

Mietpreisbremse Berlin - Zwischenbilanz 2016

Kurzgutachten

im Auftrag des Berliner Mieterverein e.V.



institut für soziale
stadtentwicklung

Armin Hentschel / Julian Hopfenmüller

INSTITUT FÜR SOZIALE STADTENTWICKLUNG - IFSS

Mai 2016

Mietpreisbremse Berlin - Zwischenbilanz 2016

Inhaltsverzeichnis

Mietpreisbremse Berlin- Zwischenbilanz 2016	1
Kurzfassung	2
1. Fragestellung und Ziel der Studie	4
1.1 Die rechtliche Vorschrift	4
1.2 Untersuchungsfragen	4
1.3 Die Besonderheiten des Fallbeispiels Berlin	4
2. Methodik und Datengrundlage	5
2.1 Was sagen Internetangebote aus? - datenkritische Anmerkungen	5
3. Ergebnisse der Internetstichprobe	6
3.1 Verteilung der Datensätze in der Stichprobe nach Bezirken	7
3.2 Verteilung der Daten auf die Baualtersgruppen, Wohnlagen und Wohnungsgrößen des Mietspiegels	8
3.3 Mittelwert der Mieten in der Datenstichprobe	9
3.4 Wohnungsangebote nach Vermietertypen	9
3.5 Vermietertypen und Höhe der Angebotsmieten	10
3.5 In welchem Umfang weichen die Angebotsmieten von der „zulässigen Höchstmiete“ ab? ..	10
3.6 Abweichungen von der „zulässigen Höchstmiete“ nach Vermietertypen	11
3.7 Abweichungen von der „zulässigen Höchstmiete“ nach Wohnlagen	12
3.8 Abweichungen von der „zulässigen Höchstmiete“ nach Wohnungsgröße	12
3.9 Abweichungen von der „zulässigen Höchstmiete“ nach Baualter	13
3.10 Überschreitung der „zulässigen Höchstmiete“ nach Stadtbezirken	13
4. Exkurs: Das neue Rechtsinstrument in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung	14
4.1 Wirkt die Mietpreisbremse?	14
4.2 Wird die Preisbremse den Mietanstieg dämpfen?	14
4.3 Wie wirkt die Mietpreisbremse?	15
4.4 Regulierung versus Liberalisierung	16
4.5 Gibt es Wohnungsmärkte ohne institutionelle Einbettung?	17
4.6 Träigkeitseffekte?	17
4.7 Wer sind die Investoren? – Der Verbund der Anbieter	18

Kurzfassung

Das Kurzgutachten untersucht die Auswirkungen der seit Juni 2015 in Berlin geltenden „Mietpreisbremse“ auf die Entwicklung der Berliner Angebotsmieten. Nach dieser rechtlichen Regelung darf die Mietforderung des Vermieters im Falle einer Wiedervermietung einen Betrag von 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete grundsätzlich nicht überschreiten (§ 556 d Abs. 1 BGB). Ausnahmeregelungen gelten in den Fällen, (1) in denen die vorherige Miete über der so definierten „Höchstmiete“ lag, (2) im Falle der vorangegangenen Modernisierung oder (3) bei Erstbezug einer Neubauwohnung und (4) einer umfassend (mehr als ein Drittel des Aufwandes für eine vergleichbare Neubauwohnung) modernisierten Wohnung.

Untersuchungsfragen

Die Regelung wird entlang der folgenden Fragestellungen untersucht:

- Greift die Regelung oder gibt es bei einem bedeutenden Anteil der Wiedervermietungsangebote eine Überschreitung der zulässigen Grenzen?
- Liefert die differenziertere Auswertung der Vermietungsangebote Hinweise auf eine unterschiedliche Handhabung seitens der verschiedenen Vermietertypen?
- Sind deutliche Unterschiede je nach Art und Lage der Wohnungen erkennbar?

Der Berliner Wohnungsmarkt gehört zu den besonders angespannten städtischen Wohnungsmärkten in Deutschland. Die Differenz zwischen den Mieten im Wohnungsbestand und den Mieten neu abgeschlossener Mietverträge im Wohnungsbestand ist hier im bundesweiten Vergleich besonders hoch. Der Mietanstieg bei den Angebotsmieten lag zwischen 2006 und 2013 in Berlin bei 6,9 Prozent per Anno. In Hamburg lag der Anstieg pro Jahr bei +3,9% und in Stuttgart, Frankfurt a.M., München bei durchschnittlich 2,8 %. Die Preisentwicklung im Wohnungsangebot geht einher mit einer hohen Dynamik der Zuwanderung aus dem EU-Binnenmarkt und von jungen Menschen aus dem Ausland und dem Bundesgebiet. Hinzukommt, dass die Berliner Bevölkerung im Vergleich zu anderen Großstädten Deutschlands eine unterdurchschnittliche Wohnkaufkraft besitzt.

2

Daten und Methodik

Grundlage für die Auswertung ist eine Zufallsstichprobe aus dem Berliner Wohnungsangebot des Internetportals Immobilienscout 24 und den Plattformen der 6 städtischen Wohnungsunternehmen mit einem Umfang von brutto 170 Wohneinheiten. Die Auswahl wurde auf die Bezirke Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg, Tempelhof-Schöneberg, Neukölln, Marzahn-Hellersdorf und Reinickendorf beschränkt, damit sowohl Innenstadt- wie Randstadtgebiete in die Ergebnisse eingehen und nicht durch einseitige Teilmarktentwicklungen verzerrt werden. Angebote für Erstbezüge von Neubauten, für Wohnungen nach umfassender Modernisierung, für Wohnberechtigungsscheinwohnungen und für möblierte Wohnungen wurden aussortiert. Entlang der Vorauswahl wurde eine Zehn-Prozent-Stichprobe aus den am Tag der Suche aktuellen Inseraten (im Monat März 2016) gezogen.

Miethöhen

Das arithmetische Mittel der Kaltmiete pro m² liegt für die Wohnungen der Stichprobe bei 9,71 €. Dieser Durchschnittswert wird jedoch durch die niedrigeren Mieten der Städtischen nach unten

beeinflusst. Die höchste Kaltmiete pro m² wird in den von privaten Unternehmen (10,35 €) und von Privatpersonen (10,35 €) angebotenen Wohnungen verlangt. Der Mietunterschied zwischen den Inseratsmieten der Städtischen Unternehmen und der Privaten liegt bei rund 3,70 €

In welchem Umfang überschreiten die Angebotsmieten die nach dem Inkrafttreten der Mietpreisbremse zulässige Höchstmiete? Um diese Frage zu beantworten, wurde folgendermaßen vorgegangen: (1) Über die Merkmale „Wohnungsgröße“, „Baualter“ und „Wohnlage“ wurde pro Datensatz das zugehörige Mietspiegelfeld ermittelt (2) Bei den ab 1919 gebauten Wohnungen wurde der Mittelwert des entsprechenden Feldes verwendet. Gleches galt für bis 1918 gebaute Wohnungen ohne Sondermerkmale. Bei Altbauwohnungen (bis 1918) mit Sondermerkmalen¹ wurden die spezifischen Mietaufschläge berücksichtigt und zum Mittelwert des entsprechenden Mietspiegelfeldes addiert. (3) Ausstattungsmerkmale im Rahmen der Orientierungshilfe fanden keine Berücksichtigung. Informationen über die Höhe der Vormiete waren bei der Auswertung nicht verfügbar.

Überschreitungen der „Höchstmiete“

Die zulässige Höhe der Miete wird vor allen von privaten Unternehmen, aber in gleichem Maße auch von privaten Vermietern überschritten. Städtische Wohnungsunternehmen scheinen die gesetzlichen Vorschriften weitgehend einzuhalten.

