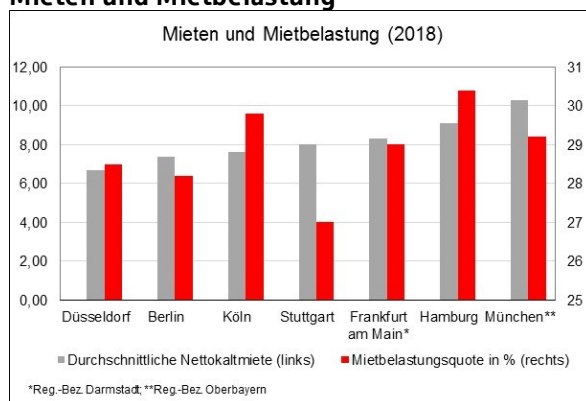


Wohnen und Bauen in Berlin

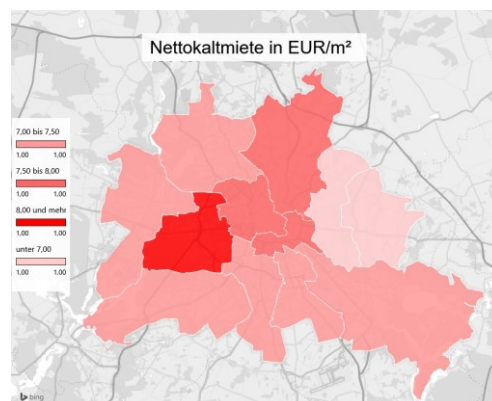
Zusammenfassung:

- Trotz Zuzug und Anstieg der Mieten: Für eine Großstadt hat Berlin weiterhin eine vergleichsweise geringe durchschnittliche Mietbelastung.
- Mietaufschlag für Neumieter liegt bei rund einem Drittel ggü. Bestandverträgen.
- Kaufpreise stiegen in den vergangenen Jahren stärker als Mieten. Zuletzt stagnierten die Angebotsmieten.
- Mieterstadt Berlin: Eigentümerquote bleibt – trotz Anstieg – gering.
- Die Bautätigkeit reicht nicht aus: Bevölkerung wächst stärker als der Wohnungsbestand.
- Der Mietendeckel begünstigt voraussichtlich besonders Mieter in Top-Lagen, ist verteilungspolitisch unscharf, schafft Intransparenz, bremst das Angebot an neuem bezahlbarem Wohnraum und erzeugt Unsicherheit für Mieter, Vermieter und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

Mieten und Mietbelastung



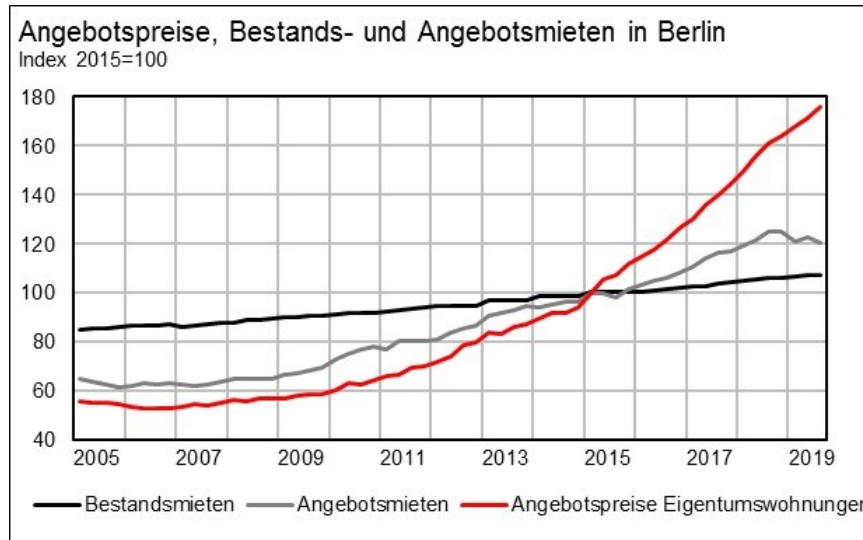
Eigene Darstellung – Quelle: Mikrozensus 2018



