



IW-Policy Paper 11/18

Die Modernisierungsumlage zwischen Investitionshemmnis und Mieterüberforderung

Michael Voigtländer

Köln, 21. Juni 2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Zur Einordnung von Modernisierungen	4
2.1 Umfang und Entwicklung der Modernisierungen im Wohnungsmarkt	4
2.2 Ökonomische Einordnung von Modernisierungen	7
3 Zur Rentabilität von Modernisierungen	8
3.1 Modellrechnungen zur Rentabilität	8
3.2 Interpretation der Ergebnisse	11
4 Ausblick: Reformansatz für die Modernisierungsumlage	13
5 Schlussfolgerungen	15
Literatur	16
Abstract	19
Tabellenverzeichnis	20
Abbildungsverzeichnis	20

JEL-Klassifikation:

R31 – Wohnungsangebot und –markt

R38 – Regierungspolitik; Ordnungspolitik

G11 – Portfoliowahl; Investitionsentscheidungen

Zusammenfassung

Modernisierungen des Wohnungsbestands sind notwendig und wünschenswert, um u. a. die Klimaschutzziele zu erreichen und um den Komfort der Nutzer zu erhöhen. Bundesweit gesehen laufen die Investitionen in den Bestand dem Neubau hinterher, und gerade energetische Sanierungen erreichen noch nicht das nötige Niveau, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Hinzu kommt, dass insbesondere in Mietwohnungen relativ gesehen wenig investiert wird.

Dennoch sind Modernisierungen verstärkt in den politischen Fokus geraten, weil in einigen Ballungsräumen sehr umfassende Modernisierungen dazu geführt haben, dass Mieter ihre Wohnungen kündigen mussten. Daher soll nun die Modernisierungsumlage von 11 Prozent auf 8 Prozent sowie auf maximal 3 Euro je Quadratmeter gesenkt werden.

Auf Basis von Investitionsrechnungen lässt sich zeigen, dass unter aktuellen Rahmenbedingungen Modernisierungen zwar rentabel sind, insbesondere aber bei kürzeren Nutzungsdauern als den steuerlich unterstellten 50 Jahren und Zinserhöhungen die Vorteilhaftigkeit verloren gehen kann. Ein Kompromiss kann daher darin liegen, die Absenkung der Modernisierungsumlage mit einer ohnehin gebotenen Erhöhung der steuerlichen Abschreibung zu verknüpfen.

Das heutige System der Modernisierungsumlage weist jedoch einen wesentlichen Fehlanreiz auf. Sofern die Renditen positiv sind, lohnt es sich die Kosten möglichst hoch anzusetzen, da mit jedem eingesetzten Euro dann ein Gewinn verbunden ist. In ausgeglichenen und entspannten Wohnungsmärkten wird dies über die Mieter sanktioniert, die dann günstigere Wohnungen wählen oder dies zumindest potenziell könnten, in angespannten Wohnungsmärkten fehlt dieses Korrektiv jedoch.

Perspektivisch sollte die Modernisierungsumlage daher durch ein System ersetzt werden, bei dem nicht die Kosten den Mietaufschlag bestimmen, sondern der Nutzen. Dieser Nutzen ließe sich auf Basis von Mietdatenbanken und den realisierten Zahlungsbereitschaften für bestimmte Ausstattungen bestimmen. So kann heute mit Hilfe empirischer Methoden bestimmt werden, welchen Mietaufschlag etwa ein saniertes Bad oder ein Balkon begründet. Ein ähnliches System wird bereits im niederländischen Mietwohnungsmarkt genutzt. Das IW Köln wird dieses Thema weiter verfolgen.

1 Einleitung

In den letzten Jahren wird zunehmend über eine Überforderung von Mietern im Wohnungsmarkt diskutiert (Lebuhn et al., 2017). Angesichts steigender Mieten in den Großstädten fürchten mehr und mehr Mieter, dass sie sich ihre Wohnung auf Dauer nicht leisten können. Allerdings sind Mieter in Deutschland sehr gut geschützt, starke Mietpreissteigerungen in bestehenden Verträgen sind weitestgehend ausgeschlossen. Hierbei gibt es jedoch eine wesentliche Ausnahme, nämlich die Modernisierung von Wohnungen. Wird eine Wohnung etwa energetisch modernisiert oder durch die Sanierung des Bads oder den Einbau eines Balkons aufgewertet, können Vermieter 11 Prozent der Modernisierungskosten – abzüglich der Instandsetzungskosten – auf die Jahresmiete überwälzen. Je nach Höhe der Investitionskosten kann die Miete auf diese Weise sehr stark steigen, Verdopplungen der Nettokaltmiete sind nicht unüblich. Gerade diese Sanierungen stehen im Mittelpunkt vieler Berichte über eine Überlastung der Mieter (Fröhndrich/Hennen, 2018; Hoben, 2018).

Es ist daher verständlich, dass die Politik dieses Thema aufgreift. Nach dem Koalitionsvertrag und dem mittlerweile vorliegenden Referentenentwurf soll die Modernisierungsumlage von bislang 11 Prozent auf 8 Prozent gesenkt und außerdem auf maximal 3 Euro je Quadratmeter begrenzt werden. Dies wird vor allem mit dem deutlich niedrigeren Zinsniveau begründet. Im Folgenden soll diese Reduktion der Modernisierungsumlage diskutiert werden. Dabei soll zum einen die Bedeutung von Modernisierungen generell thematisiert, zum anderen aber der vorgeschlagene sowie ein alternativer Ansatz diskutiert werden.

In einem ersten Schritt wird grundsätzlich die Bedeutung von Modernisierungen für den Wohnungsmarkt erläutert. Schließlich hat sich die Bundesregierung ehrgeizige Klimaschutzziele gesetzt, die erhebliche Investitionen in den Wohnungsbestand bedingen. So dann wird auf Basis von Beispielrechnungen die Attraktivität der jetzigen sowie der vorgeschlagenen Reduktion der Modernisierungsumlage geprüft. Schließlich wird nicht nur der aktuelle Vorschlag bewertet, sondern auch ein alternativer Ansatz skizziert. Der Beitrag endet mit einigen Schlussfolgerungen.

