

Mantelgutachten zu den mietrechtlichen Verordnungen in Nordrhein-Westfalen

Endbericht



empirica

Auftraggeber

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Auftragnehmer

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

Bearbeitung

Prof. Dr. Harald Simons, Constantin Tielkes, Marco Schmandt, Dr. Lorenz Thomschke

Projektnummer

2019033

Berlin, März 2020

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Hintergrund	1
2.	Entwicklung der Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen	1
2.1	Wohnungsnachfrage und Wohnungsangebot	1
2.2	Mieten	9
2.2.1	Angebotsmieten	9
2.2.2	Bestandsmieten	14
2.3	Mietspiegelmiete, Bestandsmieten und Angebotsmieten	18
2.3.1	Schätzung der Mietspiegelmiete	18
2.3.2	Schätzung der Bestandsmietenverteilung	21
2.3.3	Vergleich von Mietspiegelmiete, Bestandsmiete und Angebotsmiete	22
3.	Angespannte Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen	26
3.1	Kriterien zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte	26
3.1.1	Nicht ausreichende Neubautätigkeit	27
3.1.2	Überdurchschnittliche Mietensteigerung	28
3.2	Geringer Leerstand	28
3.3	Überdurchschnittliche Mietbelastung	30
3.3.1	Mietbelastung unter Verwendung der verfügbaren Einkommen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder	30
3.3.2	Mietbelastung bei Verwendung des Medianeinkommens aus dem Mikrozensus	33
3.3.3	Mietbelastung unter Verwendung des durchschnittlichen Arbeitnehmerentgeltes	35
3.4	Ergebnisse	37
4.	Bewertung der mietrechtlichen Verordnungen	41
4.1	Mietpreisbremse	41
4.1.1	Intendierte Wirkung	41
4.1.2	Auswirkung der Mietpreisbremse in Nordrhein-Westfalen	45
4.1.3	Nicht-intendierte Wirkungen der Mietpreisbremse	48
4.2	Kappungsgrenze	54
4.2.1	Relevanz der abgesenkten Kappungsgrenze	56
4.2.2	Stärke der Auswirkungen der Kappungsgrenze	58
4.3	Kündigungssperrfristverordnung	61
4.4	Umwandlungsverordnung	64
5.	Fazit	73

5.1	Wohnungsmangel senken	73
5.2	Wohnungsmangel lenken.....	74
5.2.1	Mietpreisbremse	74
5.2.2	Abgesenkte Kappungsgrenze	76
5.2.3	Kündigungssperrfrist	77
5.2.4	Umwandlungsverordnung.....	78
6.	Anhang.....	80
6.1	Beschreibung Empirica-Preisdatenbank.....	80
6.2	Vergleich der unterschiedlichen Berechnungsmethoden der Verteilung der Bestandsmieten.....	80
6.2.1	Vergleich Verteilung Bestandsmieten, Angebotsmieten, Mietspiegelmieten.....	82
6.3	Modellrechnung zur Plausibilisierung der Entwicklung der Bestandsmietenverteilung des Mikrozensus	86
6.4	Mietenverteilungen in ausgewählten Städten Nordrhein-Westfalen, 2014 und 2018	89
6.5	Einfluss des Stichprobenfehlers des Mikrozensus bei der Identifizierung überdurchschnittlicher Mietbelastungen	93

1. Hintergrund

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen hat empirica mit der Erstellung eines Gutachtens zu vier mietrechtlichen Verordnungen, die das Land in der Vergangenheit eingeführt hat, beauftragt. Die vier Verordnungen sind:

1. Mietpreisbegrenzungsverordnung gemäß § 556d Abs. 2, S. 1 BGB; erlassen am 23.06.2015; befristet bis zum 30.6.2020
2. Kappungsgrenzenverordnung gemäß § 558 Abs. 3, S. 2 und 3 BGB; erlassen am 20.05.2014 und zunächst befristet bis 31.05.2019, neu erlassen am 07.05.2019 und befristet bis zum 30.06.2020
3. Kündigungssperrfristverordnung gemäß § 577a Abs. 2 BGB; erlassen am 24.01.2012; befristet bis 31.12.2021
4. Umwandlungsverordnung gemäß § 172 Abs. 1, S. 4 BauGB, erlassen am 28.03.2015; befristet bis 27.03.2020

Ziel des Gutachtens ist es zum einen, die verschiedenen Wirkungen der vier Verordnungen zu beschreiben und zu bewerten.

Zum zweiten soll das Gutachten auch eine Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen enthalten.

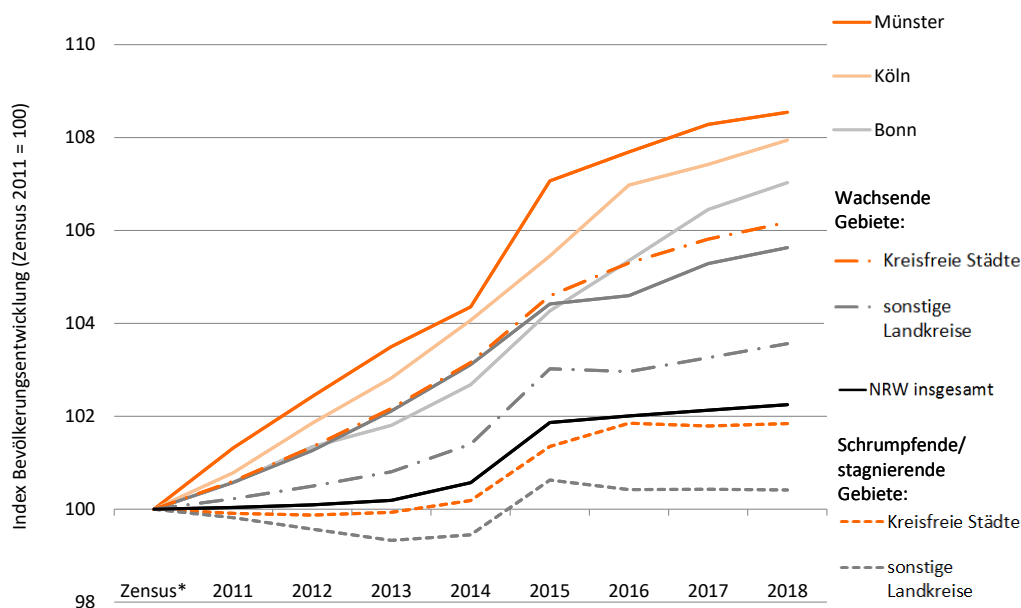
2. Entwicklung der Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen

2.1 Wohnungsnachfrage und Wohnungsangebot

Die Zahl der Einwohner in Nordrhein-Westfalen ist zwischen dem Zensus 2011 und Jahresende 2018 um über zwei Prozent auf ca. 17.930.000 Personen gestiegen. Der Anstieg fand dabei vor allem im Jahre 2015 aufgrund der damaligen starken Auslandszuwanderung statt. In den anderen Jahren war der Anstieg hingegen geringfügig.

Dieses Bevölkerungswachstum verteilt sich regional sehr unterschiedlich. In einigen Städten, insbesondere Köln, Bonn, Münster und Düsseldorf stieg die Bevölkerungszahl um mehr als 5 % an. Der stärkste Anstieg um 8 % in Münster ist zwar durch die Einführung einer Zweitwohnsitzsteuer mit Wirkung zum 01.01.2011 statistisch überhöht, aber auch ohne Berücksichtigung des Jahres 2011 betrug das Wachstum über 6 %.

In Leverkusen und Wuppertal wuchs die Zahl der Einwohner immerhin noch um mehr als 3 %. In allen anderen kreisfreien Städten war das Bevölkerungswachstum hingegen gering. Wird das Jahr 2015 unberücksichtigt gelassen, so wäre in neun Städten die Einwohnerzahl gesunken. Die kreisfreien Städte mit nur geringfügigem Wachstum liegen im Ruhrgebiet und im Bergischen Land. Auch in Mönchengladbach und in Bielefeld war das Bevölkerungswachstum nur schwach.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen, 2011-2018

*Zensus 2011 am 09.05.2011

Quelle: IT.NRW; Fortschreibung des Bevölkerungsstandes

empirica

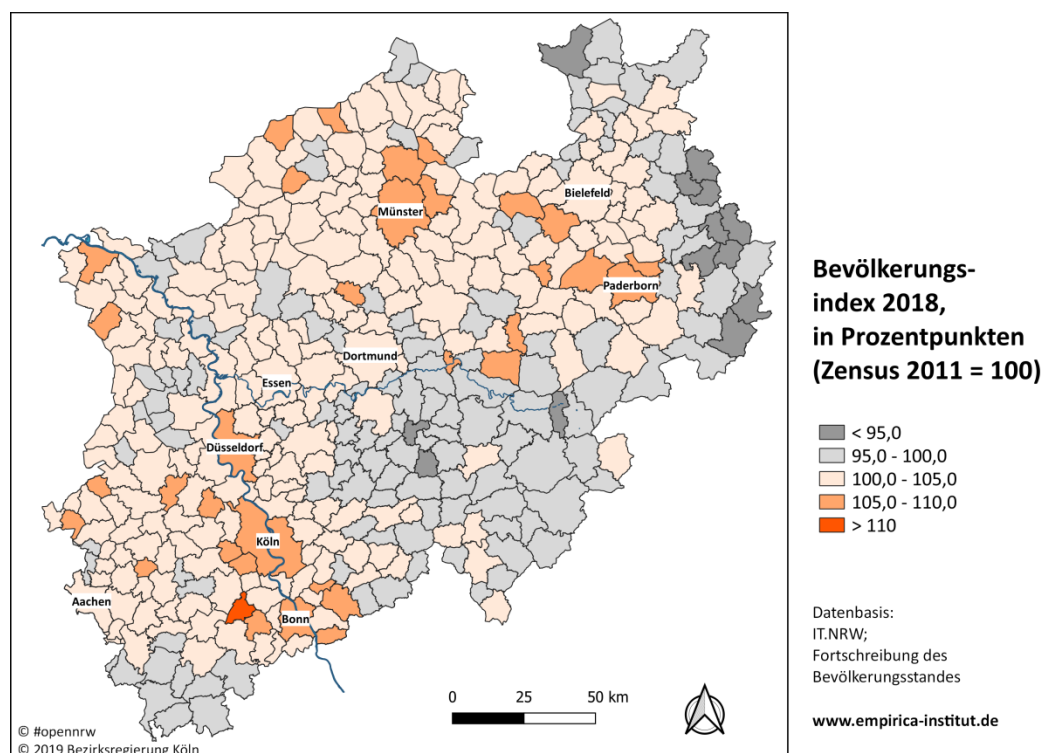
Auch bei den Landkreisen stehen sich wachsende und schrumpfende Regionen gegenüber. Die wachsenden Landkreise finden sich zum einen im Umland der stark wachsenden Städte, z.B. Rhein-Erft-Kreis (+4,1 % seit 2011), Rhein-Sieg-Kreis (+3,7 %) oder Steinfurt (+3,2 %) oder es sind Landkreise mit großen kreisangehörigen Städten wie Paderborn (+4,2 %), Gütersloh (+3,9 %), Städteregion Aachen (+2,9 %). Auch die Kreise an der Grenze zu den Niederlanden sind gewachsen. Kein Landkreis erreicht allerdings die Wachstumsraten der vier stark wachsenden Großstädte Köln, Düsseldorf, Münster und Bonn.

Auf der anderen Seite haben insgesamt acht Landkreise Einwohner seit 2011 verloren. Diese sind die ländlichen Kreise im Osten des Landes sowie die Landkreise des Ruhrgebietes oder des bergischen Landes. Wird das Jahr 2015 nicht berücksichtigt, um den einmaligen Effekt der damaligen starken Auslandszuwanderung zu isolieren, so sank in 14 der 31 Landkreise die Zahl der Einwohner.

Dieses demographische Auseinanderdriften des Landes ist dabei keine nordrhein-westfälische Besonderheit, sondern findet sich in allen Regionen Deutschlands. Siehe hierzu weiter die Diskussion um Schwarmverhalten und Schwarmstädte in Simons und Weiden (2015)¹. Besonders an Nordrhein-Westfalen ist aber, dass es dem Ruhrgebiet nicht gelingt, an die hohen und sehr hohen Wachstumsraten anderer Metropolregionen in Deutschland anzuknüpfen.

¹ Schwarmstädte in Deutschland – Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster in Deutschland. empirica-Studie im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) 2015. Zugriff: <http://web.gdw.de/service/publikationen/2888-schwarmstaedte-in-deutschland-studie-imauftrag-des-gdw>

Abbildung 2: Bevölkerungswachstum in Nordrhein-Westfalen 2011-2018 (2011 = 100)



Quelle: IT.NRW, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, eigene Berechnung

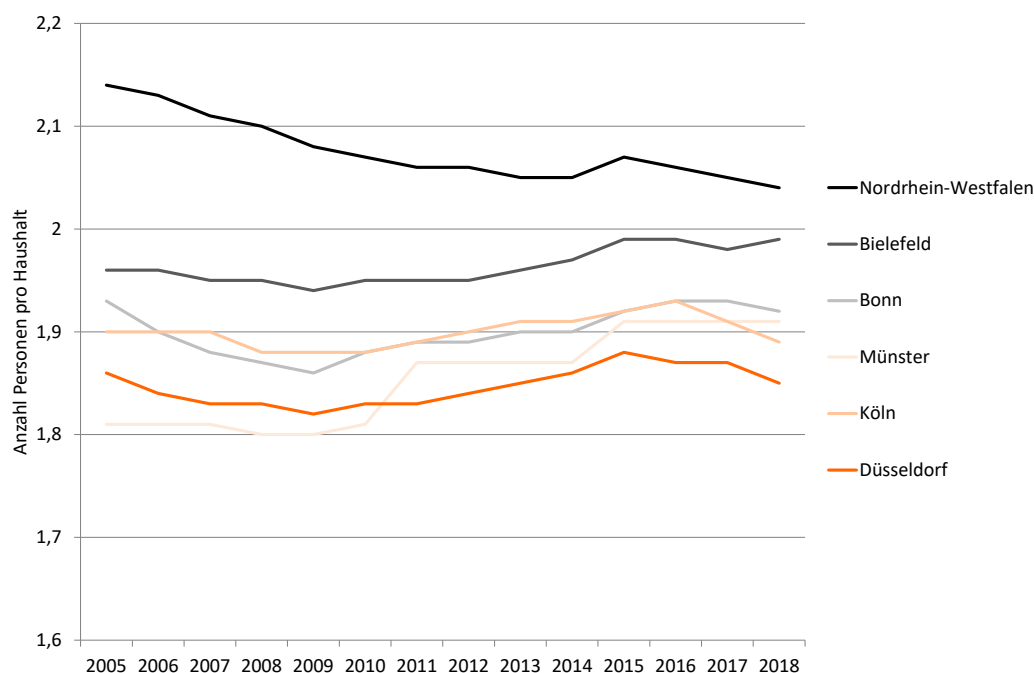
empirica

Die Entwicklung der Wohnungsnachfrage wird nicht durch das Wachstum der Zahl der Einwohner, sondern durch die Zahl der Haushalte bestimmt. In den letzten Jahrzehnten war der Rückgang der Haushaltsgröße ein eigenständiger Treiber der Wohnungsnachfrage. Dieser Trend zu immer kleineren Haushalten ist allerdings in den letzten Jahren zumindest in den Großstädten mehr oder minder zum Erliegen gekommen, in einigen Städten zeigt der Mikrozensus sogar einen Anstieg der Haushaltsgröße an. Dies wäre eine wesentliche Änderung eines jahrzehntelangen Trends.

Allerdings ist gerade auf Ebene der Großstädte zu berücksichtigen, dass die Datengrundlage des hier verwendeten Mikrozensus recht klein ist. Der Mikrozensus erfasst nur rund 1 % aller Haushalte, sodass der Stichprobenfehler auf kleinräumlicher Ebene hoch ist, was in zum Teil unplausiblen Sprüngen in Datenreihen sichtbar wird. Trotzdem ist eine stagnierende Haushaltsgröße durchaus plausibel. Die mittlere Haushaltsgröße ändert sich zum einen durch ein verändertes Haushaltsbildungsverhalten und zum zweiten durch eine sich ändernde Altersschichtung. Zumindest der Altersschichtungseffekt führt für sich genommen in den wachsenden Großstädten zu einer steigenden Haushaltsgröße. Durch die Zuwanderung meist junger Menschen stieg in praktisch allen Schwarmstädten der Bundesrepublik die Zahl der Geburten an und ist der natürliche Bevölkerungssaldo (Geburten abzgl. Sterbefälle) zwischenzeitlich auch in Düsseldorf, Köln, Bonn und Münster positiv geworden. Da Kinder keine eigenen Haushalte bilden, steigt entsprechend die Haushaltsgröße an. Zudem ist in den Altersklassen über 60 Jahren die Haushaltsgröße bereits seit längerem gestiegen, da die steigende Lebenserwartung von Männern und Frauen gleichermaßen zu einem höheren Anteil von Zwei-Personen-Haushalten im Alter führt und die „Kriegerwitwengeneration“ ablebt. Auch die starke Zuwanderung aus dem Ausland dürfte die Haushaltsgröße erhöht haben.

In den Landkreisen und dort insbesondere in den Landkreisen mit Bevölkerungsverlusten hingegen sinkt die Haushaltsgröße weiter und stabilisiert dort die Wohnungsnachfrage.

Abbildung 3: Entwicklung der Haushaltsgröße in Nordrhein-Westfalen und ausgewählten Großstädten, 2005-2018



Quelle: Mikrozensus und Schätzungen von empirica regio, jeweilige Jahrgänge

empirica

Im Ergebnis ist der Trend zu immer kleineren Haushalten zumindest in den wachsenden Schwarmstädten vermutlich bereits seit ca. 10 Jahren kein eigenständiger Faktor in der Wohnungsnachfrageentwicklung mehr. Für einen Vergleich der Entwicklung der Wohnungsnachfrage und des Wohnungsangebotes reicht es daher aus, die Bevölkerungsentwicklung mit der Entwicklung des Wohnungsbestandes zu vergleichen.

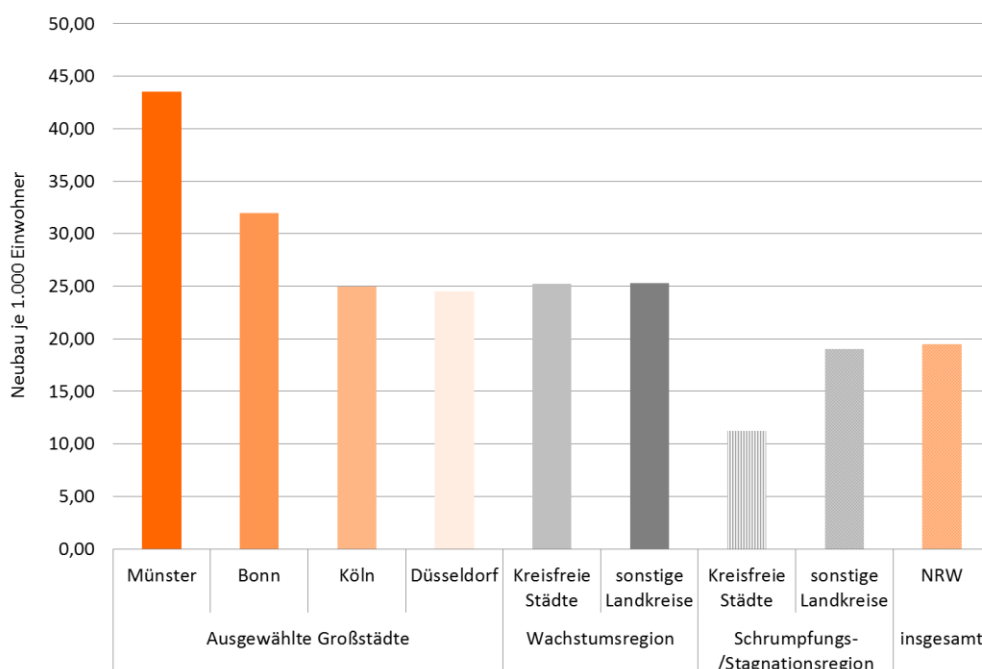
Auch der Wohnungsbau stieg an. In Nordrhein-Westfalen insgesamt wuchs die Zahl der insgesamt² pro Jahr fertiggestellten Wohnungen von 32.000 Wohnungen im Jahre 2009, dem unteren Wendepunkt, auf 48.000 Wohnungen im Jahre 2018. Zuletzt stagnierte die Zahl der neuerrichteten Wohnungen zwar, aber diese Stagnation ist dem Rückgang der neuerrichteten Wohnungen in Heimen geschuldet. Im Geschosswohnungsneubau (ohne Wohnheime) stieg die Zahl der fertiggestellten Wohnungen bis zum aktuellen Rand kontinuierlich auf zuletzt 24.000 p.a. an, wenn auch der Anstieg von 2017 auf 2018 nur noch 700 Wohnungen betrug. Die Zahl der fertiggestellten Ein- und Zweifamilienhäuser blieb seit 2009 in etwa konstant bei rund 16.000 Wohneinheiten pro Jahr.

² Neubau in Wohn- und Nichtwohngebäuden, Baumaßnahmen in bestehenden Gebäuden (Dachgeschossausbau), alle Gebäudetypen.

Das Wohnungsangebot erhöhte sich in den letzten sieben Jahren ebenso wie die Nachfrage regional sehr unterschiedlich aber zumindest „passgenau“, d.h. das Wohnungsangebot stieg dort am stärksten, wo auch die Nachfrage am stärksten stieg.

In Münster, der Stadt mit dem stärksten Anstieg der Wohnungsnachfrage, wurden auch die meisten Wohnungen neu gebaut. Pro 1.000 Einwohner³ wurden in den letzten sieben Jahren dort über 40 neue Wohneinheiten errichtet. Auch in Bonn, Köln und Düsseldorf waren es – wie im Schnitt der wachsenden Regionen (kreisfreie Städte sowie Landkreise) ca. 25 Wohneinheiten. Am wenigsten wurde mit lediglich gut 10 Wohneinheiten je 1.000 Einwohner in den nicht-wachsenden kreisfreien Städten gebaut. Im Mittel des Landes waren es knapp 20 Wohneinheiten (Abbildung 4).

Abbildung 4: Neugebaute (oder neuerrichtete) Wohneinheiten je 1.000 Einwohner (EZFH und MFH) in Nordrhein-Westfalen in ausgewählten Städten und Regionen, Summe 2011 - 2018



Quelle: IT.NRW, Statistik der Baufertigstellungen

empirica

Zum Vergleich der Angebots- und Nachfrageentwicklung in den letzten Jahren wird in Abbildung 5 die Zahl der neu entstandenen Wohnungen ins Verhältnis zum Einwohnerwachstum gesetzt, vgl. auch Abbildung 3.

Wird von einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 2,0 ausgegangen, dann wäre die Entwicklung dann gleichgewichtig, wenn 0,5 Wohnungen pro zusätzlichen Einwohnern entstanden wären. Dies war in den kreisfreien Städten durchweg nicht der Fall. Allein Münster käme in die Nähe einer gleichgewichtigen Entwicklung, allerdings ist dies vor allem den Jahren 2012 und 2013 geschuldet, in denen deutlich mehr Wohnungen

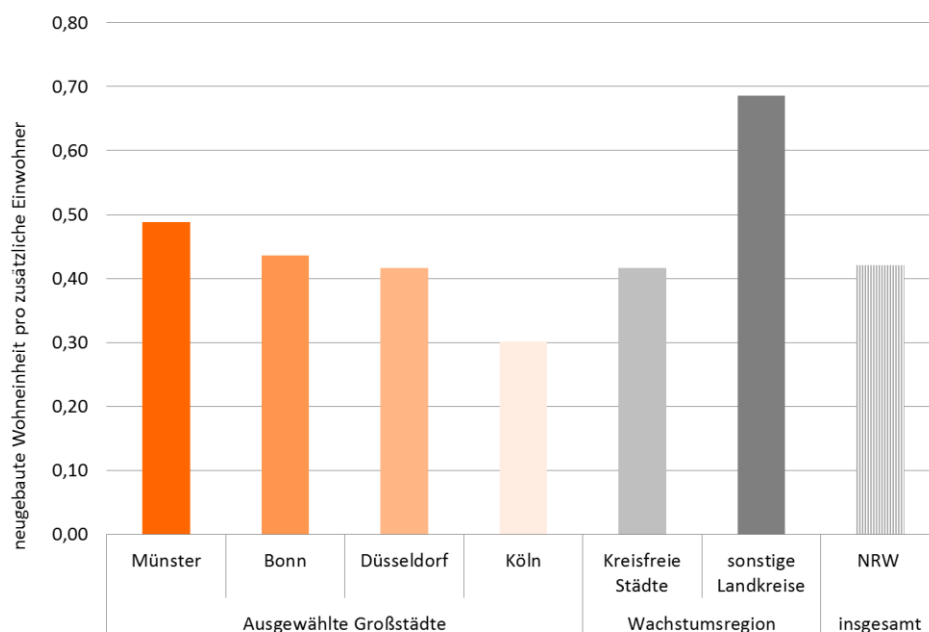
³ Einwohner des Jahres 2011.

fertiggestellt wurden als in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraumes. Ohne diese beiden Ausnahmejahre wäre auch in Münster die Zahl der Fertigstellungen nicht ausreichend gewesen. Entsprechend stiegen in Münster, wie auch in den anderen wachsenden Städten, die Mieten, vgl. Kapitel 2.2.

Auf den ersten Blick mag es überraschend sein, dass in den wachsenden Landkreisen deutlich mehr als 0,5 Wohnungen pro zusätzlichen Einwohnern errichtet wurden und damit scheinbar ein „Zuviel“ an Wohnungen. Diese hohen Fertigstellungszahlen sind eine Folge der Suburbanisierung aus den großen, wachsenden Städten heraus. Der Neubau wird dort vom Einfamilienhausbau dominiert, der in aller Regel nur dann entsteht, wenn der zukünftige Bewohner schon feststeht. Ein Zuviel im Sinne von Leerstand ist in diesen Neubauten nicht zu erwarten.

In Kreisen mit sinkender Einwohnerzahl ist der berechnete Quotient negativ und nicht interpretierbar, sie sind daher in Abbildung 5 nicht aufgeführt.

Abbildung 5: Neugebaute Wohneinheiten je zusätzliche Einwohner in ausgewählten Städten und Regionen, jeweils Summe 2011-2018



Quelle: Baufertigstellungsstatistik, Einwohnerfortschreibung

empirica

Die stärkere Entwicklung der Nachfrage im Vergleich zum Angebot an Wohnungen schlägt sich in einer sinkenden Leerstandsquote nieder. Der Leerstandsquote kommt eine hohe Bedeutung bei der Bewertung von Wohnungsmärkten zu. Sinkt die Leerstandsquote zu stark ab, dann erschwert dies die Fluktuation der Mieter auf den Wohnungsmärkten. Allgemein wird von einer notwendigen Leerstandsreserve von 2 bis 3 % ausgegangen, die notwendig wäre, um die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes zu erhalten. Allerdings existiert keine wissenschaftliche Untersuchung, die diese notwendige Fluktuationsreserve empirisch untersucht. Es ist nur eine Konvention, die wir aber nicht in Frage stellen.

Für den Wohnungsleerstand gibt es flächendeckend keine aktuellen amtlichen Daten. Zuletzt wurde mit dem Zensus 2011 der totale Wohnungsleerstand auf Gemeindeebene ermittelt⁴. Der totale Leerstand umfasst sämtlichen Wohnungsleerstand unabhängig davon, in welchem Zustand – ob bewohnbar oder nicht – sich die Wohnungen befinden. Eine buchhalterische Fortschreibung ist aber wie folgt möglich:

Zensusleerstand 2011

- Anstieg Zahl der Haushalte seit dem Zensus 2011
- + Zunahme des Wohnungsbestands seit dem Zensus 2011 (neu errichtete Wohnungen abzgl. Wohnungsabgang (Abriss, Nutzungsänderung, Zusammenlegung))

= Aktueller totaler Leerstand

Die Leerstandfortschreibung enthält eine Reihe von Fehlerquellen. Auf Seiten des Wohnungsangebotes tauchen hin wieder erhebliche Nachmeldungen zu Fertigstellungen auf, die dann nicht rückdatiert werden, sondern sie im Jahr der Nacherfassung verbucht sind. Auch wird die Zahl der Wohnungsabgänge und Wohnungszugänge durch Wohnungsabriss, Wohnungsteilungen oder Zusammenlegungen sowie Nutzungsänderungen nicht vollständig erfasst. Die Untererfassungen resultieren daraus, dass nicht alle Änderungen meldepflichtig sind bzw. nicht jeder Eigentümer seiner Meldepflicht ausreichend nachkommt. In welche Richtung diese Fortschreibungsfehler weisen, ist unklar. Mit dem Zensus 2011 konnte die Wohnungsfortschreibung seit der vorletzten Vollerhebung der Wohnungen im Jahre 1987 verglichen werden. Die Wohnungsfortschreibung unterschätzte in den meisten Gemeinden Nordrhein-Westfalens die tatsächliche Entwicklung der Zahl der Wohnungen, so auch in Köln, Düsseldorf und Münster. Insgesamt waren 2011 gut 35.000 Wohnungen mehr vorhanden, als erwartet⁵. Mit dem Zensus 2021 wird die vorliegende Wohnungsfortschreibung das nächste Mal korrigiert. Sollte diesmal die Wohnungsfortschreibung wieder die tatsächliche Entwicklung unterschätzen, so wäre heute der tatsächliche Leerstand höher.

Auch über die Nachfrageseite kann die Schätzung der Leerstandsquote fehlerbehaftet sein. Auch die Zahl der Einwohner wird mittels Fortschreibung seit dem Zensus 2011 ermittelt, sodass hier ebenfalls Fortschreibungsfehler zu erwarten sind. Die Revision der Fortschreibung nach dem letzten Zensus 2011 ergab, dass die Zahl der Einwohner überschätzt worden ist und zum Teil sogar ganz erheblich nach unten korrigiert werden musste. Insbesondere Fortzüge ins Ausland werden untererfasst, da die Fortziehenden nicht immer ihren Fortzug den Einwohnerämtern melden. Gerade bei hohem Bevölkerungsbewegungen über die Grenzen Deutschlands – wie es insbesondere in den Jahren 2014 bis 2016, aber eigentlich das gesamte Jahrzehnt über der Fall war – ist daher mit einer Überschätzung der Zahl der Einwohner zu rechnen. Wir gehen 2021 wieder von einer Korrektur der Einwohnerzahlen nach unten aus. Zudem könnte, gerade in Städten mit steigendem Mietniveau, ein Teil der zusätzlichen Einwohner in neuen Wohngemeinschaften oder anderen Wohnformen wohnen und somit tatsächlich weniger zusätzliche Wohnungen belegen. Dies spricht dafür, dass der Anstieg der Nachfrage überschätzt

⁴ Eine aktuellere Bestandaufnahme erfolgt erst wieder im Rahmen des Zensus 2021.

⁵ IT NRW, *Wie viele Wohnungen hat das Land – Erste Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung im Zensus 2011*, Statistik kompakt, Nr. 4, 2013.

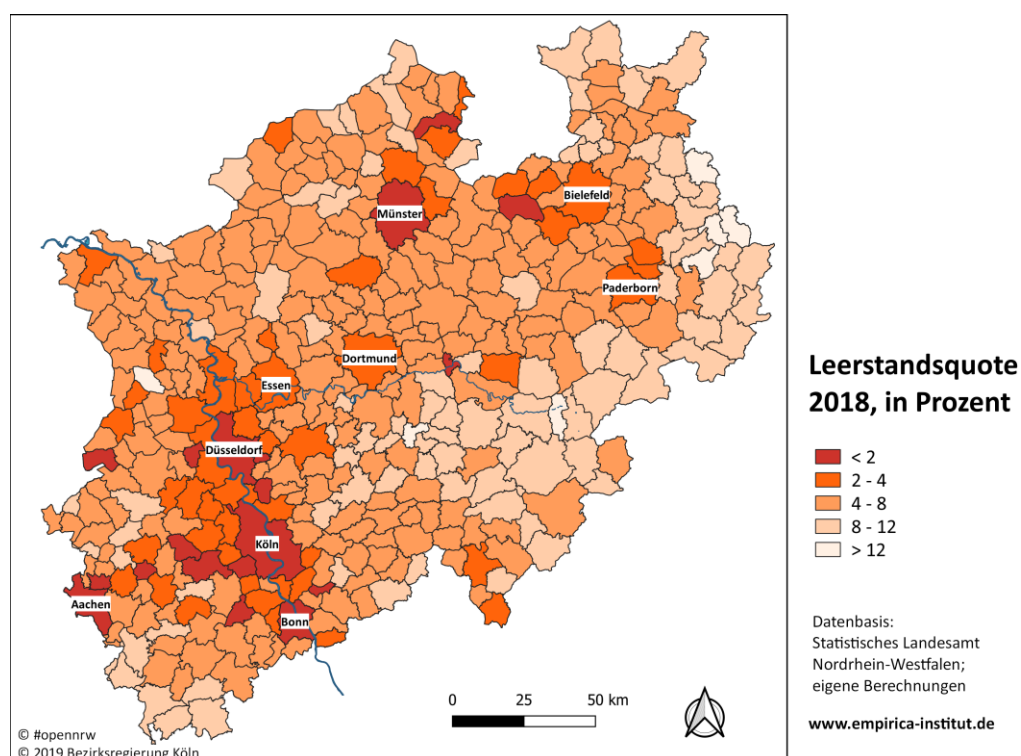
wird mit der Folge, dass die Leerstände höher ausfallen könnten als in dieser Studie ausgewiesen. Genauer wird aber erst der Zensus 2021 zeigen.

Besonders niedrige Leerstandsquoten von unter 2 % finden sich in den vier Schwarmstädten des Landes, d.h. Köln, Düsseldorf, Bonn und Münster sowie in Aachen. Hinzu kommen zwar eine Reihe weiterer Gemeinden, aber gerade bei kleineren Gemeinden sollten die Fortschreibungsfehler beachtet werden. So ist eine sehr niedrige Leerstandsquote dann unplausibel, wenn in der unmittelbaren Nachbarschaft der Leerstand hoch ist, wie dies z.B. in der Gemeinde Wickede im Landkreis Soest der Fall ist. Niedrige Leerstandsquoten im Umland der Schwarmstädte wie in Brühl bei Köln sind hingegen plausibel.

Vergleichsweise niedrig mit 2 % bis 4 % ist der Leerstand auch in den meisten Großstädten des Ruhrgebiets sowie in Paderborn und Bielefeld. In dieser Gruppe der niedrigen, aber nicht sehr niedrigen Leerstandsquoten finden sich auch Umlandgemeinden der Schwarmstädte Köln, Düsseldorf, Bonn und Münster.

Bedenklich hoher und sehr hoher Leerstand von 8 % und mehr findet sich in den ländlichen Gemeinden wie z.B. im Hochsauerlandkreis, im Kreis Höxter, in der Nordeifel oder im nordwestlichen Münsterland. In diesen Gemeinden ist zudem der Leerstand in den letzten Jahren stark gestiegen und droht das Erscheinungsbild der Dörfer und Städte zu dominieren.

Abbildung 6: Leerstandsquote gemäß buchhalterischer Fortschreibung, 2018



Quelle: eigene Berechnung

empirica

2.2 Mieten

2.2.1 Angebotsmieten

Zur Analyse der aktuellen Entwicklung und der aktuellen Anspannung eines Wohnungsmarktes ist die Neuvertragsmiete der geeignete Wert. Nur die Neuvertragsmiete sagt etwas über das aktuelle Verhältnis von verfügbaren Wohnungen zu nachgefragten Wohnungen in Zahl und Qualität aus. Da nach der Vermietung jede neu vermietete Wohnung zu einer Bestandswohnung wird, folgen die Bestandsmieten zeitlich den Neuvertragsmieten nach. Neuvertragsmieten sind die Schrittmacher der Entwicklung.

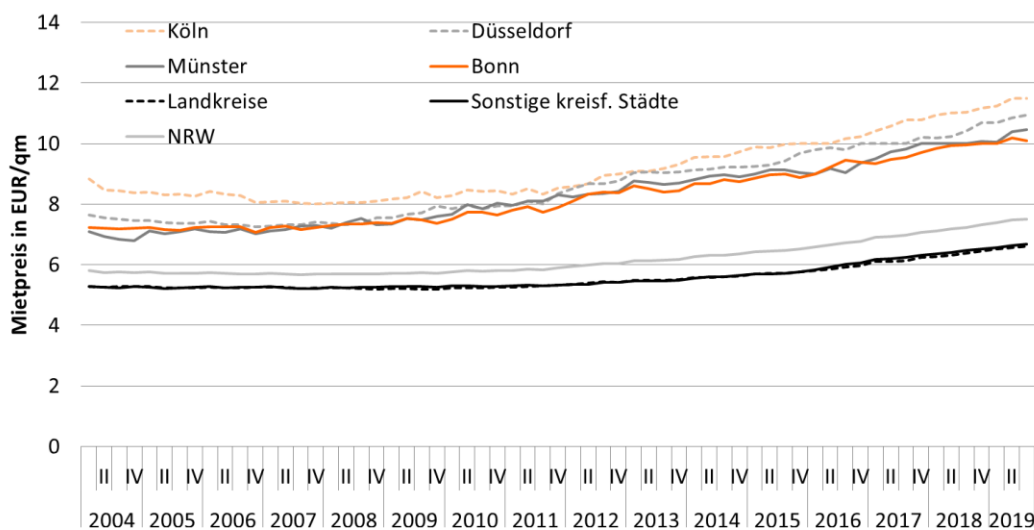
Die Datengrundlage zur Analyse der Neuvertragsmieten ist hervorragend. Datenbasis sind Wohnungsanzeigen aus einschlägigen Medien (Immobilienportale im Internet, Zeitungen). Da praktisch alle Wohnungen irgendwo öffentlich angeboten werden und in den Anzeigen wesentliche Merkmale der Wohnungen beschrieben werden, lassen sich praktisch alle angebotenen Wohnungen erfassen. empirica verfügt über eine deutschlandweite Preisdatenbank, welche einen Großteil aller Online-Immobilieninserate erfasst. Daten wurden bis einschließlich 2011 von der IDN ImmoDaten GmbH geliefert. Daten ab 2012 werden von der empirica-systeme GmbH geliefert. Eine Verknüpfung der Daten zu einer durchgehenden Datenreihe ohne Brüche ist erfolgt, für eine detaillierte Datensatzbeschreibung siehe den Anhang, Kapitel 6.1.

Auf dem Mietwohnungsmarkt bestehen (im Gegensatz zum Kaufmarkt) i.d.R. keine nennenswerten Unterschiede zwischen Angebotspreis und vertraglich vereinbartem Preis, d.h. es wird nicht verhandelt. Dies gilt insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten. Der Unterschied zwischen Angebotsmieten und tatsächlichen Neuvertragsmieten ist daher vernachlässigbar.

Die Entwicklung der Angebotsmieten für Mietwohnungen (Median) in Nordrhein-Westfalen in den letzten 15 Jahren lässt sich in zwei Phasen einteilen. Während bis zum Jahr 2010 die Mieten nominal stagnierten und damit real sanken, steigen seither die mittleren Angebotsmieten.

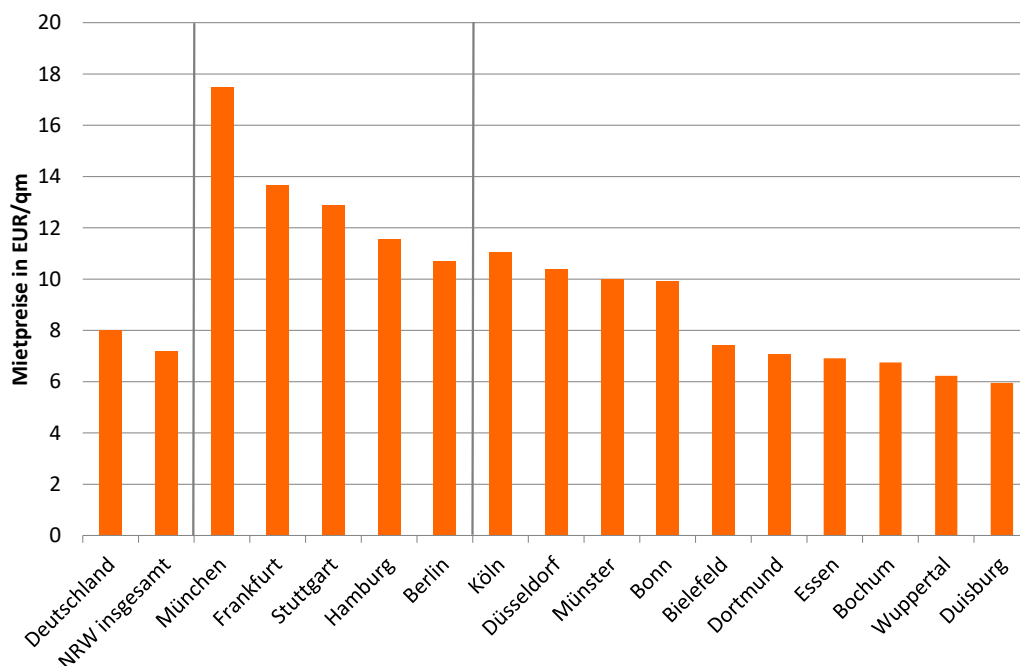
Die mittlere Angebotsmiete lag in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2004 bei 5,77 €/m² und blieb nominal auf diesem Niveau bis zum Jahr 2010. Seither stiegen im Landesdurchschnitt die Mieten um nominal 25% und erreichten im Jahresmittel 2018 7,21 €/m². Real, d.h. bereinigt um die allgemeine Preissteigerung laut Verbraucherpreisindex lag die Medianmiete im Jahre 2018 um 2,3% über dem Niveau von 2004 oder 12% über dem Niveau von 2010. Im Jahr 2018 lag das Mietniveau in Nordrhein-Westfalen rund 12 % niedriger als im deutschen Median.

Abbildung 7: Entwicklung der Angebotsmieten in Nordrhein-Westfalen (Median, nominal), Q1 2004 bis Q3 2019



Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: bis 2011 IDN Immo Daten GmbH, ab 2012 empirica-systeme) **empirica**

Die Preise in den heutigen Schwarmstädten lagen 2004 mit Werten zwischen 6,92 €/m² in Münster und 8,53 €/m² in Köln über dem Landesdurchschnitt. Auch in diesen Städten stagnierten die Mieten bis etwa zum Jahr 2008. Nach 2008 stiegen sie dann stark um 35,3% (Bonn) bis 40,5% (Köln) an und liegen heute zwischen 9,94 €/m² in Bonn und 11,04€/m² in Köln. Die Stadt mit den höchsten Mieten des Landes, Köln, liegt im bundesweiten Mietpreisranking auf Rang 14 der Kreise. Höhere Mieten werden z.B. in den anderen Top-7-Städten mit Ausnahme von Berlin gezahlt, aber auch in einigen anderen kleineren Großstädten wie Freiburg, Heidelberg, Ingolstadt, Mainz oder Regensburg.

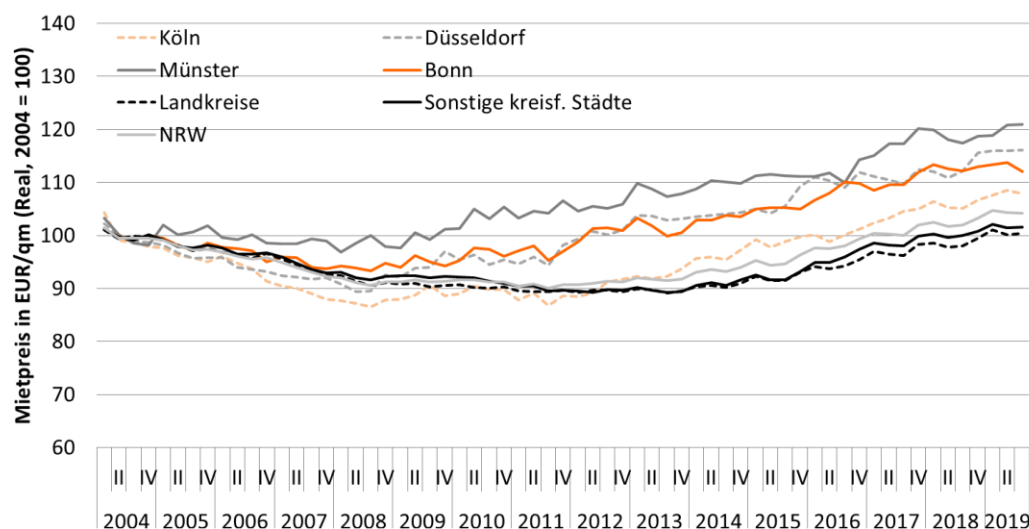
Abbildung 8: Vergleich der Angebotsmieten in deutschen Großstädten, 2018

Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme)

empirica

Real betrachtet, d.h. unter Berücksichtigung der allgemeinen Inflation, sanken die Mieten in Nordrhein-Westfalen flächendeckend zwischen 2004 und etwa 2008. Seither sind die Mieten im Landesdurchschnitt wieder gestiegen, haben aber erst im Jahre 2017 wieder das Niveau von 2004 erreicht und liegen heute geringfügig über diesem Niveau.

