¹⁶

Fazit

Langfristig hängt die mittlere zulässige Mieterhöhung im Bestand und bei Neuverträgen vor allem davon ab, wie hoch der Anteil der Neuvertragsmieten in der Mietspiegelsammlung ist und um wie viel Prozent Neuvertragsmieten den Mietspiegel überschreiten dürfen. Beträgt der Anteil der Neuvertragsmieten 50% und dürfen Neuvermietungen den Mietspiegel um höchstens 10% überschreiten, tendiert die mittlere zulässige Erhöhung zwischen zwei Mietspiegeln gegen 5%.

Bei einem Abstand von zwei Jahren zwischen zwei Mietspiegeln entspricht dies einer maximalen mittleren jährlichen Erhöhung bei Neuvermietung von rund 2,5%. Da nicht alle Vermieter den rechtlichen Spielraum vollständig ausschöpfen (dürfen), dürfte der tatsächliche Anstieg eher darunter liegen. Und tatsächlich wird der Wert von 2,5% lediglich in fünf der 21 betrachteten Beispiele für Mietspiegelfelder überschritten: Bei allen drei Baujahren in Frankfurt sowie beim Baujahr 1935 in Stuttgart und beim Baujahr 1975 in Düsseldorf. Wiederum zeigt sich damit, dass die Mietpreisregulierung sehr unsystematisch und sehr ungleich erfolgt.

¹⁵ Die Regulierung wirkt nicht bindend, wenn sie zu „großzügige“ Erhöhungen erlaubt, die am Markt ohnehin nicht durchgesetzt werden könnten.

¹⁶ Wobei die „wahre“ Marktmiete in diesem Fall auch sehr viel höher liegen kann.

8. Fazit

Die Mietpreisbremse erreicht ihr Ziel nur kurzfristig und nur in begrenztem Umfang. Zwar kann sie Mietsteigerungen im regulierten Segment zunächst dämpfen, sie beseitigt jedoch nicht die eigentliche Ursache steigender Mieten: die Knappheit an Wohnraum.

Nachfrage steigt und verfügbares Angebot sinkt

Im Gegenteil erhöht der niedrigere Preis sogar die Nachfrage und damit die Knappheit. Mittel- und langfristig sinkt darüber hinaus auch das verfügbare Angebot. Dafür sind mehrere Effekte verantwortlich. Lock-in-Effekte und Hortung verschlechtern die Allokation des vorhandenen Wohnraums, Kostenunterdeckung führt zu einer geringeren Qualität des Wohnungsbestandes und sinkende Investitionsanreize durch die (drohende) Ausweitung der regulierten Segmente führen zu einem Einbruch der Neubauzahlen. **Damit ist die Mietpreisbremse kein geeignetes Instrument, um dauerhaft bezahlbare Mieten zu sichern oder Verdrängung wirksam zu verhindern.**

Allenfalls eine Übergangslösung, aber als Dauerlösung fatal

Die Nebenwirkungen der Mietpreisbremse sind anfangs kaum sichtbar, können aber mittel- bis langfristig die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes vollständig untergraben. Ähnlich wie bei einer Autobahnbrücke führt ein zu geringer Preis erst zu Überlastung, dann zu vernachlässigter Instandhaltung. Eine Zeitlang ist die Brücke dennoch standfest und erscheint die Vernachlässigung unproblematisch. Werden notwendige Investitionen aber dauerhaft unterlassen, verliert die Brücke ihre Belastbarkeit und muss im schlimmsten Fall gesperrt werden. Genauso kann auch der Mietwohnungsbestand kurzfristig weiter genutzt werden, obwohl Instandhaltung, Sanierung oder energetische Erneuerung zurückgefahren werden. Langfristig drohen jedoch unweigerlich zuerst Qualitätsverluste, dann Substanzgefährdung und schließlich ein Rückgang des Mietwohnungsangebots.

