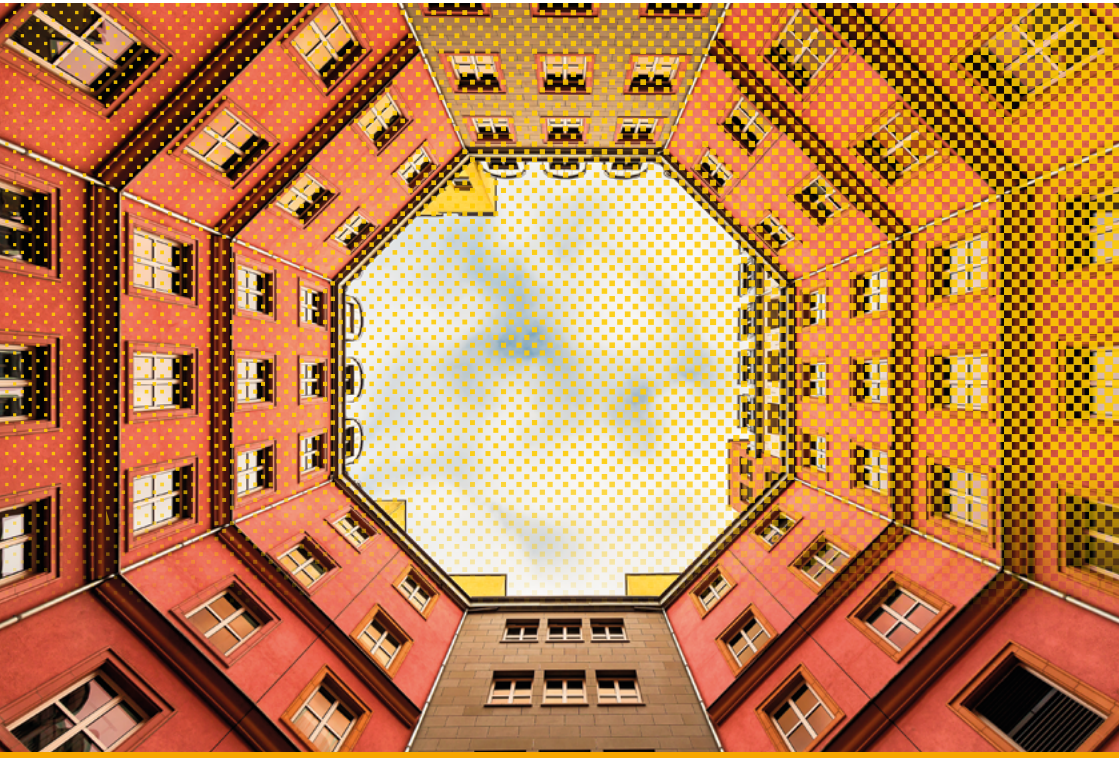
ZIA
Die Immobilienwirtschaft



ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

POSITIONSPAPIER ZUR
WOHNUNGSPOLITISCHEN DISKUSSION

Fakten zur Versachlichung

Stand: 31.3.2021

Inhalt

Zusammenfassung 3

Hintergrund und Allgemeines 6

Fakten zur Versachlichung der wohnungspolitischen Debatte 8

1. „Mietpreisexplosionen und Wohnungsnotstand“ 8

2. „Berliner Mietendeckel gegen den Mietenwahnsinn“ 15

Exkurs: Wien – die Hauptstadt des bezahlbaren Wohnens? 25

3. „Keine Rendite mit der Miete!“ 27

Exkurs: Enteignungsdebatte in Berlin 30

4. „Ausländische Käufer sind Kostentreiber.“ 33

Anhang: Ethikkodex Deutsche Wohnungswirtschaft 36

Dieses Positionspapier finden Sie auch online unter:
https://zia-cloud.de/data/public/fakten

Zusammenfassung

Der ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. ist der Spitzenverband der Immobilienwirtschaft. Er spricht für über 37.000 Unternehmen der Branche entlang der gesamten Wertschöpfungskette, die nicht nur im Bereich der Wirtschafts- sondern auch der Wohnimmobilien tätig sind. Hierbei hat sich der ZIA auch im Einvernehmen mit dem Deutschen Mieterbund einen Ethikkodex der Wohnungswirtschaft gegeben. Mit diesem Papier möchte der ZIA zur Versachlichung der wohnungspolitischen Debatte beitragen.

„Mietpreisexplosionen und Wohnungsnotstand“

- Die Mietenwicklung ist nicht von der wirtschaftlichen Entwicklung losgelöst. Die nettokalten Neuvertragsmieten sind in Deutschland zwischen 2012 und 2018 um 22,6 % auf 7,83 Euro/m² gestiegen. Preisbereinigt, d. h. unter Abzug der Inflationsrate, lag der Anstieg bei 14,7 %.[1] Der Index der Nettokaltmiete, der zu 90 % aus Bestandsmieten besteht, ist in der gleichen Zeit um 8,4 % gestiegen (preisbereinigt 1,4 %). Die durchschnittliche Nettokaltmiete im Bestand lag 2018 bei 6,90 Euro/m². Demgegenüber nahm das mittlere Haushaltseinkommen von 2012 bis 2018 um 19,3 % zu (preisbereinigt 11,6 %).

- Steigende Anforderungen an Bestand (Energiewende) und Neubau (Zuzug) spiegeln sich in steigenden Mieten wider, denn (zukünftige) Mieteinnahmen sind die Grundlage für Investitionen. Zusätzlich steigen die Baukosten und damit die Mieten auch aufgrund von Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft, stärker regulierten Bauprozessen und fehlender Digitalisierung bzw. bestehendem Personalmangel bei den kommunalen Bauämtern.

1 Der Bezug der zeitlichen Vergleiche auf das Jahr 2018 ist dem Umstand geschuldet, dass der Mikrozensus Wohnen nur für dieses Jahr Angaben zu den Bestandsmieten bietet. Diese Erhebung findet – im Gegensatz zu den stets aktuell verfügbaren Neuvertragsmieten – nur alle vier Jahre statt. Angesichts eines abgeflachten Mietenanstiegs in 2019 und 2020 gelten die Erkenntnisse qualitativ auch für diese Jahre.

„Berliner Mietendeckel gegen den Mietenwahnsinn“

- Am Berliner Mietendeckel bestehen zum einen große Bedenken an der formellen und materiellen Verfassungsmäßigkeit, die eine erhebliche Rechtsunsicherheit bewirken. Hoheitlich fixierte Niedrigpreise stellen insbesondere einen gravierenden Eingriff in die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie, in die allgemeine Vertragsfreiheit und in den Gleichheitsgrundsatz dar. Zum anderen hat dies weitreichende negative ökonomische, ökologische und sozialpolitische Konsequenzen, ohne dass der ursächliche Mangel an Wohnraum überhaupt adressiert wird.

- Eine seit Jahren Zuzug-bedingte, steigende Nachfrage trifft in Berlin auf ein begrenztes Angebot, was zu steigenden Neuvertragsmieten führt. Diese sind aber im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung und stellen einen Aufholprozess dar. In Berlin lag das Niveau mit 9,87 Euro/m² im Jahr 2018 rund 18 % unter dem übriger deutschen Metropolen – trotz eines Anstiegs um 44 % (preisbereinigt 35 %) zwischen 2012 und 2018. Die Bestandsmieten sind im gleichen Zeitraum um 21 % gestiegen (preisbereinigt 13,5 %), die Nettohaushaltseinkommen sogar um 30 % (preisbereinigt 21 %). Der Anteil der Bruttokaltmiete am Nettohaushaltseinkommen ist zudem von 28,6 % im Jahr 2010 auf 28,2 % im Jahr 2018 zurückgegangen.

- Der Mietendeckel konterkariert seine Ziele und verringert das Mietwohnungsangebot. Das Angebot an Bestandsmietwohnungen nahm von September 2019 bis September 2020 um knapp 60 % ab, Es werden nötige Klimaschutzmaßnahmen im Bestand verhindert und die Altersvorsorge privater Kleinvermieter belastet. Die größten Mietabsenkungen finden sogar in den einkommensstärkeren Bezirken statt. Eine gezielte finanzielle Unterstützung der einkommensschwächeren Mieter im Einzelfall ist – neben beschleunigtem Neubau – das weitaus geeignetere und verhältnismäßigere Mittel zur Entspannung des Berliner Wohnungsmarktes.

„Keine Rendite mit der Miete!“

- Die verschiedenen Renditebegriffe basieren auf dem Gewinn eines Unternehmens. In der kapitalintensiven Immobilienwirtschaft zeigt sich ein wesentlicher Zusammenhang mit den Investitionen. Vor allem private Unternehmen sind hauptsächlich auf die privatwirtschaftliche Kreditmarktfinanzierung angewiesen und haben z.T. höhere Kapitalkosten als öffentliche Unternehmen. Das Erwirtschaften und Thesaurieren von Gewinnen liefert diesen Unternehmen nun Mittel für Investitionen und Modernisierungsmaßnahmen sowie für Tilgung und Zinszahlungen. Bei den im ZIA vertretenen Wohnungsunternehmen verbleibt auf diese Weise ein Großteil der Jahresüberschüsse in den Unternehmen, denn die Dividendenrendite lag im Jahr 2019 mit weniger als 2 % deutlich unter der Eigenkapitalrendite von 8 %.

- Weiterhin ist die Aussicht auf Gewinn der stärkste Motor für Effizienz in Unternehmen. Dieser Anreiz lässt sich nicht durch Kontrolle ersetzen, wie die vergangenen Erfahrungen mit der Wohngemeinnützigkeit gezeigt haben.

- Zur Beurteilung der Dividendenpolitik sind auch stets weitere Faktoren mit einzubeziehen. Das Einbehalten von Gewinn spielt dabei ebenso eine Rolle wie die allgemeine Marktstimmung. Auch fallen in der Regel Steuern auf die Gewinne der Anleger an.

„Ausländische Käufer sind Kostentreiber.“

- Deutschland bietet ein stabiles Investitionsumfeld und gilt unter Investoren – gerade auch in Krisenzeiten – als sicherer Hafen. Sicherheitsorientierte Investoren haben daher auch Interesse an deutschen Immobilien.

- Das Volumen der grenzüberschreitenden Immobilientransaktionen ist laut Zahlungsbilanz der Deutschen Bundesbank aber gering im Vergleich zum Wert des deutschen Immobilienbestandes, der im Jahr 2019 rund 9,35 Bio. Euro betrug: Gebietsfremde (hauptsächlich aus der EU) erwarben im Jahr 2019 Immobilien im Wert von 3,7 Mrd. Euro. Gemessen am Wert der in Deutschland erworbenen Immobilien liegt der Anteil ausländischer Käufe bei 1–2 %. Auch ist der Anteil des Umsatzes durch Auftraggeber mit Sitz im Ausland am Gesamtumsatz der Unternehmen im Wirtschaftszweig Grundstücks- und Wohnungswesen mit unter 0,6 % ebenfalls sehr gering.

- Unabhängig von der (geringen) volkswirtschaftlichen Bedeutung der ausländischen Transaktionen gilt, dass der Immobilienkauf von EU-Bürgern sowohl aufgrund der Arbeitnehmerfreizügigkeit als auch der Kapitalverkehrsfreiheit (auf für Nicht-EU-Bürger) geschützt ist.

Hintergrund und Allgemeines

Mit über 837.000 Unternehmen und rund 3,3 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist die Immobilienwirtschaft nicht nur einer der größten und dynamischsten Wirtschaftszweige Deutschlands. Sie trug im Jahr 2020 mit über 619 Mrd. Euro auch 20 % zur gesamten Bruttowertschöpfung in Deutschland bei und ist damit wesentlich größer als etwa der Fahrzeugbau. Immobilien sind auch eine bedeutende Form des Anlagevermögens. Als Sachwertanlage ermöglichen Immobilien gerade auch in Zeiten anhaltend niedriger Zinsen eine stabile Wertsicherung. Das hilft nicht nur den Familien mit Wohneigentum, die sich damit ein mietfreies Wohnen im Alter ermöglichen. Auch deutsche Altersvorsorgeeinrichtungen und Versicherungen halten Immobilien direkt oder indirekt über Fonds und hatten Ende 2020 über 142 Mrd. Euro angelegt. Damit ist die breite Bevölkerung indirekt über die eigene Sach- und Personenversicherung in Immobilien investiert – selbst, wenn kein eigener Riester-Vertrag bei einer Bausparkasse besteht oder der eigene Arbeitgeber nicht in eine Pensionskasse o. ä. einzahlt.

Der ZIA spricht für 37.000 Unternehmen der Immobilienwirtschaft entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Die Mitgliedsunternehmen betätigen sich mehrheitlich im Bereich der Wirtschaftsimmobilien. Doch viele Projektentwickler und Immobilienunternehmen sind auch im Wohnbereich aktiv. Dies umfasst sowohl private als auch öffentliche Wohnungsunternehmen. Der Wohnungsbestand der aktuellen ZIA-Mitglieder betrug knapp 1,6 Mio. Wohnungen zum Ende des Jahres 2019. Diese liegen nahezu ausschließlich in Mehrfamilienhäusern (MFH) und machen damit einen Anteil von über 7 % aller MFH-Wohnungen in Deutschland aus bzw. 18 % aller von Nicht-Privatpersonen vermieteten MFH-Wohnungen und fast die Hälfte aller von privatwirtschaftlichen Unternehmen vermieteten MFH-Wohnungen.[2] Die Wohnungen der ZIA Mitglieder geben damit über 3,3 Mio. Menschen ein Zuhause.