2 Zur Einordnung von Modernisierungen

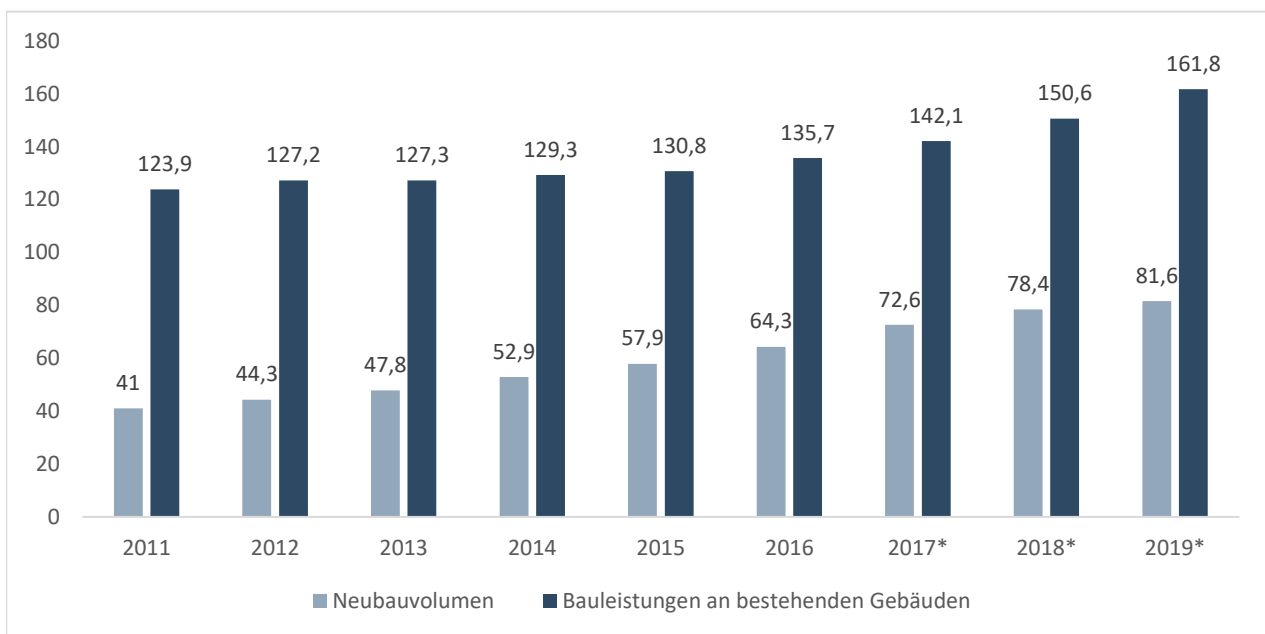
2.1 Umfang und Entwicklung der Modernisierungen im Wohnungsmarkt

Nach der Bauvolumensrechnung des DIW wurden im Jahr 2016 rund 200 Mrd. Euro im Wohnungsbau investiert, wobei 135,7 Mrd. Euro auf Bestandsleistungen entfielen (BBSR, 2018). Die Bauvolumensrechnung umfasst nicht nur werterhöhende Investitionen im Wohnungsbau, sondern auch nicht-investive Leistungen wie Instandsetzungen oder Reparaturen (Gornig/Michelsen, 2018). Das Bauvolumen geht also über den Begriff der Bauinvestition hinaus.

Die Bestandsleistungen sind zwischen 2011 und 2016 von 123,9 Mrd. Euro auf 135,7 Mrd. Euro gestiegen, dies entspricht einem Anstieg von 9,5 Prozent. Das Neubauvolumen ist im gleichen Zeitraum allerdings um 56,8 Prozent auf 64,3 Mrd. Euro gewachsen (Gornig/Michelsen, 2018).

Auch für 2017 geht das DIW von einem stärkeren Wachstum des Neubauvolumens als der Bestandsleistungen aus (Abbildung 2-1). Erst für 2018 und 2019 rechnet das DIW mit einem stärkeren Wachstum der Bauleistungen im Bestand. Derzeit konzentriert sich die Baubranche aufgrund höherer Margen auf den Neubau, doch bei nachlassender Neubauaktivität könnten zunehmend Kapazitäten für Bestandsleistungen frei werden.

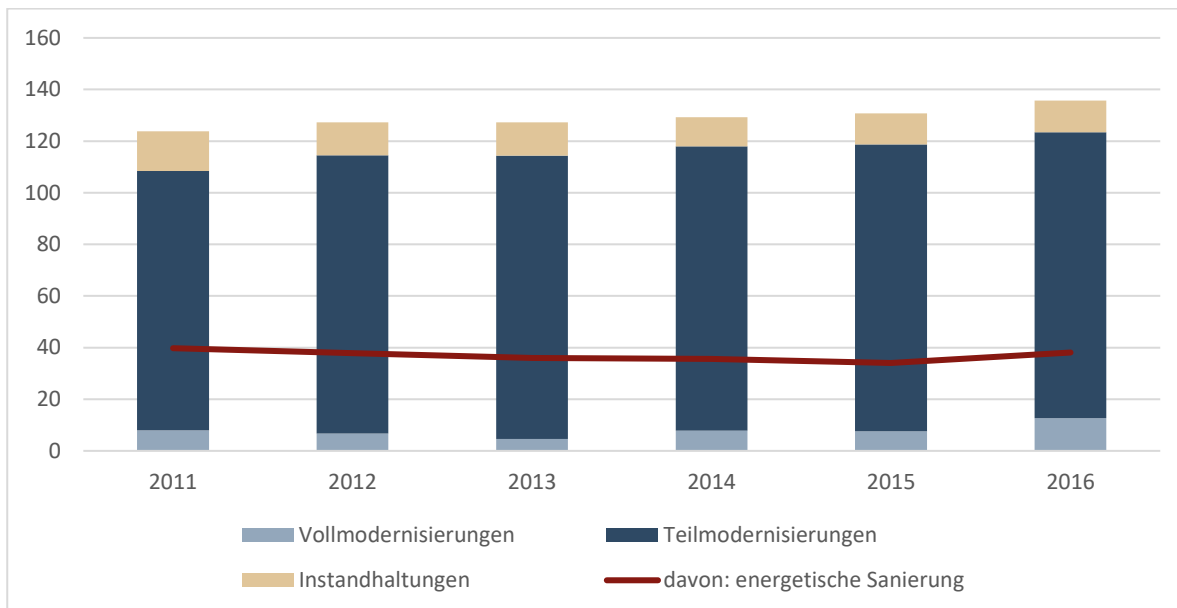
Abbildung 2-1: Entwicklung des Bauvolumens im Wohnungsbau



Quelle: DIW, 2018, *Prognose

Die Bauleistungen im Bestand werden weiter in Instandhaltung, Teilmodernisierungen und Vollmodernisierungen unterteilt. Im Wohnungsbau werden Maßnahmen, bei denen in mindestens zehn Produktbereichen Modernisierungen vorgenommen wurden, als Vollmodernisierung definiert (BBSR, 2011). Weiterhin wird auch der Umfang der energetischen Sanierung angegeben. Zur energetischen Sanierung werden Maßnahmen aus den Produktbereichen Wärmedämmung (an Dach, Fassade etc.), Austausch von Fenstern und Außentüren, Erneuerung der Heizung und Solarthermie/Photovoltaik gezählt.

