



IW-Gutachten

Zur Reform des Mietspiegels

Pekka Sagner, Michael Voigtländer

Auftraggeber: Zentraler Immobilienausschuss (ZIA)
Köln, 21.11.2019

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| Schlussfolgerungen | 3 |
| 1 Einleitung | 5 |
| 2 Datengrundlage | 6 |
| 3 Simulation einer Anpassung der Mietspiegelzeiträume | 9 |
| 3.1 Mietpreise auf Basis der Jahre 2014 bis 2017 - Berlin | 9 |
| 3.2 Ausweitung des Berechnungszeitraums auf 6 Jahre - Berlin | 11 |
| 3.3 Ausweitung des Berechnungszeitraums auf 6 Jahre – Top 50 | 14 |
| 3.4 Verlängerung der Gültigkeit der Mietspiegel – Berlin | 15 |
| 3.5 Fortschreibung des tatsächlichen Berliner Mietspiegels | 17 |
| 4 Folgen einer Reform der Mietspiegel | 20 |
| 4.1 Investitionen in Wohnungsneubauten | 21 |
| 4.2 Investitionen in Wohnungsbestände | 22 |
| 4.3 Mieterauswahl und Effekte auf Wanderungen | 24 |
| 4.4 Kreditvergabe an Haushalte | 26 |
| 4.5 Überhitzungsgefahren im Wohnungsmarkt | 28 |
| 4.6 Effekte nach Anbietergruppen | 29 |
| Zusammenfassung | 31 |
| 5 Literatur | 32 |

JEL-Klassifizierung:

K23 – Regulierte Branchen und Verwaltungsrecht

R21 – Wohnungsnachfrage

R31 – Wohnungsangebot und –markt

Schlussfolgerungen

Der deutsche Wohnungsmarkt genießt international einen sehr guten Ruf, weil es hierzulande gelungen ist einen breit aufgestellten, privat finanzierten und gut funktionierenden Mietwohnungsmarkt aufzubauen. Kern dieser Erfolgsgeschichte ist die Balance, die zwischen den Schutzinteressen der Mieter und den Renditeinteressen der Vermieter erhalten wurde (Voigtländer, 2009). Gerade Mieter mit bestehenden Verträgen werden wirksam gegen Kündigungen und Mieterhöhungen geschützt, aber bei Neuvermietungen werden Anpassungen an die Knappheitsverhältnisse im Markt zugelassen. Mit der Mietpreisbremse ist bereits eine Zäsur erfolgt, doch mit der angestrebten Reform der Mietspiegel wird die Mietpreisbremse in vielen Städten weitgehend zu einem Mietstopp. Berlin mit seinem dynamischen Markt tritt möglicherweise besonders hervor, aber auch in anderen Städten ist der Abstand zwischen den ortsüblichen Vergleichsmieten und den Marktmieten sehr hoch. Dieser Abstand wird sich weiter vergrößern und damit den Mietwohnungsmarkt nachhaltig schädigen. Weniger Investitionen in die Bestände, ein kleineres Angebot aufgrund von Verkäufen, eine zunehmende Nachfrage aufgrund falscher Preissignale und eine stärkere Auswahl nach sozio-demografischen Charakteristika werden die Lage der Mieter langfristig verschlechtern. Freilich, kurzfristig wird sich nicht viel tun, allerdings auch nicht für die Mieter. Die ortsübliche Vergleichsmiete wird zwar langsamer wachsen, aber dies ist nicht gleichbedeutend mit einer sofortigen Entlastung bei den Wohnkosten. Dennoch werden die ersten Vermieter verkaufen und Instandsetzungen zurückfahren, ehe dann im Zeitverlauf die Schattenseiten immer deutlicher zum Vorschein kommen.

Darüber hinaus wird die Reform der Mietspiegel das Instrument weiter diskreditieren, weil der Bezug zum Markt verloren geht. Damit kann der Mietspiegel auch die ihm zugesprochene Befriedungsfunktion zwischen Mietern und Vermietern nicht mehr einnehmen. Hinzu kommt, dass längst nicht in allen Städten mit angespannten Märkten qualifizierte Mietspiegel vorliegen, die einzelnen Märkte damit sehr unterschiedlich reguliert werden. Hier sollte eine Reform zunächst ansetzen. Generell sollten zumindest in allen Großstädten qualifizierte Mietspiegel nach einheitlichen Standards eingeführt werden. Auf dieser Sachgrundlage könnten dann weitere Diskussionen geführt werden.

Denn grundsätzlich ist es verständlich, dass die Politik auch im Bereich der Wiedervertragsmieten regulieren möchte. Schließlich zeigen auch jüngste Ergebnisse des IW Köln (Oberst/Voigtländer, 2018), dass die Mietspreizung im Wohnungsmarkt extrem zugenommen hat, Vermieter also vergleichbare Wohnungen teilweise deutlich teurer anbieten. Hier kann durchaus Handlungsbedarf abgeleitet werden. Statt aber den Mietspiegel vom Markt noch weiter zu entfernen, sollte gerade gegenteilig gehandelt werden. Mit Hilfe einer Auskunftspflicht und den Möglichkeiten der Digitalisierung sollten möglichst aktuelle Mietdatenbanken aufgebaut werden, auf deren Basis Mietspiegel für Wiedervertragsmieten gebildet werden können (Voigtländer, 2017). Dann könnten Mietangebote direkt von der Stadt (automatisiert!) geprüft werden und überzogene Mietforderungen umgehend von der Stadt (und nicht dem Mieter) angemahnt und revidiert werden. Auf diese Weise könnte Vermietern mit überzogenen Mietforderungen viel schneller und in den meisten Fällen ohne mühselige Gerichtsverfah-

ren beigekommen werden. Statt aber den Weg in die Neuzeit zu gehen, wird mit der jetzigen Regulierung auf Konzepte der 1970er Jahre gesetzt. Ganz nebenbei könnten durch solche Mietdatenbanken die Kosten für die Mietspiegelerstellung drastisch gesenkt werden.

Deutschland steht an einem Scheideweg in der Wohnungspolitik. Gerade in der Wohnungspolitik ist es in den vergangenen Jahrzehnten gelungen, sowohl die Kraft der Marktwirtschaft zu nutzen als auch mit sozialpolitischen Flankierungen soziale Verwerfungen zu vermeiden. An diese Grundsätze sollte sich auch die jetzige Regierung erinnern, ehe sie mit planwirtschaftlichen Instrumenten die Fehler anderer europäischer Länder wiederholt.

1 Einleitung

Die Bedeutung der Mietspiegel in Deutschland hat mit der Einführung der Mietpreisbremse deutlich zugenommen. Vor Einführung der Mietpreisbremse hatten die Mietspiegel fast ausschließlich eine Bedeutung für die Bestandsmietenentwicklung. Da jedoch in vielen Fällen Mieten mit dem Verbraucherpreisindex fortgeschrieben werden oder aber gerade die Kleinvermieter Mieten auch nominell konstant lassen und erst bei Abschluss eines Neuvertrags an das Marktniveau anpassen (vgl. Cischinsky et. al., 2015), war die Bedeutung der Mietspiegel auch für den Bestand eher begrenzt. Dies hat sich mit der Regulierung der Neuvertragsmieten in angespannten Mietwohnungsmärkten aber deutlich geändert. Demnach dürfen die Neuvertragsmieten nur maximal 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen (§ 556d BGB). Ausnahmen gelten nur für Wohngebäude, die nach dem 1.1.2014 erstellt wurden, für umfassend modernisierte Wohnungen und für Wohnungen in denen der Vormieter bereits eine höhere Miete bezahlt hat (§ 556e-f BGB).

Mit der Mietpreisbremse soll das Mietenwachstum gedämpft werden. Tatsächlich kann die Regulierung aber zu einem Einfrieren der Wiedervertragsmieten führen, weil die Mietspiegel in erheblicher Weise vom Marktniveau abweichen (Deschermeier et al., 2016). Ursächlich hierfür ist zum einen die Einbeziehung von Mietanpassungen im Bestand (zum Beispiel im Rahmen von Indexierungen und Staffeln), zum anderen aber vor allem aufgrund des Betrachtungszeitraums von Mietspiegeln. Schließlich werden qualifizierte Mietspiegel nur alle 2 Jahre erstellt und beinhalten Mietpreisdaten der letzten 4 Jahre. Deschermeier et. al. (2017) ermitteln daher, dass allein in Berlin mehr als 70 Prozent der Mietangebote 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Dass die Marktmieten tatsächlich jedoch weitersteigen, kann u. a. an einem hohen Anteil von Modernisierungen liegen und der Möglichkeit, höhere Mieten mit Hinweis auf die Vormiete zu begründen. Mögliche missbräuchliche Anwendungen dieser Regelung werden mit der ebenfalls beschlossenen Reform der Mietpreisbremse aber deutlich erschwert.

Im Rahmen des Wohngipfels der Bundesregierung vom 21. September 2018 wurde nun beschlossen, dass der Betrachtungszeitraum des Mietspiegels auf 6 Jahre ausgeweitet wird, außerdem muss er noch alle 3 Jahre aktualisiert werden (Bundesregierung, 2018). Damit entfernt sich der Mietspiegel noch stärker vom Markt, weshalb zu erwarten ist, dass ein noch höherer Anteil der Neuvertragsmieten eingefroren wird. Zudem steht die Reform damit im Widerspruch zum Koalitionsvertrag, indem es heißt: „Wir wollen erreichen, dass die tatsächlichen Marktverhältnisse auf zuverlässiger Datengrundlage differenziert dargestellt werden“ (vgl. CDU et. al. 2018). Hierzu würde im Übrigen auch gehören, dass zumindest in den größeren Städten qualifizierte Mietspiegel eingeführt werden, die möglichst nach einheitlichen Standards erhoben werden – bislang finden aber auch in Großstädten wie zum Beispiel Köln noch einfache Mietspiegel Anwendung, für die die Reform daher keine Bedeutung hat.

Die Auswirkungen der Mietspiegel-Reform auf das Verhältnis von ortsüblicher Vergleichsmiete und Marktmiete soll in diesem Gutachten anhand des Berliner Mietwohnungsmarktes genauer untersucht werden. In einem ersten Schritt wird dabei der Effekt nur anhand der Neuvertragsmieten gezeigt, d. h. es wird bestimmt, welche Werte ein Mietspiegel für Berlin anneh-

men würde, wenn er ausschließlich auf Neuvertragsmieten der letzten 4 bzw. der letzten 6 Jahre beruhen würde. Darüber hinaus wird aber auf Basis von Annahmen auch der aktuelle Mietspiegel simuliert und der Effekt einer Verlängerung des Betrachtungszeitraums und einer verlängerten Aktualisierung bestimmt. Im zweiten Teil des Gutachtens werden die Folgen auf den Wohnungsmarkt dieser Anpassung diskutiert. Mieter und deren Verbände begrüßen zwar derzeit eine schärfere Regulierung des Mietwohnungsmarktes, doch tatsächlich könnte sich ein über die Mietspiegel erzwungener Mietstopp mittelfristig gegen die Mieter wenden.

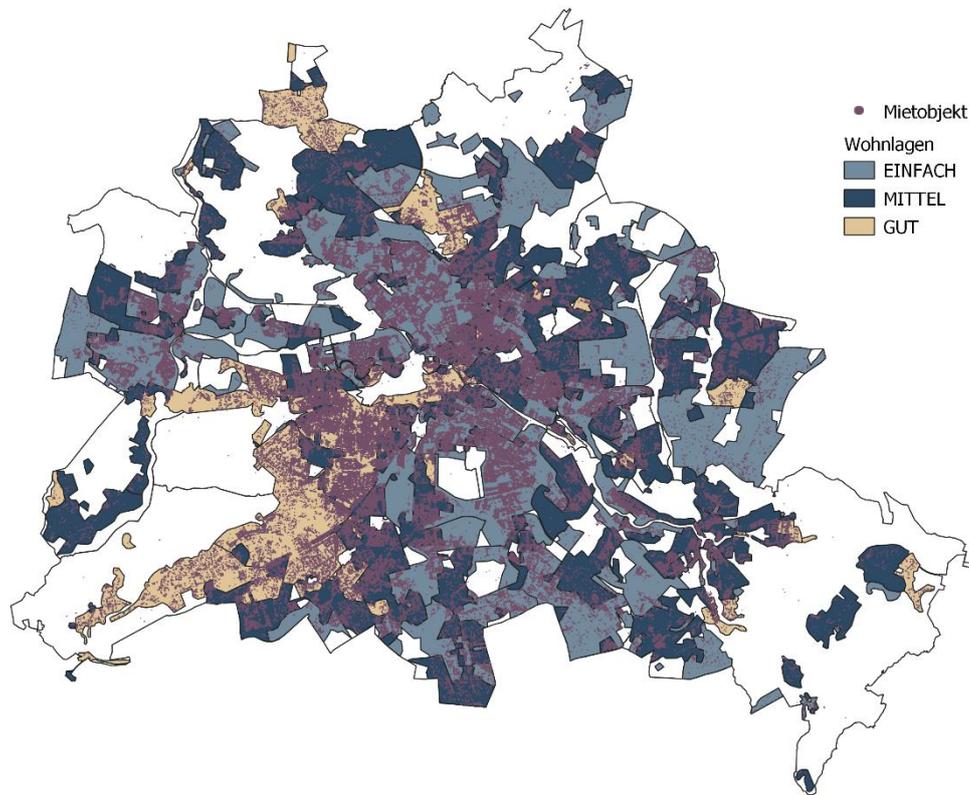
2 Datengrundlage

Als Datengrundlage dienen Wohnungsinserate der Internetplattform ImmobilienScout24. Ein Vorteil der Immobilienscout24-Daten liegt darin, dass die Anzahl der Mietangebote sehr hoch ist. Somit ist eine breite Marktabdeckung des Berliner Mietwohnungsmarktes gegeben. Die Mietinserate wurden als Rohdaten bereitgestellt. Nach Bereinigung der Daten, bei der nicht plausible und fehlerhafte Inserate herausgefiltert wurden, bleiben für den analysierten Zeitraum zwischen dem ersten Quartal 2010 und dem zweiten Quartal 2018 mehr als 470.000 Wohnungsinserate. Dies bietet eine belastbare Datengrundlage für die weiteren Auswertungen.

Die ausgewerteten Mietinserate sind georeferenziert. Dies bietet die Möglichkeit, jedem Inserat eine Wohnlage entsprechend der Wohnlagenkarte des Berliner Mietspiegels zuzuweisen. Die Wohnlagen sind in die Kategorien einfach, mittel und gut unterteilt. Einfluss auf die Bewertung haben Faktoren wie die Bebauungsdichte, die Gebäudestruktur und der Lärm. Nähere Beschreibungen der Lagetypen sind den Erläuterungen im Berliner Mietspiegel zu entnehmen. Für die nachfolgende Analyse wird den Wohnungsinseraten innerhalb einer „vorwiegend guten“ Wohnlage das Attribut gute Wohnlage zugewiesen und für die anderen Wohnlagen entsprechend verfahren. Bei der tatsächlichen Anwendung des von der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen veröffentlichten Mietspiegels muss beachtet werden, dass es auch innerhalb einer bestimmten „vorwiegenden“ Wohnlage andere Wohnlagen geben kann. Anspruch der folgenden Analyse ist es allerdings ohnehin nicht, den Berliner Mietspiegel 1:1 zu replizieren. Vielmehr sollen erste Indizien dargestellt werden, wie sich eine Reform des Mietspiegels in der später beschriebenen Weise auswirken könnte. Abbildung 2-1 zeigt die geographische Verteilung der ausgewerteten Mietinserate und die drei Wohnlagen.