Unsere Mitglieder führen regelmäßig Mieterbefragungen durch und bieten Leistungen über das gesetzliche Vorgeschriebene hinaus, z. B. hinsichtlich Härtefallregelungen. Die Zufriedenheits- bzw. Weiterempfehlungsquote liegt bei bis zu 95 % und im Schnitt bei 86 %. Zudem existieren Mieterstiftungen, die in Notlagen unterstützen und das nachbarschaftliche Zusammenleben in den Quartieren stärken. 2019 verabschiedete der ZIA einen Ethikkodex der Wohnungswirtschaft (s. Anhang). Darin wird Verantwortung für sicheres und bezahlbares Wohnen übernommen so-

2 Bezogen auf den gesamten Wohnungsbestand sind es 4 %, wobei über 75 % aller Wohnungen in Deutschland von Privatpersonen vermietet oder selbst bewohnt werden.

wie die Werte des Handelns beschrieben. Diese basieren auf den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft und orientieren sich am Gemeinwohl. So umfassen sie unter anderem den nachhaltigen Bau und Betrieb der Wohnungen, sozial verantwortliche und umweltverträgliche Modernisierungen, vorurteilsfreie Vermietung, Achtung der Privatsphäre oder auch die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Mietern und Kommunen. Zuletzt wurde der „Ethikkodex Deutsche Wohnungswirtschaft“ auch um einen Corona- bzw. Mietendeckel-Passus ergänzt.[3]
Die durchschnittliche (Nettokalt-)Miete der ZIA-Wohnungsunternehmen lag im Jahr 2018 bei 6,22 Euro/m² und damit rund 10 % unter der im Mikrozensus Wohnen 2018 ausgewiesenen Bestandsmiete von 6,90 Euro/m². Die Mieteinnahmen bilden auch die Grundlage für Investitionen; die ZIA-Wohnungsunternehmen gaben hierfür im Jahr 2019 knapp 8 Mrd. Euro (ohne Zukäufe aus), das entspricht einem Anteil von über 3 % an den gesamten Wohnungsbauinvestitionen. Zusammen mit den ZIA-Projektentwicklern wurden 2019 fast 20.000 Wohnungen neu errichtet – das entspricht einem Anteil von fast 7 % am gesamten Wohnungsneubau in Deutschland.

Natürlich reicht das bei weitem nicht, um die große Nachfrage zu befriedigen, die angesichts anhaltend günstiger Finanzierungsbedingungen und ungebrochenem Zuzug in die Metropolen immer weiterwächst. Die Immobilienwirtschaft steht bereit, ist jedoch nicht nur durch Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft limitiert. Zu steigenden Baupreisen trägt auch ein komplizierter werdender Bauprozess aufgrund zunehmender Bauvorschriften bei. 1990 gab es in Deutschland rund 5.000 Bauvorschriften, heute sind es über 20.000. Der aktuelle Entwurf eines Baulandmobilisierungsgesetzes verschärft diese und führt neue ein (u.a. sektoraler Bebauungsplan für den Wohnungsbau, Ausweitung der Vorkaufsrechte, Umwandlungsregelung mit Genehmigungsvorbehalt, Baugebote). Hinzu kommen langwierige Baugenehmigungsprozesse, die auch durch unzureichende Digitalisierung und bestehenden Personalmangel in den kommunalen Bauämtern begründet sind. Ebenso ergeben sich Planungsunsicherheiten durch immer neue Eingriffe in das Mietrecht. Allein in dieser Legislaturperiode kam es zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete und der Mietpreisbremse sowie zur Senkung der Modernisierungsumlage bei gleichzeitigem Nachschärfen bei den Klimazielen. Das führt zu starken Verzögerungen beim Bau von besonders benötigtem Wohnraum.

Der ZIA hat hier schon diverse Vorschläge unterbreitet (s. insbesondere die „18 Vorschläge des ZIA zur Beschleunigung bei Stadtentwicklung, Planung und Bau“[4]). Mit dem vorliegenden Papier möchte der ZIA darüber hinaus zur Versachlichung der wohnungspolitischen Debatte beitragen.

3 Verfügbar unter https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Positionen/PDF/ZIA_Ethikkodex.pdf [31.3.2021]
4 Verfügbar unter https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Positionen/PDF/ZIA_Positionspapier_18_Punkte_Baubeschleunigung_Stand_25_03_2020.pdf [31.3.2021].

Fakten zur Versachlichung der wohnungspolitischen Debatte

1. „Mietpreisexplosionen und Wohnungsnotstand“

Bei der Thematisierung der Mietentwicklung ist oft die Rede von Mietpreisexplosionen. Dabei ist allerdings zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieten zu differenzieren. Zudem ist auch von der Entwicklung der Betriebskosten zu abstrahieren, die maßgeblich durch die Energiepreise getrieben werden. Gleichzeitig sind Preissteigerungen und Einkommenszuwächse zu berücksichtigen.

Mietsteigerungen liegen im wirtschaftlichen Rahmen

Zwischen 2012 und 2018 sind die nettokalten Neuvertragsmieten in Deutschland um 22,6 % von 6,39 Euro/m² auf 7,83 Euro/m² gestiegen.[5] Preisbereinigt, d.h. unter Abzug der Inflation, lag der Anstieg bei 14,7 %. Hinsichtlich der Bestandsmieten zeigt der Mikrozensus Wohnen eine durchschnittliche Nettokaltmiete von 6,90 Euro/m² im Jahr 2018.[6] Das waren 23 % mehr als in der Erhebung für das Jahr 2010 mit 5,61 Euro/m² (preisbereinigt +10 %). Da der Mikrozensus Wohnen auch eine Neubaustichprobe enthält,[7] zeigt er notwendigerweise eine höhere Steigerung an als etwa der Index der Nettokaltmiete des Statistischen Bundesamts, welcher Neuvermietungen nur zu unter 1 % abbildet, Bestandsmieten aber zu 90 % (Wiedervermietungen 10 %).[8] Letzterer zeigt zwischen 2012 und 2018 einen Anstieg um 8,4 % (preisbereinigt +1,4 %).

5 Hedonik, 60–80 m², gute Ausstattung, alle Baujahre, vgl. ZIA (Hrsg.) (2020): Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2020 des Rates der Immobilienweisen, Berlin, https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Marktdaten/PDF/Fru__hjahrsgutachten_Immobilienwirtschaft_2020.pdf [31.3.2021].

6 Der Mikrozensus ist die größte jährliche Haushaltsbefragung in Deutschland und Europa. Das Mikrozensus-Zusatzprogramm „Wohnen“ wird alle 4 Jahre durchgeführt und ist eine Ein-Prozent Haushaltsstichprobe der Bevölkerung. Ergebnisse liegen aktuell für das Berichtsjahr 2018 vor.

7 Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2017): Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 7/2017, Stuttgart, https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/20170706 [31.3.2021].

8 Vgl. Statistisches Bundesamt (2019): Hintergrundpapier zur Revision des Verbraucherpreisindex für Deutschland 2019, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2019/HGG_VPI/Statement_HGG_VPI_PDF.pdf?__blob=publicationFile [31.3.2021].

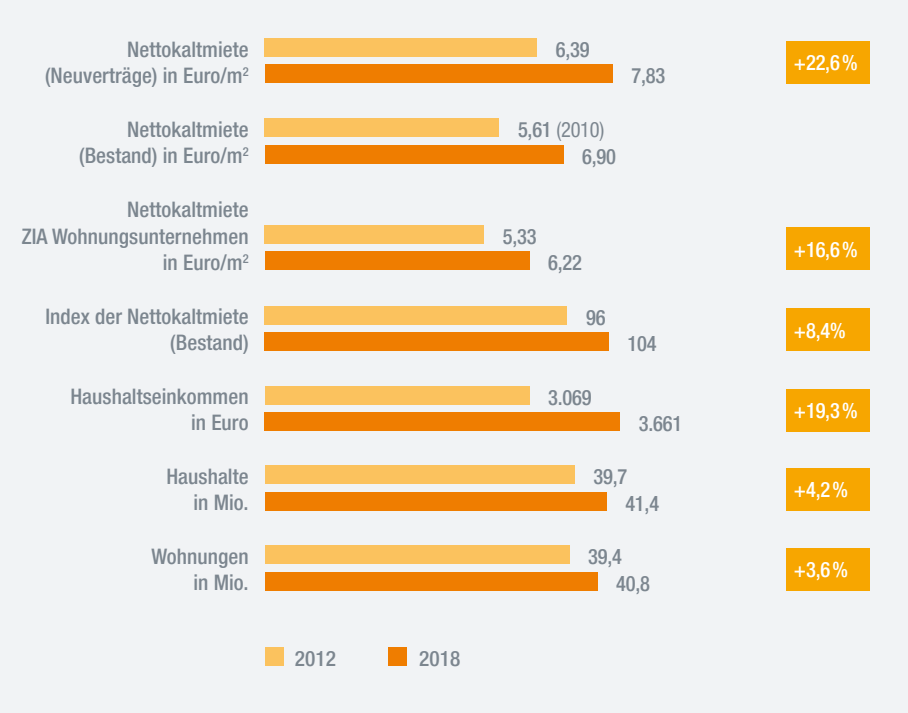
Die durchschnittliche (Nettokalt-)Miete der rund 1,6 Mio. Wohnungen der ZIA-Mitglieder lag zum Ende des Jahres 2018 bei 6,22 Euro/m² und damit rund 10 % unter der im Mikrozensus Wohnen 2018 ausgewiesenen Bestandsmiete.[9] Von 2012 bis 2018 ergibt sich ein Anstieg um knapp 16,6 %. Im (geometrischen) Mittel sind die Mieten dabei jährlich um 2,5 % gestiegen. Das liegt unter dem Anstieg des mittleren Haushaltseinkommens in Deutschland, das von 2012 bis 2018 um 19,3 % auf 3.661 Euro gestiegen ist. Berücksichtigt man die Inflation, so sind die Mieten von 2012 auf 2018 um 9,1 % gestiegen (geometrisches Mittel: 1,4 %), was etwas über dem Anstieg des Reallohns (8,1 %), aber unter dem preisbereinigten Anstieg des mittleren Haushaltseinkommens (11,6 %) liegt.

Eine weitere Einordnung ermöglichen Zahlen von Scope Analysis für die 20 größten Wohnungsunternehmen in Deutschland. Deren Wohnungsmieten sind von 2012 auf 2018 jährlich um 3,0 % im Like-for-Like-Vergleich gestiegen (geometrisches Mittel), d. h. nur für Wohnbestände, die von den Unternehmen durchgehend bewirtschaftet wurden.[10] Die ZIA-Mitglieder lagen mit 2,5 % sowohl unter den privaten (3,3 %) als auch unter den öffentlichen Unternehmen (2,6 %). Insgesamt zeigt sich daher, dass die Mietenwicklung nicht von der wirtschaftlichen Entwicklung losgelöst ist. Im Gegenteil: Mietsteigerungen sind auch Ausdruck der wachsenden Nachfrage, die auf ein begrenztes Angebot trifft – die Zahl der Haushalte in Deutschland nahm von 2012 auf 2018 um 4,2 % auf 41,4 Mio. zu, während sich die Zahl der Wohnungen nur um 3,6 % auf 40,8 Mio. erhöhte.

9 Der Bezug der zeitlichen Vergleiche auf das Jahr 2018 ist dem Umstand geschuldet, dass der Mikrozensus Wohnen nur für dieses Jahr Angaben zu den Bestandsmieten bietet. Im Jahr 2019 lag die Miete der ZIA Wohnungsunternehmen mit durchschnittlich 6,44 Euro/m² weiterhin unter dem 2018er Wert des Mikrozensus Wohnen. Auch deutschlandweit gab es ab 2019 einen abgeflachten Mietenanstiegs (vgl. https://www.bundestag.de/presse/hib/830156-830156 [31.3.2021]), weshalb die Erkenntnisse qualitativ auch für diese Jahre gelten.

10 Vgl. Scope Ratings GmbH (2019): Germany's privately held property firms reap gains from investment strategy, Berlin, https://www.scoperatings.com/ScopeRatingsApi/api/downloadstudy?id=76444af7-3f70-4808-a4a0-490f796cee88 [31.3.2021].