Eine Mietpreisbremse ist nicht kostenlos

Eine Mietpreisbremse führt zu erheblichen Wohlfahrtsverlusten. Die niedrigere Miete wird durch ein geringeres Angebot erkaufte. Das Angebot sinkt dabei sowohl als Folge einer nachfrageseitigen Hortung (lock-in) als auch eines angebotsseitigen Rückzugs. Dadurch kommen weniger Wohnungssuchende zum Zuge und steigen die Mieten im unregulierten Segment überproportional. Zur Wiederherstellung der Investitionsanreize sind deswegen immer höhere Subventionen für Sanierung und Neubau erforderlich. Der hortungsbedingt vergrößerte Neubaubedarf führt zudem in Kombination mit Baulandmangel in den Städten zu einer immer weitläufigeren Suburbanisierung. Dies wiederum verursacht weitere volkswirtschaftliche Kosten: Direkt über Zusatzbedarfe für soziale und verkehrliche Infrastruktur, indirekt durch sozial und ökologisch unerwünschte Folgen der Zersiedelung.

Es gibt mildere Maßnahmen, die wirksamer und verhältnismäßiger sind

Das zentrale Fazit lautet daher: Eine dauerhafte Mietpreisbremse stabilisiert den Wohnungsmarkt nicht nachhaltig, sondern verschärft sogar zunehmend die bestehenden Knappheiten. Wirksamer und verhältnismäßiger sind Maßnahmen, die direkt an den Ursachen ansetzen. Dazu zählen insbesondere mehr Neubau durch bessere Angebotsbedingungen und eine gezielte Unterstützung einkommensschwacher Haushalte, etwa durch Wohngeld.

9. Glossar

AfA	Eine AfA (Absetzung für Abnutzung) verteilt die Anschaffungskosten auf die Nutzungsperioden, sie ist damit ein Maß für den physisch-technischen Verschleiß. Die Anschaffungskosten langlebiger Investitionsgüter können und müssen nicht in einem Jahr erwirtschaftet werden. Zur Kalkulation von Preisen wird deswegen (nur) eine angemessene jährliche Abnutzung unterstellt. Dieser Betrag kann auch interpretiert werden als diejenige Summe, die jährlich zurückgelegt werden muss, um am Ende der Nutzungsperioden eine Ersatzinvestition tätigen zu können. Von der kalkulatorischen AfA gibt zu unterscheiden ist die steuerliche AfA. Diese beschreibt, welcher Anteil der Anschaffungskosten jährlich steuerlich geltend gemacht werden darf. Soll eine Steuer neutral sein, dann entspricht die steuerliche AfA exakt dem physischen Verschleiß. Die steuerliche AfA dient aber auch als ein wirtschaftspolitisches Instrument. Eine erhöhte AfA (unterstellte, schnellere Abnutzung) soll Investoren durch hohe Steuerabzüge motivieren, mehr Investitionsgüter nachzufragen (i.e. mehr Wohnraum zu schaffen).
Grenzinvestor	Der Grenzinvestor (auch marginaler Investor oder Grenzanleger) ist jener Marktteilnehmer, dessen Kauf- oder Verkaufsentscheidung den aktuellen Marktpreis eines Vermögenswertes (wie einer Aktie oder Immobilie) bestimmt. Er ist der Investor, für den sich eine Investition gerade noch lohnt und der bei der nächsten Transaktion am ehesten als Käufer oder Verkäufer auftritt. Der Grenzinvestor treibt den Preis weder nach oben, noch drückt er ihn massiv nach unten. Sein individuelles Angebot entspricht exakt dem aktuellen Marktpreis. Wenn sich die Rahmenbedingungen ändern (z.B. Steuern, Zinsen, Inflation), ist der Grenzinvestor der Erste, der seine Position anpasst.
Hedonik	Die Bestimmung sogenannter hedonischer Preise ist ein Verfahren, bei dem Qualitätsunterschiede (oder -änderungen) berücksichtigt werden. Weil sich z.B. das jeweils inserierte Wohnungsangebot im Zeitverlauf unterscheiden kann, werden dazu mittels statistischer Verfahren (meist Regressionsrechnungen) Mieten oder Kaufpreise für eine standardisierte Wohnung berechnet. In der Regionaldatenbank von empirica regio sind dies Wohnungen mit 60-80m², gehobener Ausstattung, normalem Bauzustand und für Neubau bzw. für alle Baujahre.
Kappungsgrenze	Die Miete darf innerhalb von drei Jahren nicht um mehr als 20% erhöht werden, in besonders festgelegten Gebieten nicht mehr als 15%.
Mietobergrenze	Mieterhöhungen in bestehenden Verträgen dürfen nicht über die ortsübliche Vergleichsmiete hinaus gehen. Die ortsübliche

Sickereffekt

Vergleichsmiete wird typischerweise durch den Mietspiegel festgelegt.