Abbildung 2-1: Berliner Wohnlagenkarte und Wohnungsinserate

Zeitraum 2010Q1-2018Q2



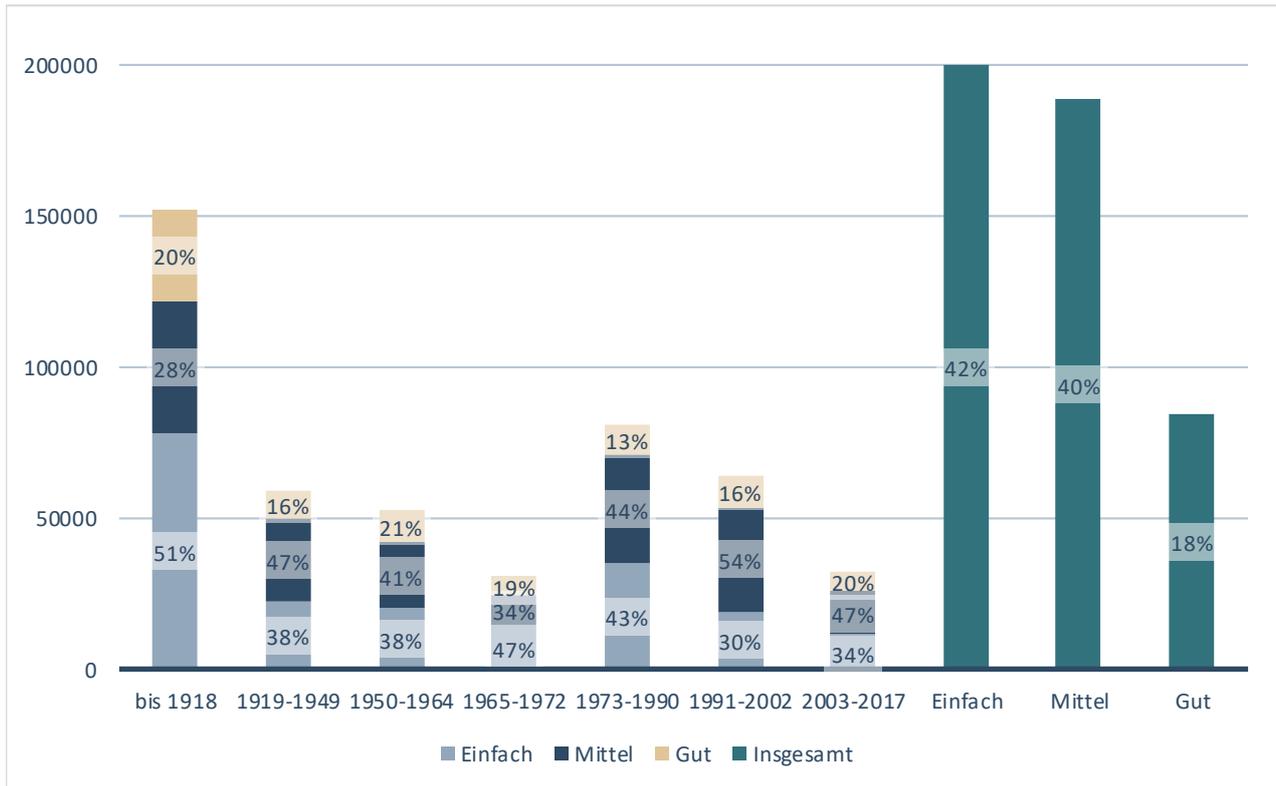
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Immobilienscout24

Von den insgesamt gut 470.000 relevanten Inseraten befinden sich jeweils rund 40 Prozent in einfachen und mittleren Wohnlagen (siehe Abbildung 2-2). Das restliche Fünftel befindet sich in guter Wohnlage. In absoluten Werten konnten insgesamt 200.000 Inserate in einfacher Wohnlage zugeordnet werden, 190.000 in mittlerer Lage und 85.000 in guter Wohnlage. Die Inserate wurden nicht nur nach Lage, sondern auch nach Alter in Klassen eingeordnet. Innerhalb der verschiedenen Baualtersklassen liegt der Anteil der Wohnungen in einfacher Lage zwischen 30 und 51 Prozent. Die mittleren Wohnlagen machen zwischen 28 und 54 Prozent aus. Wohnungen in guten Wohnlagen machen je nach Gebäudealter zwischen 13 und 21 Prozent der Inserate aus (siehe Abbildung 2-2).

Ein großer Teil der Angebote, denen Baujahr und Wohnlage zugeordnet werden konnte, liegt in Wohnungen, die vor 1919 errichtet wurden. Damit sind diese Wohnungen mit 32 Prozent aber nur geringfügig überrepräsentiert. Laut Zensus 2011 lag der Bestand an Wohnungen in Gebäuden aus dieser Zeit in Berlin bei 28 Prozent (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2018). Auch die Anteile der anderen Baualtersklassen entsprechen ungefähr denjenigen des Berliner Wohnungsbestandes nach Zensus 2011.

Abbildung 2-2: Verteilung der ausgewerteten Inserate (I)

Nach Baualtersklassen und Wohnlagen, in Prozent und absolut; ausgewerteter Zeitraum 2010Q1-2018Q2

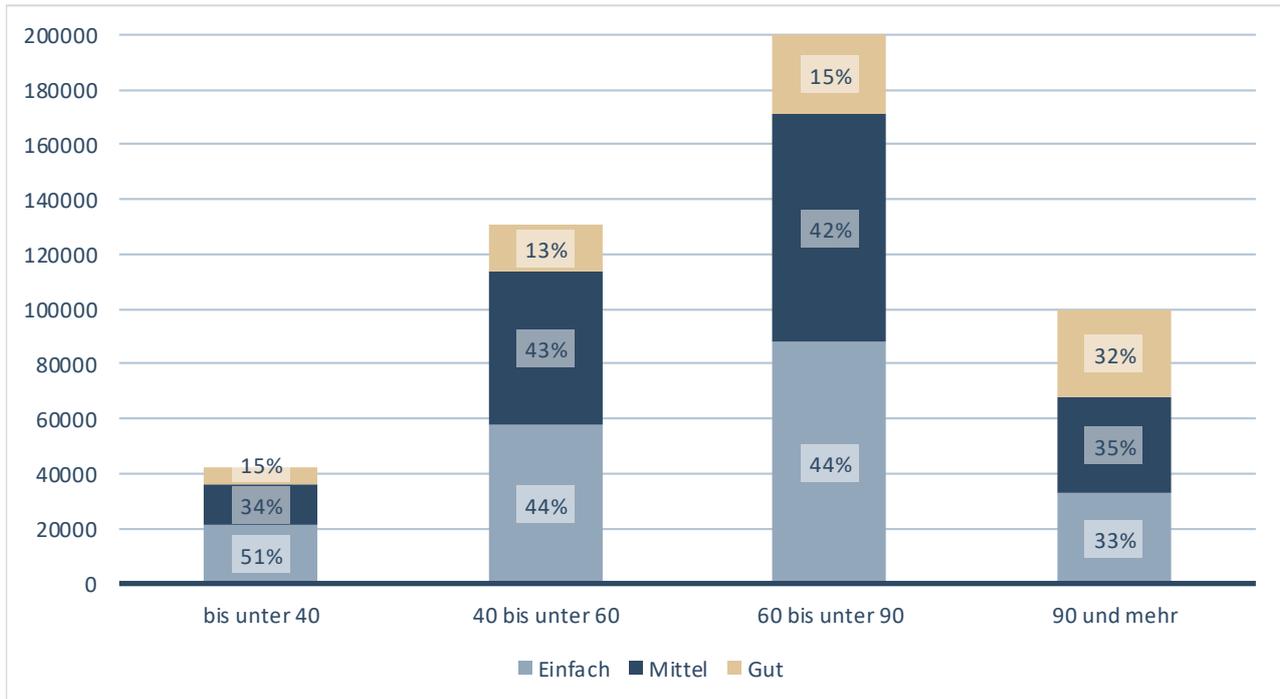


Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Immobilienscout24

Neben dem Errichtungsjahr und der Lage einer Wohnung ist für einen Vergleich von Mietpreisen in der Regel auch die Wohnungsgröße relevant. Dies zeigt sich auch in der Verteilung der Inserate in Abbildung 2-3. Die Unterteilung erfolgt in Anlehnung an den Berliner Mietspiegel in vier Klassen. Bei den meisten der ausgewerteten Inserate wurde eine Wohnfläche von 60 bis unter 90 Quadratmetern angegeben: insgesamt bei 200.000, was gut 40 Prozent der berücksichtigten Inserate entspricht. Mit 9 Prozent der Angebote bilden kleine Wohnungen unter 40 Quadratmetern den geringsten Teil der Inserate – knapp 30 Prozent der Wohnungen sind zwischen 40 und unter 60 Quadratmeter groß und gut 20 Prozent sind größer als 90 Quadratmeter. Zwischen den verschiedenen Größenklassen variiert der Anteil der Wohnungen in einfachen Wohnlagen zwischen 51 und 33 Prozent, wobei kleinere Wohnungen eher in einfachen Wohnlagen zu finden sind. Große Wohnungen über 90 Quadratmeter liegen zu je einem Drittel in einfachen, mittleren und guten Wohnlagen. Mittlere Wohnungen zwischen 40 und 90 Quadratmetern liegen dabei eher in einfachen und mittleren Lagen (siehe Abbildung 2-3).

Abbildung 2-3: Verteilung der ausgewerteten Inserate (II)

Nach Wohnfläche und Wohnlage, in Prozent und absolut; ausgewerteter Zeitraum 2010Q1-2018Q2



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Immobilienscout24

3 Simulation einer Anpassung der Mietspiegelzeiträume

3.1 Mietpreise auf Basis der Jahre 2014 bis 2017 - Berlin

Um die Effekte einer Verlängerung des Betrachtungszeitraums von vier auf sechs Jahre zu analysieren, werden zunächst nur die Wiedervertragsmieten betrachtet. In den unten stehenden Tabellen wurden ähnlich der im Berliner Mietspiegel angegebenen Tabelle, Medianwerte der Nettokaltmiete in Euro je Quadratmeter und Monat berechnet (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, 2017a). Dabei wird wie beim Berliner Mietspiegel nach Baujahr, Wohnungsgröße und Wohnlage differenziert. Datengrundlage sind aber nur Wohnungsinserate von Immobilienscout24 und damit keine veränderten Bestandsmieten.

Innerhalb jeder Zelle der Tabelle wurden zunächst vor der Berechnung der Medianwerte alle Werte ausgeschlossen, die mehr als das 1,5-fache des Interquartilsabstands über oder unter dem Median in der Gruppe liegen und dann erst der Median bestimmt. Dieser Schritt erfolgt, um Ausreißer bei der Berechnung der Medianwerte auszuschließen. Ein ähnliches Verfahren wird bei der tatsächlichen Berechnung der Werte im Berliner Mietspiegel genutzt, wobei dort zusätzlich noch eine Abstandsregel zum Einsatz kommt (siehe Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, 2017b). Das Ausschließen der Ausreißer bei der Berechnung des Medians hat zur Folge, dass dieser in nahezu allen Feldern geringer wird. Daher handelt es sich hierbei um eine statistisch fragwürdige Vorgehensweise, da die Zahl der nach oben abwei-

chenden Angebote sehr hoch sein kann. Um eine gewisse methodische Vergleichbarkeit zu ermöglichen, wurde das Verfahren dennoch hier angewandt. Bei der Erstellung der hypothetischen Mietspiegel werden die Zeiträume 2014 bis einschließlich 2017 (vier Jahre) beziehungsweise 2012 bis einschließlich 2017 (sechs Jahre) berücksichtigt.

Tabelle 3-1: Mietpreise nach Größe, Wohnlage und Baujahr

Nettokaltniete in Euro je Quadratmeter und Monat; Median der Jahre 2014 bis 2017; Angebotsmieten

| Wohnfläche (in m ²) | Baujahr Lage | Baujahr | | | | | | |
|------------------------------------|-----------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | bis 1918 | 1919- 1949 | 1950- 1964 | 1965- 1972 | 1973- 1990 | 1991- 2002 | 2003- 2017 |
| bis unter 40 | insgesamt | 10,8 | 9,0 | 9,4 | 9,5 | 8,0 | 10,0 | 12,5 |
| | einfach | 10,7 | 9,4 | 8,9 | 8,7 | 7,8 | 10,0 | 10,9 |
| | mittel | 10,8 | 8,8 | 8,8 | 9,1 | 8,1 | 11,0 | 12,5 |
| | gut | 11,5 | 9,4 | 11,7 | 11,2 | 9,7 | 9,5 | 15,4 |
| 40 bis unter 60 | insgesamt | 9,7 | 8,0 | 8,0 | 8,1 | 6,9 | 8,5 | 12,7 |
| | einfach | 9,7 | 7,9 | 7,8 | 7,4 | 6,7 | 8,5 | 12,6 |
| | mittel | 9,5 | 8,0 | 7,6 | 7,6 | 6,9 | 8,1 | 12,6 |
| | gut | 9,9 | 9,2 | 9,8 | 9,6 | 9,0 | 9,4 | 14,6 |
| 60 bis unter 90 | insgesamt | 9,3 | 8,0 | 7,8 | 6,7 | 6,1 | 7,9 | 12,3 |
| | einfach | 9,1 | 7,6 | 7,1 | 6,2 | 6,0 | 8,0 | 12,0 |
| | mittel | 9,3 | 8,0 | 7,6 | 6,8 | 6,0 | 7,5 | 12,3 |
| | gut | 9,8 | 9,3 | 9,3 | 9,0 | 7,8 | 9,2 | 14,0 |
| 90 und mehr | insgesamt | 10,0 | 9,0 | 9,0 | 6,8 | 7,4 | 8,6 | 12,5 |
| | einfach | 9,5 | 8,1 | 6,9 | 6,0 | 6,6 | 8,0 | 12,4 |
| | mittel | 9,9 | 8,8 | 8,5 | 6,5 | 7,0 | 8,2 | 12,5 |
| | gut | 10,2 | 9,5 | 9,5 | 9,4 | 9,8 | 10,2 | 14,0 |

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Immobilienscout24

Die in Tabelle 3-1 angegebenen Werte liegen teils deutlich über den im aktuellen Berliner Mietspiegel angegebenen Werten zur Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete. Dies liegt zum einen daran, dass der zugrundeliegende Zeitraum hier aktueller ist und die Mietpreise – besonders bei Neuvertragsmieten – in der Zwischenzeit noch einmal gestiegen sind. Darüber hinaus fehlen Bestandsmieten, die in Boomphasen unter den aktuellen Marktmieten liegen. Die Werte in Tabelle 3-1 illustrieren damit die tatsächlichen Mietangebote, wie sie online verfügbar sind, im Zeitraum 2014 bis 2017. Unabhängig des höheren Niveaus ist es mit den Angebotsmieten dennoch möglich, das Verhältnis zwischen den einzelnen Zellen aus dem Mietspiegel zu spiegeln. Zudem sind auch die später illustrierten relativen Änderungen bei

einer Anpassung des zugrundeliegenden Zeitraums zur Bestimmung der Medianmieten auf die im Mietspiegel angegebenen Werte sinnvoll.