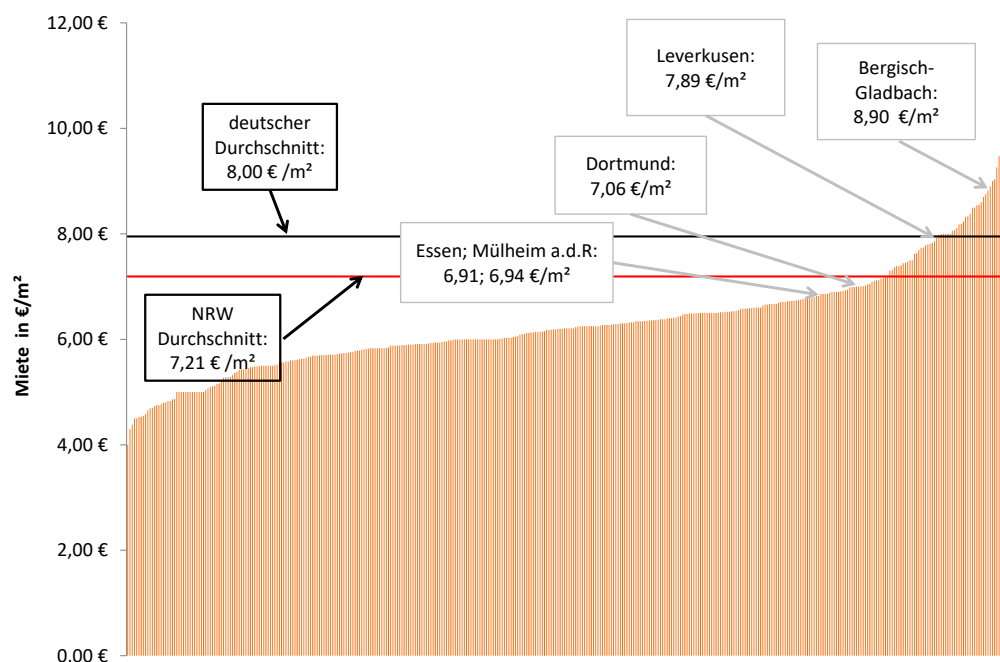
Der Rückgang der realen Mieten in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre war in Köln mit ca. 13 % am stärksten ausgeprägt, in Münster war der Rückgang mit ca. 3 % eher gering. Seit dem unteren Wendepunkt 2010 war der Anstieg in Köln aber mit +21,3 % deutlich stärker als im Landesdurchschnitt (+12,2 %).

Abbildung 9: Inflationsbereinigte Angebotsmieten, Q1 2004 bis Q3 2019

Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: bis 2011 IDN Immo Daten GmbH, ab 2012 empirica-systeme) **empirica**

Insgesamt liegt das Mietniveau (Angebotsmieten) in 314 von 396 Gemeinden unterhalb des Landesdurchschnitts von 7,21 €/m². Wird der bundesdeutsche Mittelwert als Vergleich herangezogen, so ist das Mietniveau nur in 32 Gemeinden höher.

Natürlich sind die Kommunen mit einem höheren Mietniveau tendenziell die größeren Kommunen. Bevölkerungsgewichtet leben 30,6 % aller Haushalte in Nordrhein-Westfalen in einer Gemeinde mit einem Mietniveau über dem Landesdurchschnitt und 23 % über dem Bundesdurchschnitt.

Abbildung 10: Mieten in den Nordrhein-Westfalen Gemeinden im Vergleich, 2018

Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme)

empirica

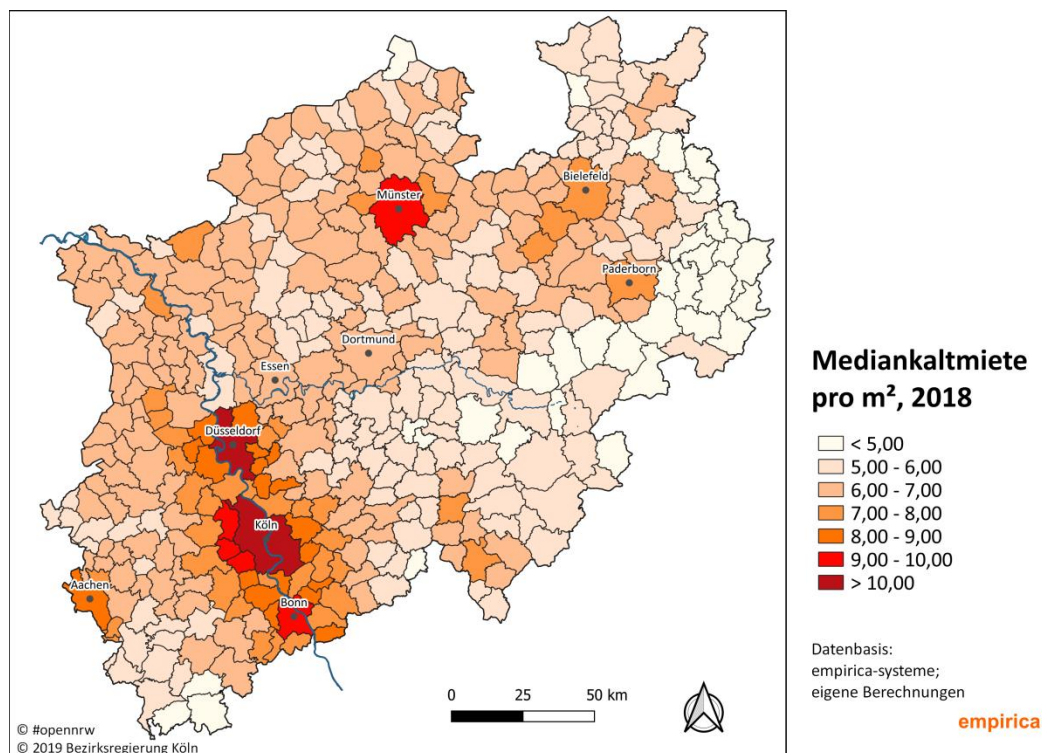
Die höchsten Mieten werden mit im Median über 10 €/m² in den Schwarmstädten Köln (11,04 €/m², 2018) und Düsseldorf (10,39 €/m², 2018) verlangt. Am aktuellen Rand überstieg in Münster und Bonn die Medianmiete erstmals die 10 €/m².

Zwischen 9 €/m² und 10 €/m² werden außerdem in den drei westlichen Umlandkommunen von Köln (Pulheim, Frechen, Hürth) verlangt.

Zwischen 8 €/m² und 9 €/m² sind es in weiteren Umlandkommunen von Köln, Bonn und Düsseldorf sowie in Aachen.

In allen anderen Gemeinden des Landes sind es unter 8 €/m², so auch in Bielefeld (7,44 €/m²) und Paderborn (7,09 €/m²). Die niedrigsten Mieten finden sich wieder in Gemeinden im Osten des Landes. Das niedrigste Mietniveau herrscht mit 4,00 €/m² in der Gemeinde Marienmünster. In weiteren 21 Gemeinden kann für unter 5 €/m² die Medianwohnung angemietet werden.

Abbildung 11: Angebotsmieten (nettokalt), Geschosswohnungen, Nordrhein-Westfalen, 2018



Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme)

empirica

2.2.2 Bestandsmieten

Die Datengrundlage für die Bestandsmieten ist deutlich schlechter als für Angebotsmieten. Als Datenquelle steht einzig die Zusatzerhebung „Wohnen“ im Rahmen des Mikrozensus zur Verfügung, die alle vier Jahre erhoben wird. Der Mikrozensus ist eine 1% Flächenstichprobe der Bevölkerung in Privathaushalten in Deutschland. Auswertungen sind bundesweit auf Ebene der sog. Anpassungsschichten möglich. Eine Anpassungsschicht umfasst dabei einen oder mehrere Landkreise oder kreisfreie Städte. In Nordrhein-Westfalen aber sind dank des statistischen Landesamtes sogar Auswertungen durchgehend auf der Kreisebene möglich. Allerdings ist die Stichprobengröße mit 1 % relativ klein, sodass bei tiefer gegliederten Auswertungen (Kreise, nur Mieterhaushalte, Mietenklassen) häufig die Fallzahlen gering sind und die entsprechenden Zellen gesperrt werden oder unplausible Werte ausweisen.

Für die Fragestellungen in dieser Studie, insb. Mietpreisbremse und Kappungsgrenze, war aber die Kenntnis der Bestandsmietenverteilung unumgänglich. Aus diesem Grunde wurden Sonderauswertungen nicht nur aus einem Jahr verwendet, sondern aus den Jahren 2010, 2014 und 2018 und die Ergebnisse verglichen sowie Veränderungen plausibilisiert. Diese „Veredlung“ der Zusatzerhebung Wohnen ist leider nicht ganz trivial, sodass dieses Kapitel technischer ausfallen muss. Zudem standen die Ergebnisse der Zusatzerhebung 2018 erst kurz vor Abschluss der Bearbeitung dieser Studie zur Verfügung, sodass vorbereitende Analysen in Teilen auf der Zusatzerhebung 2014 beruhen. Dies schränkt aber die Aktualität der Untersuchung nicht ein, da alle abschließenden Analysen auf der Erhebung 2018 beruhen.

Die Struktur der Bestandsmieten folgt insgesamt dem zu erwartenden Muster. In Wohnungsmärkten mit hohen Angebotsmieten sind auch die Bestandsmieten höher, aber niedriger als die jeweiligen Angebotsmieten. In Wohnungsmärkten mit steigenden Angebotsmieten steigen auch die Bestandsmieten (Abbildung 12), aber der Anstieg ist weniger stark.

Abbildung 12: Entwicklung durchschnittlicher Bestandsmieten und Angebotsmieten in ausgewählten kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens, 2010 bis 2018

Stadt	Bestandsmiete (Median)			Veränderung Median 2010-2018			
	2010	2014	2018	Bestandsmieten		Angebotsmieten	
				Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
Nordrhein-Westfalen	5,32	5,43	6,18	0,86	16%	1,42	25%
Düsseldorf	6,82	7,03	8,26	1,44	21%	2,48	31%
Essen	5,57	5,71	6,25	0,68	12%	1,35	24%
Mülheim adR	5,27	5,36	6,39	1,12	21%	1,29	23%
Solingen	5,11	5,48	6,00	0,89	17%	0,95	16%
Bonn	6,48	7,30	8,21	1,73	27%	2,29	30%
Köln	6,83	7,18	8,53	1,70	25%	2,63	31%
Leverkusen	5,46	5,81	6,55	1,09	20%	1,56	25%
Münster	6,36	6,53	8,00	1,64	26%	2,14	27%
Bielefeld	5,29	5,69	6,40	1,11	21%	1,80	32%
Bochum	5,20	5,48	5,90	0,70	13%	1,33	25%
Dortmund	5,08	5,11	5,88	0,80	16%	1,86	36%
Aachen	5,46	5,89	7,30	1,84	34%	1,75	29%

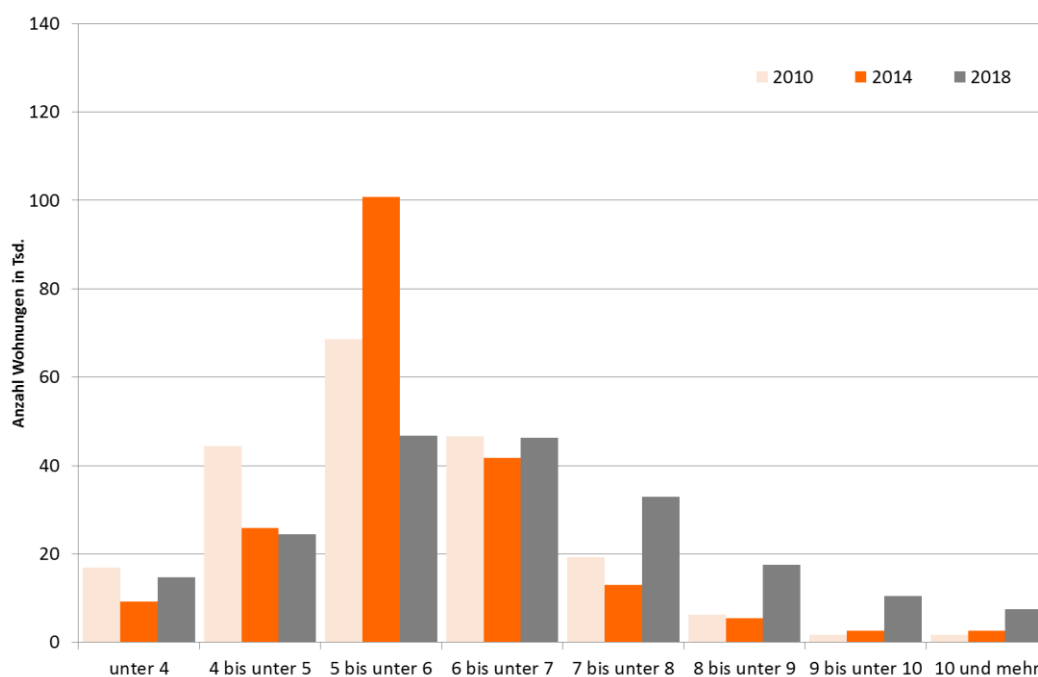
*Der im Vergleich zum Angebot ungewöhnlich starke Anstieg der Bestandsmieten in Aachen ist ein statistischer Effekt durch eine veränderte Stichprobe.

Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: bis 2012 IDN Immo Daten GmbH, seit 2012: empirica-systeme), Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2010, 2014 und 2018, eigene Berechnungen

empirica

Für die Bearbeitung der Fragestellungen zur Kappungsgrenze ist eine Verteilung der Bestandsmieten notwendig. In einem ersten Schritt ist aufgrund möglicher Stichprobenfehler daher zu untersuchen, ob die Bestandsmietenverteilung auf Ebene der großen kreisfreien Städte valide ist. Dazu wurde die Bestandsmietenverteilung der Jahre 2010, 2014 und 2018 verglichen, für die jeweils Preisklassen (unter 4 €/ m², 4 bis 5 €/ m², usf.) vorliegen.

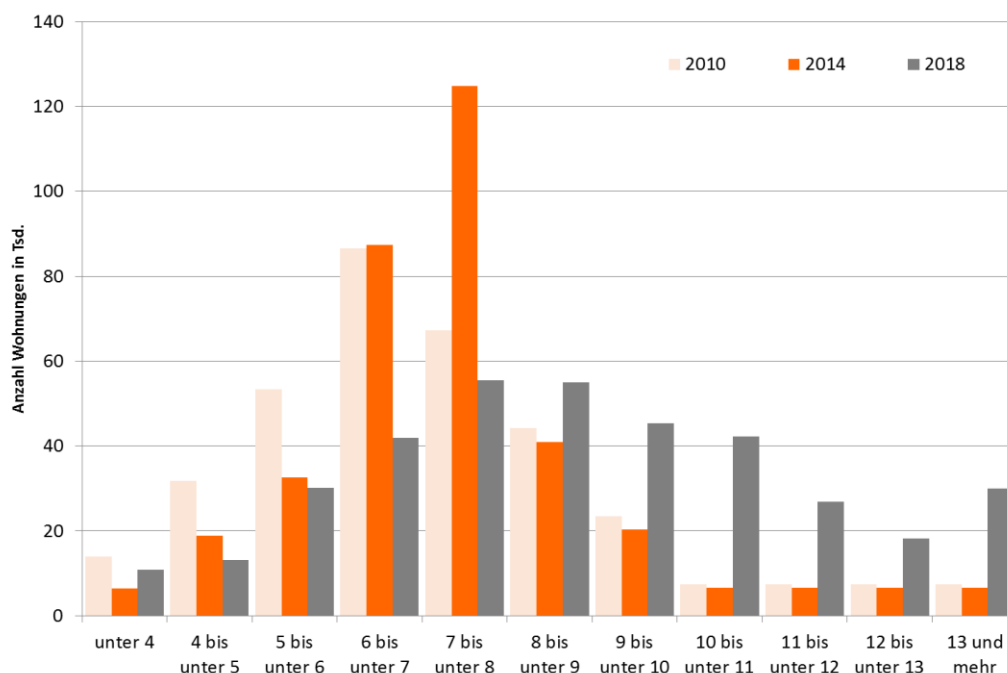
Dabei stellte sich heraus, dass sich die Bestandsmietenverteilung ändert, und zwar nicht nur in der Form einer höheren mittleren Miete durch eine Rechtsverschiebung, sondern auch die Verteilungsparameter sich selbst ändern. Dabei ist in allen Kreisen des Landes ein einheitliches Muster festzustellen.

Abbildung 13: Bestandsmietenverteilungen 2010, 2014 und 2018 in Essen*

* Die Werte der obersten beiden Klassen sind in 2010 und 2014 nicht bekannt. Die Differenz aus der Gesamtsumme der Haushalte und den Haushalten in den Klassen, für die die Werte bekannt sind, wurde auf diese beiden Klassen für die vorliegende Darstellung gleichverteilt.

Quelle: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2010, 2014, 2018, eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 14: Bestandsmietenverteilungen 2010, 2014 und 2018 in Köln**

**Die Unterteilung oberhalb der Klasse „10 bis unter 11“ liegt nur für 2018 vor. In 2010 und 2014 liegt nur eine Klasse „über 10 Euro“ vor. Die Anzahl der Mieterhaushalte in dieser höchsten Klasse wurde für die Darstellung auf alle höher liegenden Klassen gleichverteilt.

Quelle: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2010, 2014, 2018, eigene Berechnungen

empirica

Zunächst ist in allen kreisfreien Städten zwischen 2010 und 2014 ein „Aufstauen“ der Verteilung zu beobachten, d.h. die Bestandsmieten konzentrieren sich in einer zentralen Mietpreisklasse. Von 2014 bis 2018 ändert sich dies wieder und es kommt wieder zu einer Dekonzentration der Verteilung, vgl. dazu exemplarisch die Abbildung 13 und Abbildung 14 für Essen und Köln. Dieses Muster überrascht, da es sich in allen kreisfreien Städten des Landes⁶ wiederfindet und zwar unabhängig von der Entwicklung der Angebotsmieten, d.h. der Marktentwicklung. So spannt sich z.B. der Wohnungsmarkt in Köln seit 2010 an. In Essen hingegen beginnt die Anspannung später und ihr Ausmaß ist sehr viel geringer. Trotzdem ist in beiden Städten auf sehr unterschiedlichem Niveau eine ähnliche Verteilungswirkung zu beobachten (siehe Abbildung 13 und Abbildung 14).

Für die weitere Nutzbarkeit des Mikrozensus ist entscheidend, wie und ob dieses Muster zu erklären ist.⁷ Denkbar ist eine Verzerrung der Bestandsmietenverteilung aufgrund methodischer Umstellungen, die alle Kreise betreffen. In diesem Falle wäre mindestens die Veränderung zwischen den Erhebungen nicht mehr interpretierbar, aber auch die Nutzung der Bestandsmietenverteilung eines Jahres wäre möglicherweise fragwürdig.

Aus diesem Grunde wurden mithilfe empirisch gestützter Modellrechnung verschiedene Marktentwicklungen angenommen und ihre Folge für die Entwicklung der Bestandsmie-

⁶ Dieses Muster findet sich auch in den Landkreisen, die aber hier aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht dargestellt werden.

⁷ Zufällige Stichprobenfehler als Ursache für dieses Muster sind praktisch ausgeschlossen, da das Muster flächendeckend und gleichgerichtet in allen Kreisen auftritt.

tenverteilung untersucht, vgl. Anhang 6.3. Das Ergebnis war erfreulich. Die beiden Modelle zeigen, dass das beobachtete Muster einer Konzentration mit anschließender Dekonzentration der Bestandsmietenverteilung realistisch sein kann. Die beiden Modellvarianten decken dabei die beiden empirisch beobachtbaren Entwicklungspfade der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen ab. Der Mikrozensus ist daher durchaus geeignet, die Bestandsmietenverteilung abzubilden.

2.3 Mietspiegelmiete, Bestandsmieten und Angebotsmieten

Die Mietpreisbremse und Kappungsgrenze nehmen beide Bezug auf die sogenannte „ortsübliche Vergleichsmiete“, die typischerweise – so auch in allen untersuchten Städten – durch einen Mietspiegel approximiert wird. Zur Einschätzung der Wirkungsweise von Mietpreisbremse und Kappungsgrenze ist daher die Mietspiegelmiete relevant. Der Anteil der Haushalte, die von den Verordnungen profitieren ist abhängig vom Verhältnis der Mietspiegelmiete und der Bestandsmiete bzw. der Neuvertragsmiete.

Grundsätzlich müssten für eine Bewertung daher die Mietspiegelmiete sowie die Bestandsmiete für jede Wohnung bekannt sein. Ein Datensatz mit derart „gematchten“ Daten liegt aber nicht vor. Daher werden beide Verteilungen im Folgenden geschätzt.

2.3.1 Schätzung der Mietspiegelmiete

Mietspiegel werden auf Basis sämtlicher Mietverträge der letzten vier Jahre inkl. der Mietverträge, bei denen sich die Miete in den letzten vier Jahren geändert hat, z.B. bei Index- oder Staffelmietverträgen, ermittelt. Datengrundlage ist bei qualifizierten Mietspiegeln eine eigenständige Datenerhebung. Einfache sog. Tabellenmietspiegel hingegen basieren auf Schätzungen der beteiligten Sachverständigen.

Die Mietspiegelmiete wird dabei durch statistische Verfahren aus der Grundgesamtheit ermittelt. Letztlich ist die Mietspiegelmiete nur ein einziger Wert, ein (etwas komplizierterer) Mittelwert.

Das in einem Mietspiegel mehrere Werte ausgewiesen werden, ist keiner echten Varianz geschuldet, sondern nur Folge der Unterscheidung verschiedener Marktsegmente. Dies aber bedeutet, dass Mietspiegelmieten keine „echten“ Mieten in dem Sinne sind, dass sie tatsächlich gezahlt werden. Die allerwenigsten Haushalte zahlen tatsächlich die sogenannte „ortsübliche Miete“. Vielmehr zahlen – eine symmetrische Verteilung einmal unterstellt – per Definition von Mittelwert die Hälfte der Mieter der Grundgesamtheit eine überdurchschnittliche und die andere Hälfte der Mieter eine unterdurchschnittliche Miete. Wohnungen, für die die derzeit tatsächlich gezahlte Miete unterdurchschnittlich ist, wird daher eine höhere Mietspiegelmiete zugewiesen, als tatsächlich gezahlt wird. Entsprechendes gilt für Wohnungen mit einer tatsächlichen Miete oberhalb des Mietspiegels. Mietspiegelmieten können daher nicht mittels Beobachtung oder Befragung erhoben, sondern nur berechnet werden.

Die Mietspiegelmiete soll über die Kappungsgrenze und erst recht die Mietpreisbremse gleichzeitig auf die tatsächlich gezahlte Miete einwirken. Damit aber wirkt der statistische Mittelwert (Mietspiegelmiete) auf seine Grundgesamtheit zurück und ändert diese. Wenn alle Mieten oberhalb der Mietspiegelmiete für unzulässig erklärt werden sollten, dann sinkt die Mietspiegelmiete. Bei wiederholter Anwendung würde dies dazu führen, dass die Mietspiegelmiete sich der niedrigsten Miete im Stadtgebiet annähert. Der Ge-

setzgeber hat diese mathematisch zwingende Folge zwar aufgeweicht indem er z.B. Spannenwerte zulässt oder bei der Mietpreisbremse noch eine Miete 10 % oberhalb der Mietspiegelmiete für zulässig erklärt, aber dies ändert nicht den grundlegenden Zusammenhang, dass die Verwendung der Mietspiegelmiete diese selbst verändert.

Die Mietspiegel sind in den betrachteten Städten sehr unterschiedlich ausgestaltet. Manche Städte verwenden einen einfachen Mietspiegel (sog. Tabellenmietspiegel), andere einen Regressionsmietspiegel (sog. qualifizierter Mietspiegel), vgl. Abbildung 30.

Trotz aller Unterschiede haben sie dennoch einige Gemeinsamkeiten:

- Sie geben keine Verteilungen an, sondern Mieten bzw. Mietspannen in €/m² für bestimmte Wohnungstypen. Allerdings liegen uns – mit Dank an die Ersteller der Mietspiegel – für alle Mietspiegel auch die unveröffentlichten Dokumentationen vor, die Aufschluss über die Merkmalsverteilungen geben.
- Sie unterscheiden nach Baualtersklassen. Generell gibt der Mietspiegel für jüngere Wohnungen höhere Mieten als für ältere an. In manchen Städten (bspw. Bielefeld oder Mülheim) sind hingegen Wohnungen mit Baujahr vor 1919 teurer, die Unterschiede sind aber gering.
- Sie unterscheiden nach der Größe der Wohnungen, meist in drei Klassen. In manchen Städten (bspw. Bielefeld) gibt es Aufschläge für kleine Wohnungen und Abschläge für besonders große Wohnungen. In anderen Städten wie Münster wird für jede Quadratmetergröße zwischen 20 und 150 m² eine eigene Miethöhe ausgewiesen. Generell gilt: Kleine Wohnungen sind (je m²) teurer als größere.
- Sie unterscheiden auch nach Ausstattungsmerkmalen, allerdings in sehr unterschiedlicher Tiefe. In manchen Städten (bspw. Bielefeld) werden nur sehr wenige Ausstattungsmerkmale berücksichtigt. In anderen Städten wie Münster oder Essen werden hingegen mehr als zehn Ausstattungsmerkmale berücksichtigt.
- Sie unterscheiden manchmal nach der Wohnlage, manchmal nicht. In aller Regel werden verschiedene Zuschläge für bessere Wohnlagen ausgewiesen, aber keine Abschläge für schlechtere Wohnlagen.

Zur Berechnung der mittleren Mietspiegelmiete wurden die mittleren Klassenwerte laut Mietspiegel mit der relativen Häufigkeit des Wohnungstyps gewichtet. Aus dem Zensus 2011 sind die dafür notwendigen Gewichte zumindest in Bezug auf Wohnungsgröße und Baualter bekannt. Zu den Ausstattungsmerkmalen und den Lagefaktoren liegen aber keine Daten vor. Sie wurden daher nicht berücksichtigt. Allerdings konnte aus den Dokumentationen der einzelnen Mietspiegel meist die Verteilung der Zu- bzw. Abschläge der einzelnen Merkmale und Lagen entnommen werden⁸. Dies wurde genutzt, um zumindest mittlere Zu- bzw. Aufschläge für die einzelnen Wohnungstypen zu berechnen. Damit wird natürlich hier eine Reduzierung der Verteilung der Mietspiegelmieten vorgenommen. Dies ist aber solange unproblematisch, wie sich die Streuung der Zu- bzw. Aufschläge symmetrisch um den Mittelwert verteilt. Wir gehen davon aus – auch mit

⁸ Falls die Mietspiegel nicht ausreichend dokumentiert wurden, wurden hilfsweise die Ausstattungshäufigkeiten laut empirica-Preisdatenbank herangezogen.

Blick auf die sehr deutlichen Unterschiede in den Ergebnissen – dass dies in hinreichendem Maße der Fall ist. Zudem unterscheiden sich die Qualitätsauf- und -abschläge nicht sehr deutlich zwischen den Städten⁹.

Unterschieden wurde daher nach Baualter (vor 1949, 1949 bis 1978, ab 1979) und Wohnungsgrößen (unter 40 m², zwischen 40 und 120 m² und über 120 m²) in jeweils drei Klassen. Abbildung 15 zeigt die Ergebnisse für 2014 in feiner Untergliederung.

Abbildung 15: Mietspiegelmieten nach Wohnungsgrößen, 2014

Wohnungsgröße	Baualtersklasse	Aachen	Bielefeld	Bochum	Bonn	Dortmund	Düsseldorf
unter 40 m ²	bis 1948	6,31	6,57	5,64	8,58	5,93	7,78
	1949 bis 1978	6,29	6,50	5,94	8,58	6,09	7,82
	ab 1979	8,17	7,30	6,33	8,57	7,00	9,12
40 bis unter 120 m ²	bis 1948	5,28	5,45	5,06	7,97	4,95	6,99
	1949 bis 1978	5,25	5,38	5,36	7,97	5,09	7,04
	ab 1979	6,74	6,29	5,70	7,97	6,11	8,26
über 120 m ²	bis 1948	5,09	5,09	4,93	7,82	4,45	6,35
	1949 bis 1978	5,10	4,97	5,24	7,82	4,62	6,50
	ab 1979	6,66	5,95	5,68	7,82	5,85	8,71
Insgesamt		5,77	5,70	5,39	8,06	5,28	7,35

Wohnungsgröße	Baualtersklasse	Essen	Köln	Leverkusen	Mülheim a.d.R.	Münster	Solingen
unter 40 m ²	bis 1948	5,50	7,50	5,95	6,16	8,10	4,30
	1949 bis 1978	5,85	7,93	6,25	6,26	8,18	5,03
	ab 1979	6,49	8,95	6,60	6,68	8,84	7,27
40 bis unter 120 m ²	bis 1948	5,28	7,15	5,60	6,02	6,13	4,20
	1949 bis 1978	5,25	7,56	5,56	6,07	6,19	4,79
	ab 1979	6,74	8,43	6,23	6,89	6,76	7,18
über 120 m ²	bis 1948	5,09	6,43	5,30	5,93	6,14	4,10
	1949 bis 1978	5,10	6,70	5,30	6,10	6,21	4,52
	ab 1979	6,66	7,85	6,20	7,07	6,98	7,05
Insgesamt		5,68	7,69	5,73	6,20	6,66	5,06

Quelle: Mietspiegel der Städte, Zensus 2011, eigene Berechnungen

empirica

In der folgenden Abbildung 16 sind die so berechneten Mietspiegelmieten für 2018 ebenfalls dargestellt, allerdings in einer größeren Darstellung, da sich bei der Analyse der Kappungsgrenzenverordnung, siehe Kapitel 4.2, herausstellte, dass der neunfache Vergleich (drei Größenklassen, drei Baualtersklassen) kaum andere Ergebnisse lieferte als der direkte Vergleich der aggregierten Mietspiegelmiete mit der Bestandsmietenverteilung, vgl. Anhang 6.2.

⁹ Beispiel: Eine komfortable Badezimmerausstattung erlaubt einen Aufschlag von 0,40 € in Mülheim und von 0,44 € Dortmund.

Abbildung 16: Aggregierte Mietspiegelmieten 2014 und 2018

Stadt	Mietspiegel 14	Mietspiegel 18
Köln	7,69	8,01
Bonn	8,06	8,36
Dortmund	5,28	5,47
Essen	5,68	6,23
Bielefeld	5,70	6,07
Mülheim	6,20	5,61
Leverkusen	5,77	5,84
Bochum	5,39	5,87
Aachen	5,77	6,63
Münster	6,66	7,06
Solingen	5,06	5,40

Quellen: Mietspiegel der Städte, Zensus 2011, eigene Berechnungen

empirica

2.3.2 Schätzung der Bestandsmietenverteilung

Die Bestandsmietenverteilungen wurden auf Basis der letzten Mikrozensus-Zusatzerhebungen von 2014 und 2018 geschätzt. Da die Mietspiegelmiete sich nach verschiedenen Wohnungsmerkmalen unterscheidet, d.h. verschiedene Marktsegmente abbildet, sollten zunächst auch insgesamt neun Verteilungen (3 x Größe, 3 x Baualter) der Bestandsmieten auf Ebene der Städte geschätzt werden. Hier aber bestand das Problem, dass aufgrund zu geringer Fallzahlen viele Zellen der vorgenommenen Sonderauswertung des Mikrozensus gesperrt waren.

Damit musste die Analyse vergrößert werden. Es bestanden dabei zwei Möglichkeiten:

- 1) Die untersuchten Städte würden zu zwei Gruppen mit ähnlichen Bestandsmietenverteilungen zusammengefasst. Der Vorteil wäre, dass weiterhin Wohnungsgröße und Baualter berücksichtigt werden könnten. Aber dafür würden Information zum lokalen Markt verloren gehen. Mit einer Verschiebung der Städtegruppenverteilung anhand der lokalen Medianmiete ist es zwar möglich, das Niveau abzubilden, aber lokale Spezifika der Verteilung gehen verloren.
- 2) Es wird auf die Unterscheidung nach Baualter und Wohnungsgröße verzichtet. Die Vor- und Nachteile dieses Vorgehens entsprechen spiegelverkehrt den Vor- und Nachteilen der ersten Variante.

empirica hat beide Wege beschritten. Gewählt wurde letztlich die zweite Variante mit folgender Begründung: Die geschätzten neun Verteilungen (3 x Größe, 3 x Baualter) pro Stadt wurden mittels der Zensusgewichtung aggregiert zu einer gemeinsamen Verteilung der Mieten pro Quadratmeter und diese aggregierte Verteilung verglichen mit der einfachen Verteilung ohne Berücksichtigung der beiden Merkmale. Es zeigte sich, dass die beiden Verteilungen sich nicht sehr deutlich unterschieden. D.h. die Relation der Quadratmetermieten nach Baualtersklassen und Wohnungsgrößenklassen zueinander ist zwischen den beiden Städtegruppen nicht sehr groß. Die Berücksichtigung der Baualtersklassen und Wohnungsgrößenklassen bringt daher keinen großen Vorteil und der Nachteil des Verzichts auf die lokalen Spezifika überwiegt. Für einen Vergleich der bei-

den Varianten im Kontext der Berechnungen zum lokalen Anteil der Haushalte, die von der Kappungsgrenze profitieren, siehe Anhang.

Die Mietwerte aus dem Mikrozensus liegen klassiert vor, d.h. unter 4, von 4 bis 5, ..., 10 bis 11, über 11 Euro je m². Zur Vereinfachung der weiteren Rechnungen wurden aus den Häufigkeitsverteilungen stetige Verteilungen mittels Kernel-Density-Schätzung geschätzt. Die Verteilungen innerhalb der einzelnen Klassen wurden so abgestimmt, dass der Median aus der Mikrozensus-Zusatzerhebung dem der stetigen Schätzfunktion entspricht. Die Verwendung dieser geschätzten, stetiger Verteilungen statt der klassierten Werte verändert die Analyseergebnisse nicht.

2.3.3 Vergleich von Mietspiegelmiete, Bestandsmiete und Angebotsmiete

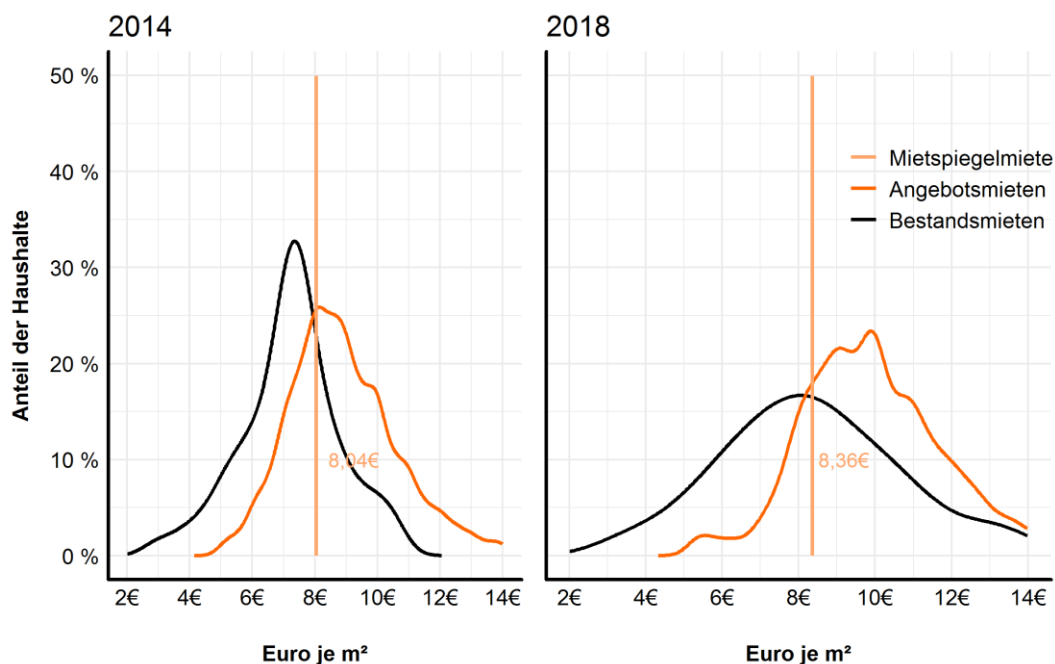
Mit der nun vorliegenden Bestandsmietenverteilung kann nun die zuvor berechnete mittlere Mietspiegelmiete verglichen werden. Auch ein Vergleich mit der Angebotsmiete ist möglich.

Die Ergebnisse sind überraschend. In angespannten bzw. sich anspannenden Märkten sollten die Angebotsmieten höher als die Bestandsmieten sein, da die Bestandsmieten den Neuvertragsmieten zeitlich nachlaufen. Die Mietspiegelmiete sollte oberhalb des Median der Bestandsmieten, aber unterhalb des Median der Angebotsmieten liegen. Oberhalb der Bestandsmieten, da der Mietspiegel sich auf neugeschlossene oder veränderte Mietverträge der letzten vier Jahre bezieht, während die Bestandsmiete auch die älteren Mietverträge umfasst. Unterhalb der Angebotsmieten, da diese den aktuellen Rand beschreiben und keine nur geänderten Mietverträge enthalten. In sich anspannenden Wohnungsmärkten sollten die Angebotsmieten den höchsten Wert aufweisen, gefolgt von der Mietspiegelmiete. Die mittlere Bestandsmiete sollte der niedrigste Wert sein.

Diese Relationen sind lehrbuchmäßig z.B. in Bonn (2014) der Fall, vgl. Abbildung 17. Die Verteilung der Angebotsmieten ist im Vergleich zur Verteilung der Bestandsmieten deutlich rechtsverschoben. Der Angebotsmedian liegt bei 8,43 €/m², die mittlere Mietspiegelmiete liegt bei 8,06 €/m², der Median der Bestandsmieten bei 7,30 €/m². 2018 hat sich der Wohnungsmarkt in Bonn weiter angespannt, die Bestandsmietenverteilung ist ungleicher und die Angebotsmieten liegen höher. Der Mietspiegel in Bonn wurde leicht um 0,30 €/m² auf 8,36 €/m² angehoben. Die mittleren Bestands- und Angebotsmieten stiegen stärker um 0,91 €/m² bzw. 1,51 €/m².

Auch in Münster, Köln und Düsseldorf entsprechen die Verteilungen dem zu erwartenden Bild eines sich anspannenden Wohnungsmarktes, siehe Anhang (Kap.6.4).

Abbildung 17: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Bonn, 2014 und 2018

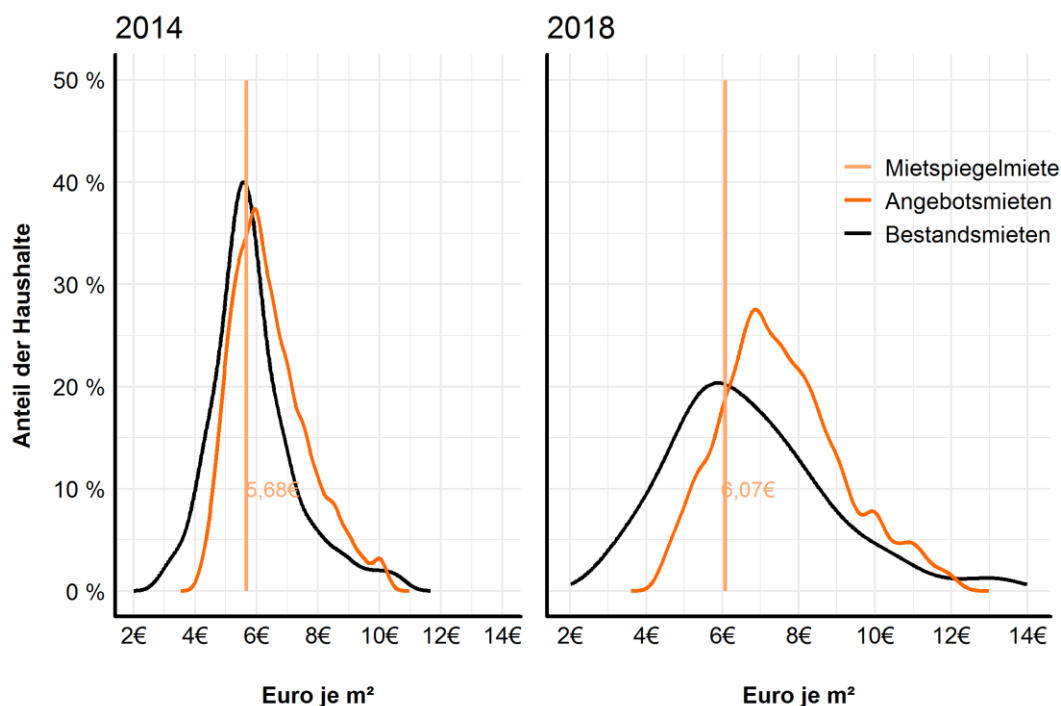


Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Bonn, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

In entspannten Märkten sollten hingegen die Mietspiegelmiete, die Median-Angebotsmiete und die Median-Bestandsmiete ähnlich hoch sein. Dies ist bzw. war 2014 in Bielefeld ebenfalls lehrbuchhaft der Fall. Die Verteilung der Angebotsmieten unterscheidet sich praktisch nicht von der Verteilung der Bestandsmieten, eine Rechtsverschiebung ist nicht ersichtlich. Die Mietspiegelmiete und der Median der Bestandsmieten sind erwartungsgemäß gleich hoch. 2018 hat sich auch in Bielefeld der Wohnungsmarkt leicht angespannt. Die Angebotsmieten liegen höher als die Bestandsmieten. Der Wert des Mietspiegels hat sich leicht angehoben und liegt etwas höher als 2014.

Ähnlich lehrbuchhaft für entspannte Wohnungsmärkte sind die Relationen in Bochum, Dortmund und Essen 2014. In diesen Wohnungsmärkten zeigt sich ebenfalls die leichte Anspannung bis 2018, siehe auch dazu im Anhang Kap. 6.4.

Abbildung 18: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Bielefeld, 2014 und 2018



Quellen: Mikrozensus Zusatzserhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Bielefeld, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Überraschend sind die Relationen aber in Solingen, Mülheim und Leverkusen.

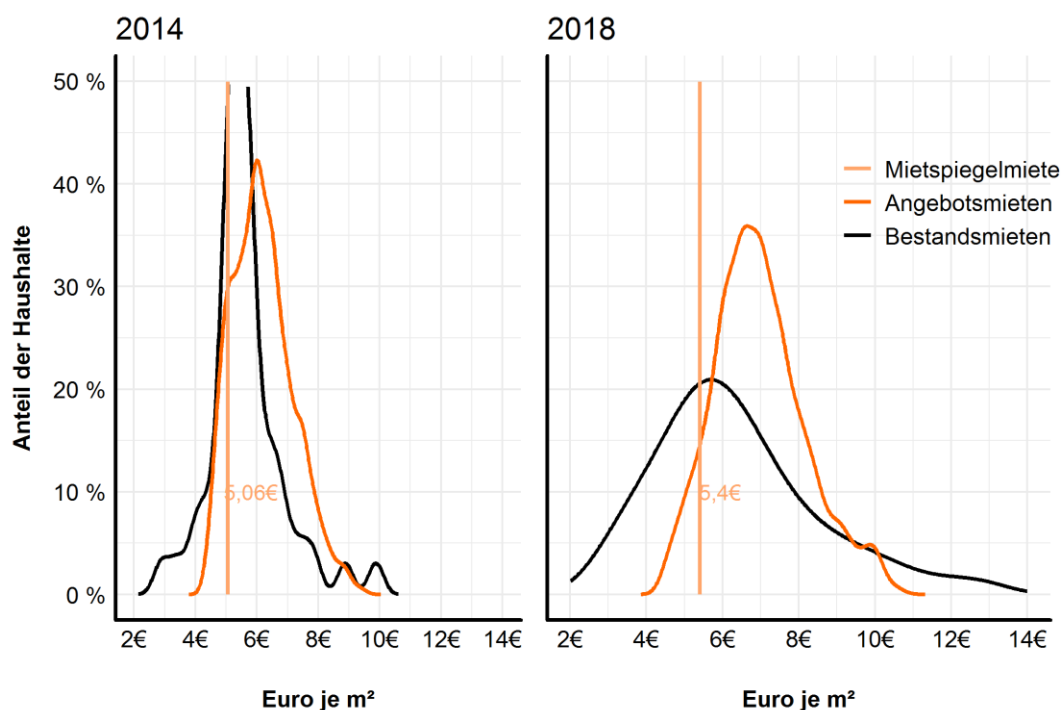
In Solingen ist die Angebotsmietenverteilung 2014 einerseits leicht nach rechts verschoben im Vergleich zur Verteilung der Bestandsmieten, was Ausdruck eines sich auf niedrigem Niveau anspannenden Wohnungsmarktes ist. Die mittlere Mietspiegelmiete müsste daher etwas höher als der Median der Bestandsmieten sein – ist er aber in keiner Weise. Vielmehr liegt die mittlere Mietspiegelmiete gut 0,42 €/m² oder 8 % niedriger als der Median der Bestandsmieten, d.h. die mittlere Mietspiegelmiete in Solingen ist mit 5,06 €/m² deutlich zu niedrig. Bis 2018 spannte sich der Mietwohnungsmarkt in Solingen leicht an. Die mittlere Angebotsmiete und Bestandsmiete stiegen leicht. Ebenso der Mietspiegel, der aber auch 2018 unter der mittleren Bestandsmiete liegt (vgl. Abbildung 20).