Gut verdienende Haushalte, die hochwertigen Neubau beziehen, machen anderswo eine Mietwohnung frei (technischer Sickereffekt). Dorthin rücken einkommensschwächere Haushalte zu Mieten unterhalb des Neubauniveaus nach und verbessern ihren Wohnwert (sozialer Sickereffekt).

Empirisch kann gezeigt werden, dass Neubaumieten zwar höher sind als die Bestandsmiete, aber selbst die gegenüber der Bestandsmiete erhöhte Wiedervermietungsmiete ist deutlich niedriger als die Neubaumiete (vgl. Abbildung 5). Neubau hilft daher indirekt über Sickerketten auch Durchschnittsverdienern und bei ausreichend Neubau sogar Geringverdienern, weil dann die Wiedervermietungsmiete gegenüber der Bestandsmiete weniger steigt.

10. Literaturverzeichnis

- Arnott, R. (1995): Time for Revisionism on Rent Control? *Journal of Economic Perspectives* 9(1), 99-120. <https://doi.org/10.1257/jep.9.1.99>
- Asquith, B. J., Mast, E. und Reed, D. (2023): Local Effects of Large New Apartment Buildings in Low-Income Areas. *Review of Economics and Statistics* 105(2), 359-375. https://doi.org/10.1162/rest_a_01055.
- Autor, D. H., Palmer, C. J. und Pathak, P. A. (2014): Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts. *Journal of Political Economy* 122(3), 661-717. <https://doi.org/10.1086/675536>.
- Baye, V. und Dinger, V. (2024): Investment incentives of rent controls and gentrification — Evidence from German micro data. *Real Estate Economics* 52, 843-884. <https://doi.org/10.1111/1540-6229.12482>.
- Borck, R. und Gohl, N. (2021): Gentrification and Affordable Housing Policies. *CESifo Working Paper* 9454. https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp9454.pdf
- Borck, R., Gohl, N., & Krebs, O. (2026). Gentrification and affordable housing policies. *European Economic Review*, 188, 105387. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2026.105387>
- Bratu, C., Harjunen, O. und Saarimaa, T. (2023): JUE Insight: City-wide effects of new housing supply: Evidence from moving chains. *Journal of Urban Economics* 133, Art. 103528. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2022.103528>.
- Braun, R. (2025): Die Mieten sind zu hoch. Alle Mieten? Nein! *wirtschaftlichefreiheit.de*, 26.07.2025. <https://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=40932>.
- Braun, R., Grade, J. (2024): Wie repräsentativ sind inserierte Mietpreise? Ein Vergleich mit Mietdaten aus Zensus und Mikrozensus. *empirica Paper* Nr. 273. <https://www.empirica-institut.de/assets/content/typo3/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/empi273rbjag.pdf>.