Im weiteren Verlauf betrachten wir, wie sich die Ausweitung des Berechnungszeitraums der Medianmieten je nach Gebäudealter, Wohnfläche und Wohnlage auswirkt.

3.2 Ausweitung des Berechnungszeitraums auf 6 Jahre - Berlin

Im nächsten Schritt wurden die Medianwerte nach Wohnlage und Baualter auf Basis von Wohnungsinseraten der Jahre 2012 bis 2017 bestimmt und ins Verhältnis zu den Werten in Tabelle 3-1 gesetzt. Damit kann ein erster Effekt der geplanten Mietspiegelreform abgeleitet werden. Aufgrund der allgemeinen Preisentwicklung am Berliner Mietwohnungsmarkt ist zu erwarten, dass eine Ausweitung der Berechnungsgrundlage der Medianwerte von 4 auf 6 Jahre zur Folge hat, dass die Mietspiegel sinken.

Tabelle 3-2 beantwortet die Frage, wie sich die Verlängerung des Betrachtungszeitraums auf die Mietenniveaus der verschiedenen Wohnlagen und Baujahre auswirkt. In allen Wohnlagen sinkt der ausgewiesene Medianwert (in einem Fall bleibt er konstant) durch die Ausweitung des Berechnungszeitraums. Absolut sinken die Werte zwischen 0,10 und 1,70 Euro je Quadratmeter und Monat. Prozentual sind die Verwerfungen bei den kleinen Wohnungen unter 40 Quadratmetern Wohnfläche in den guten Wohnlagen besonders stark – in den Baualterklassen bis 1918, 1950-1964 und 1973-1990 senkt eine Ausweitung der Berechnungsgrundlage den Median um mehr als 10 Prozent.

Tabelle 3-2 zeigt damit auch die Marktentwicklung in den vergangenen Jahren. Es stellt sich daher die Frage, wie die Wohnungsangebote am aktuellen Rand im Verhältnis zu den Medianwerten auf Basis von 4 beziehungsweise 6 Jahren in der Vergangenheit stehen.

Tabelle 3-2: Veränderung der Medianwerte der Nettokaltmieten bei Wiedervertragsmieten bei einer Ausweitung des Betrachtungszeitraums von 4 auf 6 Jahre

Basisjahre: 2014 bis 2017 und 2012 bis 2017; Effekt in Euro und prozentual; Angebotsmieten

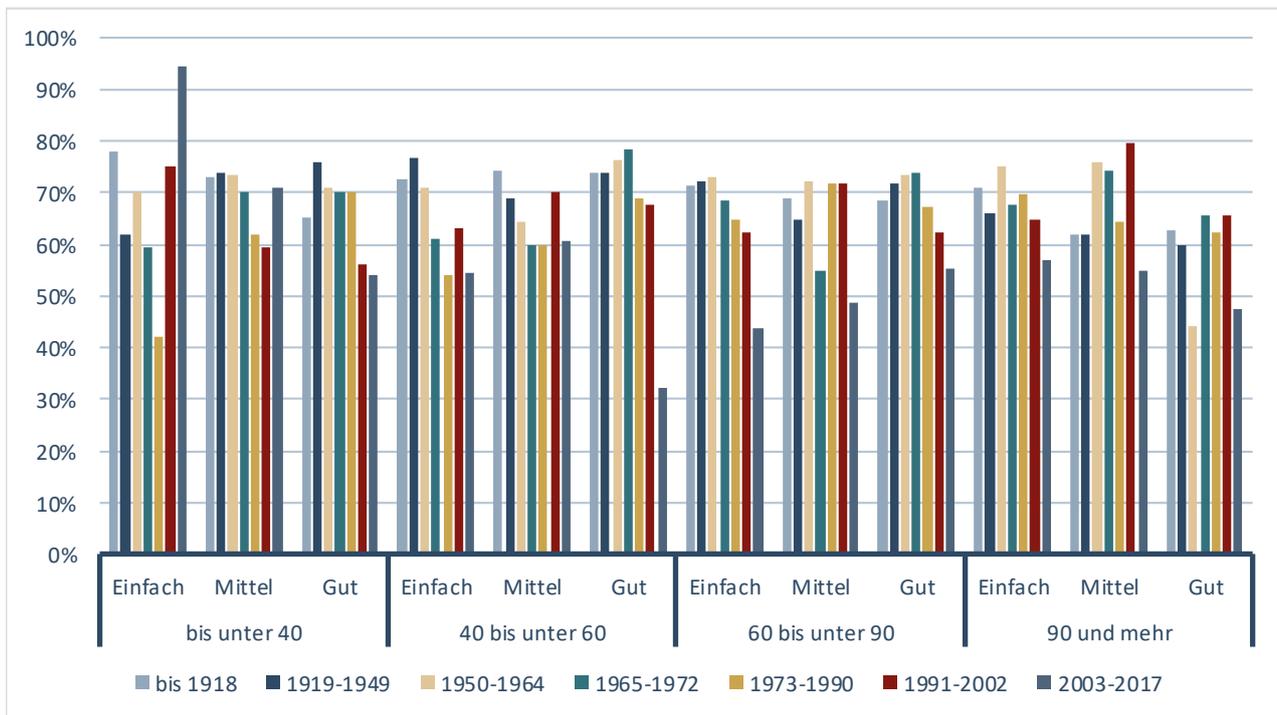
| Wohnfläche (in m ²) | Baujahr Lage | bis | 1919- | 1950- | 1965- | 1973- | 1991- | 2003- |
|------------------------------------|-----------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|
| | | 1918 | 1949 | 1964 | 1972 | 1990 | 2002 | 2017 |
| bis unter 40 | insgesamt | -0,78 (-7,3%) | -0,61 (-6,8%) | -0,63 (-6,6%) | -0,55 (-5,8%) | -0,26 (-3,3%) | -0,46 (-4,6%) | -1,63 (-13%) |
| | einfach | -0,71 (-6,7%) | -0,89 (-9,5%) | -0,59 (-6,7%) | -0,55 (-6,3%) | -0,17 (-2,1%) | -1 (-10%) | -0,09 (-0,9%) |
| | mittel | -0,76 (-7,1%) | -0,54 (-6,1%) | -0,54 (-6,1%) | -0,27 (-3%) | -0,35 (-4,2%) | -1,04 (-9,4%) | -1,7 (-13,6%) |
| | Gut | -1,37 (-11,9%) | -0,34 (-3,6%) | -1,44 (-12,3%) | -1,11 (-9,9%) | -1,06 (-10,9%) | -0,06 (-0,6%) | -0,38 (-2,5%) |
| 40 bis unter 60 | insgesamt | -0,73 (-7,5%) | -0,55 (-6,8%) | -0,55 (-6,9%) | -0,5 (-6,1%) | -0,34 (-4,9%) | -0,5 (-5,9%) | -0,23 (-1,8%) |
| | einfach | -0,74 (-7,6%) | -0,48 (-6,1%) | -0,56 (-7,2%) | -0,48 (-6,4%) | -0,28 (-4,2%) | -0,49 (-5,8%) | -0,1 (-0,8%) |
| | mittel | -0,54 (-5,7%) | -0,56 (-7%) | -0,52 (-6,8%) | -0,45 (-6%) | -0,35 (-5,1%) | -0,31 (-3,8%) | -0,09 (-0,7%) |
| | gut | -0,79 (-8%) | -0,43 (-4,7%) | -0,78 (-8%) | -0,57 (-6%) | -0,53 (-5,9%) | -0,43 (-4,5%) | -0,7 (-4,8%) |
| 60 bis unter 90 | insgesamt | -0,51 (-5,5%) | -0,5 (-6,3%) | -0,52 (-6,7%) | -0,38 (-5,6%) | -0,23 (-3,8%) | -0,44 (-5,6%) | -0,3 (-2,4%) |
| | einfach | -0,61 (-6,7%) | -0,61 (-8%) | -0,39 (-5,6%) | -0,19 (-3%) | -0,21 (-3,6%) | -0,5 (-6,2%) | -0,05 (-0,5%) |
| | mittel | -0,37 (-3,9%) | -0,68 (-8,5%) | -0,41 (-5,4%) | -0,3 (-4,4%) | -0,19 (-3,2%) | -0,29 (-3,8%) | -0,3 (-2,4%) |
| | gut | -0,77 (-7,8%) | -0,38 (-4,1%) | -0,52 (-5,6%) | -0,55 (-6,1%) | 0 (0%) | -0,32 (-3,5%) | -0,97 (-7%) |
| 90 und mehr | insgesamt | -0,51 (-5,1%) | -0,42 (-4,6%) | -0,5 (-5,6%) | -0,32 (-4,7%) | -0,42 (-5,7%) | -0,41 (-4,7%) | -0,15 (-1,2%) |
| | einfach | -0,5 (-5,3%) | -0,2 (-2,4%) | -0,36 (-5,3%) | -0,15 (-2,5%) | -0,4 (-6%) | -0,42 (-5,2%) | -0,34 (-2,7%) |
| | mittel | -0,49 (-5%) | -0,35 (-4%) | -0,34 (-4%) | -0,09 (-1,5%) | -0,4 (-5,7%) | -0,4 (-5%) | -0,46 (-3,7%) |
| | gut | -0,17 (-1,7%) | -0,34 (-3,6%) | -0,19 (-2%) | -0,09 (-1%) | -0,46 (-4,6%) | -0,22 (-2,1%) | -0,96 (-6,9%) |

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Immobilienscout24

Um dies zu beantworten, wurden die Angebote von Immobilienscout24 im ersten und zweiten Quartal 2018 nach oben beschriebener Heuristik strukturiert und ausgewertet. Daraufhin wird überprüft, wie hoch der Anteil der Inserate aus dem ersten Halbjahr 2018 ist, die den Median der Vorjahre (2014-2017, bzw. 2012-2017) um mehr als 10 Prozent überschreiten. Abbildung 3-1 illustriert diese Anteile. Der größte Teil der Angebote im ersten Halbjahr 2018 – unabhängig von Wohnlage, Baualter und Größe – liegt deutlich über dem Median der Jahre 2014-2017. Die Abweichungen sind tendenziell bei neueren Wohnungen (2003-2017) geringer, als bei Wohnungen älteren Baujahres. Unabhängig von der Lage der Wohnungen sind die Abweichungen bei älteren Wohnungen, die vor 1973 erbaut wurden größer. Im Durchschnitt über die verschiedenen Kategorien liegen rund 66 Prozent der Inserate mehr als 10 Prozent über dem Median der Jahre 2014-2017.

Abbildung 3-1: Anteil der Inserate im ersten Halbjahr 2018, die mehr als 10 Prozent über dem Median der Wiedervertragsmieten im Zeitraum 2014 bis 2017 liegen

Nach Baualtersklassen, Wohnlage und Wohnungsgröße; Angebotsmieten



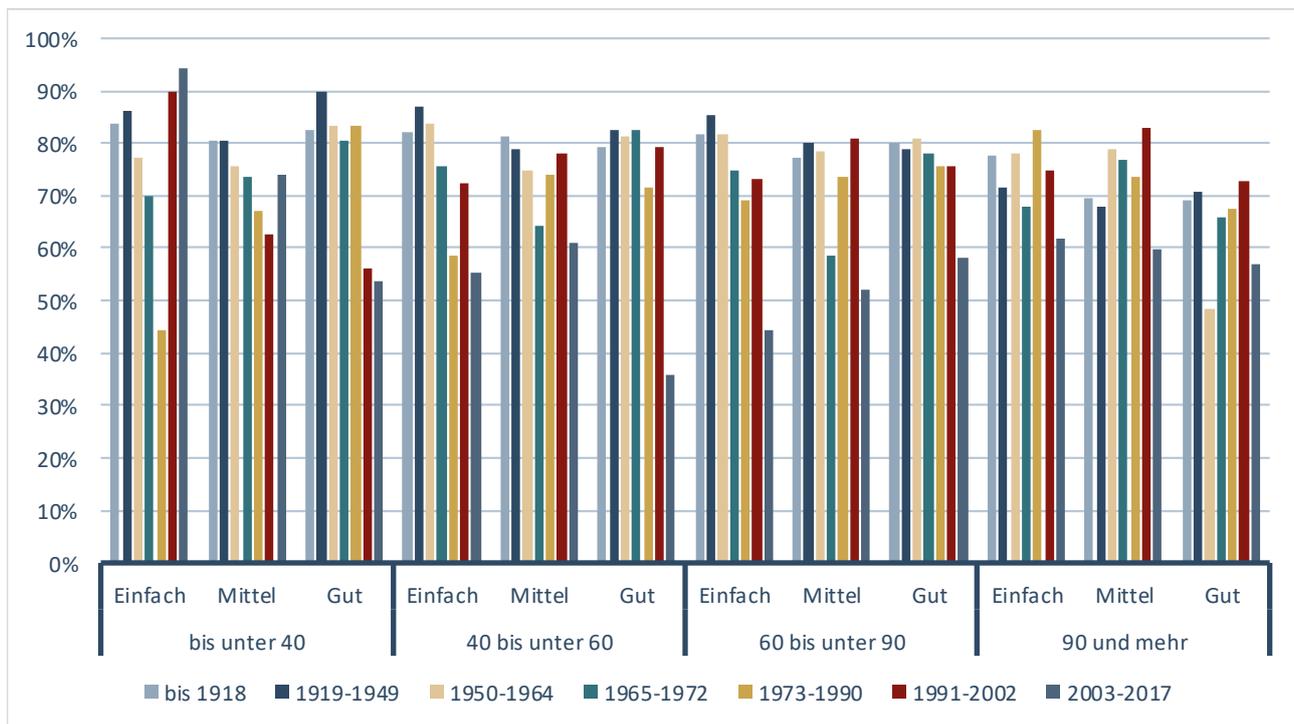
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Immobilienscout24

Wie bereits aus den in Tabelle 3-2 ausgewiesenen Werten ersichtlich ist, muss eine Ausweitung des zugrundeliegenden Berechnungszeitraums von 4 auf 6 Jahre dazu führen, dass die Angebotsmieten im ersten Halbjahr 2018 noch stärker über dem Median der Vorjahre liegen. Abbildung 3-2 zeigt dies deutlich. Je nach Konstellation aus Alter, Wohnungsgröße und Wohnlage führt dies nochmals zu einem Anstieg der Abweichungen von den Vorjahresmedienen von bis zu 24 Prozentpunkten (siehe Wohnung bis 40qm, einfache Lage, Baujahr 1919-1949). Im Durchschnitt aller Konstellationen erhöht eine Ausweitung des Berechnungszeitraums den

Anteil der Wohnungen, die den Median der Vorjahre um mehr als 10 Prozent überschreiten um 7 Prozentpunkte. Im Durchschnitt liegen 80 Prozent der 2018 inserierten Altbauwohnungen mit Baujahr vor 1949 über dem Median der Angebotsmieten der Jahre 2012-2017 – 10 Prozentpunkte mehr als wenn der Median der Jahre 2014-2017 zugrunde läge. Am wenigsten stark wirkt sich eine Ausweitung des Berechnungszeitraums auf die Wohnungen neueren Baualters aus. Für Wohnungen der Baujahre 2003-2017 erhöht sich der Anteil derer, die den Medianwert der Vorjahre überschreiten um 3 Prozentpunkte. Bei der Interpretation ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Werte im Mietspiegel noch deutlich unter den Medianwerten der hier ermittelten Wiedervertragsmieten liegen.

