

Vergleichsstudie über die Auswirkungen des Berliner Mietendeckels anhand eines Städtevergleichs Berlin-Hamburg

für
ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e. V.
Berlin

Hamburg, den 03.05.2021

INHALT

1	EINFÜHRUNG	1
1.1	Ziele des Gutachtens	1
1.2	Grundlagen und Methodik	1
2	WOHNUNGSMARKTENTWICKLUNG IM VERGLEICH	4
2.1	Berlin und Hamburg im Überblick	6
2.2	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	7
2.3	Wohnungsnachfrage	8
2.4	Wohnungsangebot	10
2.5	Marktsituation und Mietentwicklung	20
2.6	Struktur der Wohnungswirtschaft in den beiden Städten	23
3	INSTITUTIONELLER RAHMEN DER WOHNUNGS- UND STADTENTWICKLUNGSPOLITIK	25
3.1	Ähnliche Verwaltungsstruktur	25
3.2	Baulandmobilisierung	26
3.3	Regulierung der Projektentwicklung	29
3.4	Wohnbauförderung	29
3.5	Nutzungsregulierung	30
3.6	Preisregulierung	37
3.7	Bündnisse und Kooperationen	40
4	ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN DES MIETENDECKELS	45
4.1	Preis- und Umsatzeffekte des Mietendeckels	45
4.2	Angebotsvolumina	48
4.3	Instandhaltungsaufwendungen	51
4.4	Lage nach der Unwirksamkeit des Mietendeckels	52
5	RESUMEE	54
6	ÜBER F+B - FORSCHUNG UND BERATUNG FÜR WOHNEN, IMMOBILIEN UND UMWELT GMBH	58

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1	Bevölkerungsentwicklung (absolut und als Index) in Berlin und Hamburg 2011-2019	8
Abb. 2	Haushaltentwicklung (absolut und als Index) in Berlin und Hamburg 2011-2019	9
Abb. 3	Struktur der Haushalte nach Haushaltsgröße in Berlin und Hamburg 2019	9
Abb. 4	Wohnungsbestandsentwicklung (absolut und als Index) in Berlin und Hamburg 2011-2019	10
Abb. 5	Bedarfslücke absolut in Berlin und Hamburg 2011-2019	11
Abb. 6	Wohnungsbestand nach Gebäudestruktur in Berlin und Hamburg 2011, 2013, 2015, 2017 und 2019	11
Abb. 7	Wohnungsbestand nach Baualter in Berlin und Hamburg 2018	12
Abb. 8	Wohnungsbestand an Sozialmietwohnungen in Berlin und Hamburg 2011-2019 in WE pro 1.000 Einwohner	13
Abb. 9	Neubau an Sozialmietwohnungen in Berlin und Hamburg 2011-2019 in WE pro 1.000 Einwohner	14
Abb. 10	Baugenehmigungen absolut und pro 1.000 EW in Berlin und Hamburg 2011 bis 2019	15
Abb. 11	Baugenehmigungen nach Gebäudeart in Berlin und Hamburg 2011, 2015 und 2019	15
Abb. 12	Bauübergang Wohnungen in Wohngebäuden in Berlin und Hamburg (absolut und als Index) 2011 bis 2019	16
Abb. 13	Baufertigstellungen absolut und pro 1.000 EW in Berlin und Hamburg 2011 bis 2019	16
Abb. 14	Baufertigstellungen nach Objektarten in Berlin und Hamburg 2011, 2015 und 2019	17
Abb. 15	Entwicklung der durchschnittlichen Mieten einer Bestands-Referenzwohnung absolut und als Index in Berlin und Hamburg 2011 bis 2020 in €/m ² nettokalt	20
Abb. 16	Entwicklung der durchschnittlichen Mieten für Neubauwohnungen* absolut und Index in Berlin und Hamburg 2011 bis 2020 in €/m ² nettokalt	21
Abb. 17	Entwicklung der rechnerischen Wohnungsversorgungsquote und des rechnerischen Leerstands 2011 bis 2019 in %	22
Abb. 18	Entwicklung der Mietbelastungsquote in % und als Index in Berlin und Hamburg 2014 bis 2019 in €/m ² nettokalt	22
Abb. 19	Entwicklung des Angebotsvolumens frei finanzierter Wohnungen in Berlin und Hamburg pro Monat der Jahre 2019 bis 2020 (Wohnungen pro je 1.000 EW)	49

TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1	Wohnungsmarktkindikatoren in Berlin und Hamburg im Vergleich _____	6
Tab. 2	Eigentümerstruktur des Mietwohnungsbestandes in Berlin _____	23
Tab. 3	Bündnisse/Verträge mit den Bezirken für das Wohnen in Berlin und Hamburg _____	41
Tab. 4	Weitere Vereinbarungen für das Wohnen _____	42
Tab. 5	Mietenpolitische Instrumente in Berlin und Hamburg _____	37
Tab. 6	Wirkungen der 1. Stufe des Mietendeckels in Berlin _____	46
Tab. 7	Schätzmodell rückwirkende Absenkung der Miethöhe von Wohnungen in der 2. Stufe des Berliner Mietendeckels für Wohnungen in Gebäuden mit 3 und mehr Wohnungen ____	47

KARTENVERZEICHNIS

Karte 1	StEP Wohnen 2030: Wohnungsneubaupotenziale ab 50 Wohneinheiten (WE) in Berlin nach zeitlicher Realisierbarkeit 2019 _____	18
Karte 2	Wohnbauflächenpotenziale ab 20 Wohneinheiten in Hamburg _____	19
Karte 3	Verwaltungsgliederung in Berlin und Hamburg _____	25
Karte 4	Städtebauliche und soziale Erhaltungsverordnungsgebiete gemäß § 172 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB in Berlin 2019 _____	32
Karte 5	Soziale Erhaltungsgebiete gemäß § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB in Hamburg 2020 _____	33

1 EINFÜHRUNG

1.1 Ziele des Gutachtens

Die vorliegende Studie hat das Ziel, etwas mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln)¹ auf der Grundlage aktueller Daten und Untersuchungen eine empirisch fundierte Analyse und einen Vergleich der Mietenpolitik in Berlin und Hamburg und deren Wirkungen vorzunehmen.

Ähnliche Herausforderungen aber unterschiedliche mietenpolitische Konzepte

Auf den ersten Blick unterscheiden sich die Herausforderungen, denen sich die Städte Berlin und Hamburg gegenüberstehen nur graduell: Als wachsende Städte sehen sich beide in jüngster Zeit mit einer wachsenden Wohnungsknappheit und in der Folge überdurchschnittlich steigenden Wohnungsmieten konfrontiert, einer Entwicklung, welche die Stadtpolitiken herausfordert. Gleichwohl haben die beiden Städte in den vergangenen Jahren eine deutlich unterschiedliche Wohnungspolitik, insbesondere im Bereich der Mietenpolitik, verfolgt: eine in die Rahmenbedingungen des bundesdeutschen Mietrechts eingebettete „Brems-Strategie“ in Hamburg und eine landesrechtlich installierte „Deckelstrategie“ in Berlin.

Kern der in dieser Kurzstudie versuchsweise vorgenommenen Analyse ist deshalb ein Vergleich der aktuellen Wohnungsmarktentwicklung, der institutionellen Rahmenbedingungen sowie der Wohnungs- und Mietenpolitik in den beiden Bundesländern Hamburg und Berlin, um erste Erklärungsansätze für die unterschiedlichen Marktentwicklung abzuleiten und damit die Diskussion über wohnungspolitische Konzepte in den beiden Städten, aber auch bundesweit anzuregen.

1.2 Grundlagen und Methodik

Gesetz zur Mietenbegrenzung – Anfang und Ende

Das Berliner Abgeordnetenhaus hat am 11. Februar 2020 mit dem Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) eine über den bun-

¹ Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) vom 11. Februar 2020 (GVBl. 2020, 50).

desgesetzlichen Rahmen des BGB hinausgehende Begrenzung von Wohnraummieten verabschiedet, die am 23. Februar 2020 in Kraft trat. Das Gesetz wird umgangssprachlich als „Berliner Mietendeckel“ bezeichnet und war auf fünf Jahre befristet.

Mit Beschluss vom 25. März 2021 (veröffentlicht am 15. April 2021²) hat das Bundesverfassungsgericht das MietenWoG Bln für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt. Begründet wurde dies mit der fehlenden landesgesetzgeberischen Kompetenz des Berliner Abgeordnetenhauses, da der Bund mit den mietrechtlichen Vorschriften des BGB den Kompetenzbereich umfassend und abschließend geregelt hat. Der mietrechtliche Zustand im Land Berlin ist mit der Verkündung des Urteils unverzüglich auf den Zustand zurückversetzt worden, wie er vor Inkrafttreten des Mietendeckels gegolten hat.

Was jetzt?

Die vorliegende Studie ist damit aber nicht obsolet geworden, wurde mit dem Berliner Mietendeckel doch ein Stück bundesdeutsche Rechtsgeschichte geschrieben. Bei entsprechender politischer Konstellation auf Bundesebene könnte er möglicherweise bereits nach der Bundestagswahl 2021 in modifizierter Form erneut und dann bundeseinheitlich eingeführt werden. Die Berliner „Deckelstrategie“ könnte dann, bei Vorliegen bestimmter regionaler Konstellationen, als ergänztes wohnungspolitisches Konzept erneut in der Diskussion sein. Insofern ist es von anhaltendem Erkenntnisinteresse, die beobachtbaren Wirkungen sowie die beabsichtigten und nicht beabsichtigten Nebeneffekte im Vergleich mit Hamburg zu analysieren, um auf diese Weise Rückschlüsse auf die Sinnhaftigkeit dieses Instruments generell abzuleiten.

Vergleich der mietenpolitischen Konzepte wichtig

Zu den wesentlichen Regelungen des „Mietendeckels“ gehörten ein Mietenstopp, die Festlegung von Mietobergrenzen bei der Neuvermietung, Absenkungen der Mieten im Bestandsmietverhältnis und die Begrenzung der Modernisierungsumlage. Für Wohnraum, der ab dem 1. Januar 2014 erstmals bezugsfertig wurde (Neubau) oder öffentlich geförderte Wohnungen galt das Gesetz nicht.

Das Gesetz ist in der Vorlage für das Abgeordnetenhaus Berlin damit begründet worden, dass im Land Berlin seit einigen Jahren eine sich stetig verschärfende Anspannung des Wohnraummarktes zu beobachten ist. Als Hauptursache wird die seit Jahren steigende Nachfrage benannt, die nicht durch eine entsprechende Angebotserweiterung gedeckt werden konnte. Folge des sich dadurch ergebenden Missverhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage sind steigende Angebotsmieten bei Neuvermietung sowie Mieterhöhungen im Bestand.

Die Situation in Berlin soll mit den Rahmenbedingungen und Entwicklungstrends in der zweitgrößten deutschen Stadt, der Freien und Hansestadt Hamburg, verglichen

² Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.3.2021, Aktz. 2 BvF 1/20, 2 BvL 5/20, 2 BvL 4/20.

werden, wo von besonderen landesrechtlichen Mietenbegrenzungen abgesehen wurde. In Hamburg ist der mietengesetzliche Rahmen des BGB genutzt worden. Es wurde ein qualifizierter Mietspiegel zur Erhöhung der Transparenz im Wohnungsmarkt für Mieter und Vermieter erstellt. Zudem wurde die Kappungsgrenzenverordnung erlassen, mit welcher eine Grenze von 15 % für Mieterhöhungen im Bestand in drei Jahren eingezeichnet wird. Im Jahre 2016 wurde dann zuletzt die sogenannten Mietpreisbremse bei der Neuvermietung eingeführt, mit welcher die Miethöhe bei Neuabschluss von Mietverträgen grundsätzlich auf die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete plus zehn Prozent begrenzt wird. Die Mietpreisbremse gilt ab 2020 für weitere fünf Jahre für das gesamte Hamburger Stadtgebiet.

Methodik des Vergleichs

Methode des „Paarvergleichs“ zwischen den beiden größten deutschen Städten ist eine systematische Gegenüberstellung wichtiger relevanter Vergleichsfaktoren im Rahmen eines quantitativen und qualitativen Vergleichs, eine Synopse zentraler quantitativer Faktoren zur Marktsituation, eine knappe qualitative Kennzeichnung institutioneller Unterschiede für die Wohnungswirtschaft und die Wohnungspolitik in den beiden Städten und die Beschreibung und Bewertung aktueller (und nachwirkender historischer) Rahmenbedingungen.³

Der quantitative Vergleich erfolgt auf der Grundlage aktueller Marktdaten zu den Rahmenbedingungen der Wohnungsmarktentwicklung in den beiden Städten, der qualitative Vergleich des institutionellen Rahmens für die Wohnungs- und Mietpolitik auf der Grundlage einer Synopse der rechtlichen Bedingungen. Dazu werden auch Studien zur Analyse der Entwicklungstrends und zur Wirkung wohnungspolitischer Instrumente sowie Einschätzungen von Experten ausgewertet.

Auf dieser Grundlage soll herausgearbeitet werden, inwieweit die besonderen wohnungspolitischen Maßnahmen, die Berlin zwischen Februar 2020 und dem 15. April 2021 eingesetzt hat, im Vergleich zu der Situation in Hamburg zu besonderen Wirkungen geführt hat.

Im Rahmen einer Kurzanalyse werden die wesentlichen Wohnungsmarkindikatoren, aber auch der jeweilige institutionelle Rahmen, die lokale Akteurskonstellation und die Bündnisse für das Wohnen gegenübergestellt.

³ Die Methode kann als systematisches Checklisten-Verfahren bezeichnet werden, welches z. B. die erste analytische Stufe qualitativ ausgerichteter Bewertungsverfahren, wie der Nutzwertanalyse bildet.

2 WOHNUNGSMARKTENTWICKLUNG IM VERGLEICH

Um die Wohnungsmarktentwicklung in Hamburg und Berlin nachzuvollziehen, wurden typische Indikatoren zur Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der Wohnungsnachfrage, des Wohnungsangebots, der Marktsituation und der Akteursstruktur in den beiden Städten betrachtet.

Die dargestellten Wohnungsmarktindikatoren orientieren sich dabei an den Indikatoren in der Gesetzesvorlage des sog. Mietendeckels für das Abgeordnetenhaus in Berlin vom Februar 2019.

Als Indikatoren für die sich, wie es in der Vorlage heißt, „stetig verschärfende Anspannung des Wohnungsmarktes“ wurden folgenden Indikatoren genannt:⁴

- die Entwicklung der Angebotsmieten in den letzten 10-12 Jahren
- die Entwicklung der Mittelwerte ortsüblicher Vergleichsmieten im Berliner Mietspiegel zwischen 2013 und 2019
- die Entwicklung des Reallohnindex zwischen 2012 und 2018
- die Entwicklung der Leerstandquote zwischen 2011 und 2018
- die Entwicklung des Anteils der Personen mit einer Mietbelastungsquote (bruttokalt) von über 40 % zwischen 2002 und 2014
- Die Entwicklung des Anteils der Hauptmieterhaushalte mit einer Mietbelastung (nettokalt) von 30 % und mehr zwischen 2011 und 2017

Zusammengefasst bestehen folgende Parallelen und Unterschiede zwischen den beiden Städten.

- Hamburg ist als zweitgrößte Stadt Deutschlands der Einwohnerzahl nach zwar nur rund halb so groß wie Berlin, steht aber ähnlichen Problemen der sozialen und wohnungsbezogenen Rahmenbedingungen gegenüber.
- Die Einwohnerzahl beider Städte hat sich zwischen 2011 und 2019 deutlich erhöht, in Hamburg um 7,5 %, in Berlin um 10,3 %.
- Die für die Entwicklung der Nachfrage wichtige Entwicklung der Haushalte ist durch ein deutlich stärkeres Wachstum in Berlin mit 8,5 % gegenüber einem Plus von 5,2 % in Hamburg gekennzeichnet.
- In beiden Städten hat sich der Trend zur Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße verstärkt. Der Anteil von Ein-Personen-Haushalten beträgt in Berlin 53 %, in Hamburg immerhin noch rund 50 %.

⁴ Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin (2019): Vorlage zur Beschlussfassung. Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung. Drucksache 18/2347 vom 28.11.2019

- Hamburg ist wie Berlin eine Mieterstadt. Allerdings ist der Anteil vermieteter Wohnungen am Gesamtbestand mit rund 76 % etwas niedriger als in Berlin (rund 83 %).
- Die durchschnittliche Kaufkraft pro Haushalt ist in Berlin um 20 % niedriger als in Hamburg.
- Pro 1.000 Einwohner wurden in Hamburg im Jahr 2019 0,6 Wohnungen mehr genehmigt als in Berlin. Dort nimmt die Zahl der genehmigten Wohnungen seit 2016 von 25.052 kontinuierlich auf 22.524 Wohnungen im Jahr 2019 ab.
- Das Niveau der Mieten bei der Neuvermietung und im Bestand unterscheidet sich. Die Neuvermietungsrenten in Berlin waren 2020 im Durchschnitt rund einen Euro/m² geringer als in Hamburg, während die Bestandsrenten im Mittel etwa ein bis zwei Euro/m² unter dem Hamburger Niveau lagen.
- Nach den vorliegenden Analysen haben sich die Neuvermietungsrenten im Bestand im Laufe der Jahre 2011 bis 2020 in Berlin im Durchschnitt fast dreimal so stark erhöht wie in Hamburg, nämlich um 100 % gegenüber 36 %, allerdings in Berlin von einem erheblich niedrigeren Ausgangsniveau.

2.1 Berlin und Hamburg im Überblick

Für einen ersten Vergleich der beiden Städte Berlin und Hamburg sind in der folgenden Tabelle zentrale Indikatoren der Wohnungsmarktentwicklung gegenübergestellt.

Tab. 1 Wohnungsmarktindikatoren in Berlin und Hamburg im Vergleich

	Berlin	Hamburg	Bewertung Berlin zu Hamburg
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen			
Arbeitslosenquote 2019 in %	5,9	4,9	Arbeitslosenquote um 20 % höher
Kaufkraft je Haushalt 2019 in €	39.230	46.690	Kaufkraft um 17% um niedriger
Wohnungsnachfrage			
Bevölkerung 2019	3.669.491	1.847.253	Bevölkerung rd. doppelt so groß
Bevölkerungsentwicklung 2011-2019 in %	10,3 %	7,5 %	deutlich stärkeres Wachstum
Einwohner 2019 je km ²	4.090	2.450	wesentlich dichtere Bebauung
Haushalte*	2.033.700	993.000	Anzahl mehr als doppelt so hoch
Haushaltsentwicklung 2011-2019 in %	8,5 %	5,2 %	deutlich höherer Zuwachs
Personen je Haushalt 2019	1,79	1,84	Haushalte im Durchschnitt kleiner
Anteil Einpersonenhaushalte 2019 in %	52,9 %	49,3 %	1-Pers-HH-Quote deutlich höher
Wohnungsangebot			
Wohnungsbestand 2019	1.968.315	966.164	doppelt so viele Wohnungen
Anteil Mietwohnungen 2018 in %	82,6 %	76,1 %	Mietwohnungsquote um 9 % höher
Anteil Sozialwohnungen 2019 in %	4,9 %	8,0 %	geringerer Anteil Soz. wohnungen
Baugenehmigungen (Neubau) 2019	19.499	10.851	absolut mehr Genehmigungen
Baugenehmigungen 2019 je 1.000 EW	5,3	5,9	anteilig um rd. 10 % niedriger
Baufertigstellungen (Neubau) 2019	18.999	9.805	rd. doppelt so viele Fertigstellungen
Baufertigstellungen (BF) 2019 je 1.000 EW	5,2	5,3	Quote BF aktuell ähnlich hoch
Wohnungsmarkt und Mieten			
Wohnfläche je Einwohner 2019 in m ²	39,3	38,8	kaum Unterschiede
Angebotsmieten (Ref.wohnung) 2020 in €/m ²	9,89	11,02	Um mehr als 10 % niedriger
Mietenentwicklung (Ref.wohnung) 2011-2020 in %	100 %	36 %	3-mal so hoher Anstieg
Mietbelastungsquote 2018 in %	28,2	30,4	rd. 7 % geringere Quote
Leerstandsquote ⁵ 2019	2 %	4 %	Leerstand nur halb so groß
F+B Mietspiegel-Index 2020 in €/m ²	6,68 Ost/ 7,39 West	8,60	Bestandsmieten niedriger

Quellen: F+B GmbH, Auswertungen amtlicher und nichtamtlicher Statistiken 2021

⁵ F+B GmbH 2021

2.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen in einer Stadt wirken nicht nur direkt auf die Wohnungsnachfrage, sondern haben auch einen großen Einfluss auf die Attraktivität der Stadt als Arbeits- und Wohnort.

Anstieg der Beschäftigtenzahlen – in Berlin deutlich stärker als in Hamburg

Die positive konjunkturelle Entwicklung der letzten Jahre in Deutschland spiegelt sich in beiden Städten in einem erheblichen Anstieg der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (am Arbeitsort) wider, wobei diese in Berlin zwischen 2011 und 2019 mit einem Plus von 33 % deutlich stärker gestiegen sind als in Hamburg, wo im gleichen Zeitraum ein Zuwachs von 19 % zu verzeichnen war.

Arbeitsmarkt entspannt sich – aber Arbeitslosenquote in Berlin knapp zwei Prozentpunkte höher als in Hamburg

Die allgemeine positive Konjunkturlage führte auch zu einer Entspannung des Arbeitsmarktes in den beiden Metropolen – allerdings lag die Arbeitslosigkeit Ende 2019 in beiden Städten über dem Bundesdurchschnitt: Während die Arbeitslosenquote⁶ im Dezember 2019 in Deutschland 4,9 % betrug, lag sie in Berlin bei 7,7 % und in Hamburg bei 6,0 %.