In Berlin eine gute Wohnung zu einem vernünftigen Preis zu finden wird gefühlt zwar immer schwieriger. Mit rund 7,40 EUR/m² war die **Nettokaltmiete** pro Haushalt in Berlin im Jahr 2018 – im Vergleich zu den größten deutschen Städten – jedoch weiterhin gering. Nur in Düsseldorf lagen die Mieten darunter. In München und Umland ist hingegen bereits die 10-Euro-Marke durchbrochen. Der Vergleich der Quadratmeterpreise vernachlässigt jedoch Einkommensunterschiede zwischen den Regionen. Setzt man die Bruttokaltmiete zum durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen ins Verhältnis, bestätigt sich das Bild vom – zumindest vergleichsweise – günstigen Wohnraum in Berlin. Im Durchschnitt haben die Berliner Haushalte ein Einkommen von 2.025,- EUR und geben davon rund 578,- EUR für die Bruttokaltmiete aus. Die **Mietbelastung** liegt demnach bei etwa **28% des Einkommens**. In allen andern Top-7 Städten außer Stuttgart war dieser Anteil höher als in der Bundeshauptstadt. In Hamburg beträgt der Anteil der Mietausgaben am Einkommen sogar über 30%. Im Zeitraum 2014-2018 ist die **Mietbelastung in Berlin gesunken**, da die Einkommen (+21%) stärker als die Bruttokaltmiete (+17%) gestiegen sind.

Schwankungen im Hinblick auf Miethöhe und Mietbelastung gibt es jedoch auch innerhalb des Berliner Stadtgebiets. Am höchsten ist die Nettokaltmiete in den zentralen Lagen (Mitte und Charlottenburg-Wilmersdorf: rund 8,- EUR/m²). Der im Durchschnitt geringste Quadratmeterpreis wurde in den östlichen Bezirken erreicht (Marzahn-Hellersdorf: 6,00 EUR/m²). Bei den Mietbelastungsquoten liegt Neukölln (30,4%) am oberen und Pankow (25,3%) am unteren Ende. Große Unterschiede bei den Nettokaltmieten gibt es auch im Hinblick auf Baualtersklassen und Bezugsjahr. Wohnungen ab dem Baujahr 2001 liegen mit 11,84 EUR/m² ganze 4,54 EUR über dem Berliner Durchschnitt. Während Mieter mit bestehenden Verträgen den Mietendurchschnitt senken, müssen Neumieter meist tiefer in die Tasche greifen. So zahlen beispielsweise Mieter, die zwischen 2013 und 2018 in Mitte oder Friedrichshain-Kreuzberg eine Wohnung bezogen haben, über 3,00 EUR/m² mehr als ihre Nachbarn mit Bestandsverträgen. Für Berlin insgesamt lag die **Miete bei Einzug ab 2015 rund ein Drittel (bzw. 2,34 EUR/m²) über den Bestandsverträgen** von vor 2015 bei 9,16 EUR/m².

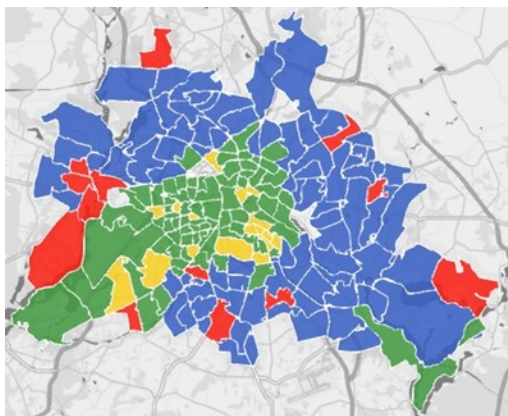
Miet- und Preisentwicklung



Eigene Darstellung – Quelle: empirica / AfS

Die Angebotspreise für Eigentumswohnungen haben sich seit 2008 mehr als verdreifacht. Auch bei den Angebotsmieten¹ kann ein starker Anstieg in den vergangenen Jahren festgestellt werden. Seit 2008 haben sich diese fast verdoppelt. Seit Ende 2018 flachen die Angebotsmieten jedoch ab und sind derzeit sogar rückläufig. Diese jüngste Entwicklung wirkt aus Perspektive von Wohnungssuchenden zunächst positiv. Auf Investorensseite könnten damit jedoch Probleme verbunden sein. Denn je weiter Investitionen und Mieteinnahmen auseinandergehen, desto länger der Zeitraum bis die Mieteinnahmen die Kaufkosten egalisieren. Hat ein Investor diese Entwicklung nicht ausreichend in seiner Kalkulation bedacht, könnte dies – insbesondere bei Kleinanlegern – zu Liquiditätsproblemen führen. Das Immobilienpreise und Mieten sich nicht exakt parallel entwickeln muss jedoch nicht zwangsläufig ein Problem darstellen. Insgesamt reflektiert die Entwicklung der vergangenen Jahre auch die verbesserte Erschwinglichkeit von Immobilien aufgrund gesunkener Finanzierungskosten. Weiterhin ist aus Investorenperspektive neben den erzielbaren Mieteinnahmen sowohl die langfristige Wertentwicklung der Immobilie als auch die Renditeentwicklung von Alternativinvestments entscheidend.