Die Abweichung von der „zulässigen Miete“ liegt bei dem am häufigsten vertretenen Vermietertyp, den privaten Wohnungsunternehmen, bei durchschnittlich 2,73 € (arithmetisches Mittel), bei den privaten Vermietern bei rund 3,00 €.

3

In einfachen und in guten Wohnlagen ist die Abweichung vom Mittelwert am höchsten. In guten Wohnlagen beträgt sie durchschnittlich 2,30 € (Median), in einfachen 2,00 € und in mittleren Wohnlagen 1,80 €.

Die deutlichsten Überschreitungen finden sich mit durchschnittlich 3,32 € in der kleinsten Wohnungsgrößenklasse (unter 40 m²) und der größten Wohnungsgrößenklasse (90 m² und mehr).

In der Baualtersklasse „bis 1918“ wurde der zulässige Höchstwert im Durchschnittlich deutlich übertroffen (Median: 3,27 €). In der Baualtersklasse „1973-1990“ liegen die Angebotsmieten der Stichprobe dagegen nur geringfügig über den zulässigen Höchstwert. Dies ist v.a. auf den hohen Anteil städtischer Wohnungen innerhalb dieser Baualtersgruppe zurückzuführen.

Insgesamt ist die Überschreitung der Kappungsgrenze in Friedrichshain-Kreuzberg am größten. Die innerstädtischen Fallbezirke weisen insgesamt die höchsten Überschreitungen auf. In den Bezirken Friedrichshain-Kreuzberg (durchschnittlich 3,64 €) und Charlottenburg-Wilmersdorf (durchschnittlich 2,97 €) wurde der „zulässige Höchstwert“ besonders deutlich überschritten. Diese ortsspezifische Komponente hat ihren Hintergrund wahrscheinlich in dem besonders starken Nachfragedruck, dem die innerstädtischen Gebiete als Zielgebiete der Zuwanderung über die Stadtgrenzen ausgesetzt sind.

¹ Als Sondermerkmale der Baualtersklasse „bis 1918“ gelten: hochwertiger Bodenbelag, moderne Küchenausstattung, Von der Badewanne getrennte Dusche, Kleines Bad (<4m²), modernes Bad, überwiegend Isolierverglasung, Aufzug im Haus

1. Fragestellung und Ziel der Studie

1.1 Die rechtliche Vorschrift

Seit dem 1. Juni 2015 gilt im gesamten Stadtgebiet Berlins eine rechtliche Regelung, nach der die Mietforderung des Vermieters im Falle einer Wiedervermietung einen Betrag von 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete nicht überschreiten darf (§ 556 d Abs. 1 BGB). Von dieser Vorschrift kann jedoch in folgenden Fällen abgewichen werden.

- (1) Der Vermieter kann die **bisherige Miete** weiter fordern, wenn sie schon über der Grenze „Vergleichsmiete plus 10 Prozent“ lag (§ 556 e Abs. 1 BGB).
- (2) Eine weitere Ausnahme gilt in den Fällen, in denen der Vermieter im vorherigen Mietverhältnis modernisiert hat oder wenn diese **Modernisierung** zwischen Beendigung des bisherigen und dem Abschluss des neuen Mietverhältnisses stattfand (§ 556 e Abs. 2 BGB). In diesem Fall darf der Betrag der modernisierungsbedingten Mieterhöhung (11 Prozent der Modernisierungskosten auf die Jahresmiete) auf die „zulässige Höchstmiete (Vergleichsmiete plus 10 %) aufgeschlagen werden, wie sie auch in einem laufenden Mietverhältnis gezahlt werden müsste.
- (3) Die Mietpreisbremse gilt außerdem nicht für **Neubauwohnungen**, die nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt und vermietet werden (§ 556 f Satz 1 BGB), und nicht für Wohnungen, die erstmals nach einer **umfassenden Modernisierung** vermietet werden (§ 556 f Satz 2 BGB). Diese Regelung zielt auf Fälle, in denen die Modernisierungsinvestition mehr als ein Drittel des notwendigen Aufwandes für eine vergleichbare Neubauwohnung beträgt.

1.2 Untersuchungsfragen

4

Welche Auswirkungen hat diese - in der öffentlichen Diskussion als „Mietpreisbremse“ bekannte - Rechtsvorschrift auf die Entwicklung der Berliner Angebotsmieten? Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die Regelung greift oder gibt es bei einem bedeutenden Anteil der Wiedervermietungsangebote eine Überschreitung der zulässigen Grenzen? Liefert die differenziertere Auswertung der Vermietungsangebote Hinweise auf eine unterschiedliche Handhabung seitens der verschiedenen Vermietertypen? Sind deutliche Unterschiede je nach Art und Lage der Wohnungen erkennbar? Mit diesen Fragestellungen setzt sich das vorliegende Kurzgutachten auseinander. Es handelt sich um eine empirische Momentaufnahme, die angesichts des kurzen Wirkungszeitraums und der schmalen Datenbasis nicht beansprucht, die längerfristige Wirkung des Instruments zu bewerten. Denn auch ein Jahr nach Einführung der neuen Rechtsvorschrift ist die verfügbare Datenbasis für eine Zwischenbilanz schmal.

1.3 Die Besonderheiten des Fallbeispiels Berlin

Die Anwendung der Regelung wird am Beispielfall Berlin überprüft. Als Beobachtungsfall für die Anwendung der neuen Rechtsvorschrift ist Berlin aus mehreren Gründen besonders interessant.

- (1) Der Stadtstaat Berlin gehörte zu den ersten Städten, in denen die Vorschrift mit dem Stichtag 1.6.2015 rechtskräftig wurde. Hier kann die Regelung auf eine immerhin einjährige Bilanz zurückblicken.
- (2) Der Berliner Wohnungsmarkt gehört zu den besonders angespannten städtischen

Wohnungsmärkten in Deutschland. Vor Einführung der Rechtsvorschrift war die Differenz zwischen den Mieten im Wohnungsbestand und den Mieten neu abgeschlossener Mietverträge im Wohnungsbestand im bundesweiten Vergleich besonders hoch. Der Mietanstieg bei den Angebotsmieten lag zwischen 2006 und 2013 in Berlin bei 6,9 Prozent per Anno. In Hamburg lag der Anstieg pro Jahr bei +3,9% und in Stuttgart, Frankfurt a.M., München bei durchschnittlich 2,8 %.² Somit sah die Berliner Landespolitik einen erheblichen Handlungsbedarf zur Anwendung der Rechtsvorschrift.

(3) Im Vergleich zu München, Frankfurt oder Hamburg ist die Wohnkaufkraft der Berliner Haushalte unterdurchschnittlich. Entsprechend hoch waren die Erwartungen an die soziale Schutzwirkung der neuen Regelung.

2. Methodik und Datengrundlage

Grundlage für die Auswertung ist eine Zufallsstichprobe aus dem Berliner Wohnungsangebot des Internetportals Immobilienscout 24 und den Plattformen der 6 städtischen Wohnungsunternehmen mit einem Umfang von brutto 170 Wohneinheiten. Aus dieser Bruttostichprobe wurden 9 Datensätze (entspricht 5,6 % der Inseratsstichprobe) aussortiert, bei denen es sich offensichtlich um Angebote für einen Erstbezug oder nach umfassender Modernisierung handelte. In diesen Fällen findet die 10-Prozent-Grenze keine Anwendung. Es wurde eine Zehn-Prozent-Stichprobe aus dem am Tag der Suche aktuellen Angebot (im Monat März 2016) in den unten aufgeführten Bezirken gezogen. Als Suchbegriffe fungierten die Namen der Altbezirke. Es wurden statt „*Tempelhof – Schöneberg*“ die Suchbegriffe „*Tempelhof*“ und „*Schöneberg*“ getrennt eingegeben. Eingang in die Stichprobe erhielt jede zehnte inserierte Wohnung, lediglich möblierte Wohnungen und WG-Zimmer wurden übersprungen. Die Auswahl wurde auf repräsentative Innenstadt- und Randstadtgebiete beschränkt, damit die Ergebnisse nicht durch einseitige Teilmarktentwicklungen verzerrt werden; denn die Innenstadtgebiete, in denen die Nachfrage besonders stark ist, haben höhere Angebotsmieten als die randstädtischen Gebiete. Die Auswertung beschränkt sich auf Inserate in den sechs Berliner Großbezirken: Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg, Tempelhof-Schöneberg, Neukölln, Marzahn-Hellersdorf und Reinickendorf.