Entwicklung wohnungswirtschaftlicher Kennzahlen in Deutschland 2012 – 2018



	Jahr		Anstieg 2012-2018	
	2012	2018	Durchschnitt	preisbereinigt
Nettokaltmiete (Neuverträge) in Euro/ m^2	6,39	7,83	22,6%	14,7%
Nettokaltmiete (Bestand) in Euro/m^2	(2010: 5,61)	6,9	-	-
Index der Nettokaltmiete (Bestand)	96	104,1	8,4%	1,4%
Nettokaltmiete ZIA Wohnungs-unternehmen in Euro/m^2 (Mittel)	5,33	6,22	16,6%	9,1%
Haushaltseinkommen in Euro	3.069	3.661	19,3%	11,6%
Haushalte in 1.000	39.707	41.378	4,2%	-
Wohnungen in 1.000	39.427	40.829	3,6%	-

Quellen: Statistisches Bundesamt, Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2020, ZIA

Mietsteigerungen als Basis für Investitionen

Gestiegene Mieten sind auch auf energetische Modernisierungen im Bestand zurückzuführen. Vor allem der gesamtgesellschaftliche Kampf gegen den Klimawandel verlangt hier größte Anstrengungen. Die Immobilienwirtschaft hat den jährlichen CO_2-Ausstoß zwischen 1990 und 2019 bereits von 209 auf 123 Mio. Tonnen reduziert. Für das Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestands bis zum Jahr 2050 werden jährliche Investitionen in Gebäudehülle, Heizungs- und Anlagentechnik von bis zu 136 Mrd. Euro nötig.[11] Laut EU müssten im Rahmen der Renovierungswelle europaweit jährlich zusätzlich rund 275 Mrd. Euro in die Renovierung von Gebäuden investiert werden, damit bis 2030 das Klimaziel einer Reduktion der Emissionen um 55 % erreicht wird.[12]

Der Kapitalbedarf für diese energetischen Modernisierungen ist hoch. Doch die Heizkosteneinsparungen zeigen sich auf der Mieterseite und sind abhängig von den Energiepreisen. Wohnungsunternehmen gehen folglich in Vorleistung und tragen die Kapitalkosten (Mieter-Vermieter-Dilemma). Investitionen sind aber nur mit positiven Zahlungsflüssen wirtschaftlich. Diese stellen sich mit einer entsprechenden Umlage bzw. Mieterhöhung ein – welche dann aber auch eine gesteigerte Wohnqualität widerspiegelt – sofern es keine zusätzliche Subvention gibt, bspw. in Form einer verbesserten steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung, die sowohl Wohn- als auch Wirtschaftsimmobilien umfasst.

Für Instandhaltung und Modernisierung haben die Wohnungsunternehmen im ZIA im Jahr 2019 rund 3,5 Mrd. Euro ausgegeben. Die Mieteinnahmen sind dabei auch Grundlage für Investitionen; die ZIA-Wohnungsunternehmen gaben hierfür im Jahr 2019 knapp 8 Mrd. Euro (ohne Zukäufe aus). Zusammen mit den ZIA-Projektentwicklern wurden 2019 fast 20.000 Wohnungen neu errichtet – das entspricht einem Anteil von fast 7 % am gesamten Wohnungsneubau in Deutschland.

11 Vgl. Deutsche Energie-Agentur (2017): Gebäudestudie „Szenarien für eine marktwirtschaftliche Klima- und Ressourcenschutzpolitik 2050 im Gebäudesektor, Berlin. https://www.dena.de/fileadmin/dena/Dokumente/Meldungen/dena_Gebaeudestudie.pdf [31.3.2021].

12 Vgl. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_1836 [31.3.2021].

Verzögerter Bauprozess hemmt Investitionen

Warum wurden nicht mehr Wohnungen gebaut und warum ist das mittlerweile so teuer? Lässt die Immobilienwirtschaft Baugenehmigungen ungenutzt in den Schubladen liegen, statt neu zu bauen? Die Kostensteigerungen sind maßgeblich durch einen ungebrochenen Zuzug in die Metropolen begründet, der auf anhaltend günstige Finanzierungsbedingungen und auf ein begrenztes Angebot trifft. Die Immobilienwirtschaft steht bereit, diesen Nachfrageüberhang zu decken. Der sog. Bauüberhang genehmigter, aber noch nicht fertiggestellter Wohnungen hat sich in den vergangenen Jahren deutschlandweit zwar auf 740.000 in 2019 erhöht. Zielführender ist aber ein Blick auf die genehmigten, aber noch nicht fertiggestellten Wohnungen. Deren Zahl lag 2019 bei 251.000 und damit mehr als doppelt so hoch wie in 2008 (121.000). Allerdings muss für einen aussagekräftigen Vergleich auch die verstärkte bauwirtschaftliche Entwicklung verglichen werden. Die Entwicklung des Anteils der noch nicht begonnen Bauvorhaben am Bauüberhang von Wohnungen in neu zu errichtenden Wohngebäuden ist nämlich seit 2008 stark rückläufig. Deutschlandweit lag der Anteil bei 46 Prozent im Jahr 2008 und fiel zuletzt auf 39 Prozent im Jahr 2019. Der Neubau stockt demnach nicht aufgrund ungenutzter Baugenehmigungen und könnte ohne bauliche Kapazitätsengpässe noch viel größer ausfallen.[13]

Die Immobilienwirtschaft ist jedoch nicht nur durch Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft limitiert. Zu steigenden Baupreisen trägt auch ein komplizierter werdender Bauprozess aufgrund zunehmender Bauvorschriften bei. 1990 gab es in Deutschland rund 5.000 gesetzliche Regelungen oder Vorschriften, heute sind es über 20.000 Bauvorschriften. Der aktuelle Entwurf eines Baulandmobilisierungsgesetzes verschärft diese und führt neue ein (u.a. sektoraler Bebauungsplan für den Wohnungsbau, Ausweitung der Vorkaufsrechte, Umwandlungsregelung mit Genehmigungsvorbehalt, Baugebote). Die Bundesarchitektenkammer spricht von fast 24.000 für das Bauwesen relevanten DIN-Teilen.[14] Die Bundesregierung zählte im Jahr 2018 3.754 baurelevante Normen, die in den Normenausschüssen erarbeitet wurden, und stellte einen Anstieg um 602 Normen gegenüber 2008 fest.[15]

13 Weitere Erkenntnis bringt der differenzierte Blick auf die Bauherren: Private Haushalte reduzierten den Anteil zwischen 2008 und 2019 von 45 auf 39 Prozent. Im gleichen Zeitraum reduzierten Wohnungsunternehmen den Anteil sogar um 10 Prozentpunkte von 49 auf 39 Prozent. Vgl. Statistisches Bundesamt (2020): Bautätigkeit und Wohnungen Bautätigkeit, Fachserie 5 Reihe 1, https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Bauen/Publikationen/Downloads-Bautaetigkeit/bautaetigkeit-2050100197004.pdf?__blob=publicationFile [31.3.2021].

14 Vgl. Bundesarchitektenkammer (2016): Stellungnahme der Bundesarchitektenkammer zum Entwurf DIN 18534-5 „Abdichtung von Innenräumen –
Teil 5: Abdichtung mit bahnenförmigen Abdichtungsstoffen im Verbund mit Fliesen und Platten“, https://www.akbw.de/uploads/pics/bak-STN-Innen_zur-e-din-18534-5-vom-2016-09-22.pdf [31.3.2021].

15 Vgl. Deutscher Bundestag (2019): Drucksache 19/7515, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/075/1907515.pdf [31.3.2021].

Hinzu kommt eine lange Dauer zwischen Beantragung und Erteilung einer Baugenehmigung, die sehr stark zwischen den Kommunen variiert. Eine Erteilung kann innerhalb weniger Wochen vorliegen, es kann aber auch, wie beispielsweise in Köln, bis zu 12 Monaten dauern; oder noch länger, wenn es Änderungen gibt. In Hessen liegt der Mittelwert etwa bei 4 bis 5 Monaten.[16] Neben der fehlenden Digitalisierung der Verwaltung ist der Personalmangel bei den kommunalen Bauämtern als Ursache zu sehen. Laut dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung wurden zwischen 1991 und 2010 bundesweit rund 35 % der Angestellten in den Ämtern, die mit Baufragen befasst sind, abgebaut.[17] Neuere Zahlen zeigen, dass sich dieser Trend – trotz Baubooms – auch von 2011 bis 2019 fortgeführt hat. In diesem Zeitraum ist ein bundesweiter Rückgang der mit Baufragen Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen um fast 10 % sichtbar, ohne dass dies durch andere Prozessbeschleunigungen kompensiert wurde.[18] Das führt zu starken Verzögerungen beim Bau von besonders benötigtem Wohnraum.

Der ZIA hat zur Beschleunigung des Bauprozesses schon diverse Vorschläge unterbreitet (s. insbesondere die „18 Vorschläge des ZIA zur Beschleunigung bei Stadtentwicklung, Planung und Bau“[19]).

16 Vgl. Hessischer Landtag (2020): Drucksache 20/997, https://fdp-fraktion-hessen.de/wp-content/uploads/2020/01/Drs.-20-997.pdf [31.3.2021].

17 Vgl. Martin Gornig und Claus Michelsen (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus. DIW Wochenbericht Nr. 11, 211–219, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.554462.de/17-11-5.pdf [31.3.2021].

18 Vgl. Statistisches Bundesamt (2020): Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes 2019, Fachserie 14 Reihe 6, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publikationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/personal-oeffentlicher-dienst-2140600197004.pdf?__blob=publicationFile [31.3.2021].

19 Verfügbar unter https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Positionen/PDF/ZIA_Positionspapier_18_Punkte_Baubeschleunigung_Stand_25_03_2020.pdf [31.3.2021].

2. „Berliner Mietendeckel gegen den Mietenwahnsinn“

Die Berliner Regierung versucht, dem Preisanstieg auf dem Berliner Wohnungsmarkt mit dem sog. Mietendeckel entgegenzutreten. In der Begründung des entsprechenden Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln)[20] wird auch die Hauptursache der Wohnungsmarktentwicklung benannt: die seit Jahren steigende Nachfrage nach Wohnraum im Land Berlin.[21] Doch statt einer Beschleunigung der nötigen Angebotserweiterung, wird ein unverhältnismäßiger Markteingriff vorgenommen, der nur an den Symptomen ansetzt. Für eine differenzierte Betrachtung soll zunächst die Entwicklung der Mieten eingeordnet und anschließend die entsprechenden Gründe thematisiert werden. Abschließend werden die Effekte des Mietendeckels gezeigt. Denn beim MietenWoG Bln bestehen nicht nur große Bedenken an der formellen und materiellen Verfassungsmäßigkeit, die eine erhebliche Rechtsunsicherheit bewirken. Der gravierende Eingriff in die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie, in die allgemeine Vertragsfreiheit und in den Gleichheitsgrundsatz hat auch weitreichende negative ökonomische, ökologische und sozialpolitische Konsequenzen, ohne dass der ursächliche Mangel an Wohnraum überhaupt adressiert wird.

„Mietenwahnsinn“?

Metropolen besitzen in der Regel eine stärkere Anziehungs- und Wirtschaftskraft als das übrige Land. Die Entwicklung der nettokalten Neuvertragsmieten unterscheidet sich daher von der in Gesamtdeutschland. Gegenüber dem deutschlandweiten Anstieg um 22,6 % zwischen 2012 und 2018 sind die nettokalten Neuvertragsmieten in den sieben A-Städten (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Köln, München, Stuttgart) im Schnitt um 26,5 % gestiegen.[22] Berühmt-berüchtigter Ausreißer ist Berlin mit 44,3 %. Diese relativ starke Steigerung hat die amtierende rot-rot-grüne Regierungskoalition zum Beschluss des Mietendeckels bewogen.

---

20 Das entsprechende Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) ist für zunächst fünf Jahre in Kraft getreten und findet mit wenigen Ausnahmen Anwendung auf die Nettokaltmieten von Wohnraum, der vor dem 1. Januar 2014 erstmalig bezugsfertig wurde. Mit dem Gesetz wird zum einen ein Mietenstopp zum Stichtag 18. Juni 2019 geregelt, so dass grundsätzlich eine höhere als die Stichtagsmiete nicht mehr verlangt werden darf. Zum anderen finden sich im Gesetz Regelungen zu Mietobergrenzen für Neu- oder Wiedervermietung, die nach Baujahr und Ausstattung tabellarisch festgelegt sind und gegebenenfalls bei moderner Ausstattung oder Modernisierung um maximal 1 Euro/m² angepasst werden. Die durch das Gesetz festgelegten Mieten orientieren sich an denen des Mietspiegel 2013. Schließlich sieht das Gesetz ab dem 23. November 2020 ein Verbot für Mieten vor, die die Mietobergrenzen um mehr als 20 % übersteigen. Die Stichtagsmiete kann wiederum ab dem 1. Januar 2022 durch Rechtsverordnung der Senatsverwaltung um die statistisch festgestellte Inflation erhöht werden, jedoch nicht um mehr als 1,3 % und auch nicht über die Mietobergrenze hinaus. Die Mietobergrenzen wiederum sind alle zwei Jahre an die Reallohnentwicklung anzupassen.