Miet- und Nachfrageentwicklung sind in Berlin nicht einheitlich. Anhand der Parameter steigende bzw. sinkende Einwohnerentwicklung (2017/18) und über- bzw. unterdurchschnittlicher Preis (Q1-Q3 2018) lässt sich das Stadtgebiet grob vier **Marktphasen** zuordnen:

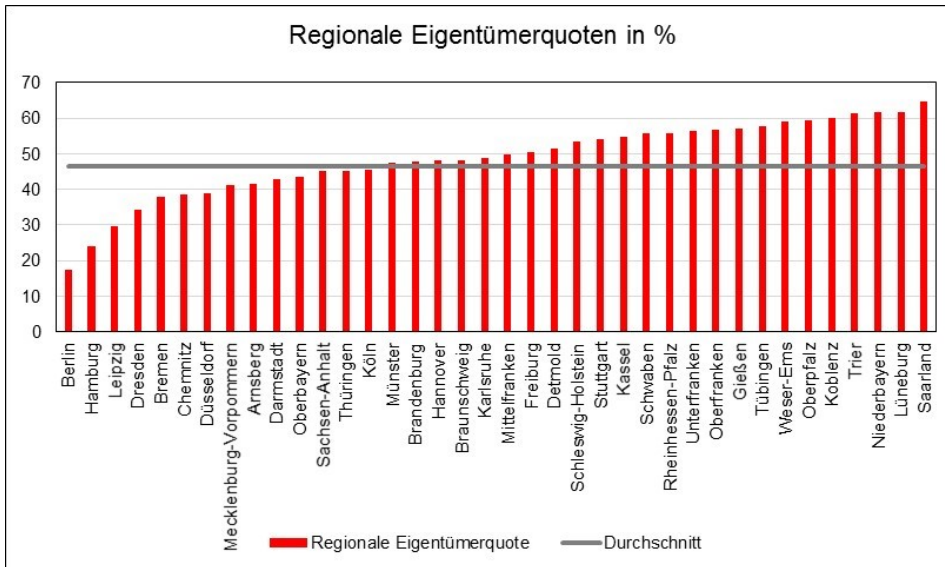


- Nur in wenigen **Randlagen** gibt es rückläufige Einwohnerentwicklung in Kombination mit verhältnismäßig niedrigen Mieten (rot)
- In weiten Teilen **außerhalb des S-Bahnringes** liegen die Mieten unter dem Berliner Durchschnitt; der Anwohneranstieg deutet jedoch darauf, dass auch hier der Nachfrage- druck zunimmt (blau).
- **Überdurchschnittlich** hoch sind die Mieten vor allen Dingen **im Zentrum und im Süd-West-Teil** der Stadt. In den meisten dieser Quartiere findet auch weiterhin Zuzug statt (grün).
- Vereinzelt existieren jedoch auch Gebiete in den Innen- stadtlagen und Zehlendorf in denen die Mieten überdurch- schnittlich sind und die Einwohnerzahl sinkt (gelb).

Eigene Darstellung Quellen: Einwohnerregister; CBRE/Berlin Hyp Kartendaten: Here

¹ Auch wenn Sie nur einen Bruchteil des gesamten Bestandes ausmachen, so sind die angebotenen Wohnungen doch von besonderem Interesse, denn sie bilden die Marktentwicklung am aktuellen Rand ab. Insbesondere in Wohnungsmärkten mit einem starken Nachfrageüberhang – wie in Berlin – haben Wohnungssuchende in der Regel kaum Chancen den Vermieter bei der Neuvertragsmiete herunterzuhandeln. Angebotsmieten und tatsächliche realisierte Neuvertragsmieten dürften daher auf einem vergleichbaren Niveau sein.