5

Die Stichprobe liefert Material zur näherungsweisen Beantwortung der folgenden Fragen: Wie hoch fallen die Überschreitungen je nach Baualtersklassen, Lage im Stadtgebiet, Wohnungsgröße und Wohnlagen laut Mietspiegel aus? Gibt es je nach Eigentübertyp deutliche Unterschiede im Umgang mit der Rechtsvorschrift?

2.1 Was sagen Internetangebote aus? - datenkritische Anmerkungen

Die über das Immobilienportal Immoscout24 inserierten Wohnungen stehen für einen Ausschnitt des Vermietungsgeschehens, dessen Daten allgemein zugänglich sind. Daneben gibt es Vermietungsbereiche, zu denen der empirische Zugang nicht ohne weiteres möglich ist. Dazu gehört einmal die Wohnungsvermittlung über „Mundpropaganda“. Im Hintergrund stehen dabei persönliche

² Michael Neitzel, Sebastian Klöppel, Christoph Dylewski, InWIS Gutachten, Wirkungsanalyse der Mietrechtsänderungen, Teil 1: Mietpreisbremse, Bochum 23.5.2014

Kontakte zu Hausbewohnern, die über frei werdende Wohnungen informiert sind und die Interessenten an ihre Vermieter weiterleiten. Ebenfalls in diesen informellen Bereich fallen alle Formen von Wohnraumvermittlung, die über direkte persönliche Ansprache von Vermietern ablaufen. Bei städtischen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften spielen unternehmensinterne Wartelisten und Anfragen beim Unternehmen eine wichtige Rolle. Neben den genannten Vermietungssektoren existiert eine „Grauzone“ von nicht genehmigter Wohnraumüberlassung, Untervermietung und Zwischennutzung in unbekannter Größenordnung.³ Das Geschehen in all diesen Vermietungssektoren ist überwiegend nicht über die Immobilienportale der Unternehmen zugänglich. Für nähere Einblicke in diese Sektoren der Vermietung wären aufwändige empirische Zusatzstudien erforderlich.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass informelle Wohnungsvermittlung über Mundpropaganda und persönliche Kontakte den ortsansässigen Bürgern eher zur Verfügung stehen als den Neuankömmlingen auf städtischen Wohnungsmärkten. Aufgrund ihres anonymeren Charakters werden Vermietungsangebote des Internets ein höheres Preisniveau aufweisen als der daneben existierende Sektor, der über Unternehmenslisten, persönliche Kontakte und Mundpropaganda vermittelt ist. Dafür spricht auch der Augenschein. Bei unseren Recherchen wies das bei Immoscout24 inserierte Wohnungsangebot insbesondere für die Bezirke Charlottenburg-Wilmersdorf und Friedrichshain-Kreuzberg einen hohen Anteil von Wohnungen im gehobenen Segment und mit sehr hohen Mieten auf, der mutmaßlich über dem Anteil solcher Wohnungen im Gesamtangebot liegt. Dies betrifft vor allem Wohneinheiten in Gebäuden, die nach dem Jahr 2000 erstellt wurden und modernisierte Altbauwohnungen. Bei der Recherche in den vier anderen Bezirken gab es den Eindruck nach jedoch keine erhöhte Präsenz von Wohnungen im gehobenen Segment.

Bisweilen wird der Einwand erhoben, dass die Inserate lediglich für Mietangebote und nicht für reale Vertragsabschlüsse stehen. Dieses Argument folgt der juristischen Fiktion der freien Vertragsvereinbarung zwischen formell gleichgestellten Marktteilnehmern. Sie unterstellt implizit einen Verhandlungsspielraum der Nachfrager, der in der derzeitigen Mangelsituation praktisch keine Rolle spielt.

Die datenkritischen Anmerkungen müssen bei einer seriösen Interpretation beachtet werden. Sie sprechen dafür, dass die Mietangebote der Internetportale ein etwas höheres Niveau aufweisen als die Mieten in den anderen Vermietungssektoren. Der Verbreitungsgrad, den diese Form der Vermietung mittlerweile hat, spricht jedoch gegen die Annahme, dass Internetportale ein für den Berliner Wohnungsmarkt völlig untypisch hohes Mietpreisniveau aufweisen.

3. Ergebnisse der Internetstichprobe

³ Einen empirischen Zugang bietet die ältere IFSS-Studie: Armin Hentschel, Wohnen in der Grauzone. Die Wohnsituation Berliner Hochschulstudenten. Herausgeber: Institut für Wohnungsbau und Stadtteilplanung an der TU Berlin, Fachbereich Architektur, Studentenwerk Berlin, Berliner Mieterverein e.V., Berlin, 1994

3.1 Verteilung der Datensätze in der Stichprobe nach Bezirken

Die über Immoscout24 erfassten Wohnungen weisen eine Verteilung auf die ausgewählten Berliner Bezirke aus, die in ihrem unterschiedlichen Umfang die Relation der inserierten Wohnungen nach Bezirken wiederspiegelt. Als Suchbegriff fungierten -wie bereits erwähnt - die Altbezirke. Die Summen für den jeweiligen Großbezirk sind in der Übersicht zusammengefasst. Inwieweit die unterschiedlichen Größenordnungen auf die gebietsspezifische Fluktuation oder auf angebotsbestimmte Prozesse wie Umwandlung, Modernisierung oder andere Faktoren zurückgehen, lässt sich anhand der Daten nicht beantworten.

Immoscout24-Stichprobe nach Bezirken

Bezirk	Anzahl Tagesangebot März 2016	Anzahl in Stichprobe
Charlottenburg-Wilmersdorf	515	49
Friedrichshain-Kreuzberg	393	36
Tempelhof-Schöneberg	135	14
Neukölln	103	10
Marzahn-Hellersdorf	222	23
Reinickendorf	124	13
Gesamt	1389	145

Quelle: Immoscout24 Stichprobe IFSS 2016

Zusätzlich zur Immoscout24-Stichprobe wurden Daten der offiziellen Internetportale der städtischen Unternehmen erfasst. Hier wurde die Stichprobe aus dem gesamtstädtischen Angebot gezogen, da die Wohnungen dieser Unternehmen in der Immoscout-Stichprobe stark unterrepräsentiert sind.

Auch hier fand jede zehnte annoncierte Wohnung auf den Internetseiten der städtischen Wohnungsunternehmen Eingang in die Stichprobe. Sechs Wohnungen, für die ein Wohnberechtigungsschein erforderlich war, wurden aussortiert. Die geringen Fallzahlen zeigen, dass der Vermittlungsweg über private Internetportale von den städtischen Unternehmen selten beschritten wird. Anders ist dies bei privaten Unternehmen und Einzelvermietern, deren Angebote häufig sowohl bei Immoscout24 wie auch bei den „hauseigenen“ Plattformen auftauchen.