Abbildung 2-2: Zusammensetzung der Bauleistungen im Wohnungsbestand in Mrd. Euro



Quelle: BBSR, 2017

Der überwiegende Teil der Bauleistungen entfällt auf Teilmodernisierungen. Auf Vollmodernisierungen, bei denen die Mietsteigerungen über die Modernisierungsumlage besonders hoch ausfallen können, entfällt im Jahr 2016 nur ein Anteil von 9,4 Prozent. Allerdings gab es hier zwischen 2015 und 2016 einen Anstieg um mehr als 5 Mrd. Euro auf 12,7 Mrd. Euro.

Besonders relevant in der öffentlichen Diskussion sind die energetischen Sanierungen. Diese summieren sich im Jahr 2016 auf 38,1 Mrd. Euro. Zwar gab es zwischen 2015 und 2016 auch einen Anstieg bei energetischen Sanierungen, insgesamt bleibt das Volumen seit 2011 aber relativ konstant.

Die bisherigen Zahlen stellen das aggregierte Bauvolumen dar, es wird keine weitere Differenzierung zwischen den Gebäuden, Regionen und Eigentümergruppen in den regelmäßigen Publikationen durchgeführt. Allerdings gibt es für das Jahr 2014 eine Untersuchung, die diese Differenzierungen vornimmt (BBSR, 2014). Danach entfallen 61,4 Prozent der Bestandsinvestitionen auf Ein- und Zweifamilienhäuser, außerdem investieren Selbstnutzer mehr als Vermieter, obwohl der Anteil der Selbstnutzer unter denen der Mieter liegt. 2014 investierten Selbstnutzer 56,6 Mrd. Euro, Vermieter dagegen 53,4 Mrd. Euro.

Regional gesehen wird am meisten in eher dünnbesiedelten Städten und Landkreisen investiert. 48 Prozent der Bestandsinvestitionen fanden in Orten mit weniger als 20.000 Einwohner statt, weitere knapp 30 Prozent in Städten mit bis zu 100.000 Einwohnern. Insgesamt ist also nicht feststellbar, dass in Mietwohnungen mehr investiert wird als in selbstgenutzte Wohnungen, und auch regional gesehen gibt es keine Konzentration auf die Ballungszentren. Im Gegenteil, die

Zahlen bestätigen, dass der Mietwohnungsmarkt gerade was die Energieeffizienz anbetrifft, etwas hinterherhinkt (IWU /BEI, 2010). Allerdings zeigen die Zahlen auch, dass wenn Vermieter investieren, eine Konzentration auf größere Städte erfolgt. Nach dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2014) entfallen 82,5 Prozent der Bestandsinvestitionen auf kreisfreie Großstädte und städtische Kreise. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch die Mehrzahl der Mietwohnungen auf diese Regionstypen entfällt.

2.2 Ökonomische Einordnung von Modernisierungen

Investitionen stellen in einer Volkswirtschaft grundsätzlich die Grundlage für Wachstum und Wohlstand dar (Solow, 1956). Über Investitionen kann der Kapitalstock einer Volkswirtschaft vermehrt werden, der dann wiederum die Ausweitung der Produktion erlaubt. Bei Wohnungen bereiten Modernisierungsinvestitionen die Grundlage für eine längere und bessere Nutzung der Wohnungen. Darüber hinaus stärken Modernisierungen lokale Bauunternehmen und sorgen so tendenziell für zusätzliche Arbeitsplätze. Generell werden Modernisierungen daher als wünschenswert eingeschätzt (Eekhoff, 2000).

Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf energetischen Maßnahmen (Henger et al., 2018). Der Gebäudesektor spielt für die Energiewende eine große Rolle, da rund 30 Prozent der Treibhausgasemissionen auf den Gebäudesektor fußen. Da sanierte Wohnungen einen deutlich geringeren Energieverbrauch als unsanierte Wohnungen aufweisen, liegt hier ein großes Potenzial für die Energiewende als auch die Klimaschutzziele. Allerdings ist die Sanierungsrate aktuell deutlich zu gering, um die anvisierten Ziele zu erreichen (DENA/GEEA, 2017).

Die zuvor dargestellten Daten unterstreichen, dass dabei vor allem der Mietwohnungsmarkt zurückhängt. Zwar sind die Unterschiede zwischen Mietwohnungsmarkt und Eigentümermarkt nicht mehr ganz so stark wie 2010 (Henger/Voigtländer, 2012), aber nichtsdestotrotz bleiben die Unterschiede relevant. Ursächlich ist vor allem das so genannte Vermieter-Mieter-Dilemma. Schließlich profitieren Vermieter nicht von den Energieeinsparungen, sondern allein der Mieter. Für den Vermieter sind daher die Attraktivität der Modernisierungsumlage sowie eventuelle Förderungen entscheidend.

Ein weiteres mit Modernisierungen verbundenes Ziel besteht in der Aufwertung von Stadtvierteln. Oftmals sind umfangreiche Modernisierungen von Gebäudeblöcken gewünscht, um eine bessere Durchmischung von sozial belasteten Stadtvierteln zu erreichen bzw. um eine Abwärts-spirale in einzelnen Stadtvierteln umzukehren (Galster, 2007). In der aktuellen medialen Berichterstattung wird die Aufwertung schnell als Gentrifizierung problematisiert, wobei aber übersehen wird, dass der Zuzug einkommensstarker Haushalte in ein Viertel mit unterdurchschnittlichen Einkommen zunächst zu einer gewünschten Durchmischung führt. Das Gallus Stadtviertel in Frankfurt am Main (Röttele, 2013) oder aber Wilhelmsburg in Hamburg (Lembke, 2017) sind nur zwei unter zahlreichen Beispielen dafür, dass Städte selbst Aufwertungsprozesse und damit umfangreiche Modernisierungen anstoßen möchten.

Neben der volkswirtschaftlichen/gesellschaftlichen Sicht, sind Modernisierungen natürlich auch mit Vorteilen für Mieter verbunden. Schließlich profitieren Mieter von einem besseren Bad, einer besseren Klimatisierung der Wohnung oder aber einem Balkon. Hier kann es aber natürlich zu individuell sehr unterschiedlichen Bewertungen kommen. Zum einen, weil der individuelle Nutzen sehr stark von den Präferenzen abhängt, zum anderen, weil die Zahlungsfähigkeit der Mieter sehr unterschiedlich sein kann.

Grundsätzlich sind Modernisierungen daher als wünschenswert zu bezeichnen und mit individuellen wie gesellschaftlichen Vorteilen verbunden. Wichtig ist aber auch, wie bei allen Investitionen, dass dem Effizienzgebot Rechnung getragen wird. Dies bedeutet, dass bei gegebenen Mitteln die Investition gewählt wird, die den größten Nutzen stiftet oder aber bei gegebenem Modernisierungsvorhaben der geringste mögliche Mitteleinsatz gewählt wird. Dies liegt im Normalfall im Interesse des Investors, da er selbst von der Maßnahme profitiert. Aufgrund der Besonderheiten der Modernisierungsumlage fallen aber Nutzen, Mitteleinsatz und Ertrag für den Investor auseinander.