Auch in Leverkusen ist die Angebotsverteilung rechts gegenüber der Bestandsmietenverteilung verschoben. Die Mietspiegelmiete müsste also höher als der Median der Bestandsmieten liegen, was aber ebenfalls nicht der Fall ist. Auch in Leverkusen scheint daher die Mietspiegelmiete 2014 zu niedrig gewesen zu sein, vgl. auch dazu die Abbildungen im Anhang.

In Mülheim an der Ruhr hingegen war die mittlere Mietspiegelmiete 2014 mit 6,20 €/m² erstaunlich hoch. Damit aber ist die Mietspiegelmiete 2014 höher als die mittlere Bestandsmiete und noch überraschender sogar um 0,32 €/m² oder 5 % höher als die mittlere Angebotsmiete. Bis 2018 spannte sich dann auch in Mülheim der Wohnungsmarkt leicht an. Die mittleren Bestands- und Angebotsmieten stiegen leicht an. Die Mietspiegelmiete aber entwickelt sich wiederum überraschend. Sie sinkt im gleichen Zeitraum und liegt 2018 rund 12 % unter der mittleren Bestandsmiete. Hier hat sich die Richtung

der Abweichung also umgekehrt. 2014 lag der Mietspiegel im Vergleich zu den Mietenverteilungen deutlich zu hoch. 2018 liegt er deutlich zu niedrig.

Abbildung 19: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Solingen, 2014 und 2018



Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Solingen, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Die letztgenannten Städte sollten erwägen, ihre Methodik zur Erstellung der Mietspiegel zu überprüfen. Leverkusen hat dies getan, der letzte Mietspiegel war bereits ein qualifizierter Mietspiegel.

Es ist erstaunlich, dass zwei wesentliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt, Kappungsgrenze und Mietpreisbremse, sich auf etwas stützen müssen, das offensichtlich nach unterschiedlichen Prinzipien zustande gekommen ist.

Abbildung 20: Vergleich Bestandsmieten, Angebotsmieten und Mietspiegelmieten, 2014 und 2018

Stadt	Bestandsmiete (Median)	Angebotsmiete (Median)	Mietspiegel- miete	Bestandsmiete (Median)	Angebotsmiete (Median)	Mietspiegel- miete
	2014			2018		
Düsseldorf	7,03	8,81	7,35	8,26	10,39	8,10
Essen	5,71	5,79	5,68	6,25	6,91	6,23
Mülheim adR	5,36	5,88	6,20	6,39	6,94	5,61
Solingen	5,48	6,00	5,06	6,00	6,84	5,40
Bonn	7,30	8,43	8,06	8,21	9,94	8,36
Köln	7,18	9,00	7,69	8,53	11,04	8,01
Leverkusen	5,81	6,73	5,77	6,55	7,89	5,84
Münster	6,53	8,46	6,66	8,00	10,02	7,06
Bielefeld	5,69	5,95	5,70	6,40	7,44	6,07
Bochum	5,48	5,60	5,39	5,90	6,75	5,87
Dortmund	5,11	5,49	5,28	5,88	7,06	5,47

Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Städte, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

3. Angespannte Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen

3.1 Kriterien zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte

Die Implementierung der Mietpreisbremse, das Absenken der Kappungsgrenze und die Verlängerung der Kündigungssperrfrist in einem Gebiet ist gemäß § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB (Kappungsgrenze), § 556d Abs. 2 BGB (Mietpreisbremse), sowie § 577a Abs. 2 BGB (Kündigungssperrfrist) nur zulässig „wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.“ § 556d Abs. 2 bezeichnet solche Gebiete auch als Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten.

Um diese sehr weit formulierte Begrenzung einzuschränken und eine Hilfestellung für die Identifizierung angespannter Mietwohnungsmärkte zu geben, hat der Gesetzgeber in § 556d Abs. 2 BGB noch vier weitere Kriterien eingeführt, die bei der Prüfung, ob ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt, herangezogen werden können. Ein angespannter Wohnungsmarkt kann demzufolge vorliegen, wenn:

1. die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,
2. die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,
3. die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder
4. geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.

Die Aufführung dieser vier Merkmale in Kombination mit der bisherigen Rechtsauslegungen zu § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB eröffnet die Möglichkeit, Kriterien zu entwickeln, die einen angespannten Wohnungsmarkt abschließend identifizieren. Um die Intention hinter den Vorgaben des Gesetzgebers näher zu ermitteln und daraus konkrete statistische Indikatoren herzuleiten, ist es sinnvoll, zunächst auf das dritte und das vierte Kriterium einzugehen und dann die ersten beiden Kriterien zu besprechen.

3.1.1 Nicht ausreichende Neubautätigkeit

Die Kriterien „wachsende Wohnbevölkerung bei nicht ausreichender Schaffung von Wohnraum durch Neubautätigkeit“ und „geringer Leerstand bei großer Nachfrage“ zielen im Kern darauf ab, dass die Wohnraumversorgung nur gefährdet sein kann, wenn ein Wohnungsdefizit vorliegt. Formal würde ein solches Wohnungsdefizit vorliegen, wenn die Nachfrage nach Wohnraum das Angebot an Wohnraum übersteigt. Eine solche Differenz versucht der Gesetzgeber mit seinen Kriterien zu identifizieren.

Bei dem Kriterium der „wachsenden Wohnbevölkerung bei nicht ausreichender Schaffung von Wohnraum durch Neubautätigkeit“ wird dem Gedanken gefolgt, dass eine wachsende Bevölkerungszahl zusätzlichen Wohnraum benötigt. Ein angespannter Wohnungsmarkt kann dann nur vermieden werden, wenn dem Anstieg der Wohnungsnachfrage ein entsprechender Anstieg des Wohnungsangebotes gegenübersteht.

Dieser vorgeschlagene Indikator ist also ein dynamischer Indikator, der sich auf eine Änderung des Angebots bei sich ändernder Nachfrage bezieht. Das Problem ist aber, dass ein Wohnungsdefizit per Definition einen Zustand darstellt, der in entscheidendem Maße vom Ausgangsniveau des Angebots und der Nachfrage abhängt. Dies bleibt bei dem vorgeschlagenen Indikator, dem Verhältnis von Bevölkerungswachstum und Neubau, vollständig unberücksichtigt. Ein Wachstum der Wohnbevölkerung in einer Stadt mit hohem Wohnungsleerstand würde zunächst nur zu einem sinkenden Leerstand führen, ohne dass aber der Neubau von Wohnungen notwendig oder auch nur wünschenswert wäre.

Der Bundesgesetzgeber übersieht bei seinem Indikatorenvorschlag zudem, dass die Zahl der Einwohner einer Stadt nicht der Zahl der Wohnungsnachfrager entspricht. Vielmehr übersteigt gerade in angespannten Wohnungsmärkten die Wohnungsnachfrage die Zahl der Einwohner bzw. der Haushalte, da der Umzug in eine Stadt eine Wohnung voraussetzt. Die Wohnbevölkerung zeichnet sich gerade dadurch aus, dass sie mit Wohnraum versorgt ist. Wäre sie es nicht, würde sie nicht dort wohnen. Im Ergebnis werden gerade die nicht versorgten Wohnungsnachfrager bei diesem Indikator ausgeblendet. Es ist nicht möglich, solche Wohnungsnachfrager zu erfassen, die keine Wohnung am gewünschten Wohnstandort finden¹⁰ und stattdessen räumlich oder funktionell ausweichen müssen – sei es, dass sie in eine andere Gemeinde ziehen oder unterkommen, indem sie z.B. bei den Eltern oder dem (Ex-)Partner wohnen bleiben.

Auch denkbare Hilfsindikatoren, die auf den Vergleich zwischen Angebot und Nachfrage abzielen wie z.B. die Zahl der Haushalte im Verhältnis zur Zahl der Wohnungen sind nicht valide, sondern werden maßgeblich determiniert von der Definition eines Haushaltes. So wird z.B. im Mikrozensus jeder Bewohner einer Wohngemeinschaft als eigener Haushalt gewertet (im Zensus 2011 im Übrigen nicht), mit der Folge, dass in allen Studentenstädten die Zahl der Haushalte deutlich über der Zahl der Wohnungen liegt, selbst in Städten mit Wohnungsleerstand. Ein Wohnungsdefizit lässt sich mit diesem Indikatorvorschlag nicht eindeutig identifizieren.

¹⁰ Zudem kann der reine Wunsch, in einer Stadt zu wohnen, in keiner Weise mit einer tatsächlichen wirksamen Nachfrage gleichgesetzt werden.

3.1.2 Überdurchschnittliche Mietensteigerung

Als weiteres Kriterium schlägt der Gesetzgeber einen Mietanstieg, der deutlich über dem Durchschnitt liegt, vor.

Das Kriterium der überdurchschnittlichen Mietsteigerung ist aber ungeeignet, um einen angespannten Wohnungsmarkt zu identifizieren. Problematisch ist insbesondere, dass die Stärke des Mietanstiegs vom Ausgangswert abhängig ist. Wenn dieser bislang niedrig war, so deutet ein auch erheblicher Anstieg nicht auf eine Gefährdung der Versorgung hin, sondern eventuell sogar nur auf einen Abbau eines Wohnungsüberschusses. Wenn der Ausgangswert besonders hoch ist, dann kann hingegen auch eine Stagnation der Mieten auf eine Gefährdung der Versorgung hinweisen.

Die Mietsteigerung ist zudem per Konstruktion ein dynamischer Indikator, der eine Entwicklung abbildet. Er kann daher allenfalls als Indikator für die Identifizierung eines sich anspannenden Wohnungsmarktes genutzt werden. Der Begriff des angespannten Wohnungsmarktes umschreibt aber eindeutig einen Zustand und kann daher zwingend nur von einem Niveauindikator beschrieben werden.

Es würde daher naheliegen, die Miethöhe selbst und nicht ihre Entwicklung als Indikator heranzuziehen. Dagegen spricht aber, dass dann praktisch ausschließlich in größeren Städten und verstädterten Räumen ein angespannter Wohnungsmarkt existieren könnte, da allein schon aufgrund höherer Bauland- und damit Baukosten zwischen größeren Städten und ländlichen Regionen stets ein Mietpreisgefälle existieren muss.

Gegen die Verwendung der einfachen Miethöhe bzw. ihrer Abweichung vom Bundesdurchschnitt spricht außerdem, dass höhere Mieten für sich genommen noch nicht unangemessen sein müssen, wenn den hohen Mieten auch hohe Einkommen gegenüberstehen. Wohnraum bzw. Mieten sind ein lokales Gut, und Preise für lokale Güter richten sich stets am lokalen Einkommen bzw. Lohnsatz aus (vgl. die Literatur um die Balassa-Samuelson-Bedingung¹¹ bzw. zu Kaufkraftparitäten).

3.2 Geringer Leerstand

Ist die Leerstandsquote zu niedrig, dann erschwert dies die Fluktuation der Mieter auf den Wohnungsmärkten, sodass die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes eingeschränkt wird. Eine zu niedrige Leerstandsquote ist damit ein notwendiger – wenn auch alleine noch nicht hinreichender – Indikator zur Identifizierung eines angespannten Wohnungsmarktes.

Eine nicht-niedrige Leerstandsquote schließt hingegen mit dem gleichem Argument aus, dass der Wohnungsmarkt angespannt wäre. Die Fluktuationsreserve ist groß genug, sodass Bewegung auf dem Wohnungsmarkt möglich ist.

Die Berechnung der Leerstandsquote erfolgte bereits in Kapitel 2.1.

¹¹ Balassa, Bela (1964): The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal. In: Journal of Political Economy, Vol. 72, No 6: S. 584-596.

Samuelson, Paul A. (1964): Theoretical Notes on Trade Problems. In: Review of Economics and Statistics, Vol. 46, No. 2: S. 145-154.

Festzulegen ist ein Schwellenwert für eine zu niedrige Leerstandsquote. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 11.03.1983, Az.: 8 C 102/81) hat dazu ausgeführt, dass eine Unterversorgung mit Wohnraum für die breiteren Bevölkerungsschichten sogar schon drohen kann, wenn ein leichtes Übergewicht des Angebots besteht. Insofern kann erst ab einem gewissen Mindestleerstand sicher von der Abwesenheit eines Wohnungsdefizites ausgegangen werden.

Allgemein wird von einer notwendigen Leerstandsreserve von 2 bis 3 % ausgegangen, die notwendig wäre, um die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes zu erhalten. Allerdings existiert keine wissenschaftliche Untersuchung, die diese notwendige Fluktuationsreserve empirisch untersucht. Es ist nur eine Konvention, die wir aber nicht in Frage stellen.

Hier aber soll – aufgrund der möglichen Fortschreibungsfehler bei der Ermittlung der aktuellen Leerstandsquote – der Schwellenwert für einen angespannten Mietwohnungsmarkt mit 4% Leerstandsquote höher angesetzt werden. Ein höherer Schwellenwert erhöht die Sicherheit, dass eine Gemeinde fälschlicherweise nicht als angespannt identifiziert wird, obwohl der Wohnungsmarkt tatsächlich angespannt ist. Im Zweifel für die Bejahung der Anspannung. Zum zweiten bezieht sich die Definition von Leerstand auf den Zensus 2011. Dort wurden auch unbewohnbare Wohnungen zum Leerstand gezählt, die aber für die Wohnraumversorgung der Bevölkerung nicht genutzt werden können.

Unter der Schwelle von 4 % liegt der Leerstand 2018 in insgesamt 63 Gemeinden. Darunter befinden sich die vier Schwarmstädte Köln, Düsseldorf, Bonn und Münster sowie die meisten anderen Großstädte des Landes und eine Reihe von Umlandkommunen im Rheinland, vgl. Abbildung 21.

Abbildung 21: Gemeinden mit Leerstand unter 4%

Gemeinde	Leerstandsquote 2018	Gemeinde	Leerstandsquote 2018	Gemeinde	Leerstandsquote 2018
Inden*	0,0%	Möhnesee	2,6%	Ratingen	3,3%
Hürth*	0,0%	Niederkassel	2,7%	Alfter	3,3%
Köln*	0,0%	Lengerich	2,7%	Rösrath	3,3%
Wickede (Ruhr)	0,1%	Kleve	2,9%	Gronau (Westf.)	3,4%
Münster	0,3%	Gladbeck	3,0%	Troisdorf	3,4%
Weilerswist	0,7%	Wachtendonk	3,0%	Essen	3,4%
Bonn	0,7%	Gütersloh	3,0%	Grevenbroich	3,4%
Düsseldorf	1,1%	Neuss	3,0%	Bornheim	3,5%
Würselen	1,2%	Frechen	3,1%	Halle (Westf.)	3,5%
Siegburg	1,3%	Nettetal	3,1%	Versmold	3,5%
Erkrath	1,4%	Brühl	3,1%	Mülheim a. d. R.	3,5%
Niederkrüchten	1,5%	Bad Honnef	3,1%	Greven	3,5%
Kaarst	1,5%	Pulheim	3,1%	Wuppertal	3,6%
Elsdorf	1,6%	Bad Lippspringe	3,1%	Krefeld	3,7%
Aachen	1,6%	Bergheim	3,2%	Düren	3,7%
Kerpen	1,8%	Jüchen	3,2%	Dormagen	3,8%
Tecklenburg	2,0%	Paderborn	3,2%	Dortmund	3,8%
Langenfeld (Rhld.)	2,0%	Burbach	3,2%	Vettweiß	3,8%
Harsewinkel	2,0%	Telgte	3,2%	Jülich	3,8%
Leverkusen	2,1%	Meerbusch	3,2%	Schlangen	3,9%
Siegen	2,4%	Lüdinghausen	3,2%	Issum	3,96%

* rechnerisch negative Leerstandsquote

Quelle: Mikrozensus 2011, Bevölkerungsweitereinschreibung, VGR der Länder, eigene Berechnungen **empirica**

3.3 Überdurchschnittliche Mietbelastung

Auch der Indikator einer überdurchschnittlichen Mietbelastung bedarf zusätzlicher Konkretisierung und die Bewältigung einiger methodischer Schwierigkeiten, vor allem aufgrund der mangelhaften Datengrundlage.

Zunächst ist festzulegen, welche Mietdefinition geeignet ist zugrunde gelegt zu werden. Da sich die Mietpreisbremse und die Kappungsgrenze auf die Nettokaltmiete ohne Nebenkosten beziehen und nur diese begrenzen, wird hier auch auf die Nettokaltmiete Bezug genommen.

Zudem ist zwischen Bestandsmieten, Mietspiegelmieten und Neuvertrags- und Angebotsmieten zu unterscheiden. Angebotsmieten beschreiben die aktuelle Marktlage und -entwicklung besser als Bestandsmieten oder Mietspiegelmieten, da letztere sich auf bestehende Mietverträge, die in der Vergangenheit abgeschlossen wurden, beziehen. Sie spiegeln damit eher vergangene Marktverhältnisse wider und nicht den aktuellen Anspannungsgrad. Außerdem ist die Datenlage für Angebotsmieten deutlich besser.

Als Miethöhe zur Berechnung der Mietbelastung werden daher wieder die Angebotsmieten (nettokalt) aus der empirica-Preisdatenbank für das Jahr 2018 verwendet. Für eine Beschreibung siehe Kapitel 6.1 im Anhang.

Die Mietbelastung bezieht sich auf die Wohnungsmiete insgesamt und nicht auf die Miete pro Quadratmeter. Die Wohnungsmiete insgesamt wird berechnet, indem die Medianmiete je Quadratmeter mit der Mediengröße der angebotenen Wohnungen multipliziert wird, jeweils auf Gemeindeebene. Damit werden unterschiedliche durchschnittliche Wohnungsgrößen zwischen den Gemeinden zugelassen. Zwar ließe sich hier argumentieren, dass dann eine regional hohe Mietbelastung auch durch besonders große Wohnflächen entstehen kann. Dies ist aber gerechtfertigt, da die Nachfrager nun einmal auf das regional unterschiedliche verfügbare Wohnungsangebot zurückgreifen müssen.

3.3.1 Mietbelastung unter Verwendung der verfügbaren Einkommen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder

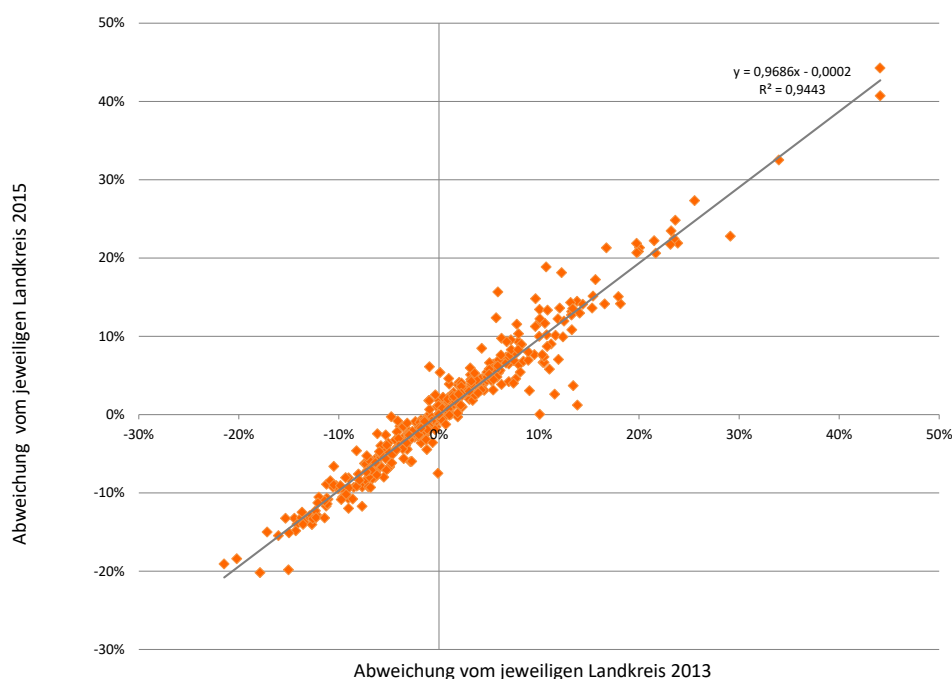
Zudem ist zu entscheiden, welcher Einkommensbegriff bei der Berechnung der Mietbelastung zugrunde zu legen ist. Dabei gibt es nicht die eine richtige Variable. Vielmehr hängt die Wahl des Einkommensparameters von dem gewünschten Blickwinkel und von normativen Werturteilen ab.

Im Gesetz wird explizit auf die Einkommen der Haushalte verwiesen. Dieses ist als durchschnittliches verfügbares Einkommen der privaten Haushalte aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder (VGRdL) verfügbar und beschreibt das Einkommen als Summe aller Einkommensarten (Löhne, Vermögenseinkommen, staatliche Transfers) abzgl. direkter Steuern und Abgaben. Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte wird je Einwohner und nicht je Haushalt berechnet, sodass die Mietbelastung zunächst in der nicht interpretierbaren Einheit „Miete pro Einkommen pro Person“ ausgewiesen wird. Da aber das letztendliche Kriterium die Abweichung der Mietbelastungsquote vom bundesdeutschen Mittelwert ist, spielt dies keine Rolle. Der aktuelle

Datenrand auf Kreisebene ist das Jahr 2017. Diese Daten werden anhand der bereits veröffentlichten Länderergebnisse auf das Jahr 2018 fortgeschrieben.

Da keine amtlichen Daten zum Einkommen auf Gemeindeebene vorhanden sind, werden die Kreisergebnisse zum Einkommen anhand der Lohn- und Einkommenssteuerstatistik auf die Ebene der Gemeinden heruntergebrochen. Diese weist die mittleren zu versteuernden Einkünfte der Steuerpflichtigen auf Gemeindeebene aus. Die Einkommenssteuerstatistik wird mit erheblichem Zeitverzug erstellt, seit Juni 2019 ist sie für das Veranlagungsjahr 2015 verfügbar. Ein Vergleich der Einkommensrelationen zwischen den Gemeinden in den Jahren 2013 und 2015 zeigt jedoch, dass sich diese kaum verändert haben. Es ist also davon auszugehen, dass sie sich auch seit dem Jahr 2015 nicht gravierend verschoben haben. Die verfügbaren Einkommen auf Gemeindeebene ergeben sich dann aus den Kreisergebnissen und Auf- bzw. Abschlägen entsprechend der Abweichung des durchschnittlichen Gesamtbetrags der Einkünfte abzgl. Einkommenssteuer (Euro je Steuerpflichtigem) in den Gemeinden vom jeweiligen Durchschnitt im Landkreis.

Abbildung 22: Abweichung der Gesamteinkünfte in den Gemeinden vom Kreisdurchschnitt, Vergleich 2013 und 2015



Quelle: Lohn und Einkommenssteuerstatistik; eigene Berechnungen

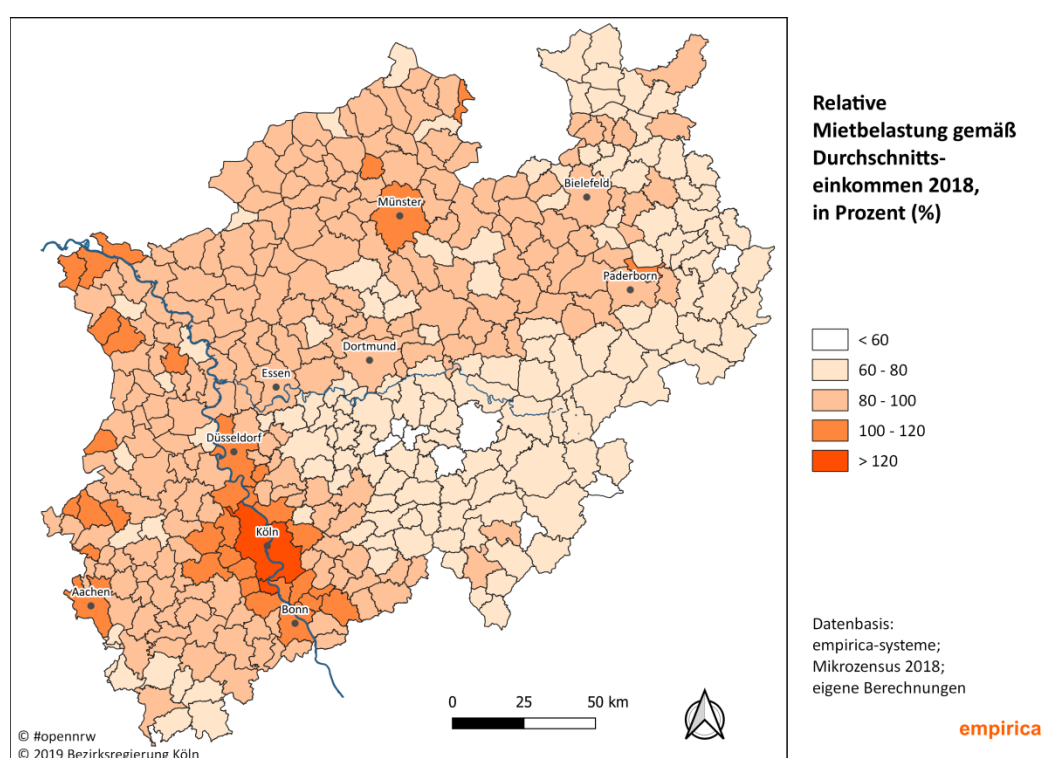
empirica

Im Durchschnitt liegt das verfügbare Einkommen je Einwohner in Nordrhein-Westfalen in der Fortschreibung bis 2018 bei 22.233 €. Dies liegt sehr nahe beim bundesdeutschen Durchschnitt von 22.454 €. Insbesondere in den Suburbanisierungsgebieten in und um die Rheinschiene sind die Einkommen überdurchschnittlich hoch. Am höchsten sind sie in Attendorn, Meerbusch, Schalksmühle und Odenthal. In vielen kreisfreien Städten des Ruhrgebietes wie Oberhausen, Hamm, Herne, Duisburg und Gelsenkirchen sind die Einkommen dagegen stark unterdurchschnittlich.

Die Mietbelastung wird schließlich durch die Division der Gesamtmiete (nettokalt) durch das verfügbare Einkommen gebildet, wobei die Miete zuvor durch die Multiplikation mit 12 auf eine Jahresmiete umgerechnet wurde, und schließlich mit der analog berechneten bundesdeutschen Mietbelastungsquote ins Verhältnis gesetzt wird¹².

Das Ergebnis lässt sich wie folgt interpretieren: Die Mietbelastung des durchschnittlichen Haushalts (mit lokal durchschnittlicher Haushaltsgröße und lokal durchschnittlicher Wohnungsgröße und lokal durchschnittlichem Einkommen) ist um x % höher/niedriger durch die Nettokaltmiete belastet als der durchschnittliche Haushalt in Deutschland insgesamt. Die resultierende relative Mietbelastung ist in Abbildung 23 dargestellt.

Abbildung 23: Relative Mietbelastung gemäß verfügbarem Durchschnittseinkommen, 2018
bundesweiter Durchschnitt = 100



Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Der Gesetzgeber verlangt sowohl in § 558 Abs. 3, S. 2 BGB (Kappungsgrenze) als auch in § 556d Abs. 2, S. 2 BGB (Mietpreisbremse), dass die ausreichende Versorgung mit Mietwohnungen „besonders gefährdet“ sein muss. Und in § 556d Abs. 2, S. 2, Punkt 2. BGB wird explizit gefordert, dass „die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt“.

Eine nur überdurchschnittliche Mietbelastung reicht daher nicht aus, vielmehr muss die Gefährdung schon „besonders“ sein, die Mietbelastung „deutlich“ über dem bundesdeutschen Mittelwert liegen.

¹² Um die bundesdeutsche Mietbelastungsquote zu ermitteln, wird zunächst für jeden der 401 deutschen Landkreise und kreisfreien Städte die Mietbelastung berechnet. Dann wird jeder dieser Werte mit dem Anteil der Haushalte an allen deutschen Haushalten gemäß Zensus 2011 gewichtet.

„Deutlich“ bzw. „besonders“ wird daher hier übersetzt in einem Schwellenwert von 120% des bundesweiten Durchschnitts der Mietbelastung (also z.B. statt 20 % eine Mietbelastungsquote von 24 %). In den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Sachsen findet dieser Schwellenwert seit 2015 Anwendung.¹³

In Nordrhein-Westfalen überschreitet nur in Köln und in Wesseling die Mietbelastung den Schwellenwert von 120 % des bundesdeutschen Mittelwertes. Siegburg liegt mit 119,3 % knapp darunter. Es folgen Bonn und Münster, die aber den Schwellenwert um mehr als vier Prozentpunkte unterschreiten. Im Ruhrgebiet liegt der Wert mit Ausnahme der Städte Duisburg und Dortmund bei unter 90 %, d.h. die Mietbelastung ist dort sogar niedriger als im Bundesdurchschnitt. Düsseldorf, die Stadt mit dem höchsten Mietniveau in Nordrhein-Westfalen, unterschreitet den Schwellenwert mit einer Mietbelastung von 107 % des deutschen Durchschnitts deutlich und belegt nur Rang 16 in Nordrhein-Westfalen.

Gerade das Beispiel von Düsseldorf zeigt die Limitation der Berechnung der Einkommensbelastung mithilfe des durchschnittlichen verfügbaren Einkommens. Ein Durchschnittswert kann nur unzureichend die Form der Einkommensverteilung abbilden. Insbesondere, wenn einige Haushalte sehr hohe Einkommen aufweisen und daher der Mittelwert nach oben gezogen wird.

Der Gesetzgeber und die bisherige Rechtsprechung haben sich an diesem Umstand bisher nicht gestört. Die Bezugnahme auf das durchschnittliche Einkommen gilt als angemessen, da die Lage auf dem Wohnungsmarkt untersucht werden soll und nicht etwa die Belastung besonderer Bevölkerungsgruppen (vgl. *Bundesverfassungsgericht, Beschluss des 2. Senats vom 04.02.1975 – 2 BvL 5/74*).

Doch gerade in Gebieten mit hoher Einkommensungleichheit und überdurchschnittlich vielen sehr einkommensstarken Haushalten schließt eine geringe Mietbelastung bei durchschnittlichem Einkommen nicht aus, dass der größere Teil der Bevölkerung nicht doch eine überdurchschnittliche Mietbelastung zu tragen hat.

3.3.2 Mietbelastung bei Verwendung des Medianeinkommens aus dem Mikrozensus

Besser als das durchschnittliche Einkommen ist daher das Medianeinkommen geeignet. Es ist das Einkommen, das von 50 % der Haushalte unter- und von 50 % überschritten wird. Das Medianeinkommen ist robuster gegenüber ungleicheren Einkommensverteilungen und insbesondere fast unabhängig von einzelnen sehr einkommensreichen Haushalten, die vor allem auf Gemeindeebene den Durchschnitt deutlich erhöhen können. In Gebieten mit hoher Einkommensungleichheit fallen daher Median- und Durchschnittseinkommen besonders deutlich auseinander.

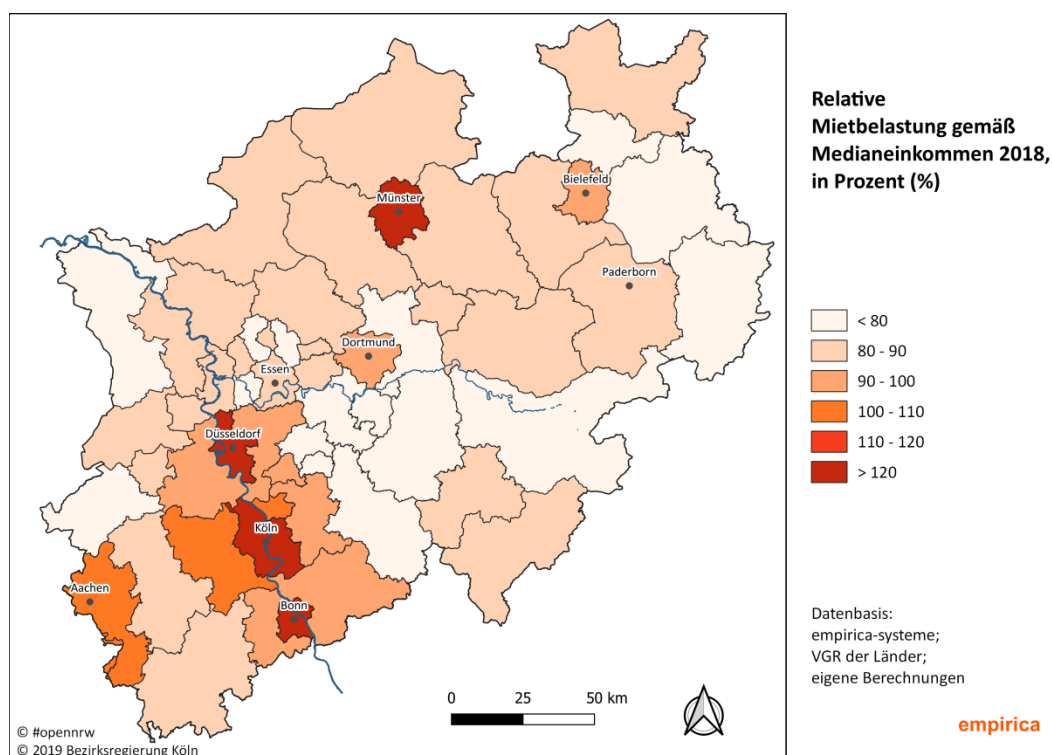
Das Medianeinkommen liegt für alle Kreise aus dem Mikrozensus vor, sodass Stichprobenfehler zu beachten sind. Im Kapitel 6.5 im Anhang wird aber dargelegt, dass ein möglicher Stichprobenfehler die Ergebnisse nicht maßgeblich beeinflusst.

¹³ Für Rheinland-Pfalz siehe: https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Bauen_und_Wohnen/Wohnraumfoerderung/Endfassung_Gutachten_Juni_2019.pdf
Für Sachsen siehe: https://www.bauen-wohnen.sachsen.de/download/Bauen_und_Wohnen/Gutachten_Mietpreisbremse_Sachsen_Endbericht.pdf

Die neuesten flächendeckend verfügbaren Daten stammen aus dem Jahr 2017 und wurden mithilfe der Ländereergebnisse der Bundesländer zum Arbeitnehmerentgelt auf das Jahr 2018 fortgeschrieben. Anders als die zuvor verwendeten durchschnittlichen Einkommen werden die Medianeinkommen nur auf Haushaltsebene erhoben. Das ist aber nicht weiter relevant, da wie zuvor nur auf die relative Mietbelastung zur analog berechneten bundesdeutschen Durchschnittsbelastung rekurriert wird.

Leider werden aber im Mikrozensus die Medianeinkommen nur auf Kreisebene ausgewiesen. Anders als bei Durchschnittseinkommen ist es methodisch nicht möglich, das Medianeinkommen mit der Steuerstatistik auf Gemeindeebene herunterzurechnen. Die Mietbelastung und das Verhältnis zur bundesdeutschen Durchschnittsbelastung laut Medianeinkommen kann daher nur auf Kreisebene berechnet werden.

Abbildung 24: Relative Mietbelastung gemäß Medianeinkommen, 2018
bundesweiter Median = 100



Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Die Verwendung des Medianeinkommens führt zu hohen Mietbelastungsquoten in den vier Städten Köln, Münster, Düsseldorf und Bonn. Alle vier Städte liegen deutlich oberhalb des Grenzwertes von 120 % der bundesdeutschen Durchschnittsbelastung eines Haushalts mit Medianeinkommen, Köln und Münster liegen sogar oberhalb von 130 %. Im Vergleich zur Berechnung der Mietbelastung über die durchschnittlichen Einkommen ist nun die Median-Mietbelastung in den Städten Münster, Düsseldorf und Bonn deutlich ebenfalls oberhalb des Schwellenwertes von 120 % des bundesdeutschen Wertes.

In allen anderen Landkreisen und kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen liegt die Medianmietbelastungsquote deutlich unterhalb des Grenzwertes und mit Ausnahme der Stadt Leverkusen, der Städteregion Aachen und dem Rhein-Erft-Kreis sogar unter dem bundesdeutschen Durchschnitt.

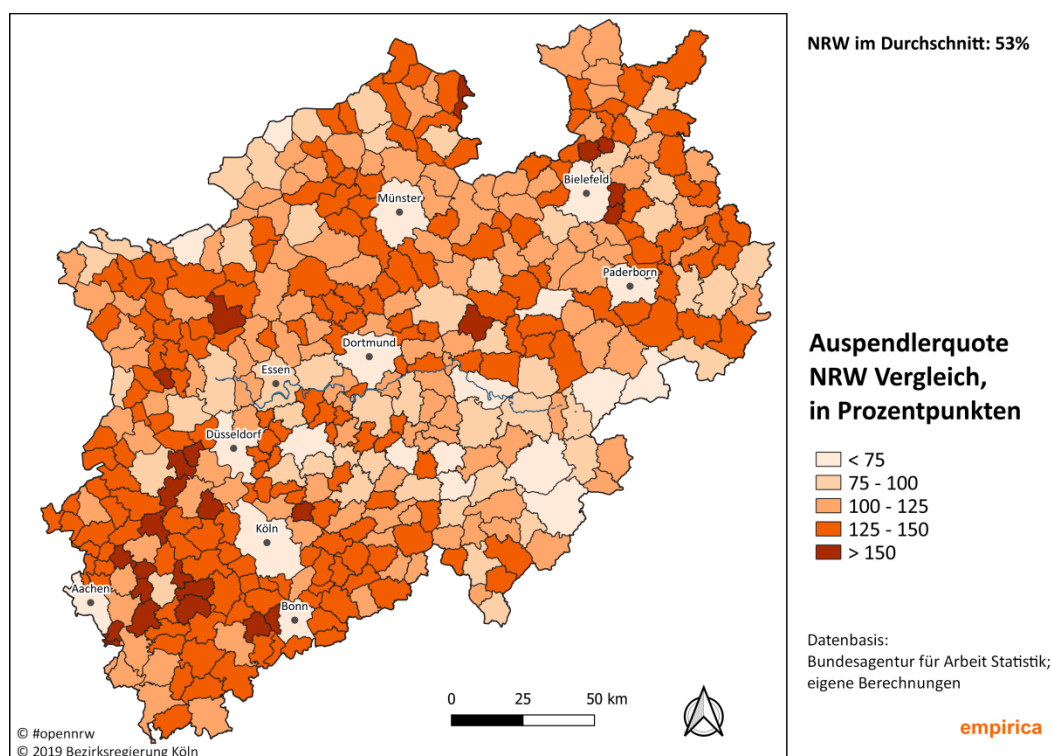
Die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen ist, laut diesem Mietbelastungsindikator, daher in den vier Städten Köln, Münster, Düsseldorf und Bonn besonders gefährdet.

3.3.3 Mietbelastung unter Verwendung des durchschnittlichen Arbeitnehmerentgeltes

Dem Kriterium der überdurchschnittlichen Mietbelastung liegt der normative Anspruch zugrunde, dass Haushalte an ihrem Wohnort bezahlbaren Wohnraum finden sollten, wenn sie eine neue Wohnung suchen. Das Bundesverfassungsgericht nimmt aber in einer Definition der angemessenen Bedingungen der Wohnraumversorgung (Beschluss des 2. Senats vom 04.02.1975 – 2 BvL 5/74) explizit Bezug auf das durchschnittliche Arbeitnehmerentkommen. Das lässt darauf schließen, dass der normative Anspruch erweitert werden sollte: Haushalte sollten nicht nur an ihrem bisherigen Wohnort bezahlbaren Wohnraum vorfinden können, sondern auch in der Nähe ihres Arbeitsortes.

Die Ursache für den Unterschied zwischen Arbeitnehmerentgelt und Einkommen liegt im Auseinanderfallen von Arbeits- und Wohnort begründet. In Nordrhein-Westfalen gibt es ganz erhebliche Pendlerströme über Gemeindegrenzen hinweg. Dies ist insbesondere der Fall entlang der Rheinschiene, die Gemeinden zwischen Köln und Aachen und die Umlandgemeinden von Münster, Bielefeld und Paderborn.

Abbildung 25: Auspendler über Kreisgrenzen hinweg in Nordrhein-Westfalen, 2018



Quelle: Pendlerstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen **empirica**

Dieser Umstand stellt ein Problem bei der Analyse der Mietbelastung der Bevölkerung dar. Insbesondere muss berücksichtigt werden, dass das lokale Einkommensniveau am

Wohnort und lokal erzielte Arbeitnehmer Einkommen am Arbeitsort deutlich unterschiedlich sein können. So werden beispielsweise im Rhein-Sieg-Kreis gemäß der Arbeitnehmerentgeltrechnung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder mit 90 % des Bundesdurchschnitts unterdurchschnittliche Entgelte gezahlt. Das verfügbare Einkommen der dort wohnenden Haushalte ist mit 106 % aber überdurchschnittlich. Circa 21 % der im Rhein-Sieg-Kreis wohnenden Beschäftigten pendeln in die benachbarte kreisfreie Stadt Bonn, in der mit 121 % des Bundesdurchschnitts die dritthöchsten Gehälter in Nordrhein-Westfalen gezahlt werden.

Der Umstand, dass viele Haushalte über Gemeinde- und Kreisgrenzen hinweg pendeln und dort sehr hohe Arbeitnehmer Einkommen erzielen, verstellt den Blick darauf, dass das Lohnniveau in vielen Umlandgemeinden deutlich geringer ist. Die zuvor berechnete moderate Mietbelastung der wohnhaften Bevölkerung ist damit nicht übertragbar auf die dort beschäftigten Arbeitnehmer, deren Anspruch auf Wohnraum in der Nähe des Arbeitsorts aber ebenfalls normativ möglich sein sollte. Es ist deswegen sinnvoll, zusätzlich einen dritten Mietbelastungsindikator zu verwenden, der sich auf das Arbeitnehmerentgelt bezieht.

Das Arbeitnehmerentgelt liegt aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder auf Kreisebene vor. Der aktuelle Datenrand des Jahres 2017 wurde mithilfe der bereits vorliegenden Länderergebnisse auf das Jahr 2018 fortgeschrieben.

Anders als das verfügbare Einkommen lässt sich das durchschnittliche Arbeitnehmerentgelt nicht sinnvoll auf Gemeindeebene herunterbrechen. Unterschiede zwischen den Gemeinden würden aber sowieso nicht zwingend ein stark unterschiedliches Einkommensniveau der dort arbeitenden Haushalte darstellen. Vielmehr hängt das Niveau des durchschnittlichen Arbeitnehmerentgeltes insbesondere in Landgemeinden maßgeblich davon ab, ob Gewerbegebiete mit produzierendem Gewerbe oder industrienahen Dienstleistungen angesiedelt sind.