- Braun, R., Von Meien, H., Fuchs, L. (2025): „Nebenkosten beim Erwerb von Wohnimmobilien. Hrsg. von BBSR, Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2025/bbsr-online-012-2025-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Bischoff, L., Hameister, N. und Drewitz, M. (2024): Weder alleinstehend noch zusammenlebend: Living-Apart-Together in der zweiten Lebenshälfte. *dza aktuell, deutscher alterssurvey*, Heft 02/2024.
- Breidenbach, P., Eilers, L. und Fries, J. (2022): Temporal Dynamics of Rent Regulations — The Case of the German Rent Control. *Regional Science and Urban Economics* 92, Art. 103737. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2021.103737>.
- Diamond, R., McQuade, T. und Qian, F. (2019): The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review* 109(9), 3365-3394. <https://doi.org/10.1257/aer.20181289>.
- Donner, H. und Kopsch, F. (2023): An income-distributional analysis of the rent control subsidy. *Journal of Housing and the Built Environment* 38(4), 2729-2748. <https://doi.org/10.1007/s10901-023-10056-8>.
- Eerola, E., Lyytikäinen, T., Saarimaa, T. und Vanhapelto, T. (2024): The Incidence of Rent Subsidies: Evidence on Rents, Housing Choices and Supply. *CESifo Working Paper* 11478. https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp11478.pdf.
- Enström Öst, C. und Johansson, M. (2023): The consequences of the Swedish rent control system on labor income: Evidence from a randomized apartment lottery. *Journal of Public Economics* 221, Art. 104863. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104863>.
- Glaeser, E. L. und Luttmer, E. F. P. (2003): The Misallocation of Housing Under Rent Control. *American Economic Review* 93(4), 1027-1046. <https://doi.org/10.1257/000282803769206188>.
- Glitz, A., Monras, J. und Wiegand, M. (2025): The Incumbents' Cost of Living Advantage. *Working Paper* UPF/CREi/CEPR (preliminary draft, November 2025). https://m-wiegand.github.io/pdf/GMW_incumbents.pdf.
- Gyourko, J. und Linneman, P. (1990): Rent Controls and Rental Housing Quality: A Note on the Effects of New York City's Old Controls. *Journal of Urban Economics* 27(3), 398-409. [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(90\)90009-B](https://doi.org/10.1016/0094-1190(90)90009-B).
- Hahn, A. M., Kholodilin, K. A., Waltl, S. R. und Fongoni, M. (2024): Forward to the Past: Short-Term Effects of the Rent Freeze in Berlin. *Management Science* 70(3), 1901-1923. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2023.4775>.
- Kholodilin, K. A. (2024): Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature. *Journal of Housing Economics* 63, Art. 101983. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2023.101983>.
- Kholodilin, K. A. (2025): The Impact of Governmental Regulations on Housing Market: Findings of a Meta-Study of Empirical Literature. *DIW Discussion Paper* 2113. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.944805.de/dp2113.pdf.
- Mense, A. (2025): The Impact of New Housing Supply on the Distribution of Rents. *Journal of Political Economy Macroeconomics* 3(1), 1-42. <https://doi.org/10.1086/733977>.
- Mense, A., Michelsen, C. und Kholodilin, K. A. (2023): Empirics on the Causal Effects of Rent Controls in Germany. *Journal of Urban Economics* 134, Art. 103513. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2022.103513>.