3 Zur Rentabilität von Modernisierungen

3.1 Modellrechnungen zur Rentabilität

Um die intendierte Reduktion der Modernisierungsumlage bewerten zu können, wird zunächst die mit einer Modernisierung verbundene Rendite in verschiedenen Szenarien berechnet. Bei Modernisierungen können Investoren aktuell 11 Prozent der die Instandsetzungen übertreffenden Modernisierungen auf die Jahresmiete überwälzen. Damit hängt der laufende Bruttoertrag der Investition von dem Anteil der Instandsetzungskosten an den gesamten Modernisierungskosten sowie vom Umlagesatz ab. Im Folgenden wird ein Anteil von 30 bzw. 20 Prozent Instandsetzungskosten unterstellt. Tatsächlich gibt es nur wenig Evidenz zum tatsächlichen Anteil der Instandsetzungskosten. Hinz (2015) bestimmt beispielhaft die Kosten einer energetischen Sanierung und kommt dabei auf einen Anteil der Instandsetzungskosten von rund einem Drittel. Praktiker großer Wohnungsunternehmen rechnen auf Nachfrage mit etwa 30 Prozent. Da es immer auch Interpretationsspielraum bei der Bestimmung der Instandsetzungen gibt, werden eher höhere Werte angesetzt, was aber bei der Interpretation berücksichtigt werden muss.

Von den Bruttoerträgen müssen die laufenden Kosten abgezogen werden. Hierzu zählen vor allem Zinskosten für das Fremdkapital, laufende Instandsetzungskosten wurden nicht berücksichtigt. Darüber hinaus müssen Erträge versteuert werden, wobei aber auch eine Abschreibung von zwei Prozent berücksichtigt werden kann. Kleinere Sanierungen, bei denen die Kosten direkt als Erhaltungsaufwand steuerlich geltend gemacht werden können, werden hier nicht berücksichtigt. Als Steuersatz wird ein Wert von 22,5 Prozent angesetzt, was der durchschnittlichen Steuerquote entspricht (Seipelt/Voigtländer, 2018). Je nach Steuerpflichtigem und Rechtsform kann es hier größere Unterschiede geben. Schließlich ist auch die Nutzungsdauer der Investition für die Beurteilung der Investition relevant. Hier werden zwei Szenarien geprüft: Zum einen den Fall, dass die tatsächliche Nutzungsdauer mit der steuerlichen Abschreibung übereinstimmt,

zum anderen den Fall, dass die tatsächliche Nutzungsdauer nur 25 Jahre beträgt. Eine durchschnittliche ökonomische Abschreibungsdauer von 25 Jahren bei Immobilieninvestitionen haben zum Beispiel Brügelmann, Clamor und Voigtländer (2013) ermittelt. Auf Basis dieser Daten kann dann die interne Verzinsung der Investition berechnet werden. Tabelle 3-1 zeigt die Annahmen in der Übersicht. Weiterhin wurde eine Fremdkapitalquote von 50 Prozent unterstellt. Da hier die Gesamrentabilität der Modernisierung im Vordergrund steht, verändern Abweichungen in der Fremdkapitalquote die Rendite kaum. Solange jedoch die Gesamtkapitalrentabilität über der Fremdkapitalverzinsung liegt, können über eine Erhöhung der Fremdkapitalquote die Eigenkapitalrenditen gehebelt werden.

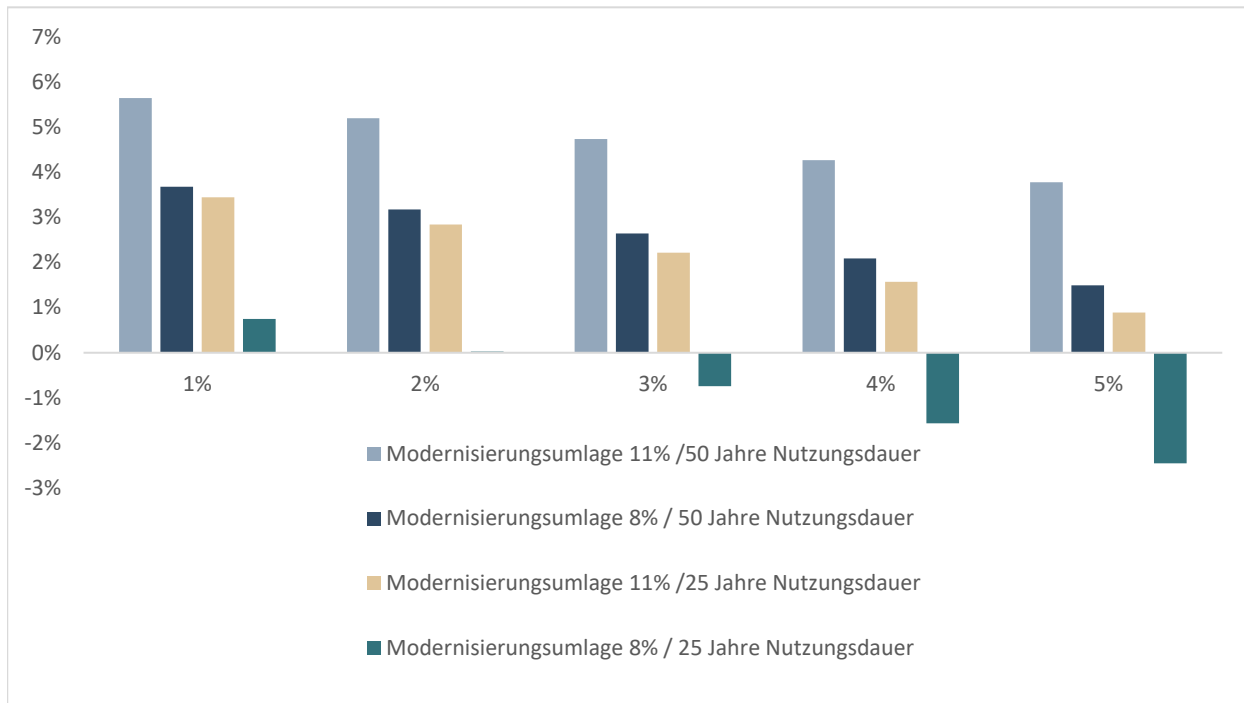
Tabelle 3-1: Annahmen der Modellrechnung zur Modernisierungsumlage

Variable	Wert
Anteil der Instandsetzungskosten an den Modernisierungskosten	20% / 30%
Nutzungsdauer der Investition	25 Jahre / 50 Jahre
Fremdkapitalzinssatz	1% - 5%
Modernisierungsumlage	8% / 11%
Steuersatz	22,5%

Quelle: IW Köln

Vereinfachend wurde davon ausgegangen, dass die Mieten bereits vor der Modernisierung über der ortsüblichen Vergleichsmiete lagen – ansonsten müssten mögliche Mieterhöhungspotenziale im Fall ausbleibender Modernisierungen mitberücksichtigt werden, die die Rendite schmälern würden.