Abbildung 3-2: Anteil der Inserate im ersten Halbjahr 2018, die mehr als 10 Prozent über dem Median auf Basis der Jahre 2012 bis 2017 liegen

Nach Baualtersklassen, Wohnlage und Wohnungsgröße; Angebotsmieten



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Immobilienscout24

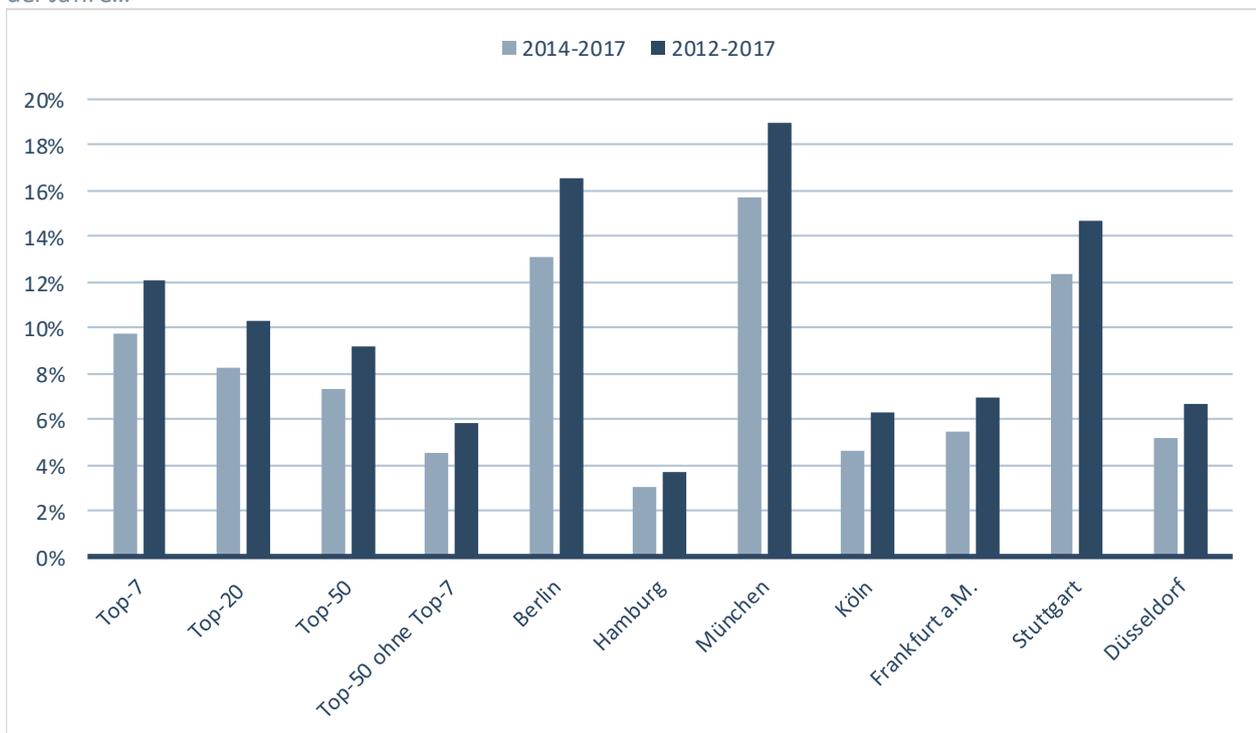
3.3 Ausweitung des Berechnungszeitraums auf 6 Jahre – Top 50

Die obige für Berlin illustrierte Evidenz der Ausweitung des Berechnungszeitraums und die Implikationen für den Mietspiegel sind eindeutig. Der ohnehin schon große Unterschied zwischen der Marktmiete und der ortsüblichen Vergleichsmiete (vgl. Deschermeier et. al., 2016) würde sich weiter vergrößern, wenn ältere Neuvertragsmieten berücksichtigt werden. Um zumindest grob den Effekt auf andere Städte zu ermitteln, werden im Folgenden die durchschnittlichen (Markt-) Mieten bei Neuvermietung für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern analysiert, die von F+B stammen. In den sieben größten deutschen Städten lagen die durchschnittlichen Neuvertragsmieten im zweiten Halbjahr 2018 knapp 10 Prozent über dem der Jahre 2014-2017 und 12 Prozent über dem Durchschnitt der Jahre 2012-2017. Da es sich hier-

bei um einen bevölkerungsgewichteten Durchschnitt handelt, ist dieser stark von der oben im Detail illustrierten Entwicklung am Berliner Mietwohnungsmarkt getrieben. Abbildung 3-3 zeigt, dass die in Berlin durchschnittlich zu zahlende Neuvertragsmiete im zweiten Quartal 2018 13 Prozent über dem Durchschnitt der Jahre 2014-2017 liegt. Eine Ausweitung des Berechnungszeitraums erhöht die Differenz um 3,5 Prozentpunkte. Noch stärker ist die Differenz in München: Im zweiten Quartal 2018 mussten knapp 16 Prozent mehr bezahlt werden als im Durchschnitt der Jahre 2014-2017 und sogar 18 Prozent mehr als 2012-2017. In den sieben größten deutschen Städten führte eine Ausweitung des Berechnungszeitraums zu einer Ausweitung der Differenz der aktuellen Mieten und Vergleichszeiträume zwischen 19 (Stuttgart) und 36 Prozent (Köln). Die Evidenz für verschiedene deutsche Städte unterstützt somit die im Detail illustrierten Ergebnisse für Berlin.

Abbildung 3-3: Abweichung der Marktmieten vom Durchschnitt der Vorjahre in Prozent

„Top-xx“ bezeichnet die xx größten Städte Deutschlands; Angebotsmieten; Abweichung 2018 Q2 vom Durchschnitt der Jahre...



Quelle: F+B; Institut der deutschen Wirtschaft

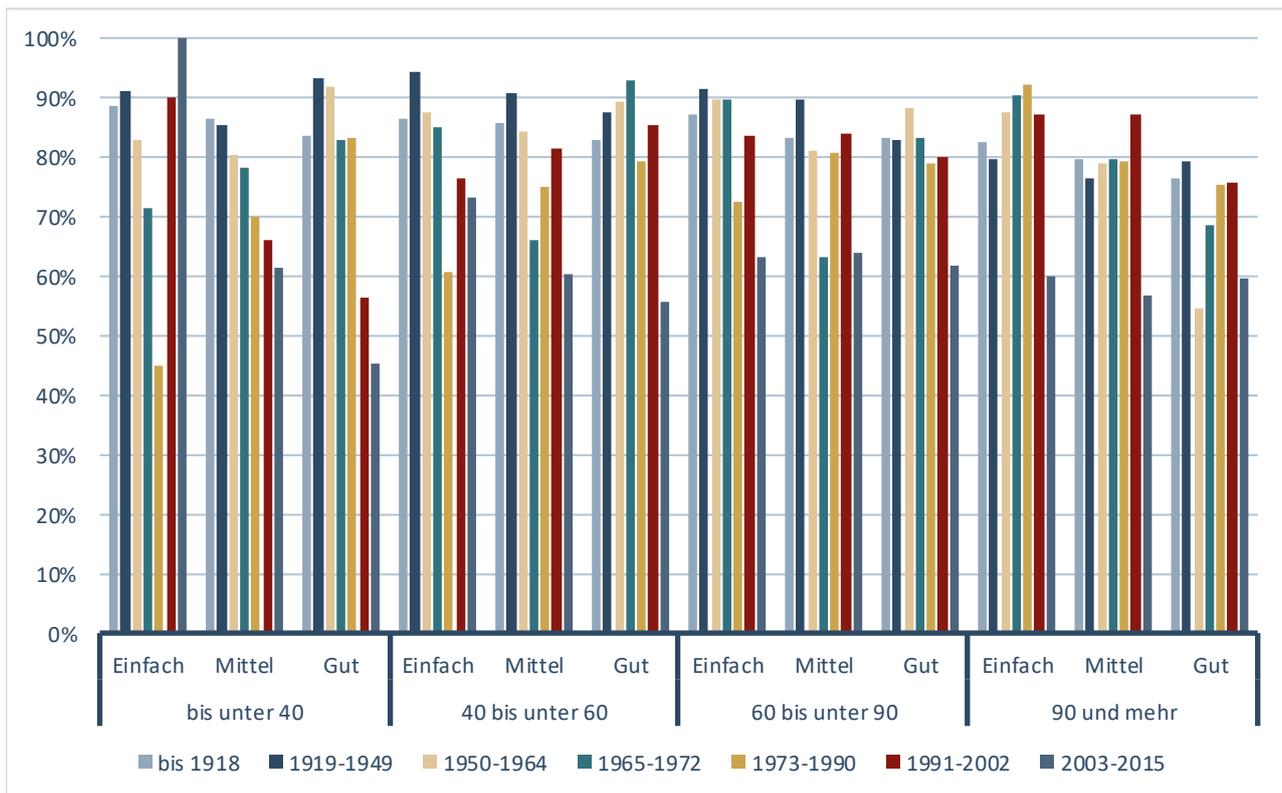
3.4 Verlängerung der Gültigkeit der Mietspiegel – Berlin

Neben einer Ausweitung des Betrachtungszeitraums, der bei der Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete zugrunde gelegt werden soll, wird auch diskutiert, die Aktualisierung der Mietspiegel nicht wie bisher alle zwei Jahre, sondern nur noch alle drei Jahre durchzuführen. Hierbei gilt es zu beachten, dass der aktuellste Berliner Mietspiegel 2017 veröffentlicht wurde und die ortsüblichen Vergleichsmieten für Berliner Wohnungen zum 01.09.2016 beschreiben soll. In diesem Abschnitt wird zunächst aufgezeigt, wie stark die aktuellen Angebote von einem Mietspiegel abweichen, der vor zwei Jahren (2016) erstellt wurde und somit auf Daten der

Jahre 2012 bis 2015 basiert. Danach simulieren wir einen Mietspiegel, der bereits 2015 erstellt wurde und auf Daten der Jahre 2011 bis 2014 basiert. Bei einer Ausweitung des Gültigkeitszeitraums auf drei Jahre könnte dieser somit im ersten Quartal 2018 noch Gültigkeit haben. Die Effekte sind auch hier eindeutig: Je älter ein Mietspiegel, desto weniger repräsentiert er die tatsächlichen Marktmieten und desto weniger Aussagekraft hat er.

Abbildung 3-4: Anteil der Inserate im ersten Halbjahr 2018, die mehr als 10 Prozent über dem Median der Wiedervertragsmieten im Zeitraum der Jahre 2012 bis 2015 liegen

Nach Baualtersklassen, Wohnlage und Wohnungsgröße*; Angebotsmieten



Quelle: Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Immobilienscout24; *geringe Fallzahl bei Wohnungen der Baujahre 2003-2015 und einer Größe bis unter 40 Quadratmeter

Im Moment wird der Berliner Mietspiegel alle zwei Jahre aktualisiert. Es wäre somit theoretisch möglich, dass aktuell in Berlin ein Mietspiegel gilt, der auf den Mieten der Jahre 2012-2015 basiert. Eine Aktualisierung des Mietspiegels würde bei dieser Überlegung erst im zweiten Halbjahr 2018 stattfinden. Abbildung 3-4 zeigt, wie hoch der Anteil der aktuellen Wohnungsinserate ist, die mehr als 10 Prozent vom Median der Jahre 2012-2015 abweichen. Ein Vergleich mit dem theoretisch aktuellsten Mietspiegel (basierend auf Angebotsdaten), welcher in Tabelle 3-1 beschrieben wurde zeigt auf, dass ein älterer Mietspiegel dazu führt, dass der Anteil der Angebote, die mehr als 10 Prozent vom Median des zugrunde gelegten Zeitraums

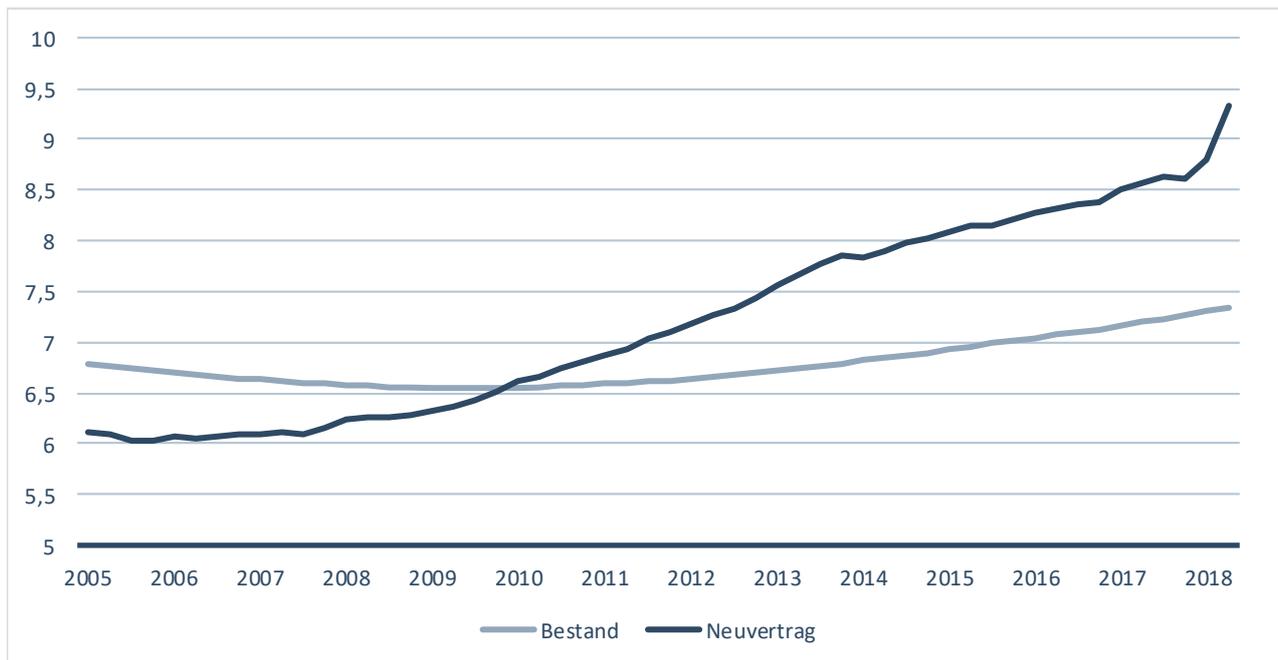
abweichen, nochmals deutlich zunimmt. Im Mittelwert über die verschiedenen ausgewiesenen Klassen, führt dies dazu, dass der Anteil der Angebote, die weit (mehr als 10 Prozent) über dem Median der Vorjahre liegen nochmals um 13 Prozentpunkte zulegt. Bei großen Wohnungen der Baujahre 1965 bis 2002 in einfacher Lage sind es beispielsweise sogar nochmals 20 Prozentpunkte mehr.