21 Vgl. https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/DruckSachen/d18-2347.pdf.

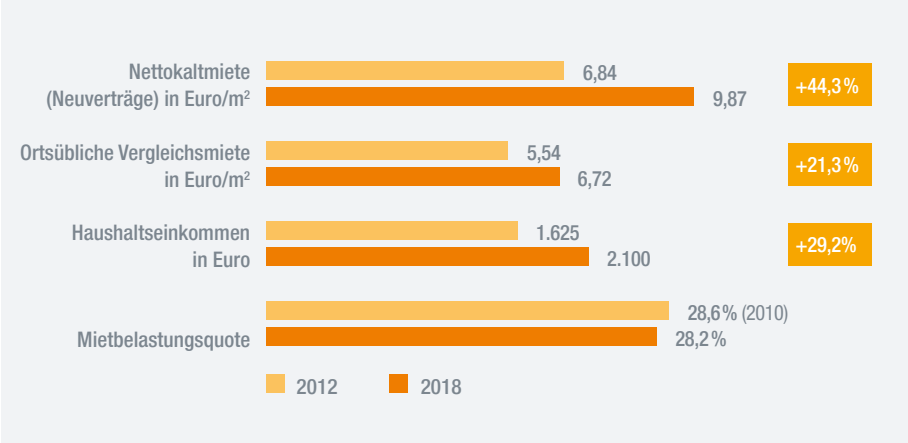
22 Hedonik, 60–80 m², gute Ausstattung, alle Baujahre, vgl. (auf für folgende Neuvertragsmieten) ZIA (Hrsg.) (2020): Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2020 des Rates der Immobilienweisen, Berlin, https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Marktdaten/PDF/Fru__hjahrsgutachten_Immobilienwirtschaft_2020.pdf [31.3.2021]. Auch in diesem Kapitel wird für zeitliche Vergleiche das Jahr 2018 gewählt, da für die relevanten sozioökonomische Daten der Mietbelastungsquote und der ortsüblichen Miete keine amtlichen Daten für die jüngeren Jahre verfügbar sind. Von 2018 auf 2019 hielten sich der Mietanstieg und der Einkommenszuwachs in Berlin mit rund 4 % etwa die Waage, sodass die Erkenntnisse qualitativ auch weiter gelten.

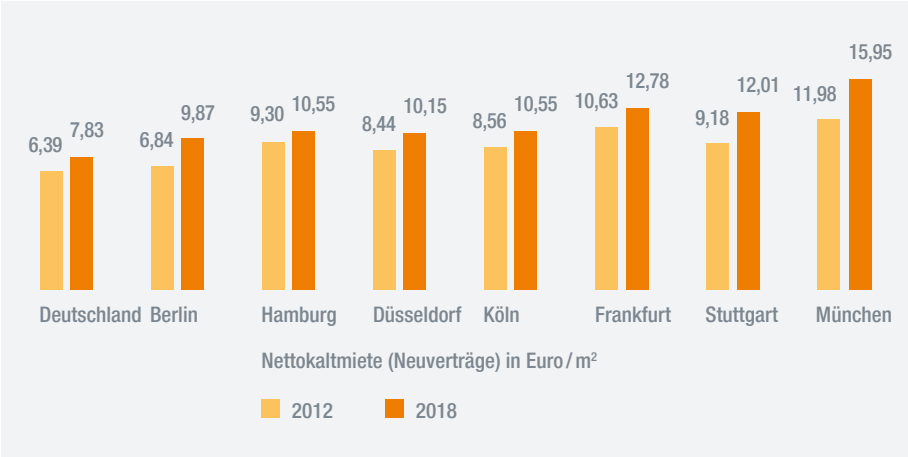
Im Falle Berlins ist allerdings ein großer Aufholeffekt gegenüber den anderen Metropolen zu berücksichtigen. 2012 lag die durchschnittliche Neuvertragsmiete in Berlin mit 6,84 Euro/m² rund 30 % unter den übrigen A-Städten (9,68 Euro/m²). Ende 2018 hat Berlin auf 9,87 Euro/m² aufgeholt; der Abstand zu den übrigen Metropolen (12,00 Euro/m²) verringerte sich auf 18 %.[23] Preisbereinigt stellten sich die Steigerungen von 2012 auf 2018 folgendermaßen dar: Deutschland 14,7 %, A-Städte 18,3 %, Berlin 35,0 %. Ein Blick auf die Bestandsmieten in Form der ortsüblichen Vergleichsmiete, die in den Mietspiegeln erfasst wird, zeigt, dass die durchschnittliche Nettokaltmiete von 5,54 Euro/m² im Jahr 2012 auf 6,72 Euro/m² in 2018 gestiegen ist. Das entspricht einer Steigerung um 21,3 %, preisbereinigt um 13,5 %.

Diese Entwicklung ist ohne negativen Einfluss auf die Mietbelastungsquote: Lag der Anteil der Bruttokaltmiete am Nettohaushaltseinkommen im Jahr 2010 noch bei 28,6 %, ist sie bis 2018 auf 28,2 % zurückgegangen. Bei Haushalten ohne Empfänger staatlicher Transferleistungen betrug die Mietbelastungsquote im Jahr 2018 nur 26,4 %. Ursächlich ist eine Steigerung des durchschnittlichen Nettohaushaltseinkommens: Von 2012 bis 2018 ist es um knapp 30 % von 1.625 auf 2.100 Euro gestiegen. Der preisbereinigte Anstieg um rund 21 % ist dabei nicht nur im Einklang mit der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch mit der Entwicklung der ortsüblichen Miete. Die Regelungen der ortsüblichen Miete blickt im Übrigen nur auf Neuverträge und Mietänderungen der vergangenen sechs Jahren; der dämpfende Effekt durch unveränderte Bestandsmieten wird also gar nicht berücksichtigt.

23 Ende 2004 lag der Abstand zwischen Berlin (5,14 Euro/m²) und den übrigen A-Städten (8,14 Euro/m²) bei knapp 37 %.

Entwicklung wohnungswirtschaftlicher Kennzahlen in Berlin 2012 – 2018





Quellen: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Investitionsbank Berlin, Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2020

Steigende Nachfrage und begrenztes Angebot

Der Eindruck enteilter Mieten ist daher auf die gestiegenen Neuvertragsmieten zurückzuführen, die aber mit dem Neubaugeschehen zusammenhängen.[24] Hier wirken die folgenden Faktoren zusammen, die zu steigenden Mieten führen – welche aber letztlich immer noch auf einem niedrigeren Niveau liegen als in den anderen A-Städten. Der Zuzug ist ein wesentlicher Faktor steigender Mieten. Der Außenwanderungssaldo Berlins hat im Jahr 2011 knapp 40.000 erreicht und verharrt seither dort, auch wenn die Corona-Krise den Zuzug vorübergehend gedämpft hat. Der positive Wanderungssaldo setzt sich maßgeblich aus ausländischen und jungen Zuzüglern zusammen.[25] Berlin als „hippe Metropole" mit günstigen Lebenshaltungskosten und einem attraktiven Arbeitsmarkt zieht diese Personen besonders an. Solange genügend freier Wohnraum vorhanden ist und sich die Leerstandsquote bei gesunden 3 bis 5 % bewegt, gibt es genügend Wahlfreiheit und die Zuzügler finden Wohnraum ohne mit den Bestandsmieter zu konkurrieren. Umziehende Bestandsmieter (etwa aus familiären Gründen) finden ebenfalls genügend Wohnraum in der Nähe und können damit Wohnraum in den gefragten Lagen freimachen.

In Kombination mit den Faktoren Wohnraummangel und geringen Umzugsquoten kann es zu Mietpreissteigerungen kommen. Die (zahlungskräftigen) Zuzügler drängt es in die gefragten Innenstadtlagen. Dort ist die Wohnraumverfügbarkeit aber begrenzt und die Binnenwanderungsquote Berlins zu gering (2018: 7,7 %, 2012: 8,8 %),[26] um zur Entspannung beizutragen. Zu- und potentielle Umzügler haben auch kaum Ausweichmöglichkeiten in der Umgebung. Die Zahlen der Baugenehmigungen und -fertigstellungen von Wohnungen liegen seit Jahren unterhalb des Wohnungsbedarfs. Zum Ausgleich des kumulierten Wohnraumbedarfs sind knapp 140.000 Wohnungen nötig, doch selbst abzüglich der noch fertigzustellenden Wohnungen fehlen immer noch mindestens 80.000 Wohnungen (s. Abbildung, der neuerliche Rückgang der Wohnungsbaugenehmigungen in 2020 von 19.752 auf 18.077 deutet dabei keinerlei Entspannung an). Die Leerstandsquote lag im Jahr 2019 in Berlin bei 0,8 %. Gleichzeitig ist auch die gravierende Entwicklung festzustellen, dass der belegungsgebundene Mietwohnungsbestand massiv zurückgeht (von über 125.000 in 2009 auf zuletzt knapp 75.000 in 2019). Laut Prognose der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen wird sich der Bestand bis 2029 sogar auf 1.635 belegungsgebundene Wohnungen reduzieren.[27]

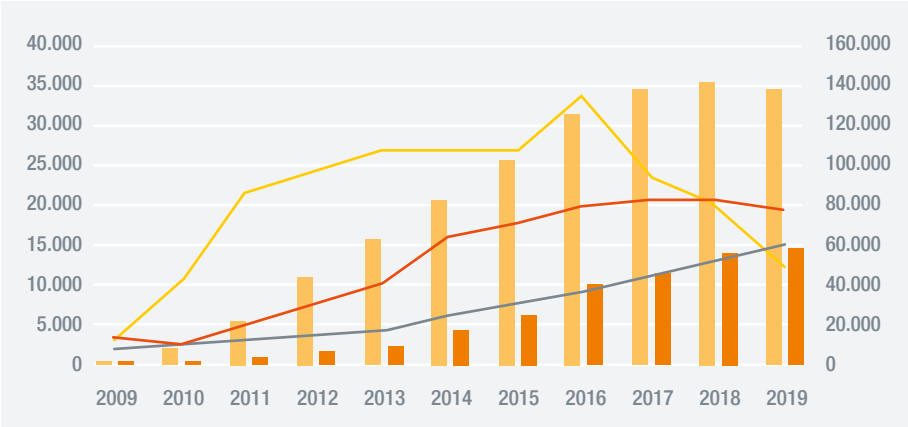
24 Dies zeigt sich auch hinsichtlich der Entwicklung der Nettokaltmiete im Mikrozensus Wohnen, der auch explizit eine Neubaustichprobe enthält (s. Kapitel 1). Diese stieg von 5,23 Euro/m² in 2010 auf 7,40 Euro/m² in 2018, was einer Steigerung um rund 41 % entspricht (preisbereinigt 27 %).

25 Vgl. Investitionsbank Berlin (2019): IBB Wohnungsmarktbericht 2018, https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb_wohnungsmarktbericht_2019.pdf [31.3.2021].

26 Vgl. ebd. Auswertungen des Energiedienstleisters Techem zeigen für das Jahr 2017 eine Umzugsquote von 5,9 %, was unter dem Bundesdurchschnitt von 8,8 % liegt, vgl. https://newsroom.techem.de/fileadmin/de/newsroom/Pressemitteilungen/2018/TEC_Grafik_Umzugsquote_Bundeslaender_20172.pdf [31.3.2021]. Im Jahr 2012 lag sie in Berlin mit 9,3 % ebenfalls weit unter dem Bundesdurchschnitt von 13,3 %.

27 Vgl. Investitionsbank Berlin (2020): IBB Wohnungsmarktbericht 2019, https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb_wohnungsmarktbericht_2020.pdf [31.3.2021].

Wohnungsangebot und -nachfrage in Berlin



Genehmigte Wohnungen (linke Achse)
Fertiggestellte Wohnungen (linke Achse)
zusätzlicher Wohnungsbedarf** (linke Achse)
Kumulierte Bedarfslücke (rechte Achse)*
Ausstehende Fertigstellungen (rechte Achse)

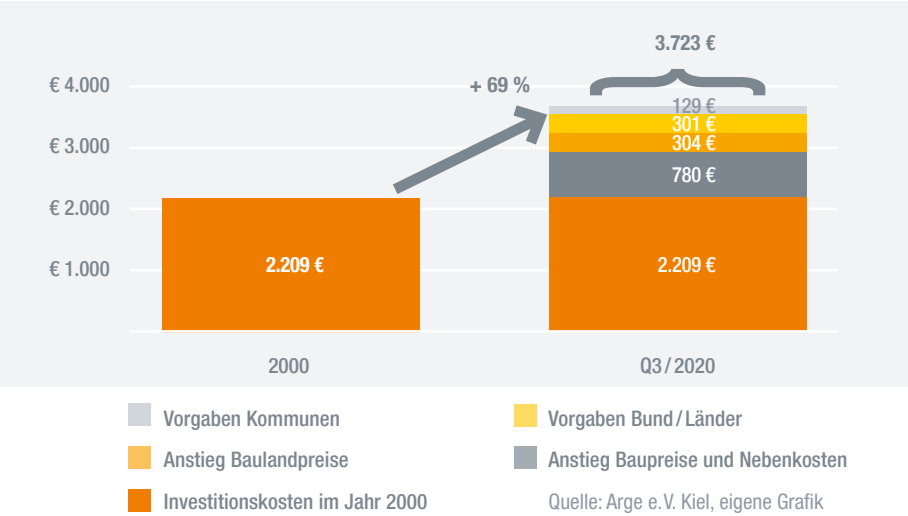
* Kumulierter Wohnungsbedarf – fertiggestellte Wohnungen
** Einwohnerentwicklung / mittlere Haushaltsgröße

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, eigene Berechnungen

Entspannung der Wohnungsnot durch Neubau

Zusätzliches Schaffen von dringend nötigem Wohnraum kann zur Entspannung der Wohnungsnot beitragen und die Mietpreissteigerungen dämpfen. Neubauwohnungen gehen allerdings mit höheren Preisen einher. Diese begründen sich vor allem in den gestiegenen Baukosten, welche von 2008 auf 2019 deutschlandweit um 23 % gestiegen sind (Materialkosten +20 %, Arbeitskosten +29 %). In den letzten Jahren trägt dies zunehmend dem Fachkräfte- und Kapazitätsmangel in der Bauwirtschaft Rechnung. Daneben verstärken auch die öffentlichen Erwerbsnebenkosten den Preisdruck, so sind Grunderwerbsteuer, Notar- und Grundbuchkosten als konstante und damit ungedeckelte Anteile am Immobilienwert fällig. Auch ist Umsatzsteuer beim Wohnungsneubau nicht als Vorsteuer abziehbar.

Anstieg der Investitionskosten im Wohnungsneubau



Quelle: Arge e.V. Kiel, eigene Grafik

In der Regel treffen die gestiegenen Neuvertragsmieten in erster Linie die Zuzügler, welche kaufkräftiger sind und sich eben jene Wohnungen leisten (können). Eine Untersuchung der Berliner Wohnsituation 2018 des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg zeigt, dass Neumieterhaushalte über ein durchschnittlich 175 Euro höheres mittleres Haushaltsnettoeinkommen verfügen als die Altmieterhaushalte.[28] Die Mietsteigerungen werden in einer Stadt, die die niedrigste Wohneigentumsquote (17,4 % in 2018) im Bundesländervergleich (Deutschland: 46,5 %) hat, aber auch bei den Bestandsmietern spürbar. Denn beim Einzug in eine Neubauwohnung wird ein neuer Mietvertrag abgeschlossen und dessen höhere Miete wirkt auf die ortsübliche Vergleichsmiete. Diese im BGB festgelegte marktorientierte Kopplung der Miete an die ortsübliche Vergleichsmiete stellt sicher, dass es auf längere Sicht ökonomisch rational ist, in die Schaffung und die Erhaltung von Wohnraum zu investieren. Steigt die Attraktivität der Wohnlage, werden dem Vermieter Mittel an die Hand gegeben, ebenfalls die Qualität der Wohnung zu erhöhen. Dabei ist (und war) die mögliche Erhöhung der Bestandsmiete bereits über die Mietpreisbremse begrenzt: In Berlin darf die Miete bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete innerhalb von drei Jahren um höchstens 15 % steigen.[29] Dass die ortsübliche Vergleichsmieten im Gleichschritt mit den Einkommen gestiegen sind, wurde oben bereits ausgeführt.

28 Vgl. Feilbach, Jörg (2019): Ergebnisse des Mikrozensus 2018 zur Wohnsituation IBB Wohnungsmarktbericht 2018, Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin Brandenburg (4) 2019, https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/aufsaetze/2019/HZ_201904-07.pdf [31.3.2021].

29 § 558 Abs. 3 BGB in Verbindung mit der Berliner Kappungsgrenzen-Verordnung vom 10. April 2018 (GVBl. S. 370).

Mietendeckel verringert das Mietwohnungsangebot

Demgegenüber ordnet das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) vom Markt abgekoppelte Höchstpreise an. Hoheitlich fixierte Niedrigpreise sind aber das falsche Mittel, um die Wohnungssituation zu entspannen. Eine Mietenkappung wirkt nicht zielgenau und schadet sogar der Verfügbarkeit von Mietwohnungen. Denn die Investitionen in den Neubau von Mietwohnungen, die aus o.g. Gründen mit steigenden Baukosten verbunden sind, werden schlichtweg unterlassen werden, wenn latent die Gefahr besteht, dass auch der aktuelle Neubau in wenigen Jahren mit einer Mietenkappung belegt wird und damit auch die Amortisierung ausbleibt.[30]

Doch es wird nicht nur der Neubau von Mietwohnungen zugunsten von Eigentumswohnungen zurückgehen. Eigentumswohnungen, die bisher vermietet wurden, werden aufgrund der unrentablen Vermietung zunehmend dem Mietwohnungsmarkt entzogen und veräußert. Eine Auswertung von ImmoScout24 zeigt, dass das Angebot an Eigentumswohnungen mit Fertigstellung vor 2014 in Berlin innerhalb eines Jahres von September 2019 bis September 2020 um 23 % gestiegen ist, während gleichzeitig das Angebot an Bestandsmietwohnungen, die vor 2014 fertig gestellt wurden, um fast 60 % gesunken ist – eine Entwicklung die konträr zu den anderen A-Städten ist.[31] Die unten abgedruckten Abbildungen einer aktuellen ifo-Studie bestätigen diese Tendenz.[32] Die eigentlich zu unterstützenden Mieter werden sich einen Kauf nicht leisten können und sind mit einem noch geringeren Mietwohnungsangebot konfrontiert. Das Kontaktaufkommen pro Inserat einer Mietendeckel-relevanten Wohnung steigt von Januar 2020 bis Januar 2012 um 67 Prozent auf 214, das ist bundesweit der höchste Wert.[33]

30 Ist der Mietendeckel einmal in Kraft gesetzt, werden angekündigte Ausstiegsszenarien unglaubwürdig. Es wirkt die normative Kraft des Faktischen, wie die Diskussion um den Solidaritätszuschlag zeigt. Dieser wurde ursprünglich 1991 befristet auf ein Jahr eingeführt, wird seit aber 1995 unbefristet erhoben. Trotz Entlastung seit 2021 besteht er nun seit über drei Jahrzehnten. Ähnliches gilt für den Mietendeckel, der dem „sozialem Unfrieden“ entgegenwirken soll. Sind aber nach fünf Jahren auch die unregulierten Mieten im Neubau aufgrund der durch den Mietendeckel induzierten Fehlentwicklung stark gestiegen, müssten auch diese Mieter geschützt werden oder der davon ausgehende Anpassungsdruck auf die bisher regulierten Mieten vermieden werden. Rechtsunsicherheit begründet sich also nicht nur in einer mangelnden Ausstiegsperspektive, sondern auch in der Gefahr, dass ein Gesetz – entgegen ursprünglicher Einlassungen – sogar noch weiter ausgeweitet wird.

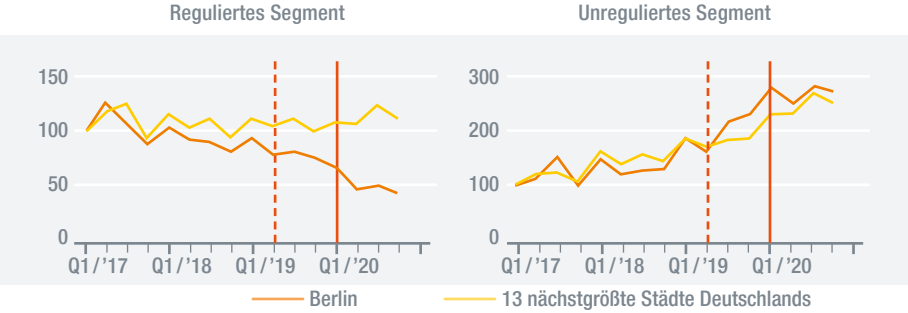
31 Vgl. https://www.immobilienscout24.de/unternehmen/news-medien/news/default-title/mietendeckel-analyse-kaum-entlastung-auf-dem-berliner-wohnungsmarkt/ [31.3.2021].

32 Vgl. Fuest et al. (2021): Ein Jahr Mietendeckel: Wie hat sich der Berliner Immobilienmarkt entwickelt?, ifo Schnelldienst, 2021, 74, Nr. 03, München. https://www.ifo.de/publikationen/2021/aufsatz-zeitschrift/ein-jahr-mietendeckel [31.3.2021].

33 Vgl. https://www.immobilienscout24.de/unternehmen/news-medien/news/default-title/mietendeckel-analyse-zum-einjaehrigen-bestehen/ und https://www.immobilienscout24.de/unternehmen/news-medien/news/default-title/nachfrage-check-von-immoscout24/ [31.3.2021].

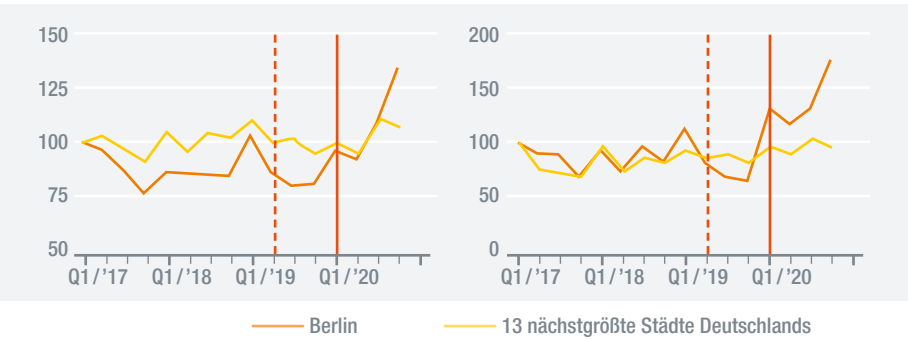
Entwicklung auf dem Berliner Wohnungsmarkt im Vergleich zu anderen Städten

Trend der Zahl der Mietannoncen
Index (2017 Q1 = 100)



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Zahl der Annoncen im regulierten (links) und unregulierten (rechts) Segment für Mietobjekte in Berlin sowie den 13 nächstgrößeren Städten Deutschlands im Zeitraum Q1 2017 bis Q4 2020 als Index an. Der Index hat den Wert 100 in Q1 2017. Die gestrichelte vertikale Linie markiert Q2 2019, den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Senatsvorlage zum Mietendeckel sowie des Stichtags für die Berechnung der Mietobergrenze (18. Juni 2019). Die durchgezogene vertikale Linie markiert Q1 2020, den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zum Mietendeckel.
Quelle: Daten von immowelt.de; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Trend der Zahl der Kaufannoncen
Index (2017 Q1 = 100)



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Zahl der Annoncen im regulierten (links) und unregulierten (rechts) Segment für Kaufobjekte in Berlin sowie den 13 nächstgrößeren Städten Deutschlands im Zeitraum Q1 2017 bis Q4 2020 als Index an. Der Index hat den Wert 100 in Q1 2017. Die gestrichelte vertikale Linie markiert Q2 2019, den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Senatsvorlage zum Mietendeckel sowie des Stichtags für die Berechnung der Mietobergrenze (18. Juni 2019). Die durchgezogene vertikale Linie markiert Q1 2020, den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zum Mietendeckel.
Quelle: Daten von immowelt.de; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Mietendeckel verhindert Klimaschutzmaßnahmen

Zudem sind dringend nötige energetische Gebäudesanierungen zum Erreichen der ehrgeizigen Pariser Klimaziele oder der barrierearme Ausbau als Antwort auf den demografischen Wandel unter dem Regime des MietenWoG Bln nicht mehr wirtschaftlich. Für eine einmalige Sanierung aller Berliner Wohngebäude auf klimaneutrales Niveau werden alleine für die energetischen Maßnahmen Investitionen von ca. 91 Mrd. EUR benötigt.[34] Bei 1 Euro/m² maximaler Umlage erhöht sich die Amortisationsdauer für Investitionen aber auf über 50 Jahre. Vor dem Hintergrund, dass Investitionen in energetische Sanierungen schon heute oft nicht wirtschaftlich darstellbar sind und da angesichts einer europaweit ansteigenden Nachfrage weitere Preissteigerungen zu erwarten sind, ist davon auszugehen, dass Investitionen in Berliner Bestandsimmobilien noch weiter abnehmen werden – nicht nur besonders bei Kleinvermietern, sondern ebenso bei privaten und genossenschaftlichen Unternehmen.[35] Je länger die Regelungen des MietenWoG Bln gelten, desto wahrscheinlicher wird der bauliche Verfall, weil dann unwirtschaftliche energetische Modernisierungen nicht umgesetzt werden – und desto größer wird insgesamt der negative Einfluss auf die Ökobilanz.

Mietendeckel hilft nicht zielgenau

Belastungen durch hohe Mieten sind zu vermeiden – insbesondere, wenn sie sich durch Wohnraummangel begründen. Doch diejenigen, die mit dem MietenWoG Bln eigentlich vor Gentrifizierung und steigenden Mieten geschützt werden sollen, werden de facto kaum erreicht. Mit den Regelungen des MietenWoG Bln werden vor allem die Haushalte entlastet, die bereits jetzt die höchsten Mieten zahlen (können). Am Prachtboulevard Kurfürstendamm sind durchaus 50 % Mietsenkung möglich, im sozialschwachen Bezirk Marzahn-Hellersdorf sind dahingegen kaum Entlastungen zu erwarten.[36] Laut dem Forschungsinstitut F+B, das auch den Berliner Mietspiegel erstellt, sind Absenkungsbeträge von rund 16,15 Mio. Euro bei den rund 165.000 gut ausgestatteten Altbauwohnungen bis Baujahr 1918 zu erwarten.[37] Viele davon liegen auch in den einkommensstärkeren Bezirken Tempelhof-Schöneberg und Reinickendorf. Dagegen haben Wohnungen in Ost- und Westberlin der Jahre 1965 bis 1990, zu denen viele Plattenbau- und Großsiedlungen gehören, ein Abwertungspotenzial von 1,85 Mio. Euro.

---

34 Vgl. nymoen strategieberatung (2020): Kosten der klimaneutralen Sanierung des Berliner Wohngebäudebestands https://www.shk-berlin.de/fileadmin/user_upload/01-aktuelles/downloads/2020/Ergebnisse_Kosten_Klimaneutralitaet_20200610_Versand.pdf [31.3.2021].

35 Auch Berliner Wohnungsbaugenossenschaften haben im August 2020 eine Verfassungsbeschwerde gegen das MietenWoG Bln beim Bundesfassungsgericht in Karlsruhe eingereicht. S. deren Klageschrift: https://www.wohnungsbaugenossenschaften.de/download_file/view/3803 [31.3.2021].

36 Regulierte Miete Altbau am Kurfürstendamm: 6,45 Euro/m², durchschnittliche Angebotsmiete 2018 im Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf: 12 Euro/m², Medianeinkommen: 3.573 Euro. Regulierte Miete Plattenbau in Marzahn-Hellersdorf: 6,08 Euro/m², durchschnittliche Angebotsmiete 2018 im Bezirk: 7,73 Euro/m², Medianeinkommen: 2.647 Euro.

37 Vgl. https://www.f-und-b.de/beitrag/fb-wohn-index-deutschland-iii-2020.html [31.3.2021].

Zur Entlastung der einkommensschwächeren Mieter ist die gezielte, einzelfallbezogene finanzielle Unterstützung, wie etwa mit dem Wohngeld, ein verhältnismäßigeres, kostengünstigeres und vor allem wirksameres Mittel.

Mietendeckel belastet Altersvorsorge

Demgegenüber birgt das MietenWoG Bln ein erhebliches Risiko für die Kleinanleger, die als Altersvorsorge eine Wohnung gekauft haben, um sie zu vermieten. In Berlin sind dabei bis zu 25 % der 1,45 Mio. Mietwohnungen betroffen. Die kalkulierten Einnahmen werden durch die Regelungen des MietenWoG Bln substanziell gemindert und führen zu stark sinkenden Renten(erwartungen) und zu Finanzierungsschwierigkeiten bei laufenden Krediten, insbesondere auch durch das Absenken der Beleihungswerte und den Bruch von vereinbarten Kreditregelungen (Covenants). Hierdurch werden Überprüfungen laufender Kreditverträge, einschließlich etwaiger Anpassungen und Nachbesicherungen, notwendig. Infolgedessen kann es auch zu Notverkäufen von Eigenheimen kommen, wenn eine Eigenkapitalaufstockung nicht leistbar ist. Zudem können vorzeitige Kreditrückführungen zu ungeplanten „Turbulenzen“ im Deckungsstock von Pfandbriefbanken führen.

Mietendeckel konterkariert seine Ziele

Zusammenfassend wird einer Entwicklung steigender Mieten in Berlin ohne bedarfsdeckenden Neubau kein Einhalt geboten. Ein unverhältnismäßig scharfer Markteingriff durch den Mietendeckel schafft keine zusätzlichen Wohnungen. Er führt im Gegenteil zu rechtlicher Unsicherheit, behindert Investitionen in Neubau und dringend notwendige (energetische) Modernisierung. Gleichzeitig werden Mieter entlastet, die schon jetzt die höheren Mieten zahlen (können). Spiegelbildlich wird die Altersvorsorge vieler privater Vermieter beeinträchtigt und Mietwohnungen dem Markt entzogen. Dies konterkariert das postulierte Ziel des Mietendeckels, dem „sozialen Unfrieden“ entgegenzuwirken. Denn durch künstlich niedrige Mieten wird ein falsches Preissignal gesendet und mehr Zuzug befördert, was wiederum die Konkurrenz für Bestandsmieter verschärft. Gerade die weniger zahlungskräftigen Mieter werden dann zum Ausweichen auf das teurere Segment der Neubauwohnungen gedrängt, was dort weitere Preissteigerungen nach sich zieht und umso größere soziale Transfers bedingt. Eine gezielte finanzielle Unterstützung im Einzelfall ist – neben beschleunigtem Neubau – das weitaus geeignetere und verhältnismäßigere Mittel zur Entspannung des Berliner Wohnungsmarktes.

Exkurs: Wien – die Hauptstadt des bezahlbaren Wohnens?[38]

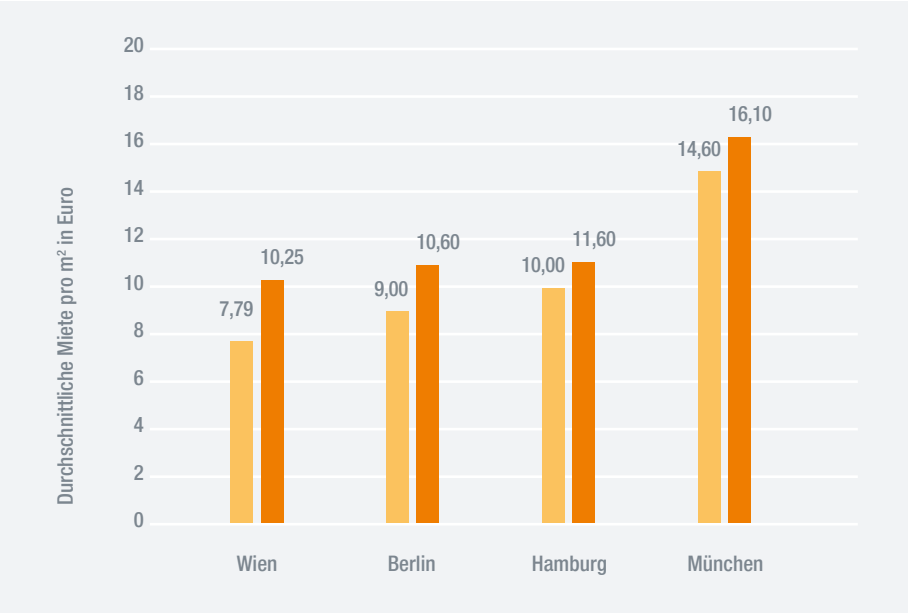
In der Mietendeckel-Diskussion wird auch oft das Vorbild Wien als „Hauptstadt des bezahlbaren Wohnens“ bemüht, u. a. da die Miethöhe im Marktsegment der privaten Altbauten (rund 34 % des Mietwohnungsbestandes) seit 1917 gesetzlich begrenzt ist. Ein System aus zulässigen Ab- und Zuschlägen hat sich in den letzten Jahrzehnten aber soweit verkompliziert, dass die zulässige Höhe der Miete für eine Wohnung heute schlicht unbekannt ist.

Mieter in Wien übernehmen dabei weitaus mehr Pflichten als in Deutschland. Dies umfasst sämtliche Investitionen für alle Teile der Wohnung, die der Mieter berühren kann: Neufliesen der Bäder, Austausch von kaputten Fenstergriffen etc. Auch sämtliche Wartungsarbeiten gehören zur Aufgabe des Mieters. Dies dürfte auch an der österreichischen Besonderheit der sachgrundlosen Befristung von Mietverträgen liegen. Typischerweise werden privat vermietete Wohnungen für drei Jahre befristet vermietet und anschließend befristet verlängert. Zumindest, wenn das Vermieter-Mieter-Verhältnis nicht getrübt wurde.

Durch einen Vergleich der Nettokaltmieten in Wien mit denen in Deutschland ergibt sich der Eindruck, dass es sich in Wien günstiger wohnt als in deutschen Metropolen. Da aber in Wien sämtliche Betriebskosten als Folge des Kostenmietprinzips auf die Mieter umgelegt werden können, fallen sie effektiv deutlich höher aus als in Deutschland. Zudem unterliegen Mieten einer ermäßigten Umsatzsteuerpflicht von 10 %. Für einen sachgemäßen Vergleich müssen daher Bruttokaltmieten vergleichen werden. Diese sind in Wien nur unwesentlich niedriger als in Berlin oder Hamburg. Gleichzeitig lebt es sich aber nicht sicherer, hochwertiger oder mieterfreundlicher angesichts der Unterschiede in Hinblick auf Sicherheit des Mietverhältnisses, Instandhaltung und Modernisierung.

38 Dieser folgende Text fasst die Studie „Wohnungsmarkt Wien – Eine wohnungspolitische Analyse aus deutscher Sicht“ von Prof. Dr. Harald Simons, empirica ag, zusammen. Vgl. Simons und Tielkes (2020): Wohnungsmarkt Wien – Eine wohnungspolitische Analyse aus deutscher Sicht, Berlin, https://www.empirica-institut.de/thema/wohnungsmaerkte-und-wohnungspolitik/0120-studie-wohnungsmarkt-wien [31.3.2021].

Neuvertragsmieten, österreichische Definition



Österreichische Definition: Mikrozensus Nettokalt Mikrozensus Bruttokalt

Quelle:Österreichischer Mikrozensus; Auswertungen des ÖVI und deutscher Mikrozensus 2018 © empirica

3. „Keine Rendite mit der Miete!“

Die Wohnungswirtschaft ist immer wieder mit Vorwürfen zu überzogenen Renditen konfrontiert. Es werden Beispiele mit zweistelligen Renditen bemüht und dabei suggeriert, dass Renditen in der Wohnungswirtschaft Mietern schaden würden und es mehr gemeinnützige Unternehmen geben müsste, die nicht „jeden Cent aus den Mietern rauspressen“ würden. Es sollte dabei aber immer klar kommuniziert werden, über welche Rendite konkret gesprochen wird. Grundlage ist in der Regel der Gewinn des Unternehmens – und dieser spielt eine wesentliche Rolle für Investitionen.

Renditebegriffe

Oft werden Beispiele angeführt, welche Rendite Anleger gemacht hätten, wenn sie in einem Jahr Aktien eines börsennotierten Wohnungsunternehmen gekauft und dieses nach mehreren Jahren wieder veräußert hätten. Die Summe der Wertsteigerung des Aktienkurses und der Dividendenrendite(n) ergibt dann die Gesamtrendite. Je nach Haltedauer kann diese entsprechend groß werden. Der Großteil der Gesamtrendite ist üblicherweise auf die Wertsteigerung zurückzuführen. Diese bemisst sich aber nicht nur aus den Wertzuwächsen der Assets des Unternehmens, sondern hängt maßgeblich vom Börsengeschehen ab. Neben den strategischen Entscheidungen des Unternehmens spielt hier auch die allgemeine Marktstimmung eine wesentliche Rolle. So zeichnet sich Deutschland seit Jahren durch eine politische und wirtschaftliche Stabilität aus und gilt als „sicherer Hafen“ in Krisenzeiten. Das zieht Anleger an, die auf der Suche nach stabilen Anlagemöglichkeiten sind. Folglich profitieren viele deutsche Unternehmen auch unabhängig von ihrer Performance von Kurssteigerungen. Der Anteil der Wertsteigerungen an der Gesamtrendite einer Aktienanlage ist daher immer in Relation zum Aktienmarkt zu setzen. Zusätzlich ist zu beachten, dass Anleger die Wertsteigerungen nicht unbedingt realisieren. Tun sie dies, unterliegen die Gewinne der Kapitalertragsteuer und reduzieren sich entsprechend. Ihr Gewinn bemisst sich dabei auch als Kompensation für die Zeit und das Risiko ihrer Investition.

Teil der Gesamtrendite eines Aktieninvestments ist die Dividendenrendite. Bei börsennotierten Unternehmen zeigt sie das Verhältnis der Dividende zum Aktienkurs an. Bei Unternehmen, die keine Aktiengesellschaften sind, kann man alternativ die Ausschüttungen ins Verhältnis zum Eigenkapital setzen. Die Ausschüttungen hängen vom Unternehmenserfolg ab. Grundlage ist der in der Bilanz ausgewiesene Bilanzgewinn. Oft wird aber nur ein Teil dieses Jahresüberschusses (nach Steuern) ausgeschüttet und der Rest als Gewinnrücklage eingestellt und für die Innenfinanzierung verwendet. Das Einbehalten und Verwenden des Gewinns für Investitionen kann im Übrigen auch ein Grund für steigende Aktienkurse sein.

Zur Beurteilung der Dividendenpolitik sollten daher weitere Faktoren ins Verhältnis gesetzt werden, wie etwa die Rentabilität des Unternehmens. Die Eigenkapitalrendite setzt den Ge-

winn ins Verhältnis zum Eigenkapital. Aus Anlegersicht gibt sie an, wie hoch die Verzinsung des Eigenkapitals ist. Die Gesamtkapitalrendite setzt Gewinn und Fremdkapitalzinsen ins Verhältnis zur Bilanzsumme. Sie zeigt somit die Verzinsung des gesamten im Unternehmen eingesetzten Kapitals unabhängig von der Kapitalstruktur an.

Bezogen auf die ZIA-Wohnungsunternehmen zeigt sich im Jahr 2019 für die Aktiengesellschaften eine durchschnittliche Dividendenrendite von 1,8 % und für die weiteren Kapitalgesellschaften von 1,2 %. Diese Werte sind vergleichbar mit der Inflationsentwicklung und liegen auch unterhalb der Mietsteigerungen. Die Eigenkapitalrendite liegt durchschnittlich bei 7,9 % und damit deutlich über der Dividendenrendite. Ein Großteil des Jahresüberschusses verbleibt also in den Unternehmen. Die durchschnittliche Gesamtkapitalrendite liegt mit 4,3 % unter der Eigenkapitalrendite. Das zeigt, dass die Wohnungsunternehmen zur Finanzierung auch auf Fremdkapital zurückgreifen, was angesichts der hohen Kapitalintensität beim Immobilienbau und -erwerb nicht ungewöhnlich, sondern typisch ist.