Abbildung 3-1 zeigt die Renditen, wenn 30 Prozent der Modernisierungskosten auf Instandsetzungen entfallen, die Fremdkapitalquote bei 50 Prozent liegt und wenn die Zinsen, Nutzungsdauer und Modernisierungsumlage variieren.

Abbildung 3-1: Renditen von Modernisierungen bei unterschiedlichen Szenarien


Quelle: IW Köln

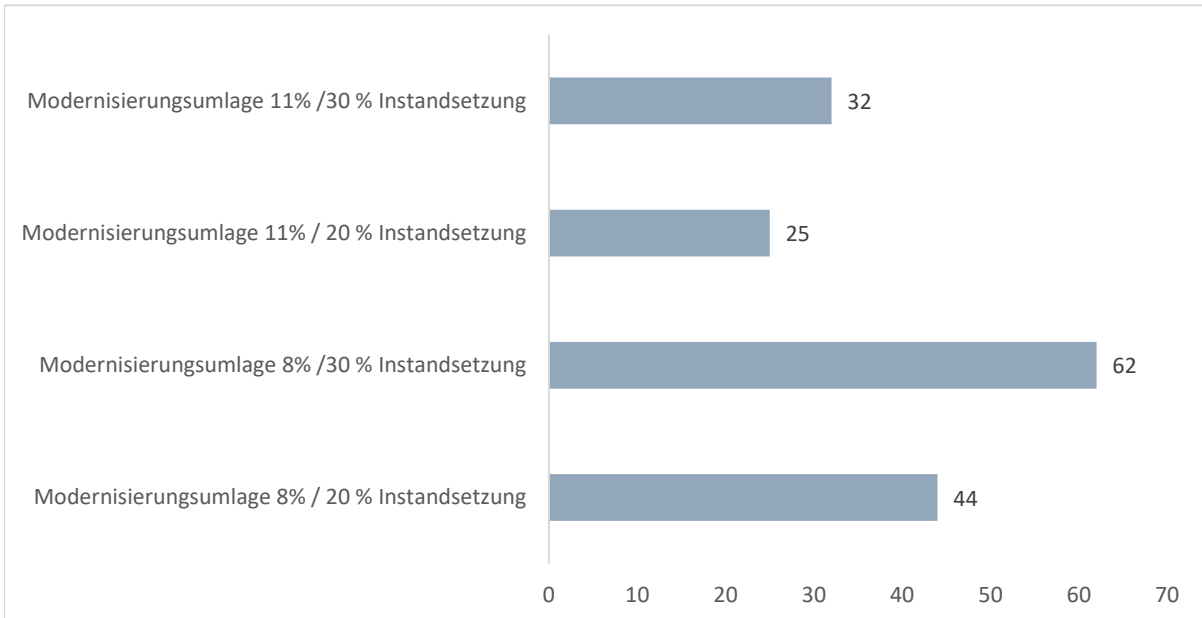
Bei einer Modernisierungsumlage von 11 Prozent sind die Renditen in allen Fällen positiv. Neben dem Zinsniveau hat aber insbesondere die Nutzungsdauer eine erhebliche Wirkung. Im günstigsten Fall für den Investor, also einem Fremdkapitalsatz von 1 Prozent und einer Nutzungsdauer von 50 Jahren, beträgt die Rendite 5,6 Prozent. Im Fall einer Nutzungsdauer von 25 Jahren sind es dagegen nur 3,4 Prozent. Der Einfluss des Zinssatzes ist insgesamt weniger stark als erwartet, auch bei 5 Prozent Zinsen und einer Nutzungsdauer von 50 Jahren beträgt die Rendite noch 3,4 Prozent. Allerdings ist die Investition in einem Umfeld mit höheren Zinsen auf Festzinspapiere deutlich unattraktiver, da dann alternative Anlagen höhere Renditen als die Modernisierung aufweisen.

Bei einem Umlagesatz von 8 Prozent verändern sich die Rechnungen deutlich. Solange die Nutzungsdauer bei 50 Jahren liegt, bleibt die Rendite zwar insgesamt positiv, bei einem Zinsniveau von 4 Prozent liegt die Rendite der Modernisierung dann aber nur noch bei 2,1 Prozent. Liegt die Nutzungsdauer bei nur 25 Jahren, wovon in der Regel ausgegangen werden kann, werden die Renditen bereits ab einem Zinsniveau von etwas mehr als 2 Prozent negativ.

Alternativ wurde auch die Amortisationszeit bei verschiedenen Szenarien geprüft. Hierbei wurde ein Zinssatz von drei Prozent sowie eine Fremdkapitalquote von 50 Prozent unterstellt. Im Fall einer Modernisierungsumlage von 11 Prozent und einem Anteil der Modernisierungskosten von 80 Prozent, beträgt die Amortisationsdauer 25 Jahre, was in etwa der voraussichtlichen Nutzungsdauer entspricht. Bei einer Modernisierungsumlage von 8 Prozent und einem Modernisierungsanteil von 70 Prozent verlängert sich die Amortisationsdauer auf 62 Jahre (Abbildung 3-2).

Abbildung 3-2: Amortisationsdauer von Modernisierungen in Jahren

Annahmen: Fremdkapitalsatz 3%, Fremdkapitalquote 50%



Quelle: IW Köln

3.2 Interpretation der Ergebnisse

Die Ergebnisse zeigen, dass Modernisierungen weniger attraktiv sind als vielleicht vermutet wird. Auch bei den derzeit geringen Zinsen sind die Renditen, die mit Modernisierungen erzielt werden, begrenzt. Im günstigsten Fall bei Zinsen von einem Prozent und einem hohen Anteil der Modernisierungskosten an den Gesamtkosten liegen die Renditen bei etwa 5,5 Prozent. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Vermietung auch Risiken vorliegen und möglicherweise die teurere Wohnung weniger gut vermietet werden kann.

Darüber hinaus zeigen die Berechnungen, dass die Rendite von einer Vielzahl von Faktoren abhängt, wie etwa dem Zinsniveau, dem Anteil der Modernisierungskosten an den Gesamtkosten, der Nutzungsdauer, dem Steuersatz und weiteren Größen. Eine einheitliche Lösung zu finden ist daher schwierig. Geht man davon aus, dass Modernisierungen für Investoren weiterhin rentabel sein sollten, erscheint eine Absenkung der Modernisierungsumlage auf 8 Prozent problematisch. Denn schon bei etwas höheren Zinsen könnten dann viele Modernisierungen unrentabel werden und unterbleiben. Wenn die Modernisierungsumlage auf 8 Prozent gesenkt wird, sollte zumindest auch der Abschreibungssatz auf 4 Prozent erhöht werden. Schließlich fallen bereits heute ökonomische und steuerliche Abschreibung auseinander (Brügelmann et al., 2013). Entsprechend sollte eine Absenkung der Modernisierungsumlage durch eine Anpassung des Abschreibungssatzes flankiert werden. Um Überhitzungen zu vermeiden, sollte eine Anpassung der Abschreibungen aber erst bei einem beginnenden Abschwung erfolgen (Henger/Voigtländer, 2018) – entsprechend bietet es sich an, die Reform der Modernisierungsumlage auf das Ende der Legislaturperiode zu verschieben.