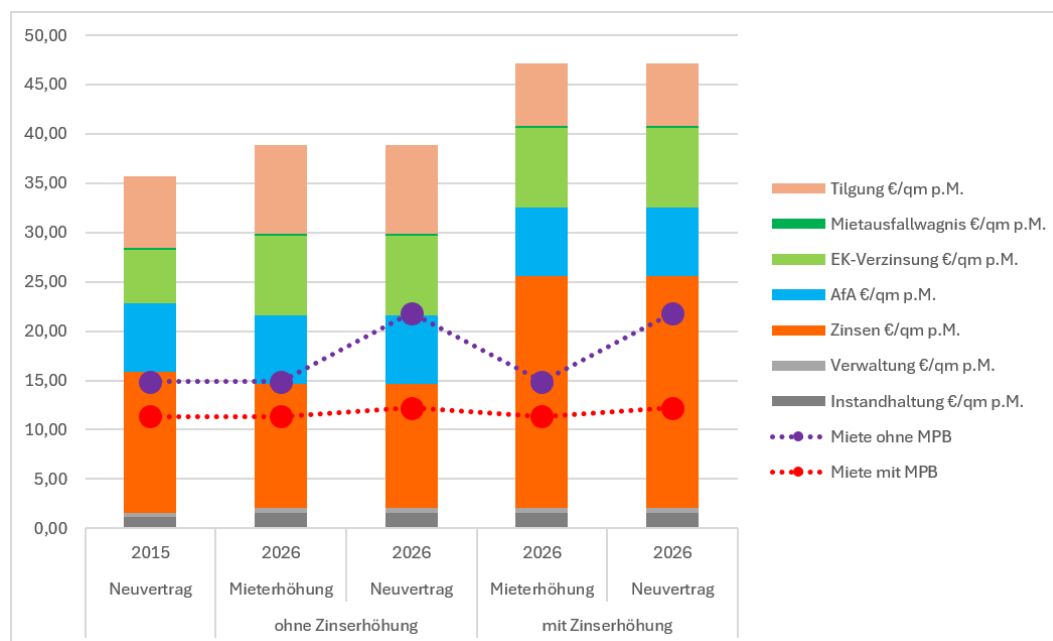
- Monras, J. und Montalvo, J. G. (2023): The Effect of Second-Generation Rent Controls: New Evidence from Catalonia. *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper* 2023-28. <https://www.frbsf.org/economic-research/publications/working-papers/2023/28/>.
- Rendtel, U., Sebastian, S. P. und Frink, M. (2021): Ist der Berliner Mietspiegel 2019 qualifiziert? Ein alternativer Mietspiegel mit Daten des Mikrozensus. *Stadtforschung und Statistik* 34(1), 72-91. https://epub.uni-regensburg.de/45929/1/ssoar-stadtfstatistik-2021-1-rendtel_et_al-Ist_der_Berliner_Mietspiegel_2019.pdf.
- Sagner, P. und Voigtländer, M. (2023): Supply side effects of the Berlin rent freeze. *International Journal of Housing Policy* 23(4), 692-711. <https://doi.org/10.1080/19491247.2022.2059844>.
- Seltzer, L. (2024): The Effects of Financing Constraints on Maintenance Investments in Rent-Stabilized Apartments. *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports* 1000. https://www.newyorkfed.org/research/staff_reports/sr1000.
- Simons, H. (2026): Zu den Ursachen der Misere am Wohnungsmarkt. *empirica Paper* Nr. 279. <https://www.empirica-institut.de/assets/content/typo3/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/empi279hs.pdf>.
- Ters, K. und Kholodilin, K. A. (2025): Restrictive Rental Policies and a Tough Trade Off: Lower Rents vs. Less Construction in Geneva. *DIW Discussion Paper* 2143. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.982243.de/dp2143.pdf.
- Thomschke, L. (2016): Distributional Price Effects of Rent Controls in Berlin. *CAWM Discussion Paper* 89. <https://ideas.repec.org/p/cqe/wpaper/8016.html>.
- Vandrei, L. (2018): Does Regulation Discourage Investors? Sales Price Effects of Rent Controls in Germany. *ifo Working Paper* 262. <https://www.ifo.de/DocDL/wp-2018-262-vandrei-rent-controls.pdf>.

11. Weitere Überschussrechnungen

11.1 Beispiel München

Abbildung 16: Überschussrechnung für München – Kaufpreise von 2026

a) Baujahr 1935 (Mietspiegel 2015=10,32 €/qm | 2025=11,11 €/qm)



b) Baujahr 1975 (9,87 €/qm | 11,62 €/qm) c) Baujahr 1995 (10,22 €/qm | 11,44 €/qm)