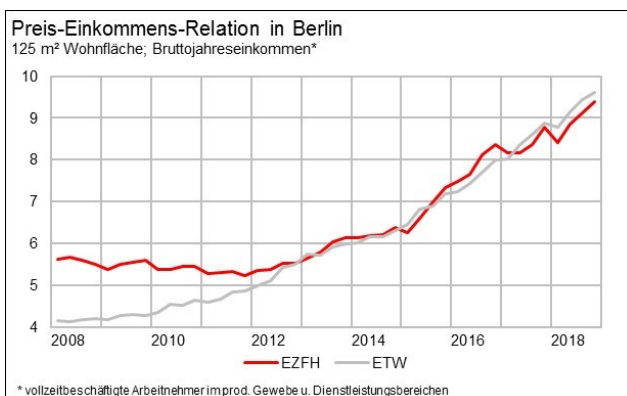
Wohneigentum



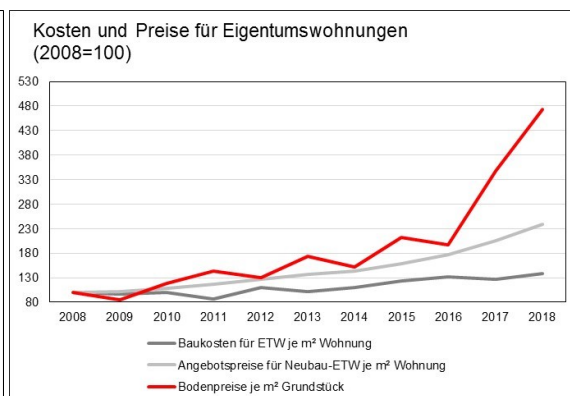
Eigene Darstellung - Quelle: Mikrozensus

Lediglich 17,4% der Wohnungen in Berlin werden vom Eigentümer bewohnt. Dies sind rund **4,7 Prozentpunkte mehr** als noch 2002. Dennoch liegt Berlin mit Bezug auf die **Eigentümerquote weiterhin deutlich unter dem deutschen Durchschnitt** von 46,5%. Wie eine [Studie des IW Köln](#) kürzlich festgestellt hat, ist die Wahrscheinlichkeit für eigenes Wohneigentum in ländlichen Räumen und im Westen Deutschlands höher. Darüber hinaus gibt es weitere individuelle Determinanten: Bildungsstand, Alter, Einkommen, Wohneigentum der Eltern und vorhandene Kinder wirken sich allesamt positiv auf die Wohneigentumsquote aus. Die Erschwinglichkeit zum Erwerb von Wohneigentum ist aufgrund der guten Finanzierungsbedingungen in den letzten Jahren gestiegen. Die Hürde zum Erwerb ist jedoch hoch: Tendenziell wird laut den Forschern Wohneigentum heute in späteren Lebensphasen erworben als früher, auch weil es jüngeren Menschen im heutigen Niedrigzinsumfeld häufig schwerer als vorangegangenen Generationen fällt, das notwendige Eigenkapital anzusparen.

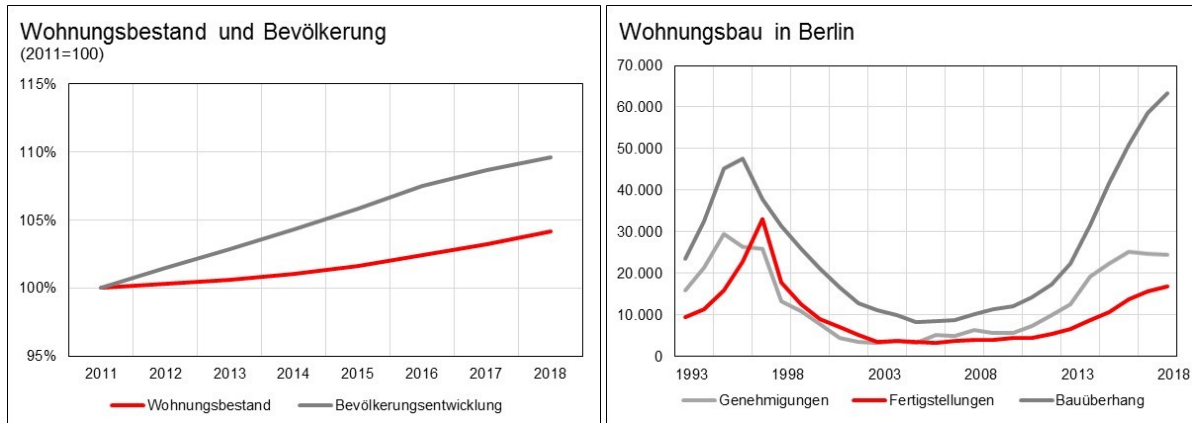
Zwar sind in den vergangenen Jahren auch die Löhne in Berlin gestiegen. Der Zuwachs war jedoch weniger stark als der Preisanstieg bei Eigentumswohnungen und Ein- und Zweifamilienhäusern. Für eine Eigentumswohnung mit 125 m² müssen vollzeitbeschäftigte Berliner rund das 9,6-fache des Bruttojahreslohns aufbringen. Für Einfamilienhäuser lag der Wert mit dem 9,4-fachen des Lohns leicht darunter. Bezogen auf den Median des Haushalts-Nettoeinkommens müssten Berliner heute sogar rund das 20-Fache ihres Jahreseinkommens für den Kauf einer Wohnung oder eines Hauses aufbringen. Die Angebotspreise für neue Wohnungen haben sich in den vergangenen Jahren stärker als die Baukosten für Eigentumswohnungen entwickelt. Noch stärker zogen die **Bodenpreise** an. Insbesondere seit 2017 legten die vom Gutachterausschuss ermittelten Transaktionspreise für unbebautes Land noch einmal kräftig zu. Die Entwicklung deutet darauf hin, dass der Kostendruck beim Grundstückserwerb für Neubauentwicklungen in Zukunft weiter ansteigen wird.