Sollten Modernisierungen unrentabel werden, drohen vor allem bei energetischen Maßnahmen, aber auch bei vielen anderen wünschenswerten Modernisierungen, die den Komfort erhöhen oder aber die Nutzbarkeit von Wohnungen für ältere Menschen (Barrierearmut) verbessern, Rückschritte. Dem könnte entgegengehalten werden, dass auch in Zeiten deutlich höherer Zinsen von zum Beispiel 10 Prozent auch modernisiert wurde. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass ein Teil der Modernisierungen unabhängig von Rentabilitäten durchgeführt wird. Befragungen von Voigtländer und Zens (2010) oder des BBSR (2014) zeigen, dass das Hauptmotiv für umfangreiche Modernisierungen oftmals die Substanzerhaltung und die Wiederherstellung bzw. die Beibehaltung der Vermietbarkeit sind. Werden Immobilien aber nur dann saniert, wenn es keine Alternative mehr gibt, wird sich die Sanierungsquote nicht im erforderlichen Maße erhöhen. Insofern dürfen Modernisierungen zumindest nicht mit finanziellen Nachteilen verbunden sein.

Nichtsdestotrotz offenbaren die Modellrechnungen einen entscheidenden Fehlanreiz. Solange die Rendite positiv und über dem Marktniveau liegt, gibt es einen Anreiz, zu investieren. Da die Höhe des Gewinns aber allein von den Kosten abhängt, besteht ein Anreiz, möglichst hohe Investitionskosten zu haben. Aus rein ökonomischer Betrachtung wäre es daher für Investoren rational, möglichst teure Maßnahmen und möglichst teure Anbieter zu wählen, da sich jeder eingesetzte Euro in einen Gewinn transferiert. Dies wird in der Literatur auch als ein moralisches Risiko beschrieben (BBSR, 2016)

In Märkten mit entspanntem Mietwohnungsmarkt und genügend alternativen Angeboten würde eine solche Strategie schnell vom Markt sanktioniert werden. Schließlich würden Mieter bei ausufernden Mietpreisen Alternativen suchen, in der Folge entsteht Leerstand und der Vermieter müsste gegebenenfalls seine Mietforderungen reduzieren – dann wäre die Ausweitung der Investitionskosten keine gewinnbringende Strategie mehr.

Anders sieht dies in sehr angespannten Wohnungsmärkten mit sehr geringem Leerstand aus. Dort können die Mieter faktisch nicht ausweichen bzw. wenn sie die Wohnung nicht mehr bezahlen können, werden aufgrund der angespannten Marktsituation andere Mieter bereit sein, die Wohnung zu den Mietkosten zu übernehmen. Gerade in solchen Märkten gibt es also Anreize, möglichst viel Geld in die Sanierungen zu investieren, um den Gewinn zu hebeln.

Dies passt zu der anekdotischen Evidenz hoher Mietaufschläge in Metropolen aufgrund umfangreicher Sanierungen. Auf der anderen Seite zeigen die insgesamt eher moderaten Anstiege von Modernisierungsmaßnahmen, dass es sich hierbei eben um kein Massenphänomen handelt. Insofern ist die Begrenzung der Modernisierungskosten auf 3 Euro pro Quadratmeter ein nachvollziehbarer Schritt. Nichtsdestotrotz bleibt die Modernisierungsumlage ein unbefriedigendes Instrument, da hier die Kosten unmittelbar mit dem Nutzen der Modernisierung und damit der neuen Miete verknüpft werden. Daher sollte perspektivisch die Mieterhöhung bei Sanierungen reformiert werden.

4 Ausblick: Reformansatz für die Modernisierungsumlage

Bei der Modernisierungsumlage werden die Kosten der Investition mit dem Mietaufschlag verknüpft. Dies kann, gerade in angespannten Märkten und bei geringen Zinsen, zu Fehlanreizen führen, weil eine Steigerung der Kosten mit Zusatzerträgen verbunden ist. Generell setzt die Modernisierungsumlage wenig Anreize, kosteneffizient zu sein. Besser wäre es daher, den Nutzen aus den Maßnahmen mit dem Anstieg der Mieten zu verknüpfen.

Der Nutzen aus einer Modernisierung und den damit verbundenen Qualitätssteigerungen sollte sich in der Zahlungsbereitschaft der Mieter widerspiegeln. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Mieter bereit sind, für eine Wohnung mit einem Balkon, einer Einbauküche oder aber einem sanierten Bad einen Aufschlag zu zahlen. Diese Zahlungsbereitschaft kann unterschiedlich sein, da auch die Präferenzen unterschiedlich sind, aber die durchschnittlichen Mietaufschläge für etwa Balkone oder sanierte Bäder entsprechen den durchschnittlichen Zahlungsbereitschaften der Mieter.

Solche Mietaufschläge lassen sich mit Hilfe von hedonischen Mietpreisindizes bestimmen (Dechermeier/Seipelt, 2016). Bei hedonischen Mietpreisindizes werden Mieten mit Hilfe ökonomischer Verfahren nach einzelnen Merkmalen zerlegt. Die Überlegung ist, dass Mieten eine Funktion der Lage, der Ausstattung, des Alters, der Größe und vieler weiterer Merkmale sind (Brachinger, 2003). Die Einzelpreise für diese Merkmale lassen sich berechnen, sofern eine genügend große Anzahl an Daten zur Verfügung steht.

Die heutigen Mietspiegel eignen sich nicht für solche Analysen, da sie häufig nur auf einer begrenzten Anzahl von Interviews beruhen (Lerbs/Sebastian, 2016). Besser wäre es, Mietpreisdatenbanken aufzubauen, die ein möglichst aktuelles Bild des Marktes zeigen. Dies ließe sich etwa realisieren, indem eine Auskunftspflicht der Vermieter eingeführt wird (Voigtländer, 2016). So könnte vereinbart werden, dass Vermieter jeweils mit Vertragsabschluss und bestätigt durch den Mieter die erforderlichen Daten an die Stadt übermitteln, die ihrerseits etwa an die statistischen Ämter die Daten zur Auswertung weitergeben. Noch einfacher wäre es, wenn Daten aus Portalen direkt an die Städte übertragen werden könnten. Hier sollten dann aber ebenfalls Vermieter und Mieter per Mausklick die Daten verifizieren.