3.5 Fortschreibung des tatsächlichen Berliner Mietspiegels

Die obigen Modellrechnungen für Berlin beruhen auf reinen Neuvertragsmieten, ermittelt aus Angebotsdaten von Immobilienscout24, georeferenzierte Bestandsdaten liegen nicht vor. Die im tatsächlichen Berliner Mietspiegel angegebenen Mietpreise zur Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmieten setzten sich jedoch zuletzt zu 40 Prozent aus Neuvertragsmieten und zu 60 Prozent aus Bestandsmieten zusammen. Diese haben sich in den vergangenen Jahren stark auseinanderentwickelt. Bis 2010 waren die Berliner Neuvertragsmieten geringer als die Bestandsmieten. Im zweiten Quartal 2018 waren Neuvertragsmieten im Durchschnitt 27 Prozent teurer als Bestandsmieten (siehe Abbildung 3-5).

Abbildung 3-5: Entwicklung der durchschnittlichen Mieten in Berlin

Euro je Quadratmeter und Monat; Quartalswerte; 2005 Q1 - 2018 Q2



Quelle: F+B; Institut der deutschen Wirtschaft

Um sowohl die Entwicklung der Neuvertrags- als auch der Bestandsmieten bei der Simulation einer Mietspiegelanpassung zu berücksichtigen, schreiben wir im Folgenden zunächst den aktuellen Berliner Mietspiegel fort. Zur Fortschreibung nutzen wir die Wachstumsraten der durchschnittlichen Bestands- und Neuvertragsmieten. Der aktuelle Berliner Mietspiegel basiert auf Mietdaten aus dem Zeitraum 2012 Q2 bis einschließlich 2016 Q2. Im Bestand lag die durchschnittliche Miete in diesem Zeitraum bei 6,85 Euro, bei Neuverträgen wurden durchschnittlich 7,87 Euro verlangt. Aktuell liegen uns die durchschnittlichen Mietpreise für Bestand und Neuvertrag bis einschließlich dem zweiten Quartal 2018 vor. Im aktuellen Vierjahres-

durchschnitt wurden im Bestand 7,08 bezahlt und bei Neuverträgen 8,37. Dies entspricht für den Bestand einer Steigerung von 3,3 Prozent im Vergleich der beiden Zeiträume – und von 6,3 Prozent für Neuvertragsmieten. Unter Anwendung des 40/60-Verhältnisses aus Neuvertrag und Bestand bei der Berechnung des Berliner Mietspiegels schreiben wir somit den aktuell gültigen Berliner Mietspiegel mit einer Änderungsrate von 4,5 Prozent fort. Die durchschnittliche ortsübliche Vergleichsmiete (nettokalt) beläuft sich dadurch in Berlin aktuell auf 7,60 Euro je Quadratmeter monatlich. Tabelle 3-3 zeigt die fortgeschriebenen Medianwerte nach Alter, Größe und Wohnlage. Wichtig zur Interpretation ist, dass die abgebildete Tabelle lediglich die Gesamttendenz des Berliner Mietmarktes seit der Erstellung des letzten Mietspiegels darstellt. Durch das Nutzen der durchschnittlichen Wachstumsraten für die Fortschreibung können keine Aussagen über die exakten Änderungen für eine bestimmte Baualtersklasse oder Wohnlage getroffen werden.

Tabelle 3-3: Fortschreibung des Berliner Mietspiegels

Basierend auf Berliner Mietspiegeltabelle 2017; Medianwerte; Theoretischer unterstellter Basiszeitraum: 2014 Q2 – 2018 Q2; mit * und ** markierte Felder basieren auf Werten mit geringen Fallzahlen, bei Leerfeldern lag im Mietspiegel 2017 keine verlässliche Anzahl von Mietwerten vor

| Wohnfläche (in m ²) | Baujahr Lage | bis | 1919- | 1950- | 1965- | 1973- | 1973- | 1991- | 2003- |
|------------------------------------|-----------------|--------|-------|--------|-------|----------------|---------------|-------|--------|
| | | 1918 | 1949 | 1964 | 1972 | 1990 (West) | 1990 (Ost) | 2002 | 2015 |
| bis unter 40 | Einfach | 7,79 | 6,74 | 6,45 | 6,88 | 8,03 | 7,12 | | 7,84* |
| | Mittel | 8,37 | 7,70 | 6,94 | 6,87 | 8,44* | 7,07 | | 14,83* |
| | Gut | 8,68** | 7,36* | 7,82 | 9,23 | 8,98* | 8,40 | | |
| 40 bis unter 60 | Einfach | 6,80 | 6,20 | 5,97 | 6,01 | 7,07 | 5,86 | 7,76* | 8,88 |
| | Mittel | 6,91 | 6,63 | 6,39 | 5,98 | 7,72 | 6,09 | 8,55 | 10,55 |
| | Gut | 7,35 | 7,19 | 6,96 | 7,72 | 8,36 | 7,15 | 9,41 | 9,87 |
| 60 bis unter 90 | Einfach | 6,27 | 5,90 | 5,73 | 5,46 | 6,40 | 5,30 | 7,42 | 10,59 |
| | Mittel | 7,09 | 6,36 | 6,27 | 5,74 | 7,84 | 5,34 | 7,93 | 10,77 |
| | Gut | 7,65 | 7,42 | 7,12 | 7,21 | 8,61 | 6,27 | 9,17 | 9,42 |
| 90 und mehr | Einfach | 5,98 | 6,06 | 5,09** | 5,53 | 6,78 | 4,91 | 7,50 | 11,18 |
| | Mittel | 6,68 | 5,88 | 6,75 | 5,78 | 7,82 | 5,34 | 8,36 | 10,65 |
| | Gut | 7,58 | 6,95 | 8,63 | 8,41 | 9,23 | 5,88 | 9,66 | 10,45 |

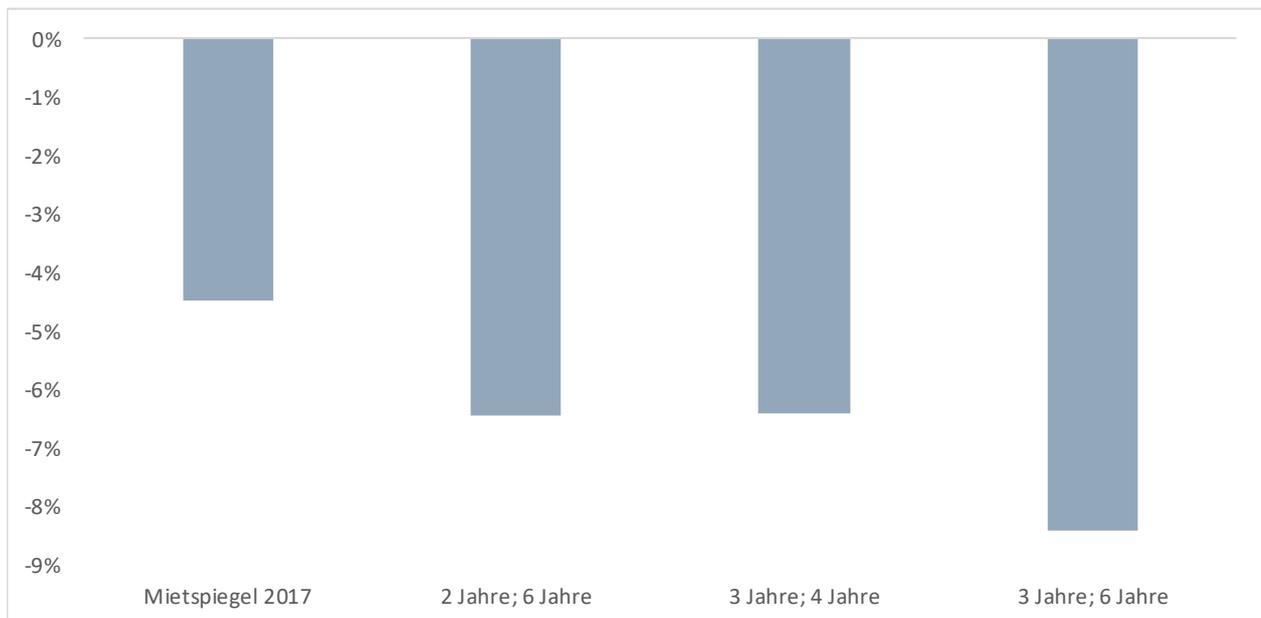
Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (2017a); Institut der deutschen Wirtschaft

Relativ zu diesem fortgeschriebenen Mietspiegel sind wir allerdings in der Lage, Tendenzen einer Ausweitung des Zeitraums zur Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmieten, wie auch einer Ausweitung der Gültigkeit der Mietspiegel zu simulieren. Basierend auf den Änderungsraten von Bestands- und Neuvertragsmieten zeigt Abbildung 3-6 wie sich eine Anpassung der Mietspiegel auswirken könnte. Unterstellt wurden hierbei verschiedene Szenarien.

Die stärksten durchschnittlichen Unterschiede zu einem aktuellen (fortgeschriebenen) Mietspiegel bestehen wie zu erwarten bei einem Mietspiegel, der besonders alt ist und auf einem langen Beobachtungszeitraum basiert. Ein drei Jahre alter Mietspiegel, der auf sechs Beobachtungsjahren basiert, liegt in Berlin im Durchschnitt mehr als 8,4 Prozent unter dem in Tabelle 3-3 simulierten Mietspiegel. Ähnlich große Abweichungen zum simulierten Mietspiegel sind bei einem zwei Jahre alten Mietspiegel, der auf 6 Beobachtungsjahren basiert und einem drei Jahre alten Mietspiegel, der auf vier Beobachtungsjahren basiert zu erkennen (circa 6,4 Prozent). Der aktuell gültige Mietspiegel aus dem Jahr 2017 liegt im Durchschnitt 4,5 Prozent unter dem simulierten, wäre dieser auf Basis von sechs Beobachtungsjahren erstellt worden, läge er 6,4 Prozent darunter.

Abbildung 3-6: Auswirkungen der Mietspiegelreform

Änderungen in Prozent relativ zum in Tabelle 3-3 simulierten Mietspiegel

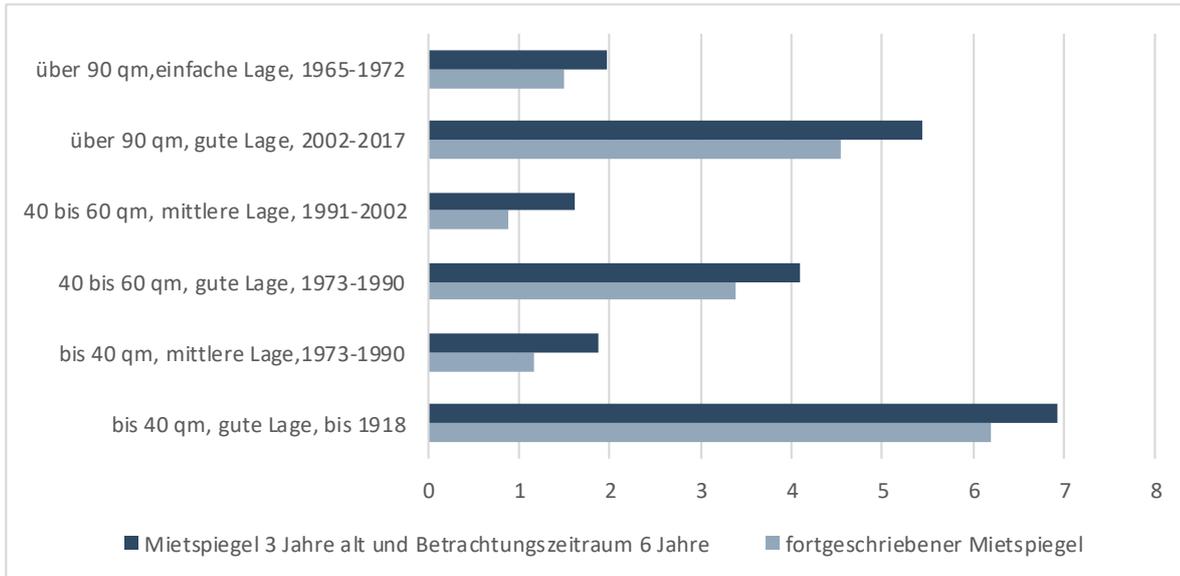


Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von F+B, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (2017a)

Was dies für den Markt bedeutet, unterstreicht Abbildung 3-7. Hier wurde für einzelne Felder des Mietspiegels die Differenz zwischen den aktuellen Marktmieten im ersten Halbjahr 2018, einem fortgeschriebenen Mietspiegel für das Jahr 2018 entsprechend Tabelle 3-3 und einem Mietspiegel, der zum aktuellen Zeitpunkt 3 Jahre alt wäre und auf einem Betrachtungszeitraum von 6 Jahren beruht, berechnet. Schon zum aktuellen Mietspiegel sind die Differenzen teilweise groß, bei kleinen Wohnungen beträgt der Unterschied mehrere Euro. Durch die Reform würde sich der Abstand aber noch einmal deutlich weiten. Auffällig ist darüber hinaus, dass neben kleinen Wohnungen gerade auch bei großen Wohnungen in guter Lage die Diskrepanz groß ist – solche Wohnungen werden typischerweise von einkommensstarken Haushalten bewohnt. Über alle Segmente des Mietspiegels tritt aber eine große preisliche Diskrepanz zwischen der Marktmiete und der ortsüblichen Vergleichsmiete auf.