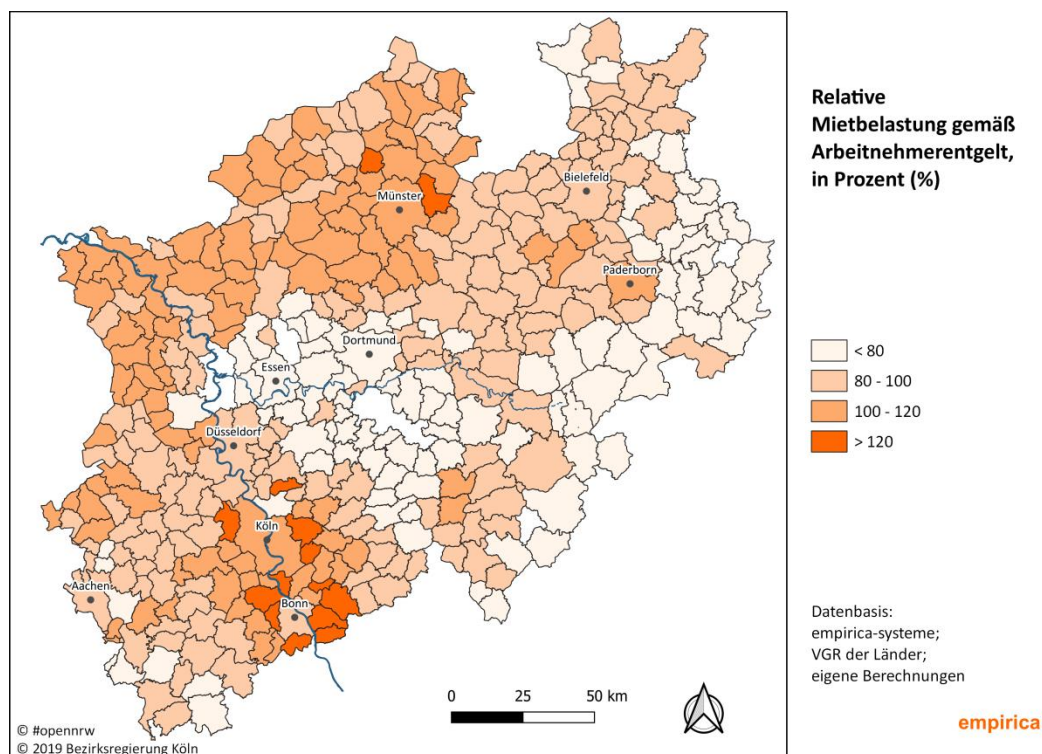
In diesen Sektoren werden stark überdurchschnittliche Löhne gezahlt, die den Durchschnitt des erzielten Arbeitnehmerentgeltes maßgeblich treiben. In der Regel liegen solche Gewerbegebiete aber außerhalb der Ortskerne an Autobahnen oder Schnellstraßen, oft direkt an oder sogar auf Gemeindegrenzen. Welcher Gemeinde das dort erzielte Einkommen zugerechnet wird, ist das Ergebnis der Ziehung administrativer Grenzen und nicht Ausdruck unterschiedlicher Wirtschaftsstrukturen oder Einkommensverhältnisse direkt vor Ort. Die Verwendung des Kreiswertes der Arbeitnehmer Einkommen für alle Gemeinden eines Kreises ebnet solche Zufälligkeiten ein und ist deswegen vermutlich eine validere Approximation der tatsächlichen Einkommensverhältnisse der Beschäftigten in einem Gebiet, als es ausgewiesene Werte auf Gemeindeebene wären.

Es ist daher zielführend, die lokale Mietbelastung der in einer Gemeinde arbeitenden und lebenden Haushalte zu berechnen, indem man die Mietkosten der Medianwohnung der Gemeinde mit dem durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelt auf Kreisebene dividiert. Die resultierenden Mietbelastungsquoten wurden dann wieder durch den bundesdeutschen Durchschnitt geteilt, um ein Maß für die überdurchschnittliche Mietbelastung zu erhalten. Wieder wird ein Schwellenwert von 120% des Bundeswertes verwendet.

Bei der Betrachtung der Mietbelastungsquoten laut Arbeitnehmerentgelt ergibt sich ein deutlich anderes Bild als bei den zuvor betrachteten Einkommensbegriffen. Der Indikator füllt seine Rolle als Umlandindikator, der eine Perspektive aus einem zusätzlichen Blickwinkel bieten soll, also gut aus. Insbesondere Haushalte, die in Gemeinden rund um

Bonn und Köln ein durchschnittliches Arbeitnehmerentgelt erzielen, würden stark überdurchschnittlich durch die Miete belastet werden, wenn sie am Arbeitsort wohnen wollten. Auch die Gemeinden Nordwalde und Telgte im erweiterten Umfeld von Münster weisen eine Mietbelastung auf, die oberhalb des Grenzwerts von 120 % des deutschen Durchschnitts liegt.

Abbildung 26: Relative Mietbelastung in Gemeinden gemäß Arbeitnehmerentgelt, 2018
bundesweiter Durchschnitt = 100



Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), VGR der Länder, eigene Berechnungen **empirica**

3.4 Ergebnisse

Zur Identifizierung eines angespannten Wohnungsmarktes sind die beiden Indikatoren „Wohnungsleerstand < 4%“ sowie „Mietbelastung > 120% des Bundesdurchschnittes“ notwendig und zusammen auch hinreichend um einen angespannten Wohnungsmarkt zu identifizieren.

In insgesamt 63 Gemeinden war der Leerstand zum aktuellen Datenrand (Jahresende 2018) niedriger als 4%, vergleiche Kapitel 3.2.

In insgesamt 19 Gemeinden zeigte mindestens einer der drei Mietbelastungsindikatoren eine Mietbelastung von über 120% an, vergleiche Kapitel 3.3.

In 12 Gemeinden weisen beide Indikatoren Werte über den festgelegten Schwellenwerten auf. In diesen Gemeinden ist der Mietwohnungsmarkt angespannt. Dies sind die vier Schwarmstädte Köln, Münster, Bonn und Düsseldorf sowie Städte und Gemeinden in deren Umland.

Abbildung 27: Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten

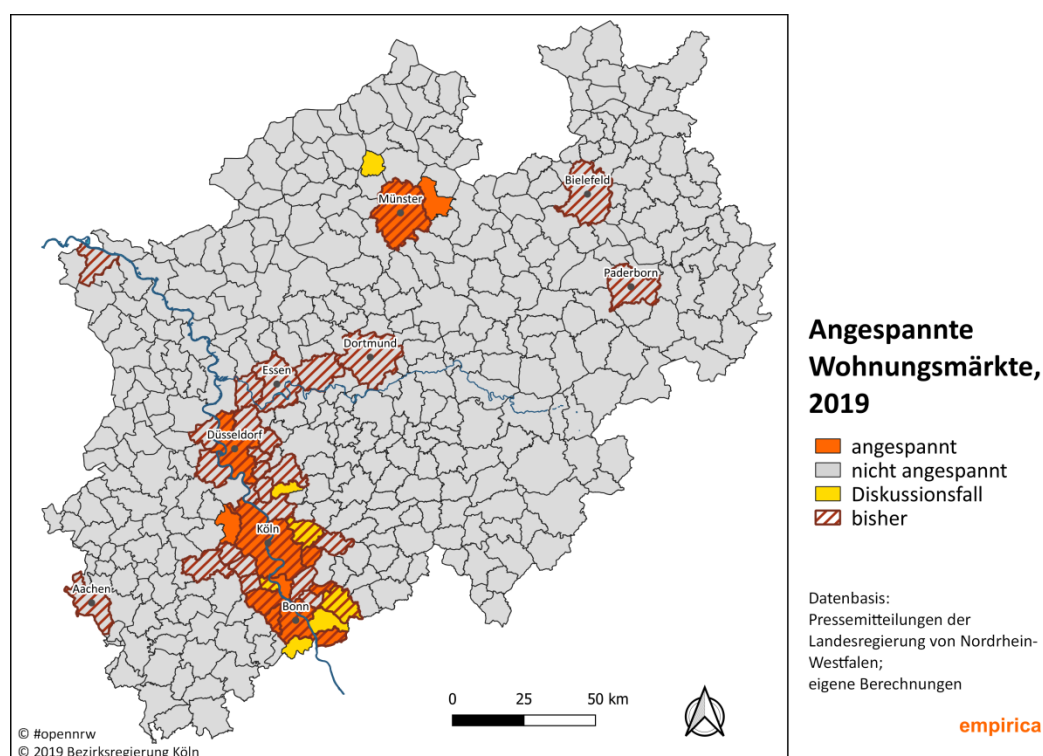
Mietbelastung über Schwellenwert gemäß...				
	Ø verfügbarem Einkommen	Medianein- kommen	Ø Arbeitnehmer- entgelt	Leerstandsquote
Köln	✓	✓		< 0 %
Münster		✓		0,3%
Bonn		✓		0,7%
Düsseldorf		✓		1,1%
Siegburg, Stadt			✓	1,3%
Niederkassel, Stadt			✓	2,7%
Bad Honnef, Stadt			✓	3,1%
Pulheim, Stadt			✓	3,1%
Telgte, Stadt			✓	3,2%
Alfter			✓	3,3%
Rösrath, Stadt			✓	3,3%
Bornheim, Stadt			✓	3,5%
Bergisch Gladbach, Stadt			✓	4,1%
Wesseling	✓			4,2%
Königswinter, Stadt			✓	4,2%
Wachtberg			✓	4,3%
Hennef (Sieg), Stadt			✓	5,1%
Leichlingen (Rhld.), Stadt			✓	5,2%
Nordwalde			✓	8,2%

Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Weitere sieben Gemeinden weisen zwar eine erhöhte Mietbelastung gemäß dem Arbeitnehmerentgelt auf, haben aber einen Leerstand oberhalb des Grenzwertes von 4 %. Angesichts des langen Fortschreibungszeitraums seit 2011 und der mit der Fortschreibung verbundenen methodischen Schwierigkeiten sollte ein Leerstand knapp oberhalb des Grenzwertes nicht als hartes Ausschlusskriterium verwendet werden.

Der Gesetzgeber hat zudem die Möglichkeit gesehen, dass ein angespannter Wohnungsmarkt nur in Teilen eines Gemeindegebietes möglich sein könnte und in anderen Teilen nicht. Dies halten wir für ausgeschlossen. Die wohnungssuchenden Haushalte würden dann auf die nicht angespannten Teile der Gemeinde ausweichen und so für eine Angleichung des Anspannungsgrades sorgen. Auf den Versuch einer Identifizierung angespannter Teile eines Gemeindegebietes wurde daher verzichtet.

Abbildung 28: Angespannte Wohnungsmärkte in Nordrhein Westfalen, 2019

Quelle: eigene Berechnungen; Pressemitteilungen des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

empirica

Insgesamt ergibt sich aus den vorliegenden Analysen, dass in 12 Gemeinden ein angespannter Mietwohnungsmarkt vorliegt. In drei dieser Gemeinden wurden bislang die mietrechtlichen Verordnungen § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB (Kappungsgrenze) bzw. § 556d Abs. 2 BGB (Mietpreisbremse) nicht angewandt. Sieben weitere Gemeinden sind Diskussionsfälle. In 26 Gemeinden, in denen bisher die mietrechtlichen Verordnungen angewendet wurden, sind die Mietwohnungsmärkte hingegen nach den hier vorgelegten Analysen nicht oder nicht mehr angespannt.

Abbildung 29: Bisherige Anwendung mietrechtlicher Verordnungen und aktuelle Analyse zu angespannten Mietwohnungsmärkten in Nordrhein-Westfalen, 2019

Ohne Kommunen der Kündigungssperrfristverordnung

Gemeindename	Bisherige Anwendung mietrechtlicher Verordnungen	Angespannte Wohnungsmärkte
Düsseldorf, krfr. Stadt	✓	✓
Bonn, krfr. Stadt	✓	✓
Köln, krfr. Stadt	✓	✓
Münster, krfr. Stadt	✓	✓
Rösrath, Stadt	✓	✓
Alfter	✓	✓
Bad Honnef, Stadt	✓	✓
Bornheim, Stadt	✓	✓
Siegburg, Stadt	✓	✓
Puhlheim, Stadt		✓
Niederkassel, Stadt		✓
Telgte, Stadt		✓
Wesseling, Stadt	✓	(✓)
Bergisch Gladbach, Stadt	✓	(✓)
Hennef (Sieg), Stadt	✓	(✓)
Königswinter, Stadt		(✓)
Wachtberg		(✓)
Leichlingen (Rhld.), Stadt		(✓)
Nordwalde		(✓)
Essen, krfr. Stadt	✓	
Mülheim an der Ruhr, krfr. Stadt	✓	
Solingen, krfr. Stadt	✓	
Leverkusen, krfr. Stadt	✓	
Bielefeld, krfr. Stadt	✓	
Bochum, krfr. Stadt	✓	
Dortmund, krfr. Stadt	✓	
Kleve, Stadt	✓	
Erkrath, Stadt	✓	
Hilden, Stadt	✓	
Langenfeld (Rhld.), Stadt	✓	
Mettmann, Stadt	✓	
Monheim am Rhein, Stadt	✓	
Ratingen, Stadt	✓	
Meerbusch, Stadt	✓	
Neuss, Stadt	✓	
Aachen, krfr. Stadt	✓	
Brühl, Stadt	✓	
Frechen, Stadt	✓	
Hürth, Stadt	✓	
Kerpen, Stadt	✓	
Overath, Stadt	✓	
Sankt Augustin, Stadt	✓	
Siegburg, Stadt	✓	
Troisdorf, Stadt	✓	
Paderborn, Stadt	✓	
Bocholt, Stadt	✓	

Quelle: eigene Berechnungen; Pressemitteilungen des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

empirica

4. Bewertung der mietrechtlichen Verordnungen

Abbildung 30: Übersicht über die angewendeten Markteingriffe und die Verbreitung von Mietspiegeln in den großen Städten des Landes (Untersuchungsauswahl)

Stadt	Mietpreisbremse	Kappungsgrenze		Kündigungs-sperrfrist	Umwandlungs-verordnung	Qualifizierter Mietspiegel	
	Seit 2015	2014 - 2019	Seit 2019	Seit 2012	Seit 2015	2014	2019
Düsseldorf	Ja	Ja	Ja	8 Jahre		Nein	Nein
Aachen	Ja	Ja	Ja	5 Jahre	1 Gebiet	Nein	Nein
Bonn	Ja	Ja	Ja	8 Jahre		Ja	Ja
Köln	Ja	Ja	Ja	8 Jahre	1 Gebiet	Nein	Nein
Leverkusen	Ja	Ja	Ja	5 Jahre		Nein	Ja
Münster	Ja	Ja	Ja	8 Jahre		Ja	Ja
Bielefeld	Ja	Ja	Ja			Ja	Ja
Paderborn	Ja	Ja	Ja	5 Jahre		Nein	Ja (?)
Solingen	Nein	Nein	Ja			Nein	Nein
Dortmund	Nein	Nein	Ja	5 Jahre		Ja	Ja
Bochum	Nein	Nein	Ja			Ja	Ja
Mülheim an der Ruhr	Nein	Nein	Ja			Ja	Ja
Essen	Nein	Nein	Ja			Ja	Ja

Quelle: eigene Darstellung

empirica

4.1 Mietpreisbremse

4.1.1 Intendierte Wirkung

Die Mietpreisbremse nach §§ 556d bis 556g BGB begrenzt die Neuvertragsmiete einer Wohnung. Sie gilt in Gebieten, in denen das Bundesland per Rechtsverordnung einen angespannten Wohnungsmarkt festgestellt hat (zur Situation auf den Wohnungsmärkten in Nordrhein-Westfalen, siehe Kapitel 2). Davon hat die Landesregierung mit Wirkung zum 1.7.2015 in insgesamt 22 Gemeinden des Landes Gebrauch gemacht. Die Rechtsverordnung ist befristet bis zum 30.6.2020.

Die Mietpreisbremse soll die Mietpreisentwicklung in angespannten Wohnungsmärkten verlangsamen, indem sie die Neuvertragsmiete begrenzt auf entweder die Mietspiegelmiete +10% oder die Vormiete, je nachdem, welcher Wert höher ist¹⁴. Welcher Wert typischerweise der höhere ist, ist vor allem abhängig von der relativen Höhe der Mietspiegelmiete. Da diese aber von Stadt zu Stadt sehr unterschiedlich ausfällt, ist eine allgemeine Aussage nicht möglich (vgl. Kapitel 4.2.).

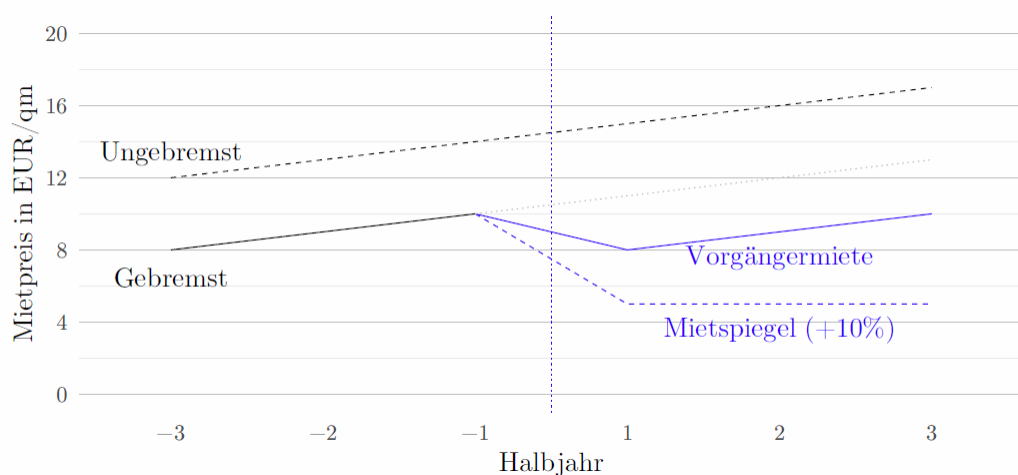
Die Mietpreisbremse „bremst“ insofern zwar die Miete einer einzelnen Wohnung. Dies aber bedeutet nicht, dass der statistische Mittelwert der Mieten der jeweils angebotenen Wohnungen auch „gebremst“ wird. Tatsächlich hätte – so wie die Mietpreisbremse konstruiert ist – der statistische Mittelwert der Angebotsmieten nach der Einführung sinken müssen. In einem Markt mit steigenden Neuvertragsmieten werden vor der Einführung der Mietpreisbremse – per Definition von steigend – die bislang höchsten Neu-

¹⁴ Juristisch wird die ortsübliche Vergleichsmiete als Regelfall, die Vormiete als Ausnahmefall behandelt. Mathematisch besteht allerdings kein Unterschied.

vertragsmieten gefordert, d.h. höher als frühere Neuvertragsmieten und höher als die Mietspiegelmieten. Nach der Einführung aber kommen dann Wohnungen auf den Mietmarkt, die nicht zuletzt kurz vor der Einführung der Mietpreisbremse angeboten wurden, sondern solche, die irgendwann in der Vergangenheit letztmalig vermietet wurden und deren Vormiete daher niedriger war.

Nach diesem Einführungseffekt aber kann dann die mittlere Neuvertragsmiete durchaus weiter steigen, da mit Zeitablauf nun sukzessive Wohnungen auf den Markt kommen, die zeitlich näher zur Einführung der Mietpreisbremse vormals vermietet wurden. Letztlich senkt die Mietpreisbremse einmalig die mittlere Neuvertragsmiete auf ein früheres Niveau ab, danach aber wiederholt sich der Anstieg der Neuvertragsmieten. Zur Erläuterung dient Abbildung 31.

Abbildung 31: Hypothetische Entwicklung der statistischen mittleren Neuvertragsmiete bei Einführung der Mietpreisbremse.



Quelle: eigene Darstellung

empirica

Ein Anstieg der Neuvertragsmieten nach abgeschlossener Einführung der Mietpreisbremse muss daher nicht auf ein Vollzugsdefizit bei Anwendung der Mietpreisbremse hindeuten. Daher kann auch aus einem Anstieg der Neuvertragsmieten in den letzten Jahren nicht auf die Wirkungslosigkeit der Mietpreisbremse geschlossen werden.

Inwiefern die Mietpreisbremse auf die Angebotsmieten gewirkt hat, kann aber anhand des Einführungseffektes überprüft werden – dem zu erwartenden Rückgang der Neuvertragsmiete im Anschluss an die Einführung.

Thomschke (2019)¹⁵ untersucht diesen Rückgang mit einem Difference-in-Difference-Ansatz. Er schätzt die Wirkung der Mietpreisbremse aus dem Vergleich des „gebremsten“ mit dem „ungebremsten“ Segment (Neubau) für die Städte Hamburg, Düsseldorf, Köln, München und Berlin. Demnach hat die Mietpreisbremse in Berlin, Hamburg, Mün-

¹⁵ Thomschke, Lorenz; Regional Impact of the German Rent Brake, German Economic Review, mimeo, Early View unter <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/geer.12195>

chen die mittlere Neuvertragsmiete um 2,8 % bis 5,3 % gesenkt. Für Köln und Düsseldorf findet er allerdings keine Auswirkung der Mietpreisbremse.

Deschermeier, Seipelt et.al. (2017)¹⁶ schätzen ebenfalls mit diesem Difference-in-Difference-Ansatz zwischen gebremstem und ungebremstem Segment in Berlin den Effekt der Einführung der Mietpreisbremse auf 2,7 %.

Mense et.al. (2017)¹⁷ schätzen die Wirkung der Mietpreisbremse auf dreierlei Weise. Zum ersten wieder mit einem Difference-in-Difference-Ansatz zwischen gebremstem und ungebremstem Segment bundesweit auf Ebene der Postleitzahlen. Demnach hat die Mietpreisbremseneinführung die Mieten um 2,9 % gesenkt. Verglichen wurde zudem die Entwicklung zwischen benachbarten Postleitzahlregionen mit und ohne Mietpreisbremse. Hier belief sich die mietsenkende Wirkung der Mietpreisbremse auf 3,7 %. Zuletzt verwenden sie einen „Regression Discontinuity in Time“-Ansatz. Dieser Ansatz sucht Sprünge in der Entwicklung von Zeitreihen. Mit diesem Ansatz schätzen sie die Wirkung auf 2 bis 3 %.

In einer früheren Studie kommen Kholodilin et.al (2016)¹⁸ hingegen mit einem räumlichen Vergleich zwischen Kommunen mit und angrenzenden Regionen ohne Mietpreisbremse in ganz Deutschland zu dem Ergebnis, dass die Mietpreisbremse keine Auswirkung gehabt habe. Auch Vaché et.al. (2017)¹⁹ scheinen von einer geringen Wirksamkeit der Mietpreisbremse auszugehen.

Michelsen und Mense (2018)²⁰ haben in einer lesenswerten Meta-Studie die bis 2018 vorliegenden Studien verglichen. Deren Urteil – dass die Mietpreisbremse den intendierten Effekt einer Verlangsamung der Mietdynamik erreicht hat, wenn auch nur moderat, und sie offenbar nicht in allen Fällen strikt eingehalten wird – schließen wir uns auch deshalb an, weil die neueste Untersuchung von Thomschke (2019) dies nochmals bestätigt. Auch Breidenbach et.al. (2018)²¹ finden jüngst einen mietsenkenden Effekt der Mietpreisbremse in Höhe von 2,5 %.

Die Mietpreisbremse hat laut den bisherigen Untersuchungen durchaus zu einem relativen Rückgang der Mietpreise im Vergleich zu „ungebremsten“ Marktsegmenten im niedrigen einstelligen Prozentbereich geführt.

¹⁶ Deschermeier, Phillip; Seipelt, Björn; Voigtländer, Michael; Evaluation der Mietpreisbremse, IW-Policy Paper, Nr. 5, 2017; download unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/335632/IW-policy-paper_2017_5_Mietpreisbremse.pdf

¹⁷ Mense, Andreas; Michelsen, Claus; Kholodilin, Konstantin; Empirics of the causal effects of rent control in Germany; FAU-Discussion Papers in economics, Nr. 24, 2017; download unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/172460/1/1008784427.pdf>

¹⁸ Kholodilin, Konstantin; Mense, Andreas; Michelsen, Claus, Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht, DIW-Wochenbericht, Nr. 22, 2016, S. 491-499, download unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.535234.de/16-22.pdf

¹⁹ Vaché, Martin; Malottki von, Christian; Rodenfels, Markus; Clar, Michael; Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur sogenannten Mietpreisbremse in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten, IWU & F&B Studie im Auftrag des Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2017, download unter: https://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/SharedDocs/Downloads/DE/Studie_Wirksamkeit_MPB.pdf?__blob=publicationFile&v=1

²⁰ Michelsen, Claus; Mense, Andreas; *Evaluierung der Mietpreisbremse*; DIW-Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, Berlin, 2018; download unter: https://www.bmiv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/ForschungUndWissenschaft/MPB_Gutachten_DIW.pdf?__blob=publicationFile&v=1

²¹ Breidenbach, Philipp; Eilers, Lea; Fries, Jan Ludwig; *Rent control and rental prices: High expectations, high effectiveness?*, Arbeitspapier, No. 07, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2018; Wiesbaden; download unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/196170/1/1663532001.pdf>

Die Mietpreisbremse wurde bereits sehr früh mit Hinweis auf die geringe oder nicht vorhandene Auswirkung auf die mittlere Neuvertragsmiete als wirkungslos kritisiert (siehe z.B. Bodelschwing et.al.²²). Zwar berücksichtigten die frühen Artikel zur Mietpreisbremse nicht die Komplexität der Mietpreisbremse. Aber die Diskussion zeigte, dass die Erwartungen der Wirkung der Mietpreisbremse auf die Angebotsmieten deutlich höher waren als ein niedriger einstelliger Prozentwert.

Erstaunlicherweise aber hat es weder vor noch nach der Einführung der Mietpreisbremse jemals eine Einschätzung der erwarteten Auswirkung gegeben. Dies ist schon ein sehr überraschend amateurhaftes Vorgehen. Ein erheblicher Eingriff in den Wohnungsmarkt wurde durchgesetzt, ohne dass in irgendeiner Weise vorher eine Folgenabschätzung vorgenommen wurde.

Insofern lässt sich die Frage, ob denn ein niedriger einstelliger Prozentwert relativer Mietreduktion nun viel oder wenig ist, derzeit nicht abschließend beantworten.

Mithilfe der Modellrechnung von Thomschke (2019) kann immerhin eine Größenordnung der zu erwartenden relativen Mietreduktion durch Einführung der Mietpreisbremse abgeschätzt werden. Zunächst zeigt die Modellrechnung, dass die zu erwartende relative Mietreduktion weit überwiegend von der bisherigen Stärke des Anstieges der Neuvertragsmieten und der Fluktuation abhängt. Ist die Dynamik auf dem Wohnungsmarkt gering, dann liegen Neuvertragsmieten und Vormieten (und Mietspiegelmiete je nach Qualität des Mietspiegels) auf ähnlichem Niveau und die Auswirkungen einer Mietpreisbremse könnten auch ohne Vollzugsdefizit nur gering sein. Aber auch in dynamischeren, angespannten Märkten kann nur eine höchstens überschaubare Wirkung erwartet werden, wenn die Fluktuation hoch ist und damit wieder die Vorgängermieten und die Neuvertragsmieten sowie auch die Mietspiegelmieten nahe beieinander liegen.

Für die hier vorliegende Studie wurde die Modellrechnung so verändert, dass sie einen 15-jährigen Mietpreiszyklus modelliert, wie er in etwa in vielen großstädtischen Wohnungsmärkten zu beobachten war. In der Ausgangssituation liegt die Bestandsmiete bei 80 % der Neuvertragsmiete und die Neuvertragsmiete steigt seither mit 2 % (3 %, 4 %) pro Jahr an. Die jährliche Fluktuationsrate beträgt konstant 15 %²³. Die Bestandsmieten und die Mietspiegelmiete folgen dieser Entwicklung.²⁴ Nach 13 Jahren wird die Mietpreisbremse eingeführt. Die folgende Abbildung zeigt die Ergebnisse. Der relative Rückgang der mittleren Neuvertragsmiete hätte demnach ohne Vollzugsdefizit zwischen 8 % und 14 % betragen müssen. Würden die ungebremsen Neuvertragsmieten, d.h. die Knappheitsmieten, weitere vier Jahre mit den entsprechenden Raten steigen, würde sich die Wirkung der Mietpreisbremse erhöhen auf 12 % bis 22 %. Bei der Modellrechnung wurden keine Neubauten und keine Modernisierungen berücksichtigt, die tatsächliche, ohne Vollzugsdefizit zu erwartende Wirkung wäre also in Abhängigkeit von der Neubau- und Modernisierungsrate geringer, da im Zeitablauf der „gebremste“ Wohnungsanteil sinkt.

²² Bodelschwingh von, Arnt; Dettmann, Marleen; Schlichting, Hendrick; Wiedervermietungsmieten und Mietpreisbremse in Berlin, RegioKontext im Auftrag der Berliner Mietervereins, Berlin 2016, download unter: <https://www.berliner-mieterverein.de/uploads/2016/05/pm1616-Anl1-RegioKontext-Kurzanalyse-Mietpreisbremse.pdf>

²³ Zuzüge von Außerhalb + Umzüge innerhalb der Stadt / Einwohner in den letzten 10 Jahren: Köln: ca. 13 %; Münster: ca. 15 %. Überschätzung der Fluktuationsrate, da nicht jeder Umzug mit dem Abschluss eines Mietvertrages einhergeht. Unterschätzung der Fluktuationsrate, da die Fluktuation im Selbstnutzersegment weit geringer ist.

²⁴ Ein autonomer Anstieg der Bestandsmieten von 2 % wurde ebenfalls unterstellt. Diese Annahme ist unkritisch, bei 1 % ergeben sich nur Änderungen ab der zweiten Kommastelle.

Abbildung 32: Hypothetische Auswirkung der Mietpreisbremse ohne Vollzugsdefizit in Abhängigkeit von Anstieg der Neuvertragsmiete vor Einführung der Mietpreisbremse
(Ohne Berücksichtigung von Neubau und umfassenden Modernisierungen)

relativer Rückgang der Neuvertragsmiete ...	Anstieg der (ungebremsten) Neuvertragsmiete, p.a.		
	2%	3%	4%
... 4 Jahre nach Einführung	-12,7%	-17,4%	-22,1%
... 1 Jahr nach Einführung	-8,6%	-10,8%	-14,2%

Nachrichtlich: Mittlerer Anstieg der Neuvertragsmiete in Köln, Düsseldorf, Münster in den letzten 13 Jahren: 3,2 %, 3,3 %, 2,6 %, vgl. Kapitel 2

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Thomschke (2019)

empirica

Im Ergebnis dürften zum einen die Erwartungen an die Mietpreisbremse in Politik und Öffentlichkeit viel zu hoch gewesen sein. Uns sind zwar keinerlei Aussagen zur erwarteten Wirkung der Mietpreisbremse von Politik und Verbänden bekannt. Vermutlich waren die Erwartungen an die Auswirkungen einer Mietpreisbremse auf allen Seiten höher als 8 % bis 14 % relativ zum ungebremsten Marktsegment ein Jahr nach Einführung der Mietpreisbremse.

Zum anderen scheint aber trotzdem ein Vollzugsdefizit zu existieren, da die gemessenen Effekte geringer ausfallen als die möglichen. In Politik und Öffentlichkeit hatte sich schon sehr früh die Auffassung festgesetzt, dass ein Vollzugsdefizit existiert. Diese Auffassung ist zwar richtig, aber auch ohne Vollzugsdefizit wäre es vermutlich zu einer Enttäuschung der Öffentlichkeit gekommen. Die Politik hat zwischenzeitlich reagiert und verpflichtet den Vermieter nun, Belege vorzulegen, die die Miethöhe begründen. Wir sind sicher, dass dies nicht die letzte Änderung sein wird, vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 4.1.3.

4.1.2 Auswirkung der Mietpreisbremse in Nordrhein-Westfalen

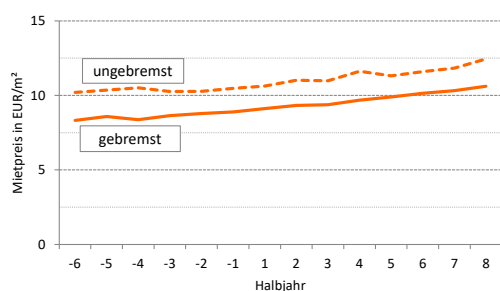
Vor dem Hintergrund, dass in allen relevanten Studien eine Wirkung der Mietpreisbremse auf die mittlere Neuvertragsmiete im niedrigen einstelligen Prozentbereich diagnostiziert wird, ist das Ergebnis der im Folgenden neu vorgelegten Berechnungen überraschend. Thomschke hat die in Thomschke (2019) beschriebene Difference-in-Difference-Methodik auf die größeren Städte in Nordrhein-Westfalen mit gültiger Mietpreisbremse angewandt. Die Methodik ist analog zu Thomschke (2019), für eine ausführliche methodische Beschreibung siehe dort.

Demnach hat die Mietpreisbremse in sieben von acht untersuchten Städten (Düsseldorf, Köln, Bonn, Aachen, Münster, Bielefeld, Paderborn) die Mietpreisbremse keine Auswir-

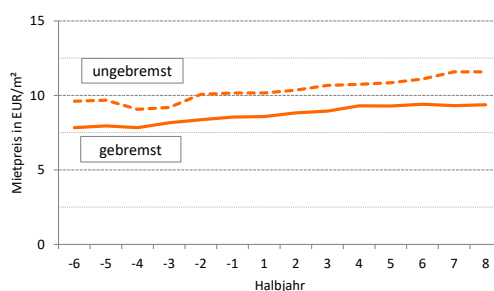
kung gehabt. Nur in Leverkusen scheint die Mietpreisbremse eine Wirkung entfaltet zu haben. Die folgenden Abbildungen zeigen zunächst deskriptiv die Entwicklung der mittleren Angebotsmietpreise im gebremsten und im ungebremsten Segment (Neubau) jeweils in den sechs Halbjahren vor und den acht Halbjahren nach der Einführung der Mietpreisbremse. Bereits diese einfachen Darstellungen deuten darauf hin, dass sich der Abstand zwischen den beiden Segmenten nicht verändert hat.

Abbildung 33: Entwicklung gebremstes und ungebremstes Wohnungsmarktsegment (Mittelwert)

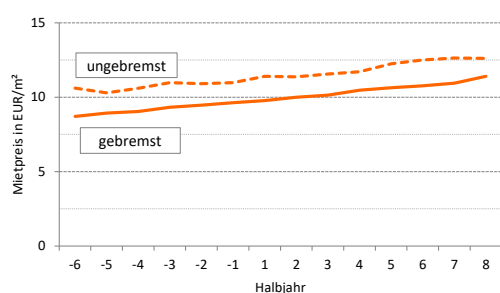
(a) Düsseldorf



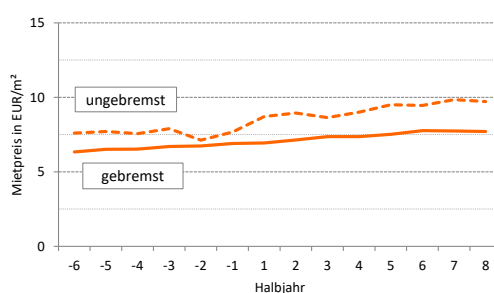
(b) Bonn



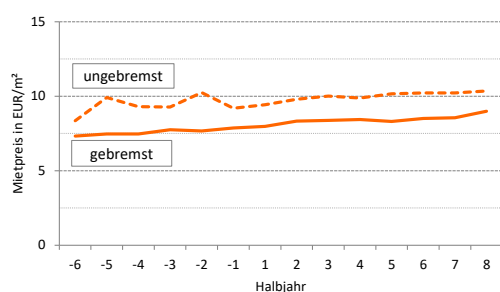
(c) Köln



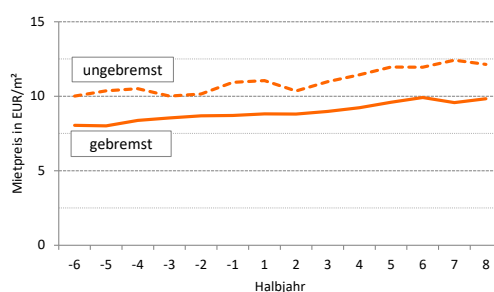
(d) Leverkusen

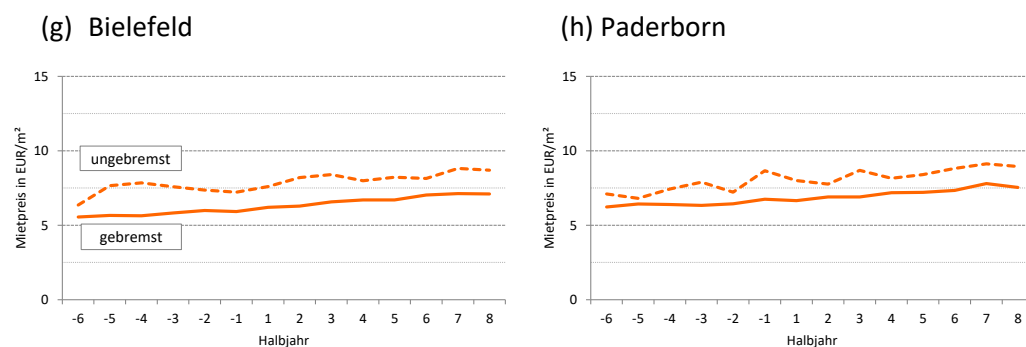


(e) Aachen, Stadt



(f) Münster

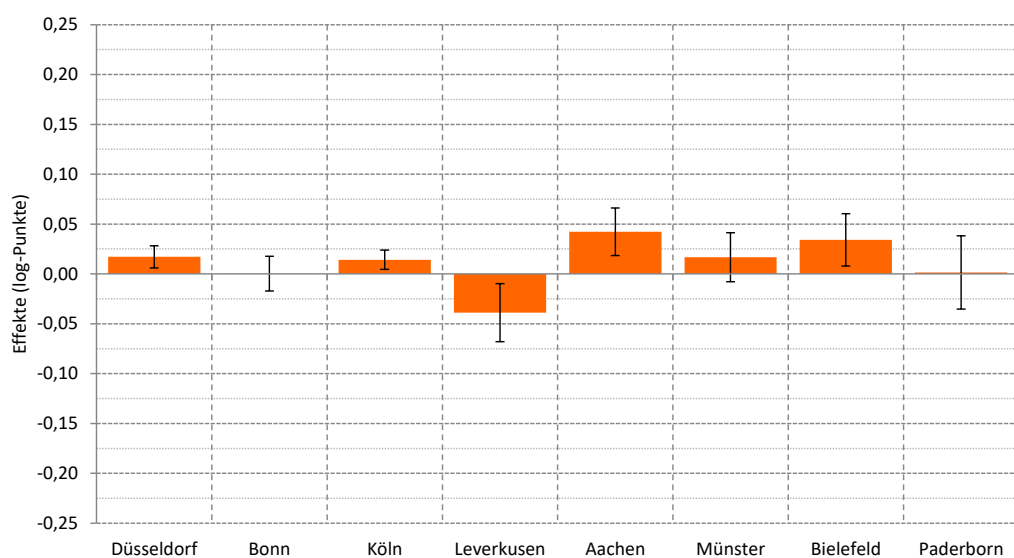




Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme)

empirica

Die Regressionsergebnisse sind in der folgenden Abbildung 34 dargestellt. Auf der vertikalen Achse sind die geschätzten Effekte der Mietpreisbremse unter Berücksichtigung der anderen Variablen (Baujahr, Wohnungsgröße, Entfernung zum Stadtzentrum, Ausstattung) dargestellt. Die angegebenen Werte sind log-Punkte, die als Prozentwert ($\times 100$) interpretiert werden können. Mit Ausnahme von Leverkusen sind alle Werte positiv, d.h. entgegengesetzt zur erwarteten Wirkung der Mietpreisbremse, oder nahe null. Das bedeutet, dass die Mietpreisbremse in den ersten drei Jahren keine Wirkung erzielt hat. Die senkrechten „Wisker“ (Wimpern) geben das 95-Prozent-Konfidenzintervall an, d.h. die Nicht-Wirkung der Mietpreisbremse ist in Köln, Düsseldorf, Aachen und Bielefeld mit 95 % Sicherheit nachgewiesen. In Bonn und Paderborn sowie in Münster könnte die Mietpreisbremse zwar eine Auswirkung gehabt haben, da das Konfidenzintervall in den negativen Bereich hineinragt, aber selbst wenn, wären die Auswirkungen gering. Nur in Leverkusen könnte die Mietpreisbremse die Neuvertragsmieten um rund 4 % gesenkt haben. Diese Größenordnung deckt sich mit den Ergebnissen der bisherigen Studien.

Abbildung 34: DiD Effekte drei Jahre nach Mietpreisbremse

Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme)

empirica

Warum in den Städten in Nordrhein-Westfalen (Ausnahme Leverkusen) eine Wirkung ausgeblieben ist, ist unbekannt. Abgesehen von modellimmanenten, stadtspezifischen Schätzfehlern können auch drei inhaltliche Hypothesen formuliert werden, deren Überprüfung aber weiterer Forschung überlassen bleiben muss:

(1) Die Mietpreisbremse wirkt, aber die Wirkung ist zu klein um messbar zu sein

In Nordrhein-Westfalen wurde die Mietpreisbremse überraschenderweise auch in einigen Kommunen eingeführt, in denen die Anstiege der Neuvertragsmieten vor Einführung nur gering gewesen waren. In diesen Fällen sind die Abstände zwischen der Marktmiete, der Vormiete und der Mietspiegelmiete gering und die Mietpreisbremse kann nicht „bremsen“.²⁵

(2) Kein qualifizierter Mietspiegel

Die Stärke des Einführungseffektes auf die mittlere Neuvertragsmiete könnte auch von der Form der Mietspiegel abhängen. In Städten mit einfachem Mietspiegel (Köln, Düsseldorf, Aachen, Paderborn, Leverkusen²⁶) könnte die Wirkung der Mietpreisbremse aufgrund der geringeren Bindungswirkung des Mietspiegels ausgeblieben sein. Vergleiche hierzu auch die Ausführungen zu den Mietspiegeln in Kapitel 4.2.

(3) Höherer Anteil privater Vermieter

Die geringe bzw. ausgebliebene Wirkung der Mietpreisbremse könnte eine Folge eines Vollzugsdefizites sein, d.h. die Marktteilnehmer unterlaufen die Mietpreisbremse. Ein direktes Unterlaufen der Mietpreisbremse aber dürfte bei Großvermietern, gleich ob kommunale oder private Unternehmen, aufgrund der öffentlichen und medialen Kontrolle unwahrscheinlicher sein, als bei Kleinvermietern. Auch setzt ein dauerhaft erfolgreiches Unterlaufen der Mietpreisbremse die Kooperation von Vermieter und Mietinteressent voraus, d.h. es muss ein individueller „Deal“ gemacht werden. Diesen auszuhandeln aber dürfte bei Großvermietern kaum möglich sein. Der Anteil der Kleinvermieter ist in kleineren Städten in Nordrhein-Westfalen höher als in den Großstädten des Landes oder den in der Literatur untersuchten Metropolen.

4.1.3 Nicht-intendierte Wirkungen der Mietpreisbremse

Die Mietpreisbremse greift in den Preismechanismus des Wohnungsmarktes ein. Ein solcher Eingriff hat nicht-intendierte Wirkungen, wobei die Stärke der nicht-intendierten Wirkungen natürlich auch von der Stärke der intendierten Wirkung abhängt.

Die meisten nicht-intendierten Wirkungen der Mietpreisbremse setzen an der Preiswirkung an. Der niedrigere Preis (Miete) hat eine Wirkung auf das Angebot und die Nachfrage nach Wohnungen.

²⁵ Mense et.al. (2017) versuchen, modellhaft einen Schwellenwert des früheren Mietwachstums zu berechnen, unter dem die Mietpreisbremse keine Auswirkung haben kann. Dieser liegt aber mit rund 0,4 % pro Monat (knapp 5 % pro Jahr) so hoch, dass auch z.B. in Hamburg die Mietpreisbremse keine Auswirkung gehabt hätte – was sie aber hatte. Dieses widersprüchliche Ergebnis dürfte die Folge davon sein, dass die Autoren in ihrer Modellrechnung nicht zwischen Bestandsmieten und Neuvertragsmieten unterscheiden, d.h. sie unterstellen implizit, dass beide stets gleich hoch wären.

²⁶ Leverkusen stellte erst 2019 einen qualifizierten Mietspiegel auf, im Betrachtungszeitraum galt noch ein einfacher Mietspiegel.

Bei der angebotsseitigen Wirkung ist zu unterscheiden zwischen der kurzfristigen und langfristigen Wirkung. In der kurzen Frist wird häufig davon ausgegangen, dass das Wohnungsangebot starr ist, d.h., dass kurzfristig die Zahl der Wohnungen unabhängig von der Höhe des Preises (Miete) ist. Dies dürfte allerdings nicht voll zutreffend sein. Zwar werden natürlich Wohnungen nicht unmittelbar nach Einführung einer Mietpreisbremse abgerissen, aber in Randbereichen des Wohnungsmarktes (Einliegerwohnungen, Untervermietungen, Anzahl der WG-Mitbewohner, Wohnungen in Nichtwohngebäuden) dürfte durchaus das Angebot auf den erzielbaren Mietpreis reagieren und entsprechend nicht oder nicht mehr angeboten werden.