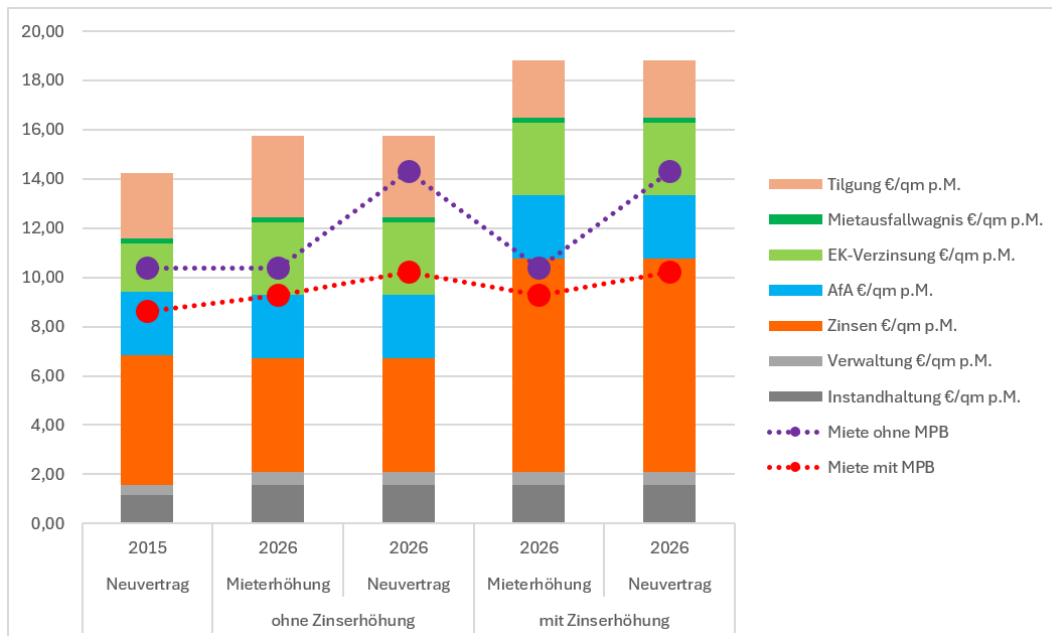


Quelle: II. BV, Bundesbank, Mietspiegel, empirica-regio und eigene Berechnungen

11.2 Beispiel Hamburg

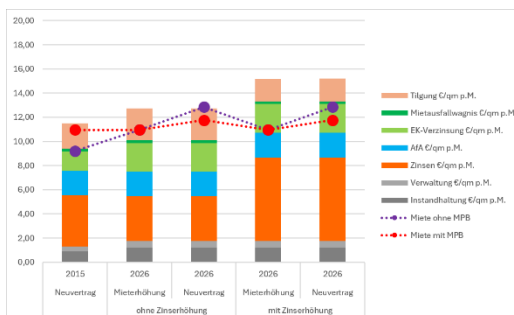
Abbildung 17: Überschussrechnung für Hamburg – Kaufpreise von 2015

a) Baujahr 1935 (Mietspiegel 2015=7,84 €/qm | 2025=9,29 €/qm)



b) Baujahr 1975 (5,92 €/qm | 6,76 €/qm)

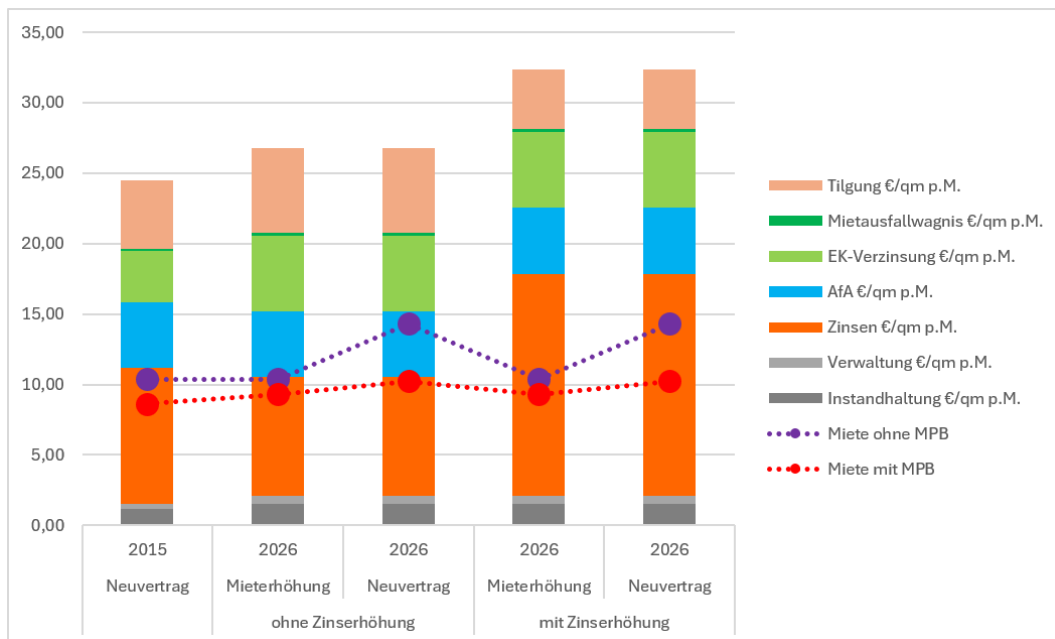
c) Baujahr 1995 (9,96 €/qm | 10,69 €/qm)