Eigene Darstellung – Quellen: AfS / empirica / GAA



Wohnungsbestand und Wohnungsbau



Eigene Darstellung – Quelle: AfS / Eigene Berechnungen

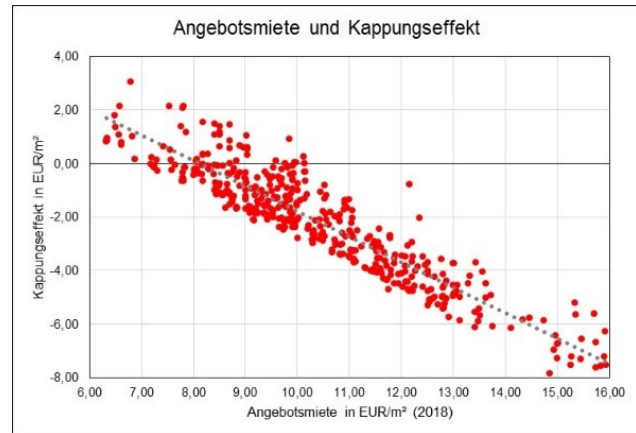
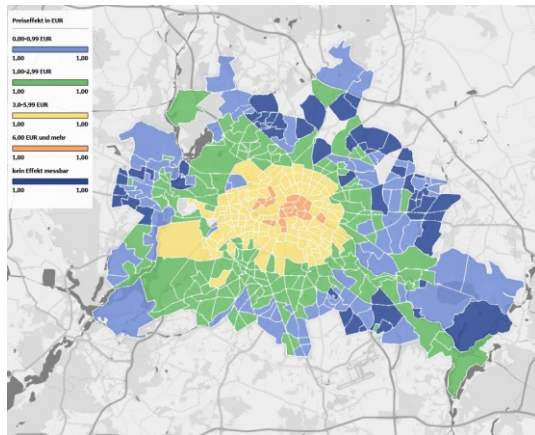
Die Zahl der Wohnungen in Berlin war mit 1,95 Millionen im Jahr 2018 um rund 4,1% höher als im Jahr 2011. Im gleichen Zeitraum ist die Bevölkerung der Hauptstadt jedoch um rund 9,6% gewachsen. Der **Nachfrageüberhang auf dem Wohnungsmarkt** hat sich in dieser Zeit demnach verschärft. Die Zahl der Wohnungsgemeinschaften ist gestiegen: Statistisch betrachtet gibt es je 1.000 Berliner Haushalten nur noch 962 Wohnungen – 2011 waren es noch 997 Wohnungen je 1.000 Haushalte.

Ein Blick auf die Baugenehmigungen zeigt, dass vorerst 2016 ein Höchststand erreicht wurde. Auch bei den Fertigstellungszahlen flachten die Zuwächse zuletzt ab, denn seit 2008 ist die durchschnittliche Bauzeit von 15 auf inzwischen 24 Monate gestiegen. Der Bauüberhang von genehmigten, aber noch nicht fertig gestellten Wohnungen eilt entsprechend von Rekord zu Rekord. Diese Wohnungen werden erst nach und nach dem Wohnungsmarkt zur Verfügung stehen. Wenn es jedoch nicht gelingt zumindest einen Teil des Bauüberhangs abzarbeiten, werden die Fertigstellungen absehbar sinken.