Stichprobe aus den Portalen der städtischen Unternehmen nach Bezirken

Bezirk	Anzahl in Stichprobe
Charlottenburg-Wilmersdorf	2
Treptow-Köpenick	6
Tempelhof-Schöneberg	3
Mitte	2
Marzahn-Hellersdorf	1
Reinickendorf	1
Lichtenberg	1
Gesamt	16

Quelle: Immoscout24 Stichprobe IFSS 2016

3.2 Verteilung der Daten auf die Baualtersgruppen, Wohnlagen und Wohnungsgrößen des Mietspiegels

Die für den Vergleich mit dem Mietspiegel relevanten Variablen sind die Baualtersklasse, die Wohnungsgrößenklasse und die Wohnlage. Die folgenden drei Tabellen zeigen, wie sich die Wohnungen der Stichprobe auf die Ausprägungen des jeweiligen mietspiegelrelevanten Merkmals verteilen. Altbauwohnungen sind anteilig am stärksten vertreten. An dieser Tabelle ist nicht ablesbar, dass ein Großteil der städtischen Wohnungen in der Baualtersklasse 1973-1990 liegt, was für die später erfolgende Bewertung wichtig ist.

Verteilung der Wohnungen aus der Inseratsstichprobe nach Baualtersklassen		
Baualter	Anzahl der Wohnungen	Prozentualer Anteil
bis 1918	69	43,1
1919-1949	17	10,6
1950-1964	11	6,9
1965-1972	8	5,0
1973-1990	36	22,5
1991-2002	14	8,8
ab 2003	5	3,1
Gesamt	160	100,0

Quelle: Immoscout24 Stichprobe IFSS 2016

Bezüglich der Wohnlage sind die erfassten Wohnungen über die drei verschiedenen Ausprägungen annähernd gleichverteilt, mit einem leichten Schwerpunkt bei den einfachen Lagen.

8

Verteilung der Wohnungen aus der Inseratsstichprobe nach Wohnlagen des Mietspiegels		
Wohnlage	Anzahl der Wohnungen	Prozentualer Anteil
einfach	63	39,4
mittel	49	30,6
gut	48	30,0
gesamt	160	100,0

Wohnungen der Stichprobe liegen im mittleren Größenbereich (60 bis 90 m²), was näherungsweise der Struktur der Grundgesamtheit an Mietwohnungen entspricht.

Verteilung der Wohnungen aus der Inseratsstichprobe nach Wohnungsgröße		
Größe in QM	Anzahl der Wohnungen	Prozentualer Anteil
bis unter 40 qm	9	5,6
40 bis unter 60 qm	40	24,8
60 bis unter 90 qm	73	45,3
90 qm und mehr	39	24,2
Gesamt	161	100,0

Quelle: Immoscout24 Stichprobe IFSS 2016

3.3 Mittelwert der Mieten in der Datenstichprobe

Das arithmetische Mittel der Kaltmiete pro m² liegt für die Wohnungen der Stichprobe bei 9,71 €. Arithmetisches Mittel und Median liegen sehr eng beieinander, was für eine vergleichsweise geringe Spreizung der Werte spricht. Beim arithmetischen Mittel werden die Werte aufsummiert und durch die Anzahl der gültigen Datensätze dividiert. Bei kleinen Datenmengen können hohe Extremwerte das Ergebnis verzerren. Der Median- oder Zentralwert teilt die nach Höhe der Miete aufsteigend sortierten Werte in der Mitte des Feldes, hier also zwischen dem 80sten und 81sten Wert. Der Medianwert liegt 9,73 € nettokalt je Quadratmeter und Monat, weicht also vom arithmetischen Mittel nur geringfügig ab.

3.4 Wohnungsangebote nach Vermietertypen

Private Unternehmen bilden in der Stichprobe den größten Anteil. Diese Kategorie ist sehr heterogen und umfasst Unternehmen verschiedenster Größe; von kleinen GbRs bis zu großen Finanzinvestoren.

Verteilung der Wohnungen aus der Inseratsstichprobe nach Vermietertypen		
Art des Vermieters	Anzahl der Wohnungen	Prozentualer Anteil
Städtisches Unternehmen	23	14,3
Privater Vermieter	20	12,4
Privates Unternehmen	116	72,0
Genossenschaften	2	1,2
Gesamt	161	100,0

Quelle: Immoscout24 Stichprobe IFSS 2016

Das Angebot der städtischen Unternehmen liegt überwiegend in einfachen und mittleren Wohnlagen. Die geringe Zahl der genossenschaftlichen Wohnungen lässt keine qualifizierte Interpretation der Werte zu. Sie sind allerdings auch ein Indiz dafür, dass Genossenschaften bei der Vermietung selten auf Internetportale zugreifen.

3.5 Vermietertypen und Höhe der Angebotsmieten

Gibt es zwischen den Vermietertypen auffällige Unterschiede in der verlangten Miethöhe der Angebote? Diese Frage kann eindeutig mit Ja beantwortet werden. Die höchste Kaltmiete pro m² wird in den von privaten Unternehmen (10,35 €) und von Privatpersonen (10,35 €) angebotenen Wohnungen verlangt. Der Mietunterschied zwischen den Inseratsmieten der Städtischen Unternehmen und der Privaten liegt bei rund 3,00 €

Angebotsmieten nach Vermietertypen			
Art des Vermieters	Anzahl der Wohnungen	Angebotsmiete in € Mittelwert	Angebotsmiete in € Median
Städtisches Unternehmen	23	6,70	6,63
Privater Vermieter	20	10,27	10,35
Privates Unternehmen	116	10,30	10,22
Genossenschaften	2	5,53	5,53
Gesamt	161	9,71	9,67

Quelle: Immoscout24 -Stichprobe IFSS 2016

3.5 In welchem Umfang weichen die Angebotsmieten von der „zulässigen Höchstmiete“ ab?

10

Die bis hierhin dargestellten Ergebnisse zeigen, dass das Gros der ausgewertete Inseratsmieten schon mit einem Durchschnittswert von gut 9,70 € deutlich über den Bestandsmieten liegt. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die niedrigeren Mieten der städtischen Unternehmen den Durchschnitt nach unten beeinflussen. Nimmt man nur die Mietangebote der privaten Vermieter und privaten Unternehmen, so liegt der Mittelwert bei gut 10,60 € nettokalt je Quadratmeter. In welchem Umfang überschreiten die Angebotsmieten die nach dem Inkrafttreten der Mietpreisbremse zulässige Höchstmiete? Als zulässig gilt – wie unter 1.1 dargestellt – eine Miete, die den Mietspiegelwert um höchstens 10% übersteigt. Der spezifische Mietspiegelwert lässt sich jedoch im Falle der angebotenen Wohnungen nicht mit vertretbarem Aufwand auf den Cent genau ermitteln. Näherungsweise sind wir zur Bestimmung des Mietspiegelwertes wie folgt vorgegangen:

- Auf Basis der Determinanten „Wohnungsgrößenklasse“, „Baualtersklasse“ und „Wohnlage“ wurde pro Datensatz das zugehörige Mietspiegelfeld ermittelt
- Für alle ab 1919 gebauten Wohnungen wurde der Mittelwert des entsprechenden Feldes als Mietspiegelwert verwendet. Gleicher gilt für bis 1918 gebaute Wohnungen ohne Sondermerkmale.
Bei Altbauwohnungen (bis 1918) mit Sondermerkmalen⁴ wurden die spezifischen Mietaufschläge berücksichtigt und zum Mittelwert des entsprechenden Mietspiegelfeldes addiert.

⁴ Als Sondermerkmale der Baualtersklasse „bis 1918“ gelten: hochwertiger Bodenbelag, moderne Küchenausstattung, Von der Badewanne getrennte Dusche, Kleines Bad (<4m²), modernes Bad, überwiegend Isolierverglasung, Aufzug im Haus

- Ausstattungsmerkmale im Rahmen der Orientierungshilfe finden keine Berücksichtigung

Bei Altbauwohnungen sind die durch die Ausstattung mit Sondermerkmalen verursachten Preiseffekte besonders hoch, weshalb sie von uns auch berücksichtigt wurden. In den anderen Baualtersgruppen könnte ein Einbezug der Sondermerkmale schnell zu einer Überschätzung des Mietspiegelwertes führen, da etwaig vorhandene wohnwertmindernde Merkmale im Rahmen der Orientierungshilfe aufgrund des Informationsmangels in den Annoncen nicht berücksichtigt werden können. Wir haben uns deshalb bei den ab 1919 gebauten Wohnungen für den Mittelwert als spezifischen Mietspiegelwert entschieden.