Quelle: II. BV, Bundesbank, Mietspiegel, empirica-regio und eigene Berechnungen

Abbildung 18: Überschussrechnung für Hamburg – Kaufpreise von 2026

a) Baujahr 1935 (Mietspiegel 2015=7,84 €/qm | 2025=9,29 €/qm)



b) Baujahr 1975 (5,92 €/qm | 6,76 €/qm)

c) Baujahr 1995 (9,96 €/qm | 10,69 €/qm)

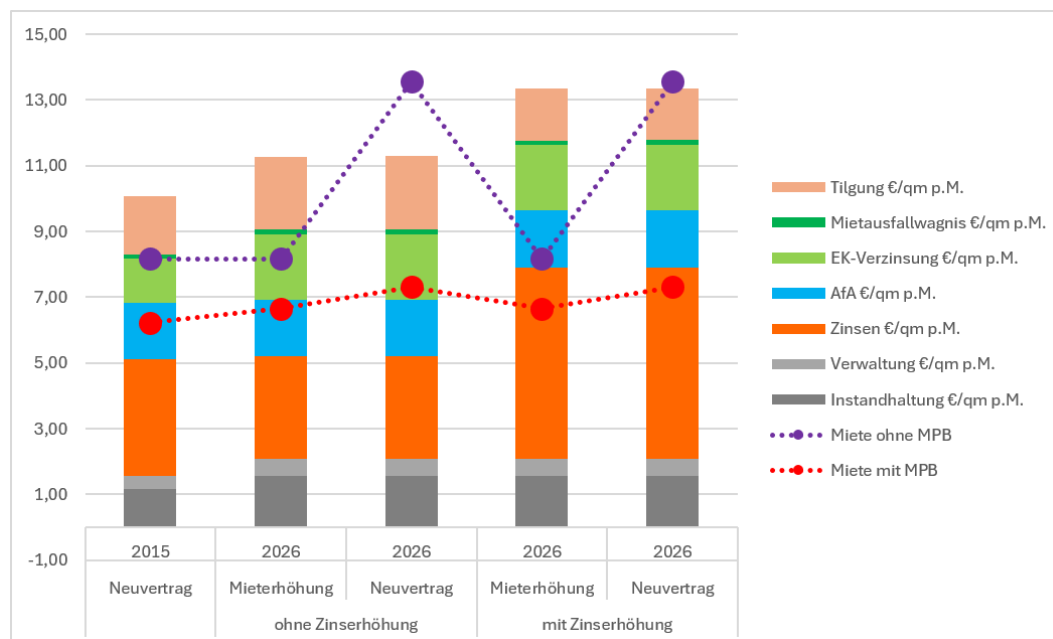


Quelle: II. BV, Bundesbank, Mietspiegel, empirica-regio und eigene Berechnungen

11.3 Beispiel Berlin

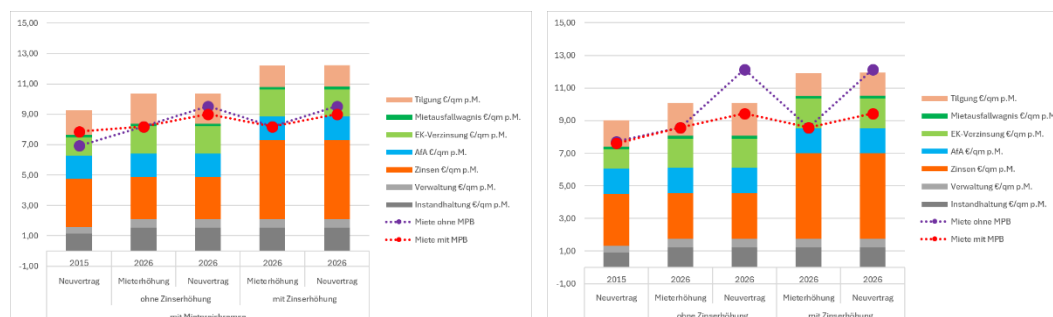
Abbildung 19: Überschussrechnung für Berlin – Kaufpreise von 2015

a) Baujahr 1935 (Mietspiegel 2015=5,66 €/qm | 2025=6,65 €/qm)



b) Baujahr 1975 (7,14 €/qm | 8,18 €/qm)