Auf Basis solcher Mietpreisdatenbanken könnten mit Hilfe hedonischer Verfahren Aufschläge für einzelne Modernisierungsmaßnahmen abgeleitet werden. Um das System zu vereinfachen, könnten Maßnahmen auch mit Punktwerten verknüpft werden, die dann vor Ort in Mietpreisaufschläge umgerechnet werden. So geht man etwa in den Niederlanden vor (BBSR, 2016). Dort gibt es Punkte für die energetische Qualität einer Wohnung, und diese Punkte begründen dann einen Mietpreisaufschlag nach einer Modernisierung. Alternativ wird bei energetischen Maßnahmen auch eine direkte Verknüpfung mit eingesparten Heizkosten vorgeschlagen (Klinski, 2010). Allerdings erscheint es vorteilhaft, einen möglichst einheitlichen Rahmen für Modernisierungen zu finden.

Der Vorteil fester Modernisierungszuschläge auf Basis realer Zahlungsbereitschaften besteht darin, dass Vermieter kostenbewusster agieren und nur solche Maßnahmen umsetzen, die sich

tatsächlich rechnen. Wird etwa ein Luxusbad nur mit kleinen Mietpreisaufschlägen am Markt honoriert, werden Vermieter auch keinen Anreiz haben, eine besonders teure Sanierung durchzuführen.

Darüber hinaus hätten solche Mietpreisdatenbanken weitere Vorteile (Voigtländer, 2016):

Erstens erhalten Vermieter und Mieter eine sehr genaue Auskunft über die aktuelle Lage des Mietwohnungsmarktes. Verlässliche und aktuelle Daten zu Mieten in einzelnen Stadtteilen helfen, die Lage am Wohnungsmarkt zu entspannen, da die Mieter dann eher in bisher günstigere Stadtviertel ziehen. Suggestieren die Mietspiegel dagegen auch in begehrten Stadtviertel niedrige ortsübliche Vergleichsmieten, zieht es die Mieter eher dort hin.

Zweitens wird verhindert, dass die Mietpreisbremse zu einem Mietstopp wird. Aktuell liegen die durchschnittlichen ortsüblichen Vergleichsmieten teilweise deutlich mehr als 10 Prozent unter der Marktmiete (Deschermeier et al., 2017). Eine Untersuchung des IW Köln hat gezeigt, dass in Berlin und Köln in einzelnen Lagen und Stadtvierteln mehr als 90 Prozent der Angebote 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete als Referenzbasis liegen und somit in den Geltungsbereich der Mietpreisbremse fallen. Dies ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass die ortsübliche Vergleichsmiete eben wenig mit den tatsächlichen Marktpreisen für Mietwohnungen zu tun hat (Deschermeier et al., 2016).

Worüber sich Mieter vielleicht zunächst freuen, kann schnell zum Bumerang werden. Internationale Erfahrungen zeigen schließlich, dass Vermieter auf einen Mietstopp reagieren, indem sie Instandsetzungen vernachlässigen, Abstandszahlungen verlangen oder aber an Selbstnutzer verkaufen (Turner/Malpezzi, 2003). Der Markt wird also kleiner und unattraktiver. Werden Referenzmieten für die Wiedervertragsmieten dagegen auf Basis aktueller Mietpreisdatenbanken ermittelt, könnte eine Mietpreisbremse jedoch Sinn machen. Dem Vermieter könnte direkt angezeigt werden, dass seine Miete 10 Prozent über der Miete vergleichbarer Objekte liegt. Es bedarf also keiner Anzeige des Mieters mehr. Und es würden tatsächlich nur die Vermieter belangt werden, die es mit ihrer Mietforderung übertreiben.

Drittens würden die Städte erhebliche Kosten sparen. Der Aufbau einer Datenbank würde vielleicht zunächst mehrere Hunderttausend Euro kosten, die Aktualisierung wäre dann aber sehr günstig möglich. Die Kosten der bisherigen Mietspiegel fallen dagegen regelmäßig an und sind nicht unerheblich (BBSR, 2014).

Vor allem könnten auch die Statistischen Ämter Skaleneffekte erzielen, wenn die Daten zentral für bestenfalls alle Kommunen ausgewertet werden. Darüber hinaus könnten die Kommunen auf Basis der Mietdatenbanken auch viel leichter als heute Angemessenheitsgrenzen für die Wohnkosten von Grundsicherungsempfängern ermitteln.

Der Aufbau von Mietpreisdatenbanken könnte also nicht nur die Grundlage für eine sinnvolle Reform der Modernisierungsumlage sein, sondern würde auch weitere Vorteile mit sich bringen. Allerdings gilt es realistisch zu sein, eine solche Reform bedingt Zeit. Nichtsdestotrotz lohnt es sich, diesen Weg zu beschreiten und Potenziale aufzuzeigen. Das IW Köln wird in näherer

Zukunft für einzelne Städte einmal Analysen auf Basis von Daten aus Immobilienportalen und weiteren Daten erstellen.

5 Schlussfolgerungen

Modernisierungsinvestitionen im Wohnungsmarkt sind grundsätzlich volkswirtschaftlich wünschenswert. Schließlich muss der Gebäudebestand energetisch verbessert werden und an die tendenziell zunehmenden Ansprüche der Nutzer angepasst werden. Daher sollte die Modernisierungsumlage so gestaltet werden, dass Modernisierungen nicht behindert werden. Mit der geplanten Absenkung der Modernisierungsumlage von 11 auf 8 Prozent verschlechtern sich die Rahmenbedingungen für Investitionen merklich. Gerade bei kürzeren Nutzungsdauern und schon leicht steigenden Zinsen können Investitionen in den Gebäudebestand unrentabel werden. Daher sollte eine Absenkung der Modernisierungsumlage zumindest durch eine Erhöhung des Abschreibungssatzes auf 4 Prozent begleitet werden.

Allerdings ist auch festzustellen, dass die Modernisierungsumlage ein grundsätzliches Problem aufweist. Durch die Verknüpfung von Kosten und Mieterhöhung besteht der Fehlanreiz, bei günstigen Rahmenbedingungen und in angespannten Märkten die Modernisierungskosten möglichst hoch zu wählen, da sich dann jeder eingesetzte Euro rentiert. Während in ausgeglichenen Märkten Mieter bei ausufernden Modernisierungen Alternativen wählen können, werden in angespannten Märkten auch übermäßig modernisierte Wohnungen Mieter finden. Diese Problematik ließe sich lösen, wenn die Mieterhöhung an den Nutzen der Modernisierung geknüpft wird. Realisieren ließe sich dies dann, wenn umfangreiche Mietpreisdaten zur Verfügung stehen. Dann könnten Mietaufschläge für einzelne Maßnahmen mit Hilfe hedonischer Verfahren bestimmt werden. Einen ähnlichen Ansatz gibt es zum Beispiel im niederländischen Markt.