Steigende Haushaltseinkommen bei deutlichen Niveauunterschieden

Die Höhe des Haushaltsnettoeinkommens und der Kaufkraft der Haushalte bestimmt maßgeblich die Handlungsmöglichkeiten der Nachfrager am Wohnungsmarkt. Laut den Ergebnissen des aktuellen Mikrozensus betrug das mittlere monatliche Haushaltsnettoeinkommen in Berlin 2018 1.750 €. Gegenüber dem Jahr 2011 bedeutet dies eine Steigerung um 34 %. Das mittlere monatliche Haushaltsnettoeinkommen im gleichen Jahr lag in Hamburg bei 2.083 € und damit rd. 20 % höher als in Berlin.⁷

Ein ähnlicher Niveauunterschied zeigt sich entsprechend auch bei der Kaufkraft der Haushalte. Während der sogenannte Kaufkraftindex für Haushalte (Deutschland = 100⁸) 2019 in Berlin nur 91,3 betrug – also knapp neun Indexpunkte unter dem Bundesniveau – lag er in Hamburg mit 109,3 rund neun Indexpunkte darüber. Die durchschnittliche Wohnkaufkraft ist in Berlin also deutlich niedriger als in der Hansestadt.

⁶ jeweils bezogen auf die zivilen Erwerbspersonen.

⁷ Vgl. Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2018.

⁸ Vgl. GfK Kaufkraft Deutschland 2020, GfK GeoMarketing, 2020.

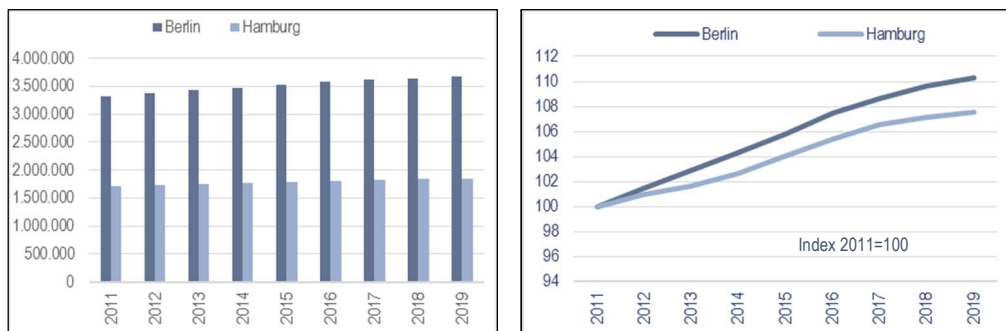
2.3 Wohnungsnachfrage

Die Wohnungsnachfrage wird wesentlich durch die Entwicklung und Struktur der Bevölkerung und der privaten Haushalte sowie das verfügbare Einkommen geprägt.

Deutlich positivere Bevölkerungsentwicklung in Berlin als in Hamburg – aber mit zuletzt nachlassender Dynamik

Die Bevölkerungsentwicklung der beiden Metropolen war in den vergangenen Jahren von einem anhaltenden Wachstum geprägt, das allerdings in den letzten drei Jahren an Dynamik verloren hat. Ende 2019 lebten in Berlin 3,669 Mio. Menschen, dies sind 343.500 Einwohner bzw. 10,3 % mehr als im Jahr 2011. In Hamburg ist die Bevölkerung im gleichen Zeitraum um 129.100 Einwohner bzw. 7,5 % auf 1,847 Mio. Einwohner, also deutlich geringer, gewachsen (vgl. Abb. 1). Zum Vergleich: Die Bevölkerungszahl der TOP 8-Städte in Deutschland⁹ ist zwischen 2011 und 2019 im Durchschnitt um 9,5 % gewachsen.

Abb. 1 Bevölkerungsentwicklung (absolut und als Index) in Berlin und Hamburg 2011-2019



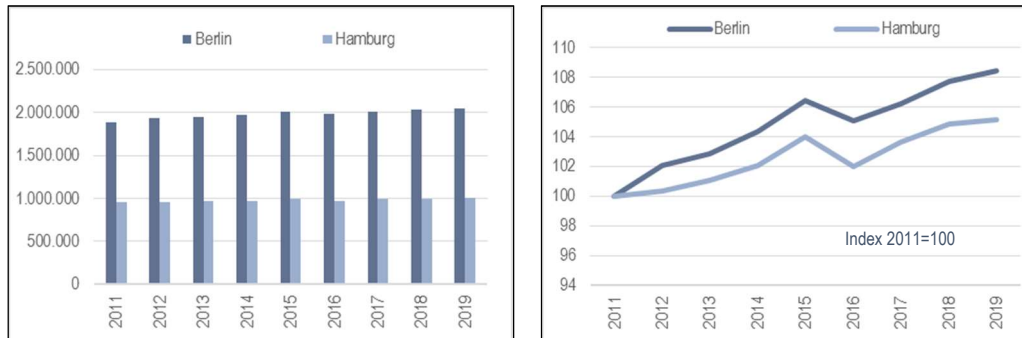
Quelle: Statistikämter des Bundes und der Länder 2021

Auch die Zahl der Haushalte stieg in Berlin stärker als in Hamburg – zuletzt aber nachlassende Dynamik in beiden Städten

Wie bei der Bevölkerung verzeichneten beide Städte in den vergangenen Jahren auch bei den Haushalten ein anhaltendes Wachstum – mit ebenfalls zuletzt nachlassender Dynamik. 2019 gab es in Berlin 2,034 Mio. Privathaushalte, dies waren 8,3 % mehr als im Jahr 2011. In Hamburg stieg die Zahl der Privathaushalte im gleichen Zeitraum lediglich um 5,2 % auf 993.000 (vgl. Abb. 2).

⁹ Die bevölkerungsreichsten Städte Deutschlands: Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt a. M., Stuttgart, Düsseldorf und Leipzig.

Abb. 2 Haushaltentwicklung (absolut und als Index) in Berlin und Hamburg 2011-2019

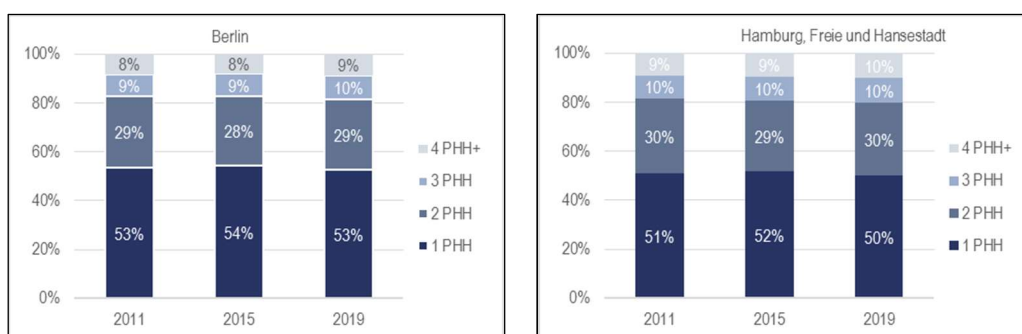


Quelle: Statistikämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus, eigene Berechnungen 2021

Singularisierungstrend in beiden Städten: In vier von fünf Haushalten leben maximal zwei Personen

Die Struktur der Haushalte wird aktuell in beiden Städten von Ein- und Zweipersonenhaushalten dominiert. In Berlin lebte 2019 in gut jedem zweiten Haushalt (53 %) eine Person und in 29 % der Haushalte zwei Personen – ein Ausdruck der Singularisierung in den Großstädten. Dreipersonenhaushalte machten 10 % aller Haushalte in Berlin aus, nur 9 % entfielen auf die Gruppe der Haushalte mit vier oder mehr Personen. Die Haushaltsstruktur in Hamburg unterscheidet sich nur geringfügig. Der Trend zu kleineren Haushalten ist typisch für die großstädtische Bevölkerungsstruktur. Der größte Unterschied zeigt sich bei den Singlehaushalten, deren Anteil in Hamburg gut drei Prozentpunkte niedriger ist als in Berlin (vgl. Abb. 3).

Abb. 3 Struktur der Haushalte nach Haushaltsgröße in Berlin und Hamburg 2019



Quelle: Mikrozensus 2021

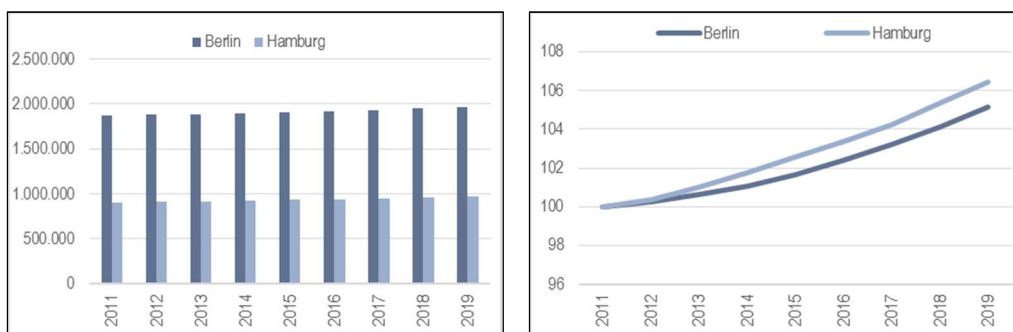
2.4 Wohnungsangebot

Das in einer Stadt vorhandene Wohnungsangebot und dessen Entwicklung bestimmt mit seiner Art, Größe und Struktur in den einzelnen Teilmarktsegmenten, inwieweit die Nachfrage nach Wohnraum befriedigt werden kann. Welche Unterschiede sind bei der Angebotsentwicklung zwischen Hamburg und Berlin festzustellen?

Wohnungsbestände wachsen mit steigender Dynamik – allerdings insgesamt langsamer als die Wohnungsnachfrage

Die Zahl der Wohnungen in Berlin und Hamburg ist zwischen 2011 und 2019 und kontinuierlich und mit steigender Dynamik gewachsen: Von rd. 1.871.800 Wohnungen auf rd. 1.968.300 in Berlin und von rd. 907.900 auf rd. 966.200 Wohnungen¹⁰ in Hamburg. Dies entspricht einem Zuwachs von 5,2 % bzw. 96.500 Wohnungen in Berlin und deutlich stärker mit 6,4 % bzw. einem Plus von 58.300 Wohnungen in Hamburg (vgl. Abb. 4).

Abb. 4 Wohnungsbestandsentwicklung (absolut und als Index) in Berlin und Hamburg 2011-2019

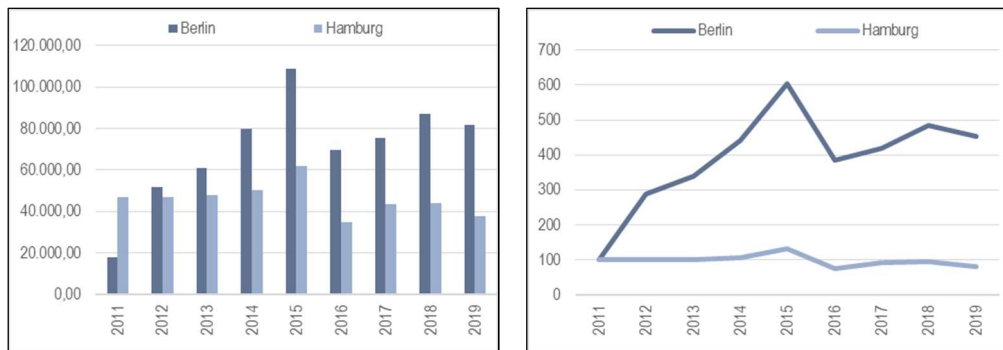


Quelle: Statistikämter des Bundes und der Länder 2021

Damit ist allerdings der Wohnungsbestand in beiden Städten zwischen 2011 und 2019 jeweils geringer gewachsen als die Wohnungsnachfrage bzw. die Zahl der Haushalte. In Berlin war die geschätzte Bedarfslücke als Differenz zwischen der Zahl der Haushalte und der Wohnungen allerdings größer, wie nachfolgende Tabelle zeigt.

¹⁰ Umfasst sind hier Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden.

Abb. 5 Bedarfslücke absolut und als Index in Berlin und Hamburg 2011-2019



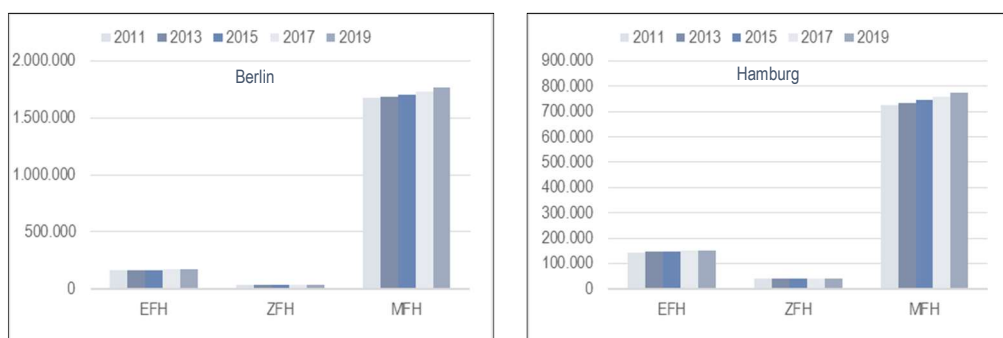
Quelle: Statistikämter des Bundes und der Länder 2021

Zuletzt betrug die Bedarfslücke in Berlin im Jahr 2019 bereits rund 82.000 Wohnungen, während in Hamburg zum gleichen Zeitpunkt rund 38.000 Wohnungen fehlten.

Wohnungsbestände werden in beiden Städten von Geschosswohnungen dominiert

In den meisten Großstädten ist die Wohnungsbestandsstruktur durch Mehrfamilienhäuser geprägt. Besonders ausgeprägt ist diese Wohnungsstruktur in den Metropolen: In Berlin befanden sich 2019 neun von zehn Wohnungen (89,6 %) in Mehrfamilienhäusern (MFH) und damit im Geschosswohnungsbau, in Hamburg waren es immerhin acht von zehn Wohnungen (80,1 %). Das Wohnen in Ein- und Zwei-Familienhäusern spielt somit in beiden Städten nur eine untergeordnete Rolle (vgl. Abb. 6).

Abb. 6 Wohnungsbestand nach Gebäudestruktur in Berlin und Hamburg 2011, 2013, 2015, 2017 und 2019

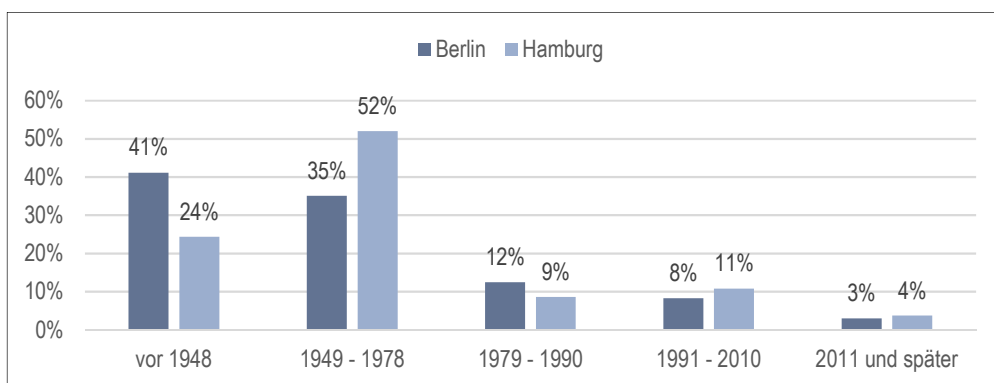


Quelle: Statistikämter des Bundes und der Länder 2021

Erhebliche Unterschiede in der Baualtersstruktur der Wohnungsbestände

Der Wohnungsbestand in Berlin weist einen gegenüber Hamburg deutlich größeren Altbaubestand auf: Während in Berlin vier von zehn Wohnungen (41 %) vor 1948 errichtet wurden, war es Hamburg nur knapp jede vierte Wohnung (24 %). Umgekehrt wurden in Berlin in den Nachkriegsjahren 1949 bis 1978 anteilig deutlich weniger Wohnungen (35 %) neu gebaut als in Hamburg (52 %). In den jüngeren Baualterklassen unterscheidet sich die Wohnungsbestandsstruktur nur noch geringfügig (vgl. Abb. 7).

Abb. 7 Wohnungsbestand nach Baualter in Berlin und Hamburg 2018



Quelle: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2018, eigene Berechnungen

Berlin und Hamburg sind „Mieterstädte“

Mit einem Anteil von rund 83 % in Berlin und 76 % in Hamburg bestimmen jeweils Mietwohnungen die Wohnungsmärkte in den beiden Metropolen.¹¹

Anteil mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen in Berlin höher als in Hamburg – Rückläufige Bestände an mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen

Mietwohnungen können mit Hilfe öffentlicher Förderung neu errichtet oder modernisiert werden. Als Gegenleistung unterliegen sie dafür einer (zeitlich befristeten) Mietpreis- und Belegungsbindung, wobei die Förderkonditionen, wie z. B. Bindungsfristen, Miethöhen und Einkommensgrenzen der Wohnungsbezieher, je nach gesetzlicher Fördergrundlage und Förderprogramm, abweichen.

In Berlin umfasste der Bestand an mietpreis- und belegungsgebundenen Mietwohnungen 2019 insgesamt 186.906 Wohnungen. Dies entsprach einem Anteil von 9,5 % am Berliner Gesamtwohnungsbestand bzw. von 11,3 % des Mietwohnungsbestandes. Dieser gebundene Wohnungsbestand beinhaltet in Berlin indes zum einen Wohnungen mit Belegungsbindung (BelBindG) und Wohnungen nach Mod/InstRL, und

¹¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Wohnen in Deutschland. Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018, 2020.

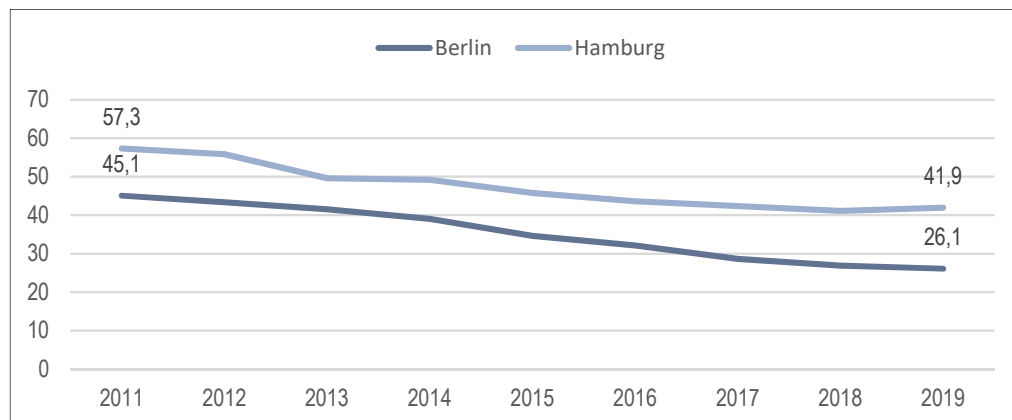
zum anderen Wohnungen nach dem Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) oder dem Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), also die klassischen „Sozialwohnungen“.

In Hamburg belief sich 2019 der gebundene Mietwohnungsbestand auf insgesamt 85.854 Wohnungen, dies waren 8,9 % aller Wohnungen und 11,7 % aller Mietwohnungen in Hamburg.¹² Der Bestand gebundener Mietwohnungen umfasst in Hamburg Wohnungen nach dem Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) im 1. und 2. Förderweg und modernisierte Wohnungen mit Belegungsbindungen.

In Berlin lag im Jahre 2019 der Bestand an Sozial(miet)wohnungen im engeren Sinne nach WoBindG und WoFG nur noch bei 95.723 Wohnungen, dies waren 4,9 % aller Wohnungen. In Hamburg besaßen im Jahre 2019 8,0 % aller Wohnungen – also deutlich mehr als in Berlin – den Status „Sozialwohnungen“ (im 1. Förderweg).

In beiden Städten ist der Bestand an Sozialwohnungen seit 2011 aufgrund auslaufender Bindungen rückläufig. Im Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerung ist der Bestand an Sozialwohnungen in Berlin zwischen 2011 und 2019 von 45,1 auf 26,1 Sozialwohnungen pro 1.000 Einwohner gesunken. In Hamburg hat sich im gleichen Zeitraum der Sozialwohnungsbestand von 57,3 auf 41,9 Wohnungen pro 1.000 Einwohner verringert (vgl. Abb. 8).

Abb. 8 Wohnungsbestand an Sozialmietwohnungen in Berlin und Hamburg 2011-2019 in WE pro 1.000 Einwohner



Quellen: IBB 2021, Statistikämter Berlin-Brandburg und Nord, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen 2020, eigene Berechnungen

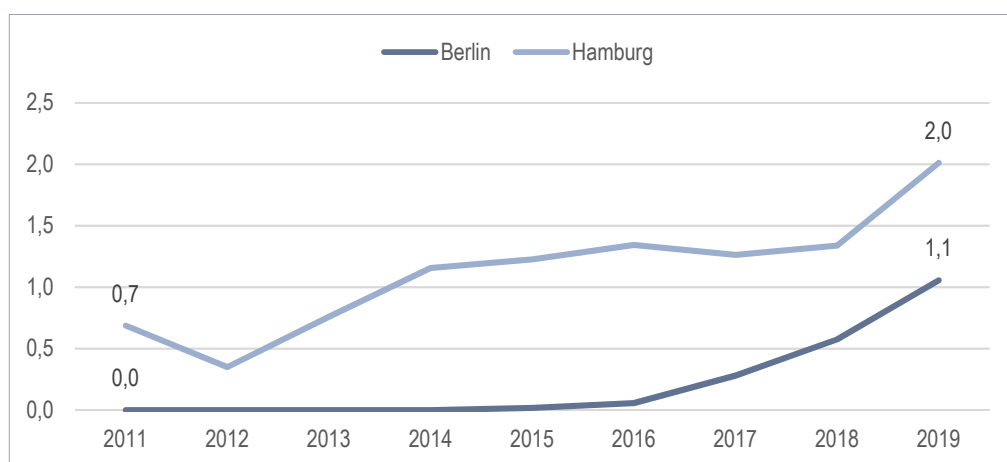
Aktuell bezogen auf die Einwohnerzahl deutlich höhere Quote fertig gestellter Sozialmietwohnungen in Hamburg

Während in Hamburg in den vergangenen 15 Jahren eine kontinuierliche Förderung von Sozialwohnungen gesichert wurde, war die Förderszene in Berlin „bewegt“: So wurde im Februar 2003 der Ausstieg aus der Wohnungsbauförderung beschlossen.