Die These, dass in großem Stil Grundstücke mit bereits erteilter Baugenehmigung spekulativ gehalten werden, lässt sich anhand der amtlichen Zahlen nicht erhärten. Von den rund 54.000 Neubauwohnungen im Bauüberhang 2018 sind lediglich rund 900 vor 2015 genehmigt worden ohne dass bisher mit dem Bau begonnen wurde. Der Anteil langfristig **spekulativ gehaltener Grundstücke** mit Baugenehmigung würde nach dieser Definition daher **lediglich 1,7% betragen**. Auch gibt es kein ungewöhnlich hohes Transaktionsvolumen mit Wohnbauland. Im Gegenteil: Die Zahl der jährlich verkauften unbebauten Grundstücke, die für den Geschosswohnungsbau vorgesehen sind, hat sich im Zeitraum 2010-2018 laut Gutachterausschuss halbiert. Ein Anstieg des Bauüberhangs in Zeiten starker Bauaktivität ist – wie die Entwicklung in den 1990er Jahren gezeigt hat – nicht unüblich. Neben **Kapazitätsengpässen im Baugewerbe** kann ein Teil des Bauüberhangs auch auf nicht erfasste Baufertigmeldungen zurückgehen.

Insgesamt haben **Wohnungs- und Baugewerbe** eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Berliner Wirtschaft. Mit mehr als 21 Mrd. EUR (2017) tragen sie gemeinsam zu rund 17% der in Berlin generierten Bruttowertschöpfung bei. Ein Großteil dieses Geldes fließt zurück in die Hauptstadt: Rund 7,6 Milliarden EUR – also rund **28% aller Bruttoanlageinvestitionen Berlins** – wurden im Bereich der Wohnungswirtschaft getätigt (letzte verfügbarer Zahl: 2016). Damit haben sich die Investitionen in diesem Bereich innerhalb von 10 Jahren mehr als verdoppelt. Baugewerbe und Wohnungswirtschaft stellten 2018 mit rund 88.000 bzw. 44.000 Erwerbstätigen zusammen rund 6,5% aller Berliner Arbeitsplätze.

Voraussichtliche Auswirkungen des Mietendeckels



Geschätzte Abweichung der durchschnittlichen Kappungsgrenze von der lokalen Median-Angebotsmiete (2018)
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Afs / empirica

Vorbehaltlich der tatsächlichen Verabschiedung und der rechtlichen Unsicherheiten kann eine erste Einschätzung der zu erwartenden Wirkungen des Mietendeckel-Gesetzes vorgenommen werden. Dabei müssen drei Elemente des Entwurfes unterschieden werden, die sich unmittelbar auf die Miethöhe auswirken:

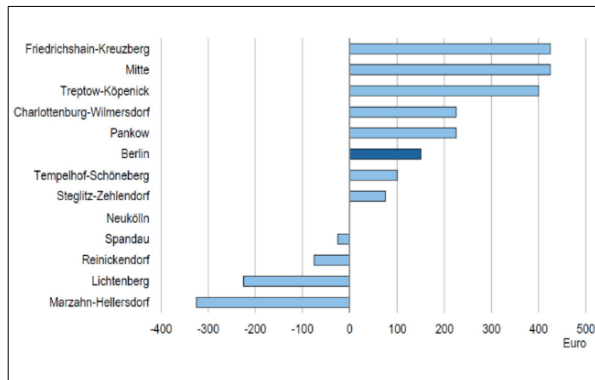
- 1) Kappung der Bestandsmieten auf Antrag
- 2) Einfrieren der Bestandsmieten
- 3) Mietsenkung bei Wiedervermietung

Für die Bestandsmieten ist die **Kappung der Mieten** auf Antrag von großer Bedeutung. Auf Grundlage des Gesetzesentwurfs lassen sich die durchschnittlichen Kappungs-Mieten für die einzelnen Berliner Kieze² anhand der Baualtersklassen und der Wohnlagen der Bestandswohnungen näherungsweise bestimmen. Die so berechneten, voraussichtlichen durchschnittlichen Kappungsgrenzen lassen sich zur Abschätzung des Preiseffekts³ mit den Angebotsmieten in den einzelnen Gebieten vergleichen.

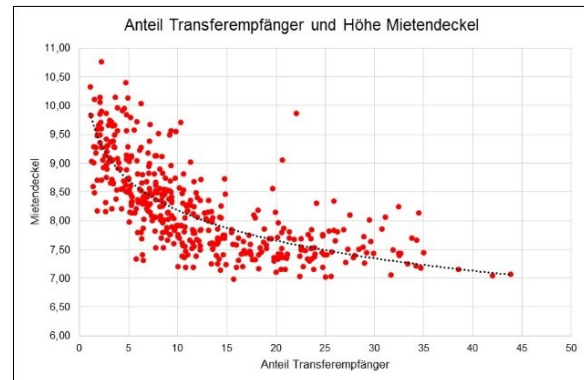
In den meisten Berliner Kiezen liegt die Median-Angebotsmiete über dem voraussichtlichen Durchschnittswert der Miete, wenn man die im Mietendeckelgesetz festgelegten Kappungsgrenzen ansetzt. Insbesondere in einigen Randlagen werden jedoch auch Wohnungen zu Werten unter der Kappungsgrenze angeboten. Am stärksten sind die Effekte des Deckels voraussichtlich in den Zentrumslagen. Ausgehend von den Durchschnittswerten müssten Vermieter hier Einbußen von mehr als 4 EUR/m² hinnehmen, da sonst die Mieter eine Absenkung unter die Kappungsgrenze beantragen könnten. Vergleicht man die Preisunterschiede, so lässt sich feststellen, dass voraussichtlich die **Kappung der Mieten besonders stark in Kiezen mit hohen Angebotsmieten** ist. Dies bedeutet beispielsweise, dass einige Mieter, die in den letzten Jahren bereit waren 16 EUR/m² und mehr bei einem Einzug in bester Lage auszugeben, in Zukunft eine Kappung der Miete um die Hälfte fordern können. Verteilungspolitisch deutet dies auf eine **degressive Umverteilungswirkung** hin. Denn insbesondere in den zentralen Lagen von Mitte (+375 EUR), Pankow und Charlottenburg-Wilmersdorf (jeweils +200 EUR) hatten die Neumieter der vergangenen Jahre (Einzug ab 2013) einen überdurchschnittlichen Einkommensvorsprung gegenüber Altmietern (Berlin gesamt: +175 EUR). Dem entgegen steht, dass der Mietendeckel in Kiezen mit hohem Anteil an Transferempfängern niedriger ist, was auf eine eher progressive Umverteilung schließen lässt. Da die im ursprünglichen Referentenentwurf vorgesehene Prüfung der Mietbelastungsquote jedoch aus dem Gesetzesentwurf gestrichen wurde, sind Mitnahmeeffekte einkommensstarker Haushalte unvermeidlich. In der Summe ist die **Verteilungswirkung der Kappung daher mindestens unscharf**.

² Vom Afs und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung definierte „Lebensweltlich orientierte Räume“

³ Wichtig bei der Interpretation der Zahlen ist, dass es sich hierbei nicht um einen Vergleich mit den Bestandsmieten handelt. Diese sind in der Regel niedriger als die Angebotsmieten. Daten über Bestandsmieten liegen jedoch nicht auf der hier untersuchten lokalen Ebene vor



Einkommensvorsprung der Neumieterhaushalte (Einzug ab 2013) ggü. Altmietern
Quelle: AFS/Mikrozensus



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage AFS/Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

Das **Einfrieren der Bestandsmieten** birgt hohe Risiken insbesondere für kleinere Vermieter ohne umfangreiche Kapitalbasis und Privatpersonen, die erst in den vergangenen Jahren Wohnraum in Berlin als Anlage erworben haben. Unsicher ist unter anderem, ob die geplante Begrenzung des Gesetzes auf fünf Jahre Bestand haben wird. Wenn die Mieten unter das beim Kauf kalkulierte Niveau rutschen, sinkt der Wert der Immobilie und kann in Verbindung mit einer notwendigen Umschuldung z.B. bei Beleihungsauslauf zu **zunehmender Überschuldung** führen. Zwar sieht der Gesetzesentwurf vor, dass eine „angemessene Erhöhung“ der Miete aus „Gründen, die nicht im Verantwortungsbereich der Vermieterinnen und Vermietern liegen“ auf Antrag durch die Investitionsbank Berlin genehmigt werden kann. Ob und wie diese geplante Härtefallregelung in der Praxis umgesetzt wird, muss sich jedoch erst noch erweisen.