Eine solche Reform lässt sich allerdings nicht kurzfristig realisieren, weshalb eine Senkung der Modernisierungsumlage mit einer Erhöhung des Abschreibungssatzes als gangbare Alternative erscheint. Mittel- bis langfristig sollte aber die Datengrundlage im Wohnungsmarkt verbessert werden, um eine bessere Bezugsgröße für Modernisierungen zu ermitteln. Das IW Köln wird diesen Ansatz mit eigenen Forschungen weiter begleiten.

Literatur

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung , 2018, Bericht zur Lage und Perspektive der Bauwirtschaft 2018, Bonn

BBSR / Heinze GmbH, 2011, Struktur der Investitionstätigkeit in den Wohnungs- und Nichtwohnungsbeständen, Forschungsprogramm Zukunft Bau, Auftragsforschung, Bonn

BBSR, 2014, Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln. BBSR-Sonderpublikation, Bonn

BBSR, 2016, Mietrecht und energetische Sanierung im europäischen Vergleich. BBSR-Online-Publikation, Nr. 13

BBSR, 2014, Struktur der Bestandsinvestitionen 2014, Bonn

Brachinger, Hans Wolfgang, 2003, Statistical Theory of Hedonic Price Indices, Universität Freiburg

Brügelmann, Ralph / Clamor, Tim / Voigtländer, Michael, 2013, Abschreibungsbedingungen für den Mietwohnungsbau, in: IW Trends, 40. Jg., Nr. 2, S. 63-79

DENA - Deutsche Energie-Agentur / GEEA – Die Allianz für Gebäude-Energie-Effizienz, 2017, Gebäudestudie, Szenarien für eine marktwirtschaftliche Klima- und Ressourcenschutzpolitik 2050 im Gebäudesektor, Berlin

Deschermeier, Philipp / Haas, Heide / Hude, Marcel / Voigtländer, Michael, 2016, A first analysis of the new German rent regulation, in: International Journal of Housing Policy, Nr. 16(3), S. 267-292

Deschermeier, Philipp / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2017, Evaluation der Mietpreisbremse, IW Policy Paper, Nr. 5, Köln

Deschermeier, Philipp / Seipelt, Björn, 2016, Ein hedonischer Mietpreisindex für studentisches Wohnen, in: IW Trends, 43. Jg., Nr.3, S. 59-76

Eekhoff, Johann, 2000, Wohnungspolitik, Tübingen

Fröhndrich, Sina / Hennen, Claudia, 2018, Wohnungskonzerne unter Rendite-Zwang. Schlecht für die Mieter, gut für die Aktionäre, in Deutschlandfunk, http://www.deutschlandfunk.de/wohnungskonzerne-unter-rendite-zwang-schlecht-fuer-die-724.de.html?dram:article_id=416663%20;%20https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.protest-in-stuttgart-gegen-groesstes-deutsches-wohnungsunternehmen-rentnerin-soll-63-prozent-mehr-miete-

zahlen.f0055152-a021-4dfd-886b-94daf83a6eee.html%20;%20http://www.sueddeutsche.de/muenchen/wohnen-in-muenchen-mietsteigerung-um-prozent-1.3854717
[07.06.2018]

Galster, George, 2007, Neighbourhood Social Mix as a Goal of Housing Policy: A Theoretical Analysis, in Taylor&Francis Online,
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14616710601132526?src=recsys>
[08.06.2018]

Gornig, Martin / Michelsen, Claus, 2018 Bauwirtschaft: Ende des Neubaubooms,
https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.574737.de/18-1-4.pdf
[07.06.2018]

Henger, Ralph / Runst, Petrik / Voigtländer, Michael, 2017, Energiewende im Gebäudesektor. Handlungsempfehlungen für mehr Investitionen in den Klimaschutz, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2012, Energetische Modernisierung des Gebäudebestandes: Herausforderung für private Eigentümer. Gutachten für Haus & Grund Deutschland, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2018, Setzt die Wohnungspolitik die richtigen Anreize für den Wohnungsbau? Bewertung des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD. IW-Gutachten, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Hinz, Eberhard, 2015, Kosten energierelevanter Bau- und Anlageteile bei der energetischen Modernisierung von Altbauten, Studie für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Institut für Wohnen und Umwelt, Darmstadt

Hoben, Anna, 2018, Mietsteigerung um 273 Prozent, in Süddeutsche Zeitung, <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/wohnen-in-muenchen-mietsteigerung-um-prozent-1.3854717>
[07.06.2018]

IWU – Institut Wohnen und Umwelt / BEI – Bremer Energie Institut, 2010, Datenbasis Gebäudebestand. Datenerhebung zur energetischen Qualität und zu den Modernisierungstrends im deutschen Wohngebäudebestand, Darmstadt

Klinski, Stefan, 2010, Energetische Gebäudesanierung und Mietrecht-Hemmnisse und Reformüberlegungen, in: ZUR-Zeitschrift für Umweltrecht, Nr. 10, S. 283 – 290

Lebuhn, Henrik / Holm, Andrej / Junker, Stephan / Neitzel, Kevin, 2017, Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten, Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“, Berlin

Lembke, Judith, 2017, Wohnen in Hamburg-Wilhelmsburg. Da traut ihr euch hin ?, in Frankfurter Allgemeine,

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wohnen/haus/wohnen-in-hamburg-wilhelmsburg-so-lebt-es-sich-im-viertel-15267860.html>

[08.06.2018]

Lerbs, Oliver / Sebastian, Steffen P., 2016, Mietspiegel aus ökonomischer Sicht – Vorschläge für eine Neuregulierung. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Nr. 10, Regensburg

Röttle, Stefan, 2013, Stadt zieht Bilanz von Gallus-Förderprojekt, in die Welt,

<https://www.welt.de/regionales/frankfurt/article113463689/Stadt-zieht-Bilanz-von-Gallus-Foerderprojekt.html> [08.06.2018]

Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2018, ACCENTRO-IW-Wohnkostenreport 2018. Eine Analyse von Mieten und Wohnnutzerkosten für 301 Kreise. IW-Gutachten für die ACCENTRO Real Estate AG, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Solow, Robert Merton, 1956, A Contribution tot he Theory of Economic Growth, in: Quarterly Journal of Economics, Band 70, S.65-94, Oxford

Testorf, Lars / Voigtländer, Michael / Zens, Thomas, 2010, KfW / IW Köln Wohngebäudesanierer-Befragung 2010. Hintergründe und Motive zur energetischen Sanierung des Wohnungsbestandes, Frankfurt am Main

Turner, Bengt / Malpezzi, Stephen, 2003, A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control, in: Swedish Economic Policy Review, Nr. 10, S. 10-56

Voigtländer, Michael, 2016, Mietspiegel. Zeit für moderne Mietspiegel, IW-Kurzbericht, Nr. 44, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Annahmen der Modellrechnung zur Modernisierungsumlage9