¹² Vgl. IBB 2021: IBB Wohnungsmarktbericht 2020: 51; IFB Hamburg 2020: IFB Hamburg Jahresbericht 2019: 28.

Dies betraf neben dem Neubau vor allem die Weigerung, weitere Anschlussförderungen für einen weiteren 15-Jahres-Zeitraum in laufenden Verträgen zu gewähren. Der Neubau blieb bis 2014 für zehn Jahre ausgesetzt. Dessen Förderung setzte erst (wieder) im Jahr 2014 ein und nahm dann ab 2017 „Fahrt auf“. Bezogen auf 1.000 Einwohner wurden in der Hauptstadt in 2019 1,1 Sozialmietwohnungen neu gebaut. In Hamburg lag dieser Wert im gleichen Jahr fast doppelt so hoch (vgl. Abb. 9).

Abb. 9 Neubau an Sozialmietwohnungen in Berlin und Hamburg 2011-2019 in WE pro 1.000 Einwohner



Quellen: IBB 2021, Statistikämter Berlin-Brandburg und Nord 2020, eigene Berechnungen

Zahl der Baugenehmigungen ist aktuell rückläufig – Geschosswohnungsbau dominiert das zukünftige Baugeschehen

Im Jahre 2019 wurden in Berlin im Neubau in Wohngebäuden 19.752 Wohnungen genehmigt, womit die Zahl der Baugenehmigungen seit dem Jahre 2017 wieder rückläufig ist. Dies entspricht 5,3 Baugenehmigungen pro 1.000 Einwohner. Dieser rückläufige Trend setzte sich 2020 mit nur noch 18,077 Baugenehmigungen mit wachsender Dynamik fort.¹³

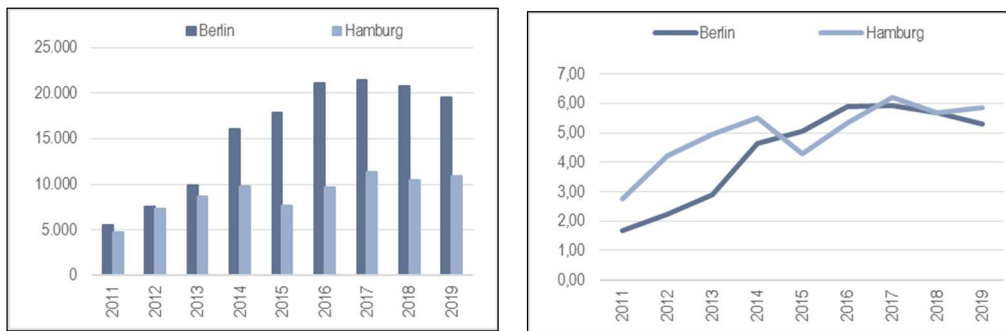
Im Jahre 2019 bezogen sich mehr als 90 % der zum Bau genehmigten Wohnungen auf den Geschosswohnungsbau. Ein- und Zweifamilienhäuser spielen seit 2011 eine zunehmend untergeordnete Rolle. Im Jahre 2019 lag ihr Anteil mit circa 1.400 genehmigten Wohnungen bei rund 8 %.

In Hamburg wurden Im Jahre 2019 Baugenehmigungen für 10.851 Wohnungen erteilt, dies entspricht 5,9 Baugenehmigungen pro 1.000 Einwohner. Damit lag die Zahl der Baugenehmigungen im dritten Jahr in Folge über der von der Stadt angestrebten Zielzahl von 10.000 Genehmigungen pro Jahr. 2020 ist allerdings mit nur noch 8.354 erteilten Baugenehmigungen ebenfalls ein Rückgang der Genehmigungszahlen zu beobachten. Auch in Hamburg dominierte bei Baugenehmigungen mit einem Anteil von

¹³ Vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Pressemitteilung Nr. 53 vom 16. März 2021.

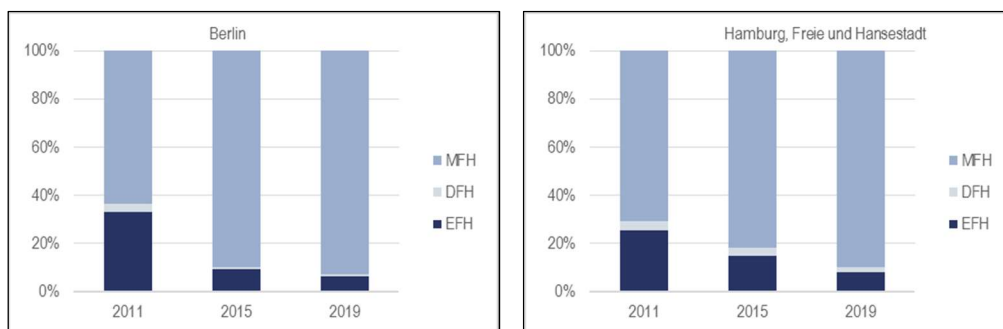
90 % der Geschosswohnungsbau, Tendenz ebenfalls steigend (vgl. Abb. 10 und Abb. 11).

Abb. 10 Baugenehmigungen absolut und pro 1.000 EW in Berlin und Hamburg 2011 bis 2019



Quelle: Statistikämter des Bundes und der Länder 2021

Abb. 11 Baugenehmigungen nach Gebäudeart in Berlin und Hamburg 2011, 2015 und 2019

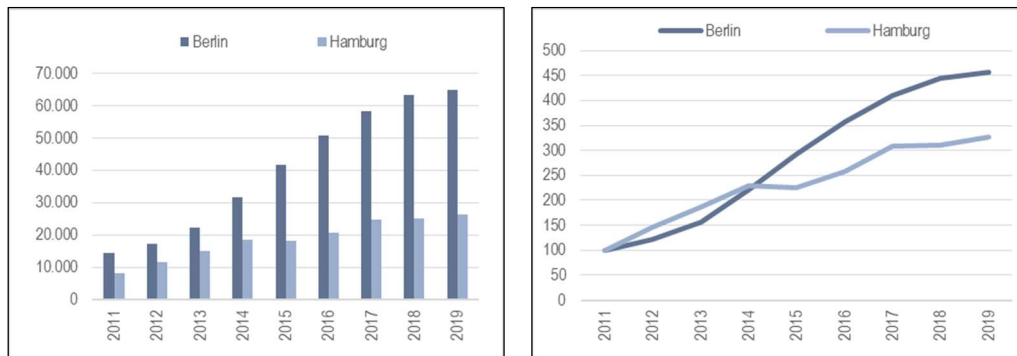


Quelle: Statistikämter des Bundes und der Länder 2021

Signifikant ist in Berlin das Phänomen der Bauüberhänge. Der Bauüberhang in Berlin belief sich zum Stichtag 31.12.2019 auf 65.830 genehmigte, aber noch nicht realisierte oder realisiert gemeldete Neubauwohnungen. Gegenüber dem Vorjahr wurde ein Zuwachs um 1.720 Wohnungen verzeichnet, damit hat sich der Anstieg des Bauüberhangs verlangsamt.¹⁴ In Hamburg betrug der Bauüberhang zum gleichen Stichtag 26.325 Wohnungen. Hier befindet sich gerade in Berlin ein enormes Potenzial zum Abbau des Nachfrageüberhangs.

¹⁴ Vgl. IBB 2020, a.a.O., S. 48.

Abb. 12 Bauüberhang Wohnungen in Wohngebäuden in Berlin und Hamburg (absolut und als Index) 2011 bis 2019



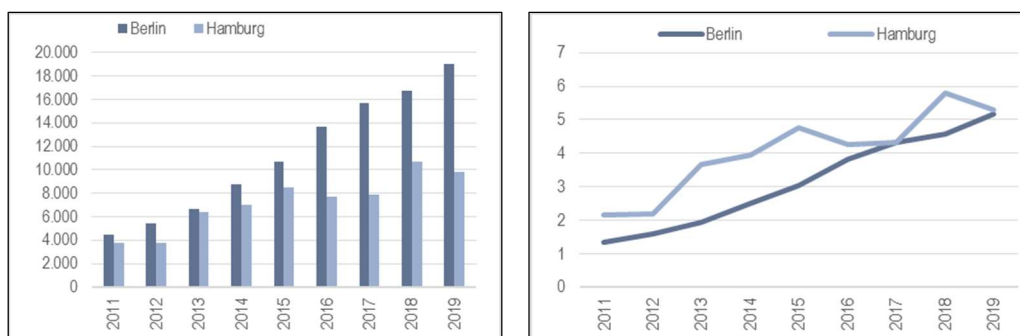
Quelle: Statistikämter des Bundes und der Länder 2021

Bautätigkeit aktuell in Berlin auf Rekordniveau und in Hamburg leicht rückläufig – bei insgesamt etwa gleich hoher Bauintensität

Im Jahre 2019 wurden in Berlin in Wohngebäuden 16.769 Wohnungen neu gebaut, was einen neuen Rekordwert und eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um rund 2.400 Wohnungen bedeutete. Dies entspricht 5,2 Baufertigstellungen pro 1.000 Einwohner. 2019 entstanden knapp 92 % aller neuen Wohnungen im Geschosswohnungsbau. Der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser ist seit 2011 stark rückläufig. Im Jahre 2019 lag ihr Anteil mit circa 1.400 neu fertiggestellten Wohnungen bei nur noch rund 8 %.

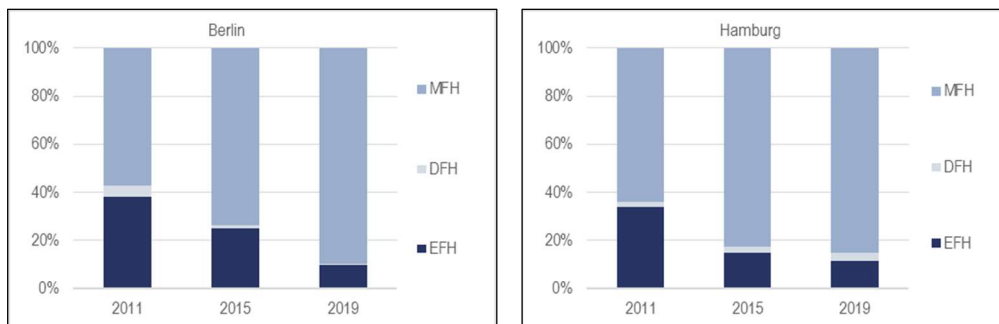
In Hamburg wurden 2019 exakt 9.079 Wohnungen in Wohngebäuden neu fertiggestellt, dies waren rund 620 Wohnungen weniger als im Vorjahr. Mit 5,3 Baufertigstellungen pro 1.000 Einwohner war 2019 die Bauintensität in Hamburg etwa gleich hoch wie in Berlin. Mit einem Anteil von 85 % dominiert aktuell auch in Hamburg – wenn auch nicht ganz so stark wie in Berlin – der Geschosswohnungsbau das Neubaugeschehen (vgl. Abb. 13 und Abb. 14).

Abb. 13 Baufertigstellungen absolut und pro 1.000 EW in Berlin und Hamburg 2011 bis 2019



Quelle: Statistikämter des Bundes und der Länder 2021, eigene Berechnungen

Abb. 14 Baufertigstellungen nach Objektarten in Berlin und Hamburg 2011, 2015 und 2019



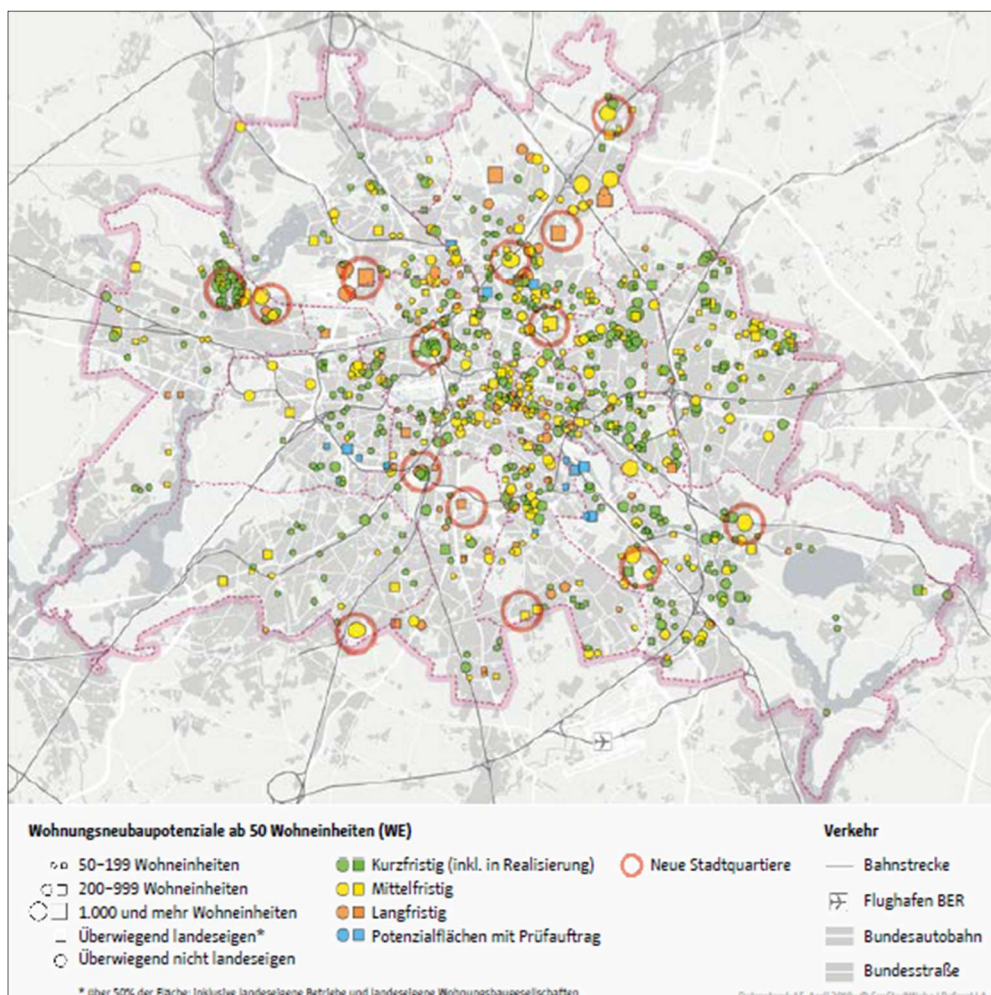
Quelle: Statistikämter des Bundes und der Länder 2021, eigene Berechnungen

Die Herausforderung für die Städte: Bereitstellung und Aktivierung ausreichender Wohnungsbaupotenziale

Die prioritären Schwerpunkte des Wohnungsneubaus und der quartiersbezogenen Bestandsentwicklung in Berlin sind im Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030 (StEP Wohnen 2030) dargestellt, der im August 2019 vom Berliner Senat vorgelegt wurde. Zentrale Elemente sind dabei

- 14 neue Stadtquartiere
- Wohnungsneubaupotenziale ab 200 Wohneinheiten
- 30 Siedlungen der Nachkriegszeit, die für eine bauliche und funktionale Weiterentwicklung besonders geeignet sind sowie
- Städtebaufördergebiete und soziale Erhaltungsgebiete (vgl. Karte 1).

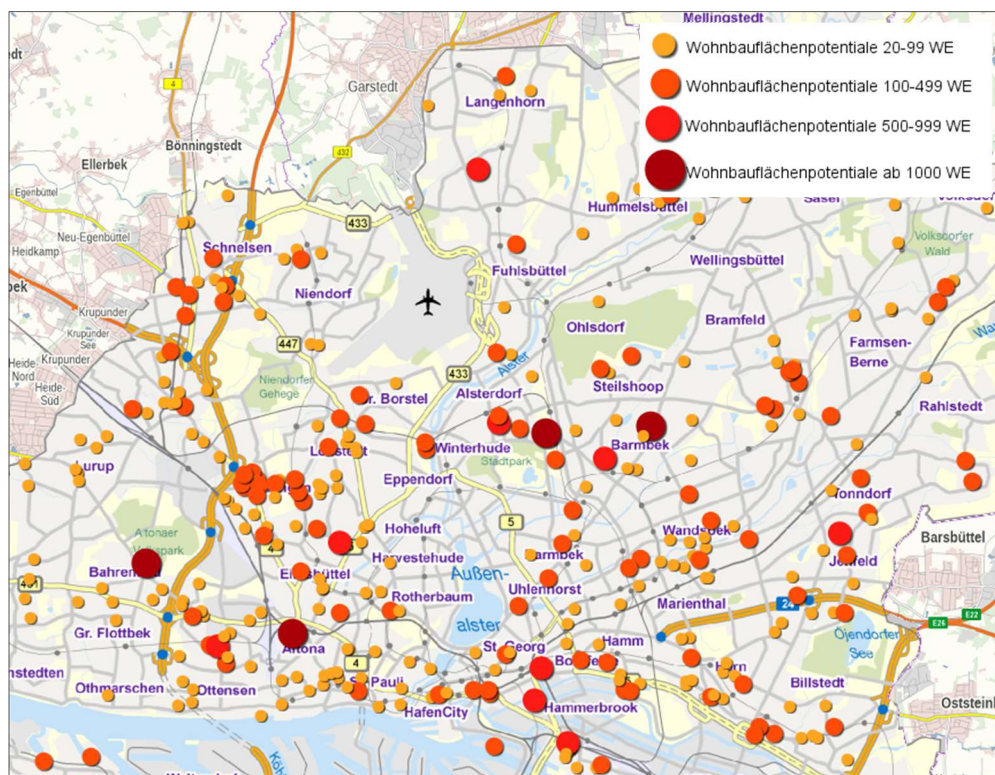
Karte 1 StEP Wohnen 2030: Wohnungsneubaupotenziale ab 50 Wohneinheiten (WE) in Berlin nach zeitlicher Realisierbarkeit 2019



Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin 2019

Ziel des Hamburger Senats ist es, unter dem Motto „Mehr Stadt in der Stadt“ das Angebot an Wohnungen in Hamburg zu vergrößern und gleichzeitig die Zersiedelung am Stadtrand und in den sensiblen Freiräumen zu begrenzen. Die untenstehende Karte zeigt öffentliche und private Flächen in bestehenden Quartieren und Stadtteilen in Hamburg, die aus Sicht der Hamburger Stadtentwicklungsbehörde grundsätzlich für neue Bauvorhaben in Frage kommen könnten (vgl. Karte 2).

Karte 2 Wohnbauflächenpotenziale ab 20 Wohneinheiten in Hamburg



Quelle: Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Hamburg, 2020

Trotz dieser umfangreichen Wohnbauflächenpotenziale gelten in beiden Städten die insgesamt begrenzten Flächenressourcen und Nutzungskonkurrenzen zwischen Wohnen, Gewerbe, öffentlicher Infrastruktur sowie Frei- und Grünflächen als Hemmnisfaktoren für den Wohnungsneubau. So sind z. B. in Berlin nach Einschätzung von Wohnungsmarktextperten die beiden größten Herausforderungen am Mietwohnungsmarkt aktuell das zu wenig vorhandene bzw. zu wenig geeignete Bauland und der Widerstand gegen neue Bauvorhaben.¹⁵

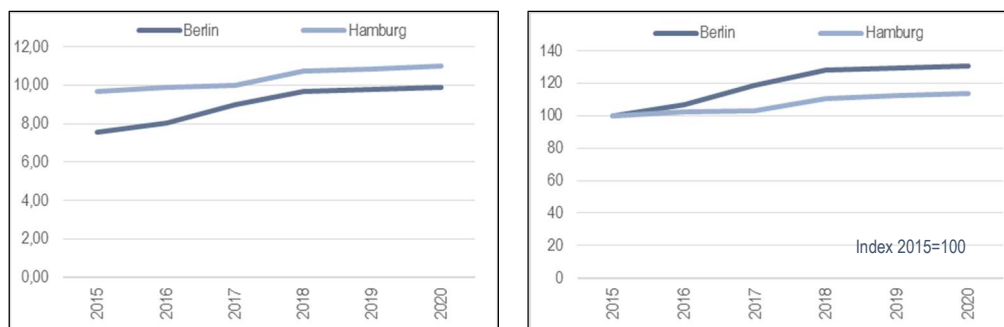
¹⁵ Vgl. Investitionsbank Berlin: IBB Wohnungsmarktbarometer 2020, 2020, S. 18.

2.5 Marktsituation und Mietentwicklung

Die Angebotsmieten sind in Berlin in den letzten Jahren mit wachsender Dynamik gestiegen

Der Berliner Mietwohnungsmarkt der letzten Jahre ist durch eine dynamische Preisentwicklung gekennzeichnet, die sich seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts noch verstärkt hat. Seit dem 4. Quartal 2015 sind die durchschnittlichen Angebotsmieten bei Neuvermietung für eine Bestands-Referenzwohnung¹⁶ von 7,56 €/m² zum 4. Quartal 2020 auf 9,89 €/m² angestiegen. Dies entspricht einem Anstieg von genau 30,8 %. In Hamburg sind im gleichen Zeitraum die Mieten von 9,69 €/m² auf 11,02 €/m² gestiegen, was einen Zuwachs von 13,7 % bedeutet (vgl. Abb. 15).