Das Ergebnis der dargestellten Prüfungsschritte fällt so aus: Im Durchschnitt übersteigen die Mieten der Stichprobe um 2,40 € (arithmetisches Mittel) bzw. 2,13 € die zulässige Höchstmiete (Mietspiegelwert + 10 %).

3.6 Abweichungen von der „zulässigen Höchstmiete“ nach Vermietertypen

Die „zulässige Höhe“ der Miete wird vor allem von privaten Unternehmen und von privaten Vermietern überschritten. Bei letzteren ist die durchschnittliche Überschreitung am stärksten. Zu beachten ist hier der geringe Umfang von 19 Wohneinheiten privater Vermieter. Die Abweichung von der zulässigen Miete liegt bei dem am häufigsten vertretenen Vermietertyp, den privaten Wohnungsunternehmen, bei durchschnittlich 2,73 € (arithmetisches Mittel), bei den privaten Vermietern bei rund 3,00 €.

Städtische Wohnungsunternehmen scheinen die gesetzlichen Vorschriften weitgehend einzuhalten. Unsere Studie kann die Gründe für dieses weitgehend rechtskonforme Verhalten nicht abklären. Es kann einerseits durch die gemeinwirtschaftliche Unternehmensorientierung begründet sein oder dadurch, dass das Land Berlin als Mehrheitsgesellschafter auf die politisch gewollte Einhaltung der Rechtsvorschriften insistiert. Vermutlich erklärt eine Mischung beider Komponenten das Verhalten. Die Mietpreisgestaltung von Genossenschaften lässt sich aufgrund der zu geringen Fallzahl nicht verallgemeinern (n=2).

**Abweichung der Angebotsmieten von den
"zulässigen Mieten"**

Art des Vermieters	Anzahl der Wohnungen	Angebotsmiete in € Mittelwert	Angebotsmiete in € Median
Städtisches Unternehmen	23	0,43	0,39
Privater Vermieter	20	2,99	3,08
Privates Unternehmen	115	2,73	2,35
Genossenschaften	2	0,20	0,2
Gesamt	160	2,40	2,13

Quelle: Immoscout24 -Stichprobe IFSS 2016

3.7 Abweichungen von der „zulässigen Höchstmiete“ nach Wohnlagen

In einfachen und in guten Wohnlagen ist die Abweichung vom Mittelwert am höchsten. In guten Wohnlagen beträgt sie durchschnittlich 2,30 € (Median), in einfachen 2,00 € und in mittleren Wohnlagen 1,80 €.

Abweichungen von der "zulässigen Höchstmiete" in € / nach Wohnlagen		
Wohnlage	Abweichung von der "zulässigen Höchstmiete" in € nach Wohnlage/ Mittelwert	Abweichung von der "zulässigen Höchstmiete" in € nach Wohnlage/ Median
einfach	2,39	2,00
mittel	1,90	1,80
gut	2,89	2,30

Quelle: Immoscout24 -Stichprobe IFSS 2016

3.8 Abweichungen von der „zulässigen Höchstmiete“ nach Wohnungsgröße

Die deutlichsten Überschreitungen finden sich mit durchschnittlich 3,32 € in der kleinsten Wohnungsgrößenklasse (unter 40 m²) und der größten Wohnungsgrößenklasse (90 m² und mehr). In der kleinsten Wohnungsgrößenklasse befindet sich jedoch für eine qualifizierte Beurteilung eine zu geringe Anzahl an Werten.

12

Abweichungen von der "Höchstmiete" in € nach Wohnungsgröße		
Größe in QM	Abweichungen in € nach Wohnungsgröße Mittelwert	Abweichungen in € nach Wohnungsgröße Median
bis unter 40 qm	3,81	3,32
40 bis unter 60 qm	2,4	2,24
60 bis unter 90 qm	1,95	1,53
90 qm und mehr	2,87	2,35
Durchschnitt (nicht gewichtet)	2,76	2,36

Quelle: Immoscout24 -Stichprobe IFSS 2016

3.9 Abweichungen von der „zulässigen Höchstmiete“ nach Baualter

In der Baualtersklasse „bis 1918“ wurde der zulässige Höchstwert im Durchschnittlich deutlich übertroffen (Median: 3,27 €). In der Baualtersklasse „1973-1990“ liegen die Angebotsmieten der Stichprobe dagegen nur geringfügig über den zulässigen Höchstwert. Dies ist v.a. auf den hohen Anteil städtischer Wohnungen innerhalb dieser Baualtersgruppe zurückzuführen.

Abweichungen von der "zulässigen Höchstmiete" in € nach Baualter	
Baualter	Abweichung in € Median
bis 1918	3,27
1919-1949	1,77
1950-1964	3,04
1965-1972	2,50
1973-1990	0,42
1991-2002	1,17
ab 2003	6,45
ungewichteter Durchschnitt	2,66

Quelle: Immoscout24 -Stichprobe IFSS 2016

3.10 Überschreitung der „zulässigen Höchstmiete“ nach Stadtbezirken

13

Die innerstädtischen Fallbezirke weisen die höchsten Überschreitungen auf. In den Bezirken Friedrichshain-Kreuzberg (durchschnittlich 3,64 €) und Charlottenburg-Wilmersdorf (durchschnittlich 2,97 €) wurde der zulässige Höchstwert mit durchschnittlich besonders deutlich überschritten. Diese ortsspezifische Komponente hat ihren Hintergrund wahrscheinlich in dem besonders starken Nachfragedruck, dem die innerstädtischen Gebiete als Zielgebiete der Zuwanderung über die Stadtgrenzen ausgesetzt sind.

Abweichungen von der "zulässigen Höchstmiete" in € nach Bezirken	
Bezirk	Median in €
Charlottenburg-Wilmersdorf	2,97
Tempelhof-Schöneberg	2,03
Friedrichshain-Kreuzberg	3,64
Reinickendorf	0,98
Marzahn-Hellersdorf	0,35
Neukölln	1,68
ungewichteter Durchschnitt	1,94

4. Exkurs: Das neue Rechtsinstrument in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung

Das vorliegende Kurzgutachten ist eine empirische Momentaufnahme zu einem neuen Rechtsinstrument; es erhebt nicht den Anspruch einer Wirkungsanalyse. Eine theoretisch und empirisch fundierte Analyse war zum jetzigen Zeitpunkt, in der vorgegebenen Frist und aufgrund des verfügbaren Datenmaterials nicht möglich.⁵

Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen gab es vor und kurz nach der Einführung der „Mietpreisbremse“ eine Reihe von Gutachten, die auf Basis einzelwirtschaftlicher Modellberechnungen und über historische Analyse das neue Rechtsinstrument und seine voraussichtliche Wirkung eingeschätzt haben.⁶ Die Arbeiten kamen ganz überwiegend aus den ökonomischen Fachdisziplinen. Ohne den Anspruch auf eine gründliche Überprüfung wollen wir knapp auf einige Kernargumente der gutachterlichen Debatte anhand von zwei exemplarisch ausgewählten Studien eingehen. Unsere Kommentierung soll dazu dienen, die vorgebrachten Argumente und Belege zu hinterfragen und Anstöße für die politische Diskussion zu geben. Im begrenzten Rahmen dieses Kurzgutachtens können wir die streitigen Fragen nur anreißen.