Auch die Nachfrage nach Wohnungen reagiert auf den Mietpreis. Ist die Miete höher, sinkt die Nachfrage. Dies bezieht sich zum einen auf die Wohnflächennachfrage, d.h. bei einer niedrigeren Miete fragen die Haushalte eine größere Wohnung nach und sorgen so für eine besondere Knappheit an größeren Wohnungen. Und es bezieht sich auch auf die Zahl der nachgefragten Wohnungen. So dürfte bei höheren Mieten der Auszug aus dem Elternhaus verschoben werden, ein WG-Zimmer statt einer Wohnung oder eine kleinere Wohnung bezogen werden, eine weitere Pendelentfernung zur Hochschule oder zur Arbeit akzeptiert werden, oder die Nachfrager weichen gänzlich auf günstigere Regionen aus.

Nun mag eingewendet werden, dass diese Veränderungen auf der Nachfrage- und der Angebotsseite vergleichsweise gering sind. Dies aber übersieht, dass auf dem Wohnungsmarkt kleine Mengenveränderung stets eine große Wirkung auf Preise und Verfügbarkeit haben, da sich beim weitaus größten Teil der Wohnungen und der Haushalte im Jahresvergleich nichts ändert. So wuchs die Zahl der Einwohner in der am schnellsten wachsenden Stadt des Landes (Köln) in den letzten fünf Jahren nur um knapp 1 % pro Jahr – eine Größenordnung, die auf praktisch jedem anderen Markt fast unbemerkt geblieben wäre – aber das reichte bereits für eine Mietsteigerung von 18 % (Angebotsmieten). Entsprechend sollten diese kurzfristigen Veränderungen von Angebot und Nachfrage nicht einfach mit Verweis auf ihre geringe Zahl ignoriert werden. Auf Wohnungsmärkten machen stets nur ein paar Prozent den Unterschied zwischen angespannt und entspannt aus, d.h. eine Mietpreisbremse hat durchaus das Potential, die Knappheit auf dem Wohnungsmarkt auch kurzfristig weiter zu erhöhen.

Eine einfache Mietregulierung hat auch eine negative Wirkung auf das langfristige Angebot, indem sie die Rentabilität von Neubauinvestitionen senkt. Der Gesetzgeber hat aber die Mietpreisbremse so konzipiert, dass dieser Anreiz erhalten bleibt, indem er Neubauten mit Baujahr ab 2014 von der Mietpreisbremse ausgenommen hat. Tatsächlich kann eine so konzipierte Mietpreisebremse sogar einen Neubauanreiz setzen. Michelsen und Mense (2018) bzw. Mense (2017) finden zwar keine Auswirkungen auf die Baufertigstellungen, allerdings war dies angesichts des kurzen Zeitraumes zwischen Einführung der Mietpreisbremse und Untersuchungszeitpunkt auch noch nicht zu erwarten gewesen. Vorlaufende Indikatoren (Baugenehmigungen, Wohnungsabriss, Baulandpreise) könnten aber vorsichtig darauf hindeuten, dass die Mietpreisbremse zu einem Anstieg der Neubauinvestitionen führen könnte.

Inwieweit allerdings dieser Neubauanreiz bestehen bliebe, ist vor allem eine Frage der Glaubwürdigkeit der Wohnungspolitik bzw. der Investorenerwartungen hierzu. Der Investitionsanreiz setzt voraus, dass die Investoren glauben, dass tatsächlich die Baujahrgänge 2014 fortfolgende dauerhaft von der Mietpreisbremse ausgenommen werden. Dies aber wird immer unwahrscheinlicher, schließlich wird mit Zeitablauf aus jedem Neubau ein Bestandsgebäude und die unterschiedliche Regulierung der Baujahrgänge

vor und nach 2014 wird immer schwieriger zu rechtfertigen sein. Spätestens seit dem Beschluss des Bundeskabinetts vom 9.10.2019, die Mietpreisbremse bis zum Jahr 2025 zu verlängern und zu verändern, dürfte sich die Erkenntnis durchsetzen, dass die Mietpolitik dauerhaft in Bewegung sein wird und regelrechte Jahresringe ansetzen wird. Auch die Diskussionen im Land Berlin über weitergehende Regulierungen tragen dazu bei, dass die Befürchtungen wachsen, dass zukünftig auch Baujahrgänge ab 2014 unter die Mietpreisbremse oder eine ähnliche Regelung fallen werden. Im Ergebnis wird mit zunehmender Anwendungsdauer der Mietpreisbremse der theoretisch mögliche Investitionsanreiz geringer.

Auch dürfte die Mietpreisbremse zu höheren Mieten in den nicht-regulierten Marktsegmenten führen, da die (größere) Überschussnachfrage nun auf diesem Marktsegment nachfragt. Mense (2017) zeigt einen Anstieg der Neubaumieten um etwa 2-4 % bereits kurz nach Einführung der Mietpreisbremse. Diamond et.al. (2017) zeigen für San Francisco, dass das Mietniveau durch die Regulierung eines Segmentes in der Stadt insgesamt um 5,1 % stieg. Auch Early (2000) kommt zu einem ähnlichen Ergebnis. Autor et.al. (2014) kommt hingegen für Cambridge (Mass.) zum gegenteiligen Ergebnis und begründet dies mit dem regulierungsbedingten Instandhaltungsstau auf dem Wohnungsmarkt.

Insbesondere dürfte die Mietpreisbremse eine Veränderung des Vermieterverhaltens nach sich ziehen. Insbesondere „Amateurvermieter“ haben in der Vergangenheit häufig auf Mieterhöhungen in laufenden Mietverträgen verzichtet. So zeigt das Statistische Bundesamt, dass die Mieten privater Vermieter langsamer stiegen als die anderer Vermieter²⁷. Dieses Verhalten ist für „Amateurvermieter“ plausibel, da die Mieterhöhungen in laufenden Verträgen rechtlich komplex sind und sich daher der Aufwand für eine oder wenige Wohnungen nicht lohnt. Vielmehr holten sie sprunghaft die Mieterhöhung bei Mieterwechseln nach. Seit Einführung der Mietpreisbremse aber ist dies nicht mehr möglich, zumindest wenn die Miete oberhalb des Mietspiegelniveaus +10 % liegen soll. Seither kann eine einmal ausgelassene Mieterhöhung niemals nachgeholt werden. In der Tendenz führt daher die Mietpreisbremse zu steigenden Bestandsmieten. Eine wissenschaftliche Untersuchung dieses Sachverhaltes liegt bislang allerdings nicht vor.

Eine wesentliche nicht-intendierte Wirkung der Mietpreisbremse ist, dass sie Vermietern den Anreiz nimmt, in die Instandhaltung und die kleinteilige Modernisierung der Wohnungen und Gebäude zu investieren. Da die zulässige Miethöhe nicht davon abhängt, ob z.B. Fußböden, Bäder oder Fassade in einem guten Zustand sind oder nicht, werden diese Investitionen tendenziell unterlassen oder in kleinerem Umfang durchgeführt. Diesen Investitionen steht kein Grenzertrag mehr gegenüber. Die Mietpreisbremse greift daher massiv in einen sehr typischen Modernisierungszyklus ein. Bislang nutzten Vermieter einen Mieterwechsel meist, um kleinere oder größere Modernisierungen, Sanierungen oder Instandhaltungen durchzuführen, in der Hoffnung auf eine höhere Marktmiete. Jetzt ist hingegen davon auszugehen, dass Vermieter dies unterlassen und daher zunehmend abgewohnte Wohnungen angeboten werden.

²⁷ Egner, Ute; Verbraucherpreisstatistik auf neuer Basis; Wirtschaft und Statistik, Nr. 5, 2019, S. 86-106, download unter: https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2019/05/wista-052019.pdf?__blob=publicationFile

Ausgenommen von der Mietpreisbremse ist die Erstvermietung einer Wohnung nach einer umfassenden Modernisierung²⁸. In der Literatur wird dies häufig als Anreiz für umfassende Modernisierungen bewertet. Dies ist zwar richtig, aber nur unter dem Regime einer Mietpreisbremse. Im Vergleich zur Situation vor Einführung der Mietpreisbremse wurde kein zusätzlicher Anreiz zur umfassenden Modernisierung gesetzt, vielmehr wurde dieser Anreiz vermindert, da die Ausnahme sich nur auf die Erstvermietung nach Modernisierung bezieht. Modernisierte Wohnungen sind nicht den Baujahrgängen ab 2014 gleichgestellt, die dauerhaft von der Mietpreisbremse ausgenommen sind.

In der Summe dürften daher durch die Mietpreisbremse die Investitionen in den Wohnungsbestand sinken. Mense (2017) zufolge, hat die Mietpreisbremse zwar zu einer Verringerung der Modernisierungstätigkeit geführt, Michelsen und Mense (2018) aber berichten, dass dieses Ergebnis bei einer Veränderung der Schätzmethode nicht mehr signifikant ist.

Vermutlich lässt sich die Wirkung der Mietpreisbremse auf die Investitionen und damit auf die Qualität des Wohnungsbestandes derzeit noch nicht zeigen. Zum einen fehlen jegliche Datensätze, mit denen sich der Rückgang der Ausgaben für Instandhaltung und kleinteilige Modernisierung zeigen lassen würde. Daten zum Zustand des Wohnungsbestandes liegen zwar in sehr grober Form vor (z.B. Anteil angebotener Wohnungen mit vermerkt saniert, Mikrozensus-Zusatzerhebung, Zustand der Wohnung –SOEP), diese reichen nicht aus, eine Instandhaltungszurückhaltung zu detektieren. Zum zweiten „verkräftet“ ein Wohnungsbestand durchaus über mittlere Zeiträume niedrigere Investitionen, ohne dass sich dies bereits in messbaren Veränderungen dieser Daten zeigen würde. Dies gilt insbesondere dann, wenn bislang durch kontinuierliche Investitionen der Wohnungsbestand in einem guten Ausgangsstadium ist. In Wohnungsbeständen, die bereits vor Einführung der Mietpreisbremse einen Instandhaltungs- oder Modernisierungsstau aufwiesen, werden die negativen Wirkungen der Mietpreisbremse früher sichtbar werden. Daher sollte der Gesetzgeber gerade in den Städten mit augenscheinlich niedrigen bisherigen Bestandsinvestitionen besonders vorsichtig mit der Anwendung der Mietpreisbremse sein.

Die Literatur zum Thema ist jedenfalls umfangreich und eindeutig. Miethöhenbegrenzungen senken die Instandhaltungsinvestitionen, siehe z.B. Arnott und Shevyakhova (2014)²⁹. Downs (1998)³⁰ fasst einige frühere Studienergebnisse zusammen und nennt einige Beispiele: So stieg in Los Angeles der Anteil der Mieter, die eine Sanierungsnotwendigkeit („needing repair“) für ihre Wohnung sahen, von 12,5 % auf 15,6 % innerhalb von nur sechs Jahren nach Einführung einer Mietbegrenzung. Das Statistische Amt der USA (Census Bureau 1987) zeigte, dass Wohnungen in regulierten Gebieten in einem deutlich schlechteren Zustand waren, als solche in benachbarten, unregulierten Gebieten. Sims (2007)³¹ zeigt, dass vor allem ästhetische Reparaturen unterlassen werden (z.B. abblätternde Farbe und Putz, Löcher in Wänden oder lockere Geländer), während

²⁸ Eine Definition einer umfassenden Modernisierung gibt das Gesetz zwar nicht vor, in der Literatur wird aber auf ein Urteil des Amtsgerichtes Berlin-Schöneberg verwiesen, nach der als umfassend eine Investitionssumme von mindestens einem Drittel der Neubaukosten gilt.

²⁹ Arnott, Richard; Shevyakhova, Elizaveta, „Tenancy Rent Control and Credible Commitment in Maintenance.“ *Regional Science and Urban Economics*. No. 47, 2014, S. 72-85.

³⁰ Downs, Anthony, *Residential Rent Control – an Evaluation*, Urban Land Institut, 1998, download unter: <http://www.socsci.uci.edu/~jbrueck/course%20readings/Downs.pdf>

³¹ Sims, David P., *Out of Control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control?*, *Journal of Urban Economics*, No. 61, 2007, S. 129-151.

schwerwiegendere Probleme (z.B. funktionsuntüchtige Heizung, Lecks in Wasserleitungen, elektrische Kurzschlüsse) seltener sind, und führt das auf die mögliche Strafbzahlungen bei katastrophalen Havarien zurück.

Kutty (1996)³² modelliert diverse Varianten der Mietenregulierung und zeigt, dass stets³³ ein Rückgang der Instandhaltungsinvestitionen durch die Vermieter die Folge ist. Interessant ist dabei vor allem, dass er zeigt, dass die Instandhaltungsinvestitionen abhängig sind von der erwarteten Dauer der Mietpreisbegrenzung. Bei einer permanenten Mietbegrenzung ist die Wirkung klar negativ. Wird nur eine temporäre Mietbegrenzung angenommen, so können die Instandhaltungsinvestitionen sogar höher sein als ohne Mietbegrenzung – als Vorgriff auf das Ende der Regulierung.

Im Ergebnis ist wohl derzeit noch nicht von einem merklichen Rückgang der Instandhaltungsinvestitionen auszugehen, zumindest nicht in einem Ausmaß, dass bereits die Qualität des Wohnungsbestandes sichtbar leiden würde. Das ist aber nur eine Frage der Zeit. Dies sollte bei der Diskussion über eine Verlängerung der Anwendung der Mietpreisbremse in Nordrhein-Westfalen berücksichtigt werden, insbesondere in Städten mit geringen Investitionen in den Wohnungsbestand in den letzten Jahren und Jahrzehnten.

Eine ebenfalls zu erwartende nicht-intendierte Wirkung der Mietpreisbremse ist die Umnutzung von Mietwohnungen in selbstgenutztes Wohneigentum. Da der Selbstnutzermarkt, bzw. die Kaufpreise für Wohnungen nicht reguliert ist, kann durch einen Verkauf der Mietwohnung an einen Selbstnutzer ein höherer Barwert erreicht werden. Angesichts des sehr niedrigen Zinsniveaus und der dadurch besonders hohen Kaufpreise ist dieser Anreiz derzeit besonders hoch. Zur Zeit liegt erst eine empirische Untersuchung zur dieser Wirkung der Mietpreisbremse vor. Mense (2017) kommt zum Ergebnis, dass sich die Wahrscheinlichkeit für eine Umwandlung von Wohnungen aus dem regulierten Bestand in Eigentumswohnungen nicht erhöht hat. Allerdings stützt sich die Analyse nicht auf Indikatoren mit direktem Bezug zu Umwandlungen (Teilungserklärungen, Abgeschlossenheitsbescheinigungen, grundbuchliche Umwandlungen) sondern auf geschätzte Wahrscheinlichkeiten, ob eine angebotene Wohnung eine Eigentumswohnung ist oder nicht – unabhängig vom Zeitpunkt der Umwandlung. Da sich die Analyse zudem noch auf das Jahr 2016 beschränkt, war auch nicht zu erwarten, dass sich bereits der Anteil der Eigentumswohnungen an den Angeboten signifikant erhöht hat. Aber auch in diesem Falle ist die Literatur eindeutig – Mietpreisregulierungen erhöhen die Zahl der selbstnutzten Wohnungen und senken die Zahl der Mietwohnungen (vgl. z.B. Sims (2007) oder aktuell Kholodilin und Kohl (2019)³⁴. Diamond et.al. (2017)³⁵ nutzen einen einmaligen Panel-Datensatz auf der Mikroebene der Haushalte bzw. Wohnungen aus San Francisco. Sie zeigen, dass durch eine im Vergleich zur Mietpreisbremse weichere Form der Mietregulierung über einen Zeitraum von 20 Jahren 8 % der vormaligen Mietwohnungen in selbstgenutzte Wohnungen umgewandelt wurden und weitere regulierte

³² Kutty, Nandinee K., *The Impact on rent control on housing maintenance: A dynamic analysis incorporating European and North American rent regulations*, Housing Studies, 11:1, 1996, S. 69-88.

³³ Mit den trivialen Ausnahmen einer Mietobergrenze oberhalb der Marktmiete, einer gesetzlichen Mindestinvestitionssumme oder bei Übernahme der Instandhaltungskosten durch die Mieterschaft.

³⁴ Kholodilin, K.; Kohl, Sebastian, *Die Regulierung des Wohnungsmarktes hat weltweit zum Siegeszug des Eigenheims beigetragen*, DIW Wochenbericht, Nr. 38, 2019, download unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.678543.de/19-38-3.pdf

³⁵ Diamond, Rebecca; McQuade, Timothy; Qian, Franklin; *The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords and Inequality: Evidence from San Francisco*, NBER-Working Paper, No. 24181, Cambridge 2018, download unter: <https://www.nber.org/papers/w24181.pdf>

Wohnungen durch Abriss und Neubau verschwanden. Auch diese unerwünschte Nebenwirkung braucht also Zeit, bis sie sich einstellt.

In der Summe ist die Liste der unerwünschten Nebenwirkungen der Mietpreisbremse lang und jede einzelne für sich genommen schwerwiegend – allerdings bauen sich diese unerwünschten Nebenwirkungen erst mit der Zeit auf, sodass sie derzeit noch nicht voll sichtbar sind, sondern sich erst andeuten. Die Umwandlung von Mietwohnungen in selbstgenutztes Wohneigentum, die geringere Instandhaltung, der möglicherweise geringere Neubau – all diese Wirkungen sind in der kurzen Frist noch vernachlässigbar und erhalten ihre Relevanz erst in der Kumulation über die Zeit. Die Öffentlichkeit sollte sich daher nicht täuschen lassen. Derzeit hat die Mietpreisbremse im Wesentlichen nur die intendierte Wirkung (leicht) niedrigerer Mieten, die Nebenwirkungen sind aber noch nicht spürbar.

Auch müssen die Marktteilnehmer erst lernen, sich an die Mietpreisbremse anzupassen. Hier ist in Zukunft mit sehr kreativen Lösungen zu rechnen und es werden mehr und mehr Methoden zur direkten und indirekten Umgehung der Mietpreisbremse entwickelt werden. Neben „primitiven“ Lösungen wie einer einfachen Ignorierung des Gesetzes oder hoher Abstandszahlungen werden sich auch indirekte „elegantere“ Lösungen finden. So dürfte in Zukunft die Mieterschaft mehr für die Instandhaltung und Modernisierung ihrer Wohnung ausgeben, als noch derzeit. Dabei sollte unbedingt beachtet werden, dass beide Marktseiten – also der Vermieter aber auch der Mietinteressent – ein Interesse an der mehr oder minder legalen Umgehung der Mietpreisbremse haben und daher kooperativ handeln werden.

Die Politik wird auf diese Lösungen reagieren müssen, indem sie das Gesetz nachjustiert, wie sie es jüngst bereits getan hat. Dies wird nicht die letzte Änderung sein, vielmehr wird die Mietpreisbremse regelrechte Jahresringe ansetzen. In der Stadt Wien wird die Miethöhe (im Altbau) seit über 100 Jahren reguliert. In dieser Zeit wurde die Miethöhenbegrenzung mehrfach grundlegend reformiert, hinzu kamen beständige Detailänderungen und Richterrecht. Heute ist das Mietrechtsgesetz (MRG) so komplex, dass die Rechte und Pflichten der Vermieter und Mieter in der Praxis unklar sind und die tatsächlich gezahlten Mieten (Bestand, Bruttokalt) in Wiener Altbauten mit 9,20 €/m² höher sind als in Hamburg (8,94 €/m²). Zudem ist es streitanfällig und führt zu höheren öffentlichen Ausgaben für Kontrolle und Rechtspflege.³⁶

Der Bundesgesetzgeber hatte seinerzeit die negativen Langfristfolgen einer Mietenregulierung erkannt und daher die Mietpreisbremse auf maximal fünf Jahre befristet. Die Bundesregierung plant derzeit trotzdem die Mietpreisbremse bis zum Jahresende 2025 zu verlängern, da sich die Wohnungsmärkte weiter angespannt hätten. Die Landesregierungen sind weiterhin ermächtigt die Gebietskulisse festzulegen.

Der Landesregierung ist anzuraten von dieser Ermächtigung höchstens vorsichtig Gebrauch zu machen. Sie sollte deutlich machen, dass die Mietpreisbremse nur eine vorübergehende Maßnahme ist, die beendet wird sobald die Wohnungsmärkte sich nicht weiter anspannen. Technisch könnte sie darauf verzichten gleich die maximale Geltungsdauer der Mietpreisbremse von fünf Jahren auszuschöpfen. Vielmehr könnte die Landesregierung die Mietpreisbremse zunächst nur um zwei Jahre verlängern und eine

³⁶ Vgl. Simons, H., Tielkes, C., Wohnungsmarkt Wien – eine wohnungspolitische Analyse aus deutscher Sicht, empirica - Studie im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschlands, Berlin, 2020. Download unter: http://www.bid.info/wp-content/uploads/2020/01/Bericht_Wien_2019050_endbericht-rev.pdf

weitere Verlängerung nur dann vornehmen, wenn die Wohnungsmärkte sich zwischenzeitlich weiter angespannt haben. Derzeit mehren sich die Anzeichen, dass die Wohnungsmärkte in den Top-7-Städten sich nicht mehr weiter anspannen.³⁷

4.2 Kappungsgrenze

Die Kappungsgrenze begrenzt die Mieterhöhungsmöglichkeiten in bestehenden Mietverträgen. Die Beurteilung der mietrechtlichen Landesverordnung zur abgesenkten Kappungsgrenze nach § 558 Abs. 3, S. 2 und 3 BGB kann nicht ohne Berücksichtigung der weiteren Bestimmungen zu Mieterhöhungsmöglichkeiten in laufenden Verträgen erfolgen.

Zum ersten kann die Miete nach § 558 Abs. 1 und 2 BGB nur bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete, d.h. der Mietspiegelmiete, erhöht werden. Im folgendem „Begrenzung 1“ genannt. Zum zweiten gilt die „normale“ Kappungsgrenze gemäß § 558 Abs. 3, S. 1 BGB. Demnach kann die Miete – sofern sie unterhalb der Mietspiegelmiete (Begrenzung 1) liegt - um nicht mehr als 20% in drei Jahren gesteigert werden (im folgenden Begrenzung 2 genannt). Die Geltung beider Begrenzungen liegt nicht im Kompetenzbereich des Landes und gilt unabhängig vom Anspannungsgrad des Wohnungsmarktes

Die abgesenkte Kappungsgrenze gemäß § 558 Abs. 3, S. 2 und 3 BGB senkt nun die maximale Mieterhöhung (Begrenzung 2) weiter ab auf 15 % innerhalb von drei Jahren. Das jeweilige Bundesland kann in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt die Anwendung der abgesenkten Kappungsgrenze per Rechtsverordnung bestimmen.

Die erste Begrenzung – Mieterhöhung nur bis zur Mietspiegelmiete - schützt grundsätzlich Mieter einer Wohnung vor unbotmäßigen Mieterhöhungen. Ein solcher Schutz ist gerechtfertigt, da ein Bestandsmieter gegenüber seinem Vermieter in einer schwachen Verhandlungsposition ist, da ein Umzug mit direkten und indirekten Umzugskosten verbunden ist. Würde nun der Vermieter in laufenden Verträgen die Miete beliebig erhöhen können, so könnte der Vermieter sogar auf eine Miete drängen, die oberhalb der Marktmiete liegt, da der Mieter die direkten und indirekten Umzugskosten zu vermeiden sucht.

Der Schutzzweck der zweiten Begrenzung, der maximalen Mieterhöhung um 20 % bzw. 15 % innerhalb von drei Jahren, ist schwieriger zu begründen. Da die derzeitige vereinbarte Miete unterhalb der Mietspiegelmiete liegen muss – sonst greift Begrenzung 1 – handelt es sich bereits um eine relativ günstige Miete. Eine solch günstige Miete dürfte im Regelfalle nur bei älteren Mietverträgen möglich sein, bei denen der Vermieter es in der Vergangenheit versäumt hat, die rechtlich mögliche Erhöhung der Miete einzufordern. Ein jüngerer Mietvertrag aus den letzten Jahren hingegen dürfte in Märkten mit steigenden Mieten bereits bei Mietabschluss meist oberhalb des Mietspiegels gelegen haben.

Die zweite Begrenzung begünstigt damit langjährige Mieterhaushalte mit niedrigen Mieten. Die zweite Begrenzung – und insbesondere die auf 15 % herabgesetzte Kappungsgrenze – wirkt damit zunächst nur als Instrument zur Besitzstandswahrung. Eine Besitzstandswahrung zugunsten eines Mieters – und zulasten des Vermieters – ist aber für

³⁷ Simons, H.; Schmandt, M.; Frühjahrsgutachten der Immobilienweisen 2020, Kapitel Wohnimmobilien, Hrsg.: Zentraler Immobilien Ausschuss, Berlin, 2020.

sich genommen keine Rechtfertigung für diesen Eingriff. Als Umverteilungsinstrument eignet sich das Mietrecht aufgrund seiner geringen Treffsicherheit durch die Vielfalt von Fallkonstellationen nicht.

Rechtfertigen lässt sich der Eingriff aber mit dem Interesse des Mieters an einem beständigen und sicheren Mietverhältnis. Würde die zweite Begrenzung fallen, so wäre bei besonders niedriger Miete eine prozentual sehr hohe, ruckartige Mieterhöhung möglich, wenn auch von relativ niedrigem Niveau aus. Dies aber könnte die Anpassungsfähigkeit der Haushalte in ihrem Wohnungskonsum überfordern. Im Gegensatz zu anderen Konsumgütern können die Haushalte bei steigenden Preisen ihren Konsum nicht graduell anpassen.

Dies macht ein Vergleich mit anderen Gütern deutlich. Angenommen, der Mieter gibt gleich viel Geld für Miete und Lebensmittel aus. Verdoppelt sich der Preis für Lebensmittel, so würde der Haushalt weniger und insbesondere weniger teure Lebensmittel kaufen (No-Name statt Marken, Kartoffeln statt Basmati-Reis). Auch substituiert der Haushalt die teureren Lebensmittel durch andere Güter, die ihm aber auch einen Nutzen bereiten. Der Nutzenrückgang des Haushalts ist also geringer als bei ausschließlicher Betrachtung der Lebensmittelpreise. Im mikroökonomischen Jargon wird hierbei von einem Einkommenseffekt (Preiserhöhung wirkt wie Einkommensrückgang) und dem Substitutionseffekt (Haushalt substituiert teurere Güter durch andere Güter) gesprochen. Bei Mieterhöhungen von Bestandsmieten steht diese Substitutionsmöglichkeit dem Haushalt aber nicht zur Verfügung (Wohnung um 5m² verkleinern?). Es existiert also nur der negative Einkommenseffekt aber nicht der positive Substitutionseffekt. Eine Verdoppelung der Miete trifft daher den Haushalt härter als eine Verdoppelung der Lebensmittelpreise, selbst wenn vorher für beides gleich viel Geld ausgegeben wurde. Anpassen könnte der Bestandsmieter sich nur mit einem Umzug, was aber hohe direkte und indirekte Kosten und eine tiefgreifende Veränderung seiner Lebensumstände sowie nach sich zieht.

Außerdem lässt sich die zweite Begrenzung der Kappungsgrenze auch mit einem Milieuschutzargument begründen (vgl. hierzu auch Kapitel 4.4). Gerade weil langjährige Mieter mit niedrigen Mieten begünstigt werden, stabilisiert die zweite Begrenzung der Kappungsgrenze die bisherige Zusammensetzung der Bewohnerschaft eines Quartiers. Dagegen kann aber natürlich eingewendet werden, dass die zweite Begrenzung der Kappungsgrenze überall gilt und damit auch in Stadtvierteln, wo kein schützenswertes Milieu existiert. Zudem ist der Milieuschutz kein individuelles Schutzrecht, sondern richtet sich an eine Gruppe von Menschen.

Nachteil der Kappungsgrenze ist natürlich, dass der Ausgleich zwischen der Marktmiete und der tatsächlich zu zahlenden Miete verzögert wird. Damit entsteht ein „Lock-In“-Effekt, d.h. Haushalte verbleiben auch dann in ihren Wohnungen wenn die nicht mehr passend sind. Sie ziehen z.B. nicht in eine kleinere Wohnung, wenn die Zahl der Haushaltsmitglieder gesunken ist, da die kleinere Wohnung im Zweifelsfalle teurer ist als die bisherige, große Wohnung. Oder sie ziehen nicht an einen weniger zentralen, ruhigeren Standort, selbst wenn sie die Zentralität nicht oder nicht mehr schätzen. Die Kappungsgrenze reduziert damit die effiziente Nutzung des Wohnungsbestandes. Zudem reduziert sie die Rentabilität des Wohnungsbestandes, was auf die Neubauinvestitionen zurückwirkt. Zur Literatur für weitere nicht-intendierte Wirkungen sei auf das Kapitel 4.1.3 verwiesen, da die meisten der dort diskutierten Wirkungen im Grundsatz auch hier zu diskutieren wären – natürlich in abgeschwächter Form, da die Kappungsgrenze ein geringfügigerer Eingriff als die Mietpreisbremse ist.

4.2.1 Relevanz der abgesenkten Kappungsgrenze

Die positiven wie negativen Auswirkungen einer abgesenkten Kappungsgrenze – immer im Zusammenspiel mit der weiteren Begrenzung der Erhöhung auf maximal die Mietspiegelmiete nach §558 Abs. 1 und 2 BGB – sind abhängig von der Größe des Anwendungsbereichs. Die Kappungsgrenze kann nur in den Mietverträgen eine Wirkung entfalten, in denen die Bestandsmiete mindestens 20 % unterhalb der Mietspiegelmiete liegt und die abgesenkte Kappungsgrenze entsprechend bei 15 %. Im Folgenden soll versucht werden, diesen Anteil zu schätzen.

Berechnet werden soll der Anteil der Haushalte, der von einer abgesenkten Kappungsgrenze im Jahre 2014 und 2018 profitiert hat oder – wenn sie nicht bereits 2014 eingeführt wurde – profitiert hätte. Zur Eingrenzung des Bearbeitungsaufwandes beschränken sich die folgenden Berechnungen auf die Großstädte des Landes, in denen im Jahr 2014 bzw. 2019 die Kappungsgrenze abgesenkt wurde.

Der Anteil der Haushalte, die von der Kappungsgrenze profitieren können, wurde auf Basis der in Kap. 2.3 verglichenen Verteilungen der Bestandsmieten und Werte der Mietspiegel in den Städten Nordrhein-Westfalens berechnet.

Die Relevanz der „normalen“ Kappungsgrenze, d.h. welcher Anteil der Mieterhaushalte von der Kappungsgrenze von 20 % profitiert, unterscheidet sich erheblich zwischen den Städten. Am wenigsten sind es Solingen mit 7,9 % der Mieterhaushalte (2014), am meisten in Mülheim mit 41,2 % (2014).

Zwei Faktoren treiben die Unterschiede. Zum einen steigt der Anteil der Haushalte, die profitieren, mit steigendem Anspannungsgrad des Wohnungsmarktes. In Märkten mit steigenden Angebotsmieten entsteht eine Differenz zwischen den Bestandsmieten und den Angebotsmieten, die Kappungsgrenze verlangsamt den Ausgleich der beiden. In entspannten Wohnungsmärkten mit stagnierenden Angebotsmieten besteht hingegen keine Differenz.

Daneben aber spielt die Qualität des Mietspiegels eine entscheidende Rolle. Ist die mittlere Mietspiegelmiete relativ zur Bestandsmiete sehr niedrig angesetzt – wie in Solingen 2014 – so ist die abgesenkte Kappungsgrenze praktisch irrelevant. Wenn beim größten Teil der Mieterhaushalte die tatsächliche Miete bereits oberhalb des Mietspiegels liegt, dann spielt die Erhöhungsgeschwindigkeit nur für die wenigen Mieten unterhalb der Mietspiegelmiete eine Rolle.

Ist die Mietspiegelmiete überraschend hoch angesetzt – wie in Mülheim an der Ruhr 2014 – so liegt die Miete vieler Haushalte zwar 20 % und mehr unterhalb der Mietspiegelmiete. Aber wenn – wie in Mülheim – die Mietspiegelmiete sogar höher als die Angebotsmiete ist, dann können die Vermieter zwar rechtlich die Miete erhöhen, faktisch aber nicht, da die Mieter ausweichen können oder zumindest damit drohen können, auszuweichen. In diesem Falle sind die Mieter durch den Markt stärker geschützt als durch jede Form der Kappungsgrenze.

Abbildung 35: Anteil der Mieterhaushalte mit Bestandsmieten niedriger als 15 % / 20 % der Mietspiegelmiete, 2014

Stadt	2014			
	Mietspiegelmiete in Euro	Wirkung der Kappungsgrenze		
		unter 20 %	unter 15 %	Differenz
Düsseldorf	7,35	24,3%	31,2%	6,9%
Essen	5,68	14,3%	18,5%	4,2%
Mülheim adR	6,20	41,2%	50,8%	9,6%
Solingen	5,06	7,9%	9,7%	1,8%
Bonn	8,06	33,4%	41,3%	7,9%
Köln	7,69	28,9%	36,0%	7,1%
Leverkusen	5,77	15,1%	20,4%	5,3%
Münster	6,66	24,8%	30,9%	6,1%
Bielefeld	5,70	17,8%	23,0%	5,2%
Bochum	5,39	15,4%	19,3%	3,9%
Dortmund	5,28	23,3%	28,8%	5,5%
Aachen	5,77	16,1%	20,8%	4,7%

Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Städte, Zensus 2011, eigene Berechnungen **empirica**

Von einer per Landesverordnung auf 15 % abgesenkten Kappungsgrenze profitieren weitere Mieterhaushalte, da eine Verlangsamung der Mietanstiege auch noch bei den Mieten zwischen -20 % und -15 % der Mietspiegelmiete erwirkt wird. Dies wären weitere 1,8 % (Solingen 2014) bis 9,6 % (Mülheim, 2014) der Haushalte.

2018 verkleinert sich gegenüber 2014 die Spannweite der von einer Kappungsgrenze Haushalte zwischen den Städten deutlich. Bei einer Kappungsgrenze von 20 % wären das nun zwischen 17,1 % (Mülheim) und 29,9 % (Bonn). Von einer Kappungsgrenze von 15 % profitieren zwischen 2,9 %-Punkte und 4,6 %-Punkte weitere Mieterhaushalte. Die geringere Varianz ergibt sich zum einen durch die zwischen 2014 und 2018 eingesetzte leichte Anspannung auf allen städtischen Wohnungsmärkten. Andererseits ist auch diese Entwicklung insbesondere durch Veränderungen an den Mietspiegelmieten zu erklären.

Abbildung 36: Anteil der Mieterhaushalte mit Bestandsmieten niedriger als 15 % / 20 % der Mietspiegelmiete, 2018

Stadt	2018			
	Mietspiegelmiete in Euro	Wirkung der Kappungsgrenze		
		unter 20 %	unter 15 %	Differenz
Düsseldorf	8,10	27,9%	31,9%	4,0%
Essen	6,23	27,0%	31,6%	4,6%
Mülheim adR	5,61	17,1%	20,1%	3,0%
Solingen	5,40	20,0%	23,2%	3,2%
Bonn	8,36	29,9%	34,5%	4,6%
Köln	8,01	24,2%	27,9%	3,6%
Leverkusen	5,84	17,6%	20,6%	3,0%
Münster	7,06	21,0%	23,9%	2,9%
Bielefeld	6,07	23,1%	27,1%	4,0%
Bochum	5,87	25,2%	29,7%	4,6%
Dortmund	5,47	18,5%	22,2%	3,7%
Aachen	6,63	23,7%	26,8%	3,1%

Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2018, Mietspiegel der Städte, Zensus 2011, eigene Berechnungen **empirica**

Den kleinsten Anteil an Profiteuren einer 20%-Kappungsgrenze hätte nun Mülheim mit 17,1 % der Haushalte. 2014 hatte Mülheim noch den höchsten Anteil. Zwar hat sich der Wohnungsmarkt in Mülheim in der Zwischenzeit auf niedrigem Niveau leicht angespannt. Gleichzeitig aber wurde der Wert des Mietspiegels nach unten „korrigiert“. 2014 lag er deutlich über der mittleren Bestandsmiete, während er 2018 deutlich unter der mittleren Bestandsmiete lag. Ausschlaggebend für die Höhe des Anteils ist hier also die Höhe des Mietspiegels.

Im Ergebnis hängt die Relevanz der Kappungsgrenze und insbesondere der abgesenkten Kappungsgrenze in sich anspannenden Märkten von einem angemessenen Mietspiegel ab, d.h. ob dieser tatsächlich eine ortsübliche Miete anzeigt oder nicht.

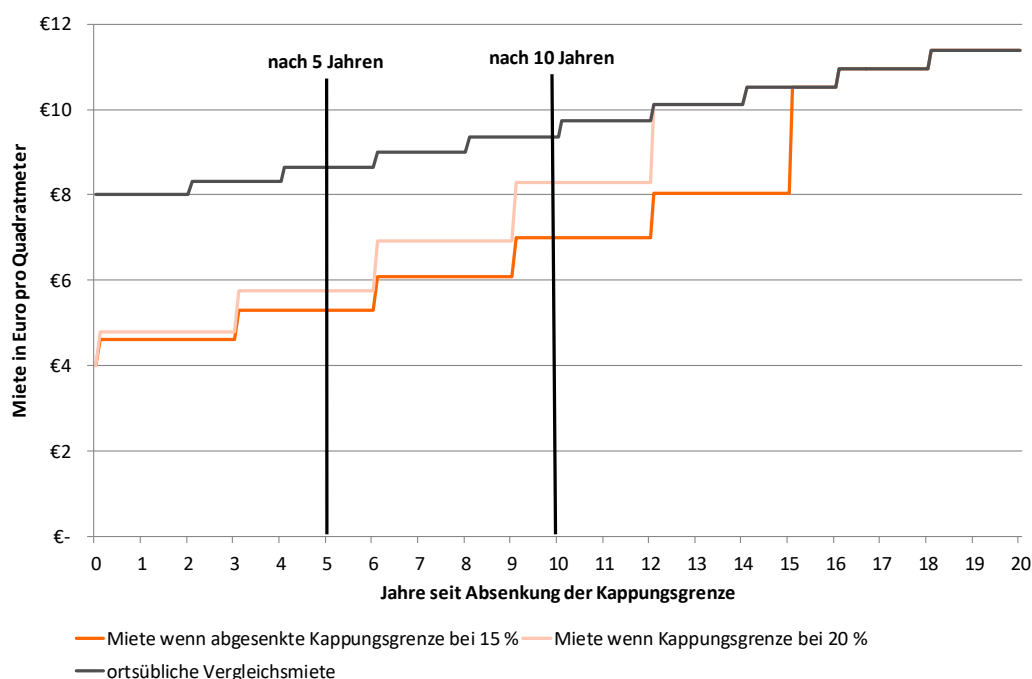
4.2.2 Stärke der Auswirkungen der Kappungsgrenze

Bislang wurde der Anteil der Haushalte, die von einer Kappungsgrenze profitieren können, berechnet. Dies sagt noch nichts darüber aus, wie stark die Mieterhaushalte profitieren – es können auch nur wenige Euros sein.

In einem letzten Schritt zur Abschätzung der materiellen Wirkung der abgesenkten Kappungsgrenze – wieder im Zusammenspiel mit der ersten Begrenzung der maximalen Erhöhung auf die Mietspiegelmiete - wird daher modellhaft versucht, die Stärke der Wirkung zu bestimmen. Die abgesenkte Kappungsgrenze verhindert, dass Mieten unterhalb der Mietspiegelmiete schnell angehoben werden können. Liegt daher die Ausgangsmiete deutlich unterhalb der Mietspiegelmiete, ist die Wirkung größer, als wenn sie näher an der Mietspiegelmiete liegt.

Die folgende Abbildung soll dies verdeutlichen. Ausgegangen wird von einer Mietspiegelmiete von 8 €/m², die im zweijährigen Rhythmus um jeweils 4 % steigt. Dargestellt ist der Mietverlauf einer Wohnung mit einer Ausgangsmiete von 4 €/m². Nun wird der Anpassungspfad berechnet, der bei hocheffizientem Vermieterverhalten möglich wäre, d.h. der Vermieter erhöht pünktlich alle drei Jahre die Miete im Rahmen der Kappungsgrenze. Die eine Linie gibt den Entwicklungspfad bei einer Kappungsgrenze von 20 % und die zweite bei einer Kappungsgrenze von 15 % an. Die Differenz beschreibt daher den Vorteil des Mieterhaushaltes durch die Absenkung der Kappungsgrenze. Erkennbar ist, dass die normale Kappungsgrenze von 20 % es ermöglicht, innerhalb von 12 Jahren zur Mietspiegelmiete aufzuschließen. Mit der abgesenkten Kappungsgrenze beträgt dieser Zeitraum nun 15 Jahre. Ebenfalls ist die ungewöhnliche Entwicklung des Vorteils erkennbar. Der Unterschied zwischen den beiden Kappungsgrenzen ist zunächst gering und baut sich über die Jahre auf. Dies ist eine Folge der kumulierten Wirkung einer geringeren Erhöhung. Der maximale Abstand ergibt sich daher gegen Ende des Betrachtungszeitraums und beträgt in diesem Falle 2 €/m². Bei einer Kappungsgrenze von 15 % wird die Miete allerdings um eine Stufe mehr erhöht, sodass der Vorteil danach auf null absinkt. Bei sehr langlaufenden Mietverträgen ist die Wirkung daher endlich und kumuliert sich nicht beständig auf – die ist eine wesentlich andere langfristige Wirkung als die Mietpreisbremse.

Abbildung 37: Entwicklung der Miete bei regulärer und abgesenkter Kappungsgrenze



Quelle: eigene Darstellung

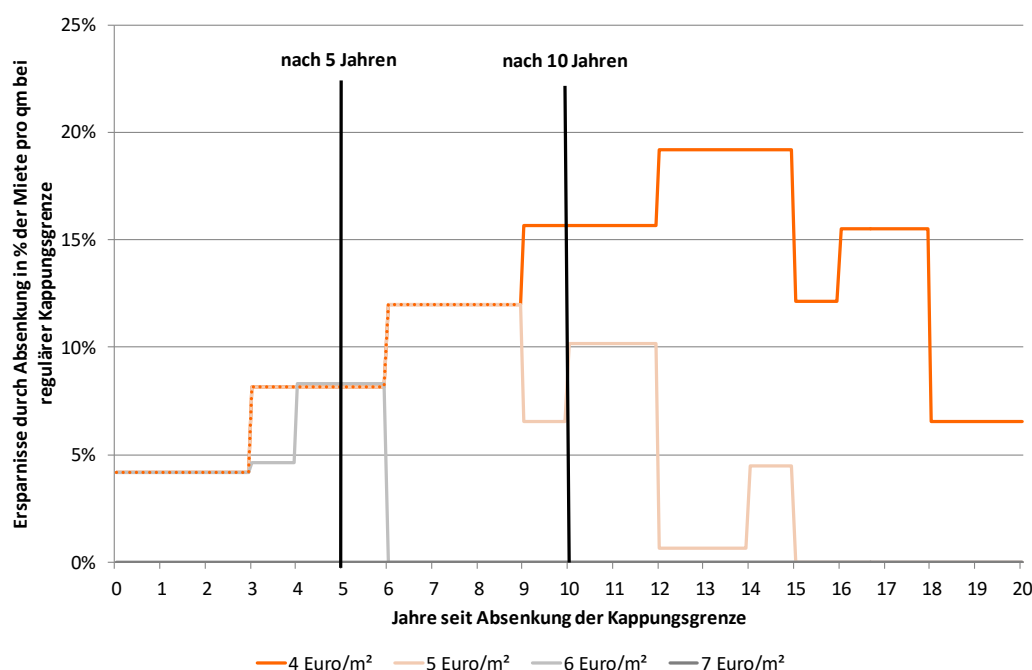
empirica

Es sei nochmal darauf hingewiesen, dass der hier konstruierte Anpassungspfad ein inkonsistentes Vermieterverhalten voraussetzt. Zunächst hat der Vermieter in der Vergangenheit versäumt, rechtlich möglich Mieterhöhungspotentiale auszuschöpfen, nun aber soll er plötzlich ein hocheffizientes Vermieterverhalten an den Tag legen. Die Modellrechnung ist daher eher als maximaler Mietervorteil zu verstehen.

Die folgende Abbildung konzentriert sich nun auf den Mietervorteil einer abgesenkten Kappungsgrenze bei verschiedenen Ausgangsmieten. Sie zeigt die relative Differenz der beiden Kurven aus Abbildung 37.