Gewinn als Grundlage für Investitionen

Die über die Gewinnthesaurierung mögliche Innenfinanzierung bietet Mittel für Investitionen und Modernisierungsmaßnahmen sowie für Tilgung und Zinszahlungen. Von öffentlichen Fördermitteln in Form von zinslosen/-günstigen Darlehen oder nicht rückzahlbaren Zuschüssen für Investitionen abgesehen, greifen sowohl private als auch öffentliche Unternehmen auf die privatwirtschaftliche Kreditmarktfinanzierung zurück, was allerdings mit entsprechenden Kapitalkosten einhergeht. Neben den offensichtlichen Zinsen umfasst das u. a. auch die Einflussmöglichkeiten der Eigenkapitalgeber. Bringen öffentliche Eigner Eigenkapital ein, hat das zudem Auswirkungen auf den Haushalt, denn das Eigenkapital ist dann in öffentlichen Immobilien gebunden und fehlt womöglich an anderer Stelle, etwa für Schulsanierungen oder Sozialförderung. Die Verbindung zum öffentlichen Haushalt kann auch nachteilig wirken und Investitionen beeinträchtigen, wenn sich die öffentliche Finanzsituation anspannt und Mieteinnahmen nicht ausreichend sind. Die Kreditmarktfinanzierung und die Innenfinanzierung bzw. Gewinnthesaurierung würden dann eine größere Rolle bekommen.

Der Gewinn spielt damit eine wesentliche Rolle für Investitionen, die ohne Fremdkapital oftmals gar nicht möglich sind. Auch Genossenschaften sind beispielsweise in der Beschaffung von Eigenkapital begrenzt: Falls die Mitglieder nicht bereit sind, ihre Genossenschaftsanteile zu erhöhen, verbleiben nur Fremdkapital oder – sofern vorhanden – thesaurierter Gewinn. Wohnungsgenossenschaften zahlen im Übrigen auch Dividenden.[39]

39 Eine Auswahl von über 40 Wohnungsgenossenschaft zeigt eine durchschnittliche Dividende von rund 3,5 %, s. https://www.tagesgeldvergleich.net/veroeffentlichungen/zinsen-bei-wohnungsbaugenossenschaften.html [31.3.2021].

Gewinn mit Breitenwirkung

Es gilt: die Aussicht auf Gewinn ist der stärkste Motor für Effizienz in Unternehmen.[40] Dieser Anreiz lässt sich nicht durch Kontrolle ersetzen, wie die vergangene Erfahrung mit der Wohngemeinnützigkeit zeigt. Die Eigentümer verlangen eine angemessene Verzinsung ihres Kapitals, die Mieter ordentliche Wohnungen – ansonsten wenden sie sich Mitbewerbern zu (gegeben, dass eine gesunder Leerstand bzw. genügend Neubau existiert). Bei gemeinnützigen Unternehmen fehlt diese Steuerung über den Wettbewerb. Werden formal Überschüsse erwirtschaftet, fließen diese eher in eine unverhältnismäßig große Verwaltung oder in überhöhte Löhne als in den Neubau (siehe auch den Skandal um die „Neue Heimat").[41] Realisiert sich kein Überschuss und reichen die Mieteneinnahmen nicht zur Deckung der (womöglich auch wegen fehlendem Wettbewerb überhöhten) Kosten oder Investitionen, müssen zusätzliche, öffentliche Mittel in die Wohnungsgesellschaft gesteckt werden.

Letztlich gilt auch, dass ein Gewinn nicht nur den direkten Stakeholdern (Aktionäre, Kommunen, Genossen, Mieter) zu Gute kommt. Bei privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen kann auch eine breitere Gesellschaftsschicht vom ausgeschütteten oder zur Innenfinanzierung genutzten Gewinn profitieren. Immobilienanlagen sind auch für die Anlage des Kundenvermögens der Altersvorsorgeeinrichtungen und Versicherungen attraktiv, da sie bei einem langfristigen Anlagehorizont eine stabile Wertentwicklung mit geringer Volatilität und Inflationsschutz ermöglichen und zudem die Diversifikation des Portfoliorisikos unterstützen. Inländische Altersvorsorgeeinrichtungen und Versicherungen halten Immobilien dabei nicht nur direkt oder über Fonds (Ende Dezember 2020 über 142 Mrd. Euro[42]), sondern auch über Anteile an Immobiliengesellschaften.[43] Damit ist die breite Bevölkerung indirekt über die eigene Sach- und Personenversicherung in Immobilien investiert und profitiert von stabilen Beiträgen bzw. sicheren Einkünften aus der Altersvorsorge.

---

40 Vgl. im Folgenden auch Voigtländer, M. (2016): Sieben gute Gründe gegen eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG), Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/295822/IW-Gutachten_2016_Gruende-gegen-eine-Wohnungsgemeinnuetzigkeit.pdf [31.3.2021].

41 Vgl. Bund-Länder-Kommission (1985): Bericht der Bund-Länder-Kommission „Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht" vom 14. Oktober 1983. In: Unabhängige Kommission zur Prüfung der Steuerlichen Regelungen für Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen (Hg.): Gutachten der Unabhängigen Kommission zur Prüfung der Steuerlichen Regelungen für Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen, Bonn.

42 Vgl. Bundesbank (2020): Aggregierte Bilanzdaten der Versicherungen in Deutschland, https://www.bundesbank.de/de/statistiken/banken-und-andere-finanzielle-unternehmen/versicherungen/versicherungen-779248 [31.3.2021], Bundesbank (2020): Aggregierte Bilanzdaten der Pensionseinrichtungen in Deutschland, https://www.bundesbank.de/de/statistiken/banken-und-andere-finanzielle-unternehmen/pensionseinrichtungen/pensionseinrichtungen-773570 [31.3.2021], BaFin (2020), Erstversicherungsstatistik 2019, https://www.bafin.de/DE/Publikationen Daten/Statistiken/Erstversicherung/erstversicherung_artikel.html?nn=7851274 [31.3.2021].

43 Die Erstversicherungsstatistik der BaFin erfasste bis 2015 auch den Wert der Immobilienanlagen in Investment aktiengesellschaften, der sich damals für die inländischen Erstversicherungsunternehmen auf 21,6 Mrd. Euro belief, s. https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/Kapitalanlagen/dl_kapitalanlagen_4q_2015_va.html [31.3.2021].

Exkurs: Enteignungsdebatte in Berlin

Am 26.02.2021 startete in Berlin das Volksbegehren „Deutsche Wohnen & Co. Enteignen“. Beteiligen sich beim Volksbegehren bis zum 26.06.2021 mindestens sieben Prozent der Berliner Wahlberechtigten zum Abgeordnetenhaus – also rund 170.000 Menschen – folgt ein Volksentscheid, der höchstwahrscheinlich am 26.09.2021 parallel zur Abgeordnetenhauswahl (und damit am gleichen Tag wie die Bundestagswahl) stattfinden würde.

Die Initiatoren setzen sich dafür ein, Immobilienunternehmen mit mehr als 3.000 Wohnungen zu „vergesellschaften“. So solle der Anstieg der Mieten gestoppt werden. Der Senat, so die Forderung, solle dazu ein Gesetz auf den Weg bringen. Von einer Enteignung wären rund ein Dutzend Unternehmen mit insgesamt 243.000 Mietwohnungen in Berlin betroffen – rund 15 % des Gesamtbestandes. Ausgenommen werden sollen Genossenschaften und vergleichbare Kollektiveigentümer. Die Initiative beruft sich dabei auf das Grundgesetz, demzufolge „Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel“ in Gemeineigentum überführt werden können – Vergesellschaftung genannt. Nach Angaben von Verfassungsrechtlern wurde der fragliche Artikel 15 aber noch nie angewandt.[44]

Nach der amtlichen Kostenschätzung der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen wird die Enteignung dieser ca. 243.000 Wohnungen Entschädigungszahlungen von 28,8 bis 36 Mrd. Euro verursachen.[45] Dies Größenordnung übersteigt sogar den gesamten Jahresetat Berlins: So wurden im zuletzt beschlossenen Doppelhaushalt für 2021 Ausgaben des Landes Berlins in Höhe von 32,3 Mrd. Euro eingeplant.[46]

Der ZIA lehnt diese Maßnahme entschieden ab. Abgesehen von der offenkundigen Nichtfinanzierbarkeit des Vorhabens ergeben sich eine ganze Reihe weiterer, höchst problematischer Kritikpunkte ökonomischer, verfassungsrechtlicher und verteilungspolitischer Natur:

44 Vgl. Christian Waldhoff (2019): Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, https://www.weiterdenken-statt-enteignen.de/images/pdf/HWS-Gutachten.pdf [31.3.2021], Helge Sodan (2019): Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, https://www.weiterdenken-statt-enteignen.de/images/pdf/Gutachten_voll.pdf [31.3.2021].
45 Vgl. https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-1701.A-v.pdf [31.3.2021].
46 Vgl. https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/haushaltsplan/artikel.5697.php [31.3.2021].

Ökonomisch betrachtet handelt es sich bei der angestrebten Enteignung um eine Mangelverwaltung, die fiskalisch nicht finanzierbar ist und am eigentlichen Problem des Wohnungsmangels trotz massivstem Mitteleinsatz nichts ändert: Es werden Milliardensummen ausgegeben, ohne dass auch nur eine einzige Wohnung gebaut wird. Die Opportunitätskosten der Enteignung wären enorm: 137.000 modernste Wohnungen mittlerer Qualitätsstufe könnten alternativ gebaut werden, würden die Entschädigungszahlungen hierfür verwendet werden – das entspricht in etwa der Bedarfslücke Berlins im Jahr 2019 (s. Kapitel 2). Zusätzlich werden dem Land Berlin die Mittel fehlen, die erworbenen Wohnungen zu unterhalten oder im notwendigen Maße energetisch zu sanieren.

Schließlich wäre das hiervon ausgehende Signal an die Marktteilnehmer abschreckend: Durch künftig ausbleibende Investitionen würde Berlin langfristig, über Generationen hinweg, Schaden nehmen. Die private Wohnungswirtschaft ist auf dem Berliner Wohnungsmarkt dabei der aktivste Teilnehmer. Mehr als 75 % der 18.999 in 2019 fertiggestellten Wohnungen wurden von der privaten Wohnungswirtschaft realisiert. Die öffentliche Hand stellte davon nur knapp 2.500 Wohnungen fertig.[47] Rund 8,9 Mrd. Euro wurden in 2018 vom Grundstücks- und Wohnungswesen in neue Bauten in Berlin investiert. Der private Anteil daran würde aufs Spiel gesetzt, wenn zu befürchten steht, dass auch weitere Mietwohnungen vergesellschaftet werden, denn es ist unglaubwürdig, dass es bei der Grenze von 3.000 Wohnungen bleibt, wenn erst einmal das Tor zur Vergesellschaftung aufgesperrt ist.

Verfassungsrechtlich bedenklich ist die massive Verletzung privaten Eigentums, der Verstoß gegen das Gleichheitsgebot (willkürliche Enteignungsschwelle von 3.000 Wohnungen ohne sachlichen Grund) sowie der Verstoß gegen das Übermaßverbot, weil die Enteignung zur Schaffung bezahlbaren Wohnraumes weder geeignet noch erforderlich ist, um ein legitimes Ziel zu erreichen. Durch diese Maßnahme würde das Wohnungsangebot in keiner Weise ausgeweitet. Ebenso läge eine Verletzung der Schuldenbremse vor. Äußerst fraglich ist auch, ob das Land Berlin überhaupt eine Rechtsgrundlage für solch ein Vorhaben hätte. Denn: Die 1995 durch einen Volksentscheid angenommene Berliner Landesverfassung geht beim Eigentumsschutz sogar noch über das Grundgesetz hinaus – und darf das nach Bundesrecht auch.

47 Der Rest entfällt auf private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Sie enthält nur eine Eingriffsermächtigung zur Enteignung im Einzelfall, nicht aber zur Verstaatlichung einer Branche. Eine Vergesellschaftung, wie sie die Initiative will, verletzt zum einen das Grundgesetz und ist zum anderen nach der Berliner Verfassung gar nicht möglich. Das Land Berlin ist nach seiner Landesverfassung zur „Bildung von Wohneigentum“ aufgerufen – nicht zu seiner Verstaatlichung.[48]

Verteilungspolitisch gäbe es ebenso nur Verlierer, keine Gewinner. Die knapp 10 % der Berliner Mieter, deren Wohnungseigentümer wechseln würden, profitieren nur auf dem ersten Blick, denn zukünftig sind auch die meist von der öffentlichen Hand getragenen Investitionen in Instandhaltung und energetische Sanierung gefährdet. Neben den direkt betroffenen Aktionären der zu vergesellschaftenden Wohnungsunternehmen, die vorrangig Kleinanleger sind und deren Einkommen zwar nicht für den Erwerb einer Wohnung oder eines Hauses ausreicht, die aber dennoch zur Altersvorsorge in Immobilien investieren wollten, sind aber auch alle weiteren Bewohner Berlins betroffen. Der Schuldenberg, den die Entschädigung verursachen würde, müsste von allen Steuerzahlern des Landes Berlins abgetragen werden. Denn die Sozialisierung ist aufgrund fehlender Haushaltsgelder nur mit einer zusätzlichen Verschuldung möglich. Dies ist nicht nur durch die geltende Schuldenbremse gebremst. Ratingagenturen weisen auch darauf hin, dass die Kreditwürdigkeit Berlins massiv Schaden nehmen würde.[49] Dies würde die Zinsen für neu aufgenommene Kredite stark erhöhen und damit andere notwenige Investitionen etwa in Infrastruktur oder Bildung verteuern, was wiederum der breiten Berliner Bevölkerung schadet.