Abb. 15 Entwicklung der durchschnittlichen Mieten einer Bestands-Referenzwohnung absolut und als Index in Berlin und Hamburg 2011 bis 2020 in €/m² nettokalt

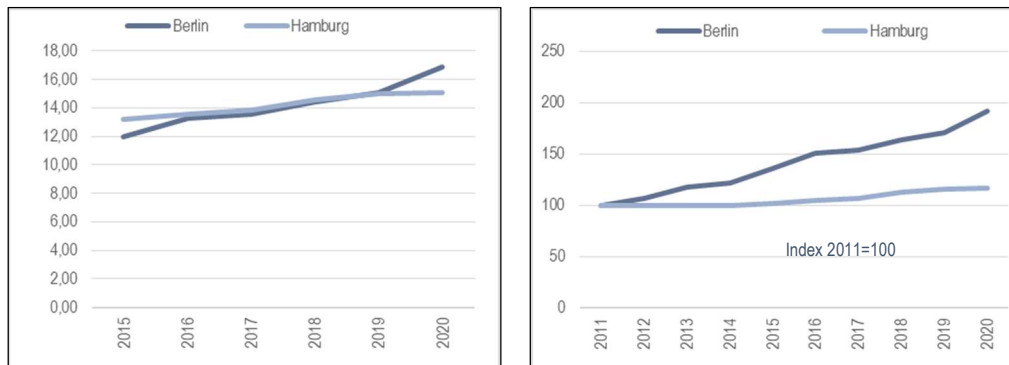


Quelle: F+B Immobilienmarktdatenbanken 2021

Bei den Neubaumietwohnungen, die nicht dem Regulierungsregime des Mietendeckels unterworfen waren, hat Berlin zum 4. Quartal 2020 bei den Angebotsmieten mit im Median 16,85 €/m² mittlerweile Hamburg überholt, das im Median 15,09 €/m² erreicht. Hier sind in der Tat gerade in Berlin höhere Steigerungsraten in der jüngeren Vergangenheit zu verzeichnen gewesen (Abb. 16).

¹⁶ Bestandswohnung (mindestens 3 Jahre alt), 50-80 m², normale Ausstattung

Abb. 16 Entwicklung der durchschnittlichen Mieten für Neubauwohnungen* absolut und Index in Berlin und Hamburg 2011 bis 2020 in €/m² nettokalt



Quelle: F+B Marktmietenmonitor 2021
 *zum Angebotszeitpunkt bis zu drei Jahre alt

Wohnversorgungsquote in beiden Städten ähnlich hoch

Betrachtet man die Wohnraumversorgungsquote, also das Verhältnis der Anzahl der Haushalte zum Wohnungsbestand als Quotient haben sich die beiden deutschen Großstädte 2019 mit Werten von rund 0,96 nahezu angeglichen.

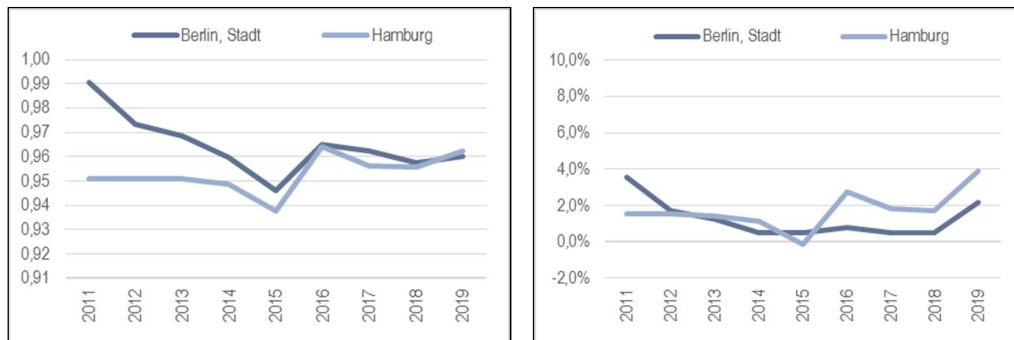
Leerstandsquote in Berlin nach vorliegenden Schätzungen deutlich niedriger

Exakte Daten zur Leerstandsquote sind bis zum nächsten Zensus 2022 nicht verfügbar. Der Wohnungsmarktbericht des IBB gibt daher Leerstandsquoten – je nach Quelle – in verschiedenen Teilssegmenten an, die eine Bandbreite von 0,8 bis 2,0 Prozent aufweisen. In jedem Fall wird die als branchenüblich und wohnungspolitisch gewünschte Leerstandsquote von 2 bis 3 Prozent als mobilitätsfördernde Fluktuationsreserve seit mehreren Jahren in Berlin nicht mehr erreicht.¹⁷ Auf Grundlage einer Leerstandsabschätzung auf Basis einer buchhalterischen Fortschreibung des Leerstands des Zensus 2011¹⁸ zeigt sich, dass Berlin auch dabei mit rechnerischen 2 %, die erforderliche Fluktuationsreserve unterschreitet, während die rechnerische Leerstandsquote für Hamburg in Höhe von 4 % in Richtung Entspannung des Wohnungsmarktes zeigt (vgl. Abb. 17).

¹⁷ Vgl. auch IBB 2020, a.a.O., S. 73.

¹⁸ Vgl. beispielsweise auch Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Datengrundlagen, Erfassungsmethoden und Abschätzungen, Künftige Wohnungsleerstände in Deutschland, regionale Besonderheiten und Auswirkungen 2019, S. 20 f.

Abb. 17 Entwicklung der rechnerischen Wohnungsversorgungsquote und des rechnerischen Leerstands 2011 bis 2019 in %

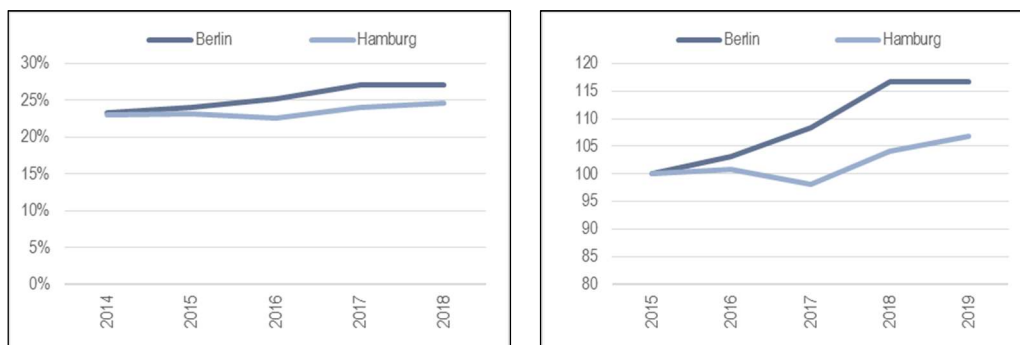


Quelle: F+B Immobilienmarktdatenbank auf Grundlage Zensus und Regionalstatistik 2021, eigene Berechnungen

Geringe Unterschiede bei der durchschnittlichen Mietbelastungsquote – aber höherer Anstieg in Berlin

Zur Ermittlung der Mietbelastungsquote wurde das Mieterhaushaltseinkommen auf Grundlage des Mikrozensus und von Kaufkraftdaten der GfK geschätzt und zu der durchschnittlichen Haushalts- und Mietwohnungsgröße sowie zum Median der auf eine einheitliche Wohnungsgröße referenzierten Angebotsmieten in Beziehung gesetzt. Es handelt sich also um die Mietbelastungsquote bei Neuanmietung anstatt einer Mietbelastungsquote unter Berücksichtigung von Bestandsmieten, wie sie im Mikrozensus ausgewiesen ist. Die Mietbelastungsquoten bei Neuanmietung bewegten sich in Berlin und Hamburg zwischen 2015 und 2019 nahezu im Gleichschritt bei rund 25 % bis 30 %. In Berlin war dabei, insbesondere auch aufgrund der Steigerungen der Mieten, aber auch der geringen Einkommenssteigerungen, eine Erhöhung der Mietbelastungsquote zu beobachten (vgl. Abb. 18).

Abb. 18 Entwicklung der Mietbelastungsquote in % und als Index in Berlin und Hamburg 2014 bis 2019 in €/m² nettokalt



Quelle: F+B Marktmietenmonitor; F+B Immobilienmarktdatenbank 2021, eigene Berechnungen

Kaum Unterschiede bei der Versorgungskennziffer Wohnfläche pro Person

In Berlin verfügte 2019 jeder Einwohner im Durchschnitt über eine Wohnfläche von 38,2 m². In Hamburg betrug die durchschnittliche Wohnfläche im gleichen Jahr mit 38,8 m² etwa einen halben Quadratmeter mehr. Den Bewohnern einer Mietwohnung standen jeweils etwas weniger Wohnfläche zur Verfügung: Im Jahr 2018 waren dies in Berlin 36,7 m² und in Hamburg 36,4 m².¹⁹

2.6 Struktur der Wohnungswirtschaft in den beiden Städten

Der Anteil von Wohnungen von städtischen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften ist in beiden Städten ähnlich hoch, wenn auch die sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen in Berlin mit 325.000 Wohnungen deutlich mehr Wohnraum bewirtschaften als die SAGA in Hamburg mit 135.000 Wohnungen. Ihr Marktanteil am Mietwohnungsbestand liegt Ende 2020 bei knapp 22 % gegenüber rd. 18. % in Hamburg (vgl. Tab. 2).

Tab. 2 Eigentümerstruktur des Mietwohnungsbestandes in Berlin

Merkmal	Einheit	Berlin	Hamburg
Mietwohnungsbestand insgesamt	Anzahl	1.660.000	740.000
Städtische Wohnungsunternehmen	Anzahl	362.100	136.000
Marktanteil	in %	21,8	18,4
Genossenschaften	Anzahl	192.800	133.000
Marktanteil	in %	11,6	18,0
Wohnungsbestand Städt. WU/Genoss.	Anzahl	554.922	269.018
Marktanteil	in %	33,4	36,4
Wohnungsbestand finanzorientierter WU (9-2018)	Anzahl	242.800	15.000
Marktanteil	in %	14,6	2,7

Quelle: F+B-Recherchen, MZ-Zusatzerhebung 2018, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, sonstige amtliche/nichtamtliche Statistiken; für Hamburg nur die Bestände von Vonovia und Akelius

Die Wohnungsbaugenossenschaften verfügen in Berlin gegen Ende 2020 über einen Wohnungsbestand von rd. 192.800, die Genossenschaften in Hamburg über 133.200 Wohnungen. Insgesamt summiert sich der Wohnungsbestand der gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen, also der Städtischen Wohnungsunternehmen und der Genossenschaften, auf rd. 33 % in Berlin und 36 % in Hamburg – es liegen demnach keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Städten vor.

¹⁹ Vgl. Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2018, 2019.

Eine wesentliche Unterscheidung zwischen den beiden Städten liegt aber in dem um ein Vielfaches höheren Wohnungsbestand sogenannter finanzorientierter Wohnungsunternehmen, rd. 15 % in Berlin und weniger als 3 % in Hamburg.²⁰

Dabei handelt es sich im ehemaligen Westteil Berlins um Bestände von Wohnungsunternehmen, die von Seiten der Stadt oder von Seiten des Bundes seit Anfang des Jahrtausends verkauft wurden. Für die Bestände im Ostteil Berlins gab es durch die Privatisierungsaufgaben des Altschuldenhilfegesetzes den Zwang, große Teile der dortigen Bestände zu verkaufen. Dadurch hat ein hoher Privatisierungsdruck bestanden. Die privatisierten Bestände sind in finanzorientierte Unternehmen, aber auch in unterschiedliche Fonds überführt worden.

²⁰ Die Vonovia verfügt in Hamburg nach Recherchen des Netzwerks „Wem gehört Hamburg?“ über rd. 11.000 und Akelius über rd. 4.300 Wohnungen.

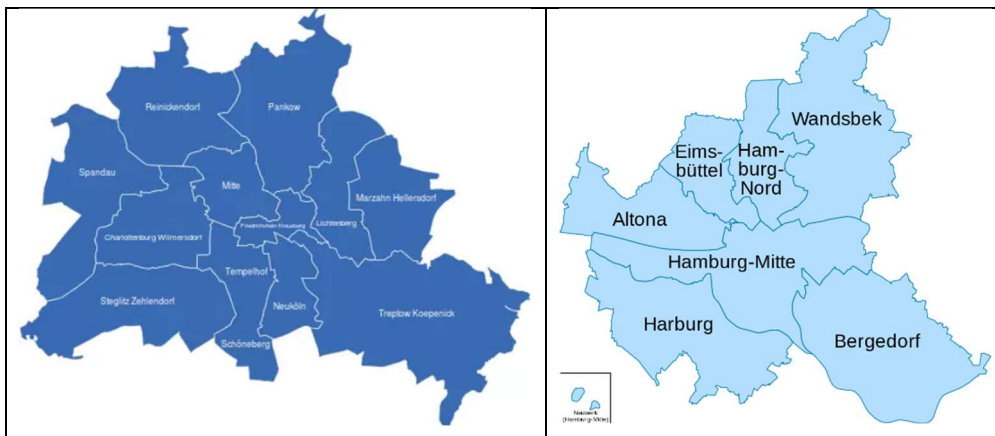
3 INSTITUTIONELLER RAHMEN DER WOHNUNGS- UND STADTENTWICKLUNGSPOLITIK

Berlin und Hamburg weisen als Stadtstaaten zwar dem Grunde nach ähnliche Verwaltungsstrukturen auf und unterliegen den gleichen bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen. Die Regulierung entlang der immobilienwirtschaftlichen Wertschöpfungskette, beispielsweise beim Erlass von Bebauungsplänen oder den Anforderungen des Bauordnungsrechts, und dem kooperativen Verwaltungshandeln weisen indes im Detail deutliche Unterschiede auf.

3.1 Ähnliche Verwaltungsstruktur

Die beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg weisen eine grundsätzlich ähnliche Gebietsgliederung und Verwaltungsstruktur auf, mit einer zentralen Senatsverwaltung sowie zwölf Bezirken in Berlin und sieben in Hamburg und deren Verwaltungen (vgl. Karte 3).

Karte 3 Verwaltungsgliederung in Berlin und Hamburg



Quelle: Wikipedia 2020

Unterschiede im Verwaltungsaufbau der beiden Stadtstaaten ergeben sich vor allem aus den jeweilig unterschiedlichen Aufgaben und Befugnissen der Bezirke. Hier liegen insbesondere bei der Bereitstellung von Bauland entscheidende Differenzen, welche die Baupolitik der jeweiligen Gesamtstadt maßgeblich bestimmen.

3.2 Baulandmobilisierung

Bei der Schaffung von Bauland ist das mittlerweile äußerst komplexe Feld von Raumplanungen mit ihren umfangreichen Verfahrensvorschriften und größeren Beteiligungsprozessen betroffen. Neben der Flächenverfügbarkeit wirken sich u. a. bei der Schaffung von Planrecht in den Stadtstaaten die unterschiedliche Eigenständigkeit der Bezirke, aber auch die unterschiedliche Baukultur und die eingegangenen Beteiligungsprozesse maßgeblich aus.

Unterschiedliche Eigenständigkeit der Bezirke in der verbindlichen Bauleitplanung

Wesentliche Grundlage für die Bebauung von Grundstücken ist die Bauleitplanung. In Berlin ist die Bauleitplanung durch die Bezirke die Regel. Nur in Ausnahmefällen darf der Senat Berlin bei dringendem Gesamtinteresse Berlins die Bauleitpläne feststellen.²¹ Demgemäß sind vordringlich die Bezirke u. a. für die verbindliche Bauleitplanung, aber auch für den Erlass von sozialen Erhaltensverordnungen und deren Vollzug zuständig. In diesem Sinne kommt den Bezirken in Berlin gerade auch durch die Bauleitplanung und die später noch zu behandelnden sozialen Erhaltenssatzungen eine starke Stellung auch bei der Baulandmobilisierung sowie der Nutzungsregulierung zu. Dementsprechend wurden in Berlin große Stadtentwicklungsprojekte in Teilen von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen an sich gezogen. In der Vergangenheit wurden z. B. beim Wissenschaftsstandort Adlershof, der Überplanung des ehemaligen Flughafens Tegel oder der Projektentwicklung Siemensstadt als Bebauungspläne im gesamtstädtischen Interesse von der Senatsverwaltung durchgeführt.

Die Stadt Hamburg ist u.a. wegen ihrer Verwaltungsstruktur besser in der Lage, die Bebauungsplanung an gesamtstädtischen Interessen, wie beispielsweise dem Wohnungsbau, auszurichten. In Hamburg sind in den Gesetzen, die u. a. die Bauleitplanung regeln, die Bauleitplanung regelhaft dem Senat, also der zentralen Verwaltungsbehörde zugewiesen.²² Den Bezirken wurde nur per Verordnung die Befugnis u. a. zum Erlass von Bebauungsplänen übertragen.²³ Die Änderungen des Flächennutzungsplans, der Grünflächenplan und die Ausweisung von Gebieten nach § 172 ff.

²¹ Vgl. Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs (AGBauGB) vom 7. November 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.10.2020 (GVBl. S. 807).

²² Vgl. Gesetz über die Feststellung von Bauleitplänen und ihre Sicherung (Bauleitplanfeststellungsgesetz) vom 30. November 1999 (HmbGVBl. 1999, S. 271), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juni 2020 (HmbGVBl. S. 380, 383).

²³ Vgl. Verordnung zur Weiterübertragung von Verordnungsermächtigungen im Bereich der Bauleitplanung und der Landschaftsplanung (Weiterübertragungsverordnung-Bau) Vom 8. August 2006, HmbGVBl. 2006, S. 48, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Februar 2020 (HmbGVBl. S. 148, 155).

BauGB fallen weiter in die Zuständigkeit der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, die Bebauungspläne können vom Senat evoziert, also wieder zurückgeholt und nach gesamtstaatlichen Interessen ausgerichtet werden.

Vor diesem gesetzlichen Hintergrund besaß beispielsweise der Hamburger Senat eine gute Ausgangslage, um mit den Bezirken einen Vertrag mit konkreten Zielvereinbarungen auf der Grundlage des Bündnisses für Wohnen aus dem Jahr 2011 zu schließen („Vertrag für Hamburg“). Im Vertrag für Hamburg hat der Senat mit den Bezirken Zielvereinbarungen auf der Grundlage vorhandener Flächen für die Baureifmachung vereinbart. Er unterstützt sie, wenn erforderlich, mit Mitteln zur Ausweitung der Planungskapazität. Demnach bleibt es ständige Aufgabe städtischen Handelns der Behörden und der Bezirke, die Rahmenbedingungen für den Wohnungsneubau zu verbessern.

Der Hamburger Senat hat ebenfalls 2011 eine Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau eingerichtet, der es obliegt, in konkreten Bebauungsplanverfahren inhaltliche, zeitliche und verfahrenstechnische Vorgaben zur Durchsetzung gesamtstädtischer Ziele (insbesondere für die Bereitstellung von Wohnungsbauflächen für Baugenehmigungen für mindestens 10.000 Wohnungen) vorzugeben und in Konfliktfällen zwischen Bezirk und Fachbehörde, aber auch bei einem Konflikt zweier Fachbehörden, über die planerische Ausweisung von Flächen Entscheidungen zu treffen.

Diese Instrumente haben sich als außerordentlich effizient erwiesen. Im Ergebnis bleibt den Hamburger Bezirken die Zuständigkeit für die „normale“ Bauleitplanung erhalten. Diese ist aber eingebettet – und muss sich daran messen lassen – ob und wie sie dazu beiträgt, die vom Senat vorgegebenen gesamtstädtischen Ziele zu erreichen. Nur in Ausnahmefällen nimmt der Senat sein Recht auf Evokation wahr, wie beispielsweise bei der „Neuen Mitte Altona“, einer großflächigen Konversion ehemaliger Bahnflächen, die durch eine Verlegung des Bahnhofs Altona verfügbar werden.

Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung und Hamburger „Drittelmix“

Das 2014 eingeführte Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung regelt einheitlich und transparent den Abschluss städtebaulicher Verträge in Berlin. Insgesamt wurden bislang 64 Verträge mit ca. 30.500 Wohneinheiten nach Berliner Modell, davon ca. 7.300 mietpreis- und belegungsgebundene Wohneinheiten und eine Vereinbarung von ca. 2.400 Grundschulplätzen sowie ca. 2.250 Kitaplätzen, geschlossen (Stand September 2020).

Im Rahmen des Berliner Modells wird die Übernahme der Kosten für soziale und technische Infrastruktur, die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens mit Wohnnutzung sind, sichergestellt. Zum Erhalt und zur Stärkung einer sozial stabilen Bewohnerstruktur im Land Berlin wird zudem die Umsetzung von Mietpreis- und Belegungsbindungen vertraglich vereinbart. Grundlegend hierfür ist der Abschluss eines

städtebaulichen Vertrags. Die Quote für förderfähigen mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraum beträgt 30 % der Geschossfläche Wohnen.²⁴

In Hinblick auf die soziale Mischung des Wohnungsbaus gibt es in Hamburg als Gegenstück zum Berliner Modell den sogenannten „Drittelmix“, der für jedes größere Wohnungsbauprojekt vorschreibt, neben jeweils einem Drittel freifinanzierten Wohnungen und Eigentumswohnungen mindestens 30% öffentlich geförderte Wohnungen vorzusehen.

Zentrale Koordinierung des Wohnungsbaus

In beiden Städten wurde für die gesamtstädtische Lenkung und Stärkung des Wohnungsbaus eine zentrale Koordinierungsstelle eingerichtet, die jeweils als Stabsstelle dem Senator bzw. der Senatorin für Stadtentwicklung und Wohnen zugeordnet ist: In Berlin ist dies die Wohnungsbauleitstelle, die seit 2013 die zentrale Anlaufstelle für alle Akteure des Wohnungsneubaus ist und die Zusammenarbeit zwischen Behörden, Vorhabenträgern und allen weiteren Akteuren des Wohnungsmarktes unterstützen soll. In Hamburg hat diese Funktion seit 2010 der Wohnungsbaukoordinator bzw. aktuell die Wohnungsbaukoordinatorin inne.

Partizipationsprozesse be-/verhindern den Wohnungsneubau

Die ausdrückliche informelle Einbindung von lokalen und gesamtstädtischen Initiativen, Parteigremien sowie von wohnungsbaufremden Umwelt-, Radfahr- und anderen sozialen Initiativen wird einerseits als bürgerschaftliches Engagement und eine umfassende Partizipation der betroffenen Bewohner begründet. Andererseits bedeutet die Einbindung von immer mehr Interessensgruppen, die häufig monothematisch und durchaus eigennützig, aber fast immer mit einem verengten Fokus ein Vorhaben beurteilen, dass eine konsensuale Entscheidungsfindung mindestens zeitlich verlängert und nicht selten unmöglich wird. Die Folge sind politisch mit Vorgaben überbelastete Planvorgaben, die die Bauvorhaben extrem verteuern oder mangels Investoren nicht selten ganz scheitern lassen.

In diesem Sinne sind in Berlin größere Wohnbebauungen auf Konversionsflächen durch Volksentscheid verhindert worden. Wichtigstes Beispiel ist die auf dem Tempelhofer Feld geplante Entwicklung eines heute als Park und Freizeitfläche genutzten Geländes des ehemaligen Flughafens Tempelhof zwischen dem Volkspark Hasenheide und der Ringbahn in einer Größenordnung von rd. 350 ha.

Hamburgs Vorgehen bei der Partizipation lässt sich hingegen als pragmatisch bezeichnen. Auch in Hamburg wird darauf geachtet, mit zahlreichen Instrumenten der

²⁴ Vgl. <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/de/vertraege/>.

Partizipation „nicht am Bürger vorbei zu planen“ und „Bürger mitzunehmen“, um letztlich die Akzeptanz von Vorhaben und dem Umbauprozess insgesamt zu unterstützen. Die Mittel der Partizipation werden aber auch gezielt eingesetzt. Dies zeigt sich beispielsweise bei einem Bebauungsplan in Langenhorn im Bezirk Hamburg-Nord. In diesem hat der Senat das Bezirksamt zur Erstellung eines Bebauungsplans angewiesen.

3.3 Regulierung der Projektentwicklung

Bei der Ausgestaltung des Bauordnungsrechts orientieren sich sowohl Hamburg als auch Berlin an der Musterbauordnung.

In Berlin ist der Vorhabenträger allein für einen Großteil der erforderlichen Genehmigungen verantwortlich. Sowohl Hamburg als auch Berlin weisen zwar Entscheidungsfristen und bei Verletzung Genehmigungsfiktionen²⁵ auf, aber u. a. beginnt die Entscheidungsfrist in Berlin erst nach Vorliegen der vollständigen Antragsunterlagen. Die Einholung von Stellungnahmen von beteiligten Behörden kann in Berlin die Entscheidungsfrist – wie in vielen Städten – deutlich verlängern oder auch den Fristlauf unterbrechen.²⁶

Im Detail hat Hamburg indes auf verschiedenen Ebenen Vereinfachungen auf den Weg gebracht, die die Vorhaben kostengünstiger machen und den Genehmigungsprozess beschleunigen. Exemplarisch seien hier für Hamburg die Abschaffung der Stellplatzvorgaben, das vereinfachte Genehmigungsverfahren für die Schaffung von Wohnraum sowie die seit längerem bestehende Baugenehmigung mit Konzentrationswirkung, in der die Genehmigungen für verschiedene Vorhaben gebündelt werden, genannt.

In der Baupraxis ist jedoch zu bemerken, dass in Berlin deutlicher größere Baukörper die Regel sind.

3.4 Wohnbauförderung

Umfang und Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung sind neben dem Wohngeld klassische Instrumente der Wohnungspolitik, die seit 2006 in der alleinigen Verantwortung der Länder stehen. Als Stadtstaaten können Berlin und Hamburg hier

²⁵ Die Genehmigung gilt nach Ablauf einer für die Entscheidung festgelegten Frist unter bestimmten Voraussetzungen als erteilt.

²⁶ Vgl. Hamburgische Bauordnung (HBauO) vom 14. Dezember 2005 (HmbGVBl. 2005, S. 525), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Februar 2020 (HmbGVBl. S. 148, 155) sowie Bauordnung für Berlin (BauO Bln) vom 29. September 2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.10.2020 (GVBl. S. 807).

also unmittelbar und kleinräumig Effekte erzielen, die unmittelbar Einkommensschwache und Transfereinkommensbezieher entlasten und deren Belegung über die Förder- und Zugangsbedingungen (z. B. für psychisch Kranke, für Obdachlose oder andere Gruppen mit sonstigen Zugangshemmnissen in den normalen Wohnungsmarkt) gesteuert werden kann.

Berlin ist nach den Auswüchsen der alten West-Berliner Wohnungsbauförderung mit Kostenmieten von 20 € Anfang der 2000er Jahre aus der sozialen Wohnraumförderung 2003 ausgestiegen und verweigerte die Anschlussförderung für eine Vielzahl von Sozialwohnungsbeständen. Erst seit 2014 startete die Wohnraumförderung neu. Insgesamt wurden von 2014 bis 2020 15.568 geförderte Wohnungen bewilligt. Hiervon waren am 31.12.2020 bereits 4.526 Wohnungen fertiggestellt. Der dominierende Anteil der geförderten Wohnungen entfiel im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2020 auf die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften (87,2 %).²⁷ Dabei zeigten die Bewilligungen in den letzten Jahren eine regelrechte Achterbahnfahrt: Wurden 2018 noch 3.378 Sozialwohnungen genehmigt, sank die Zahl 2019 auf 1.778 und stieg in 2020 wieder auf 3.764. Hier ist sicherlich in Berlin noch Potenzial vorhanden – wenn es denn Flächen und Baurecht gibt.

In Hamburg – bei nahezu der Hälfte der Bevölkerungszahl – wurden im gleichen Zeitraum von 2014 bis 2020 19.031 Sozialwohnungen bewilligt, 22,2 % mehr als in Berlin.²⁸ Deutlich wird hier, dass Hamburg eine ungebrochene Historie der Objektförderung aufweist, die bis heute Wirkung zeigt. Das landeseigene Wohnungsunternehmen SAGA ist hier – wie in Berlin – einer der Hauptträger des geförderten Wohnungsneubaus.

Aber natürlich müssen für eine Ausweitung der Förderung die Bundes- mit den entsprechenden Landesmitteln kofinanziert werden. Und dafür braucht es finanzielle Spielräume und politische Mehrheiten.

3.5 Nutzungsregulierung

Bei der Regulierung der Nutzung sind insbesondere das Zweckentfremdungsverbot, die verlängerte Kündigungssperrfrist und die Ausweisung sozialer Erhaltungsgebiete zu nennen. Beide Stadtstaaten weisen sowohl Gesetze zur Zweckentfremdung als auch eine Verordnung zur Einsetzung einer verlängerten Kündigungssperrfrist auf.²⁹

²⁷ Vgl. IBB Wohnungsmarktbericht 2020, S. 54.

²⁸ <https://www.hamburg.de/content-blob/14399264/3262c60def18dee68ae3e4fd9353e254/data/d-wohnungsbaubericht-2019.pdf>; <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/14858658/2021-01-26-bsw-knapp-3-500-sozialwohnungen-wurden-2020-fertiggestellt/>.

²⁹ Vgl. Wohnraumschutzgesetz Hamburg.

Darüber hinaus weisen beide Städte auch soziale Erhaltungsgebiete aus, wobei die Anzahl der Gebiete in Berlin und somit der Anteil der darin lebenden Einwohner deutlich höher ist. Auch die Handhabung der aus der Ausweisung folgenden Befugnisse unterscheidet sich.

Zweckentfremdungsverbot

Mit Hilfe des Berliner Zweckentfremdungsgesetz (ZwVbG)³⁰ und des Hamburger Wohnraumschutzgesetzes³¹ werden in ähnlicher Weise u. a. die Vermietung von Wohnraum zum Zwecke der wiederholten Nutzung als Ferienwohnung oder einer Fremdenbeherbergung, insbesondere einer gewerblichen Zimmervermietung unterbunden. Des Weiteren wird das Zweckentfremdungsgesetz auch bei der Regelung der Nutzung von Wohnungen für gewerbliche oder berufliche sonstige Zwecke verwendet. Ebenso werden die bauliche Veränderung und der Leerstand reguliert.

Verlängerte Kündigungssperrfrist

Sowohl Berlin als auch Hamburg weisen eine Verordnung zum Einsatz der verlängerten Kündigungssperrfrist auf. Mit dieser werden Eigenbedarfs- und Verwertungskündigungen stark eingeschränkt.

Städtebauliche und soziale Erhaltungsgebiete § 172 BauGB in Berlin weitaus mehr ausgewiesen als in Hamburg

Mit dem Instrument der *Städtebaulichen Erhaltungsverordnung* § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Baugesetzbuch (BauGB) ist beabsichtigt, die städtebauliche Eigenart eines Gebietes mit seinen charakteristischen Bauformen und Nutzungsstrukturen zu bewahren. Bebaute Gebiete, aber auch Einzelgebäude, weisen gemäß Baugesetzbuch eine städtebauliche Eigenart auf, wenn sie das Ortsbild oder die Stadtgestalt entscheidend prägen. Durch die Erhaltungsverordnung wird ein gemeindlicher Genehmigungsvorbehalt für den Rückbau (Abbruch), die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen begründet.

Ziel der *Sozialen Erhaltungsverordnung* nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) ist es, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen zu erhalten. Die Verdrängung der Wohnbevölkerung soll verhindert werden, um nachteilige städtebauliche Auswirkungen zu vermeiden. Als Voraussetzungen dazu sind die konkrete Sozialstruktur der Wohnbevölkerung sowie die städtebaulichen Auswirkungen der befürchteten Verdrängung zu bewerten. Die

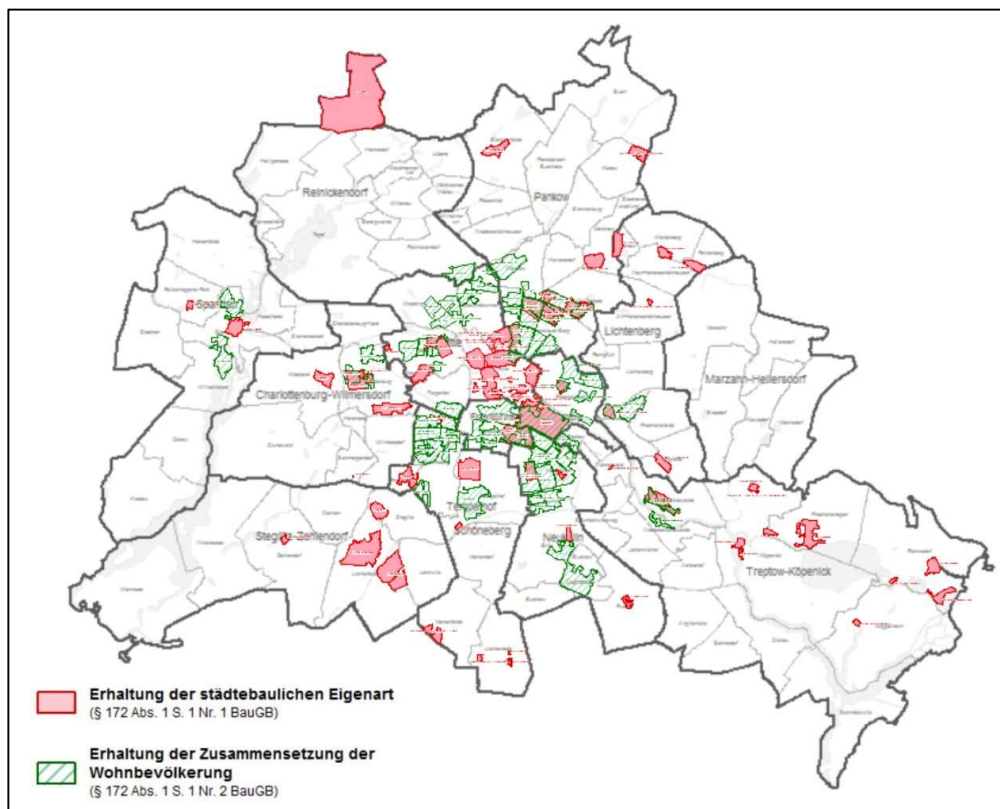
³⁰ Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz - ZwVbG) vom 29.11.2013, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.4.2018 (GVBl. S. 211).

³¹ Gesetz über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum (Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz - HmbWoSchG) vom 8. März 1982 (HmbGVBl. 1982, S. 47), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Oktober 2018 (HmbGVBl. S. 349).

Schutzwirkung einer *Sozialen Erhaltungsverordnung* besteht darin, dass bestimmte Maßnahmen innerhalb des Gebiets *einer Sozialen Erhaltungsverordnung* genehmigungsbedürftig sind. Zu diesen Maßnahmen zählen der Abriss von Gebäuden und Gebäudeteilen, Baumaßnahmen und Modernisierungen, die den Wohnwert steigern und zu Mieterhöhungen führen können sowie die Nutzungsänderung von Mietwohnungen in gewerblich genutzten Räumen. Häufig stehen auch Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen unter Genehmigungsvorbehalt.

Berlin besaß Ende 2019 insgesamt 137 *Städtebauliche* und *Soziale Erhaltungsverordnungsgebiete*. Derzeit sind über Rechtsverordnungen der Bezirke 65 soziale Erhaltungsgebiete („Milieuschutzgebiete“) festgelegt. In diesen Gebieten lebten in Berlin Ende 2019 rund 1.001.300 Einwohner. Dies waren 27,3 % der Gesamtbevölkerung (vgl. Karte 4).

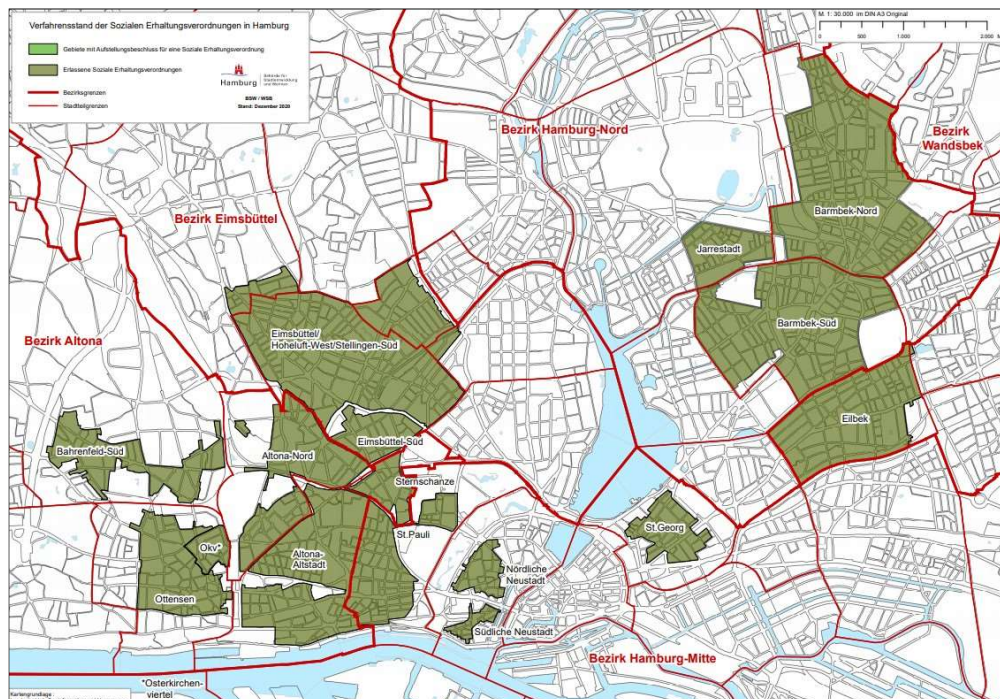
Karte 4 Städtebauliche und soziale Erhaltungsverordnungsgebiete gemäß § 172 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB in Berlin 2019



Quelle: Geoportal Berlin 2021

In Hamburg wurden bislang in 16 Gebieten *Soziale Erhaltungsverordnungen* erlassen (Stand: Dezember 2020) (vgl. Karte 5). In diesen Gebieten lebten in Hamburg Ende 2019 rund 316.800 Einwohnerinnen/Einwohner. Dies waren 17,1 % der Gesamtbevölkerung, also im Vergleich zu Berlin anteilig knapp 40 % weniger.

Karte 5 Soziale Erhaltungsgebiete gemäß § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB in Hamburg 2020



Quelle: Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg 2020

Für jede Satzung ist eine vorherige Begutachtung der städtebaulichen und sozialen Situation in dem Zielgebiet erforderlich und ein nachfolgender förmlicher Satzungsbeschluss notwendig. Interessant ist die vorliegende Analyse der unterschiedlichen Gutachten³². Wenig überraschend wurde in 37 von 51 Gutachten eine Empfehlung pro Erhaltungssatzung ausgesprochen, in 11 Gutachten geschah dies für einen Teilbereich des Gebietes und nur in drei Fällen gab es ein negatives Votum.

Insgesamt werden den Gutachten erhebliche methodische Mängel vorgeworfen: „In kaum einem Fall wird der Zusammenhang zwischen dem gewählten Indikator und den Kriterien (Aufwertungspotential, Aufwertungsdruck, Verdrängung, städtebauliche Folgen) belegt, sondern meist nur sehr kurz behauptet. In einigen Fällen wird der jeweilige Zusammenhang zum Kriterium sogar nicht einmal explizit vermerkt und erst vom

³² Aussagekräftige Kriterien zum Erlass sozialer Erhaltungssatzungen, empirica, Juni 2020, S. 64.

Ergebnis her erschließt sich der scheinbar angenommene Zusammenhang. Die geringe Auseinandersetzungstiefe mit den Zusammenhängen führt dazu, dass der angenommene Zusammenhang in der Literatur sogar genau gegensätzlich beschrieben wird“.³³

Das Vorkaufsrecht, das sich für die Bezirke bei geplanten Verkäufen ergibt, wird von einigen Bezirken – allen voran Kreuzberg-Friedrichshain – intensiv genutzt. Die behaupteten Verdrängungseffekte sollten deshalb zumindest hinterfragt werden. Als verlässliches Indiz für eine angespannte Wohnungsmarktsituation die vor Erlass der Verordnungen erstellte Studien vielfach in der Kritik. Mit Blick auf die Wohnungsmarktparameter lässt sich auch aus der Sozialberichterstattung der Stadt Berlin nicht ohne Weiteres eine zunehmende Verdrängung ableiten, wie sie als Begründung für die mietenpolitischen Maßnahmen angeführt wurden.

Umwandlungsverordnung in Gebieten einer Sozialen Erhaltungsverordnung sowohl in Berlin als auch in Hamburg erlassen

In Gebieten mit einer Sozialen Erhaltungsverordnung gilt in Berlin und Hamburg zugleich die Umwandlungsverordnung.³⁴ Hierdurch besteht ein Genehmigungsvorbehalt für die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum. Ziel der Umwandlungsverordnung ist es, Verdrängungseffekten von Wohnungsumwandlungen zu begegnen und günstigen (Miet-)Wohnraum zu erhalten.

Für jede Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in Gebieten mit Geltung einer Sozialen Erhaltungsverordnung ist eine Genehmigung beim zuständigen Bezirksamt zu beantragen. Eine Genehmigung ist erforderlich für jeden Fall, für den in einem vorhandenen Wohngebäude Sondereigentum begründet werden soll. Neubauten sind hiervon nicht erfasst.

Die Genehmigung zur Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen wird in der Regel nicht erteilt, wenn aus Sicht des Bezirks die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen gefährdet erscheint. In gesetzlich geregelten Ausnahmefällen ist eine Umwandlungsgenehmigung zu erteilen, dazu gehört z. B., wenn das Wohneigentum zur Eigennutzung an Familienangehörige veräußert werden soll.

In Berlin wird die Umsetzung der Umwandlungsverordnung durch die Bezirke von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen durch ein Monitoring begleitet.

³³ a.a.O., S. 65 f.

³⁴ In Berlin ist die Umwandlungsverordnung 2020 am 13. März 2020 in Kraft getreten und tritt mit Ablauf des 12. März 2025 außer Kraft. In Hamburg gilt die im Jahr 1998 eingeführte Umwandlungsverordnung bis zum 31. Dezember 2023.