Ausgegangen wird von einer Mietspiegelmiete von 7 €/m² und Ausgangsmieten von 4 bzw. 5 und 6 €/m². In diesen Fällen baut sich der Vorteil der abgesenkten Kappungsgrenze in den ersten fünf Jahren auf rund 8 % aus, zunächst bei relativer Betrachtung unabhängig von der Ausgangsmiete. Bei einer Ausgangsmiete von 6 € wird dann aber bereits nach sechs Jahren die Mietspiegelmiete eingeholt, bei 5 € dauert es in etwa bis zum 12. Jahr und bei 4 €/m² wird der größte Vorteil nach 12 bis 15 Jahren erreicht, um danach abzusinken.

Abbildung 38: Monatliche Ersparnis durch Absenkung als Anteil der Monatsmiete bei regulärer Kappungsgrenze



Quelle: eigene Darstellung

empirica

Im Ergebnis hat die Kappungsgrenze durchaus eine materielle Wirkung, falls der Mietspiegel nicht zu niedrig angesetzt wurde. Der Vorteil der Kappungsgrenze für den Mieter baut sich über die Jahre auf und kann dann bei niedriger Ausgangsmiete, hoher Mietspiegelmiete und langer Vertragsdauer dazu führen, dass die Miete um bis zu 20 % niedriger ausfällt. Typischerweise wird der maximale Vorteil der profitierenden Mieterhaushalte eher bei ca. 10 % liegen, der zwischen ca. 6 und 12 Jahre nach Einführung der abgesenkten Kappungsgrenze erreicht wird (7 €/m² Mietspiegelmiete, 5 €/m² Ausgangsmiete).

Bemerkenswert an den Rechnungen ist unseres Erachtens vor allem die Dauer, bis der maximale Vorteil erreicht wird. Dieser liegt in realistischen Konstellationen bei über fünf Jahren. In der jetzigen Form einer auf fünf Jahre beschränkten Kappungsgrenze ist der Mietervorteil daher noch nicht voll ausgebildet. Eine Verlängerung der abgesenkten

Kappungsgrenze würde daher es den Mietern mit niedriger Ausgangsmiete ermöglichen, den maximalen Vorteil der abgesenkten Kappungsgrenze zu erhalten.

Gegen eine Verlängerung der abgesenkten Kappungsgrenze spricht zwar einerseits, dass damit ausschließlich Mieter einen Vorteil erhalten, die ohnehin nur eine besonders niedrige Miete zahlen.

Gegen eine Verlängerung spricht auch der Lock-In Effekt, d.h. dass Mieter mit besonders niedriger Miete auch dann keine neue Wohnung anmieten, wenn sie sie die derzeitige Wohnung oder die Wohnumgebung eigentlich gerne verlassen würden. Die abgesenkte Kappungsgrenze vergrößert den Abstand zwischen derzeit gezahlter Miete und der Neuvertragsmiete einer neuer Wohnung.

Für eine abgesenkte Kappungsgrenze aber spricht, dass sie nur langjährigen Mieterhaushalte schützt, die ein besonderes Interesse an einem beständigen und sicheren Mietverhältnis haben. Eine ruckartige Mieterhöhung könnte dann die Leistungsfähigkeit des Mieters überfordern, selbst wenn die Miete auch nach Erhöhung weiterhin relativ niedrig wäre.

Nach unserem Dafürhalten überwiegt hier das Schutzinteresse des langjährigen Mieters die Nachteile. Im Gegensatz zur Mietpreisbremse wirkt die abgesenkte Kappungsgrenze daher selektiv und fokussiert auf schutzwürdige Haushalte.

Vor allem ist die Wirkung der abgesenkten Kappungsgrenze endlich, da der Mietanstieg in bestehenden Verträgen nur verlangsamt aber nicht verhindert wird. Bei einer zwischenzeitlichen Neuvermietung greift die Kappungsgrenze ohnehin nicht. Die abgesenkte Kappungsgrenze verlangsamt daher die Anpassungsgeschwindigkeit nur etwas stärker als die „normale“ Kappungsgrenze, deren Geltung nicht in der Kompetenz des Landes liegt.

Allerdings erscheint das Abstellen auf Mietspiegel, die von Stadt zu Stadt zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen kommen und daher manchmal keinen Bezug zum örtlichen Mietniveau haben können, sehr zweifelhaft. Die Erstellung eines nach wissenschaftlichen Maßstäben erstellten Mietspiegels sollte Voraussetzung für die Anwendung der abgesenkten Kappungsgrenze sein.

4.3 Kündigungssperrfristverordnung

Die Kündigungssperrfristverordnung zielt – wie auch die Umwandlungsverordnung, siehe Kapitel 4.4 – auf den Schutz von Mietern bei der Aufteilung des Gebäudes in Sondereigentum ab.

Eine Kündigungssperrfrist (§ 577 a BGB) existiert grundsätzlich und liegt nicht in der Kompetenz des Landes. Sie schützt den Mieter einer Wohnung, nachdem die Wohnung in eine Eigentumswohnung umgewandelt und erstmalig veräußert wurde, für drei Jahre vor einer Eigenbedarfskündigung³⁸ durch den neuen Eigentümer der Wohnung. Die Dreijahresfrist beginnt mit der Veräußerung der Wohnung, sodass eine „Umwandlung auf Vorrat“ hier keinen Vorteil für den Eigentümer bringt. Geschützt wird der Mieter zudem

³⁸ Ebenso beschränkt wird die Möglichkeit der Kündigung, wenn das Mietverhältnis einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks im Wege steht, vgl. § 573 Abs. 2 Nr. 3 BGB.

durch ein Vorkaufsrecht nach § 577 BGB, mit dem er den Verlust der Wohnung ebenfalls verhindern kann.

In angespannten Wohnungsmärkten kann diese Kündigungssperrfrist auf bis zu 10 Jahre verlängert werden (§ 577a Nr. 2 BGB). Die Landesregierung hat im Jahre 2012 davon Gebrauch gemacht. In vier Gemeinden wurde die Kündigungssperrfrist auf 8 Jahre, in einer Reihe weiterer Gemeinden auf 5 Jahre verlängert, vgl. Abbildung 30.

Damit die Kündigungssperrfrist eine Wirkung erzielen kann, muss erstens ein Mietverhältnis über den gesamten Zeitraum bestehen, zweitens eine Umwandlung stattgefunden haben, drittens das Wohneigentum veräußert worden sein, viertens der Mieter nicht von seinem Vorkaufsrecht nach § 577 BGB Gebrauch gemacht haben und fünftens der neue Eigentümer ein berechtigtes Interesse haben. Typischerweise ist dies der Eigenbedarf.

Die Kündigungssperrfrist dürfte daher nur in vergleichsweise seltenen Fällen Anwendung finden, vergleiche auch die Ausführungen zur Umwandlungsverordnung. Im Gegensatz zur Umwandlungsverordnung aber ist hier die Seltenheit des Falles kein Argument gegen die Verordnung. Die Kündigungssperrfrist ist vielmehr immer dann unschädlich für den Eigentümer und den Mieter, wenn der Regelungszweck nicht eintritt. Wenn also eine Wohnung umgewandelt und verkauft wird, der neue Eigentümer aber gar nicht plant, selbst einzuziehen, sondern die Wohnung zur Kapitalanlage kauft, dann behindert ihn die Kündigungssperrfrist auch nicht in seiner Lebensgestaltung. Im Gegensatz zur Umwandlungsverordnung entsteht durch die Kündigungssperrfristverordnung kein Kollateralschaden und die Seltenheit des Falls ist kein Gegenargument.

In den Fällen, in denen die (verlängerte) Kündigungssperrfrist zur Anwendung kommt, sind die Interessen des Mieters, des Eigentümers und der Gesellschaft zu berücksichtigen.

Das Interesse des Mieters ist zum einen ein beständiges und sicheres Mietverhältnis, da ein Umzug in eine andere Wohnung mit hohen direkten und indirekten Umzugskosten verbunden ist. Dies gilt insbesondere auf angespannten Wohnungsmärkten, in denen die Chance auf eine Wohnung in naher Umgebung naturgemäß kleiner ist. Sein Risiko – dass er nach einem Umzug in eine neu angemietete Wohnung womöglich eine höhere Miete zahlen muss – ist aber für sich genommen kein Argument für eine (verlängerte) Kündigungsfrist, sondern ein reines Umverteilungsargument.

Das Interesse des neuen Eigentümers ist die Selbstnutzung der Wohnung. Die Selbstnutzung aber ist bei einer verlängerten Kündigungssperrfrist von bis zu 10 Jahren praktisch nicht mehr möglich, da der Zeitraum zwischen Erwerb und möglicher Selbstnutzung zu lang ist. Faktisch ist eine Wohnung mit langjähriger Kündigungssperrfrist nicht mehr selbstnutzerfähig und daher wird die Wohnung auch nicht von einem eigentumswilligen Selbstnutzer erworben werden. Wie stark dies den neuen Selbstnutzer belastet, hängt vor allem von seinen Alternativen ab, d.h. davon, ob genügend selbstnutzerfähige Wohnungen zur Verfügung stehen oder nicht.

Stehen genügend selbstnutzerfähige Wohnungen zur Verfügung, sind die Nachteile der Kündigungssperrfrist überschaubar. Der eigentumswillige Haushalt kann dann auf diese zugreifen. Dies ist unproblematisch, da die beim Mieter zu berücksichtigenden Umzugskosten – im Falle einer Eigenbedarfskündigung – beim Selbstnutzer nicht zu berücksichtigen sind, da er ohnehin umziehen wollte.

Stehen aber nicht genügend selbstnutzerfähige Wohnungen zur Verfügung, so behindert die verlängerte Kündigungssperrfristverordnung die Bildung von Wohneigentum insbesondere in gewachsenen Stadtvierteln der Großstädte ohne viel Neubau.

Der eigentumswillige Haushalt kann dann entweder auf andere Stadtviertel mit mehr Neubau (Stadttrand) ausweichen, sodass nun er statt des Mieters die indirekten Umzugskosten zu tragen hat. Der volkswirtschaftliche Vorteil der Kündigungssperrfrist – geringere indirekte Umzugskosten – ist in dem Falle hinfällig.

Oder der eigentumswillige Haushalt verzichtet auf die Eigentumsbildung, da er nicht bereit ist, den Stadtteil zu wechseln, sondern bleibt Mieter. In diesem Falle fällt die Mietwohnungsnachfrage höher aus als ohne Kündigungssperrfristverordnung, sodass die Mietwohnungsversorgung sich verschlechtert. Da Selbstnutzer zudem – auch bei gleichem Einkommen – über den Lebenszyklus ein höheres Nettovermögen aufbauen als Mieter, sind sie besser vor Altersarmut geschützt.

Eine höhere Selbstnutzerquote gerade in den gewachsenen Stadtvierteln der Großstädte ist aber auch vorteilhaft in Bezug auf die Resilienz der Stadtviertel gegenüber Veränderungen. Die Gentrifizierung von Stadtvierteln mit hohem Selbstnutzeranteil ist langwieriger und erfolgt meist nur über einen Generationenwechsel. Selbstnutzer engagieren sich zudem im Durchschnitt stärker und nachhaltiger für ihr Wohnumfeld, auch, da sie sesshafter sind und ein eigenes finanzielles Interesse an einer funktionierenden Nachbarschaft haben. Auf der anderen Seite schützt die Kündigungssperrfrist insbesondere langjährige Mieter, während der Schutz an kurzzeitigen, mobilen Mietern vorbeigeht. Diesem Teil der Mieterschaft darf man vermutlich ebenfalls eine stärkere Bindung an ihre Nachbarschaft zuschreiben.

Im Ergebnis ist die verlängerte Kündigungssperrfrist in angespannten Wohnungsmärkten insgesamt dann zu rechtfertigen, wenn das Angebot an selbstnutzerfähigen Wohnungen (Neubau) ausreichend ist. In Abhängigkeit von der Anwendungsbreite der Umwandlungsverordnung könnte die Landesregierung erwägen, in angespannten Wohnungsmärkten die Kündigungssperrfrist generell zu verlängern. Vermutlich ist es dabei unerheblich, ob die Kündigungssperrfrist 8 oder 10 Jahre beträgt – die abschreckende Wirkung auf Selbstnutzer ist vermutlich gleich. Niedriger als acht Jahre aber sollte die Kündigungssperrfrist nicht sein.

Allerdings besteht der Eindruck, dass die Kündigungssperrfrist im Alltag nicht die Schutzwirkung entfaltet, die sie erwarten lässt und doch recht häufig nach einer Umwandlung Selbstnutzer eine Wohnung beziehen und Mieterhaushalte ausziehen. Dies ist grundsätzlich nur dann möglich, wenn der Mieter freiwillig auszieht. Ein freiwilliger Auszug ist dann unproblematisch, wenn der Mieter für seinen Auszug entschädigt wird – sei es durch eine angemessene Ersatzwohnung oder durch eine faire Leistung in Geld. Dies wäre ein Geschäft zugunsten beider Seiten – wenn der Mieter denn auch tatsächlich die Möglichkeit hat, das Angebot auszuschlagen. In der Realität dürfte es hier aber Graubereiche geben. Zum Beispiel könnte der Mieter übervorteilt werden, wenn er die Kündigungssperrfrist nicht oder nicht vollständig kennt und sich so in einer schwächeren Verhandlungsposition wähnt, als er tatsächlich ist. Oder wenn der Vermieter mit unlauteren Methoden Druck auf den Mieter ausübt. Im Rahmen dieses Gutachtens war es aber aufgrund der beschränkten Ressourcen nicht möglich, zu untersuchen, ob dies häufig, oder in welcher Form dies geschieht. Wir empfehlen daher der Landesregierung zum einen, hier die Informationsbasis zu verbessern und zum zweiten, nach Möglichkeiten zu suchen, ein mögliches Vollzugsdefizit der Kündigungssperrfrist zu vermindern.

4.4 Umwandlungsverordnung

Mit der Umwandlungsverordnung wird die Begründung von Wohneigentum an bestehenden Wohngebäuden in Milieuschutzgebieten (soziale Erhaltungssatzung) genehmigungspflichtig. Für die folgenden Ausführungen wird davon ausgegangen, dass die Genehmigung regelmäßig versagt wird. Würde die Umwandlung hingegen regelmäßig genehmigt, dann würde die Umwandlungsverordnung ins Leere laufen und nur Verwaltungsaufwand und Zeitverzug produzieren.

Die Umwandlungsverordnung zielt auf die Erhaltung von Mietwohnungen ab, indem sie die potenzielle Selbstnutzung der Wohnungen verhindert. Die Verhinderung der Umwandlung ist damit gar nicht das eigentliche Ziel der Verordnung, vielmehr ist es die Verhinderung der Selbstnutzung.

Dies ist auch die zentrale Kritik an der Umwandlungsverordnung. Sie beschränkt die Eigentumsrechte auch in den Fällen, in denen die Umwandlung überhaupt keine Wirkung auf den Mietwohnungsmarkt hätte. Der Gesetzgeber scheint bei der Umwandlungsverordnung davon ausgegangen zu sein, dass umgewandelte Eigentumswohnungen stets oder zumindest überwiegend selbstgenutzt werden.

Tatsächlich aber ist das nicht der Fall. Vielmehr ist davon auszugehen, dass nur in sehr wenigen Fällen tatsächlich durch die Umwandlung ein Mieter durch einen Selbstnutzer verdrängt wird, schließlich liegen zwischen Umwandlung und Selbstnutzung mehrere Schritte:

- 1) Umwandlung
- 2) Verkauf der Wohnung
- 3) Wartezeit, mit Kündigungssperrfrist bis zu 10 Jahre (vgl. Kapitel 4.3)
- 4) Eigenbedarfskündigung
- 5) Auszug der Mieter und Selbstnutzung

Leider ist die Datengrundlage sehr schlecht. Auch mehrere Nachfragen bei verschiedenen amtlichen Stellen der Städte halfen kaum weiter. Insbesondere ist meist nicht öffentlich bekannt, wie viele Wohnungen umgewandelt wurden, sodass für die Frage der Relevanz der Umwandlungsverordnung jegliche Basis fehlt.

Einzig die Stadt Köln erfasst hinreichend Daten, um zumindest die Relevanz der Umwandlungen und der Wohnungsverkäufe zu bewerten. Zwar ist auch dort die Zahl der Umwandlungen unbekannt, aber zumindest wird die Zahl der erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen erfasst. Auch wenn nicht jede Wohnung mit Abgeschlossenheitsbescheinigung tatsächlich umgewandelt wird, so dürfte dies doch ein guter Indikator für das Umwandlungsgeschehen sein. Demnach sind in den letzten Jahren in Köln im Mittel seit 2010 für 1.400 Bestandswohnungen pro Jahr Abgeschlossenheitsbescheinigungen erstellt worden. Dies entspricht in etwa 0,3 % des Geschosswohnungsbestandes pro Jahr. Zudem sinkt die Zahl der erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen im Wohnungsbestand. In den letzten beiden Jahren waren es nur rund 1.200 nach rund 1.600 in den Jahren zuvor.

Abbildung 39: Erteilte Abgeschlossenheitsbescheinigungen in Köln, 2010 -2018

Jahr	Erteile Abgeschlossenheitsbescheinigungen		
	Neubau	Bestand	Insgesamt
2010	1.009	1.249	2.258
2011	1.468	1.655	3.123
2012	1.272	1.223	2.495
2013	1.904	1.456	3.360
2014	1.599	1.943	3.542
2015	1.875	1.553	3.428
2016	1.418	1.172	2.590
2017	924	1.241	2.165
2018	725	1.162	1.887

Quelle: Stadt Köln - Amt für Wohnungswesen

empirica

Eine Verdrängung von Mietern durch Selbstnutzer setzt nun in einem zweiten Schritt voraus, dass die umgewandelten Wohnungen auch an potentielle Selbstnutzer veräußert werden. Leider ist unbekannt, welcher Anteil der Käufer eine Selbstnutzung plant. Aber zumindest die Zahl der Erstverkäufer nach Umwandlung wird durch den Gutachterausschuss der Stadt Köln erfasst.

Dabei zeigt sich, dass die Zahl der Erstverkäufer von umgewandelten Wohnungen in Köln über den gesamten Zeitraum, für den Daten vorliegen, stets geringer war als die Zahl der Umwandlungen bzw. Abgeschlossenheitsbescheinigungen. Im Mittel der Jahre seit 2010 wurden in Köln jedes Jahr nur 725 umgewandelte Wohnungen erstmals verkauft, d.h. nur rund die Hälfte der umgewandelten Wohnungen wurden überhaupt veräußert. Und auch hier sinkt die Zahl. In den letzten Jahren waren es weniger als 500 p.a., während es in den Jahren zuvor es zwischen 700 und 1000 waren. Dabei werden in Köln noch deutlich mehr umgewandelte Wohnungen erstverkauft. In den anderen Schwarmstädten des Landes waren die Zahlen im letzten verfügbaren Jahr nur zweistellig, ebenfalls mit sinkender Tendenz.

Abbildung 40: Erstverkäufe von Eigentumswohnungen nach Umwandlungen, ausgewählte Städte, 2010-2018

Jahr	Köln	Düsseldorf	Bonn	Aachen	Münster
2010	1040	551	252	133	70
2011	862	540	273	108	197
2012	585	367	320	116	45
2013	1065	394	310	92	95
2014	884	320	213	123	117
2015	717	224	137	111	39
2016	436	153	163	106	128
2017	439	75	92	95	87
2018	499				

Quelle: Jahresberichte der Gutachterausschüsse der Städte

empirica

Warum Eigentümer Gebäude in Eigentumswohnungen umwandeln, sie aber nicht veräußern, dürfte verschiedene Gründe haben. Zum einen ist es denkbar, dass z.B. in Erbschaftsfällen mit mehreren Erben eine Aufteilung sinnvoll ist, ohne dass ein Verkauf geplant ist.³⁹ Zwar ließe sich hier einwenden, dass dies nur eine kleine Zahl an Fällen sein dürfte, was vermutlich richtig ist. Die Zahl der nicht-entgeltlichen Verträge über Eigentumswohnungen lag laut Gutachterausschuss in Köln in den letzten Jahren bei rund 200 Wohnungen pro Jahr. Leider ist unbekannt, wieviele der 499 Erstverkäufe nach Umwandlung (2018) auf die Gruppe der 175 nicht-entgeltlichen Verträge über Eigentumswohnungen (2018) entfallen. Eine Kreuzauswertung liegt nicht vor. Aber das Argument der kleinen Zahl an erbschaftsbedingten Umwandlungen relativiert sich deutlich angesichts der ebenfalls geringen Zahl an Erstverkäufen nach Umwandlung. Zum zweiten dürften Umwandlungen aus Vorsichtsgründen eine Rolle spielen; vergleiche die Ausführungen zur Entwicklung in Berlin weiter unten in diesem Kapitel.

Auch beim nächsten Schritt – vom Verkauf zur Selbstnutzung – werden viele Wohnungen nicht, wie von der Umwandlungsverordnung unterstellt, anschließend dem Mietwohnungsmarkt entzogen. Leider liegen keine Daten über die Absichten der Käufer umgewandelter Wohnungen vor.

³⁹ Auch dürfte für einige, vermutlich wenige Wohnungen zwar eine Teilungserklärung ausgestellt worden sein, aber die Umwandlung selbst wurde nicht vollzogen.

Im gesamten Bestand von Eigentumswohnungen – d.h. Wohnungen, die irgendwann umgewandelt wurden oder von vornherein als Eigentumswohnungen errichtet wurden, liegt der Selbstnutzeranteil in den großen Städten des Landes bei Werten zwischen 32 % und 48 %, wobei die dynamischen Städte die geringsten Anteile aufweisen. D.h. der größere Teil der Eigentumswohnungen ist vermietet und wird nicht selbstgenutzt. Es sollte darauf geachtet werden, dass in der Diskussion Eigentumswohnungen in keiner Weise mit selbstgenutzten Wohnungen gleichgesetzt werden können.

Abbildung 41: Anteil Selbstnutzer in Eigentumswohnungen, 2011

Stadt	Anteil Selbstnutzer in Eigentums- wohnungen
Münster	32,0%
Bonn	37,0%
Düsseldorf	40,0%
Köln	41,9%
Bielefeld	44,8%
Essen	46,3%
Bochum	48,3%

Quelle: Zensus 2011, eigene Berechnung

empirica

Die Selbstnutzeranteile im Bestand dürften zudem weit höher sein als der Selbstnutzeranteil von Käufern jüngst umgewandelter Mietwohnungen bzw. von Käufern mit einer Selbstnutzerabsicht.

Zum einen zeigen Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichproben⁴⁰ sowie des Sozio-Ökonomischen Panels⁴¹, dass die Selbstnutzerquote in Westdeutschland insgesamt stagniert. In den Schwarmstädten dürfte die Selbstnutzerquote daher vermutlich sogar sinken. Dafür spricht, dass dort die Preisentwicklung von Eigentumswohnungen deutlich hinter der Mietenwicklung zurückblieb, was zum einen die relative Attraktivität der Selbstnutzung gesenkt hat und zum anderen die Eigenkapitalerfordernisse beim Kauf gesteigert hat. Tatsächlich berichten Bauträger von einem Rückgang bzw. einer Verdrängung der Selbstnutzer durch Kapitalanleger. Eine insgesamt sinkende Selbstnutzerquote in den Schwarmstädten aber bedeutet, dass am aktuellen Rand der Anteil der

⁴⁰ https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/Vermögensbildung_LBS_Teil_1_WQ.pdf

⁴¹ https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2018/IW_Gutachten_Wohneigentumsquote.pdf

Kapitalanleger sehr hoch sein muss, wenn sich in wenigen Jahren die Bestandsquote verändert.

Vor allem aber dürften umgewandelte vermietete Wohnungen von vornherein für Selbstnutzer uninteressant sein. Grund dafür ist, dass die Kündigungssperrfristverordnung die Eigenbedarfskündigung de jure für bis zu 10 Jahre ausschließt, de facto aber vollständig unterbindet, da eine solche Wohnung nicht mehr selbstnutzerfähig ist. Wie in Kapitel 4.3 erläutert, verhindert eine wirksame 10-jährige Kündigungssperrfristverordnung, dass sich potentielle Selbstnutzer überhaupt für die Wohnung interessieren. Eine Selbstnutzung ist nur möglich, wenn der Mieter freiwillig auszieht. Dieses Risiko kann aber ein potenzieller Selbstnutzer nicht eingehen, da er schließlich nicht irgendwann Selbstnutzer werden will, sondern bald – sonst sind seine eigenen Kinder schon ausgezogen. Zwar ist es möglich, dass nach mindestens 10 Jahren der Kapitalanleger die Wohnung weiter verkauft und dann ein potenzieller Selbstnutzer die Wohnung erwirbt. Dies ist aber betrifft einen weit in der Zukunft liegenden Zeitpunkt, an dem die Wohnungsmärkte sich vermutlich längst wieder entspannt haben; in jedem Falle aber liegt dieser Zeitpunkt weit außerhalb der Geltungsdauer der Umwandlungsverordnung, selbst wenn diese verlängert werden würde.

Typischerweise dürften umgewandelte Eigentumswohnungen daher zur Kapitalanlage gekauft werden, d.h. die Vermietung ist konstituierender Bestandteil der Investitionsstrategie. Die Käufer sind dann typischerweise Klein-Kapitalanleger, die z.B. aus Gründen der Altersvorsorge Eigentumswohnungen erwerben. Überschlägig gerechnet, dürften von den jährlich rund 1.200 Wohnungen in Köln, für die eine Teilungserklärung ausgestellt wurde, rund 600 verkauft werden und von diesen wiederum nur ein kleiner Teil von Käufern mit Selbstnutzerabsicht erworben werden. D.h. vermutlich ist die Zahl der jährlich in Köln umgewandelten Mietwohnungen, die von Käufern mit Selbstnutzerabsicht erworben werden, höchstens zweistellig, wenn der Fall überhaupt vorkommt. In den anderen Städten, in denen bereits die Zahl der Erstverkäufer nach Umwandlung nur zweistellig war, können es wenn überhaupt nicht mehr als eine Handvoll sein.

Selbst wenn unterstellt werden würde, dass diese von Käufern mit Selbstnutzerabsicht erworbenen, umgewandelten Wohnungen sich nicht gleichmäßig auf die Städte verteilen, sondern sich in einigen Vierteln konzentrieren, dürfte die Umwandlungsverordnung in Kombination mit der Kündigungssperrfristverordnung Bestandsmieter vor etwas schützen, das keine Gefahr darstellt. Die Umwandlungsverordnung wäre damit entbehrlich – unter der Voraussetzung, dass die Kündigungssperrfrist wirksam ist (siehe hierzu aber Kapitel 4.3).

Zwar lässt sich einwenden, dass die Umwandlungsverordnung nicht einzelnen Mieter schützt, sondern ein schützenswertes Milieu. Aber auch dann gilt zum einen, dass ein hoher Mieterschutz auch ein Milieu schützt. Vor allem aber ist die Umwandlungsverordnung unangemessen. Sie soll für den Fall vorsorgen, dass eine Wohnung umgewandelt wird (selten) und an einen potentiellen Selbstnutzer verkauft wird (noch seltener), der Mieter freiwillig auszieht (noch viel seltener) und zudem der Selbstnutzer nicht aus dem gleichen Milieu stammt. Und um für diesen sehr seltenen Fall vorzusorgen, verhindert die Umwandlungsverordnung, dort wo sie Anwendung findet, in erster Linie, dass der Anteil der Kleinvermieter zu- und der Anteil der Großvermieter abnimmt. Dies aber dürfte in der Tendenz nicht im Interesse der Mieter sein. Das Statistische Bundesamt hat

jüngst gezeigt, dass die Mieten bei privaten Kleinvermietern langsamer steigen als die Mieten bei Wohnungsunternehmen in privater aber auch in öffentlicher Hand⁴².

Vor diesem Hintergrund ist es erfreulich, dass die Umwandlungsverordnung in Nordrhein-Westfalen bislang kaum Anwendung findet. Die Ausweisung von Milieuschutzgebieten obliegt den Kommunen. Ein größerer Anwendungsbereich der Umwandlungsverordnung liegt damit nicht in der Regelungskompetenz des Landes.

Derzeit besteht nur je ein Milieuschutzgebiet in Köln und Aachen, die Stegerwaldsiedlung in Köln und das Gebiet Passstraße/Dennewarthstraße in Aachen. Beide wurden bereits in den 1990er Jahren ausgewiesen. Die Milieuschutzgebiete wurden damals vorsorglich eingerichtet, da Großprojekte (Carolus-Therme, AGIT und Ludwig-Forum in Aachen, Congress-Zentrum/Messe in Köln) die unmittelbare Nachbarschaft aufwerteten. In beiden Gebieten war, nach Aussage der Städte, damals die Verdrängung von Mietern durch Selbstnutzer nach einer Umwandlung ohnehin nicht zu befürchten gewesen. Es sind nach Auskunft der Städte auch seither keine (Köln) oder kaum (Aachen) Anträge auf Umwandlung vorgelegt worden. Die bestehenden Milieuschutzgebiete in Nordrhein-Westfalen sind daher nicht geeignet, die Auswirkungen der Umwandlungsverordnung zu beurteilen – bislang war die Umwandlungsverordnung totes Recht.

In der Stadt Köln steht aber derzeit die Ausweisung eines neuen Milieuschutzgebietes im Severinsviertel bevor. Über weitere Milieuschutzgebiete wird diskutiert, z.B. in Köln-Mülheim. Eine ganze Reihe weiterer Gebiete gelten als Verdachtsfälle, die beobachtet werden sollen⁴³. So beschloss die Bezirksvertretung 1 (Innenstadt) am 10.10.19, den Rat der Stadt Köln aufzufordern, die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen bereitzustellen, die für die zeitnahe Einrichtung weiterer sozialer Erhaltungsgebiete erforderlich sind.⁴⁴

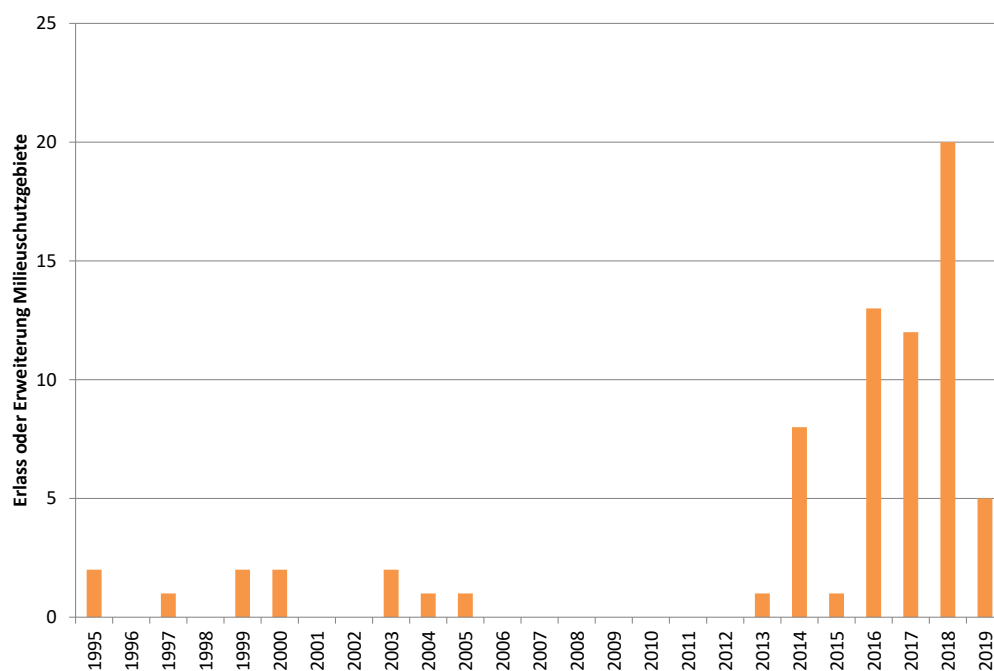
Die Stadt Köln und auch die Landesregierung sollte bei einer verstärkten Ausweisung sozialer Erhaltungsgebiete mit dem Ziel der stärkeren Anwendung der Umwandlungsverordnung aber die Entwicklung in Berlin vor Augen haben. Berlin hat das Instrument der Umwandlungsverordnung bzw. der vorgelagerten Milieuschutzverordnung in den letzten Jahren intensiv genutzt. Abgesehen von wenigen frühen Milieuschutzgebieten aus den 1990er und frühen 2000er Jahren wurden seit 2013 insgesamt 60 Gebiete unter Milieuschutz gestellt oder es fanden Erweiterungen der Gebiete statt. Die Milieuschutzgebiete sind damit in Berlin keine kleineren Bereiche mehr, sondern decken größere Teile der Stadt ab. Zum Jahresende 2017 wohnten in den damals erst 42 sozialen Erhaltungsgebieten 654.000 Einwohner oder knapp 18 % aller Einwohner, in den Innenstadtbezirken reicht die Quote bis 75 % in Kreuzberg-Friedrichshain⁴⁵. Seither ist die Zahl der sozialen Erhaltungsgebiete weiter auf 68 gestiegen und steigt weiter.

⁴² Egner, Ute; Verbraucherpreisstatistik auf neuer Basis; Wirtschaft und Statistik, Nr. 5, 2019, S. 86-106, download unter: https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2019/05/wista-052019.pdf?__blob=publicationFile

⁴³ Siehe z.B. Antrag der SPD-Fraktion, der Fraktion Die Linke, der Gruppe Piraten und des Ratsmitgliedes Wortmann (Freie Wähler) im Kölner Rat, 25. Sitzung am 17.11.2016

⁴⁴ Beschlussprotokoll der Sitzung der Bezirksvertretung Innenstadt vom 10.10.19; Beschluss 3.8: Einsatz des Instruments der Sozialen Erhaltungssatzung Maßnahme aus dem Stadtentwicklungskonzept Wohnen (StEK Wohnen)

⁴⁵ Bachmann, Marie, Vesper, Jürgen, Monitoring zur Anwendung der Umwandlungsverordnung, Jahresbericht 2017, Studie des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berlin, 2018, download unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/download/monitoring-umwandlungsverordnung-jahresbericht2017.pdf

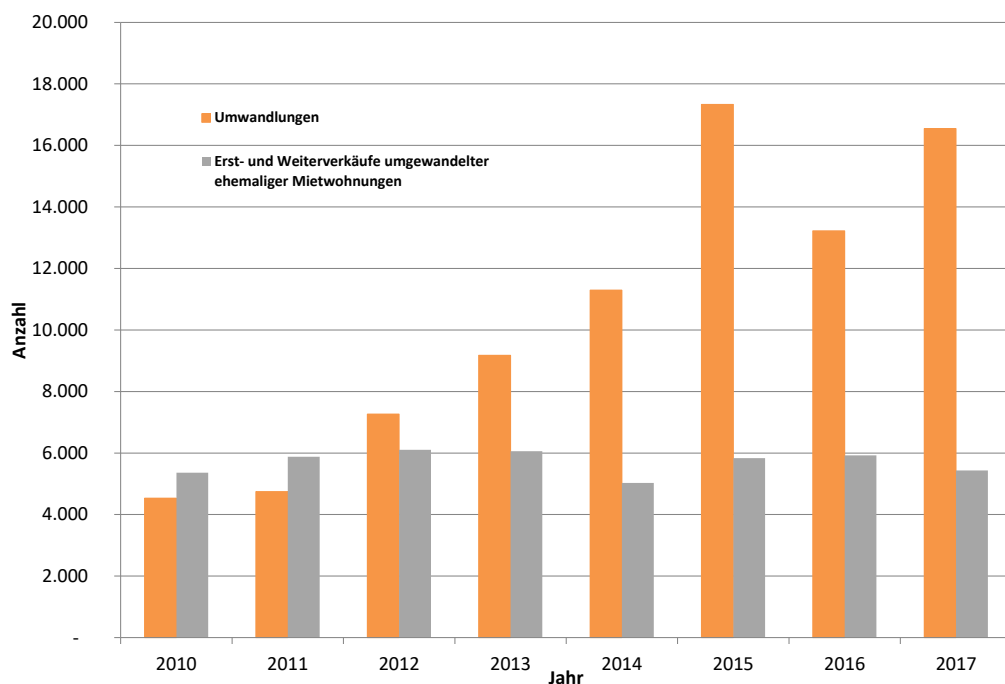
Abbildung 42: Erlass oder Erweiterung Milieuschutzgebiete in Berlin, 1995-2019

Quelle: Berliner Gesetz- und Verordnungsblatt, eigene Berechnung

empirica

Parallel zur steigenden Zahl der Milieuschutzgebiete nahm auch die Zahl der Umwandlungen von gut 4.000 in den Jahren 2010 und 2011 auf zuletzt über 16.000 umgewandelte Wohnungen im Jahre 2017 zu. Dieser Anstieg ist erstaunlich, da aufgrund der zunehmenden Zahl von Milieuschutzgebieten eigentlich mit einem Rückgang zu rechnen gewesen wäre, da in immer weniger Gebieten Umwandlungen nicht genehmigungspflichtig sind.

Abbildung 43: Zahl der Umwandlungen und Zahl der Erst- und Weiterverkäufe umgewandelter Wohnungen, Berlin, 2010-2017



Quelle: Gutachterausschuss Berlin

empirica

Der starke Anstieg der Umwandlungen ist dabei aber nicht zurückzuführen auf eine steigende Zahl an Verkäufen von Eigentumswohnungen, z.B. aufgrund einer gestiegenen Nachfrage. Vielmehr ist die Zahl der Erst- und Weiterverkäufe von umgewandelten ehemaligen Mietwohnungen laut Gutachterausschuss der Stadt konstant bei knapp 6.000 Wohnungen pro Jahr geblieben, vgl. Abbildung 43. Leider liegen für Berlin keine getrennten Daten zu den Erstverkäufen und den Weiterverkäufen von umgewandelten Wohnungen vor, d.h. die genannte Zahl von 6.000 gehandelten Eigentumswohnungen bezieht sich auf alle Eigentumswohnungen – gleich ob sie jüngst, vor Jahren oder Jahrzehnten umgewandelt, oder bereits als Eigentumswohnung errichtet wurden.

In Köln allerdings erfasst der Gutachterausschuss die Zahl der Käufer von Eigentumswohnungen getrennt nach Erstverkauf nach Umwandlung, Weiterverkauf und im Neubau. Der Anteil der Erstverkäufe nach Umwandlung an allen Verkäufen umgewandelter Wohnungen lag im Jahresmittel seit 2010 bei nur 17 % mit sinkender Tendenz. In den letzten drei Jahren waren es nur 11 %.

Abbildung 44: Anteil Erstverkäufe an allen Verkäufen umgewandelter Wohnungen, Köln, 2010-2018

Jahr	Erstverkauf nach Umwandlung	Weiterverkauf	Ersterwerb (Neubau)	Summe	Anteil Erstverkauf an allen Verkäufen umgewandelter Wohnungen
	A	B	C	D	A/(A+B)
2010	1.040	3.016	811	4.867	26%
2011	862	3.318	786	4.966	21%
2012	585	2.410	653	3.648	20%
2013	1.065	4.052	994	6.111	21%
2014	884	4.053	1.169	6.106	18%
2015	717	4.192	1.275	6.184	15%
2016	436	3.769	1.625	5.830	10%
2017	439	3.599	997	5.035	11%
2018	499	3.593	540	4.632	12%

Bemerkungen:

2010	Angaben bis einschl. Okt. 2010
2011	Angaben bis einschl. Sep. 2011
2012	Angaben bis einschl. Juli 2012

Quelle: Gutachterausschuss Köln

empirica

Überträgt man diese Quote auf Berlin, so hieße dies, dass jedes Jahr nur rund 600 umgewandelte Mietwohnungen erstmals verkauft werden – während gleichzeitig zuletzt 16.000 Wohnungen umgewandelt wurden. Auch wenn diese Erstverkaufsquote in Berlin vielleicht höher liegen mag, so wird doch ein erstaunliches Missverhältnis zwischen Umwandlungen und Erstverkäufen umgewandelter Wohnungen deutlich. Und nochmals sei darauf hingewiesen, dass ein Erstverkauf einer umgewandelten Mietwohnung in der Mehrzahl der Fälle an Klein-Kapitalanleger mit Vermietungsabsicht erfolgen dürfte – und nicht an Selbstnutzer. Das Missverhältnis zwischen den (verhinderten) Umwandlungen und der verhinderten Verdrängung von Mietern durch Selbstnutzer ist daher nochmals um ein vielfaches größer.

Der drastische Anstieg der Umwandlungen dürfte vielmehr durch „Umwandlungen aus Vorsicht“ begründet sein. Die Ausweisung von immer mehr sozialen Erhaltungsgebieten und die Diskussion über ein (nahezu) flächendeckendes Verbot von Umwandlungen bewegt die Eigentümer dazu, eine Umwandlung vorzunehmen, so lange es noch geht – auch wenn derzeit keinerlei Veränderungsabsicht besteht. Dies ist auch nachvollziehbar, da eine Umwandlung weniger als 1.000 € pro Wohnung kostet.

Das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik ist von der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen mit dem Monitoring der Umwandlungsverordnungen beauftragt und spricht in seinem letzten Jahresbericht zum einen von erheblichen Vor-

zieheffekten. Zum zweiten steigt in den Nachbargebieten der sozialen Erhaltungsgebiete die Zahl der Umwandlungen⁴⁶.

Sollten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen anfangen, öffentlich die stärkere Ausweisung von Milieuschutzzsätzen zu diskutieren, um den Anwendungsbereich der Umwandlungsverordnung zu vergrößern, ist mit einer deutlichen Zunahme der Umwandlungen zu rechnen. Es steht zu befürchten, dass auch in Köln und dann in einer Art Überschwappereffekt auch in anderen Städten diese „Misstrauensspirale“ in Gang gesetzt wird.

Der Landesregierung ist daher anzurufen, die Umwandlungsverordnung nicht zu verlängern. Allerdings sollte sie zugleich die Kündigungssperrfristverordnung verschärfen und verlängern und mögliche Vollzugsdefizite mit geeigneten Mitteln vermindern.

5. Fazit

Auch wenn die aktuellen Mieten in Nordrhein-Westfalen niedriger sind als in Deutschland insgesamt und auch die Mietbelastung unterdurchschnittlich ist so gilt dies nicht in allen Städten und Gemeinden des Landes. Vielmehr sind die Wohnungsmärkte in den Schwarmstädten des Landes - Düsseldorf, Köln, Bonn und Münster - sowie weiteren acht Gemeinden im Umland dieser Städte derzeit angespannt.

Die Anspannung ist das Ergebnis der Zuwanderung in diese Schwarmstädte. Während die Zahl der Einwohner in Nordrhein-Westfalen – einmal abgesehen vom Ausnahmejahr 2015 – stagnierte, wuchsen diese vier Städte deutlich. Andere Städte und Landkreise stagnierten oder verloren sogar an Einwohner. Ohne das Jahr 2015 wäre die Zahl der Einwohner in neun der 22 kreisfreien Städte und in 14 der 31 Landkreise im vergangenen Jahrzehnt gesunken.

Die ungleichmäßige Entwicklung ist Folge der Binnenwanderung, d.h. die Schwarmstädte gewinnen zulasten anderer Regionen. Hinzu kommt eine selektive Auslandszuwanderung, von der wieder überdurchschnittlich die Schwarmstädte profitieren. Das Land drifftet demographische auseinander. Wachstumsschmerzen auf der einen und Schrumpfungsschmerzen auf der anderen Seite sind die Folge. Während die Schwarmstädte immer voller werden und die Konkurrenz um Wohnungen, Kita- und Schulplätze genauso zunimmt wie um Parkplätze und Sitzplätze in Bussen und Bahnen, steigen an anderen Orten die Wohnungsleerstände, werden Schulen geschlossen und veröden die Innenstädte. Steigende Mieten in den Schwarmstädten sind nur eines der durch das Schwarmverhalten produzierten Probleme.

5.1 Wohnungsmangel senken

Maßnahmen zur Senkung des Wohnungsmangels können auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite des Wohnungsmarktes ansetzen.

⁴⁶ Bachmann, Marie, Vesper, Jürgen, Monitoring zur Anwendung der Umwandlungsverordnung, Jahresbericht 2017, Studie des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berlin, 2018, [download unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/download/monitoring-umwandlungsverordnung-jahresbericht2017.pdf](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/download/monitoring-umwandlungsverordnung-jahresbericht2017.pdf)

Nachfrageseitige Maßnahmen zielen darauf ab, die Abwanderung aus den meisten Regionen des Landes, bzw. des Bundes abzuschwächen. Haltefaktoren des ländlichen Raumes und anderer Abwanderungsregionen sind zu stärken, Fortzugsgründe abzuschwächen. Die nachfrageseitigen Maßnahmen sind dabei weniger Aufgabe der Wohnungspolitik, auch wenn diese einen Beitrag leisten können, als vielmehr eine Querschnittsaufgabe über alle Politikbereiche. Für eine Reihe von Maßnahmen siehe beispielhaft der Arbeitsbericht des Ministeriums für Heimat, Bau und Gleichstellung⁴⁷.