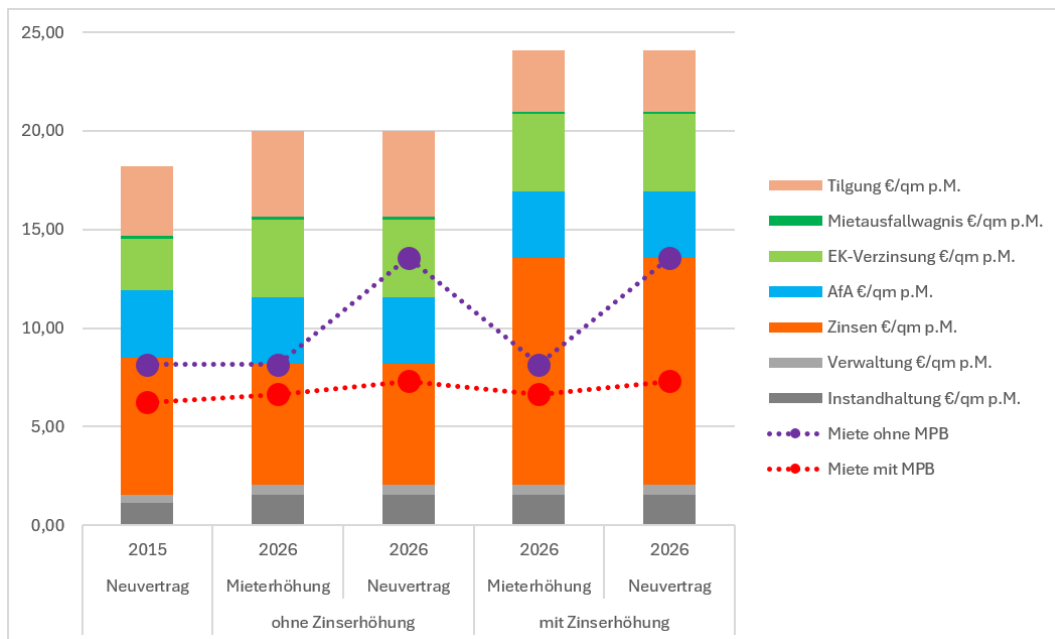
c) Baujahr 1995 (6,92 €/qm | 8,57 €/qm)



Quelle: II. BV, Bundesbank, Mietspiegel, empirica-regio und eigene Berechnungen

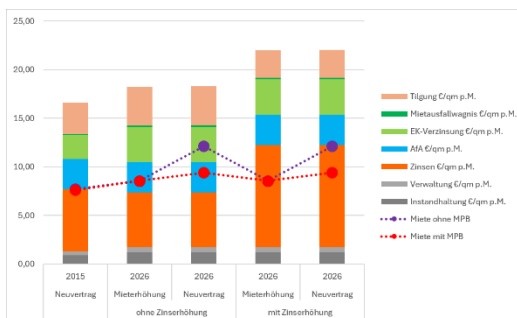
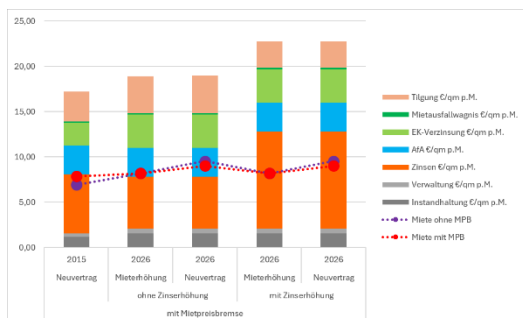
Abbildung 20: Überschussrechnung für Berlin – Kaufpreise von 2026

a) Baujahr 1935 (Mietspiegel 2015=5,66 €/qm | 2025=6,65 €/qm)



b) Baujahr 1975 (7,14 €/qm | 8,18 €/qm)

c) Baujahr 1995 (6,92 €/qm | 8,57 €/qm)



Quelle: II. BV, Bundesbank, Mietspiegel, empirica-regio und eigene Berechnungen