Das Umwandlungsgeschehen in Berlin 2019 entspricht in etwa dem des Vorjahres. Die Anzahl der umgewandelten Wohnungen reduzierte sich insgesamt nur geringfügig von rund 12.800 auf 12.689 Wohnungen. Die Reduzierung fand ausschließlich in den sozialen Erhaltungsgebieten statt: von rund 5.500 auf 5.400 Wohnungen. Im verbleibenden Stadtgebiet blieb die Anzahl der Umwandlungen konstant bei rund 7.300 Wohnungen. Im ersten Halbjahr 2020 wurden schließlich 5.895 Wohnungen umgewandelt³⁵. Im Zeitraum vom 01.01.2018 bis zum 30.06.2020 wurde die beantragte Umwandlung von lediglich 63 Wohnungen untersagt. Im Jahr 2019 wurden in Berlin insgesamt 9.883 umgewandelte ehemalige Mietwohnungen verkauft, davon 460 Wohnungen bzw. 4,6 % an Mieter. Im 1. Halbjahr 2020 wurden in Berlin 4.041 umgewandelte ehemalige Mietwohnungen verkauft, davon 139 Wohnungen bzw. 3,4 % an Mieter. Seit Inkrafttreten des Berliner Mietendeckels haben die Bezirke über eine Zunahme der Antragstellungen in den sozialen Erhaltungsgebieten berichtet.³⁶

Die Vorfeld-Wirkung dieses Instrumentes belegen auch in Hamburg konkrete Zahlen aus Gebieten mit *Sozialen Erhaltungsverordnungen*. So ist 2017 in den Gebieten Sternschanze, Eimsbüttel-Süd, Ottensen und Bahrenfeld-Süd mit insgesamt mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern kein Antrag auf Wohnungsumwandlungen gestellt worden. Auch in den übrigen Gebieten sind die Zahlen deutlich zurückgegangen, was auf eine abschreckende Wirkung des Instruments hindeutet.

Anzahl der Abwendungserklärungen und Ausübung der Vorkaufsrechte in Berlin deutlich höher

Mit den Abwendungserklärungen verpflichten sich Erwerber in sozialen Erhaltungsgebieten, für lange Zeiträume – in der Regel 20 Jahre – keine Umwandlungen in Eigentumswohnungen vorzunehmen und auch z. T. sonstige Auflagen zu akzeptieren, z. B. den Verzicht auf mietsteigernde energetische Modernisierungsmaßnahmen. Gleichzeitig wenden die Erwerber damit das baugesetzlich garantierte Vorkaufsrecht der Kommune ab. Die Zahl der verlangten Abwendungserklärungen³⁷ hat in Berlin ein größeres Ausmaß angenommen.

Im Dritten Bericht zur Wahrnehmung von Vorkaufsrechten der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 21. April 2020, der den Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember 2019 umfasst, heißt es: „Im Berichtszeitraum ist die Zahl der Prüffälle auf 157 gegenüber dem Jahr 2018 (183 Prüffälle) leicht gesunken. Es wurde in 29 Fällen ein Vorkaufsrecht ausgeübt. Gegenüber dem Vorjahr (2018) mit 21 Vorkaufsfällen hat

³⁵ Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. 18/24216 vom 14. Juli 2020 über Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen: Zahlen für 2018, 2019 und 1. Halbjahr 2020 der Senatsverwaltung Berlin, a.a.O. 07. August 2020.

³⁶ A.a.O. S. 7.

³⁷ Vgl. https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/download/VZK-Konzept_Vorkaufsrechte.pdf.

die Zahl der Ausübungsfälle 2019 um ein Drittel zugenommen. Es gab 61 Abwendungsfälle, ein leichter Rückgang gegenüber dem Jahr 2018 (74 Abwendungsfälle)³⁸.

Im Jahr 2019 erlangten insgesamt 33 Vorkaufsrechtsbescheide Rechts- bzw. Bestandskraft (Ausübungsfälle aus den Jahren 2015 bis 2019 betreffend). Im Vorjahr 2018 waren es acht Fälle. Durch die Ausübung von Vorkaufsrechten und durch den Abschluss von Abwendungsvereinbarungen wurde im Jahr 2019 berlinweit bei 1.901 Wohnungen die Umwandlung in Wohneigentum verhindert. Im Jahr 2018 betraf dies insgesamt 3.050 Wohnungen.

Am häufigsten, nämlich zehn Mal, übte 2019 der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg das Vorkaufsrecht aus. Gefolgt von Neukölln und Tempelhof-Schöneberg (je fünf Fälle), Mitte (vier), Pankow (zwei), Treptow-Köpenick, Lichtenberg und Reinickendorf (je ein Fall). Zwar soll das Vorkaufsrecht in der Regel zugunsten einer landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft ausgeübt werden, doch zeichnet sich hier ein Wandel ab. So waren 2019 in sieben Fällen Genossenschaften Begünstigte des Vorkaufsrechts. In den Vorjahren war das Vorkaufsrecht nur zwei Mal nicht zugunsten eines landeseigenen Unternehmens ausgeübt worden.

Hamburg wiederum nutzt das Instrument des Vorkaufsrechts deutlich seltener, was nicht zuletzt auch an der geringeren Zahl an sozialen Erhaltungsgebieten liegen dürfte. In 2019 ist dies von der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen LIG in zehn Fälle ausgeübt worden, vom 1. Januar bis 30. September 2020 bereits in 14 Fällen erfolgt. Die Zahl aller Grundstücke und Objekte, die insgesamt über ein Vorkaufsrecht erstanden worden sind, ist von 72 auf 82 gestiegen.³⁸

³⁸ Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/finanzen-hamburg-hamburg-nutzt-immer-haeufiger-vorkaufsrecht-zum-mieter-schutz-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200930-99-769807>.

3.6 Preisregulierung

Unterschiedliche Instrumente der Preisregulierung

Berlin und Hamburg haben gleichermaßen die bundesrechtlichen Instrumente zur Mietenregulierung des Mietenspiegels, der abgesenkten Kappungsgrenze und der Mietpreisbremse eingeführt. Der Mietenspiegel und die abgesenkte Kappungsgrenze mindern die Mieterhöhungsmöglichkeiten im Bestandsmietverhältnis, während die Mietpreisbremse mit verschiedenen Tatbeständen die Mieterhöhungsmöglichkeiten bei der Neu- bzw. Wiedervermietung einschränkt.

Tab. 3 Mietenpolitische Instrumente in Berlin und Hamburg

Instrument	Berlin	Hamburg
Begrenzung der Mieten im Bestand	Regelung bis 15.4.21: Miethöhe lt. Tabelle auf Basis des Mietspiegels 2013 festgelegt, Absenkung der Mieten (Mietendeckel bei bestehenden Verträgen); Regelung ab 15.4.21: Kappungsgrenze gem. § 558 abs. 3 BGB: Begrenzung der Mieterhöhungen auf 15 % der bisherigen Miete innerhalb von 15 Monaten (gilt nicht bei Neubau oder umfassender Modernisierung);	Begrenzung der Mieterhöhungen auf 15 % der bisherigen Miete innerhalb von 15 Monaten (Kappungsgrenze gem. § 558 Abs. 3 BGB gilt nicht bei Neubau oder umfassender Modernisierung);
Begrenzung der Mieten bei Neuvermietung	Regelung bis 15.4.21: Miethöhe lt. Tabelle begrenzt (Mietendeckel Neuvermietung); Regelung ab 15.4.21: Miethöhe lt. Tabelle auf Basis des Mietspiegels 2019; Begrenzung der Miete bei Neuvermietung auf 10 % oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete (§ 556d BGB); „Mietpreisbremse“, Mietenbegrenzungsverordnung vom 19.5.2020 (Laufzeit bis 31.5.25)	Begrenzung der Miete bei Neuvermietung auf 10 % oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete (§ 556d BGB) „Mietpreisbremse“
Begrenzung der Mieten bei Modernisierung	Regelung bis 15.4.21: Mieterhöhung nach Modernisierung auf 1 € pro m ² begrenzt; Regelung ab 15.4.21: Begrenzung der Mieten bei Modernisierung gem. § 559 BGB	Begrenzung der Mieten bei Modernisierung gem. § 559 BGB
Kündigungsschutz bei Umwandlung	Kündigungsschutz für 10 Jahre lt. Kündigungsschutzklausel-VO	Kündigungssperrfrist von 10 Jahren (Kündigungsklausel-VO)
Mietpreisüberhöhung	Verbot von Forderung unangemessen hoher Entgelte (§ 5 WiStG) bei Ausnutzung eines geringen Angebots	Verbot von Forderung unangemessen hoher Entgelte (§ 5 WiStG) bei Ausnutzung eines geringen Angebots

F+B 2021

In beiden Städten liegt nach §§ 558c; BGB 558d BGB ein qualifizierter Mietspiegel vor, da sie nach anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen erstellt und von der Gemeinde oder von Interessenvertretern der Vermieter und der Mieter anerkannt wurden. Qualifizierte Mietspiegel sind im Abstand von zwei Jahren der Marktentwicklung anzupassen. Sofern diese Voraussetzungen vorliegen, kommt dem Mietspiegel

eine Vermutung zu, dass die im qualifizierten Mietspiegel bezeichneten Entgelte die ortsübliche Vergleichsmiete wiedergeben.

In Berlin und Hamburg wurde auch die Mietpreisbremse eingeführt. Nach dieser darf die Miete bei der Neu- bzw. Wiedervermietung grundsätzlich nicht mehr als 10 Prozentpunkte über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen.

Das Land Berlin hat indes allein das MietenWoG, also den sog. Mietendeckel, erlassen. Demnach wurde die Miete weitgehend unter Rückgriff auf die Werte des Berliner Mietspiegels aus dem Jahre 2013 beschränkt. Die zulässige Miete war damit von folgenden Parametern abhängig gemacht worden:

- Baualtersklasse des Gebäudes gemäß § 6 Abs. 1 MietenWoG in den Klassen des Gesetzes bzw. Bezugsfertigkeit der Wohnung in der Einteilung: Bis 1918, 1919 bis 1949, 1950 bis 1964, 1965 bis 1972, 1973 bis 1990, 1991 bis 2002 sowie 2003 bis 2013.
- Ausstattung mit Sammelheizung und/oder Bad mit dem Vorhandensein folgender Merkmale gemäß § 6 Abs. 3 MietenWoG: Moderne Ausstattung, u.a., schwellenlos erreichbarer Personenaufzug, Einbauküche, hochwertige Sanitärausstattung, hochwertiger Bodenbelag in der überwiegenden Zahl der Wohnräume sowie Energieverbrauchskennwert von weniger als 120 kWh/(m a).
- Weitere Modernisierungen gem. § 7 MietenWoG: Im Fall von Modernisierungsmaßnahmen im Sinne von § 7 Abs. 1 Satz 1 MietenWoG erhöhte sich die zulässige Miete gemäß § 3 und § 6 MietenWoG um nicht mehr als 1 €/m². Wollen Vermieter nach Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgrund einer Modernisierung die Miete erhöhen, so waren folgende Tatbestände nach § 7 MietenWoG der Investitionsbank Berlin anzuzeigen:
 - Nr. 1. Modernisierung auf Grund einer gesetzlichen Verpflichtung,
 - Nr. 2. Modernisierung zur Wärmedämmung der Gebäudehülle, der Kellerdecke, der obersten Geschossdecke oder des Daches,
 - Nr. 3. Modernisierung zur Nutzung erneuerbarer Energien,
 - Nr. 4. Modernisierung zur energetischen Fenstererneuerung,
 - Nr. 5. Modernisierung zum Heizanlagen austausch mit Heizanlagenoptimierung,
 - Nr. 6. Modernisierung zum Aufzugsanbau oder
 - Nr. 7. Modernisierung zum Abbau von Barrieren durch Schwellenbeseitigung, Türverbreiterung oder Badumbau.
- Wohnlage: Berücksichtigung der Wohnlage nach dem Straßenverzeichnis des Berliner Mietspiegels 2019.

Verfahrensmäßig waren für den Vollzug des Gesetzes die Mietvertragsparteien, die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen und die Bezirke sowie für die Härtefallanträge nach § 7 f. MietenWoG und HärteVO³⁹ die Investitionsbank Berlin zuständig.

Die Vorgehensweise beim Vollzug des MietenWoG war durch eine Mischung der Mietenfeststellungen qua Verwaltungsakt der Behörden und der Klärung von Mietrechtsstreitigkeiten im Rahmen der Zivilgerichtsbarkeit gekennzeichnet. Bei dem Vollzug des Gesetzes wurde zwischen der Senkung bei sog. Neu- bzw. Wiedervermietungen und der Senkung bei Bestandsmietverträgen unterschieden. Im Einzelnen war der Vollzug des Gesetzes folgendermaßen vorgesehen:⁴⁰

- Bei Abschluss eines neuen Mietvertrages in einem schon bestehenden Wohngebäude (Wiedervermietung) durfte die Nettokaltmiete nach dem MietenWoG die Miete, die am 18. Juni 2019 mit einem Vormieter vereinbart war, nicht überschreiten. Zu den Basiswerten dieser Miete konnten jeweils Zuschläge für Modernisierung und moderne Ausstattung hinzukommen. Vermieter hatten Mieter unaufgefordert vor Abschluss eines Mietvertrages darüber zu informieren, wie hoch die Miete des vorherigen Mieters am 18. Juni 2019 war. Stand die Wohnung zu diesem Zeitpunkt leer, kam es auf die letzte Vermietung vor dem Stichtag an. Kam der Vermieter dieser Pflicht auch trotz anschließender Aufforderung nicht nach oder forderte eine höhere Miete, gab es für Mieter zwei Möglichkeiten.
 1. Man zahlte zunächst die hohe Miete weiter, wendete sich an das Bezirksamt und holte sich hier die Auskunft über die zulässige Miete ein. Damit konnten Mieterinnen und Mieter dann notfalls vor dem Amtsgericht die zulässige Miethöhe feststellen lassen und die bis dahin gegebenenfalls überzahlten Mieten zurückfordern. Weder die Auskunft noch ein Verwaltungsbescheid des Bezirksamts waren Voraussetzung für die gerichtliche Durchsetzung, sollten diese aber erleichtern können.
 2. War eindeutig, welche Mietobergrenze gilt, konnte die Miete auch sofort auf die Mietobergrenze der Tabelle abgesenkt werden. Die eingesparten Beträge sollten bis zur Klärung der Verfassungskonformität gespart werden.

Erließ die Senatsverwaltung einen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt – was in ihrem Ermessen lag – war vorgesehen, dass mit Zugang des Verwaltungsakts die Miete

³⁹ Verordnung zur Regelung der für einen Härtefall maßgeblichen Kriterien nach dem Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Härtefallverordnung – HärteVO) vom 5.6.2020.

⁴⁰ Vgl. https://mietendeckel.berlin.de/wp-content/uploads/200416_ausfuehrungsvorschriften_auszug.pdf.

gesenkt war. Gleiches galt für ein entsprechendes Urteil des zuständigen Amtsgerichts.

3.7 Bündnisse und Kooperationen

Seit ca. 2010 sind in Deutschland lokale „Bündnisse für das Wohnen“ in Mode gekommen und vielfach gegründet worden: Informelle Gremien zur Abstimmung wohnungspolitischer und wohnungswirtschaftlicher Fragen zwischen der örtlichen Wohnungswirtschaft, ihren Verbänden und der Stadt auf der einen Seite und in Berlin und Hamburg Bündnisse oder Verträge der Senatsstellen mit den Bezirken. Die Bündnisse sind unterschiedlich verbindlich organisiert, haben unterschiedlichen Erfolg, der wiederum nicht selten auch vom Engagement der handelnden Personen abhängt (vgl. Tab. 4).⁴¹

⁴¹ BBSR: Lokale Bündnisse für bezahlbares Wohnen und Bauen, Bonn, Juli 2017; Dieter Rink und Björn Egner (Hrsg.): „Lokale Wohnungspolitik“. Beispiele aus deutschen Städten, Baden-Baden 2020.

Tab. 4 Bündnisse/Verträge mit den Bezirken für das Wohnen in Berlin und Hamburg

Thema	Berlin	Hamburg
Bezeichnung	Bündnisse für Wohnungsneubau und Mieterberatung in Berlin 2018 bis 2021	Vertrag für Hamburg – Wohnungsneubau
Beschlussdatum	15. Februar 2018	2011 und 2016. Für die aktuelle 22. Legislaturperiode wird der Vertrag gerade neu abgestimmt (Stand: 22.02.2021)
Akteure	Zwölf Berliner Bezirke und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen	Hamburger Senat und die sieben Hamburger Bezirke
Ziele und Inhalte	<p>Ergreifung aller erforderlichen Maßnahmen, um dringend benötigten Wohnungsneubau zu realisieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktivierung bezirklicher Neubaupotentiale, ▪ Vereinbarungen über ausgewählte Wohnungsneubauvorhaben sowie bezirksspezifische Themen, ▪ zügige Schaffung von Planungs- und Baurecht, ▪ die Anwendung des Berliner Modells der kooperativen Baulandentwicklung, ▪ Verbesserung der Mieterberatung in den Bezirken; ▪ zusätzlich bezirksspezifische Projekte und Themen, um den unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Bezirke besser gerecht zu werden. 	<p>Zentrales Ziel des Vertrages ist es, die Genehmigungsverfahren für Wohnungsbauprojekte zu beschleunigen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ So sollen alle Genehmigungen für Wohnungsbauanträge spätestens sechs Monate nach Eingang erteilt werden. ▪ Außerdem haben alle Bezirke Wohnungsbauprogramme beschlossen und sich im aktuellen Vertrag für Hamburg mit dem Senat auf Zielzahlen für die Erteilung von Baugenehmigungen für 10.000 Wohnungen im Jahr verständigt.

Quelle: BBSR 2017, Rink und Egner (Hrsg.) 2020

Auf der Grundlage des „Vertrages für Hamburg“ mit den Bezirken und den dabei kontrahierten Vereinbarungen konnten, was den Verwaltungsprozess bei der verbindlichen Bauleitplanung betrifft, die Voraussetzungen für die bundesweit beispiellose Ausweitung des Wohnungsneubaus in der Stadt von rd. 4.000 Wohnungen p. a. Anfang/Mitte des Jahrzehnts auf die Zielzahl von zunächst 6.000 und später 10.000 Wohnungen geschaffen werden.

Bündnis für das Wohnen zur informellen Abstimmung der Neubauplanung und ausgewählter sonstiger wohnungspolitischer Fragen mit der Wohnungswirtschaft und ihren Verbänden

Das Bündnis für Wohnen ist in Hamburg 2011 „erfunden“ worden und war Vorbild für Koordinationsgremien in einer Reihe von Städten. Das Bündnis hat erfolgreich die investiven Bedingungen für die marktgerechte Ausweitung des Wohnungsneubaus mitgestaltet und die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Investorengruppen initiativ verbessert (vgl. Tab. 5).

Tab. 5 Weitere Vereinbarungen für das Wohnen

Thema	Berlin	Hamburg
Bezeichnung	Kooperationsvereinbarung „Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung“	Bündnis für das Wohnen in Hamburg
Beschlussdatum	<ul style="list-style-type: none"> ▪ April 2017 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seit 2011, aktuelle Fassung vom 7.6. 2016. ▪ Zurzeit wird Fortsetzung des Bündnisses für das Wohnen für 22. Legislaturperiode (2020-2024) verhandelt (Stand: 22.2.2021); Vertrag für Hamburg
Akteure	<ul style="list-style-type: none"> ▪ die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen sowie die ▪ Sechs städtische Wohnungsbaugesellschaften. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Senat der Freien und Hansestadt Hamburg unter Einbeziehung der Bezirksamter ▪ Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. (VNW) ▪ Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. (BFW), Landesverband Nord e.V. ▪ Immobilienverband Deutschland (IVD) ▪ SAGA Unternehmensgruppe ▪ Beratung Mietervereine und Grundeigentümerverband Hamburg
Ziele und Inhalte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erweiterung des Wohnungsbestandes durch Neubau und Zukauf. ▪ Verpflichtung der städtischen Wohnungsbaugesellschaften, 60 % der jährlich zur Wiedervermietung kommenden Wohnungen an WBS-berechtigte Haushalte maximal zur ortsüblichen Vergleichsmiete zu überlassen, dv. 25 % an Wohnberechtigte besonderer Bedarfsgruppen. ▪ Anhebung der Mieten bei Bestandsmietverträgen jährlich um höchstens zwei Prozent ▪ Die Modernisierungumlage auf 6 % beschränkt; Mietsenkungen bei hoher Belastung. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maßnahmen für eine aktive und sozialverträgliche Weiterentwicklung des Hamburger Wohnungsmarktes; ▪ nachhaltige Sicherung von Baugenehmigungen für mindestens 10.000 Wohneinheiten p. a. dv. 30 % als geförderter Mietwohnungsbau mit Mietpreis- und Belegungsbindungen; ▪ Senat und Bezirke schaffen Voraussetzungen, u. a. durch straffe Genehmigungsverfahren, ▪ Bereitstellung bezahlbarer städtischer Flächen; Erhöhung der Hamburger Wohnraumförderung;

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Berlin setzt in seiner Wohnungspolitik besonders intensiv auf seine sechs landeseigenen Wohnungsgesellschaften, die durch privilegierte Grundstückvergabe, Kapitalausstattung für den Ankauf von Bestandswohnungen und einem ambitionierten Neubauprogramm auch befähigt werden, entsprechend den politischen Vorgaben zu handeln. Dabei müssen auch offensichtliche Fehlentscheidungen der Vergangenheit kompensiert werden. Dazu zählten sicherlich der Verkauf der GEHAG 1998 und der GSW 2003 und die Einstellung der Wohnungsbauförderung zwischen 2003 und 2014. Wenn es dann um die konkrete Umsetzung von Neubauvorhaben geht, sind entweder

die landeseigenen Wohnungsgesellschaften gefragt (Basis ist die Kooperationsvereinbarung von 2017) oder es werden nach Aussagen von Experten standortbezogene Vereinbarungen zwischen unterschiedlichen Bauträgern geschlossen. Das Problem dabei ist, dass in jedem Anwendungsfall alle Konditionen einzeln neu ausgehandelt werden müssen.

Mit der Kooperationsvereinbarung „Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung“ vom April 2017 hat die Senatsverwaltung ihre Erwartungen an ihre sechs Wohnungsgesellschaften (die Berlinovo ist nicht Teil der Vereinbarung) in Form von Leistung und Gegenleistung definiert. Neben einem umfangreichen Neubauvolumen (gefördert und frei finanziert) stehen die Landeseigenen auch für Bestandskäufe und bei der Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts zur Verfügung. Zeitgleich existiert ein umfangreiches Programm zur energetischen Sanierung ihrer Bestände bei gleichzeitig deutlich eingeschränkten Mieterhöhungsspielräumen. Auch ist eine Verpflichtung eingeführt worden, 60 % der freiwerdenden Wohnungen an Menschen mit WBS-Schein zu vermieten, davon wiederum 20 % an jene mit besonderen Zugangsbeschränkungen. Negative Begleiterscheinungen ist nun die bereits sichtbare Konzentration von Mietern mit Betreuungsbedarf in den Großsiedlungen.⁴²

Dass dies im Grunde genommen gut funktioniert, ist einem erheblichen Professionalisierungsschub der Gesellschaften zu verdanken, die auf der Kostenseite und bei der Managementeffizienz alle Potenziale auszuschöpfen versuchen. Aber natürlich bringt das Land Berlin Grundstücke als Sacheinlage ein und erlangt dadurch Mietpreis- und Belegungsrechte in den Beständen.

Hamburg wiederum hat das Bündnis für Wohnen und den Vertrag für Hamburg als zwei sich ergänzende Regelungsbereiche konzipiert: Während im Vertrag für Hamburg vor allem das interne Verwaltungshandeln auf ein Ziel hin ausgerichtet und koordiniert wird, bindet das Bündnis die wohnungswirtschaftlichen Akteure einschließlich der SAGA ein, die das Bauvolumen auch praktisch umsetzen müssen und dafür Planungssicherheit erhalten. Dieses Vorgehen hat sich bewährt.

Die SAGA ist in Hamburg auch ein wichtiges Infrastrukturunternehmen, welches in engem Schulterschluss mit der Stadtentwicklungsbehörde handelt und relativ große unternehmerische Spielräume besitzt. Dabei muss sie aber auch vielfach infrastrukturelle Projekte übernehmen. Es gibt keine Festlegung der Bestandsmieten, die Gesellschaft achtet aber von sich aus bei der Mietenentwicklung auf einen Abstand von 20 % zu den Mietspiegelmittelwerten.

Die Bereitstellung von Grundstücken durch die Stadt wird gezielt als Instrument der Mietpreisverbilligung eingesetzt. Zwar bekommt die SAGA in Hamburg die Grundstücke auch begünstigt zu den Höchstsätzen, die in den Förderbestimmungen festgelegt sind, baut aber ausschließlich öffentlich geförderte Wohnungen. Im Gegensatz zu

⁴² Berliner Großsiedlungen am Scheideweg? Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V., April 2021.

Berlin ist in Hamburg ein Belegungstausch, also die Übertragung des Belegungsrechts von den Neubau- auf Bestandswohnungen möglich. Die Bindungsdauer betrug zeitweilig nur 15 Jahre, ist jetzt aber auf 30 Jahre angehoben worden.

Einen zentralen Unterschied bildet nach Ansicht von Insidern, die das Baugeschehen in beiden Städten in verantwortlicher Position mitgestaltet haben, eine grundsätzlich positive und bejahende Haltung gegenüber dem Wohnungsneubau in Hamburg. Durch die ausdrückliche Einbeziehung von Wohnungswirtschaft und Verbänden der Vermieter- und Mieterseite ist über die Jahre ein sehr vertrauensvolles Miteinander entstanden, das entsprechende Ergebnisse in Form von Bauleistung gezeigt hat. Und diese Bauleistung lag in Hamburg – im Verhältnis zur Einwohnerzahl – seit 2011 über viele Jahre über der von Berlin. Berlin hat allerdings in den vergangenen Jahren die Bautintensität kontinuierlich steigern können und 2019 das Hamburger Niveau erreicht hat.

Die Wirkungen der Bündnisse in den Städten insgesamt wurden von Experten wie folgt bewertet:

Bewertung Hamburg

- Schaffung einer positiven Kultur für den Wohnungsneubau und für das Leitbild der „wachsenden Stadt“ und des Slogans „Die ganze Stadt im Blick“.
- Einbeziehung des städtischen Wohnungsunternehmens SAGA als wichtigen Träger des Neubaus öffentlich geförderter Wohnungen in Hamburg;
- Einbeziehung der immobilienwirtschaftlichen Verbände mit ihren Mitgliedsunternehmen als Träger des frei finanzierten Wohnungsneubaus und der Errichtung von Eigentumswohnungen in Hamburg;
- Politische Vorgaben für das Volumen des Wohnungsneubaus durch den Bürgermeister; Wohnungsbau als „Chefsache“ in Hamburg;
- Gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Umsetzungsbedingungen im Verhältnis zu den Bezirken (Verstärkung der Planungskapazität, Prämien bei der Zielerreichung) und den Wohnungsunternehmen (Grundstückspolitik, marktgerechter Ausbau der öffentlichen Förderung in Hamburg).

Bewertung Berlin

- In Berlin viele formale, informelle oder halb-institutionalisierte Gremien zur Partizipation und Bürgerbeteiligung weit über die Instrumente und Abläufe des BauGB hinaus.
- Eindruck vieler Experten, dass Herausforderungen der wachsenden Stadt in Berlin eher als Bedrohung denn als Chance gesehen werden;
- In Berlin deutlich unterrepräsentierte Einbindung der Wohnungswirtschaft in die Bündnisarbeit, vor allem der privatwirtschaftlichen Unternehmen, der Wohnungsgenossenschaften oder der privaten Einzeleigentümer.

4 ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN DES MIETENDECKELS

Die Auswirkungen des Mietendeckels zeigten sich aufgrund seiner verkürzten Geltungsdauer ansatzweise insbesondere

- bei den gezeitigten Preiseffekten,
- bei den öffentlich verfügbaren Wohnungen
- bei den Instandhaltungsaufwendungen und schließlich
- bei den Folgen und Rückabwicklungserfordernissen der Unwirksamkeit

4.1 Preis- und Umsatzeffekte des Mietendeckels

Der Mietendeckel sah vor, sowohl die Mieten bei der Wiedervermietung als auch die Bestandsmieten zu regulieren. Insofern konnten sowohl Bestandsmieter als auch neu-suchende Mieter mit geringeren Mieten rechnen.

Der Mietendeckel besaß zwei Wirkungsstufen. Am 23.02.2020 war die erste Stufe in Kraft getreten. Demnach durften Neuvertragsmieten die im Gesetz stehenden Grenzwerte unter Berücksichtigung bestimmter nach Baualter, Ausstattung und Wohnlage differenzierter Zu- und Abschläge nicht überschreiten.

Beobachtet wurde insbesondere seit diesem Zeitpunkt die Existenz von zwei Mietangaben in ein- und derselben Wohnungsannonce. Im zentral platzierten Preisfeld wurde die Marktmiete angegeben, die es auch vor dem „Mietendeckel“ gegeben hat und die unabhängig von dieser gesetzlichen Maßnahme unter „normalen“ mietrechtlichen Bedingungen erhoben worden wäre. Diese war dann Grundlage des Mietvertrages. Im Fließtext wurden dann vielfach die regulierten und gekappten Miethöhen nach dem „Mietendeckel“ angegeben. Diese stellten die „Soll-Miete“ dar. Verbunden war diese Angabe mit dem Hinweis, dass sich der Vermieter die rückwirkende Nachforderung der Differenz zwischen Mietendeckelmiete und Marktmiete vorbehält, sollte sich die Verfassungswidrigkeit der Ersteren erweisen. Dieser Regelung musste der Mieter dann im Mietvertrag zustimmen.

Um die Angebotseffekte näher zu bestimmen, wurden die Zahl der annoncierten Mietwohnungen und die Differenz der Marktmieten zu den Grenzwerten des Mietendeckels vor und nach dem Stichtag des Inkrafttretens des Gesetzes gemessen. Dazu wurden die seit dem 1.1.2014 neu vermieteten eindeutig referenzierten Wohnungen nach den Kriterien Gebäudegröße, dem angegebenen Baujahr und der Ausstattung

differenziert, um die Wirkungen vor und nach der Einführung des Mietendeckels bei der Neuvermietung zu erfassen (vgl. Tab. 6).⁴³

Tab. 6 Wirkungen der 1. Stufe des Mietendeckels in Berlin

Zeitraum	Anzahl WE	Angebotsmiete in €/m ²	Miete lt. Mietendeckel in €/m ²	Mietendifferenz in €/m ²
01.01.2014 bis 31.12.2019	325.102	9,85	6,78	3,08
01.01.2020 bis 22.02.2020	5.783	11,55	6,07	4,71
23.02.2020 bis 31.12.2020	18.437	11,91	6,12	5,06

Quelle: F+B 2021

Die Wirkungen seit Inkrafttreten der Mietbindungen bei Neuvermietung wurden mit Referenzzeiträumen davor verglichen. Während die durchschnittliche Mietendifferenz im 5-Jahreszeitraum 2014-2019 bei 3,08 €/m² im relevanten Wohnungsbestand errechnet wurde, waren es Anfang 2020 in den ersten beiden Monaten 4,71 €/m². Seither – bis zum Jahresende 2020 (rd. 10. Monate) – lag die durchschnittliche Mietminderung durch die gesetzlichen Maßnahmen bei gut 5 €/m².

Die Differenzen zwischen Mietendeckelmiete und Marktmiete waren damit eklatant. So musste bei den rd. 18.000 Wohnungen, die seit dem 23.2.2020 bis Jahresende neu öffentlich angeboten wurden und die von F+B mit einem gemessenen oder einem angenommenen Grenzwert identifiziert werden konnten, von einer gedeckelten Durchschnittsmiete von 6,12 €/m² ausgegangen werden. Die angegebene Marktmiete dieser Wohnungen lag aber im Durchschnitt bei 11,91 €/m². Die Differenz betrug also präzise 5,06 €/m².

Hochgerechnet auf die Anzahl der annoncierten Wohnungen und die durchschnittliche Wohnungsgröße von 65 m² ging es hier bei den seit dem 23.2.2020 angebotenen Wohnungen um monatlich rund 6 Mio. € (oder hochgerechnet auf das Gesamtjahr) 72 Mio. €, bzw. knapp 1.700 € pro neu angebotener Wohnung, die allein diese betroffenen Berliner Mieter von seit dem 23.2.2020 neu vermieteten Wohnungen nun nachzahlen müssen, als sich das Gesetz als verfassungswidrig herausstellte.

Aus diesem Grund hat der Berliner Senat wenige Tage nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einen Härtefallfonds in Höhe von 10 Mio. € aufgelegt, der jenen Mieterinnen und Mietern zur Verfügung stehen soll, die Probleme mit der Rückzahlung der einbehaltenen Mietdifferenzen haben sollten. Der Senat rechnet hier mit 40.000 Betroffenen.

⁴³ Bezogen auf die Fragestellung der Mietendeckelwirkungen wurden die in diesem Zeitraum durchschnittlich bei der Neuvermietung geforderten Mieten lt. dem F+B Marktmietenmonitor für die betroffenen Wohnungen ausgewertet.

Von der zweiten Stufe des Mietendeckels, die ab dem 23. November 2020 in Kraft getreten war, waren alle Wohnungen betroffen, deren Mieten die Miete in der im Gesetz enthaltenen Verordnung um mehr als 20 % überschritten haben. Wie viele und welche Wohnungen mit welchen Eigentümern und welcher Mieterstruktur sind von der Absenkung der Bestandsmieten betroffen?

F+B hat dazu eine Inzidenzanalyse differenziert nach der Verteilung der Wohnungen durchgeführt.⁴⁴ Danach waren aus Sicht von F+B von der Regelung mit rd. 512.000 Wohnungen weit mehr Wohnungen betroffen, als vom Senat geschätzt, der von 340.000 Wohnungen ausgegangen ist.⁴⁵ Von diesem Potenzial an vom Mietendeckel betroffenen Wohnungen befanden sich rd. 51 % in normaler, knapp 20 % in guter, und rd. 29 % in ein-facher Lage.

Nach der Baualtersverteilung entfielen rd. die Hälfte dieser Wohnungen auf den Altbau von bis 1948 erstmals bezogenen Wohnungen und jeweils knapp 27 % auf bis zum Jahre 1972 errichtete Nachkriegswohnungen und Wohnungen mit dem Baualter zwischen 1973 und 2013 (vgl. Tab. 7).

Tab. 7 Schätzmodell rückwirkende Absenkung der Miethöhe von Wohnungen in der 2. Stufe des Berliner Mietendeckels für Wohnungen in Gebäuden mit 3 und mehr Wohnungen

	Wohnlage	bis 1918			1919-1948			1950-1964			1965-1972	1973-1990		1991-2002	2003-2017	Summe
		mit SHZ/ Bad	SHZ oder Bad	ohne SHZ/ o. Bd.	mit SHZ/ Bad	SHZ oder Bad	ohne SHZ/ o. Bd.	mit SHZ/ Bad	SHZ oder Bad	mit SHZ/ Bad	mit SHZ/ Bad West	mit SHZ/ Bad Ost	mit SHZ/ Bad	mit SHZ/ Bad		
Wfl.	Anzahl betroffene Wohnungen															
< 40 m ²	einfach	9.601	552	51	1.648	203	0	3.587	67	3.881	1.653	3.804			25.047	
	mittel	8.406	515	63	2.859	226	0	7.353	150	3.898	1.318	10.040			34.827	
	gut	5.027	260	0	822	49	0	3.677	36	2.238	841	531			13.479	
40- <60 m ²	einfach	18.783	825	39	8.102	626	0	9.596	89	4.573	2.544	4.244	1.396	667	51.483	
	mittel	19.572	1.051	56	20.132	855	0	23.729	303	7.327	2.994	13.739	4.914	1.460	96.131	
	gut	11.346	424	0	4.803	131	0	6.629	71	2.397	1.612	526	1.252	550	29.741	
60 -<90 m ²	einfach	20.167	662	32	5.366	265	0	6.472	18	8.814	4.027	5.687	2.656	900	55.067	
	mittel	21.808	922	50	14.876	506	0	17.364	129	10.848	4.452	19.670	10.303	1.994	102.922	
	gut	13.911	466	0	6.210	91	0	6.226	24	2.772	2.666	861	2.362	865	36.454	
90 m ² und mehr	einfach	10.011	273	0	1.089	36	0			1.270	1.127	677	759	461	15.704	
	mittel	14.071	439	0	2.882	44	0	1.518	37	1.157	1.955	2.222	3.321	1.673	29.317	
	gut	12.863	286	0	2.540	0	0	1.239	0	851	1.676	117	1.177	1.131	21.881	
insges.	Anzahl	165.565	6.676	291	71.328	3.031	0	87.389	922	50.025	26.867	62.119	28.139	9.700	512.052	

Quelle: F+B 2021

⁴⁴ Vgl. F+B Wohnindex Deutschland, Quartalsbericht Q4-2020.

⁴⁵ Grundlage der Berechnungen sind die Werte des Berliner Mietenspiegels für Wohnungen in Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen. Stichtag der Daten ist der 1. September 2018. Bezogen auf den Bezugszeitpunkt November 2020 sind die Werte niedriger, das Mietsenkungspotenzial mithin bezogen auf November ebenfalls niedriger. Auf eine Indexfortschreibung der Werte des Mietenspiegels wurde wegen der nahezu nicht vorhandenen Preissteigerung verzichtet.

Damit lag das Mietsenkungspotenzial pro Monat bei knapp 21 Mio. € für alle relevanten Wohnungen. Das entsprach im Durchschnitt 40 € pro Wohnung und Monat. Auf ein Kalenderjahr hochgerechnet ging es also um ein Absenkungspotenzial von rd. 250 Mio. €, bei einem geschätzten Mietaufkommen des gesamten mietspiegelrelevanten Wohnungsbestandes in Berlin von rd. 7,2 Mrd. €/Jahr, anteilig somit um rd. 3,4 %.

Die Absenkungspotenziale verteilten sich allerdings auf den nach Baualters- und Ausstattungsklassen differenzierten Wohnungsbestand keineswegs gleichmäßig. Die betragsmäßig höchsten Potenziale für Mietabsenkungen zeigten sich bei den rund 165.000 gut ausgestatteten Altbauwohnungen (Baujahre bis 1918). Allein in diesem Segment, welches rd. 1/3 des betroffenen Wohnungsbestandes ausmachte, ging es um Absenkungsbeträge von rund 193 Mio. €/Jahr – mithin 84 % des insgesamt geschätzten Absenkungspotenzials. Dagegen hatten Wohnungen in Ost- und Westberlin der Jahre 1965 bis 1990, zu denen viele Plattenbau- und Großsiedlungen gehören, mit einem Anteil von 27,1 % am betroffenen Wohnungsbestand lediglich ein Abwertungspotenzial von 21 Mio. € (8,5 % der Gesamtsumme).

Nach den Ergebnissen war davon auszugehen, dass insbesondere Mieter hochwertig sanierter Altbauwohnungen in guter Lage von der zweiten Stufe des Mietendeckels und den damit zusammenhängenden Mietsenkungen profitiert haben. Dabei handelte es sich zumeist um Haushalte mit überdurchschnittlichem Einkommen. Die Verteilungswirkungen des Mietendeckels dürften daher regressiv gewesen sein. Ob die Gruppe der Mieter insbesondere in den hochwertigen Altbauten dieses Wohnungsbestandes einen gesetzlichen Schutz benötigen haben, kann zumindest bezweifelt werden.

Allerdings ist anzunehmen, dass bei gegebenem Auswahlverhalten von Vermietern, die Wirkung regulatorischer Maßnahmen im Mietrecht generell nur eingeschränkt nicht den Haushalten mit geringen Einkommen zu Gute kommt. Vielmehr ist in begründeter Weise anzunehmen, dass insbesondere bereits privilegierte Haushalte mit höheren Einkommen von der Mietsenkung profitieren.⁴⁶

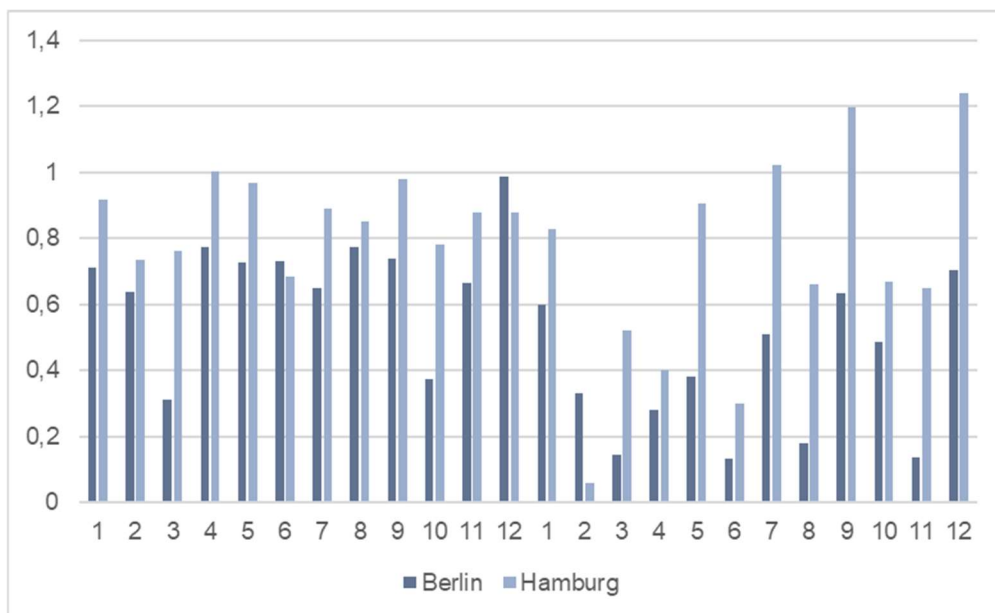
4.2 Angebotsvolumina

Zudem ist anzunehmen, dass durch den Mietendeckel das öffentlich einsehbare und verfügbare Mietwohnungsangebot gesunken ist.

⁴⁶ Vgl. beispielsweise Sagner/Voigländer, Volkswirtschaftliche Folgen des Berliner Mietendeckels, 2019, S. 24 f. und für die Mietpreisbremse: Institut für Wirtschaft und Umwelt (IWU), Forschung und Beratung für Wohnen Immobilien und Umwelt (F+B), Die Evaluation der Mietpreisbremse in Hamburg, 2018.

F+B hat die Entwicklung des Angebotsvolumens, also der öffentlich angebotenen zur Vermietung anstehenden Wohnungen, für den Gesamtzeitraum seit dem 01.01.2019 in Berlin und Hamburg bezogen auf 1.000 Einwohner untersucht (vgl. Abb. 19).

Abb. 19 Entwicklung des Angebotsvolumens frei finanziierter Wohnungen in Berlin und Hamburg pro Monat der Jahre 2019 bis 2020 (Wohnungen pro je 1.000 EW)



F+B Marktmietenmonitor, F+B 2021

Das Volumen neu angebotener Wohnungen (nach dem Datum des ersten Angebotes) lag in Berlin 2019 im Mittel pro Monat bei rd. 0,5 angebotenen Wohnungen je 1.000 Einwohnern. Demgegenüber lag der Durchschnitt dieser Neuangebote im Jahre 2020 bei rd. 0,3 Wohnungen, was einem Rückgang von rd. einem Drittel entspricht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Rückgänge sicher auf die Corona-Maßnahmen zurückzuführen ist. Die Anzahl neu angebotener Wohnungen ging in Berlin in den Monaten des ersten Lockdowns (März bis Juni 2020) auf rd. 0,2 Wohnungen pro 1.000 Einwohner zurück.

Als die Corona-Maßnahmen im Spätsommer/Herbst des Jahres vorübergehend gelockert wurden, erholte sich das Angebotsvolumen zwar, lag bis November gegenüber den Vorjahreswerten immer noch um 15 % bis 20 % niedriger, um sich dann im Dezember 2020 wieder auf das Niveau vor Corona und vor Einführung des Mietendeckels zu erholen.

Mit dem Rückgang des Angebotsvolumens einher geht ein deutlicher Zuwachs der Quote möblierter/teilmöblierter Wohnungen – sicher ein ebenfalls unerwünschter „Nebeneffekt“ des Mietendeckels.⁴⁷

Die Entwicklung ist in Hamburg dagegen völlig anders verlaufen. Nach einem vorübergehenden massiven Corona bedingten Rückgang der Angebotszahlen zwischen März und Juni 2020 (mit einem Ausreißer nach oben im Mai) haben sich die Angebotswerte im 2. Halbjahr 2020 wieder stark erholt und übertreffen in den Monaten Juli, September und Dezember 2020 sogar deutlich den Jahresdurchschnitt 2019.

Diese Entwicklung ist auch in den meisten anderen TOP 7-Städten in den Lockdown-Phasen relativ konstant verlaufen (außer Berlin). Dies aber kann im Vergleich mit den anderen Standorten nicht mit den Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus erklärt werden. Das Ergebnis entspricht den in der Mikroökonomie für Preisgrenzen typischen Folgen. Demnach führt ein Mietendeckel (Höchstpreis) nach Maßgabe der Preiselastizitäten zu einem sinkenden Angebot (und einer steigenden Nachfrage), d.h. freie Wohnungen werden teilweise nicht mehr neu vermietet, sondern z.B. an Selbstnutzer verkauft, selbst als Zweitwohnsitz genutzt, möbliert kurzzeitvermietet oder einfach leer stehen gelassen.⁴⁸ So geht auch das ZIA-Herbstgutachten der Immobilienweisen 2020⁴⁹ davon aus, dass der Mietendeckel für diese Angebotsverringerung verantwortlich sein müsste.

Dass sich die Angebotszahlen im zweiten Halbjahr 2020 wieder erhöht haben, könnte daran liegen, dass vorübergehend aufgeschobene Umzugswünsche nun endlich mit Verzögerung in die Tat umgesetzt werden. Auch mag sich mancher Wohnungseigentümer angesichts fortlaufender Kosten nicht mehr mit dem Umstand leerstehender Wohnungen abgefunden zu haben. Auch der Trend, neben den Mietspiegelmieten auch die sonst fällige Marktmiete als „Schattenmiete“ auszuweisen und sich vertraglich einen Nachzahlungsanspruch für den Fall der dann auch tatsächlich eingetretenen Verfassungswidrigkeit zu sichern, hat wohl für viele Vermieter das Risiko einer Neuvermietung als beherrschbar erscheinen lassen.

⁴⁷ Vgl. aktuell: F+B GmbH (2021), Die Märkte für möblierte Mietwohnungen in Deutschland und in den acht größten Städten 2006-2021, Hamburg April 2021; F+B GmbH (2021), Berliner Teilmärkte für möblierte Mietwohnungen, Auswertung in den TOP 10-Stadtteilen in Q1-2021, Hamburg, April 2021.

⁴⁸ ZIA-Herbstgutachten der Immobilienweisen 2020, S. 54.

⁴⁹ Vgl. ZIA-Herbstgutachten der Immobilienweisen 2020, S. 54.

4.3 Instandhaltungsaufwendungen

Besondere Beachtung verdient die Begrenzung von modernisierungsbedingten Mieterhöhungen auf maximal 1 €/m². Das IW vermutet in seinem Gutachten,⁵⁰ dass die Modernisierung von Wohnungen reduziert und die Instandsetzung vernachlässigt werden. Damit gefährde der Mietendeckel nicht nur die Klimaschutzpläne, sondern führe auch zu einem qualitativ deutlich schlechteren Wohnungsangebot.

Nach der letzten Novelle des Mietrechts im BGB dürfen aktuell 8 % der Modernisierungskosten auf die Jahresmiete umgelegt werden, maximal 2 €/m²/Monat bei Nettokaltmieten von unter 7 € und 3 € bei Nettokaltmieten über 7 €. Diese Absenkung ist aus wohnungswirtschaftlicher Sicht an sich schon problematisch, sind doch die gesellschaftspolitischen Erwartungen an eine umfassende energetische und seniorengerechte Sanierung der Wohnungsbestände enorm hoch. Eine weitergehende Reduzierung um ein bis zwei Drittel wie durch den Berliner Mietdeckel musste nahezu jede Modernisierungsmaßnahme bei weiter steigenden Baukosten unrentabel werden lassen. Zwar ging der Senat davon aus, dass die unrentierlichen Kosten durch Bundes- und Landesfördermittel kompensiert werden können, die Signale aus den wohnungswirtschaftlichen Verbänden ließen aber etwas Gegenteiliges vermuten.

So kündigte der BBU für seine Mitgliedsunternehmen Anfang Juli 2020 an, dass damals jede zweite geplante Neubauwohnung auf der Kippe stehe. Jedes vierte Unternehmen rechnete damals mit einem Rückgang des Neubaus auf Null. Rund 46 % der Unternehmen rechneten damit, deutlich weniger in Modernisierungen investieren zu können, sogar 60 % vermuteten negative Auswirkungen auf die Instandhaltungen.⁵¹

Instandhaltungsaufwendungen können per Gesetz nicht zu einer Erhöhung der Nettokaltmiete führen. Wird diese signifikant abgesenkt, wird der Handlungs- und Ermessensspielraum von Vermietern aus betriebswirtschaftlichen Gründen tendenziell so genutzt, dass Instandhaltungsmaßnahmen aufgeschoben oder in schlechterer Qualität erledigt werden. Letztendlich wird an der Instandhaltung gespart, weil die Bedienung der Grundschulden stets oberste Priorität besitzt und die Kosten der Verwaltung nicht beliebig reduziert werden können. Hier drohte dann auf mittlere Sicht bei den von der Mietabsenkung betroffenen Wohnungen ein Instandhaltungsstau. Das gilt für jede Mietendeckelung bzw. -absenkung.

⁵⁰ Vgl. IW, Volkswirtschaftliche Wirkungen des Berliner Mietendeckels, November 2019.

⁵¹ <https://www.tagesspiegel.de/berlin/mietendeckel-verhindert-investitionen-berlins-groesster-wohnungsverband-warnt-vor-einbruch-bei-neubauzahlen/25968922.html>.

4.4 Lage nach der Unwirksamkeit des Mietendeckels

Mit der Unwirksamkeit des Mietendeckels in Berlin stellen sich zudem rechtliche Fragen im Hinblick auf die

- Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen durch die Vermieter,
- Förderung von Haushalten, die etwaige Rückforderungsansprüchen nur schwer nachkommen können und
- Geltung des Berliner Mietenspiegels.

Wie befürchtet, kommt es nach dem Urteil aus Karlsruhe zu Nachforderungen der zu wenig gezahlten Miete. Obwohl der Senat hier an die Berliner Mieterschaft immer wieder appelliert hat, das Mietdelta bis zur Klärung dieser Frage als Sicherheitsreserve auf einem Konto zu parken, haben sich einige nicht an diese Empfehlungen halten (können).

In diesem Zusammenhang hat der Berliner Senat wenige Tage nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einen Härtefallfonds in Höhe von 10 Mio. € aufgelegt, der jenen Mieterinnen und Mietern zur Verfügung stehen soll, die Probleme mit der Rückzahlung der einbehaltenen Mietdifferenzen haben sollten. Der Senat rechnet hier – aufgrund sehr eng gefasster Einkommensgrenzen und restriktiver Rückzahlungsbedingungen (Ausreichung ganz überwiegend als Darlehen) – mit 40.000 Betroffenen. Genutzt haben diese Möglichkeit offenbar nur sehr wenige. Zwischen dem 15. und dem 27. April waren nur ganze 84 Anträge eingegangen. Die beantragten Summen liegen zwischen 50 € und knapp 7.000 €. Rund 70 % der Antragsteller hatten weniger als 1.500 € beantragt. Allerdings hatten auch zahlreiche größere Vermieter angekündigt, auf die Rückforderung zu verzichten.

Der letzte Mietspiegel stammt aus dem Jahr 2019. Im Mai 2021 wird der per Index fortgeschriebene Berliner Mietspiegel erwartet. Vor allem die Aufstellung des nächsten komplett neu erstellten Mietspiegels dürfte ein historisch einmaliges Unterfangen sein, weil es 14 Monate lang in der Neuvermietung (bis auf den Neubau) keine Marktmieten mehr gegeben hat und knapp fünf Monate lang sogar Hunderttausende von Bestandsmietverträgen abgesenkt werden mussten. Letzteres könnte geheilt werden, indem der alte vertragliche Rechtszustand mit dem Urteil unmittelbar wieder hergestellt wurde. Neu abgeschlossene Mietverträge ohne eine „Schattenmiete“ dürften aber weiter rechtsgültig sein. Möglicherweise wird es in diesen Fällen - außerhalb des Bereichs der landeseigenen Wohnungsgesellschaften – noch gerichtliche Auseinandersetzungen geben, was denn nun die angemessene rechtskonforme Miete ist. Der Mietendeckel bezog sich in seinen Grenzwerten schließlich auf den Mietspiegel 2013, der im Jahr 2020 schon längst seine Gültigkeit verloren hatte.

Gravierend dürfte der Verwaltungsaufwand für die Wohnungsvermieter sein, die Buchhaltung von mehreren Hunderttausend Mietverträgen zur Mitte eines Monats

wieder umzustellen, Anspruchshöhen zu berechnen und den Mietern in Rechnung zu stellen. Wegen dieses nicht für möglich gehaltenen Umstandes, sind solche Prozesse in der Regel auch nicht in den gängigen ERP-Systemen hinterlegt; auch einen Musterbrief dazu wird man in keiner Software finden.

Wenn Mieter den geschuldeten Differenzbetrag dann nicht zahlen können oder wollen, ist der Grundstein für viele Mietprozesse gelegt, die völlig unnötig entstehen werden. Das war und ist eine Gefahr für den Mietfrieden in Berlin.

Auch mit Bundesrecht übereinstimmende Regelungen wie die Mietpreisbremse basieren auf einem korrekt erhobenen Mietspiegel. Das oben beschriebene Problem der Erstellung des Berliner Mietspiegels schlägt dann auf die Anwendung der Mietpreisbremse durch und kann deren Anwendung vor Gericht möglicherweise anfechtbar machen.

5 RESUMEE

Der Berliner Mietendeckel, dies lässt sich nicht absprechen, hat aus Mietersicht zunächst eine unmittelbare Entlastungswirkung entfaltet, wenn eine angebotene Wohnung zum regulierten bzw. gedeckelten Preis angemietet werden konnte. Allerdings war dieses Ersparnis dann wieder dahin, wenn mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Rücken, Vermieter die Differenz zwischen der gedeckelten Miete und der Marktmiete geltend gemacht haben. Dem Vernehmen nach sind einige Vermieter dazu übergegangen, den Differenzbetrag zu fordern. Viele Vermieter haben aber auch von einer Geltendmachung abgesehen.

Während der relativ kurzen Geltungsdauer des Mietendeckels waren bereits einige der nach mikroökonomischer Theorie zu erwartenden Folgen zu beobachten.

Unter anderem nahm das öffentlich sichtbare Angebot ab. Mieterseits von diesen Wirkungen besonders betroffen waren jene, die eine neue Wohnung suchten, z. B. weil sie in Berlin eine Arbeit gefunden haben oder dort studieren wollten, aber auch für Haushalte, die z. B. aufgrund von Nachwuchs, Scheidung, fehlender Barrierearmut umziehen mussten. Auch die Existenz persönlicher Netzwerke für die Vermittlung einer Wohnung wurde wichtiger. Menschen von außerhalb, gar aus dem Ausland, haben da kaum noch eine Chance oder werden in das relativ zum Bestandsmietniveau immer teurere Neubausegment oder in das Segment der möblierten Wohnungen abgedrängt. Nach mikroökonomischer Theorie wäre zudem eine Verlagerung des Wohnungsangebots von Mietwohnungen hin zu Eigentumswohnungen zu erwarten.⁵²

Vermieterseits wurden für die Zeit der Geltung des Mietendeckels die Wirtschaftsplanung für ihre Immobilien über den Haufen geworfen. Insbesondere jene, die in den Hochpreisphasen der letzten fünf Jahre vor Inkrafttreten des Mietendeckels gekauft haben und auf eine gewisse Höhe der Vertragsmieten angewiesen sind, drohten, in existenzielle Schwierigkeiten zu kommen. Das gilt insbesondere dann, wenn die Nettomiete abzüglich der Bewirtschaftungskosten die Annuität nicht mehr deckt. Auch gewerblich-professionelle Vermieter mussten mit Abwertungen im Rahmen der jährlichen Jahresabschlüsse rechnen, was ebenfalls regelmäßig intensive Diskussionen mit den Fremdkapitalgebern nach sich gezogen hätte, möglicherweise auch schon hat. Unternehmen, die nach IFRS-Standards bilanzieren und ihre Immobilien jährlich marktorientiert bewerten, hätten hier signifikante Bewertungsabschläge hinnehmen müssen, wenn der Mietendeckel in Karlsruhe Bestand gehabt hätte.

Schließlich werden die Stadt Berlin, die Mieter und Vermieter nun mit den noch nachwirkenden Rechtsunsicherheiten umgehen müssen. Zur Stützung bedürftiger Mieter

⁵² So auch: DIW ECON 2020, S. 3; IW 2019, S. 3.

ist das Land Berlin eingesprungen. Auch Vermieter haben in Teilen von Ihren Forderungen Abstand genommen. Es wird sich nun zeigen müssen, wie die sonstige Preisregulierung aus Mietenspiegel und Mietpreisbremse wieder greift.

Der (bzw. jede Art von) Mietendeckel greift also tief und direkt in das Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter ein und führt dort zu einer Umverteilung, während andere Maßnahmen, wie beispielsweise eine forcierte Baulandmobilisierung oder die Förderung des sozialen Wohnungsbaus die Menge an Wohnungen erhöht und damit nur mittelbar in das Marktgefüge eingreifen. Insgesamt kann aus der Studie abgeleitet werden, dass die sowohl angebotsseitig als auch nachfrageorientierte Wohnungspolitik der Stadt Hamburg ohne einen so starken Eingriff wie dem Mietendeckel seit 2010 mit einer stetigeren Wohnungsmarktentwicklung einher gegangen ist.

Hamburg hat dabei trotz des Plans, Grundstücke zukünftig im Erbbaurecht zu vergeben, augenscheinlich eine offensivere Baulandmobilisierung vorangetrieben. Hier wurden die Mittel der Partizipation zwar auch eingesetzt, aber eben auch zum Zwecke des Wohnungsbaus gesteuert, wie dies sich beispielsweise in einem Bebauungsplan in Langenhorn im Bezirk Hamburg-Nord gezeigt hat. In Berlin hingegen wurden zahlreiche Formen der Partizipation eingeführt, die es so in vergleichbaren Städten nicht gibt. Sie sorgen für einen hohen Steuerungsbedarf und damit für Verzögerungen sowie Gefahr, dass durch Partikularinteressen (wie Drachen steigen lassen und Grillen) die Wohnraumschaffung unterbleibt.

Über die Schließung von städtebaulichen Verträgen bei Grundstücksvergaben wurde in Hamburg wie in Berlin auf eine ausgewogene Bebauungsstruktur geachtet. In Hamburg wurden aber explizit auch Private verstärkt in die Entwicklungen einbezogen.

Hamburg ist auch zu Gute zu halten, dass eine stetige Förderung des sozialen Wohnungsbaus zu einem stetigen Bestand an Mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen geführt hat. Durch die langfristig festgeschriebenen Mieten können einkommensschwache Haushalte zu günstigen Bedingungen Wohnungen anmieten. Aus historischen Gründen existieren mittlerweile in Berlin deutlich weniger mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen je 1.000 Einwohner als in Hamburg. Durch das verzögerte Wiederanlaufen der Berliner Wohnungsbauförderung 2014 liegt die Bauleistung hier immer noch um rund 50 % unter der von Hamburg. Aber Berlin unternimmt hier anerkennenswerte Anstrengungen, gegenzusteuern.

Darüber bestehen in Hamburg schon seit längerem Bestrebungen die Genehmigungsprozesse von Wohnungsneubauten zu beschleunigen und zu vereinfachen. Ausdruck dessen sind hier die Baugenehmigung mit Konzentrationswirkung und zuletzt die Abschaffung der Stellplatzpflicht für Autos. Vor Einführung des Mietendeckels im Jahre 2019 verzeichnete Berlin eine Fertigstellungsquote von 4,6 Wohnungen je 1.000 Einwohner. Es bildete sich ein Trend jährlich kontinuierlich steigender Fertigstellungszahlen in Berlin ab, der auch wachsende Einwohnerzahlen kompensiert. Die Bundeshauptstadt schloss damit in Bezug auf die Versorgungsleistung zu Hamburgs

4,9 Wohnungen auf 1.000 Einwohner auf. Probleme bereitet die über viele Jahre deutlich unterdurchschnittliche Bauleistung in Berlin, die den Nachfrageüberhang signifikant hat ansteigen lassen.

Des Weiteren hat insbesondere der Erfolg des Hamburger Bündnis für Wohnen gezeigt, dass es für die gezielte, umsetzbare und schnelle Durchführung von Neubauvorhaben – unabhängig davon, ob diese als Nachverdichtung oder Dachaufbau im Bestand erfolgen oder als komplette Projektentwicklung - die Kooperation mit allen Marktakteuren, also öffentlichen Unternehmen, Genossenschaften und Privaten die Schaffung von Wohnraum begünstigt. Das Bündnis für Wohnen und der Hamburg-Vertrag zwischen dem Senat und den Bezirken haben sich insoweit effizienter und zielorientierter erwiesen, als alle vergleichbaren Vereinbarungen in Berlin.

An Stelle des Mietendeckels hat sich Hamburg bei der Preisregulierung mit der Mietpreisbremse auf anerkannte Regulierungen des BGB, wie den Mietenspiegel und die sog. Mietpreisbremse, beschränkt. Studien gehen davon aus, dass die Mietpreisbremse bei stark steigenden Mieten differenzierte Preiswirkungen hat. Bei den Neuvermietungen wären nur im Falle einer bereits hohen Vormiete und bei einer umfassenden oder teilweisen Modernisierung Vermietungen oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete zu erwarten.⁵³ Allerdings wären auch mit der Mietpreisbremse Ausweicheffekte in die möblierte Vermietung oder den Verkauf von Eigentumswohnungen nicht ausgeschlossen. Aber die schädlichen Effekte auf die Instandhaltung und Modernisierung könnten vermieden werden.⁵⁴

Vor diesem Hintergrund der Wohnungspolitik in den beiden Städten weisen die betrachteten Wohnungsmarktparameter für den Hamburger Wohnungsmarkt auf eine Entspannung hin. So sind bei der rechnerischen Leerstandsquote in Übereinstimmung mit weiteren Publikationen in Hamburg Werte von über 3 % zu verzeichnen, während in Berlin diese nach übereinstimmenden Studien unter 3 % liegt. Eine Leerstandsquote von über 3 % wird aber gemeinhin zum reibungslosen Funktionieren des Wohnungsmarktes als erforderlich angesehen.

Auch die Mietenentwicklung in Hamburg ist als nachhaltig weniger steigend einzustufen - auch ohne Mietendeckel. Die Entwicklung der Angebotsmieten verlief in Berlin zwischen 2015 und 2020 bei der Referenzwohnung von verhältnismäßig niedrigem Niveau ausgehend dynamisch.⁵⁵ In Hamburg hingegen zeichnete sich bereits seit 2018 eine plafonierende Seitwärtsbewegung ab.

⁵³ Vgl. Institut für Wirtschaft und Umwelt (IWU), Forschung und Beratung für Wohnen Immobilien und Umwelt (F+B), Die Evaluation der Mietpreisbremse in Hamburg, 2018; Kholodin/Mense, Die Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf; 2017, S. 58.

⁵⁴ Vgl. ebd.

⁵⁵ Vgl. auch ZIA-Frühjahrgutachten, S. 196.

Insgesamt kann aus der Studie hergeleitet werden, dass der in Hamburg beschrittene Weg mit auf umfassender Kooperation basierendem kontinuierlichem Neubau die angebotene Menge an Wohnungen zu erhöhen, sich als dauerhafter geeignet darstellt, um die zwei drängendsten Ziele auf dem Wohnungsmarkt zu erreichen. Dies sind die Wohnraumversorgung sicherzustellen und so die Mieten auf dem Wohnungsmarkt konstant zu halten.

6 ÜBER F+B FORSCHUNG UND BERA- TUNG FÜR WOHNEN, IMMOBILIEN UND UMWELT GMBH

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt zählt zu den unabhängigen Forschungs- und Beratungsunternehmen mit Produktfeldern in der Wohnungs- und Immobilienmarktforschung, der Portfolioanalyse und -bewertung, der Stadt- und Regionalentwicklung sowie der Umweltforschung.

Zum Kundenstamm des Unternehmens zählen sowohl Wohnungs- und Immobilienunternehmen als auch Banken und Bausparkassen, Städte/Gemeinden sowie Bundes- und Landesbehörden.

Mit bundesweiten Marktdaten, Analysen und Studien etabliert F+B mehr Transparenz über die sich immer stärker ausdifferenzierenden Märkte und gewährleistet so den Akteuren mehr Entscheidungssicherheit. F+B gibt seit 1996 den F+B-Mietspiegelindex heraus, die wichtigste empirische Grundlage über das Niveau der Mieten im Wohnungsbestand. Der F+B-Wohn-Index, als Kombination von Indizes für alle Objektarten, wird seit 2011 vierteljährlich vorgelegt, mit einer Datenreihe, die bis zum Jahre 2004 zurückreicht und damit langfristige Vergleiche ermöglicht.

IMPRESSUM

F+B Forschung und Beratung

für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH

Adenauerallee 28

20097 Hamburg

www.f-und-b.de

Dr. Bernd Leutner

Tel.: (040) 28 08 10-0

E-Mail: bleutner@f-und-b.de