Angebotsseitige Maßnahmen, d.h. Maßnahmen zur Erhöhung des Wohnungsangebots meist durch Neubau, sind der Kernbereich der Wohnungspolitik. Dazu sind die Angebotsbedingungen – von Baulandverfügbarkeit über die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren bis zur Baukostensenkung – zu verbessern. Auf die Diskussion um die Vorschläge der gemeinsamen Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen sei hingewiesen.⁴⁸

In dieser Studie werden Maßnahmen zur Senkung des Wohnungsmangels nicht behandelt. Dies darf in keinem Fall missverstanden werden als eine Aussage zur vermeintlich geringen Relevanz einer angebots- und nachfrageseitigen Politik. Vielmehr sollte einer Politik der Mangelsenkung Priorität eingeräumt werden. Würde es gelingen den Wohnungsmangel in den Schwarmstädte aufzulösen, erübrigten sich auch vollständig oder überwiegend andere Markteingriffe wie die in diesem Gutachten diskutierten.

5.2 Wohnungsmangel lenken

Die vorliegende Studie behandelt vier mietrechtliche Landesverordnungen, die den Wohnungsmangel lenken.

Während die Kappungsgrenze und die Mietpreisbremse die Miethöhe regulieren, zielen die Kündigungssperrfrist und die Umwandlungsverordnung auf die Abwehr von selbstnutzenden Wohnungseigentümern ab, um die Mieterschaft zu schützen.

5.2.1 Mietpreisbremse

Die Mietpreisbremse war in Nordrhein-Westfalen wirkungslos⁴⁹. Dies ist überraschend, da in anderen Städten die Mietpreisbremse durchaus eine mietsenkende Wirkung hatte, wie eine ganze Reihe von Studien zwischenzeitlich feststellte.

Die Ursache ist unbekannt. Eine Rolle dürfte aber spielen, dass die Mietpreisbremse überraschender Weise auch in einigen Kommunen eingeführt wurde, in denen die Anstiege der Neuvertragsmieten vorher nur gering gewesen waren. Daneben könnte die unübliche Anwendung einfacher Tabellenmietspiegel sogar in Großstädten eine Rolle spielen.

Die in anderen Städten außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen festgestellte Wirkung der Mietpreisbremse war aber ohnehin nur gering. Die Neuvertragsmieten sanken dort nur im niedrigen einstelligen Prozentbereich.

⁴⁷ https://www.mhkgb.nrw/sites/default/files/media/document/file/Gemeinsam.Staerken.Gestalten.%20Arbeitsbericht_Kommunen2017-2019.pdf

⁴⁸ <https://www.die-wohnraumoffensive.de/themen/investive-impulse/>

⁴⁹ Ausnahme: Leverkusen

Die geringe Wirkung der Mietpreisbremse dürfte zum einen auf ein Vollzugsdefizit hindeuten. Die Politik hat zwischenzeitlich reagiert und verpflichtet den Vermieter nun Belege vorzulegen, die die Miethöhe begründen. Die könnte das Vollzugsdefizit vermindern, aber vermutlich nicht beseitigen. Es sollte unbedingt beachtet werden, dass beide Marktseiten – also der Vermieter aber auch der Mietinteressent – ein Interesse an der mehr oder minder legalen Umgehung der Mietpreisbremse haben und daher kooperativ handeln werden. Der eine will die Wohnung, der andere will die Miete. Die Stadt Wien hat vor mehr als 100 Jahren eine scharfe Miethöhenregulierung in Altbauten eingeführt und müht sich seither kreativ diese durchzusetzen – mit sehr bescheidenem Erfolg. Nach einer Studie im Auftrag der Arbeiterkammer liegen die vereinbarten Mieten in 98,67% aller untersuchten Mietverträge über den zulässigen Mieten und die tatsächlich gezahlten Mieten (Bruttokalt) sind in Wien höher als in Hamburg oder Berlin.⁵⁰

Zum zweiten wäre die Wirkung der Mietpreisbremse auch ohne Vollzugsdefizit mit einer mietsenkenden Wirkung von 8% bis 14% in den ersten Jahren nach Einführung gering gewesen. Vermutlich waren die Erwartungen an die Auswirkungen einer Mietpreisbremse auf allen Seiten viel zu hoch. Leider hatte es die Politik versäumt, vorher eine Folgenabschätzung durchzuführen.

Die Mietpreisbremse hat – wie jeder regulatorische Eingriff in die Preisbildung – nicht-intendierte, unerwünschte Nebenwirkungen. Unerwünschte Nebenwirkungen sind z.B. eine steigende Nachfrage nach Wohnungen, eine zunehmende Knappheit an Wohnungen, geringere Investitionen in den Wohnungsbestand, eine zunehmende Umwandlung von Miet- in Selbstnutzerwohnungen und steigende Mieten in unregulierten Marktsegmenten (Neubau). In der Summe ist die Zahl der unerwünschten Nebenwirkungen der Mietpreisbremse lang und jede einzelne für sich genommen schwerwiegend. Allerdings bauen sich diese unerwünschten Nebenwirkungen erst im Zeitaufbau auf, sodass sie derzeit noch nicht sichtbar sind, sondern sich erst andeuten. Die Umwandlung von Mietwohnungen in selbstgenutztes Wohneigentum, die geringere Instandhaltung, der möglicherweise geringere Neubau – alles diese Wirkungen sind in der kurzen Frist noch vernachlässigbar und erhalten ihre Relevanz erst in der Kumulation über die Zeit. Die Öffentlichkeit sollte sich daher nicht täuschen lassen. Derzeit hat die Mietpreisbremse bestenfalls nur die intendierte Wirkung (leicht) niedriger Mieten gehabt, die Nebenwirkungen sind aber noch nicht spürbar.

Wie schnell die unerwünschten Nebenwirkungen der Mietpreisbremse sich einstellen hängt auch davon ab, ob die Marktteilnehmer von einer dauerhaften Mietpreisbremse oder nur von einer vorübergehenden Maßnahme ausgehen. Der Bundesgesetzgeber hatte daher die Mietpreisbremse auch nur als vorübergehend einzusetzendes Instrument geplant. Aber die Erfahrungen aus Wien (Einführung als Notmaßnahme 1917) zeigen, dass die Marktteilnehmer zu recht misstrauisch sind. Spätestens seit dem Beschluss des Bundeskabinetts vom 9.10.2019 die Mietpreisbremse bis zum Jahr 2025 zu verlängern und zu verändern dürfte die Erwartungen verändert haben. Es droht eine Regulierungsspirale an dessen Ende es nur Verlierer geben wird – siehe das Beispiel Wien.

Der Landesregierung ist anzuraten, von der Verlängerungsoption der Mietpreisbremse höchstens vorsichtig Gebrauch zu machen. Sie sollte deutlich machen, dass die Miet-

⁵⁰ Siehe hierzu Weiter: Simons, H., Tielkes, C., Wohnungsmarkt Wien – eine wohnungspolitische Analyse aus deutscher Sicht, empirica Studie im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland, Berlin 2020, download unter: <http://www.bid.info/2020/01/27/einladung-zur-bid-diskussionsrunde-wien-ein-paradies-fuer-mieter/>

preisbremse nur eine vorübergehende Maßnahme ist, die beendet wird sobald die Wohnungsmärkte sich nicht weiter anspannen, d.h. eine weiteren „Bremsung“ nicht mehr notwendig ist. Technisch könnte sie darauf verzichten gleich die maximale Geltungsdauer der Mietpreisbremse von fünf Jahren auszuschöpfen. Vielmehr könnte die Landesregierung die Mietpreisbremse zunächst nur um zwei Jahre verlängern und eine weitere Verlängerung nur dann vornehmen, wenn die Wohnungsmärkte sich zwischenzeitlich weiter angespannt haben. Derzeit mehren sich die Anzeichen, dass die Wohnungsmärkte in den Top-7-Städten sich nicht mehr weiter anspannen.⁵¹

5.2.2 Abgesenkte Kappungsgrenze

Die abgesenkte Kappungsgrenze hat eine überraschend starke materielle Wirkung. Der Vorteil der abgesenkten Kappungsgrenze für Mieter baut sich über die Jahre auf und kann dann bei niedriger Ausgangsmiete, hoher Mietspiegelmiete und langer Vertragsdauer dazu führen, dass die Miete um bis zu 20% niedriger ausfällt. Typischerweise wird der maximale Vorteil der profitierenden Mieterhaushalte eher so bei ca. 10 % liegen der zwischen ca. 6 und 12 Jahre nach Einführung der abgesenkten Kappungsgrenze erreicht wird. In der jetzigen Form einer auf fünf Jahre beschränkten Kappungsgrenze ist der Mietervorteil daher noch nicht voll ausgebildet. Eine Verlängerung der abgesenkten Kappungsgrenze würde daher es den Mietern mit niedriger Ausgangsmiete ermöglichen, den maximalen Vorteil der abgesenkten Kappungsgrenze zu erhalten.

Gegen eine Verlängerung der abgesenkten Kappungsgrenze spricht zwar einerseits, dass damit ausschließlich Mieter einen Vorteil erhalten, die ohnehin nur eine besonders niedrige Miete zahlen.

Gegen eine Verlängerung spricht auch der Lock-In Effekt, d.h. dass Mieter mit besonders niedriger Miete auch dann keine neue Wohnung anmieten, wenn sie die derzeitige Wohnung oder die Wohnumgebung eigentlich gerne verlassen würden. Die abgesenkte Kappungsgrenze vergrößert den Abstand zwischen derzeit gezahlter Miete und der Neuvertragsmiete einer neuer Wohnung.

Für eine abgesenkte Kappungsgrenze aber spricht, dass sie nur langjährigen Mieterhaushalte schützt, die ein besonderes Interesse an einem beständigen und sicheren Mietverhältnis haben. Eine ruckartige Mieterhöhung könnte dann die Leistungsfähigkeit des Mieters überfordern, selbst wenn die Miete auch nach Erhöhung weiterhin relativ niedrig wäre.

Nach unserem Dafürhalten überwiegt hier das Schutzinteresse des langjährigen Mieters die Nachteile. Im Gegensatz zur Mietpreisbremse wirkt die abgesenkte Kappungsgrenze daher selektiv und fokussiert auf schutzwürdige Haushalte.

Zudem ist die Wirkung der abgesenkten Kappungsgrenze im Gegensatz zur Mietpreisbremse endlich, da der Mietanstieg in bestehenden Verträgen nur verlangsamt aber nicht verhindert wird. Bei einer zwischenzeitlichen Neuvermietung greift die Kappungsgrenze ohnehin nicht, zumindest bei Abwesenheit der Mietpreisbremse. Die abgesenkte Kappungsgrenze verlangsamt daher die Anpassungsgeschwindigkeit nur etwas stärker

⁵¹ Simons, H.; Schmandt, M.; Frühjahrsgutachten der Immobilienweisen 2020, Kapitel Wohnimmobilien, Hrsg.: Zentraler ImmobilienAusschuss, Berlin, 2020.

als die „normale“ Kappungsgrenze, deren Geltung nicht in der Kompetenz des Landes liegt.

Allerdings erscheint das Abstellen auf Mietspiegel, die von Stadt zu Stadt zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen kommen und daher manchmal keinen Bezug zum örtlichen Mietniveau haben können, sehr zweifelhaft. Die Erstellung eines nach wissenschaftlichen Maßstäben erstellten Mietspiegels sollte Voraussetzung für die Anwendung der abgesenkten Kappungsgrenze sein.

5.2.3 Kündigungssperrfrist

Die Kündigungssperrfristverordnung – insbesondere eine lange Kündigungssperrfrist – schützt langjährige Mieter vor dem Verlust ihrer Wohnung durch Eigenbedarf des Eigentümers.

Damit die verlängerte Kündigungssperrfrist greifen kann, muss zum ersten ein Mietverhältnis über den gesamten Zeitraum bestehen, zweitens eine Umwandlung stattgefunden haben, drittens das Wohnungseigentum veräußert worden sein, viertens der Mieter nicht von seinem Vorkaufsrecht nach §577 BGB Gebrauch machen und fünftens der neue Eigentümer ein berechtigtes Interesse haben. Typischerweise ist dies der Eigenbedarf.

Die verlängerte Kündigungssperrfrist dürfte daher nur in vergleichsweise seltenen Fällen Anwendung finden. Dies aber ist kein Argument gegen sie, sondern für sie. Die Kündigungssperrfrist ist vielmehr immer dann unschädlich wenn eine Wohnung zwar umgewandelt und verkauft wird, der neue Eigentümer aber gar nicht plant selbst einzuziehen, sondern die Wohnung zur Kapitalanlage kauft. Im Gegensatz zur Umwandlungsverordnung entsteht durch die Kündigungssperrfristverordnung kein Kollateralschaden und die Seltenheit des Falls ist kein Argument gegen diese.

Gleichwohl bietet die verlängerte Kündigungssperrfrist für langjährige Mieter einen umfassenden Schutz vor dem Verlust der Wohnung, da eine Eigenbedarfsklage für sehr lange Zeit ausgeschlossen ist. Die Kündigungssperrfrist beginnt erst nach dem Verkauf der Wohnung zu laufen, sodass es bis zu Jahre dauert, bis überhaupt erst die Eigenbedarfsklage eingereicht werden kann. Damit aber sind Wohnungen mit Kündigungssperrfrist für Selbstnutzer keine Option mehr – bis er einziehen könnte, sind die eigenen Kinder schon aus dem Haus.

Die Kündigungssperrfrist sorgt daher umfassend dafür, dass der langjährige Mieter und nicht der selbstnutzende Eigentümer die Wohnung bewohnt. Diese Bevorzugung der langjährigen Mieter halten wir für gerechtfertigt. Zwar wird der Selbstnutzer ausgeschlossen, aber dies ist eine vergleichsweise geringfügige Einschränkung vor allem wenn genügend selbstnutzerfähige Wohnungen zur Verfügung, die er alternativ kaufen kann. Umziehen wollte der potentielle Selbstnutzer ja eh, der Mieter aber nicht.

Im Ergebnis ist die verlängerte Kündigungssperrfrist in angespannten Wohnungsmärkten insgesamt dann zu rechtfertigen, wenn das Angebot an selbstnutzerfähigen Wohnungen (Neubau) ausreichend ist. In Abhängigkeit von der Anwendungsbreite der Umwandlungsverordnung könnte die Landesregierung erwägen in angespannten Wohnungsmärkten die Kündigungssperrfrist generell zu verlängern. Vermutlich ist es dabei unerheblich, ob die Kündigungssperrfrist 8 oder 10 Jahre beträgt – die abschreckende Wir-

kung auf Selbstnutzer ist vermutlich gleich. Niedriger als acht Jahre aber sollte die Kündigungssperrfrist nicht sein.

Allerdings besteht der Eindruck, dass die Kündigungssperrfrist im Alltag nicht die Schutzwirkung entfaltet, die sie erwarten lässt und doch recht häufig nach einer Umwandlung Selbstnutzer eine Wohnung beziehen und Mieterhaushalte ausziehen. Dies ist grundsätzlich nur dann möglich, wenn der Mieter freiwillig auszieht. Ein freiwilliger Auszug ist dann unproblematisch, wenn der Mieter für seinen Auszug entschädigt wird – sei es durch eine angemessene Ersatzwohnung oder durch eine faire Leistung in Geld. Dies wäre ein Geschäft zugunsten beider Seiten – wenn der Mieter denn auch tatsächlich die Möglichkeit hat das Angebot auszuschlagen. In der Realität dürfte es hier aber Graubereiche geben. Zum Beispiel, könnte der Mieter übervorteilt werden, wenn er die Kündigungssperrfrist nicht oder nicht vollständig kennt und sich so in einer schwächeren Verhandlungsposition wähnt, als er tatsächlich ist. Oder wenn der Vermieter mit unlauteren Methoden Druck auf den Mieter ausübt. Im Rahmen dieses Gutachten war es nicht möglich zu untersuchen, ob dies häufig oder in welcher Form dies geschieht. Wir empfehlen daher der Landesregierung zum einen hier die Informationsbasis zu verbessern und zum zweiten nach Möglichkeiten zu suchen, ein mögliches Vollzugsdefizit der Kündigungssperrfrist zu vermindern.

5.2.4 Umwandlungsverordnung

Auch die Umwandlungsverordnung zielt auf den Schutz von Mietern vor dem Eigenbedarf von Selbstnutzerhaushalten ab. Allerdings greift sie sehr viel früher ein als die Kündigungssperrfristverordnung in dem bereits die Umwandlung genehmigungspflichtig wird. Die Anwendung der Umwandlungsverordnung ist beschränkt auf soziale Erhaltungsgebiete.

Zwischen Umwandlung und dem Auszug des Mieters ist allerdings noch eine ganze Reihe von Schritten zu durchlaufen. Nach der Umwandlung muss die Wohnung veräußert werden, der Mieter nicht von seinem Vorkaufsrecht nach §577 BGB Gebrauch machen, die Kündigungssperrfrist abgewartet werden und der neue Eigentümer überhaupt ein Interesse an der Selbstnutzung haben. Die Kündigungssperrfristverordnung – insbesondere wenn sie lang ist – schützt den Mieter aber bereits umfassend von einer Eigenbedarfskündigung, vgl. die Ausführungen zur Kündigungssperrfristverordnung. Die Umwandlungsverordnung entfaltet daher keine weitere, höhere Schutzwirkung als eine lange Kündigungssperrfrist.

Dies zeigen auch deutlich die wenigen vorliegenden Daten. In Köln wurden im Jahr 2018 rund 1150 Bestandswohnungen umgewandelt (Schritt 1), mit sinkender Tendenz. Von den umgewandelten Wohnungen werden nur rund die Hälfte auch verkauft (Schritt 2), ebenfalls mit sinkender Tendenz. In den letzten drei Jahren wurden stadtweit weniger als 500 umgewandelte Bestandswohnungen pro Jahr verkauft. Wie viele von diesen Wohnungen von Haushalten mit Selbstnutzerabsicht gekauft wurden (Schritt 3) und tatsächlich nach Ablauf der Kündigungssperrfrist von derzeit 8 Jahren in Köln auch eine Eigenbedarfsklage angestrengt wurde oder werden soll (Schritt 4) ist zwar unbekannt. Aber angesichts des langen Zeitraumes der bis zum Bezug der umgewandelten Wohnungen durch einen Selbstnutzer vergehen muss, können es nicht viele sein. Wenn es überhaupt welche gibt, vgl. die Ausführungen zur Kündigungssperrfrist. In den anderen Städten, in denen bereits die Zahl der Erstverkäufer nach Umwandlung nur zweistellig ist, kann es, wenn überhaupt, nur eine Handvoll sein.

Im Ergebnis ist die Umwandlungsverordnung nutzlos. Sie schützt vor etwas, was tatsächlich keine Gefahr darstellt – zumindest solange die Kündigungssperrfrist lang genug ist. Das Umwandlungen als Gefahr wahrgenommen wird dürfte die Folge eines Missverständnisses sein: der Gleichsetzung von Eigentumswohnungen und selbstgenutztem Wohneigentum. Dabei wird der überwiegende Teil der Eigentumswohnungen vermietet, in der Regel von (Klein-)Kapitalanlegern.

Die Umwandlungsverordnung könnte trotz Nutzlosigkeit hingenommen werden, aber sie hat im Gegensatz zur Kündigungssperrfrist unerwünschte Nebenwirkungen. Sie verhindert auch dann Umwandlungen, wenn diese z.B. im Rahmen von Erbschaften sinnvoll sind. Und sie verhindert, dass der Anteil der Kleinvermieter zulasten der Großvermieter steigen kann. Dies aber dürfte in der Tendenz nicht im Interesse der Mieter sein. Das Statistische Bundesamt hat jüngst gezeigt, dass die Mieten bei privaten Kleinvermietern langsamer steigen als die Mieten bei Wohnungsunternehmen in privater aber auch in öffentlicher Hand⁵².

Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, warum in Nordrhein-Westfalen die Umwandlungsverordnung bislang keine Anwendung fand. In den zwei bestehenden sozialen Erhaltungsgebieten des Landes (Stegerwaldsiedlung in Köln, Passstraße / Dennewarthsstraße in Aachen) bestand nach Aussage der Stadtverwaltungen keine Absicht Wohnungen umzuwandeln. Bislang war die Umwandlungsverordnung in Nordrhein-Westfalen totes Recht.

Nun aber steht in der Stadt Köln die Ausweisung eines neuen sozialen Erhaltungsgebietes im Severinsviertel bevor. Eine ganze Reihe weiterer Gebiete sollen beobachtet werden und wenn möglich zeitnah ausgewiesen werden sollen.

Die Erfahrungen der Stadt Berlin, die eine solche Politik der extensiven Ausweisung von sozialen Erhaltungsgebieten mit Geltung der Umwandlungsverordnung seit einigen Jahren betreibt, sollten zur Vorsicht mahnen. In Berlin stieg seit 2012 die Zahl der Umwandlungen von gut 4000 Wohnungen pro Jahr auf über 16.000 Wohnungen an – ohne dass sich aber die Zahl der Verkäufe von Eigentumswohnungen erhöht hätte. Die Hauseigentümer teilen Gebäude aus Vorsichtsgründen auf Vorrat auf ohne dass aber eine Verkaufsabsicht überhaupt besteht. Der Monitoringbericht zur Umwandlungsverordnung in Berlin spricht zum einen von erheblichen Vorzieheffekten. Zum zweiten steigt in den Nachbargebieten der sozialen Erhaltungsgebiete die Zahl der Umwandlungen. Das Ergebnis ist Paradox: die Umwandlungsverordnungen führt zu mehr Umwandlungen.

Sollten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen anfangen, öffentlich die stärkere Ausweisung von Milieuschutzsatzungen zu diskutieren um den Anwendungsbereich der Umwandlungsverordnung zu vergrößern ist daher mit einer deutlichen Zunahme der Umwandlungen zu rechnen. Es steht zu befürchten, dass auch in Köln und dann in einer Art Überschwappeffekt auch in anderen Städten diese „Misstrauensspirale“ in Gang gesetzt wird.

Der Landesregierung ist daher anzurufen, die Umwandlungsverordnung nicht zu verlängern. Allerdings sollte sich zugleich die Kündigungssperrfristverordnung verschärfen und verlängern und mögliche Vollzugsdefizite mit geeigneten Mitteln vermindern.

⁵² Egner, Ute; Verbraucherpreisstatistik auf neuer Basis; Wirtschaft und Statistik, Nr. 5, 2019, S. 86-106, download unter: https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2019/05/wista-052019.pdf?__blob=publicationFile

6. Anhang

6.1 Beschreibung Empirica-Preisdatenbank

Die empirica-Preisdatenbank enthält Kaufpreise und Mieten öffentlich inserierter Wohnungen. Es handelt sich im Wesentlichen um eine Analyse von Immobilienanzeigen, die allerdings nicht per Hand, sondern automatisiert durchgeführt wird: Die Daten stammen aus einschlägigen Immobilienportalen und Online-Seiten von Printmedien, über die Wohnungs- und Gewerbeimmobilien zum Kauf oder zur Miete angeboten werden. Es fließen also nicht nur Immobilienangebote von einer bestimmten Internetplattform, sondern von mehreren ein, und zudem auch noch Angebote aus diversen lokalen, regionalen und überregionalen Zeitungen in Deutschland. Bereits seit 2004 werden die Immobilienangebote täglich deutschlandweit online eingelesen und professionell aufbereitet, seit 2012 durch die Tochterfirma empirica-systeme. Im Laufe der Jahre ist so eine der größten Sammlungen von Immobilieninseraten in Deutschland entstanden. Ein Qualitätsmerkmal der Datenbank ist die professionelle Dopplerbereinigung: Ziel der Bereinigung ist, Immobilienanzeigen, die in verschiedenen Medien gleichzeitig (Querschnitt) und/oder über einen längeren Zeitraum (Längsschnitt) angeboten werden, nur einmal, und zwar nur zu dem im jeweils betrachteten Zeitraum zuletzt genannten Preis, in die Datenbank aufzunehmen. Hintergrund ist, dass Mietwohnungsangebote meist solange inseriert werden, bis sich ein Mieter gefunden hat, sodass für die Miete in der zuletzt erschienenen Wohnungsanzeige vermutlich ein Mieter gefunden wurde. In diesen Fällen handelt es sich bei der Miete, die in der empirica-Preisdatenbank enthalten ist, nicht nur um eine theoretische Angebotsmiete (die der Vermieter gerne erzielen würde), sondern um die tatsächliche Neuvertragsmiete (die ein Mieter bereit war zu zahlen), also um eine Marktmiete, wie sie aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage zustande kam.

Die empirica-Preisdatenbank fand bereits bei der Erstellung des „Mietgutachtens“ im Jahr 2014 Verwendung und hat sich dort als verlässlich erwiesen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die korrekte Zuordnung aller Annoncen auf die korrekte Gemeinde/Ortschaft – einer der Schwachpunkte des IDN Datensatzes und Ursache dafür, dass empirica seit dem Jahr 2012 eine eigene Erhebung durchführt.

6.2 Vergleich der unterschiedlichen Berechnungsmethoden der Verteilung der Bestandsmieten

Analog zu den Berechnungen der Mietspiegelmieten wurde in der ersten Variante auf Grundlage einer Sonderauswertung des Mikrozensus (Zusatzerhebung Wohnen) aus dem Jahr 2014 die Bestandsmietenverteilung für insgesamt neun Verteilungen (drei Größenklassen, drei Baualtersklassen) je Stadt ermittelt.

Da diese Verteilungen aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht direkt für einzelne Städte ausgewiesen werden konnten, wurden diese zunächst für zwei Städtegruppen, die eine gewisse Homogenität hinsichtlich der Verteilung ihrer Bestandsmieten haben, bestimmt. Diese Städtegruppen waren Köln, Bonn und Düsseldorf einerseits, sowie Dortmund, Essen, Bochum, Bielefeld, Leverkusen, Mülheim an der Ruhr und Münster andererseits. Münster fällt dabei von der grundsätzlichen Struktur des Wohnungsmarktes aus dem

Raster. Die Struktur der Verteilung ähnelte aber in ihrer Form eher der zweiten Gruppe und wurde daher dieser zugerechnet.

Auf Grundlage dieser Verteilungen und adjustiert mit dem Median der jeweiligen Städte wurden damit die Verteilungen der Städte bezogen auf die jeweilige Größen- und Altersklassendifferenzierung geschätzt. Diesen neun Verteilungen je Stadt wurden dann die neun errechneten Mietspiegelwerte gegenübergestellt und die Anteile der Haushalte bestimmt, die regional unterhalb des Mietspiegels, unterhalb der „normalen“ und unterhalb der verschärften Kappungsgrenze liegen. Die prozentualen Anteile (insgesamt) errechneten sich dann mit der jeweiligen Anzahl an Mieterhaushalten je Wohnungsgröße und Altersklasse laut Zensus 2011. Die Ergebnisse dieser Berechnung finden sich in den ersten beiden Spalten in Abbildung 45.

Abbildung 45: Anteile der Haushalte mit einer Bestandsmiete von weniger als 15% / 20% der Mietspiegelmiete, Städteauswahl, 2014

Stadt	Einzelverteilungen		Gesamtverteilungen		Unterschied	
	20 %	15 %	20 %	15 %	20 %	15 %
Mülheim an der Ruhr (KS)	33%	42%	34%	45%	1%	3%
Münster (KS)	41%	49%	45%	54%	4%	5%
Essen (KS)	15%	18%	13%	17%	-1%	-1%
Solingen (KS)	9%	11%	6%	8%	-3%	-3%
Bielefeld (KS)	16%	20%	14%	18%	-2%	-2%
Bochum (KS)	15%	18%	13%	17%	-1%	-1%
Dortmund (KS)	20%	24%	18%	23%	-2%	-1%
Leverkusen (KS)	14%	18%	13%	16%	-2%	-2%
Bonn (KS)	28%	35%	30%	38%	2%	3%
Düsseldorf (KS)	22%	27%	23%	29%	1%	2%
Köln (KS)	25%	31%	26%	33%	1%	2%

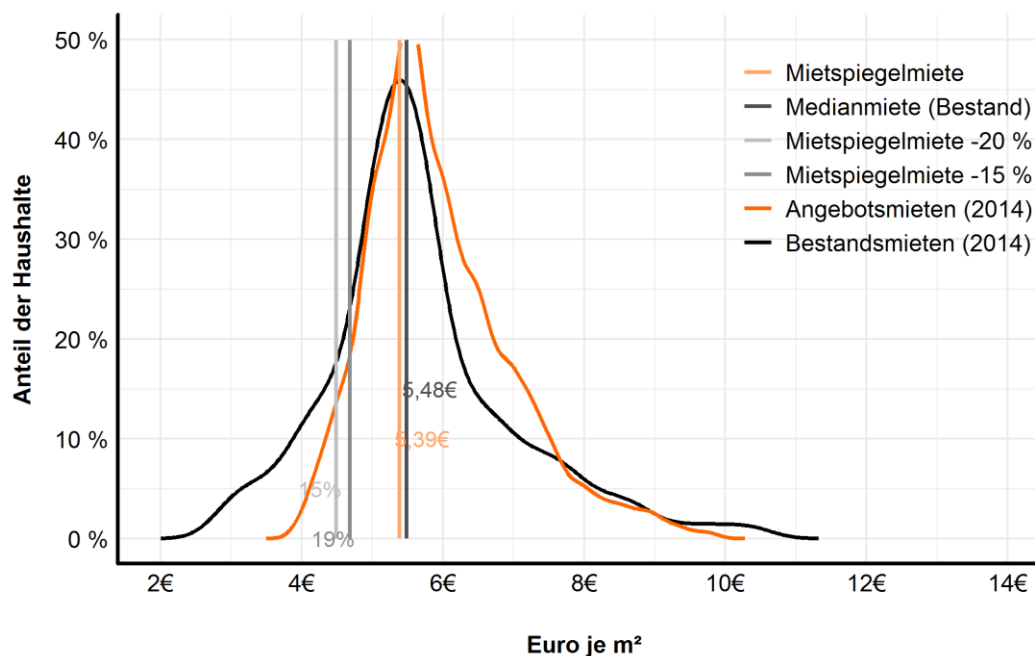
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Städte, Zensus 2011, eigene Berechnungen **empirica**

Zusätzlich wurde die Mietenverteilung ohne Berücksichtigung der Größen- und Baualtersklassen für die beiden Städtegruppen herangezogen und mit der Medianmiete auf die unterschiedlichen städtischen Mietniveaus verschoben. Es zeigte sich, dass die Ergebnisse sehr ähnlich sind, vergleiche die mittleren beiden Spalten in Abbildung 45. Die vorgenommene Verfeinerung der Analyse in neun Unterverteilungen (drei Baualter, drei Größen) lieferte also keine grundsätzlich anderen Ergebnisse als die Betrachtung einer einzigen, aggregierten Gesamtverteilung. Das Ausmaß der Ungenauigkeit durch eine Aggregation auf einen einzigen Wert für die Mietspiegelmiete und eine einzige Verteilung für die Bestandsmieten führt also nicht zu substantiellen zusätzlichen Ungenauigkeiten. Damit ist die aggregierte Verteilung prinzipiell ebenso gut geeignet, den Kreis der Profiteure der Kappungsgrenzen abzuschätzen.

Vor diesem Hintergrund ist es daher möglich, die tatsächliche Verteilung der Bestandsmieten der einzelnen Städte, und nicht die Verteilungsstruktur der Vergleichsräume zu analysieren. Die Bewertung der Relevanz der Kappungsgrenzen erfolgt daher ohne Berücksichtigung der Wohnungsgrößen und des Baualters, dafür aber mit Berücksichtigung der spezifischen lokalen Verteilung der Bestandsmieten.

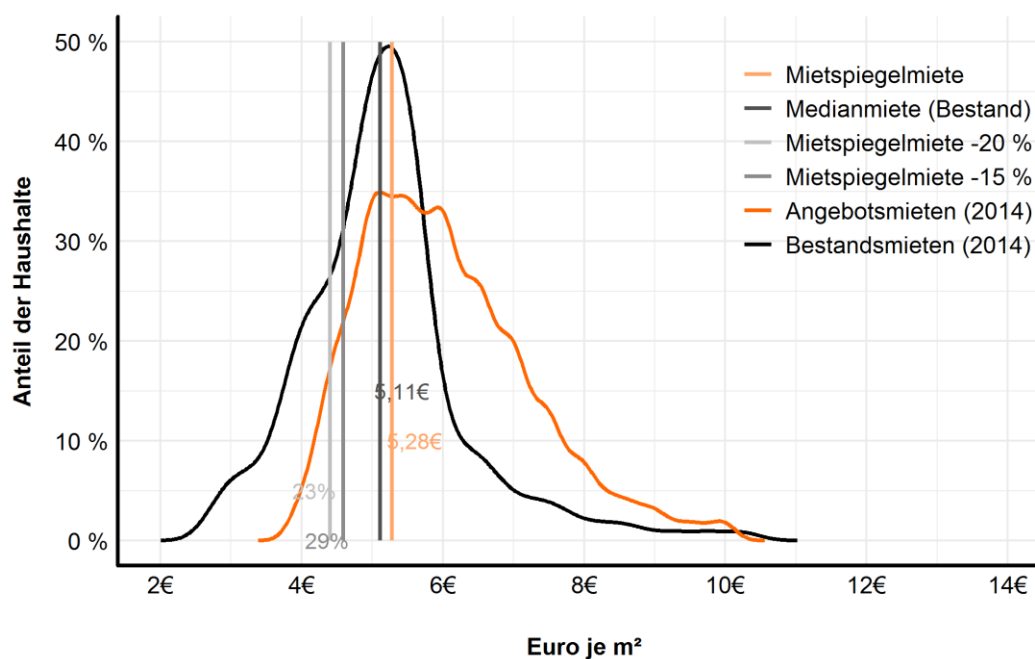
6.2.1 Vergleich Verteilung Bestandsmieten, Angebotsmieten, Mietspiegelmieten

Abbildung 46: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Bochum, 2014

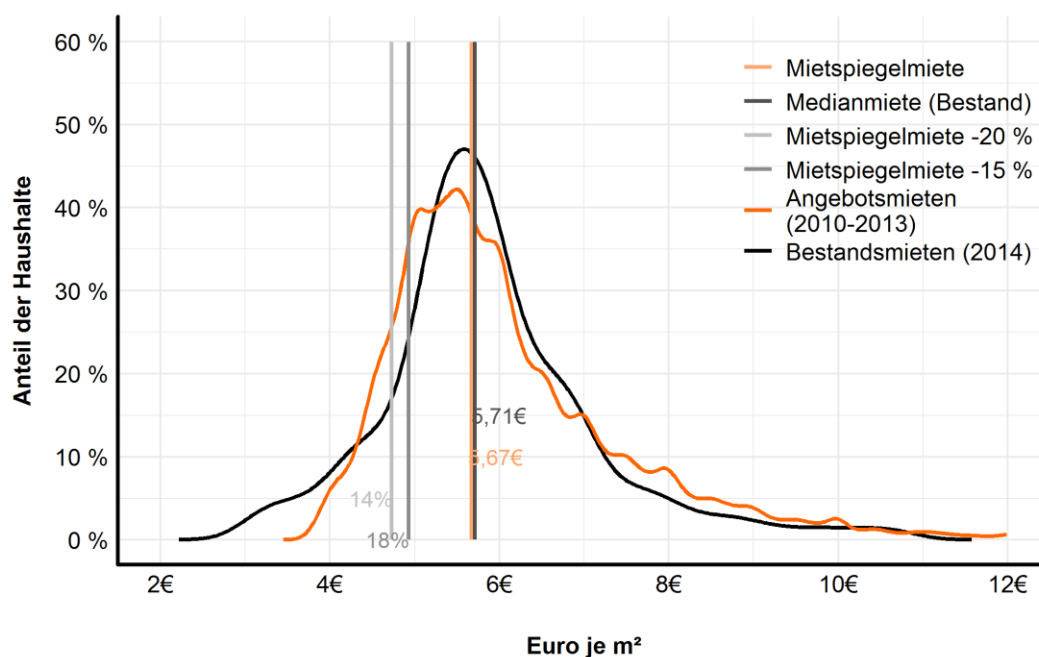


Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Bochum, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

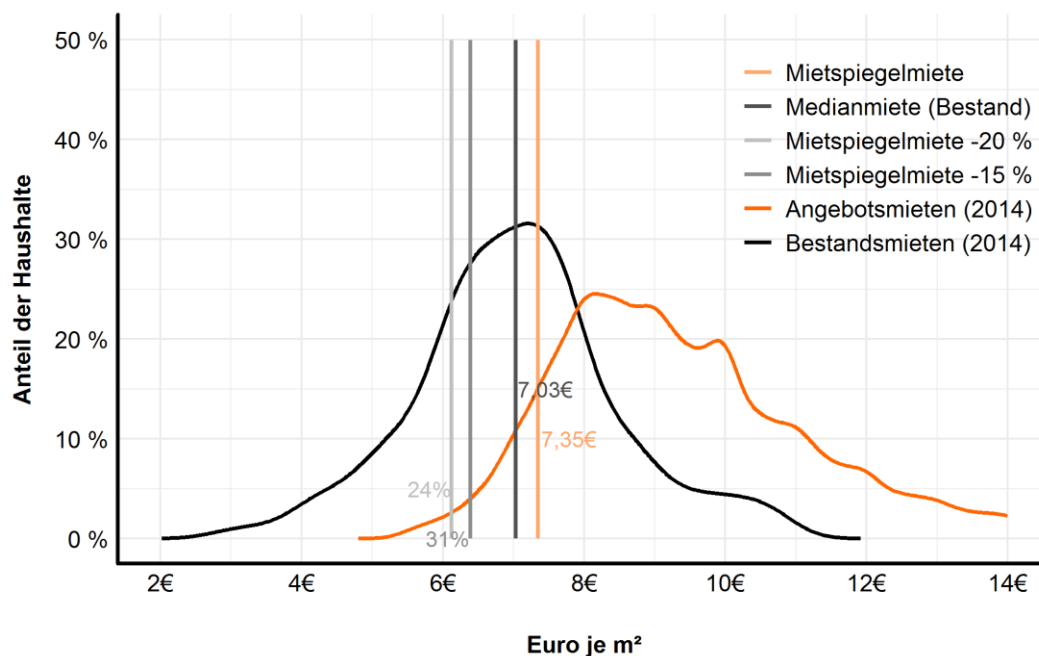
Abbildung 47: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Dortmund, 2014



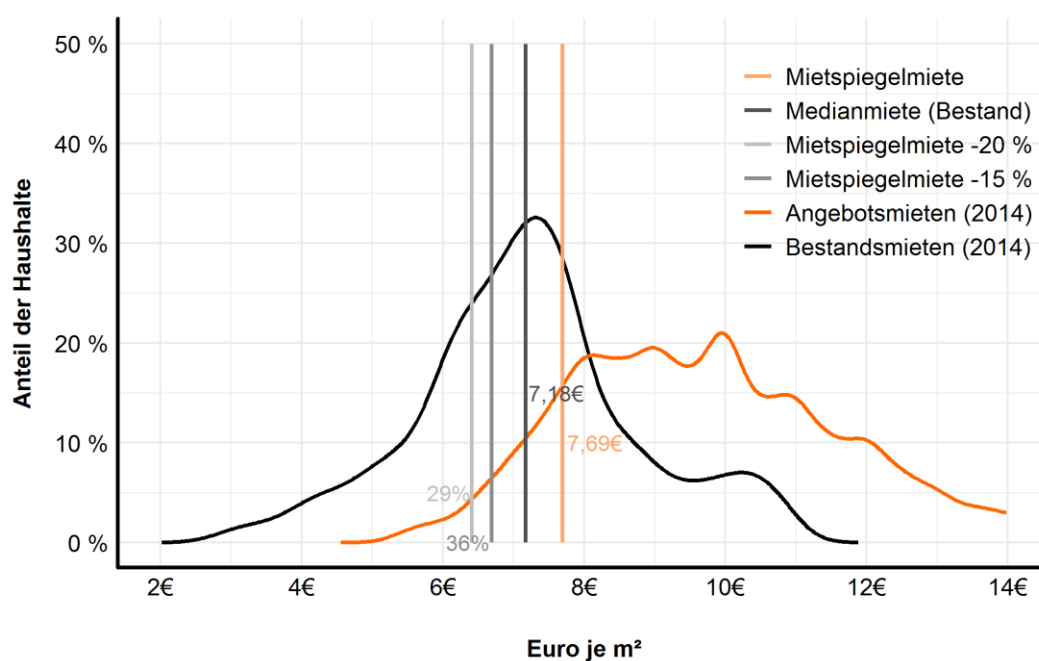
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Dortmund, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 48: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Essen, 2014

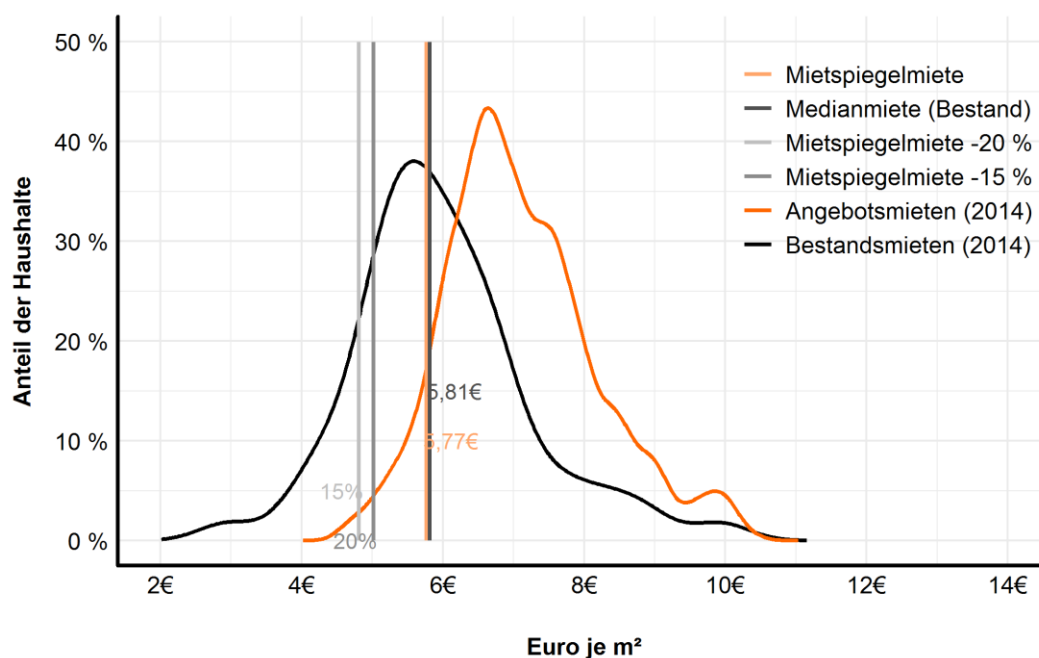
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Essen, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 49: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Düsseldorf, 2014

Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Düsseldorf, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

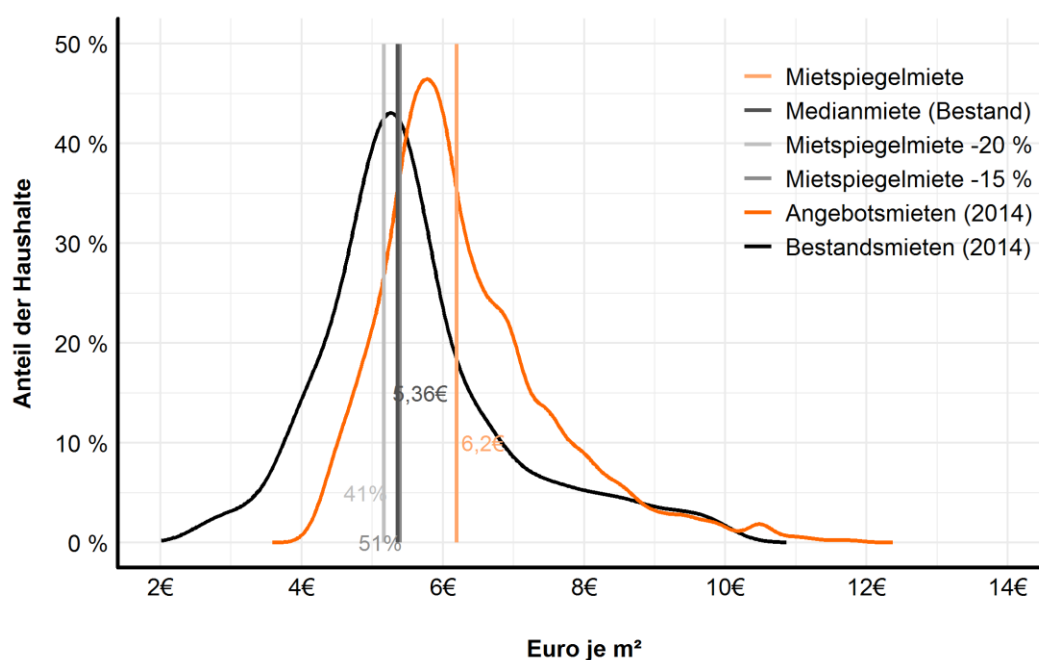
Abbildung 50: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Köln, 2014

Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Köln, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 51: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Leverkusen, 2014

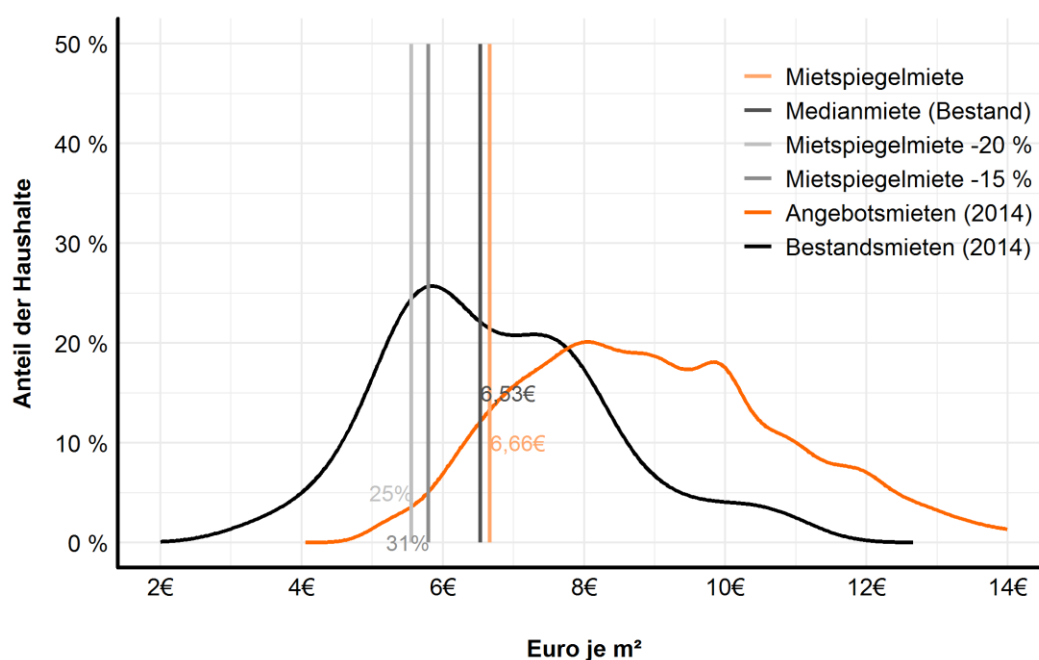
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Leverkusen, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 52: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Mülheim an der Ruhr, 2014

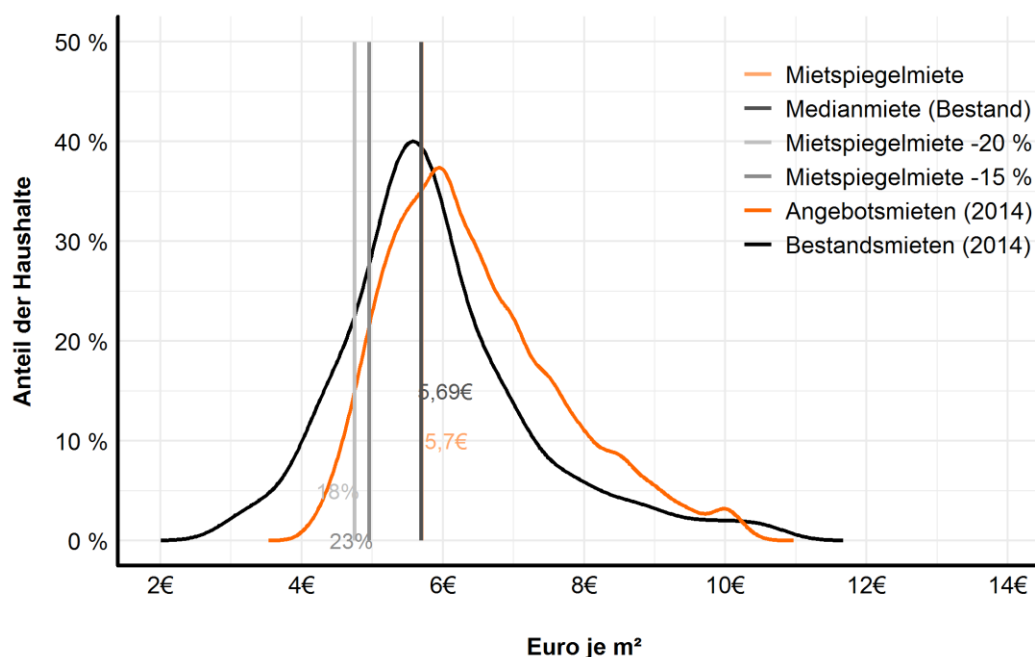


Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Mülheim an der Ruhr, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 53: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Münster, 2014



Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Münster, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 54: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Bielefeld, 2014

Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Bielefeld, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

6.3 Modellrechnung zur Plausibilisierung der Entwicklung der Bestandsmietenverteilung des Mikrozensus

Die Methodik der Zusatzerhebungen Wohnen des Mikrozensus veränderte sich. Von 2010 nach 2014 wurde die Randverteilung zur Hochrechnung der Stichprobenergebnisse angepasst. In 2010 wurde letztmalig die Fortschreibung der Volkszählung 1987 als Randverteilung verwendet, ab 2014 der Zensus 2011. Zusätzlich wurde in der Erhebung 2010 eine andere Fragestellung zur Ermittlung der Mietzahlungen verwendet als in den Folgeerhebungen. Zur Erhebung 2018 wurde zudem die Schätzmethodik, mit der die Ergebnisse hochgerechnet werden, umgestellt⁵³. In 2016 wurde die gesamte Mikrozensusstichprobe ausgetauscht⁵⁴.