Abbildung 3-7: Preisliche Unterschiede zwischen der Marktmiete, dem fortgeschriebenen Mietspiegel und einem reformierten Mietspiegel

Differenz in Euro je QM



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von F+B, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (2017a)

Die bisherigen Analysen gehen alle von dem Gedankenexperiment aus, dass die Reform schon umgesetzt wäre, d. h. es wurde jeweils verglichen, welche Werte die ortsüblichen Vergleichsmieten in einem aktuellen Mietspiegel einnehmen und wie sich die Werte durch die Reform verändern würden. Mit Blick auf die Umsetzung stellt sich aber zusätzlich die Frage, wie sich der nächste Mietspiegel im Verhältnis zum aktuellen Mietspiegel verändert. In Berlin wird 2019 ein neuer Mietspiegel veröffentlicht, der dann, wenn die Reform bereits umgesetzt ist, auf Daten der Jahre 2013 bis 2018 beruhen würde. Da der bisherige Mietspiegel auf Daten der Jahre 2013 bis 2016 beruht und da die Mieten sowohl im Bestand als auch bei den Neuverträgen gestiegen sind, werden die jeweiligen örtlichen Vergleichsmieten steigen – allerdings langsamer als wenn die Jahre 2013 und 2014 nicht mehr betrachtet werden würden. Da die Marktmieten jedoch schneller steigen, wird der Abstand zwischen ortsüblicher Vergleichsmiete und Marktmiete deutlich zunehmen, wie es in den bisherigen Analysen auch abgeleitet wurde. Somit wird ein Großteil der Marktmieten 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, womit der Markt de facto einem Mietstopp unterliegt.

4 Folgen einer Reform der Mietspiegel

Die Verlängerung des Betrachtungszeitraums der Mietspiegel von vier auf sechs Jahre sowie die Vorgabe, die Mietspiegel nur alle drei Jahre zu aktualisieren, hat erhebliche Effekte für die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete – gerade in den angespannten Märkten wird sie noch deutlicher von den Marktmieten abweichen. Der Unterschied zwischen den ortsüblichen Vergleichsmieten und Marktmieten wächst dabei über die Zeit, weil die Vergleichsmieten deutlich langsamer steigen als die Marktmieten. Dies ist auf den ersten Blick ein erfreuliches Ergebnis

für die Mieter. Schließlich werden die Mieten im Bestand (noch) langsamer steigen und die Neuvertragsmieten, also bei Neuabschluss eines Mietvertrags, werden kaum mehr über der Vormiete liegen, die Mieten werden nach den bisherigen Ergebnissen weitestgehend eingefroren. Doch der Wohnungsmarkt wird reagieren, weshalb sich die Vorteile für Mieter schnell in Nachteile wandeln können. Eine sehr erwartbare Reaktion im Bestand ist, dass Mieten nicht mehr entsprechend der ortsüblichen Vergleichsmiete angepasst werden, sondern mit dem Verbraucherpreis indexiert werden. Dies ist bereits sehr verbreitet, weshalb im Bestand eher geringe Effekte erwartet werden. Einschneidender ist hingegen die Wirkung eines Mietstopps bei Wiedervertragsmieten. Dies wird im Folgenden diskutiert.

4.1 Investitionen in Wohnungsneubauten

In Deutschland wurden in den letzten Jahren zu wenig neue Wohnungen fertiggestellt. Die Bundesregierung (CDU / CSU / SPD, 2018) geht von einem Baubedarf von etwa 375.000 Wohnungen pro Jahr aus, die Bautätigkeit 2017 lag aber bei nur 285.000 Wohnungen. Aktuell zeigen die Baugenehmigungszahlen eher nach unten als nach oben. In den Großstädten sind in den letzten Jahren sogar nur 50 Prozent der erforderlichen Wohnungen gebaut worden (Deschermeier et al., 2017). Vor diesem Hintergrund hat schon die vorherige Bundesregierung den Neubau aus der Mietpreisbremse ausgeklammert. Alle Gebäude, die nach dem 1. Oktober 2014 errichtet worden sind, stellen daher Ausnahmen dar, d. h. die Mieten dürfen in diesen Wohnungen im freien Spiel von Angebot und Nachfrage bestimmt werden. Ursprünglich sollte nur die Erstvermietung ausgenommen werden, doch dies wurde kurz vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens geändert.

Es ist daher davon auszugehen, dass die Auswirkungen auf den Wohnungsneubau auch im Fall einer Reform der Mietspiegel begrenzt sind. Michelsen (2017) stellt sogar heraus, dass dies einen zusätzlichen Anreiz für den Neubau darstellt. Allerdings ist zu erwarten, dass es zukünftig eine weiter zunehmende Diskrepanz zwischen den Neubaumieten und den Mieten von Bestandsgebäuden gibt. Dies könnte die Akzeptanz von Neubauten für Mieter schmälern und damit die Absatzchancen für Neubauten reduzieren. Auch könnte dies dazu führen, dass im Mietwohnungsneubau im noch stärkerem Umfang qualitativ hochwertige Wohnungen gebaut werden, einfachere Wohnungen dagegen weniger. Schließlich können die Neubauten mit den regulierten Bestandspreisen nicht konkurrieren, auch wenn de facto ein Bedarf vorhanden ist. Schließlich ist auch fraglich, ob die Investoren die Ausnahmen für den Neubau für dauerhaft halten. Erwarten die Investoren eine Reform der Mietpreisbremse, werden sie möglicherweise direkt höhere Erstmieten verlangen, um einer Begrenzung späterer Mietpreissteigerungen zu begegnen. Aufgrund verschlechterter Absatzchancen könnte es daher trotz der Ausnahmen zu einer leichten Reduzierung des Mietwohnungsneubaus kommen. Dies gilt allerdings nur für die Städte, in denen die Mietpreisbremse eingeführt wird und nur für den Mietwohnungsneubau. Der Eigenheimbau sowie der Bau von Eigentumswohnungen für Selbstnutzer sind hiervon nicht betroffen.

4.2 Investitionen in Wohnungsbestände

Auch für Investitionen in Wohnungen sieht die Mietpreisbremse eine Ausnahme vor. Bei umfassenden Sanierungen kann die erste Miete wieder frei festgelegt werden (§ 556d Nr. 2 BGB). Eine Modernisierung ist *umfassend*, wenn sie einen solchen Umfang aufweist, dass eine Gleichstellung mit Neubauten gerechtfertigt erscheint. Das ist in der Regel gegeben, wenn die Investition etwa ein Drittel des für eine vergleichbare Neubauwohnung erforderlichen Aufwands erreicht. Bei Baukosten von 1.500 Euro pro Quadratmeter entspricht dies damit 500 Euro. Konkret bedeutet dies, dass ein Investor, der eine leere Bestandswohnung umfassend saniert, die Miete unabhängig vom Mietspiegel mit dem neuen Mieter verhandeln kann. Bei einem Mieterwechsel gilt dann aber wieder die Mietpreisbremse. Investiert der Vermieter in eine Wohnung mit einem bestehenden Mietvertrag, kann er zukünftig noch 8 Prozent der reinen Modernisierungskosten bzw. maximal 3 Euro pro Quadratmeter auf die Jahresmiete überwälzen (reformierte Modernisierungsumlage nach § 559 BGB).

Die Anreizwirkung dieser Ausnahme ist komplex, ebenso wie die Konsequenzen dieser Regulierung für die Bestandsinvestitionen. Vereinfacht steht der Vermieter einer leerstehenden Wohnung vor der Wahl, die Wohnung entweder umfassend zu modernisieren oder aber gar nicht zu modernisieren bzw. nur das Notwendigste zu tun. Umfassende Modernisierungen unterhalb der Grenze von einem Drittel der Neubaukosten können schließlich nur in Mietsteigerungen münden, wenn die Mietspiegel dies auch erlauben. Dies ist bei gerade nach der beabsichtigten Reform nicht zu erwarten. Der Investor muss nun überlegen, ob er die Miete nach der Modernisierung so hoch setzen kann, dass sich die Modernisierung rentiert und er für fehlende Mietpreissteigerungen in der Zukunft entschädigt wird. Dies hängt letztlich von einigen Voraussetzungen ab. Erstens muss die Nachfrage nach hochwertigen Wohnungen generell hoch sein. Dies dürfte in den meisten Städten mit einer Mietpreisbremse der Fall sein. Zweitens müssen die Lage der Wohnung und das Umfeld zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung der Wohnung passen. Anderenfalls wird die Vermietung relativ schwierig. Und drittens muss der Vermieter abwägen, ob sich die Aufwertung und die damit verbundenen Risiken auch dann lohnen, wenn er die Wohnung auch mit einem einfachen Standard problemlos vermieten kann. Generell ist der Bedarf an einfachen Wohnungen in den Großstädten sehr hoch, sodass die Weitervermietung ohne Modernisierung vielfach eine einfache Alternative darstellen wird. Anders gewendet, nur wenn die Vermietungschancen als tatsächlich schlecht angesehen werden oder aber wenn die künftigen Gewinne aus der modernisierten Wohnung – trotz Konstanz der Erstmiete nach Modernisierung – deutlich über den bisherigen Gewinnen liegen, wird der Vermieter die Modernisierung durchführen.

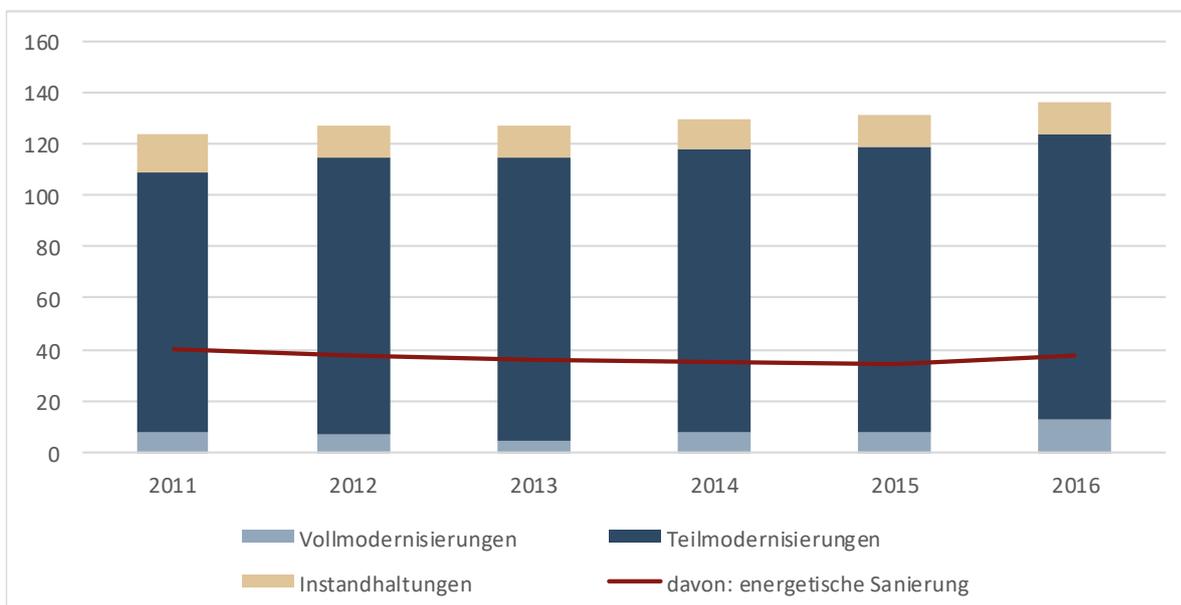
Im Kern gilt dies auch für laufende Instandsetzungen und kleinere Modernisierungen. Die Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass bei regulierten Mieten die Vermieter die Wohnungen schlechter instand halten und weniger investieren. Schließlich wird der Aufwand hierfür nicht mehr durch die laufenden Mieten vollständig abgegolten, d. h. bei fallenden Renditen aufgrund der Mietpreisbremse werden die Vermieter versuchen Kosten zu sparen (Albon/Stafford, 1990). In der Konsequenz sinkt dann die Qualität der Bestände auf das durch die Mietpreisregulierung vorgegebene Niveau. Gyourko und Linnemann (1990) haben auf Basis des Wohnungsmarktes in New York ermittelt, dass die Wahrscheinlichkeit für mangelnde

Instandsetzung bei regulierten Mietpreisen 9 Prozent höher ist als bei unregulierten Mieten. Turner und Malpezzi (2003) bieten einen Überblick über weitere Studien, die ähnliche Ergebnisse zeigen. Dass die Instandsetzung nicht noch weiter zurückgefahren wird, hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass gerade Vermieter nicht nur an der Maximierung ihrer Rendite interessiert sind, sondern u. a. auch die Zufriedenheit ihrer Mieter und soziale Belange berücksichtigen (Andersen, 1998). Nichtsdestotrotz ist mit rückläufigen Investitionen in die Bestände zu rechnen. Auch dies kann, angesichts mancher Schlagzeilen zu Luxusmodernisierungen, als positiv wahrgenommen werden. Tatsächlich wird aber insgesamt eher zu wenig in die Bestände investiert.

Nach der Bauvolumenrechnung des DIW wurden im Jahr 2016 knapp 136 Mrd. Euro in den Gebäudebestand investiert (BBSR, 2018). Die Bauvolumenrechnung 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 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 4-1: Zusammensetzung der Bauleistungen im Wohnungsbestand in Mrd. Euro



Quelle: BBSR 2017

Gerade bei den energetischen Sanierungen bleiben die Fortschritte hinter den Zielvorgaben zurück (Henger et al., 2017). Die energetischen Bestandsmaßnahmen 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.

Weiterhin ist zu beachten, dass der Großteil der Investitionen auf Ein- und Zweifamilienhäuser entfallen, nämlich 61,4 Prozent (BBSR, 2014). Außerdem investieren Selbstnutzer mehr als Vermieter, obwohl der Anteil der Selbstnutzer unter denen der Mieter liegt. 2014 (aktuellere Zahlen liegen nicht vor) 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 Einwohnern statt, weitere knapp 30 Prozent in Städten mit bis zu 100.000 Einwohnern. Es besteht also die Gefahr, dass die Qualität des Mietwohnungsmarktes durch die Reform der Mietspiegel – gerade in Kombination mit der Mietpreisbremse und der Reduktion der Modernisierungsumlage – zurückgeht. Auch dies wird sich auf die Akzeptanz des Mietwohnungsmarktes auswirken und auch die Klimaschutzziele beeinträchtigen.

4.3 Mieterauswahl und Effekte auf Wanderungen

Durch die Kombination aus geringeren ortsüblichen Vergleichsmieten und Mietpreisbremse werden die Mieten faktisch eingefroren. Der Mietpreis kann dann nicht mehr die Allokationsfunktion im Markt übernehmen, sprich bei gegebenem und tendenziell rückläufigem Angebot gibt es eine Überschussnachfrage. Diese Überschussnachfrage ist bei einer Ausweitung des Betrachtungszeitraums noch größer als bisher, da die nicht mehr steigenden Mieten in den Ballungszentren auch Menschen aus dem weiteren Umland oder auch überregional ermuntert, Wohnraum in den Ballungsgebieten zu suchen. Es stellt sich dann die Frage, wer von den vielen Wohnungssuchenden zum Zug kommt.