Von der im Gesetzesentwurf vorgesehenen **Senkung der Miete bei Wiedervermietung** sind laut Berechnungen von [IW und Empirica Systeme](#) rund 70% der Inserate betroffen und die Angebotsmiete wird um durchschnittlich rund 28% gesenkt. Der Effekt wird jedoch dadurch begrenzt, dass jährlich nur rund 6% der Berliner Haushalte umziehen. Anders als bei der Kappungsregel gibt es hier jedoch keine lageabhängige Anpassung der Miete, sodass **Mieter in guten Lagen hier noch stärker profitieren**. Im Bereich der Neuvermietungen besteht durch den Mietendeckel die Gefahr einer zunehmenden **Intransparenz**. Ein erstes Anzeichen dafür: Für das laufende letzte Quartal 2019 meldet Empirica einen **Rückgang der inserierten Mietwohnungen**. Im bis in die 1970er Jahre gedeckelten Wohnungsmarkt Westberlins waren „graue“ **Untervermietung und hohe „Abstandszahlungen“** gang und gäbe. Unsicher beim geplanten Deckel ist zudem, ob die Einbeziehung der Möblierung rechtlich und vor allen Dingen faktisch kontrollier- und durchsetzbar ist.

Vielfältig sind die **Auswirkungen auf den Wohnungsneubau**. Einerseits wird perspektivisch die Investition in den Neubau aufgrund der Ausnahmeregelungen im Vergleich zur Investition in Bestandsgebäude attraktiver. Andererseits wirkt das Gesetz – bereits vor seiner Einführung – abschreckend auf Investoren. So haben beispielsweise Berliner Genossenschaften, die den eigenen Neubau über Mieteinnahmen finanzieren, bereits den Ausstieg aus geplanten Neubauprojekten angekündigt. Ob dies in der Summe zu weniger Neubau führt, oder ob die Lücke durch andere Investoren gefüllt wird, ist zunächst unklar. Statt zu mehr neuem (bezahlbarem) Wohnraum könnte der Mietendeckel vor allen Dingen zu einem größeren Anteil an **Gewerbebau und hochpreisigen Eigentumswohnungen** führen – die sich dann allerdings noch weniger Bewohner der Stadt leisten können. Denn es besteht die Gefahr, dass die zu erwartende **Kanalisation der Investorennachfrage auf den Neubau** den Preisdruck in diesem Segment weiter erhöht. Die Auswirkungen der sektorübergreifenden Signalwirkung auf Investoren können noch nicht abgeschätzt werden.

Im Bestand besteht die Gefahr der mangelnden Investitionen. Während die **Schädigung der Substanz** eher langfristig sichtbar werden wird, sind die Auswirkungen auf den Bau (und besonders das **Ausbau-gewerbe** mit zahlreichen Handwerkern) bereits zeitnah zu erwarten. Gedämpft wird der Effekt jedoch durch die insgesamt vorhandene hohe Auslastung im Bau und das regional übergreifende Agieren der Branche. Im Sinne der Mieter hochgradig schädlich könnte die Einführung des Mietendeckels auch durch den Nebeneffekt der **Abschaffung des Mietenspiegels** sein.

In der Begründung des Gesetzesentwurfes geht der Senat von einer Entlastung der Mieter von 509 Mio. EUR pro Jahr aus – und von Mindereinnahmen der Vermieter in gleicher Höhe. Die entspricht etwa 0,2% der gesamten jährlichen Berliner Wirtschaftsleistung – also etwa 10% des jährlichen Wachstums. Für Berlin gesamtwirtschaftlich gesehen stellt sich die Frage, ob eher der **positive Konsumschock** durch die gestiegenen verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte, oder der **negative Investitionsschock** ausgelöst durch die Mindereinnahmen und Verunsicherung der Investoren überwiegt. Vieles deutet darauf hin, dass die negativen Effekte stärker sind. Einerseits ist die Multiplikatorwirkung von Investitionen in der Regel höher als bei Konsumausgaben: Vermieter nutzen ihre Einnahmen zur Tüftung von weiteren Investitionen, davon profitieren das Baugewerbe und indirekt weitere Wirtschaftszweige – wobei dieser Effekt jedoch nicht zwangsläufig auf Berlin begrenzt ist. Bei Konsumausgaben ist die Multiplikatorwirkung in der Regel kleiner als bei Investitionen. Dies gilt in besonderem Maße, wenn eine „kleine Volkswirtschaft“ wie Berlin betrachtet wird, bei der ein Großteil der Wertschöpfungsanteile im Konsumgüterbereich „nach außen abfließt“. Denn ein Großteil der in Berlin verkauften Güter wird nicht hier produziert. Hinzu kommt: die potenziell gestiegenen verfügbaren Einkommen werden voraussichtlich **nicht vollständig konsumwirksam**, da durchschnittlich 8,8% (2017) der verfügbaren Einkommen gespart werden. Die rechtliche Unsicherheit könnte eher dazu führen, dass ein noch größerer Teil der Mieteinsparungen zunächst zurückgelegt und nicht zum Konsumieren verwendet wird.