In der Diskussion geht es um drei Kernfragen. Wird die Regelung in der Rechtspraxis des Wohnungsmarktes greifen (1), wird sie die gewünschte Wirkung einer Dämpfung des Mietpreisanstiegs erzielen (2) und wird sie sich nachteilig auf die Neubauinvestitionen auswirken (3)?

14

4.1 Wirk die Mietpreisbremse?

InWIS und DIW unterstellen, dass die geplanten Regelungen in der Praxis greifen werden. Eine empirische Prüfung der Annahme war zum damaligen Zeitpunkt auch nicht möglich. Allerdings ist die Aussage nach Inkrafttreten der Regelung trotz einer sehr schmalen Datenbasis wiederholt worden. Einer der Verfasser der InWIS-Studie – Michael Neitzel – schreibt nach Einführung der Regelung in „Wohnen und Gesellschaft“, einer Publikation des Wohnungsunternehmens VONNOVIA: „Ersten Berichten von Immobilienportalen zufolge, sind die Angebotsmieten in den Städten mit Mietpreisbremse nicht weiter gestiegen oder sogar zurückgegangen. Die Mietpreisbremse wirkt erwartungsgemäß.“⁷ Die empirischen Befunde unserer Zwischenbilanz fast ein Jahr nach Inkrafttreten stehen dagegen.

4.2 Wird die Preisbremse den Mietanstieg dämpfen?

Die Frage, ob das Ziel einer nachhaltigen Begrenzung des Mietanstiegs erreicht wird, wird im Falle der InWIS-Studie eindeutig verneint und vom DIW mit einem Fragezeichen versehen. Das entschiedene Nein der InWIS-Studie ergibt sich aus den Ergebnissen einer Modellberechnung. Die Mietpreisbremse war „nicht als Instrument gedacht (...), um Anreize für den Neubau zu setzen. Aber durch die intendierten Ausnahmeregelungen soll er von den negativen Folgen auf die Investitionsbereitschaft möglichst ausgenommen werden. Ähnliche Regelungen sind für das Modernisierungsgeschehen gedacht. Bezogen auf den Neubau ist jedoch zu befürchten, dass sich – wiederum aufgrund der Systematik, wie die ortsübliche Vergleichsmiete gebildet und insbesondere

⁵ Interessierte Leser seien auf unsere Studie verwiesen: Armin Hentschel, Julian Hopfenmüller, Umbau des Sozialstaats und Transformation des deutschen Wohnungsmarktes, Berlin 2016. Sie erscheint demnächst

⁶ Michael Neitzel, Sebastian Klöppel, Christoph Dylewski, InWIS Gutachten, Wirkungsanalyse der Mietrechtsänderungen, Teil 1: Mietpreisbremse, Bochum 23.5.2014 und Konstantin A. Kholodilin, Dirk Ulbricht, Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen in DIW Wochenbericht 15, 2014.

⁷ Michael Neitzel, Die Mietpreisbremse – Was können wir erwarten?, in: Wohnen und Gesellschaft 2015, S. 41

in Mietspiegeln wiedergegeben wird – gerade die für Neubauinvestitionen erforderlichen kontinuierlichen Steigerungsraten nicht mehr einstellen werden. Die Mietpreisbegrenzung bei Wiedervermietungen schwächt daher das wichtigste Instrument, um dem derzeit beobachteten Mietenanstieg wirksam zu begegnen. Mit angezogener Bremse Gas zu geben, hat selten ein beständiges Fortkommen gesichert.“⁸ Durch den Rückgang des Neubaus als Folge der Regulierung – so das Argument – werde der Preisauftrieb sich fortsetzen. Das Ziel werde verfehlt, weil sich dadurch das Angebot weiter verknappe. Die These, dass die Regelung ihre mietpreisdämpfende Wirkung verfehlt, ergibt sich aus der Wirkungsanalyse (Frage 3), die näher betrachtet werden muss.

4.3 Wie wirkt die Mietpreisbremse?

Das Kernargument der InWIS- Gutachter lautet. Die Rechtsvorschrift wirkt in die mittelfristige wohnungswirtschaftliche Kalkulation hinein und verändert das Investitionsverhalten. Da die Mietsteigerungsmöglichkeiten durch die „Bremse“ verringert werden, müssen die potenziellen Investoren von geringeren Renditen ausgehen. Laut Modellberechnung sinkt die zu erwartende Mindestrendite auf das Eigenkapital (Annahme 20%) auf unter 6%, was sich nachteilig auf die Investitionsbereitschaft auswirkt. Die Mietpreisbremse wirkt insoweit als Hemmnis für den Neubau und verringert darüber das Wohnungsangebot. Das Ergebnis wäre ein Anstieg der Knappheit und ein weiteres Steigen der Preise. Wie ist diese Beweisführung zu bewerten? (1) Es ist nicht zu bestreiten, dass der Mietenanstieg und damit auch die Renditeerwartungen durch eine funktionierende Bremse gedämpft würden. Die Dämpfung des Preisanstiegs ist ja Ziel der Regelung. (2) Das Argument, dass dann das Wohnen teurer würde, ist allerdings in sich nicht stimmig, denn wenn die Rechtsinstrumente ihre Wirkung entfalten, würde das Überdruckventil der Wiedervermietungsmieten verschlossen. (3) Lediglich ein kalkulatorisch bedingter Anstieg der Erstvertragsmieten im Neubau ist – wenn man die Modellannahmen mitgeht – eine nachvollziehbare Wirkung der neuen Regelung. Die reduzierten Steigerungsmöglichkeiten im Verlauf der späteren Bewirtschaftung müssen durch höhere Anfangsmieten ausgeglichen werden. Diese plausible Schlussfolgerung gilt allerdings nur für den Neubau und sie unterstellt, dass die Nachfrager eine so „erhöhte“ Angebotsmiete auch annehmen. Eine Reihe presseöffentlicher Stimmen aus dem Bereich der freien Wohnungswirtschaft haben allerdings schon vor Einführung der Mietpreisbremse signalisiert, dass es bei hohen Neubaumieten zunehmende Vermietungsprobleme gibt. Die „Marktempirie“ lässt also Zweifel an der modellgestützten These aufkommen.

Das Kernargument der Kritiker sei wiederholt: Die neue Regelung wird die ohnehin zu geringen Neubauaktivitäten weiter drosseln. Je nach Nähe zu den Interessenverbänden fallen die diesbezüglichen Prognosen zum Teil drastisch aus. Ohne theoretische Vertiefung wollen wir dazu eine anerkannte Stimme aus der empirischen Marktbeobachtung zitieren. Die Bulwiengesa AG sammelt kontinuierlich Beobachtungsdaten, die sowohl von der Deutschen Bundesbank wie vom DIW für Markteinschätzungen genutzt werden. Zur Frage, ob die Einführung der Mietpreisbremse in Berlin Auswirkungen auf den Immobilienmarkt haben wird, antwortet Andreas Schulten, Vorstandsmitglied der Bulwiengesa AG. in einem Interview: „Auf dem Immobilienmarkt ist sie ein Sturm im Wasserglas. Eigentümer werden ihre Wohnungen nicht verkaufen, weil es jetzt die Mietpreisbremse gibt. Und Geringverdiener, alleinerziehende Mütter oder Migranten werden auch weiterhin große Probleme bei der Wohnungssuche haben, trotz der Mietpreisbremse. Die Vermieter suchen sich Mieter mit guter Bonität aus, da fallen diese Gruppen durch das Raster... Die Mieten sind so etwas wie eine Dividende. Und die fällt jetzt halt knapper aus. Der Wert der Wohnungen steigt

⁸ Michael Neitzel et al, 2014,

angesichts des hohen Anlageinteresses dennoch weiter.“⁹ Auch dieser Kommentar steht dem Instrument kritisch gegenüber; aber er steht in einem gewissen Kontrast zu den teilweise dramatischen Szenarien, die über die Folgen der Mietpreisbremse beschrieben werden.

4.4 Regulierung versus Liberalisierung

Die 2015 verabschiedete Mietpreisbremse ist eine Reaktion auf zu wenig Neubauinvestitionen bei starker Zuwanderung in die Großstädte. Die Ursachen der heutigen Mangelsituation liegen in einer Vergangenheit, in der es keine Mietpreisbremse gab. Mehr noch, sie ist entstanden trotz ausreichend klarer Preissignale und allgemein zugänglicher Daten über die Zuwanderung in Großstädten über mehr als 5 Jahre. Es ist lohnend, einen kurzen Blick auf das institutionelle Gefüge zu werfen, in der all dies „übersehen“ wurde. Mit einem stärkeren Blick auf die institutionellen Voraussetzungen der Marktentwicklung haben Wissenschaftler des Deutschen Instituts Für Wirtschaftsforschung (DIW) die Mietpreisbremse bewertet. Auch hier dominiert eine kritische Sichtweise des Instruments, das nach Meinung der Autoren eine Form der „milden Regulierung“ darstellt. In der Pressemitteilung des DIW heißt es: „Die Mietpreisbremse behandelt die Symptome, nicht die Krankheit“, sagen die DIW-Ökonomen Konstantin Kholodilin und Dirk Ulbricht. Sinnvoller wäre es, das Problem an der Wurzel zu lösen und das Angebot zu erweitern – also mehr Wohnungen zu bauen.“¹⁰ Die Feststellung, dass die Mietpreisbremse die Knappheiten nicht beseitigt, ist nicht kontrovers. Ebenso wenig ist kontrovers, dass mehr Wohnungsneubau gebraucht wird. Die DIW-Forscher erweitern den theoretischen Zugang, in dem sie den Zusammenhang von Regulierungsdichte und Wohnungsbau, Marktbeobachtung und Marktbewertung historisch und über längere Zeiträume betrachten.¹¹ Sie halten Regulierungsmaßnahmen wie die Mietpreisbremse nur im Falle eines Wohnungsnotstands für angeraten; ein solcher Notstand sei jedoch derzeit nicht vorhanden. Die langfristigen Nachteile einer stärkeren Regulierung würden die kurzfristigen Vorteile bei weitem übersteigen. Die Frage, wie es zu der heutigen Mangelsituation kommen konnte, obwohl (oder weil?) die Regulierungen seit 1990 abgebaut wurden und die Republik seit 2000 ein „Jahrzehnt der Entstaatlichung“ (Peter Bofinger) erlebt hat, wird nicht thematisiert. Ebenfalls nicht erwähnt wird in der historischen Analyse, dass die Phase der höchsten Regulierungsdichte auch die Phase der höchsten Neubauquoten in Deutschland war. Die der Regulierungskritik implizit unterliegende, wenn auch nicht ausgesprochene Formel: weniger Regulierung, mehr Investitionen – ist sehr schlicht und auch historisch nicht zu belegen. Es spricht vieles dafür, dass der staatlich subventionierte Wohnungsbau in den 1950er und 1960er Jahren ein wesentliches Element der damaligen hohen Wachstumsraten war.¹² Auch deshalb ist es u.E. nicht sachgerecht, wenn die Diskussion über den Wohnungsbau mit einer einzelwirtschaftlich beschränkten Perspektive geführt wird und wenn dabei eine realitätsferne Abstraktion unterlegt wird, die von einem Wohnungsmarkt ohne staatliche Regelungen und Eingriffe und ohne politisch verursachte Migration¹³ ausgeht. Einen solchen „Markt“ hat es weder in Deutschland noch in den meisten europäischen Industrienationen jemals gegeben.

⁹ <http://www.bulwiengesa.de/de/im-blickpunkt/mietpreisbremse-ist-ein-sturm-im-wasserglas>

¹⁰ DIW Pressemitteilung vom 9.4.2014

¹¹ Konstantin A. Kholodilin, Dirk Ulbricht, Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen in DIW Wochenbericht 15, 2014.

¹² Vgl. dazu Ludger Lindlar, Das missverstandene Wirtschaftswunder, Tübingen 1997

¹³ Der Zuwanderungsüberschuss, der wesentlich zu dem Bevölkerungswachstum in den großen Städten beigetragen hat, ist vor allem ein Ergebnis der politisch gewollten Freizügigkeit zwischen den Ländern des EU- Binnenmarktes und hatte bereits vor den Beitritten der osteuropäischen EU-Mitglieder Auswirkungen auf den Migrationsprozess. Bildungspolitische Entscheidungen und das Ende der Wehrpflicht spielten ebenfalls eine Rolle. Die Flüchtlingsproblematik kam erst in jüngerer Zeit dazu.

4.5 Gibt es Wohnungsmärkte ohne institutionelle Einbettung ?

Trotz ihrer grundsätzlichen Ablehnung der Mietpreisbremse führen die DIW-Autoren selbst ein wesentliches Argument für staatliche Intervention an. „Die Geschichte zeigt, dass Wohnungsknappheit – außer in Kriegs- und Nachkriegszeiten – durch einen Mangel an preisgünstigen und vor allem kleinen Wohnungen gekennzeichnet ist. Für Investoren ist dieses Segment jedoch vergleichsweise wenig attraktiv und das Angebot entsprechend gering.“¹⁴ Von den Analysen, die sich ausschließlich auf Mengeneffekte und Filtering-Prozesse stützen, wird diese Problematik gerne übersehen. Übersetzt man die Aussage auf die derzeitige Situation, so bedeutet sie, dass es auch ohne die derzeit verabschiedete Mietpreisbremse zu wenig Investitionen in den preiswerteren Neubaubereich gibt. Investoren in den preiswerteren Wohnungsneubau benötigen flankierende staatliche Hilfen wie Steuerbefreiungen und geeignete Fördermittel. Beides hat es bis zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 gegeben. Ohne staatliche Förderung und institutionelle Regelungen wie Unternehmensbindungen wäre das preiswertere Segment weder in der Nachkriegszeit noch im letzten Jahrzehnt von der Stelle gekommen. Es ist nicht umstritten, dass es zur Bereitstellung von mehr preiswerten Wohnungen auch mehr staatliche Vorleistungen geben muss. Dies würde eine andere Fiskalpolitik voraussetzen, die nicht das öffentliche Sparen, sondern deutlich verstärkte Investitionen in die Infrastruktur voraussetzt. Dazu zählen wir in einer Phase der starken Migration und großem Integrationsbedarf auch den Wohnungsbau.

4.6 Trägheitseffekte ?

Die Zahl der neugebauten Wohnungen steigt derzeit trotz Mietpreisbremse. Das ist eine Folge des nun wieder verstärkten staatlichen Mitteleinsatzes und der ausgeweiteten Aktivitäten der Städte bei der Aktivierung von Bauland, die ebenfalls nicht umsonst zu haben sind.¹⁵ Umgekehrt sind Neubauinvestitionen in einer Phase stark steigender Wiedervermietungsmieten rückläufig gewesen. Der reale Markt, der in der Theorie vor allem durch Preise gesteuert wird, funktioniert in der Empirie offensichtlich anders als in Lehrbüchern und Gleichgewichtsmodellen. Auf diese Kritik reagieren viele Ökonomen mit dem Hinweis auf den Trägheitseffekt. Dafür verantwortlich sei die geringe Preisempfindlichkeit und -elastizität des Wirtschaftsguts Wohnung, die verzögerte Anpassung des Angebots an steigende Preise und der lange Vorlauf der Baulandaktivierung und Neubauplanung. Zusammengenommen führe dies zu verzögerten Reaktionen bei den Investitionen. Das als „Schweinezyklus“ bekannte Auf und Ab von Preisen und Investitionen ist in der wohnungswirtschaftlichen Theorie eine gängige Annahme. Sie unterstellt einen durch Marktprozesse gespeisten „endogenen Zyklus“ wohnungswirtschaftlicher Investitionen. Unsere eigene Analyse der letzten drei Jahrzehnte Wohnungsmarktentwicklung hat keinerlei Beleg für die Schweinezyklus-Theorie erbracht.¹⁶ Die Befunde verweisen jedoch auf ein erhebliches „institutionelles Versagen“ an dem Investoren wie Politik und Planung gleichermaßen beteiligt waren. Verantwortlich dafür waren falsche fiskalpolitische Weichenstellungen und Deregulierungsmaßnahmen. In einer Entwicklungsphase, in der ein erneuter Migrationsschub und stagnierende Neubauinvestitionen zu Anpassungen genötigt hätten, gab es unter dem Druck der Haushaltkskonsolidierung in fast allen Fallstädten, die wir untersucht haben, eine Koalition zwischen Investoren, Planern und Politik, die zum Herunterfahren des Neubaus geführt haben und zur Preisgabe von Steuerungsinstrumenten. Städtische Wohnungsunternehmen wurden privatisiert, preiswerte Wohnungsbestände wurden verkauft. In den meisten Großstädten (Ausnahme z.B. München) lagen die Neubauquoten über lange

14 ebenda

15 In Berlin sind dafür erhebliche Ausweitungen des Personaleinsatzes (bis zu 6 Stellen) in den bezirklichen Planungsämtern vorgesehen

16 Armin Hentschel, Julian Hopfenmüller, Umbau des Sozialstaats und Transformation des deutschen Wohnungsmarktes, Berlin 2016

Zeit deutlich unter dem notwendigen Ersatzwohnungsbau. In Berlin wurden trotz stark anziehender Angebotsmieten noch ein halbes Jahr vor den letzten Abgeordnetenhauswahlen Wohnraumhalden und Leerstände in den Vordergrund gerückt. Weder politische Einsicht noch die „Weisheit der Märkte“ haben die Mangelsituation verhindert.

4.7 Wer sind die Investoren? – Der Verbund der Anbieter

Die abstrakte Rede vom Markt, von den Investoren und der Nutzung einzelwirtschaftlicher Modelle, die dann auf alle Anbieter übertragen werden, verdecken wesentliche Unterschiede zwischen den Eigentümern von Mietwohnungen und ihrem sehr unterschiedlichen Investitionsverhalten. Letztlich wird ein homogener Marktverbund „der“ Anbieter suggeriert, den es nicht gibt. Die Aussage, dass regulierende Eingriffe in die Preisentwicklung, die alle Eigentümer von Mietwohnungen betrifft, das Investitionsklima für den Neubau beschädigt, stützt sich auf die offenkundig unrichtige Annahme, dass auch „alle“ ihren Beitrag zum Ersatzneubau leisten. Die Realität ist anders. Ein wesentlicher – und in jüngster Zeit – gewachsener Teil der Anbieter nimmt gar nicht am Neubau teil. Die behauptete Negativwirkung der Mietpreisbremse auf Neubauinvestitionen kann also bei diesen Investoren gar nicht eintreten. Das gilt für die sogenannten Neuen Investoren, die sich als finanzmarktgetriebene Unternehmen in kurzer Zeit einen wichtigen Platz unter den Wohnungsanbietern in Deutschland erobert haben. Bis auf wenige Nachverdichtungsmaßnahmen in den erworbenen Siedlungen fallen sie nach eigenem Bekunden als Investoren im Neubau aus. Etwas Ähnliches gilt für eine ebenfalls sehr schnell gewachsene Gruppe der Vermieter, die zu Wohneigentümergemeinschaften gehören und ihr Geld in den Kauf von umgewandelten Wohnungen investiert haben. Unsere Auswertungen (siehe Tabelle) der GWZ-Daten zeigt, dass ein sehr bedeutender Teil der Vermieter heute zu dieser Gruppe gehören. Sie vermieten als Einzeleigentümer ihre zumeist aus Umwandlung von Mietwohnungen stammenden Eigentumsobjekte, sie bauen aber nicht. Der Wohnungsneubau mit und für Wohneigentümergemeinschaften wird von Eingriffen in die Preisentwicklung nur indirekt betroffen. Aus anderen Gründen gilt die Neubauabstinentz für das Gros der Genossenschaften. Last not least sind Einzeleigentümer von Altbauten zu erwähnen, die innerhalb der Gruppe der privaten Vermieter zwar ein Interesse an rentabler Vermietung haben, sich aber am Neubau nur in geringem Umfang beteiligen.

18

Die im Neubaubereich engagierten freien Wohnungsunternehmen errichten – falls sie überhaupt Mietwohnungen bauen - überwiegend Objekte im oberen Preissegment und Eigentumsobjekte. Über Formen der kooperativen Baulandaktivierung und Konzeptvergabe bei landeseigenen Grundstücken leisten sie in geringem Umfang auch einen Beitrag zum Sozialen Wohnungsbau. Von dieser Gruppe der Anbieter wird immerhin ein Beitrag zur quantitativen Ausweitung des Wohnungsangebots geleistet. Neben diesen Unternehmen steht die nach zahlreichen Verkäufen kleiner gewordene Gruppe der städtischen Wohnungsunternehmen, die sich wieder am Neubau beteiligt und dabei auch Sozialwohnungen errichten. Diese Investorengruppe hält sich als einzige weitgehend an die Mietpreisbremse. Damit entsteht ein – gemessen an der öffentlichen Diskussion - paradoxes Bild. Die Gruppe, bei der die Preisbremse Wirkung zeigt, leistet den größten Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung. Das theoretische Bild der durch die Mietpreisbremse blockierten Neubauinvestitionen bekommt durch die Empirie erhebliche Risse.

Gegen unsere Argumentation lässt sich einwenden, dass die Mietpreisbremse auch die notwendigen Bestandsinvestitionen beschädige. Selbst wenn man dieser Aussage zustimmt, so ist auch bei der Modernisierung die Sachlage komplexer, da für diese Fälle die oben dargestellten Ausnahmeregelungen bestehen. Ob diese Ausnahmen sinnvoll sind, soll hier nicht bewertet werden.

Zurzeit stellt die Modernisierungsproblematik eher einen neuen regelungsbedürftigen Bereich des Wohnungsmarktes dar.

Zu Wohnzwecken vermietete Wohnungen nach Eigentumsform des Gebäudes (Angaben in Prozent)

	Berlin	München	Köln	Leipzig	Dortmund	Nürnberg	Mannheim	Magdeburg
Gemeinschaft von Wohnungseigentümern/-innen	16,5	32,1	24,9	29,3	17,1	29,9	29,6	20,4
Privatperson/-en	24,1	27,1	40,5	22,1	40,3	32,5	35,9	17,3
Wohnungsgenossenschaft	11,7	5,8	8,7	19,6	8,5	10,0	8,8	31,9
Kommune oder kommunales Wohnungsunternehmen	12,8	10,9	10,9	13,3	0,1	10,4	17,8	19,3
Privatwirtschaftliches Wohnungsunternehmen	21,6	15,5	11,3	10,9	30,6	9,0	6,0	8,1
Anderes privatwirtschaftliches Unternehmen	8,0	4,0	2,6	4,4	2,3	2,0	1,1	2,6
Bund oder Land	4,3	2,0	0,4	0,1	0,0	3,7	0,1	0,2
Organisation ohne Erwerbszweck (z.B. Kirche)	0,9	2,5	0,6	0,2	1,0	2,5	0,6	0,2

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014, Daten der Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ), Stichtag 09.05.2011, Sonderauswertungen für IFSS