48 Vgl. Christian Waldhoff (2019): Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, https://www.weiterdenken-statt-enteignen.de/images/pdf/HWS-Gutachten.pdf [31.3.2021], Helge Sodan (2019): Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, https://www.weiterdenken-statt-enteignen.de/images/pdf/Gutachten_voll.pdf [31.3.2021].

49 Vgl. https://www.welt.de/wirtschaft/article190285175/Moody-s-Bei-Enteignungen-droht-BerlinAbstufung-seiner-Kreditwuerdigkeit.html [31.3.2021].

4. „Ausländische Käufer sind Kostentreiber."

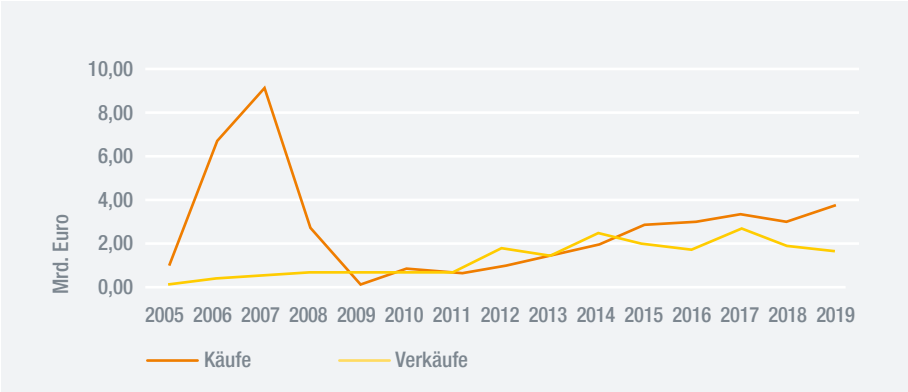
Oft wird der Eindruck eines insbesondere in Ballungsräumen zunehmenden Erwerbs von Immobilien durch Käufer aus dem Ausland vermittelt, was als zusätzlicher Kostentreiber gesehen wird. In der Tat gilt Deutschland unter ausländischen Investoren als sicherer Hafen. Als stabiler Staat betrifft dies nicht nur Bundesanleihen, sondern gilt auch für den Immobilienmarkt. Hier liegt ebenfalls ein stabiles Investitionsumfeld vor. Sicherheitsorientierte Investoren haben daher auch Interesse an deutschen Immobilien. Risikofreudige Anleger streben dagegen nach höheren Renditen und sind vielmehr im Aktienmarkt oder als Risikokapitalgeber tätig, handeln mit Devisen und Derivaten oder investieren in Schwellenländer.

Deutsche Zahlungsbilanz bestätigt sicheren Hafen

Der Anteil der ausländischen Investoren am deutschen Immobilienmarkt kann mithilfe der Zahlungsbilanz der Deutschen Bundesbank erfasst werden. Die Zahlungsbilanz ist hierfür besonders geeignet, da sie für einen bestimmten Zeitraum wertmäßig alle wirtschaftlichen Transaktionen zwischen Inländern und Ausländern erfasst und damit auch den grenzüberschreitenden Immobilienerwerb.

Nach Daten der Bundesbank haben gebietsfremde Eigner, d.h. Personen oder Unternehmen mit Sitz außerhalb von Deutschland, ihren Immobilienbesitz in Deutschland im Jahr 2019 per saldo um gut 2 Mrd. Euro erhöht. Erfassten Käufen in Höhe von 3,7 Mrd. Euro standen Verkäufe im Umfang von knapp 1,7 Mrd. Euro gegenüber. Der Saldo ist seit 2015 positiv und zeigt eine leicht positive Tendenz, die die zunehmende Bedeutung des deutschen Immobilienmarkts als sicherer Hafen widerspiegelt.

Immobilienerwerb Gebietsfremder in Deutschland



Quelle: Bundesbank

Zu betonen ist, dass sich der positive Saldo des Immobilienerwerbs Gebietsfremder auf jegliche Transaktionen von außerhalb Deutschlands bezieht und damit die EU mit einschließt.[50] Die Bundesbank stellt dazu fest, dass die Käufer mehrheitlich aus europäischen Ländern stammen.[51] Das umfasst neben den Transaktionen der in Luxemburg und den Niederlanden ansässiger Fonds- und Beteiligungsgesellschaften überwiegend Einzelpersonen mit regelmäßig langen Anlagehorizonten und Altersvorsorgegründen. Gerade die Spitzenwerte an ausländischen Immobilienkäufe in den Jahren 2006 bis 2008 sind – neben wenigen sehr großen Transaktionen im Zusammenhang mit der Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände – unter anderem von englischen, schottischen oder irischen Personen getrieben, die kleinteilige Wohnungen für die Alterssicherung erworben haben. Der Boom flaute aber in den späteren Jahren ab, da der Preisvorteil deutscher Immobilien abnahm.

Geringe volkswirtschaftliche Bedeutung

Insgesamt ist das in der Zahlungsbilanz erfasste Volumen der grenzüberschreitenden Immobilientransaktionen aber gering im Vergleich zum Wert des deutschen Immobilienbestandes oder den jährlichen Umsätzen dieses Sektors. Nach Angaben der Gutachterausschüsse wurden auf dem deutschen Immobilienmarkt im Jahr 2018 Immobilien im Wert von rund 269 Mrd. Euro erworben.[52] Der Anteil ausländischer Käufe von 2018 läge damit rechnerisch bei 1,1 %.[53] Bezogen auf den Umsatz mit Wohnimmobilien von rund 181 Mrd. Euro wären das maximal 1,7 %, wobei nicht alle von der Bundesbank erfassten grenzüberschreitenden Transaktionen Wohnimmobilien betreffen. Darüber hinaus ist auch der Anteil des Umsatzes durch Auftraggeber mit Sitz im Ausland am Gesamtumsatz der Unternehmen im Wirtschaftszweig Grundstücks- und Wohnungswesen mit unter 0,6 % ebenfalls sehr gering.[54]

50 Ein Immobilienkäufe von in Deutschland wohnenden Ausländern fließen damit nicht in die Zahlungsbilanz ein. Für sie gilt allerdings das weiter unten aufgeführte Diskriminierungsverbot umso mehr.

51 Vgl. Deutsche Bundesbank (2013): Monatsbericht März 2013, S. 26f. https://www.bundesbank.de/resource/blob/669244/7bd22f96bf97bb6e04459b89f1932f79/mL/2013-03-monatsbericht-data.pdf [31.3.2021].

52 Vgl. Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und Oberen Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland, Immobilienmarktbericht 2019.

53 Bezieht man die Werte ausländischer Käufe von 2019 auf den Immobilienumsatz von 2018, wären es 2 %.

54 Vgl. Statistisches Bundesamt (2020): Strukturerhebung im Dienstleistungsbereich – Grundstücks- und Wohnungswesen – Fachserie 9 Reihe 4.3-2018, https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Dienstleistungen/Publikationen/Downloads-Dienstleistungen-Struktur/grundstuecks-wohnungswesen-2090430187004.pdf?__blob=publicationFile [31.3.2021].

Unabhängig von der (geringen) volkswirtschaftlichen Bedeutung der ausländischen Transaktionen gilt, dass der Immobilienkauf von EU-Bürgern sowohl aufgrund der Kapitalverkehrsfreiheit als auch der Niederlassungsfreiheit bzw. Arbeitnehmerfreizügigkeit geschützt ist. Der Europäische Gerichtshof sieht den Zugang zum Wohneigentum als eine notwendige Ergänzung zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer.[55] Die Kapitalverkehrsfreiheit gestattet EU- wie Nicht-EU-Bürgern Investitionen in Immobilien. Käufer aus dem Ausland dürfen dabei nicht diskriminiert werden.
Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags stellen hierzu fest, dass ein Verbot des Immobilienerwerbs für ausländische Käufer eine unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellt, soweit eine derartige Regelung auf die Nationalität des Käufers abstellt.[56]

55 Vgl. EuGH, Urt. v. 30.5.1989, Rs. C-305/87 – Kommission/Griechenland, Rn. 18.
56 Ebenso würde ein Erwerbsverbot, das an den Standort des Käufers anknüpft, eine mittelbare Diskriminierung darstellen, vgl. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste vom 25. September 2010 – PE 6 – 3000 – 088/19, https://www.bundestag.de/resource/blob/669166/edfe94a0c4b60b946b6dec808e89dd87/PE-6-088-19-pdf-data.pdf [31.3.2021].

Anhang: Ethikkodex Deutsche Wohnungswirtschaft

Der ZIA hat im Einvernehmen mit dem Deutschen Mieterbund folgenden Ethikkodex beschlossen.[57]

Wir als Wohnungswirtschaft bieten bezahlbaren Wohnraum in allen Regionen und Städten Deutschlands und übernehmen Verantwortung für sicheres und bezahlbares Wohnen. Wir fühlen uns den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft verpflichtet. Unser Handeln basiert auf Werten, die sich am Gemeinwohl orientieren. Daran lassen wir uns messen.

Wir als Wohnungswirtschaft:

- sehen unsere Mieterinnen und Mieter als Partner, Kunden und Auftraggeber und stehen stets als Ansprechpartner zur Verfügung.
- so wie wir uns eine nachhaltige Politik mit Blick auf die langfristige Perspektive für die Branche und die Schaffung bzw. Erhaltung unseres Gutes Wohnen wünschen, wollen wir selbst nachhaltig unsere Wohnungen erstellen und betreiben.
- sind ein nachhaltiger Arbeitgeber und behandeln unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fair und verantwortungsvoll.
- vermieten vorurteilsfrei an Menschen aller Herkunft, wirtschaftlichen Schichten und Lebensformen und fördern sämtliche Formen des Zusammenlebens. Damit fördern wir den sozialen Zusammenhalt und integrieren Menschen in allen Lebenssituationen.
- stellen Einrichtungen im Sinne des Gemeinwohls zur Verfügung.

57 In der vom ZIA-Präsidium am 24.11.2020 beschlossenen und redaktionell am 27.1.2021 geänderten Fassung. Verfügbar unter https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Positionen/PDF/ZIA_Ethikkodex.pdf [31.3.2021].

- sehen wirtschaftliches Handeln und moralisches Verhalten nicht als Widerspruch.
- achten die Privatsphäre unserer Mieter und schützen ihre persönlichen Daten.
- modernisieren angemessen, sozial verantwortlich und umweltverträglich. Kein Mieter soll durch Modernisierungsmaßnahmen seine Wohnung verlieren. Wo erforderlich, entwickeln wir im Falle von Modernisierungsmaßnahmen angemessene Härtefallregelungen, damit Mieter ihre Wohnung behalten.
- setzen unsere Innovationskraft und wirtschaftliche Stärke ein, um Nebenkosten so gering wie möglich zu halten.
- arbeiten partnerschaftlich mit Interessensvertretungen der Mieter zusammen und orientieren unser Handeln an den Vorgaben dieses Ethikkodex.
- fördern Quartiere, die ein Miteinander von Jung und Alt sowie ein möglichst langes, selbstbestimmtes Leben und Älterwerden in der angestammten Wohnung ermöglichen.
- sind Partner der Kommunen und beteiligen uns an dem Ausbau der sozialen Infrastruktur und der städtebaulichen Entwicklung.
- wollen, dass niemand seine Wohnung durch die aufgelaufenen Mietrückstände verliert, die durch möglicherweise nachträglich für verfassungswidrig erklärte Mietgesetzgebung (z. B. den Berliner Mietendeckel) entstanden sind.
- haben ein Härtefallmanagement, um eine zwischen Mietern in Not und Vermietern einvernehmliche Lösung zu finden, wie Mietschulden beglichen werden können.

Der ZIA

Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) ist der Spitzenverband der Immobilienwirtschaft. Er spricht durch seine Mitglieder, darunter 28 Verbände, für rund 37.000 Unternehmen der Branche entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Der ZIA gibt der Immobilienwirtschaft in ihrer ganzen Vielfalt eine umfassende und einheitliche Interessenvertretung, die ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft entspricht. Als Unternehmer- und Verbändeverband verleiht er der gesamten Immobilienwirtschaft eine Stimme auf nationaler und europäischer Ebene – und im Bundesverband der deutschen Industrie (BDI). Präsident des Verbandes ist Dr. Andreas Mattner.

Kontakt

Oliver Wittke Hauptgeschäftsführer
Telefon 030 / 2021 585 30
E-Mail oliver.wittke@zia-deutschland.de

Dr. Alexander Eschbach Senior Referent Wohn- und Mietenpolitik
Telefon 030 / 2021 585 31
E-Mail alexander.eschbach@zia-deutschland.de

Dr. Michael Hellwig Referent Marktbeobachtung und -forschung
Telefon 030 / 2021 585 52
E-Mail michael.hellwig@zia-deutschland.de

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.
Leipziger Platz 9
10117 Berlin
www.zia-deutschland.de

Die Immobilienwirtschaft

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.
Leipziger Platz 9
10117 Berlin

Web: www.zia-deutschland.de
Mail: info@zia-deutschland.de

@ZIAunterwegs