Ausführliche Rücksprachen mit den Verantwortlichen des Mikrozensus haben ergeben, dass insbesondere die Erhebung des Jahres 2010 aufgrund einer abweichenden Fragestellung nicht voll mit den Folgeerhebungen vergleichbar ist, während die beiden Erhebungen 2014 und 2018 hier identisch sind. Zwar wurde zwischen 2014 und 2018 die Hochrechnungsmethodik selbst (also die Anpassungsmethodik an die Randverteilung) umgestellt, dies aber dürfte keine größeren Auswirkungen gehabt haben. Ein möglicher Grund für das Muster könnte die in 2014 abweichende Plausibilisierungsmethodik ge-

⁵³ Siehe für die methodischen Hintergründe die Dokumente „Methodische Erläuterungen und allgemeine Hinweise“, die jeweils im Anhang der Mikrozensussergebnisse zu finden sind. Die aktuellste Fassung ist online abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publikationen/Downloads-Wohnen/wohnen-in-deutschland-5122125189005.xlsx?__blob=publicationFile.

⁵⁴ Nähere Erläuterungen zur neuen Mikrozensusstichprobe in Bihler, Wolf; Zimmermann, Daniel „Die neue Mikrozensusstichprobe ab 2016“, Wirtschaft und Statistik, 6/2016, 20-29. https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2016/06/die-neue-mikrozensusstichprobe-062016.pdf?__blob=publicationFile

wesen sein. 2014 wurde insbesondere im Vergleich zur Folgerhebung 2018 deutlich stärker die Plausibilität von Ausreißern hinterfragt. Das könnte dafür gesorgt haben, dass mehr Beobachtungen in eine engere Bandbreite von Preisklassen fallen.

Trotz dieser Einschränkungen spricht nichts dafür, dass das beschriebene Muster ein ausschließlich statistisches Artefakt ist. Vielmehr spricht viel dafür, dass dieses Muster tatsächlich existiert. Im Folgenden soll daher modelltheoretisch versucht werden, die beobachtete Empirie zu plausibilisieren.

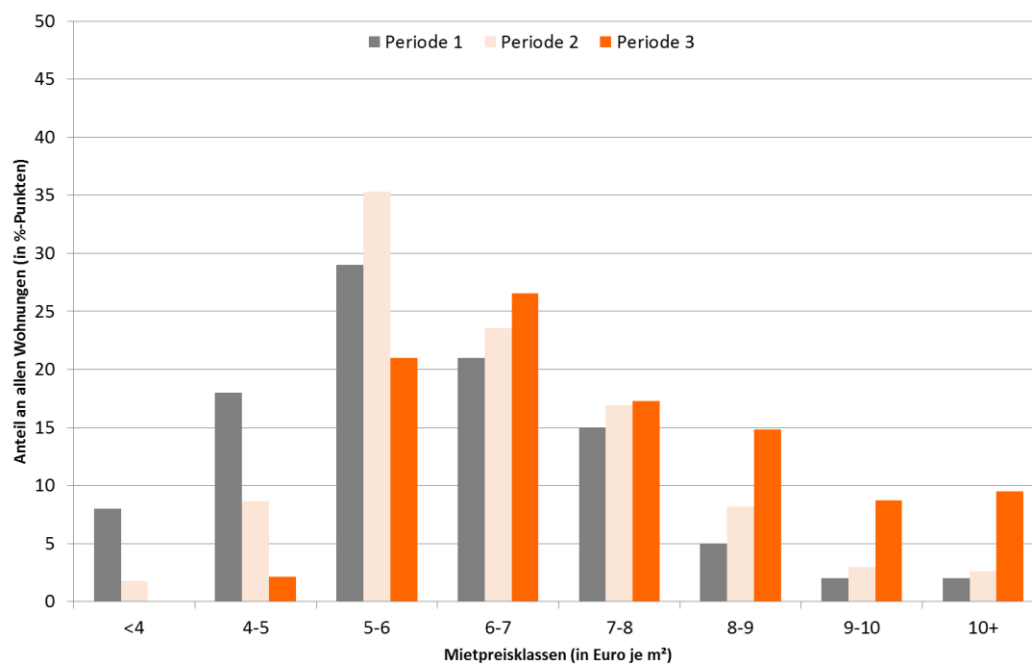
Dies soll mithilfe zweier Modelle mit drei Phasen und zwei Übergängen geschehen. In beiden Modellen wird von einer Marktsituation ausgegangen, die derjenigen ähnelt, die in den regionalen Wohnungsmärkten in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2010 auftrat (Phase 1: Ausgangssituation). Der Markt befindet sich im Gleichgewicht. Die Bestandsmieten sind annähernd normalverteilt.

Modell 1 geht nun davon aus, dass der Wohnungsmarkt zunächst entspannt bleibt (Phase 2) bevor der Markt sich anspannt (Phase 3). Dieses Modell beschreibt z.B. den Wohnungsmarkt in Essen. In diesem Falle sind die Neuvertragsmieten über einen längeren Zeitraum konstant und werden zu Bestandsverträgen. Zeitgleich streben auch die Bestandsmieten ohne Mietwechsel in Richtung Neuvertragsmieten. Beide Effekte führen zu einem „auftürmen“ der Bestandsmietenverteilung. Wenn sich der Markt nun in Phase 3 anspannt und die Neuvertragsmieten höher liegen als zuvor, dekonzentriert sich die Bestandsverteilung.

Modell 2 beschreibt eher die Entwicklung in den Schwarmstädten wie Köln. In diesem Falle spannt sich der Wohnungsmarkt zunächst schnell an, um sich dann weiter anzuspannen, aber langsamer als zuvor. In diesem Falle wirken die Neuverträge zwar dekonzentrierend, aber der zweite Effekt der aufholenden Bestandsmieten wirkt noch konzentrierend. Es stellt sich daher die Frage der relativen Stärke der beiden Effekte. Werden plausible Werte zur Fluktuationsrate und zu den Mieterhöhungen in Bestandsverträgen eingesetzt, so konzentriert sich tatsächlich zunächst bei einem schnellen Anstieg der Neuvertragsmieten trotzdem die Bestandsmietenverteilung (siehe dazu den nächsten Absatz). Erst wenn die Anspannung länger anhält, überwiegt der erste Effekt der höheren Neuvertragsmieten bei Fluktuation.

Konkret wurde für die beiden Modelle wie folgt gerechnet: Ausgegangen wird von einer Bestandsmietenverteilung (Phase 1), die angelehnt ist an die empirische Verteilung des Jahres 2010. Innerhalb der nächsten vier Jahre werden bei einer Fluktuation von 8 % insgesamt 32 % aller Wohnungen analog zur Angebotsmietenverteilung vermietet, die im ersten Modell stagniert und sich im zweiten Modell stark erhöht. Bei den restlichen 68 % aller Mietverträge wird die Bestandsmiete innerhalb von 4 Jahren um 20 % erhöht, dies entspricht in etwa der Kappungsgrenze, die den Anstieg auf 15 % innerhalb von drei Jahren begrenzt. Oberhalb der Durchschnittsmiete (=Mietspiegelmiete) kann die Miete hingegen nicht weiter erhöht werden. In der dritten Phase (2014-2018) wird ebenso vorgegangen, nur, dass sich diesmal die Angebotsmiete in Modell I erstmals erhöht, während sie in Modell II auf hohem Niveau bleibt und sich langsam weiter erhöht.

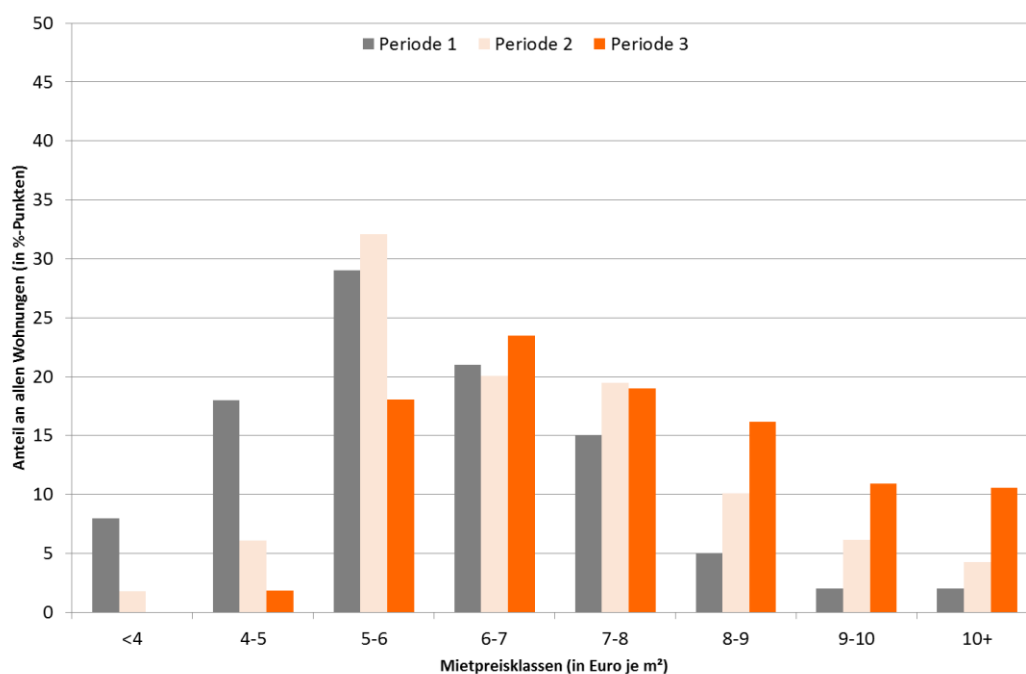
Abbildung 55: Modellrechnung I: Phase 1: Ausgangssituation, Phase 2: Stagnation, Phase 3: Anspannung



Quelle: eigene Modellierung

empirica

Abbildung 56: Modellrechnung II: Phase 1: Ausgangssituation, Phase 2: starke Anspannung, Phase 3: Anspannung

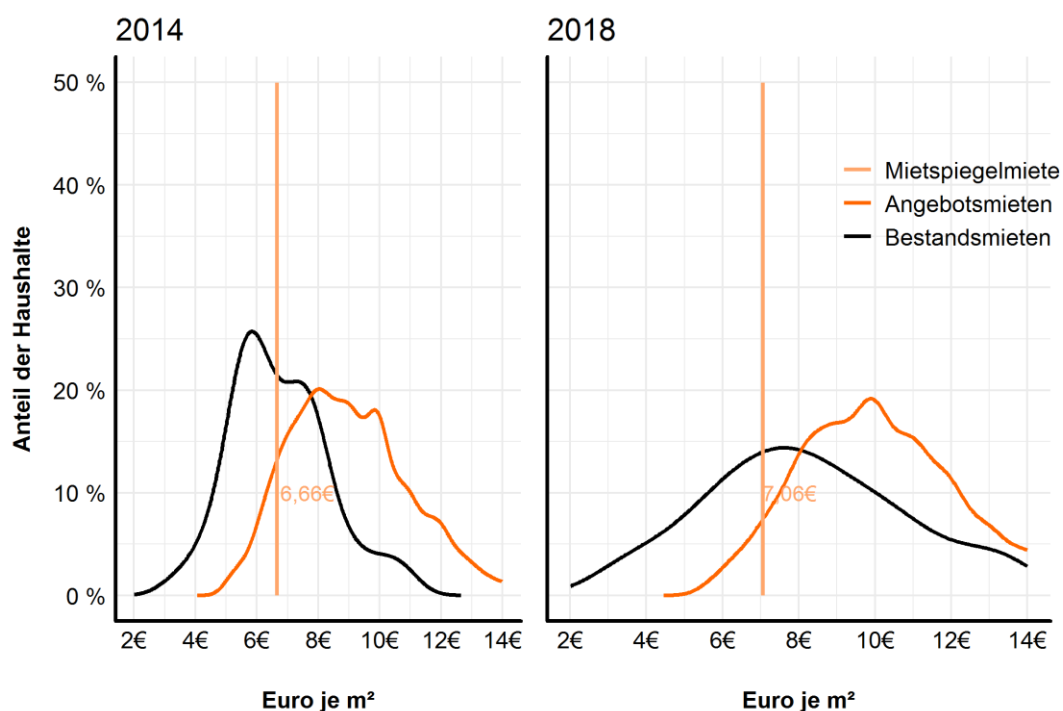


Quelle: eigene Modellierung

empirica

6.4 Mietenverteilungen in ausgewählten Städten Nordrhein-Westfalen, 2014 und 2018

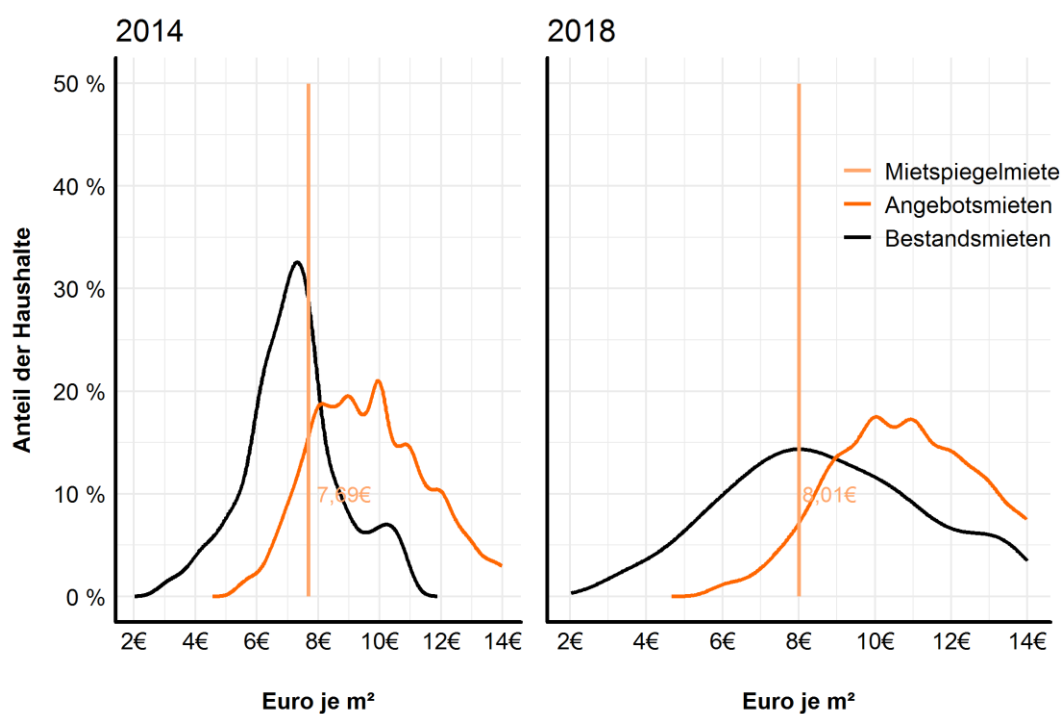
Abbildung 57: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Münster, 2014 und 2018



Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Münster, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen

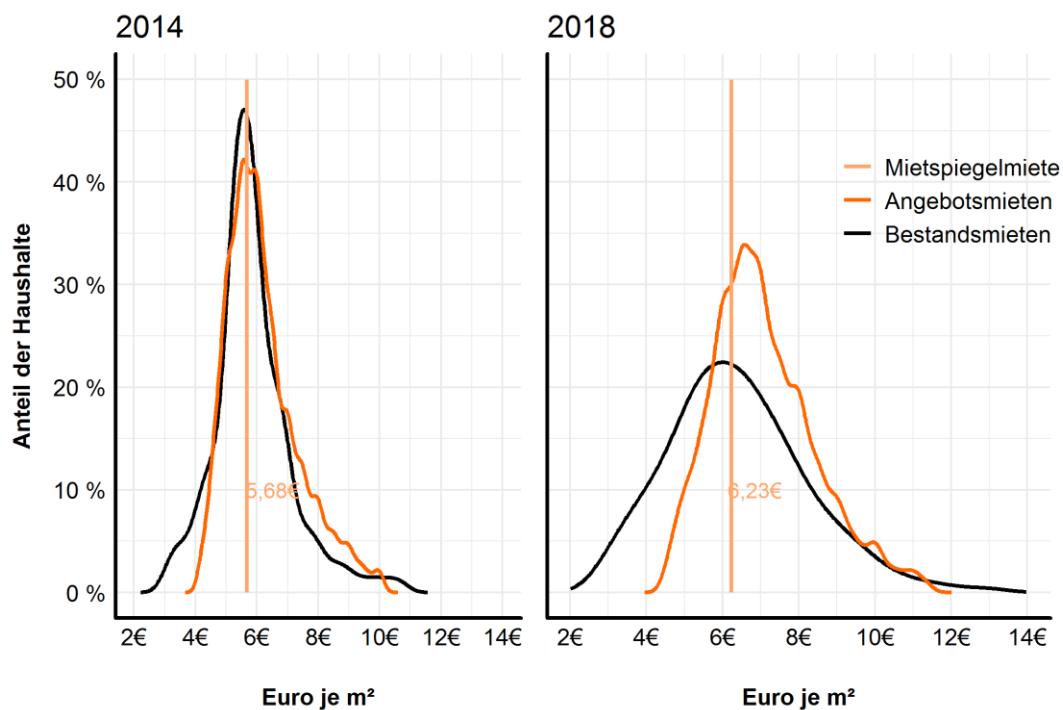
empirica

Abbildung 58: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Köln, 2014 und 2018



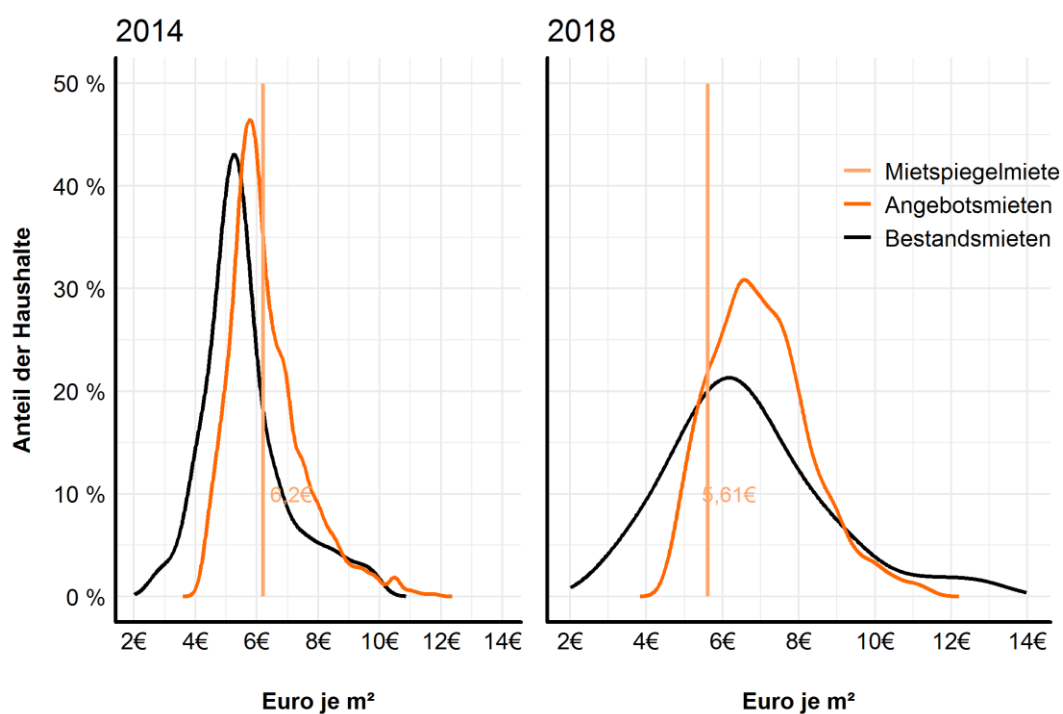
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Köln, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 59: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Essen, 2014 und 2018



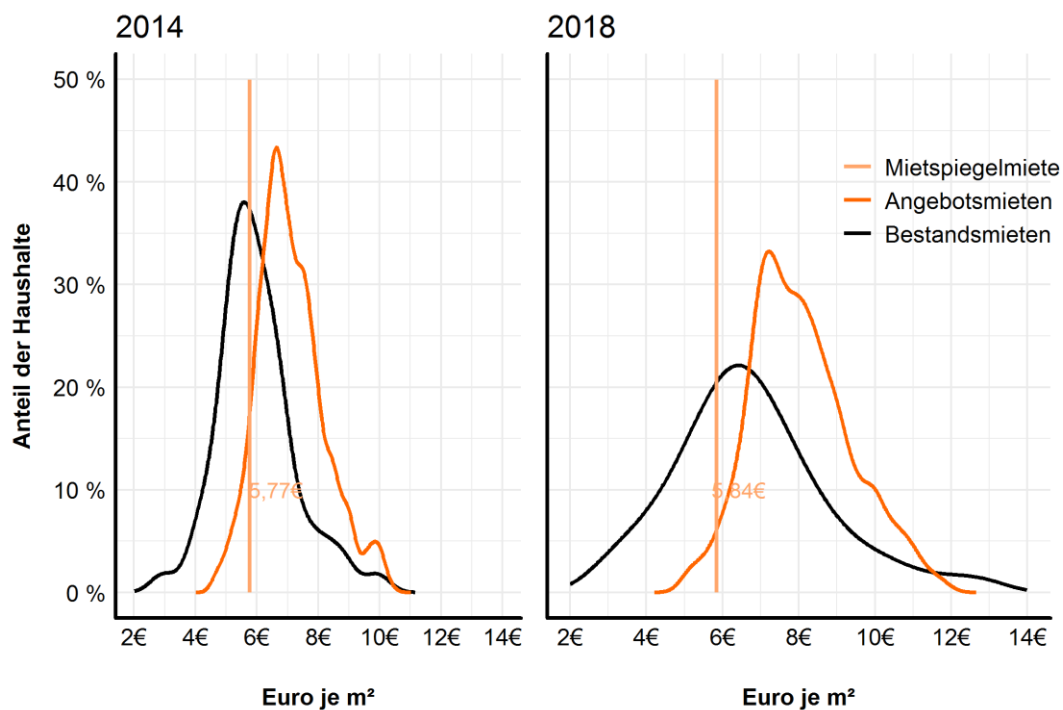
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Essen, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 60: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Mülheim, 2014 und 2018



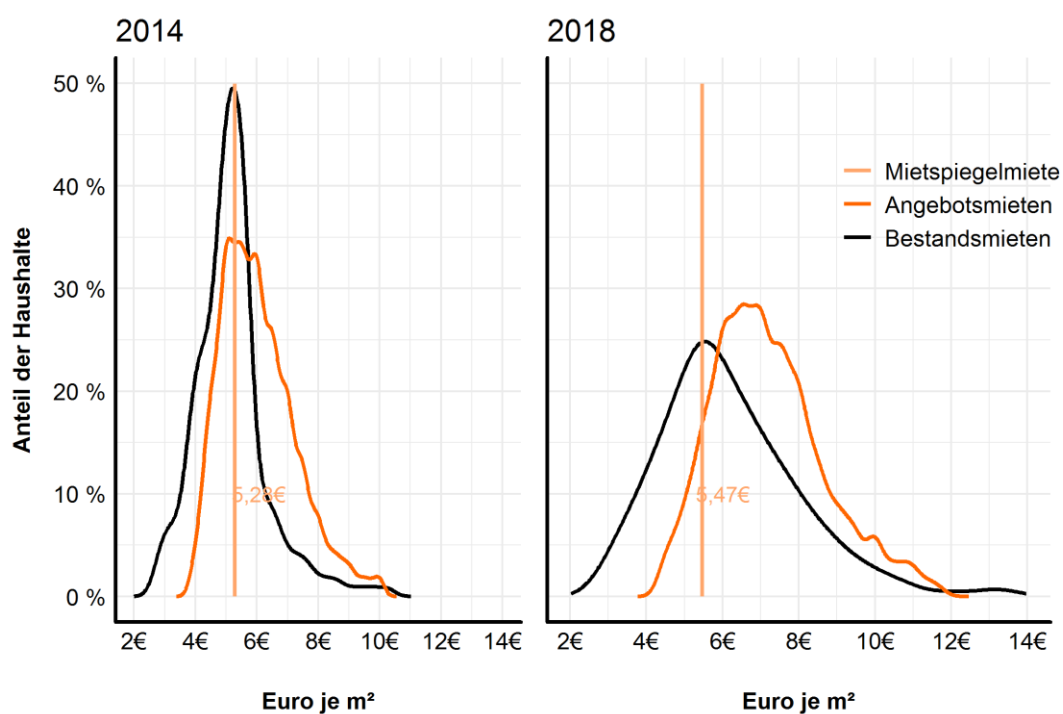
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Mülheim, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 61: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Leverkusen, 2014 und 2018



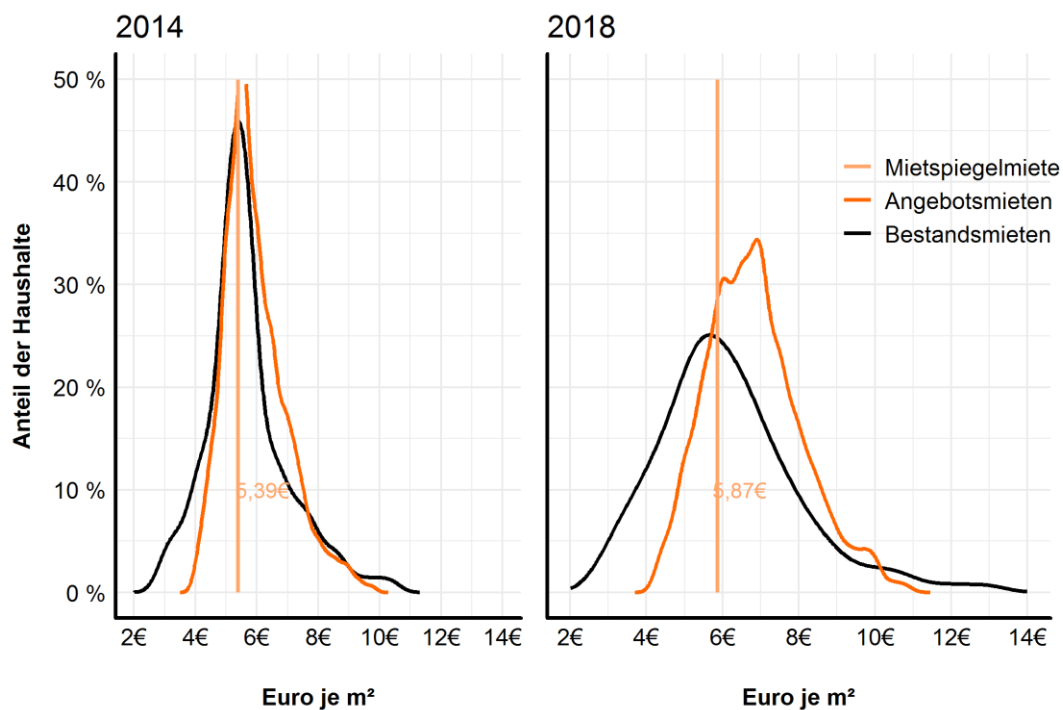
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Leverkusen, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 62: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Dortmund, 2014 und 2018



Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Dortmund, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 63: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Bochum, 2014 und 2018



Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Bochum, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

6.5 Einfluss des Stichprobenfehlers des Mikrozensus bei der Identifizierung überdurchschnittlicher Mietbelastungen

Wir haben die Mietbelastung nicht nur anhand des durchschnittlichen verfügbaren Einkommens berechnet sondern auch anhand des Medianeinkommens. Denn ein Durchschnittswert kann nur sehr unzureichend die Form der Einkommensverteilung abbilden. Insbesondere wenn einige Ausprägungen sehr hohe Werte aufweisen, ist der ermittelte Durchschnitt für weite Teile der zugrundeliegenden Bevölkerung möglicherweise nicht repräsentativ. Gerade in Gebieten mit hoher Einkommensungleichheit und vielen sehr einkommensstarken Haushalten schließt eine geringe Mietbelastung bei durchschnittlichem Einkommen nicht aus, dass der überwiegende Teil der Bevölkerung nicht doch eine überdurchschnittliche Mietbelastung zu tragen hat

Ein geeignetes Maß, um dies zu überprüfen, ist das Medianeinkommen. Es ist das Einkommen, das von 50 % der Bevölkerung unter- und von 50 % überschritten wird. Das Medianeinkommen spiegelt also viel mehr als das Durchschnittseinkommen die Lage der Einkommensverteilung insgesamt wider. Es wird viel weniger beeinflusst, wenn ein kleiner Teil (bis zu 50 %) der Bevölkerung ein extrem hohes Einkommen verzeichnet. In Gebieten mit hoher Einkommensungleichheit ist also davon auszugehen, dass Median- und Durchschnittseinkommen erheblich auseinanderfallen.

Leider liegt das Medianeinkommen nicht aus amtlichen Statistiken vor, sondern kann nur aus dem Mikrozensus ermittelt werden. Der Mikrozensus ist die größte jährliche Haushaltsbefragung der amtlichen Statistik in Deutschland. Es wird mit rund 830.000 Personen in etwa 370.000 privaten Haushalten und Gemeinschaftsunterkünften fast 1 % der Bevölkerung in Deutschland zu ihren Arbeits- und Lebensbedingungen befragt. Das ist eine Stichprobengröße, die in jedem Falle repräsentative Angaben über die Lebensbedingungen in Deutschland und vermutlich auch auf Bundeslandebene zulässt. Auch auf Ebene der kreisfreien Städte ist die Stichprobengröße ausreichend groß. In Landkreisen mit geringer Bevölkerung kann es aber sein, dass der Stichprobenfehler einen Einfluss auf die Ergebnisse hat.

Zur Berechnung der Mietbelastungsquoten gemäß des Medianeinkommens liegen uns die Medianeinkommen für alle Kreise in Deutschland für die Jahre 2012, 2014, 2016 und 2017 vor. Jeder dieser Werte bildet das tatsächliche Einkommensniveau in einem Kreis nicht vollständig ab. In manchen Jahren wird die zufällige Auswahl der Haushalte im Mikrozensus dazu geführt haben, dass das ermittelte Medianeinkommen niedriger ist als das wahre Medianeinkommen der Gesamtbevölkerung. In anderen Jahren ist das ermittelte Medianeinkommen höher als der eigentliche Wert. Wir haben untersucht, ob diese jährlichen Schwankungen einen Unterschied bei der Identifizierung angespannter Mietwohnungsmärkte machen. Wenn dem so wäre, dann wäre die Validität unserer Ergebnisse in Kapitel 3 in Frage zu stellen, weil ein Einfluss des Stichprobenfehlers dann nicht ausgeschlossen werden könnte.

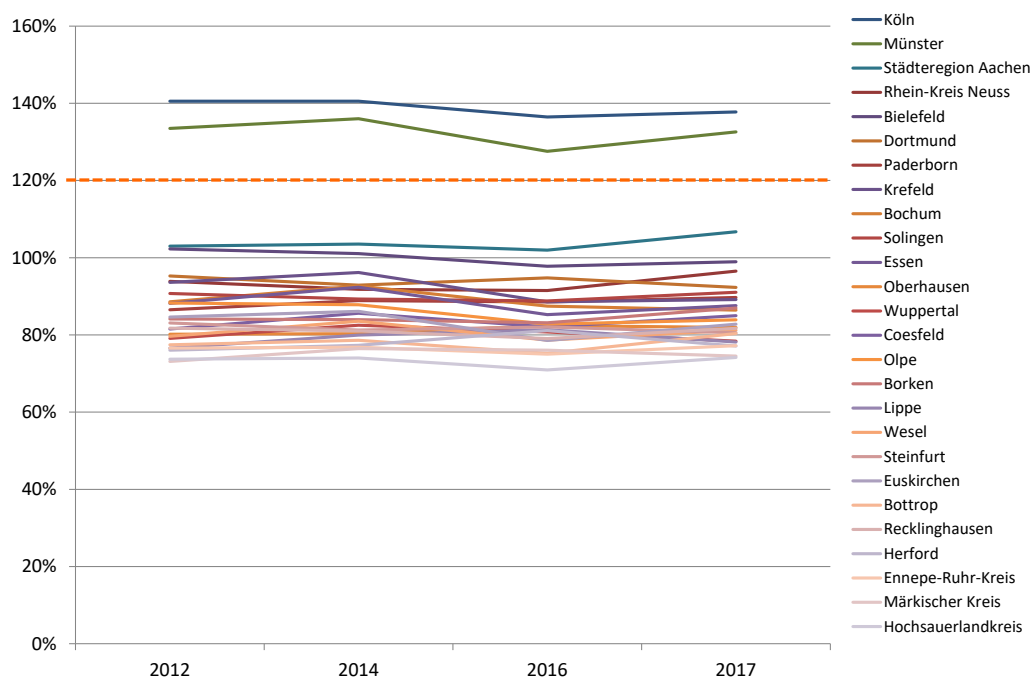
Um den Einfluss der jährlichen Schwankungen zu überprüfen, haben wir die Einkommenswerte der Jahre 2012, 2014, 2016 und 2017 bis zum Jahr 2018 fortgeschrieben. Für die Fortschreibung haben wir die jährlichen Wachstumsraten des Arbeitnehmerentgeltes verwendet. Diese liegen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder vor⁵⁵ und sind deswegen repräsentativ. Vermutlich wächst das Arbeitnehmerentgelt

⁵⁵ Ab dem Jahr 2017 haben wir die Wachstumsrate auf Bundeslandebene verwendet.

schneller als die Medianeinkommen. Das ist aber kein Problem, weil wir letztendlich immer nur an dem Einkommen eines Kreises relativ zum bundesdeutschen Einkommen interessiert sind. Die Fortschreibung ist also valide, wenn in einem Kreis das Medianeinkommen ungefähr genauso überdurchschnittlich zum deutschen Durchschnitt wächst wie das Arbeitnehmerentgelt. Insbesondere in dem relativ kurzen Fortschreibungszeitraum von 5 Jahren sollten die relativen Wachstumsraten ähnlich sein.

Die auf das Jahr 2018 fortgeschriebenen Einkommenswerte haben wir dann mit den Mietkosten aus dem Jahr 2018 ins Verhältnis gesetzt, um vier verschiedene Maße für die Mietbelastung zu erhalten. Hätten wir statt unseres Vorgehens einfach für alle Jahre separat die Mietbelastung mit den jeweiligen Mietkosten berechnet, würde die Mietbelastung von zwei Variationen bestimmt: der Entwicklung der Mieten und dem Stichprobenfehler bei den Medianeinkommen. Durch unsere Fortschreibung der Einkommen und die einheitliche Verwendung der Mietkosten des Jahres 2018 können wir den Stichprobenfehler des Mikrozensus isolieren. Der Vergleich der berechneten Mietbelastungen über den Zeitraum hinweg zeigt in den meisten Kreisen eine relativ stabile Mietbelastung. Insbesondere ist es nicht der Fall, dass Kreise um den Grenzwert von 120 % pendeln. In Fällen wie Köln, Münster oder Leverkusen kommt es zu jährlichen Schwankungen. Trotzdem liegen die Werte immer deutlich ober- oder unterhalb des Grenzwertes.

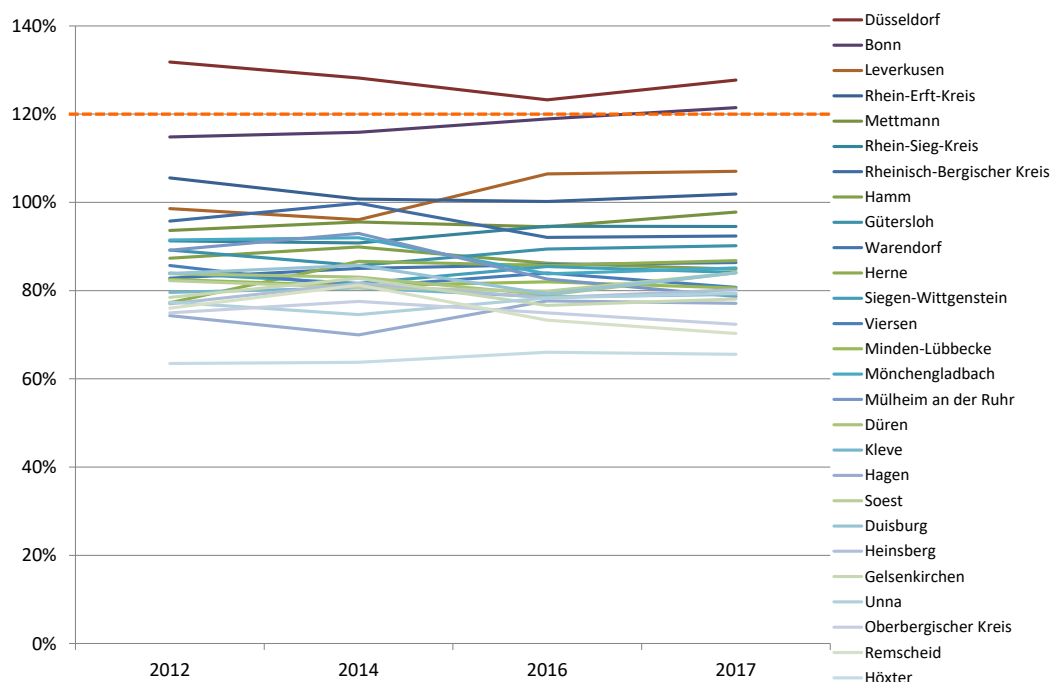
Abbildung 64: Mietbelastung gemäß Mikrozensus bei zugrunde gelegtem Einkommen aus verschiedenen Jahren, Teil 1



Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 65: Mietbelastung gemäß Mikrozensus bei zugrunde gelegtem Einkommen aus verschiedenen Jahren, Teil 2



Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Ein Sonderfall ist Bonn. Dort wird der Grenzwert nur überschritten, wenn das Einkommen aus dem Jahr 2017 zugrunde gelegt wird. Allerdings handelt es sich hierbei vermutlich nicht um einen einmaligen Ausschlag, sondern um eine kontinuierliche Entwicklung. Wir schlussfolgern daher, dass hier nicht der Stichprobenfehler verantwortlich ist (denn dieser sollte jedes Jahr anders ausfallen), sondern, dass die Fortschreibung der Medianeinkommen mit den Wachstumsraten des Arbeitnehmerentgeltes nicht valide ist. Das Arbeitnehmereinkommen scheint in Bonn schneller zu wachsen als die Medianeinkommen. Die fortgeschriebenen Medianeinkommen „überholen“ deswegen die tatsächlichen Medianeinkommen. Das führt dann zu einer Unterschätzung der Mietbelastung in weiter zurückliegenden Jahren. Verwendet man die nur geringfügig fortgeschriebenen Medianeinkommen aus dem Jahr 2017 und schreibt diese auf das Jahr 2018, ist die Mietbelastung in Bonn oberhalb des Schwellenwertes von 120 %. Wir stufen daher Bonn in Kapitel 3 ebenfalls als angespannten Wohnungsmarkt ein.