Es ist wahrscheinlich, dass Kriterien wie die Solvenz des Mieters und die Wahrscheinlichkeit, wenige Probleme zu verursachen, (noch) wichtiger werden. Einkommensstarke Haushalte ohne Kinder werden tendenziell leichter zum Zug kommen als Alleinerziehende. Auch Studenten oder Großfamilien könnten es noch schwerer haben, Zugang zu Wohnungen zu bekommen. Damit erschweren die niedrigeren Mieten gerade den Haushalten den Zugang zum Wohnungsmarkt, für die sie gedacht waren. Und es tritt noch ein weiterer Effekt auf: Schon unter der jetzigen Kombination aus Mietspiegel und Mietpreisbremse ist die Differenz zwischen ortsüblicher Vergleichsmiete und Marktmiete bei Wohnungen in guten Lagen und guter Qualität besonders groß (Deschermeier et al., 2017). Diese Differenz wird sich durch die Mietspiegelreform noch vergrößern, wovon wiederum vor allem Haushalte mit höherem Einkommen profitieren.

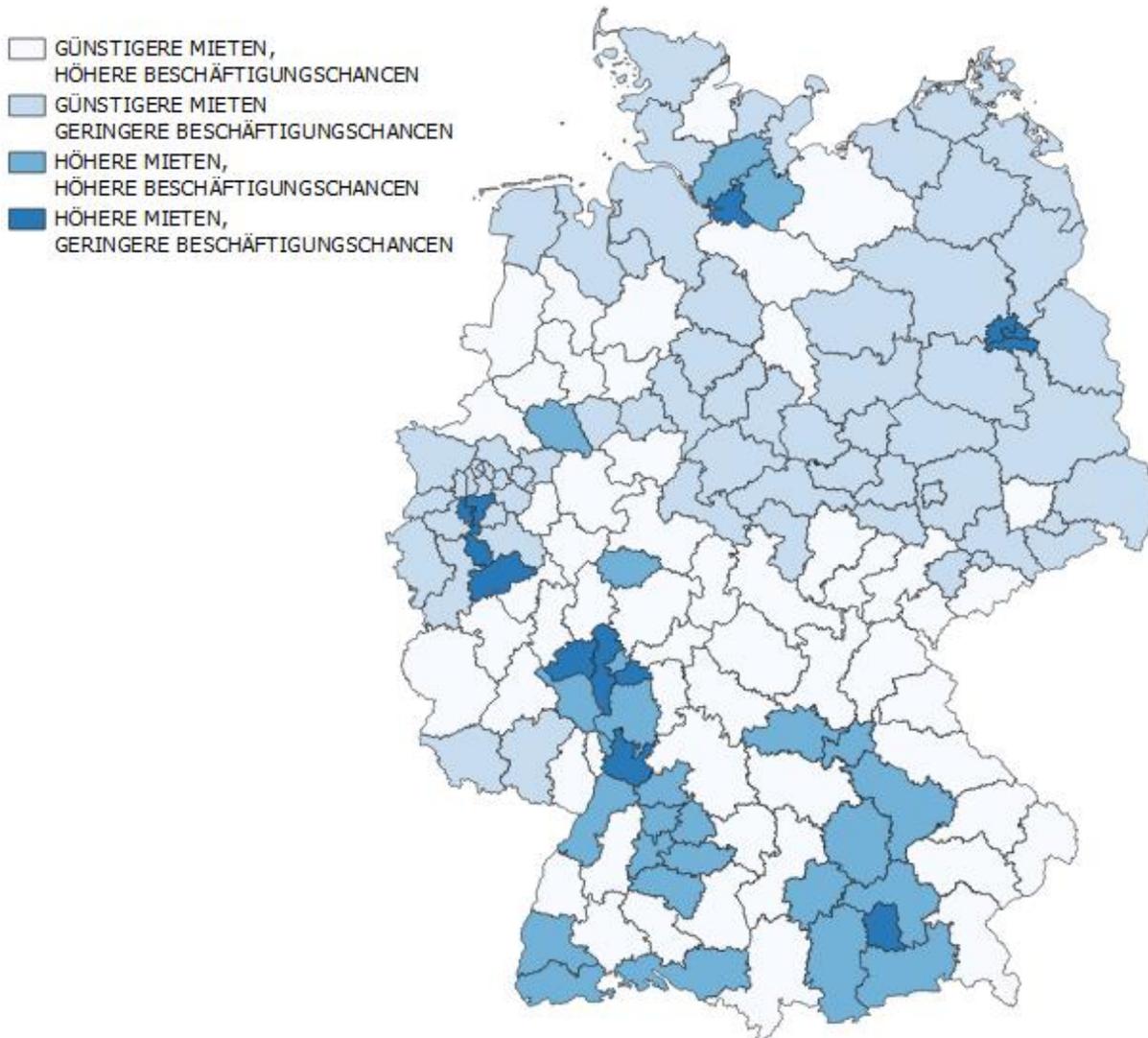
Ein wesentliches, bisher in der öffentlichen Diskussion aber vernachlässigtes Thema, ist die Rolle der Mieten für überregionale Wanderungen. In den letzten Jahren sind zunehmend

junge Menschen aus ländlichen Regionen oder strukturschwachen Regionen in die Großstädte gezogen. Die Großstädte üben diese Sogwirkung aus, weil sie Universitäten bieten, weil sie über eine gute Infrastruktur verfügen, weil bereits zahlreiche andere junge Menschen vor Ort sind und weil die Job-Perspektiven, zumindest für Hochqualifizierte, sehr gut sind (Voigtländer, 2017). Gerade diese Wanderungen haben die Nachfrage in den Ballungsräumen erhöht und damit auch die Mieten deutlich gesteigert. Auf der anderen Seite haben sie aber auch dazu geführt, dass Unternehmen in zahlreichen eher ländlichen aber prosperierenden oder zumindest aufholenden Regionen Arbeitskräfte fehlen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht entsteht hierdurch das Problem einer Über- bzw. Unterauslastung der Infrastruktur. Während die Großstädte weiter wachsen müssen, wird an anderer Stelle Infrastruktur überflüssig. Und setzen sich die Wanderungen fort, werden sich zunehmend Unternehmen abseits der Metropolen überlegen, ebenfalls in die Metropolen zu gehen – womit sich die Perspektiven für die Menschen vor Ort sowie für diese Regionen insgesamt verschlechtern. Risius et. al. (2018) haben die Arbeitsagenturbezirke in Deutschland hinsichtlich der Mieten und dem Fachkräftebedarf untersucht. Zahlreiche Regionen in Deutschland können bessere Beschäftigungschancen und geringere Mieten als die Großstädte bieten – Berlin ist in dem Ranking sogar auf dem letzten Platz. Dennoch zieht es die Menschen in die Großstädte, da andere Aspekte noch gewichtiger sind.

Man muss sich klar machen, dass alle Maßnahmen, die zu einer künstlichen Reduktion der Mieten oder auch nur die Aussicht auf geringere Mieten beinhalten, die Wettbewerbsfähigkeit von Standorten wie Südwestfalen, Thüringen oder das Emsland schmälern. Diese Regionen können aktuell eben mit großer Arbeitsplatzsicherheit und geringen Wohnkosten aufwarten, doch wenn sich der Abstand bei den Mieten verkleinert, ziehen mitunter noch mehr Menschen in die Ballungsräume. Dies würde auf Dauer aber nicht nur die Infrastruktur belasten, sondern wäre auch aus gesellschaftlichen Gründen problematisch, da es dann zunehmend schwieriger wird, dem Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse zu genügen. Bundespolitisch muss der Ansatz daher sein, alternative Wohnstandorte zu den Metropolen zu entwickeln und zu unterstützen, anstatt über Eingriffe in die angespannten Wohnungsmärkten zu suggerieren, dass Wohnen in den Metropolen nicht wesentlich teurer als in der Peripherie ist.

Abbildung 4-2: Vergleich der Wohnkosten und Arbeitsnachfrage in den deutschen Arbeitsagenturbezirken

gemessen jeweils zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Risius et. al. 2018

4.4 Kreditvergabe an Haushalte

Eine Reaktion einiger Vermieter wird bei einer weiteren Verschärfung der Mietpreisbremse sein, ihre Wohnung(en) angesichts des faktischen Mietstopps zu verkaufen. Letztlich bestimmt sich der Wert einer Immobilie aus den diskontierten Nettomieteinnahmen einer Immobilie. Wird die Immobilie weiter vermietet und ist die Mietpreisbremse bindend, sinkt der Wert der

Immobilie für den Vermieter. Kann der Vermieter jedoch an eine Gruppe verkaufen, für die die Mietpreisbremse nicht gilt, kann er den ursprünglichen Wert erzielen. Bei dieser Gruppe handelt es sich um Selbstnutzer, für die der Wert einer Immobilie sich aus der gesparten Miete ergibt.

Tatsächlich wird ein über die Mietspiegel ausgelöster Mietstopp dazu führen, dass es im Markt einen größer werdenden Nachfrageüberschuss gibt. Liegt die regulierte Miete unter dem markträumenden Niveau, zieht dies mehr Nachfrager an, führt aber auf der anderen Seite dazu, dass weniger Wohnungen im Mietwohnungsmarkt angeboten werden. Für Vermieter stellt der Verkauf an Selbstnutzer eine wichtige Alternativstrategie dar, da so die Regulierung vermieden werden kann und die Nachfrage aufgrund der Restriktionen im Mietwohnungsmarkt sehr hoch ist. Damit wird der Mietwohnungsmarkt im Zeitablauf deutlich kleiner, was den Zugang zum Wohnungsmarkt erschwert (Arnott, 1988).

Dass dies keine Theorie ist, zeigen die Erfahrungen im Vereinigten Königreich oder in Spanien (Voigtländer, 2009). In beiden Ländern haben sich die Vermieter zu einem großen Teil aus dem Markt durch Verkauf an Selbstnutzer zurückgezogen, da bei gegebenen Mietpreisregulierungen die Vermietung unattraktiv wurde. In Spanien durften die Mieten in den 1960er und 1970er Jahren nicht erhöht werden, und auch bei Modernisierungen gab es keine Mietsteigerungsmöglichkeit. Entsprechend verkauften die Vermieter massenhaft Wohnungen an Mieter, weshalb Spanien heute eine Wohneigentumsquote von über 80 Prozent aufweist (OECD, 2005). Im Vereinigten Königreich wurde zumindest in den sechziger und siebziger Jahren über Eingriffe in das Mietrecht das Angebot an Mietwohnungen dezimiert. Nachdem die Mieten bis 1957 eingefroren und danach zunächst schrittweise freigegeben wurden, führte die Labour-Regierung im Jahr 1965 das System der „fair-rents“ ein. Hiernach sollten die Mieten von unabhängigen „rent officers“, die in der Regel keine Fachausbildung hatten, so bestimmt werden, als wenn auf dem Mietwohnungsmarkt keine Knappheiten vorliegen würden. Die Folge war, dass die Mieten im Jahr 1981 54 Prozent unter dem Marktpreisniveau lagen (Coleman, 1988). Die „fair rent“-Regelung führte aber nicht nur dazu, dass der Mietwohnungsmarkt insgesamt kleiner wurde, sondern auch das sich die Art des Vermietens änderte. Schließlich galten die Mietpreisrestriktionen zunächst nur für unmöblierte Wohnungen, erst im Jahr 1974 wurden auch möblierte Wohnungen in die Regelungen miteinbezogen. Viele Vermieter versuchten, ihre Wohnungen daher möbliert zu vermieten oder die Wohnungen als Ferienwohnungen zu deklarieren, um den Restriktionen zu entgehen. Dass sie dabei sehr erfolgreich waren, zeigt die Tatsache, dass 1980, als die Regelungen für möblierte Wohnungen wieder aufgegeben wurden, der Anteil der Ferienwohnungen und möblierten Zimmer an allen bestehenden Mietverträgen einen Wert von etwa 50 Prozent aufwies (Donner, 2000, 493).

Insgesamt ist aber in beiden Ländern infolge der Regulierung der Mietpreise die Eigentumsquote gestiegen. Ähnliches ist auch in Deutschland zu erwarten, zumal es ohnehin bereits eine starke Nachfrage nach Eigenheimen gibt. Aufgrund der Niedrigzinsphase hat sich die Attraktivität der Selbstnutzung gegenüber dem Mieten deutlich erhöht (Seipelt/Voigtländer, 2018). In fast allen deutschen Landkreisen ist es heute attraktiv ein Eigenheim zu kaufen als eine Wohnung zu mieten.

Eine höhere Wohneigentumsquote ist per se nicht problematisch. Im Gegenteil, eine höhere Wohneigentumsquote kann etwa die Vermögensbildung stärken (Voigtländer/Bierdel, 2017). Eine höhere Wohneigentumsquote ist aber dann problematisch, wenn vor allem Haushalte in die Wohneigentumsbildung gedrängt werden, die die Risiken kaum tragen können. Dann können, wie in den USA oder Großbritannien, Risiken für die Finanzstabilität entstehen. Da vor allem Haushalte mit geringen Einkommen oder anderen Risikomerkmale es schwerer haben werden, Zugang zum Mietwohnungsmarkt zu bekommen, sollten die daraus entstehenden Risiken nicht unterschätzt werden. Auf diese Weise könnte sich auch in Deutschland ein Subprime-Risiko aufbauen. Alternativ kann die Aufsicht zwar im Fall einer dann drohenden Überhitzung des Marktes künftig die Kreditstandards erhöhen, also etwa mehr Eigenkapital verlangen und höhere Tilgungen (Lerbs/Voigtländer, 2018). In diesem Fall wären die Risiken aus der Kreditvergabe begrenzt, gleichzeitig würde dies aber auch bedeuten, dass es für Haushalte mit geringeren Einkommen kaum noch möglich wäre, Wohnraum in den Großstädten zu finden.

4.5 Überhitzungsgefahren im Wohnungsmarkt

Schon seit längerem wird im deutschen Wohnungsmarkt über eine mögliche Überhitzung der Preise diskutiert (vgl. Deutsche Bundesbank, 2018). Es wird befürchtet, dass sich ebenso wie in Spanien oder dem Vereinigten Königreich eine Preisblase aufbaut, die irgendwann verbunden mit einem großen volkswirtschaftlichen Schaden platzt. Nach Stiglitz ist eine spekulative Blase wie folgt beschrieben: "If the reason that the price is high today is only because investors believe that the selling price will be high tomorrow – when "fundamental" factors do not seem to justify such a price – then a bubble exists." (Stiglitz, 1990). Demnach stellt der Abgleich zwischen den werttreibenden Faktoren, wie etwa der Bevölkerungsentwicklung, der Einkommensentwicklung und vor allem der Mietpreisentwicklung, mit der Preisentwicklung einen wichtigen Indikator für eine aufkommende spekulative Blase dar. Lassen sich die Preise nicht mehr auf diese fundamentalen Faktoren zurückführen, wird eine Preiskorrektur wahrscheinlich. Die Mietpreisentwicklung ist also ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der Preisentwicklung.

Aktuell sind die Preis-Mietverhältnisse im deutschen Markt gestiegen, aber dies ist aufgrund der geringen Zinsen auch plausibel. Eine spekulative Blase ist daher noch nicht erkennbar (Seipelt/Voigtländer, 2018). Werden nun die Mieten aber durch die Mietpreisbremse noch stärker reguliert, ist die Ableitung der Fundamentalwerte deutlich schwieriger. Schließlich spiegeln die gezahlten Mieten dann nicht mehr die Zahlungsbereitschaft des Marktes wider, sondern nur administrierte Preise. Dies ist keineswegs nur ein theoretisches Problem oder ein Thema für Researcher. Auch Marktteilnehmer orientieren sich mit ihrer Zahlungsbereitschaft an der Mietentwicklung. Werden nun die Mietpreise gekappt, müssen Investoren eigene Annahmen über die Marktmieten treffen. Sind die Investoren dann überaus optimistisch, wie dies typisch ist für Phasen spekulativer Übertreibung, drohen ein Überschießen der Nachfrage und damit der Aufbau einer spekulativen Blase. Mit der Regulierung wird quasi der Anker gezogen, der den Markt im Gleichgewicht hält. Nicht umsonst treffen spekulative Blasen häufig Märkte, in denen der Mietwohnungsmarkt sehr klein oder stark reguliert ist (Voigtländer, 2014).

Darüber hinaus kann die Mietpreisbremse auch unmittelbar auf die Preisentwicklung wirken. So sind in den letzten Jahren viele Investoren von weiteren Mietpreisanstiegen ausgegangen. Können diese nun nicht realisiert werden, müssen Wertberechtigungen vorgenommen werden. Noch wird dies durch die anhaltende Niedrigzinsphase kompensiert, doch steigen die Zinsen wieder, droht in vielen Städten mit Mietpreisbremse eine Reduktion der Preise, auch ohne dass dies mit einem Platzen einer spekulativen Blase verbunden ist. Außerdem werden die Banken angesichts der langsamer steigenden ortsüblichen Vergleichsmieten den Wert der Sicherheiten korrigieren, was die Kreditvergabe einschränkt. Auch dies kann Marktteilnehmer vor Probleme stellen.

4.6 Effekte nach Anbietergruppen

Die Auswirkungen einer Reform der Mietspiegel wurden bislang vorrangig allgemein und aus Sicht der Nachfrager diskutiert. Wichtig ist aber auch ein Blick auf die verschiedenen Anbietergruppen im Wohnungsmarkt, die sich teilweise auch von ihrer Mietenpolitik deutlich unterscheiden (Deschermeier et al., 2015). Daher werden im Folgenden die Konsequenzen für private Kleinvermieter, private Wohnungsgesellschaften und kommunale Wohnungsgesellschaften kurz skizziert.

Private Kleinvermieter sind die größte Anbietergruppe im Mietwohnungsmarkt, auf sie entfallen rund 60 Prozent aller Mietwohnungsangebote (Seipelt / Voigtländer, 2017). Private Kleinvermieter neigen dazu, in laufenden Mietverhältnissen die Mieten kaum oder auch gar nicht anzupassen, um Konflikte mit dem Mieter zu vermeiden. Dafür starten sie typischerweise mit einer höheren Miete (Deschermeier et al., 2015). Für sie ist der Eingriff daher besonders einschneidend. Andererseits zeigen die internationalen Erfahrungen, dass sie die meisten Ausweichmöglichkeiten haben. Zunächst einmal können sie die Instandsetzungen zurückfahren, was die Qualität der Wohnungen schmälert. Aufgrund der Überschussnachfrage wird sich dies aber nicht auf die Vermietung auswirken. Darüber hinaus zeigen aber internationale Erfahrungen (Donner, 2000), dass es häufig auch Maßnahmen im Graubereich gibt, etwa die Umstellung auf die Vermietung von möblierten Wohnungen, die Vermietung an temporäre Gäste oder aber den Verkauf von Kücheninventar oder Einbauschränken zu hohen Preisen. Der Markt wird dadurch undurchsichtiger und für Haushalte mit geringer Liquidität weniger zugänglich. Schließlich steht gerade Kleinvermietern der Verkauf der Wohnungen an Selbstnutzer offen, wofür es gerade im aktuellen Marktumfeld noch Interessenten gibt. Insbesondere für die Erbgeneration dürfte dies angesichts der eher bescheidenen künftigen Renditen aber des hohen Verkaufspreises eine Option sein. Der Verkauf durch Kleinvermieter würde den Mietwohnungsmarkt verengen und damit vor allem die große Vielfalt im Mietwohnungsmarkt beschneiden. Eine Alternative könnte die Umwandlung in Gewerberäume sein, sofern dies rechtlich möglich ist. Die Erfahrungen, etwa in Großbritannien, zeigen überdies, dass es schwer ist diese Anbietergruppe zurückzugewinnen.

Für private Wohnungsunternehmen ist die Lage differenzierter zu beurteilen. Sie stehen unter großer Beobachtung durch die Stakeholder, vor allem die Aktionäre und die Mieterorganisationen. Maßnahmen im Graubereich sind dadurch unwahrscheinlicher. Auch ein Rückgang der Instandsetzungen würde als negatives Signal verstanden werden und dürfte daher die ultima

ratio darstellen. Wahrscheinlicher sind eher einzelne Verkäufe zur Erhaltung der Investitionsfähigkeit sowie eine Teil-Verlagerung der Geschäftstätigkeit in weniger regulierte Märkte, wie zum Beispiel die Umlandgemeinden von Metropolen. Auch für private Wohnungsunternehmen könnte die Umwidmung von Wohnungen in Gewerberäume eine Option darstellen.

Besonders komplex ist die Lage für kommunale Wohnungsgesellschaften. Gerade für diese Unternehmen ist es wichtig, Mietangebote zu differenzieren, um soziale Durchmischungen zu erzielen und um Quersubventionen für soziale Aktivitäten, etwa für einzelne Mietergruppen oder Stadtviertel, vornehmen zu können. Wenn die Mieten nun aber verstärkt im gehobenen Bereich eingefroren werden, ist diese Querfinanzierung kaum mehr möglich. Natürlich könnten auch kommunale Wohnungsgesellschaften Teilverkäufe vornehmen oder die Geschäftstätigkeit verlagern, aber dies dürfte nicht im Sinne der Gesellschafter sein. Es wird daher auf die Finanzkraft der Kommune ankommen. Ist die Kommune finanzstark, wird sie bereit sein die kommunale Gesellschaft aus dem Haushalt querzufinanzieren, ansonsten bleibt nur die Option, Instandsetzungen und soziale Aktivitäten zurückzufahren. Alternativ bleibt nur noch die Expansion in andere Geschäftsfelder, etwa die Projektentwicklung. Damit steigen aber auch die Risiken für das Unternehmen und auch die Kommune.

Natürlich finden diese Prozesse bei allen Gruppen eher schleichend statt. Solange die Zinsen so niedrig sind und so lange die aktuellen Mieten die Kosten decken, wird es wenige Anpassungen geben. Da aber die Mieten in vielen Städten und Segmenten konstant bleiben werden, ist es nur eine Frage der Zeit, bis die Kosten die Mieten überlagern. Spätestens dann werden Prozesse in Gang gesetzt, die nur schwer revidierbar sind.

Zusammenfassung

Nach den Plänen der Bundesregierung soll der Betrachtungszeitraum für Mietspiegel künftig von vier auf sechs Jahre erweitert werden. Außerdem soll die Aktualisierung künftig nur noch alle drei Jahre statt bisher zwei Jahre erfolgen. Da die Mietpreisbremse an den Mietspiegeln anknüpft, hat diese Reform eine besondere Wirkung auf den deutschen Mietwohnungsmarkt. Um die Effekte abzuschätzen, werden in diesem Gutachten die Auswirkungen beispielhaft anhand des Berliner Mietspiegels bestimmt.

Es zeigt sich, dass sich die ortsüblichen Vergleichsmieten durch die Reform der Mietspiegel weiter von den Marktmieten entfernen würden. Anhand des Beispiels Berlin lässt sich zeigen, dass die ortsübliche Vergleichsmiete bei Erweiterung des Betrachtungszeitraums auf sechs Jahre und einer Aktualisierung nur alle drei Jahre um 8,4 Prozent geringer ausfallen könnte, als wenn der Betrachtungszeitraum 4 Jahre beträgt und der Mietspiegel alle zwei Jahre aktualisiert wird. In der Folge würde ein Großteil der Marktmieten mehr als 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, was zur Folge hätte, dass die Mieten für Neuverträge im Bestand faktisch eingefroren werden. Dies bedeutet mit Blick auf die Fortschreibung der Mietspiegel aber nicht, dass die ortsübliche Vergleichsmiete sinkt. Vielmehr wird sich das Wachstum verlangsamen, was aber ebenfalls dazu führt, dass der Unterschied zwischen der Marktmiete und der ortsüblichen Vergleichsmiete steigt.

Diese Befunde sind für die Mieter nur scheinbar positiv. Zwar sinken durch die Reform der Mietspiegel die Wohnkosten relativ zum Einkommen. Allerdings zeigen die internationalen Erfahrungen, dass Vermieter auf Mietregulierungen reagieren. Neben dem Verkauf der Wohnungen an Selbstnutzer sind insbesondere verminderte Instandsetzungen und Modernisierungen zu erwarten. Darüber hinaus werden stagnierende Mieten noch mehr Menschen anregen, in Großstädten nach Wohnraum zu suchen, was den Wohnungsmangel noch verstärkt. Zudem werden Vermieter dann noch stärker nach sozio-ökonomischen Kriterien entscheiden, so dass es für einkommensschwache Haushalte mitunter noch schwerer wird, Zugang zum Wohnungsmarkt zu finden. Darüber hinaus entwertet die Reform die Mietspiegel, weil es kaum mehr Bezug zum Marktgeschehen gibt.

Die Reform wird nur langsam wirken, aber mittelfristig könnte es zu einer Reduktion und qualitativen Verschlechterung des Mietangebots kommen. Damit würde sich die Reform letztlich auch gegen die Mieter wenden. Gerade in der Wohnungspolitik ist es in den vergangenen Jahrzehnten gelungen, sowohl die Kraft der Marktwirtschaft zu nutzen als auch mit sozialpolitischen Flankierungen soziale Verwerfungen zu vermeiden. Dieser erfolgreiche Weg wird mit der Mietpreisbremse und der geplanten Reform der Mietspiegel verlassen.

5 Literatur

- Albon**, Robert P. / **Stafford**, David C., 1990, Rent Control and Housing Maintenance, in: Urban Studies, 27. Jg., Nr. 2, S. 233–240
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg**, 2018, Zensus 2011. Wohngebäude am 9.5.2011
- Andersen**, Hans Skifter, 1998, Motives for Investments in Housing Rehabilitation among Private Landlords under Rent Control, in: Housing Studies, 13. Jg., Nr. 2, S. 177–200
- Arnott**, Richard, 1988, Rent Control: The International Experience, in: The Journal of Real Estate Finance and Economics, 1. Jg., Nr. 3, S. 203–215
- BBSR** – Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung, 2011, Struktur der Bestandsinvestitionen, BBSR-Berichte KOMPAKT, Nr. 12 / 2011, Bonn
- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2014, Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln, Bonn
- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2018, Bericht zur Lage und Perspektive der Bauwirtschaft, Bonn
- Bundesregierung**, 2018, Gemeinsam für mehr Wohnungen, Berlin
- CDU / CSU / SPD**, 2018, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin
- Cischinsky**, Holger / **Kirchner**, Joachim / **Vaché**, Martin / **Rodenfels**, Markus / **Nuss**, Galina, 2015, Privateigentümer von Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn
- Coleman**, David, 1988, Rent control: The British experience and policy response, in: The Journal of Real Estate Finance and Economics, 1. Jg., Nr. 3, S. 233–255
- Deschermeier**, Philipp / **Haas**, Heide / **Hude**, Marcel / **Voigtländer**, Michael, 2016, A first analysis of the new German rent regulation, in: International Journal of Housing Policy, 16. Jg., Nr. 3, S. 293–315
- Deschermeier**, Philipp / **Haas**, Heide / **Voigtländer**, Michael, 2015, Anbieter von günstigem Wohnraum. Eine Analyse für 10 Großstädte in NRW, IW policy paper, Nr. 35, Köln
- Deschermeier**, Philipp / **Seipelt**, Björn / **Voigtländer**, Michael, 2017, Evaluation der Mietpreisbremse, IW policy paper, Nr. 5, Köln

- Donner**, Christian, 2000, Wohnungspolitik in der Europäischen Union. Theorie und Praxis, Wien
- Gornig, Martin / Michelsen**, Claus, 2018, Bauwirtschaft: Ende des Neubaubooms, in: DIW-Wochenbericht 1-2/2018, S. 34-45
- Gyourko**, Joseph / **Linneman**, Peter, 1990, Rent Controls and Rental Housing Quality: A Note on the Effects of New York City's Old Controls*, in: Journal of Urban Economics, 27. Jg., S. 398–409
- Henger**, Ralph / **Runst**, Petrik / **Voightländer**, Michael, 2017, Energiewende im Gebäudesektor. Handlungsempfehlungen für mehr Investitionen in den Klimaschutz, IW-Analysen, Nr. 119, Köln
- Kholodilin**, Konstantin / **Mense**, Andreas / **Michelsen**, Claus, 2018, Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems, DIW Wochenbericht 7/2018, S. 107-117
- Lerbs**, Oliver / **Voightländer**, Michael, 2018, Ist eine makroprudenzielle Regulierung des deutschen Hypothekenmarktes geboten? in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 19, Heft 1, S. 42-57
- Oberst**, Christian / **Voightländer**, Michael, 2018, IW-Studentenwohnpreisindex 2018, IW-Report, im Erscheinen
- OECD**, 2005, Stabilising the Housing Market, Economic Survey of Spain 2005, Paris
- Risius**, Paula / **Schuster**, Florian / **Voightländer**, Michael, 2018, Wohnen und Arbeiten in Deutschland, IW-Kurzbericht 52/2018
- Seipelt**, Björn / **Voightländer**, Michael, 2018, Perspektiven für private Kleinvermieter, Gutachten für Haus & Grund Köln und Düsseldorf, Köln
- Seipelt**, Björn / **Voightländer**, Michael, 2018, Accentro-IW Wohnkostenreport. Eine Analyse von Mieten und Wohnnutzerkosten für 401 Kreise, Berlin
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin**, 2017a, Berliner Mietspiegel 2017
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin**, 2017b, Mietspiegel Berlin 2017, Methodenbericht
- Stiglitz**, Joseph E., 1990, Symposium on bubbles, in: The Journal of Economic Perspectives, 4. Jg., Nr. 2, S. 13–18

Turner, Bengt / Malpezzi, Stephen, 2003, A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control, in: Swedish Economic Policy Review, 10. Jg., S. 11–56

Voigtländer, Michael, 2009, Why is the German Homeownership Rate so low?, in: Housing Studies, 24. Jg., Nr. 3, S. 357–374

Voigtländer, Michael, 2014, The stability of the German housing market, in: Journal of Housing and the Built Environment, 29. Jg., Nr. 4, S. 583–594

Voigtländer, Michael, 2017, Luxusgut Wohnen. Warum unsere Städte immer teurer werden und was jetzt zu tun ist, Wiesbaden

Voigtländer, Michael / Bierdel, Fabian, 2017, Zur Rationalität einer neuen Eigenheimförderung. Gutachten für den ZIA Deutschland, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln