



Evaluation der Mietpreisbremse in Hamburg

Hamburg, 2019

Auftraggeberin:
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen

Inhalt

1	EINLEITUNG	1
2	VORGEHENSWEISE UND GANG DER UNTERSUCHUNG	2
2.1	Ableitung Untersuchungsfragen	2
2.2	Interdisziplinärer Untersuchungsansatz	3
2.3	Untersuchungsgegenstand	3
2.4	Gliederung der Studie	4
3	METHODIK DER EVALUATION	5
3.1	Ziele der Mietpreisbremse im Detail	5
3.1.1	Preisdämpfung zur Verfolgung sozialpolitischer Ziele	5
3.1.2	Keine Beeinträchtigung der Wohnraumversorgung	6
3.1.3	Geltung über Rechtsverordnung auf Landesebene	7
3.2	Regelungsstruktur der Mietpreisbremse	8
3.2.1	Geltung in Hamburg	8
3.2.2	Grund- und Ausnahmetatbestände der Mietpreisbremse	8
3.2.3	Anforderungen an die Geltendmachung	11
3.2.4	Änderungen seit dem Mietrechtsanpassungsgesetz	12
3.3	Methodik der Untersuchung	13
3.3.1	Gliederung in räumliche Untersuchungsgebiete	13
3.3.2	Methodik Vermieterbefragung	17
3.3.3	Methodik Mieterbefragung	22
3.3.4	Methodik ökonomische Analyse	27
3.3.5	Methodik Expertengespräche	30
4	ERGEBNISSE DER EVALUATION MIETPREISBREMSE	33
4.1	Untersuchung des Vermietersverhaltens	33
4.1.1	Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit	33
4.1.2	Änderungen im Vermietungsverhalten bei der Preisgestaltung	47
4.1.3	Änderungen im Vermietungsverhalten: Mieterauswahl	55
4.2	Untersuchung der Marktauswirkungen	58
4.2.1	Analyse Preisdämpfungswirkung	58
4.2.2	Analyse von Mengenänderungen oder Ausweicheffekten	67

Fortsetzung

4.2.3	Fazit Preisdämpfungswirkung und Ausweicheffekte	72
4.3	Auswirkungen auf bestehende und zukünftige Mietverhältnisse	75
4.3.1	Bestehende Angebotsstruktur und Nachfrage	75
4.3.2	Neuanmietung und Mietbelastung nach Einführung der Mietpreisbremse	76
4.3.3	Auswirkungen auf Bestandsmietverhältnisse	88
4.3.4	Fazit: Auswirkungen auf bestehende und zukünftige Mietverhältnisse	90
4.4	Die Regelungen in der vorgerichtlichen und gerichtlichen Praxis	92
4.4.1	Kenntnis der Umstände der Mietpreisbremse	92
4.4.2	Motivation der Haushalte	94
4.4.3	Vorgehen der Mieter vor und nach Anmietung	95
4.4.4	Vorgerichtliche und gerichtliche Geltendmachung	97
4.4.5	Ausgang zu wessen Gunsten	102
4.4.6	Fazit Geltendmachung der Mietpreisbremse	105
4.5	Wirkungen in den Vergleichsstädten	106
5	ZUSAMMENFASSUNG DER WIRKUNGEN DER MIETPREISBREMSE	108

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bildung der Untersuchungsregionen	15
Abbildung 2: Veranschaulichung des Untersuchungsansatzes; Untersuchungsperioden	28
Abbildung 3: Preissetzung im Verhältnis zur ortsüblichen Vergleichsmiete	48
Abbildung 4: Abweichung der zu erwartenden von der tatsächlichen Mietpreisentwicklung in Euro, Gesamtstadt	60
Abbildung 5: Abweichung der zu erwartenden von der tatsächlichen Mietpreisentwicklung in Euro, Region 1	62
Abbildung 6: Abweichung der zu erwartenden von der tatsächlichen Mietpreisentwicklung in Euro, Region 5	62
Abbildung 7: Abweichung der zu erwartenden von der tatsächlichen Mietpreisentwicklung im unteren Marktsegment in Euro, Gesamtstadt	64
Abbildung 8: Abweichung der zu erwartenden von der tatsächlichen Mietpreisentwicklung im unteren Marktsegment in Euro, Region 1	65
Abbildung 9: Abweichung der zu erwartenden von der tatsächlichen Mietpreisentwicklung im unteren Marktsegment in Euro, Region 2	65
Abbildung 10: Abweichung der zu erwartenden von der tatsächlichen Mietpreisentwicklung im oberen Marktsegment in Euro, Gesamtstadt	66
Abbildung 11: Entwicklung der Anzahl der Mietangebote (Tertiäreffekt 1), Gesamtstadt	67
Abbildung 12: Entwicklung der Inseratstätigkeit nach Quellen, Gesamtstadt	69
Abbildung 13: Anteil möblierter Mietangebote (Tertiäreffekt 2), Gesamtstadt	70
Abbildung 14: Fallzahlen Angebote Wohnraum mit und ohne Möblierung sowie der Anteil der Angebote mit Möblierung, Gesamtstadt	71
Abbildung 15: Die Untersuchungsregionen	86
Abbildung 16: Kenntnisstand der Mieterhaushalte (nach Einkommensgruppe)	94
Abbildung 17: Anzahl erfasster Geltendmachungen der Mietpreisbremse nach Stadt	106
Abbildung 18: Anzahl erfasster Geltendmachungen nach Entscheidungsform	107

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Grundtatbestand der Mietpreisbremse: Ortsübliche Vergleichsmiete	9
Tabelle 2: Ausnahmetatbestand der Mietpreisbremse: Vormiete	9
Tabelle 3: Ausnahmetatbestand der Mietpreisbremse: Modernisierung	10
Tabelle 4: Ausnahmetatbestand der Mietpreisbremse: Umfassende Modernisierung	10
Tabelle 5: Ausnahmetatbestand der Mietpreisbremse: Neubau	11
Tabelle 6: Stadtteile nach Regionen	15
Tabelle 7: Ausschöpfung der Stichprobe der Vermieterbefragung	18
Tabelle 8: Vermietete Wohnungen (ohne Mietpreisbindung) in Mehrfamilienhäusern nach Eigentümergruppen (Stand 2017)	19
Tabelle 9: Vermieterstruktur der Mietenspiegelerhebung 2017	20
Tabelle 10: Daten der Befragung	23
Tabelle 11: Rücklauf nach Bezirken	24
Tabelle 12: Rücklauf nach den gebildeten Regionen	24
Tabelle 13: Rücklauf nach Baualtersklassen	25
Tabelle 14: Rücklauf nach Größenklassen	25
Tabelle 15: Rücklauf nach Haushaltsgröße und Region	26
Tabelle 16: Expertengespräche nach Akteursgruppen	31
Tabelle 17: Veränderung des Modernisierungsverhaltens durch die Mietpreisbremse	38
Tabelle 18: Veränderung des Modernisierungsverhaltens: „Ja“ - Gründe	39
Tabelle 19: Veränderung der Instandhaltungsstrategien nach Vermietertyp	42
Tabelle 20: Beibehaltungsgründe für Instandhaltungsstrategien nach Vermietertyp	42
Tabelle 21: Veränderung der Instandhaltung nach Vermietertyp	43
Tabelle 22: Preissetzungen bei Neuverträgen relativ zur ortsüblichen Vergleichsmiete	48
Tabelle 23: Änderung der Bestandsmietenpolitik durch die Mietpreisbremse	51
Tabelle 24: Gründe für die Beibehaltung der Bestandsmietenpolitik	52
Tabelle 25: Gründe für die Veränderung der Bestandsmietenpolitik	53
Tabelle 26: Veränderte Mieterauswahl nach Vermietertyp	56
Tabelle 27: Veränderungsformen der Mieterauswahl	57
Tabelle 28: Ergebnisse im Überblick	74
Tabelle 29: Durchschnittliche Miethöhe nach Einkommensgruppe und Vermietertyp	76

Tabelle 30: Klassierung der Haushalte nach Wohnflächenkonsum	78
Tabelle 31: Hohe Mietkostenbelastung netto-kalt (MB) nach pro-Kopf-Flächenverbrauch und Einkommensgruppe (EKG) (Gesamt)	79
Tabelle 32: Hohe Mietkostenbelastung netto-kalt nach Flächenverbrauch und Einkommensgruppe (kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften)	80
Tabelle 33: Hohe Mietkostenbelastung netto-kalt nach Flächenverbrauch und Einkommensgruppe (freie Wohnungsunternehmen)	81
Tabelle 34: Hohe Mietkostenbelastung netto-kalt nach Flächenverbrauch und Einkommensgruppe (private Vermieter)	83
Tabelle 35: Selbsteinschätzung der Miethöhe nach Mietbelastung, EKG und Flächenverbrauch	84
Tabelle 36: Gewichtetes Äquivalenzeinkommen nach Regionen	87
Tabelle 37: Räumliche Übereinstimmung von Ort der Wohnungssuche und Ort der tatsächlichen Anmietung	88
Tabelle 38: Kenntnisstand der Mieter nach Einkommensgruppe	93
Tabelle 39: Vorgehen der Mieter vor Vertragsabschluss (nach Einkommensgruppen)	96
Tabelle 40: Vorgehen der Mieter nach Vertragsabschluss (nach Einkommensgruppe)	96
Tabelle 41: Vorgehen der Mieter nach Vermietertyp	97
Tabelle 42: Verlauf von Gerichtsverfahren zur Mietpreisbremse in Hamburg	98

1 EINLEITUNG

Vor dem Hintergrund vielerorts steigender Neuvermietungspreise wurden im Jahr 2015 die §§ 556d bis 556g als sogenannte „Mietpreisbremse“ neu in das BGB aufgenommen. Mit Wirkung ab dem 1. Juni 2015 waren die Bundesländer ermächtigt, über den Erlass von Verordnungen im Sinne der Ermächtigungsgrundlage die Mietpreisbremse für die Gemeinde und Teile der Gemeinde einzuführen. Von dieser Ermächtigung hat der Hamburger Senat als Verordnungsgeber zum Stichtag 1. Juli 2015 Gebrauch gemacht und die Mietpreisbremse für fünf Jahre in Kraft gesetzt. Die Neuregelungen sehen u. a. vor, dass bei der Wiedervermietung von Bestandswohnungen die zulässige Miete in Gebieten mit sog. angespanntem Wohnungsmarkt höchstens auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete zuzüglich 10 Prozent angehoben werden darf.

Mit der nachfolgenden Untersuchung soll das Instrument evaluiert werden.

2 VORGEHENSWEISE UND GANG DER UNTERSUCHUNG

Im Rahmen der Evaluation wurden aus der gesetzgeberischen Zielsetzung die Untersuchungsleitfragen abgeleitet. Anknüpfend an die einzelnen Regelungen der Mietpreisbremse wurde ermittelt, welche Wirkungen von den Regelungen ausgehen. Schließlich wurden die ermittelten Wirkungen mit den ursprünglich verfolgten Zielen der Mietpreisbremse abgeglichen. Im Einzelnen zusammengefasst, wurde folgendermaßen vorgegangen.

2.1 Ableitung Untersuchungsfragen

Ausgangspunkt der Evaluierung der Wirkungen der Mietpreisbremse in Hamburg war die Ableitung der Untersuchungsfragen aus den gesetzgeberischen Zielen, die mit der Einführung der Regelung ausdrücklich oder implizit erreicht werden sollten. Mit der Mietpreisbremse wurden und werden als Teil eines Maßnahmen-Bündels zur Schaffung von bezahlbarem oder auch leistbarem Wohnraum für Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen weitgehend sozialpolitische Zielsetzungen verfolgt. In diesem Sinne zielt die Mietpreisbremse als Preisregulierung oder Mietpreisbegrenzung primär darauf ab, die Preissteigerung für Wohnraum in angespannten Wohnungsmärkten zu dämpfen und die Verdrängung von einkommensschwächeren Haushalten und Durchschnittsverdienern zu verhindern. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Mietpreisbremse indes nicht dazu führen, dass das Angebot an Mietwohnungen insgesamt verringert wird oder die Qualität des Wohnungsbestandes langfristig sinkt.

Zur Evaluation der Mietpreisbremse war daher insbesondere die Beantwortung folgender Untersuchungsfragen zentral:

- Ist das zentrale gesetzgeberische Ziel der Preisdämpfung auf einem sachlichen oder räumlichen Teilmarkt in Hamburg eingetreten?
- Gab es aufgrund der Mietpreisbremse (den wohnungspolitischen Zielsetzungen der Hansestadt Hamburg zuwiderlaufende) Veränderungen in der Struktur des Mietwohnungsangebots, wie z.B. Ausweicheffekte in die möblierte Vermietung?
- Hat sich durch die Mietpreisbremse das Investitionsverhalten der Vermieter geändert, wurden z.B. Investitionen in den Bestand bei der Instandhaltung vermindert?
- Konnten die Mieter das Instrument der Mietpreisbremse anwenden und überhöhte Mieten verhindern bzw. eine Absenkung gerichtlich oder außergerichtlich erreichen?
- Waren die Regelungen zur Mietpreisbremse im Rahmen etwaiger gerichtlicher Prozesse effektiv, d.h. konnten sie gut vollzogen werden?

2.2 Interdisziplinärer Untersuchungsansatz

Anknüpfend an die einzelnen Regelungen der Mietpreisbremse (§§ 556 f. BGB) wurden die Auswirkungen auf das Verhalten der Marktakteure auf dem Wohnungsmarkt, also insbesondere der Mieter und Vermieter, ermittelt. Um das Verhalten der Marktakteure, den sog. Vollzug gemäß den Regelungen der Mietpreisbremse, und damit die Wirkung der Mietpreisbremse zu erfassen, wurde ein interdisziplinäres Forschungsdesign angewandt. In diesem kamen sozial-, wirtschafts- und rechtswissenschaftliche Methoden zur Anwendung. Insbesondere wurden in der Untersuchung qualitative und quantitative Instrumente kombiniert: u.a. Literaturrecherche, Anwendung der hergebrachten Methoden der Rechtswissenschaft, ökonometrische und statistische Methoden der Datenauswertung, schriftliche Befragungen und leitfadengestützte Experteninterviews.

2.3 Untersuchungsgegenstand

Ausgehend von dieser Struktur der Untersuchung war primärer Untersuchungsgegenstand die Neu- und Wiedervermietung von freifinanzierten Mietwohnungen aller Anbieter in Mehrfamilienhäusern in der Hansestadt Hamburg. Allerdings war zu einem gewissen Grade auch die Betrachtung von Wirkungen auf Bestandsmietverhältnisse Gegenstand der Untersuchung. Die Untersuchung knüpfte daher hauptsächlich an die Daten der in den Jahren der Einführung der Mietpreisbremse neu vermieteten Wohnungen an. Nach dem Hamburger Mietenspiegel 2017 handelte es sich zum 01.04.2017 um rd. 540.000 Wohnungen (inklusive des Neubaus). Primäres Anwendungsfeld der Mietpreisbremse sind allerdings nur die Wohnungen, die im Anwendungszeitraum wieder vermietet wurden. Nach vorliegenden Daten sind dies je nach Eigentümergruppe und Wohnungsart ca. zwischen 4 % und 12 % des Bestandes in einer Jahresperiode, im Durchschnitt derzeit 7 %, bei SAGA-Wohnungen 5,6 %. Relevant ist das Instrument somit pro Jahr schätzungsweise für rd. 49.000 Mieter in neu bezogenen frei finanzierten Wohnungen in Hamburg. Bei der Untersuchung von besonderer Bedeutung war daneben aber auch die Wirkung auf die bei der Vermietung beteiligten Marktakteure, also insbesondere die Vermieter und die wohnungssuchenden bzw. mietenden Haushalte.

2.4 Gliederung der Studie

Die Studie gliedert sich in acht inhaltliche Abschnitte, in welchen der Beantwortung der Untersuchungsfragen mithilfe von verschiedenen Erhebungsinstrumenten nachgegangen werden soll.

- Im 3. Abschnitt werden die Grundlagen der Erhebungen erläutert.
- Daran anschließend werden in Abschnitt 4.1 die Wirkungen der Mietpreisbremse auf das Vermieterverhalten dargelegt, also auf die Angebotsseite des Wohnungsmarktes in Hamburg.
- Sodann sollen in Abschnitt 4.2 die Preis- und Mengenwirkungen der Mietpreisbremse auf den Wohnungsmarkt ermittelt werden.
- Anschließend sollen die Auswirkungen auf bestehende und zukünftige Mietverhältnisse, also hauptsächlich auf die Nachfrageseite, in Abschnitt 4.3 erörtert werden.
- In Abschnitt 4.4 werden die erhobenen Wirkungen der Regelungen in der vorgerichtlichen und gerichtlichen Praxis beschrieben.
- Im 4.5. Abschnitt werden die Wirkungen der Mietpreisbremse in den Vergleichsstädten dargelegt.
- Dann folgt im 5. Abschnitt die Zusammenfassung der Wirkungen der Mietpreisbremse in Hamburg.

3 METHODIK DER EVALUATION

Ausgehend von dem vorstehend dargelegten Untersuchungsansatz werden im nachfolgenden Abschnitt zunächst

- die Ziele der Mietpreisbremse im Detail und
- die Umsetzung dieser Ziele in den Regelungen der §§ 556 f. BGB beschrieben.
- Anschließend erfolgt die Darstellung der bei der Studie verwandten Methodik.

3.1 Ziele der Mietpreisbremse im Detail

Formal-inhaltlich wurde die Mietpreisbremse von Anfang an als Element einer umfassenden Bau- und Wohnungspolitik erlassen, mit der (kurzfristig) bezahlbarer Wohnraum für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen gesichert werden soll. Das Instrument der Mietpreisbremse selbst trägt nicht zur mittel- oder langfristigen eigentlichen Schaffung von neuem Wohnraum bei.

3.1.1 Preisdämpfung zur Verfolgung sozialpolitischer Ziele

Es soll kurzfristig den Preis dämpfen, indem dem Mietenspiegel, mit dem die Mieten von Bestandsmietverhältnissen reguliert werden, die Mietpreisbremse, mit der auch die Mieten bei der Wiedervermietung reguliert werden, zur Seite gestellt wird. Das sozialpolitische Hauptziel der Mietpreisbremse ist also die Sicherstellung der Versorgung von niedrigen und mittleren Einkommensgruppen mit bezahlbarem Wohnraum in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt und die damit verbundene Abschwächung von Verdrängungsprozessen.¹ Die Preisdämpfung wirkt auf diesen Prozess in zweierlei Hinsicht: Zum einen soll durch die Anknüpfung der Preisregulierung des Mietenspiegels an die Wiedervermietung auch die erschwingliche Neuanmietung ermöglicht werden. Zum anderen sinken – zumindest theoretisch – die Anreize Bestandsmietverhältnisse zu beenden, wenn auch die Wiedervermietung regelmäßig an die in dem Bestandsmietverhältnis geltende Preisregulierung des Mietenspiegels gebunden ist.²

¹ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG) Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3121, S. 15 ff.

² „Die Regelung vermindert zugleich den Anreiz, Bestandsmieter zu verdrängen, weil große Mietsteigerungen bei Abschluss eines neuen Mietverhältnisses nicht mehr möglich sind“, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3121, S. 16.

3.1.2 Keine Beeinträchtigung der Wohnraumversorgung

Es würde dem Ziel des Gesetzgebers widersprechen, wenn mit der Preisdämpfung eine Verringerung des Mietwohnungsbestandes oder eine Beeinträchtigung der Qualität des Zustands der Mietwohnungen einhergehen würde. Aus markttheoretischen aber auch verfassungsrechtlichen Gründen ist der Gesetzgeber also gehalten sicherzustellen, dass Eigentümer von Wohnungen eine gewisse (angemessene) Rendite erzielen können.³ Denn dies ist dem Grunde nach auch Voraussetzung dafür, dass auch der private Sektor neue Wohnungen baut und die bestehenden Wohnungen angemessen instand hält und modernisiert. Diese Ziele sollen durch verschiedene Ausnahmetatbestände zu den Grundregelungen der Mietpreisbremse erreicht werden.

Die im Rahmen von Neuverträgen für Bestandswohnungen vereinbarte Miete kann grundsätzlich bis zu 10% über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Indes kann der Vermieter eine einmal erzielte Miete (sog. Vormiete), auch wenn sie 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt, auch bei der Wiedervermietung verlangen (Bestandsschutz). Dieser sog. Bestandsschutz für die Vormiete soll sicherstellen, dass der Vermieter ein einmal erzielttes Verhandlungsergebnis nicht wieder aufgeben muss.

Darüber hinaus sind Wohnungen, die umfassend modernisiert wurden, von der Mietpreisbremse teilweise ausgenommen. Auf die erste Vermietung nach der umfassenden Modernisierung ist die Mietpreisbremse nicht anzuwenden. Bei Durchführung von weniger umfassenden Modernisierungen kann die Miete unabhängig von den Regelungen der Mietpreisbremse gemäß den Regelungen über die Erhöhung der Miete nach Modernisierungsmaßnahmen erhöht werden. Modernisierungen wurden gegenüber Erhaltungsmaßnahmen privilegiert, also Anreize für Modernisierungsinvestitionen gesetzt, um die Aufwertung von Mietwohnungen zu fördern.⁴

Vollständig ausgenommen von der Mietpreisbremse ist der Neubau. Die Mietpreisbremse gilt nicht für Wohnungen, die nach dem 01.10.2014 gebaut und erstmals vermietet wurden. Mit diesem Ausschluss soll erreicht werden, dass die Anreize für Investitionen in den Neubau nicht beeinträchtigt werden.

³ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3121, S. 18 ff.

⁴ „Dies [Modernisierungsausnahmetatbestand] ist schon deshalb zweckgemäß, weil insbesondere „Zwischenmodernisierungen“ nach Ende des vorangegangenen Mietverhältnisses und vor Wiedervermietung im allseitigen Interesse liegen“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3121, S. 16)

3.1.3 Geltung über Rechtsverordnung auf Landesebene

Die Mietpreisbremse ist vom Gesetzgeber so ausgestaltet, dass sie in den örtlichen Teilmärkten gelten soll, die angespannt sind. Die Entscheidung, welche Teilmärkte hierunter fallen, ist den Ländern durch eine Verordnungsermächtigung überlassen.⁵ Die Geltungsdauer und der Geltungszeitpunkt der Mietpreisbremse ist abhängig von der Einführung durch die Bundesländer. Allerdings ist die Geltungsdauer von vorneherein vom Gesetzgeber auf fünf Jahre beschränkt worden. Mittel- und langfristig soll ein angemessenes Mietpreinsniveau durch die Marktkräfte von Angebot und Nachfrage realisiert werden. Um dies zu erreichen, hat der Gesetzgeber als Zielsetzung auch eine Ausweitung des Wohnungsbaus im Rahmen einer übergeordneten Bau- und Wohnungspolitik ausgegeben. Diese umfasst insbesondere einen verstärkten sozialen Wohnungsbau, eine aktive Liegenschaftspolitik und die Förderung privater Wohnungsbautätigkeit.

⁵ Vgl. hierzu näher Schmidt-Futterer, Mietrecht, 13. Auflage 2017, § 556d, Rn. 25 ff.

3.2 Regelungsstruktur der Mietpreisbremse

Die Regelungen der Mietpreisbremse und ihr allgemeines Verständnis im Einzelfall sind maßgeblich für das Verhalten der Marktteilnehmer. Hierbei sind vor allem die inhaltlichen Maßgaben und die formalen Anforderungen für die Geltendmachung des Vollzugs der Mietpreisbremse bedeutsam.

3.2.1 Geltung in Hamburg

Für den Gesetzgeber ist ein Wohnungsmarkt angespannt, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen besonders gefährdet ist (§ 556d BGB Absatz 2). Merkmale hiervon sind im Vergleich zum Bundesdurchschnitt stärker steigende Mietpreise oder Mietbelastungsquoten der Haushalte, ein Wohnbevölkerungswachstum, dem keine entsprechende Neubautätigkeit gegenübersteht, oder eine besonders niedrige Leerstandsquote bei hoher Nachfrage.⁶ Der Erlass einer Verordnung muss von der Landesregierung begründet werden. Dabei muss dargelegt werden, auf Basis welcher Tatsachen ein angespannter Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliegt. Darüber hinaus muss angeführt werden, welche weiteren Maßnahmen der Landesregierung zur Adressierung des angespannten Wohnungsmarktes ergriffen werden. Die Freie und Hansestadt Hamburg hatte mit Wirkung ab 1. Juli 2015 eine Mietpreisbegrenzungsverordnung für das gesamte Gebiet Hamburgs für die Geltungsdauer von fünf Jahren erlassen.

3.2.2 Grund- und Ausnahmetatbestände der Mietpreisbremse

Nach dem Grund-Tatbestand der Mietpreisbremse darf die Neuvertragsmiete einer nicht modernisierten Bestandswohnung grundsätzlich nicht mehr als 10% über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen (§ 556d Abs. 1 BGB). Sofern die Miete vor Einführung der MPB nicht über 110% der ortsüblichen Vergleichsmiete lag, darf die Miete auch nach Einführung der MPB nicht um mehr als 10% hierüber liegen.

⁶ Vgl. hierzu näher Schmidt-Futterer, Mietrecht, 13. Auflage 2017, § 556d, Rn. 25 ff.

Tabelle 1: Grundtatbestand der Mietpreisbremse: Ortsübliche Vergleichsmiete

Grundtatbe- stand „Ortsübliche Vergleichs- miete“ ⁷ § 556d	Periode t ₋₁ (vor MPB)	Periode t ₀ (mit MPB)	Periode t ₁ (mit MPB)	Periode t ₂ (mit MPB)
	$TM_{t-1} < 1,1 \cdot VM_{t-1}$	$M_{t0} = 1,1 \cdot VM_{t0}$	$M_{t1} = 1,1 \cdot VM_{t1}$	$M_{t2} = 1,1 \cdot VM_{t2}$

Um den oben dargelegten Zielen gerecht zu werden, hat der Gesetzgeber die Grund-Regelung der Mietpreisbremse (§ 556d BGB) durch eine Reihe von Ausnahmetatbeständen (§ 556e, f BGB) ergänzt. Diese umfassen die Höhe der Vormiete, Modernisierungen, umfassende Modernisierungen und den Neubau.

Ausnahmetatbestand Vormiete: Lag die Vormiete bereits vor Geltung der Mietpreisbremse mehr als 10% über der ortsüblichen Vergleichsmiete, so kommt dem Vermieter im Hinblick auf diese Miete ein sog. Bestandsschutz zu. Nach § 556e Absatz 1 BGB darf die Miete auch nach Einführung der MPB bei dem Wert der Vormiete belassen, nicht jedoch weiter angehoben werden.⁸ Dieser Ausnahmetatbestand greift allerdings nicht ein, sofern die Höhe der Vormiete weniger als ein Jahr vor dem Neuvertrag vereinbart wurde.

Tabelle 2: Ausnahmetatbestand der Mietpreisbremse: Vormiete

Ausnahme: „Bestands- schutz“ § 556e Absatz 1	Periode t ₋₁ (vor MPB)	Periode t ₀ (mit MPB)	Periode t ₁ (mit MPB)	Periode t ₂ (mit MPB)
	$TM_{t-1} > 1,1 \cdot VM_{t-1}$	$M_{t0} = TM_{t-1}$	$M_{t1} = \text{Max. } \{TM_{t-1}; 1,1 \cdot VM_{t1}\}$	$M_{t2} = \text{Max. } \{TM_{t-1}; 1,1 \cdot VM_{t2}\}$

⁷ t₋₁ = Vermietungszeitraum vor Einführung der MPB;

t₀ = Vermietungszeitraum ab Beginn der MPB;

t₁ = Zeitraum der 1. Folgevermietung;

t₂ = Zeitraum der 2. Folgevermietung;

TM_{t-1} = Tatsächliche Miete zum Zeitpunkt t₋₁;

M_{t0}, M_{t1}, M_{t2} = Höchstzulässige Miete zum Zeitpunkt t₀, t₁, t₂;

VM_{t-1} = Ortsübliche Vergleichsmiete zum Zeitpunkt t₋₁;

Mod = Modernisierungskosten

⁸ § 556e Absatz 1: Ist die Miete, die der vorherige Mieter zuletzt schuldete (Vormiete), höher als die nach § 556d Absatz 1 zulässige Miete, so darf eine Miete bis zur Höhe der Vormiete vereinbart werden. Bei der Ermittlung der Vormiete unberücksichtigt bleiben Mietminderungen sowie solche Mieterhöhungen, die mit dem vorherigen Mieter innerhalb des letzten Jahres vor Beendigung des Mietverhältnisses vereinbart worden sind.

Ausnahmetatbestand (Teil-)Modernisierung: Wurde eine Bestandswohnung (innerhalb der letzten drei Jahre vor Beginn des Mietverhältnisses) im Sinne des § 555b BGB modernisiert, so darf die Miete nach Einführung der MPB bis 10% oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen plus 11 % der Modernisierungskosten, seit dem Mietrechtsanpassungsgesetz ab 1.1.2019 plus 8 % der Modernisierungskosten.⁹

Tabelle 3: Ausnahmetatbestand der Mietpreisbremse: Modernisierung

Ausnahme: „Modernisie- rung“ § 555e Absatz 2	Periode t ₋₁ (vor MPB)	Periode t ₀ (mit MPB)	Periode t ₁ (mit MPB)	Periode t ₂ (mit MPB)
	$TM_{t-1} < 1,1 \cdot VM_{t-1}$	$M_{t0} = 1,1 \cdot VM_{t0} + 0,11 \cdot \text{Mod.}$	$M_{t1} = 1,1 \cdot VM_{t1} + 0,11 \cdot \text{Mod.}$	$M_{t2} = 1,1 \cdot VM_{t2} + 0,11 \cdot \text{Mod.}$

Ausnahmetatbestand umfassende Modernisierung: Hat ein Vermieter eine umfassende Modernisierung durchgeführt, so wird die Regelung der MPB gemäß § 556f BGB für die Erstvermietung nicht angewandt.¹⁰ Bei folgenden Neuvermietungen findet die Mietpreisbremse wieder Anwendung: Eine exakte Festlegung der umfassenden Modernisierung durch den Gesetzgeber ist bisher nicht erfolgt. Der aktuellen Rechtsprechung zufolge kann ab einem Modernisierungsaufwand, der einem Drittel der regionalen Neubaukosten nach den Daten des statistischen Bundesamtes entspricht, von einer umfassenden Modernisierung ausgegangen werden. Die Neubaukosten betragen um die 2.400 € pro m². Daher sind für die umfassende Modernisierung als Schwelle rund 800,- € pro m² einzusetzen. Gleichzeitig muss eine qualitative Gleichstellung mit Neubauten gerechtfertigt erscheinen.¹¹

Tabelle 4: Ausnahmetatbestand der Mietpreisbremse: Umfassende Modernisierung

Ausnahme: „Umfassende Modernisie- rung“ § 556f	Periode t ₋₁ (vor MPB)	Periode t ₀ (mit MPB)	Periode t ₁ (mit MPB)	Periode t ₂ (mit MPB)
	$TM_{t-1} < 1,1 \cdot VM_{t-1}$	$M_{t0} = \text{frei}$	$M_{t1} = \text{Max. } \{1,1 \cdot VM_{t1}; M_{t0}\}$	$M_{t2} = \text{Max. } \{1,1 \cdot VM_{t2}; M_{t1}\}$

⁹ § 556e BGB Absatz 2: Hat der Vermieter in den letzten drei Jahren vor Beginn des Mietverhältnisses Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 555b durchgeführt, so darf die nach § 556d Absatz 1 zulässige Miete um den Betrag überschritten werden, der sich bei einer Mieterhöhung nach § 559 Absatz 1 bis 3 und § 559a Absatz 1 bis 4 ergäbe. Bei der Berechnung nach Satz 1 ist von der ortsüblichen Vergleichsmiete (§ 558 Absatz 2) auszugehen, die bei Beginn des Mietverhältnisses ohne Berücksichtigung der Modernisierung anzusetzen wäre.

¹⁰ § 556f BGB: § 556d ist nicht anzuwenden auf eine Wohnung, die nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt und vermietet wird. Die §§ 556d und 556e sind nicht anzuwenden auf die erste Vermietung nach umfassender Modernisierung.

¹¹ AG Schöneberg, Urteil vom 08.09.2017, Aktenzeichen: 17 C 148/16.

Ausnahmetatbestand Neubau: Darüber hinaus findet die MPB nach § 556f BGB keine Anwendung für Mietobjekte, die nach 2014 entstanden sind (Neubau = Grundfall 5).

Tabelle 5: Ausnahmetatbestand der Mietpreisbremse: Neubau

	Periode t ₋₁ (vor MPB)	Periode t ₀ (mit MPB)	Periode t ₁ (mit MPB)	Periode t ₂ (mit MPB)
Ausnahme: „Neubau“	TM _{t-1} nicht existent	Mt ₀ = frei	Mt ₁ = frei	Mt ₂ = frei
	Oder TM _{t-1} < 1,1 * VM _{t-1}	Mt ₀ = frei	Mt ₁ = frei	Mt ₂ = frei
	Oder TM _{t-1} > 1,1 * VM _{t-1}	Mt ₀ = frei	Mt ₁ = frei	Mt ₂ = frei

3.2.3 Anforderungen an die Geltendmachung

Überschreitet eine nach der Einführung der Mietpreisbremse vereinbarte Miete die zulässige Miethöhe, so ist nach § 556g Abs. 1 S. 1 BGB die abweichende Vereinbarung unwirksam. Zu viel gezahlte Miete ist vom Vermieter gem. § 556g Abs. 1 S. 2 BGB nach den Vorschriften über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung herauszugeben. Ein Ordnungswidrigkeitentatbestand für die allgemeine Verletzung der Regelungen der Mietpreisbremse besteht nicht.

Sollte ein Vermieter sich nicht an die Regelungen der Mietpreisbremse halten, kann der Mieter sie also geltend machen. Hierfür musste er bis zum 1.1.2019 dem Vermieter eine sog. qualitative Rüge zukommen lassen. In dieser müssen Tatsachen aufgeführt werden, die eine Beanstandung der Miete begründen/erklären (qualitatives Rügeerfordernis). Um die Begründung darlegen zu können, besitzt der Mieter einen Auskunftsanspruch gegenüber dem Vermieter hinsichtlich hierfür erforderlicher Informationen (Vormiete, Vor-Vormiete, Modernisierungen, Neubau, etc.). Die rückwirkende Rückerstattung ist nicht möglich. Erst ab dem Zugang der Rüge bei dem Vermieter (§ 556g Absatz 2) gilt der Rückerstattungsanspruch. Der Rückforderungsanspruch (qualitative Rüge) und der Auskunftsanspruch können allerdings kumulativ geltend gemacht werden.

3.2.4 Änderungen seit dem Mietrechtsanpassungsgesetz

Mit dem Mietrechtsanpassungsgesetz (MietAnpG) kam es zum 01.01.2019 zu Änderungen der oben dargelegten Regulationsstruktur (§ 556g BGB). Mit dem Mietrechtsanpassungsgesetz wurden die folgenden Regelungen geändert oder neu eingeführt. Die Auswirkungen des MietAnpG konnten nicht in das Studiendesign und die Erhebung aufgenommen werden, da die Neuregelung erst nach Ende des Erhebungszeitraums eingeführt wurde.

Auskunftspflicht: Die Auskunftspflicht hat sich geändert, seither sind Vermieter, die sich bei einer Neuvermietung über der ortsüblichen Vergleichsmiete plus 10% auf einen der Ausnahmetatbestände (Vormiete, Modernisierung, umfassende Modernisierung) berufen, dazu verpflichtet, die Mieter hierüber unaufgefordert zu informieren. Dies umfasst die Nennung der Miethöhe im Vormietverhältnis. Sofern ein Vermieter dem nicht nachkommt, kann er nicht mehr als die ortsübliche Vergleichsmiete plus 10% verlangen. Dies ist unabhängig davon, ob ein solcher Ausnahmetatbestand vorliegt. Vermieter können die Auskunft jedoch nachholen und sich zwei Jahre nach der Auskunft auf eine höhere und nach § 556e oder § 556f zulässige Miete berufen.

Vereinfachte Rüge: Das MietAnpG vereinfacht das Rügeverfahren für die Mieter. Vor Einführung des MietAnpG musste eine sog. qualifizierte Rüge ausgesprochen werden. Nach der Rechtsprechung wurde zuletzt gefordert, dass die Rüge die Tatsachen enthalten muss, auf der die Beanstandung der Miete beruht. Seit der Einführung des MietAnpG reicht eine einfache Rüge aus. Bei Vermietern, die eine Auskunft erteilt haben, reicht der Verweis auf diese Auskunft. In anderen Fällen ist gar keine Begründung erforderlich.

Weitere Änderungen, die mit dem MietAnpG umgesetzt wurden, sind die bundesweite Absenkung der jährlichen Modernisierungsumlage von 11 % auf 8 % und die Einführung einer Kapazitätsgrenze für die Umlage von Modernisierungskosten (bei einer Miethöhe von unter 7 €/m² maximal 2 € innerhalb von 6 Jahren, sonst maximal 3 € innerhalb von 6 Jahren, § 559 BGB).

Darüber hinaus wurde ein vereinfachtes Verfahren für die Modernisierungsmieterhöhung eingeführt. Bei einem Aufwand von bis zu 10.000 € können Vermieter 30% der Instandhaltung zurechnen und den restlichen Betrag als Modernisierungskosten umlegen (§559c BGB).

3.3 Methodik der Untersuchung

Zur Beantwortung der vorgenannten Forschungsfragen wurden gemäß dem Untersuchungsansatz verschiedene Untersuchungsmethoden angewandt. Um die Wirkungen der Einführung der Mietpreisbremse auf den Mietwohnungsmarkt in Hamburg zu ermitteln, wurde insbesondere

- eine räumliche Gliederung in Untersuchungsgebiete vorgenommen,
- eine Vermieter- und eine Mieterbefragung durchgeführt,
- mittels einer ökonomischen Untersuchung die Preis- und Mengenwirkungen analysiert und
- zur weiteren Schaffung von Erkenntnissen Expertengespräche geführt.

3.3.1 Gliederung in räumliche Untersuchungsgebiete

Zur räumlichen Gliederung der Untersuchung wurden zunächst mit Blick auf die Fragestellung Untersuchungsgebiete gebildet. Da die Wirkungen der Mietpreisbremse sich hauptsächlich auf den Mietwohnungsmarkt beziehen und eine deutliche soziale Komponente haben, wurden zur Untergliederung des Untersuchungsraums der Anteil des Mietwohnungsbestandes aus der Kommunalstatistik, die Wohnungsmarktdynamik und das Sozialmonitoring der Stadt Hamburg aus dem Jahre 2017 herangezogen. Mithilfe einer Clusteranalyse wurden hierdurch Teilräume gebildet.¹²

Für die Clusterung der Ergebnisse der Mieterbefragung wurden vier Cluster anhand der Indikatoren Mietwohnungsanteil und Wohnungsmarktdynamik vorgegeben. Die Wohnungsmarktdynamik wurde hierfür durch das Verhältnis der aggregierten Zuzüge zwischen 2013 und 2017 zur Bevölkerung in 2017 auf Stadtteilebene abgebildet. In einem weiteren Schritt wurden die so gebildeten vier Cluster entsprechend ihres Statusindex (hoch/mittel und niedrig/sehr niedrig) in jeweils zwei Regionen unterteilt, sodass die Clusteranalyse schließlich die folgenden acht Regionen umfasst:

- Region 1: durchschnittliche Dynamik und überdurchschnittlicher Mietwohnungsanteil, hoher und mittlerer Statusindex
- Region 2: durchschnittliche Dynamik und überdurchschnittlicher Mietwohnungsanteil, niedriger und sehr niedriger Statusindex
- Region 3: leicht unterdurchschnittliche Dynamik und Mietwohnungsanteil, hoher und mittlerer Statusindex
- Region 4: leicht unterdurchschnittliche Dynamik und Mietwohnungsanteil, niedriger Statusindex
- Region 5: unterdurchschnittliche Dynamik und Mietwohnungsanteil, hoher Statusindex

¹² Vgl. hierzu näher den Methodenband

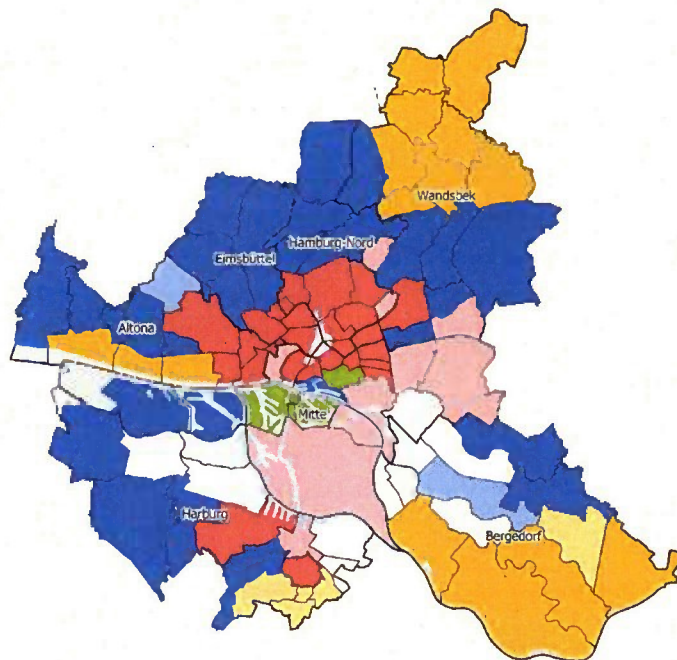
- Region 6: unterdurchschnittliche Dynamik und Mietwohnungsanteil, mittlerer Statusindex
- Region 7: sehr hohe Dynamik und überdurchschnittlicher Mietwohnungsanteil, sehr niedriger Statusindex
- Region 8: sehr hohe Dynamik und überdurchschnittlicher Mietwohnungsanteil (unbesetzt)

Die Clusterung der 104 Hamburger Stadtteile mittels der Indikatoren Wohnungsmarktdynamik, Mietwohnungsanteil und Sozialstatus ergab folgende Verteilung der Stadtteile auf die Regionen:

- Region 1: Cluster 1 – mittlerer bis hoher Statusindex: 27 Stadtteile
- Region 2: Cluster 1 – niedriger bis sehr niedriger Statusindex: 10 Stadtteile
- Region 3: Cluster 2 – hoher und mittlerer Statusindex: 30 Stadtteile
- Region 4: Cluster 2 – niedriger Statusindex: 2 Stadtteile
- Region 5: Cluster 3 – hoher Statusindex: 15 Stadtteile
- Region 6: Cluster 3 – mittlerer Statusindex: 5 Stadtteile
- Region 7: Cluster 4 – sehr niedriger Statusindex: 3 Stadtteile
- Region 8: Cluster 4 – mittlerer bis hoher Statusindex: 0 Stadtteile

Da in keinem Stadtteil ein mittlerer bis hoher Statusindex bei hoher Wohnungsmarktdynamik und einem überdurchschnittlichen Mietwohnungsanteil konstatiert werden konnte, blieb Region 8 unbesetzt. In Clustern mit wenigen Stadtteilen und geringem Mietwohnungsanteil war der Rücklauf der Mieterbefragung erwartungsgemäß niedriger als in solchen Regionen mit höheren Anteilen.

Abbildung 1: Bildung der Untersuchungsregionen



- Region 1:
durchschnittliche Dynamik und überdurchschnittlicher Mietwohnungsanteil, hoher und mittlerer Statusindex
- Region 2:
durchschnittliche Dynamik und überdurchschnittlicher Mietwohnungsanteil, niedriger und sehr niedriger Statusindex
- Region 3:
leicht unterdurchschnittliche Dynamik und Mietwohnungsanteil, hoher und mittlerer Statusindex
- Region 4:
leicht unterdurchschnittliche Dynamik und Mietwohnungsanteil, niedriger Statusindex
- Region 5:
unterdurchschnittliche Dynamik und Mietwohnungsanteil, hoher Statusindex
- Region 6:
unterdurchschnittliche Dynamik und Mietwohnungsanteil, mittlerer Statusindex
- Region 7:
sehr hohe Dynamik und überdurchschnittliche Mietwohnungsanteil, sehr niedriger Statusindex

Tabelle 6: Stadtteile nach Regionen

Stadtteil	Region
Altona-Altstadt	Region 1
Altona-Nord	Region 1
Bahrenfeld	Region 1
Barmbek-Nord	Region 1
Barmbek-Süd	Region 1
Borgfelde	Region 1
Eilbek	Region 1
Eppendorf	Region 1
Hamburg-Altstadt	Region 1
Hamm	Region 1
Harvestehude	Region 1
Heimfeld	Region 1
Hoheluft-Ost	Region 1
Hoheluft-West	Region 1
Hohenfelde	Region 1
Neustadt	Region 1
Ottensen	Region 1
Rotherbaum	Region 1
St. Georg	Region 1
Sternschanze	Region 1
Uhlenhorst	Region 1
Wandsbek	Region 1
Wilstorf	Region 1
Winterhude	Region 1
Eimsbüttel	Region 1
Billstedt	Region 2
Dulsberg	Region 2
Harburg	Region 2
Horn	Region 2
Jenfeld	Region 2
Rothenburgsort	Region 2

Stadtteil	Region
St. Pauli	Region 2
Steilshoop	Region 2
Veddel	Region 2
Wilhelmsburg	Region 2
Alsterdorf	Region 3
Bergedorf	Region 3
Bramfeld	Region 3
Eidelstedt	Region 3
Eißendorf	Region 3
Farmsen-Berne	Region 3
Finkenwerder	Region 3
Fuhlsbüttel	Region 3
Groß Borstel	Region 3
Groß Flottbek	Region 3
HafenCity	Region 3
Hausbruch	Region 3
Hummelsbüttel	Region 3
Iserbrook	Region 3
Langenhorn	Region 3
Lohbrügge	Region 3
Lokstedt	Region 3
Marienthal	Region 3
Neuenfelde	Region 3
Neugraben-Fischbek	Region 3
Niendorf	Region 3
Ohlsdorf	Region 3
Osdorf	Region 3
Rahlstedt	Region 3
Rissen	Region 3
Schnelsen	Region 3
Sülldorf	Region 3

Stadtteil	Region
Tonndorf	Region 3
Waltershof	Region 3
Stellingen	Region 3
Allermöhe	Region 4
Neuallermöhe	Region 4
Lurup	Region 4
Altengamme	Region 5
Bergstedt	Region 5
Blankenese	Region 5
Duvenstedt	Region 5
Kirchwerder	Region 5
Lemsahl-Mellingstedt	Region 5
Neuengamme	Region 5
Nienstedten	Region 5
Ochsenwerder	Region 5
Othmarschen	Region 5
Poppenbüttel	Region 5
Sasel	Region 5
Volksdorf	Region 5
Wellingsbüttel	Region 5
Wohldorf-Ohlstedt	Region 5
Curslack	Region 6
Langenbek	Region 6
Marmstorf	Region 6
Rönneburg	Region 6
Sinstorf	Region 6
Hammerbrook	Region 7
Kleiner Grasbrook	Region 7
Steinwerder	Region 7

3.3.2 Methodik Vermieterbefragung

Zur Gewinnung von Informationen zum Vermieterverhalten nach Einführung der Mietpreisbremse in Hamburg wurde eine schriftliche standardisierte Vermieterbefragung mit offenen und geschlossenen Fragen durchgeführt. Neben Fragen zur Einordnung des Vermietertyps wurde insbesondere erhoben, inwieweit sich Mietinteressenten und Neumieter nach der Höhe der Vormiete erkundigen, ob es zu Rügen oder Gerichtsprozessen wegen der Höhe der Miete gekommen ist, wie die Festsetzung von Neuvertragsmieten erfolgt und ob und in welchen Bereichen die Einführung der Mietpreisbremse Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit der Vermieter hatte.

3.3.2.1 Datengrundlage

Für die Vermieterbefragung wurde eine Befragungsgrundgesamtheit auf Basis von auf Seiten der Auftraggeberin verfügbarer Dateien der Hamburger Stadtreinigung aufgebaut. Auf diese Weise konnte eine große Bandbreite der auf dem Wohnungsmarkt aktiven Wohnungseigentümer in die Erhebung einbezogen werden. Diese ermöglichte valide und differenzierte Aussagen zum Neuvermietungsverhalten nach Vermietertypen. Insbesondere die Gruppe der Kleinvermieter konnte auf Basis dieser Datengrundlage gut in die Primärerhebung einbezogen werden.

3.3.2.2 Erstellung des Fragebogens

Der vierseitige Fragebogen enthielt fünfzehn geschlossene und eine offene Frage.¹³ Der Fragebogen enthielt Fragen zu den folgenden Aspekten:

- Anzahl der Wohnungen im Wohnungsbestand
- Vermietertyp
- Anzahl Neuvermietungen preisungebunder Wohnungen im Untersuchungszeitraum
- Anteil Mietinteressenten, der sich nach der Höhe der Vormiete erkundigt
- Anteil Neumieter, der sich nach der Höhe der Vormiete erkundigt
- Anzahl Fälle mit einer Rüge und Anzahl Fälle Gerichtsprozesse
- Herangehensweise bei Festsetzung von Neuvertragsmieten
- Auswirkungen der Mietpreisbremse hinsichtlich Mietpreisgestaltung Neuvermietung
- Auswirkungen der Mietpreisbremse hinsichtlich Mietenpolitik im Bestand
- Auswirkungen der Mietpreisbremse hinsichtlich Instandhaltungstätigkeit im Bestand
- Auswirkungen der Mietpreisbremse hinsichtlich Modernisierungstätigkeit im Bestand
- Auswirkungen der Mietpreisbremse hinsichtlich Neubautätigkeit
- Auswirkungen der Mietpreisbremse hinsichtlich des Personenkreises, an den neu vermietet wird
- Auswirkungen der Mietpreisbremse auf die Geschäftstätigkeit des Vermieters insgesamt

¹³ Vgl. hierzu den Fragebogen im Methodenband.

3.3.2.3 Durchführung der Befragung

Die Befragung erfolgte auf Basis eines standardisierten Fragebogens per Post. Parallel konnten die Befragten den Fragebogen auch online ausfüllen. Aus der für die Untersuchung zur Verfügung stehenden Grundgesamtheit (s.o.) mit rund 145.188 Fällen wurde eine Brutto-Zufallsstichprobe von 5.139 Fällen gezogen. Diesen zufällig ausgewählten Fällen wurden mit einem Anschreiben der Auftraggeberin die Befragungsunterlagen zugesandt. Von den angeschriebenen Fällen haben sich 1.165 zurückgemeldet (22,7 % der Bruttostichprobe). Nach erfolgter Datenaufbereitung und Bereinigung um die nicht relevanten bzw. nicht auswertbaren Befragungsfälle standen 766 Fragebogen für die Auswertung zur Verfügung (15,9 % der bereinigten Bruttostichprobe). Die nachfolgende Übersicht zeigt die Ausfallgründe und die Ausschöpfung der Stichprobe.

Tabelle 7: Ausschöpfung der Stichprobe der Vermieterbefragung

	Anzahl	Anteil
Brutto-Ansatz	5.139	100 %
Qualitätsneutrale Ausfälle		
Keine Neuvermietung im Untersuchungszeitraum	239	4,7 %
Selbstnutzung / keine Vermietung	86	1,7 %
Sonstiges	6	0,1 %
Bereinigte Stichprobe	4.808	100 %
Systematische Ausfälle		
Teilnahme nicht gewollt/möglich	11	0,2 %
Fragebogen verspätet eingegangen	39	0,8 %
Durchgeführte Interviews	784	16,3 %
Nicht auswertbare Interviews	18	0,4 %
Ausgewertete Interviews	766	15,9 %

Über die 766 ausgewerteten Fragebogen konnte das Vermieterverhalten für den Zeitraum seit dem 1.7.2015 ca. 60.000 Neuvermietungen preisungebundener Wohnungen erfasst werden. Laut Methodenbericht zum Hamburger Mietenspiegel 2017 liegt der Anteil des mietenspiegelrelevanten Wohnungsbestands in Hamburg bei rund 540.000 Wohnungen.¹⁴ Bei einem Ansatz einer aktuellen Fluktuation von zurzeit geschätzt ca. 7 % bis 8 % des Wohnungsbestandes pro Jahr kann die Anzahl der Neuvermietungen im Untersuchungszeitraum auf eine Größenord-

¹⁴ F+B GmbH (2018): *Grundlagendaten für den empirischen Hamburger Mietenspiegel 2017*, Methodenbericht im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Amt für Wohnen Stadterneuerung und Bodenordnung.

nung von ca. 120.000 bis 140.000 geschätzt werden. Damit konnten im Rahmen der Vermieterbefragung aggregiert zu etwa 40 % der Neuvermietungsfälle über die Vermieter Angaben erhoben werden.

Untersuchungsgegenstand im Rahmen der Vermieterbefragung waren Vermieter und deren Neuvermietungen von preisungebundenem Wohnraum in Hamburg im Zeitraum 1.7.2015 bis Oktober 2018. Auf Basis der Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus 2011, der Wohnungsfortschreibung und der vorliegenden Daten zum preisgebundenen Bestand kann in etwa von folgender Vermieterstruktur im preisungebundenen Bestand in Hamburg ausgegangen werden:

Tabelle 8: Vermietete Wohnungen (ohne Mietpreisbindung) in Mehrfamilienhäusern nach Eigentümergruppen (Stand 2017)

	Wohnungsbestand		Anteil am vermieteten Wohnungsbestand		Anteil an den erhobenen Neuvermietungen (Vermieterbefragung)
	gesamt	zu Wohnzwecken vermietet	nach Zensus 2011	nach Wohnungsfortschreibung ¹⁵	
Privatperson/-en; Gemeinschaft von Wohnungseigentümern/-innen, privatwirtschaftliches Unternehmen	635.320	413.135	61 %	60 %	40 %
Wohnungsgenossenschaft, Kommune oder kommunales Wohnungsunternehmen	253.892	251.361	37 %	40 %	57 %
Organisation ohne Erwerbszweck (z.B. Kirche); Bund oder Land	16.570	15.935	2 %	0 %	3 %
Insgesamt	905.782	680.431	100 %	100 %	100 %

Quelle: Gebäude- und Wohnungszählung 2011, Berechnung/Zusammenfassung: BSW und F+B

¹⁵ Die Fortschreibung des Wohnungsbestandes auf Basis der Zensuserhebung 2011 bietet nur eine bedingte Vergleichsmöglichkeit, da hier die Sozialwohnungsbestände eingeschlossen sind, während sie bei der Vermieterbefragung herausgefiltert wurden. Im Jahr 2017 waren dies 77.494 Wohneinheiten. Für die Fortschreibung wurde angenommen, dass der Anteil an selbstgenutzten Wohneinheiten bei der Eigentümergruppe der Privatpersonen konstant blieb. Zudem wurden die seit 2011 fertiggestellten Wohneinheiten nach der Baufertigstellungsstatistik auf die Eigentümergruppen entsprechend ihrer Anteile am Mietwohnungsbestand verteilt.

Tabelle 9: Vermieterstruktur der Mietenspiegelerhebung 2017¹⁶

Vermieterstruktur	Wohnungsbestand	
	Anteil in %	
	Grundgesamtheit	Stichprobe
5.000 und mehr Wohnungen	20,1	10,1
1.000 bis 4.999 Wohnungen	23,8	22,0
500 bis 999 Wohnungen	11,6	12,6
weniger als 500 Wohnungen	38,6	48,6
kein Vermieter identifiziert	5,9	6,7
Insgesamt	100,0	100,0
	512.904	151.900

Größte Vermietergruppe in Hamburg sind demnach also Privatpersonen (bzw. Gemeinschaften von Wohnungseigentümern) und Wohnungsunternehmen mit rund 61 % des preisungebundenen Mietwohnungsbestands, gefolgt von den Genossenschaften/kommunalen Unternehmen mit rund 37 %. Die restlichen 2 % des Mietwohnungsbestands gehören sonstigen Vermietern, wie z.B. Kirchen oder Stiftungen.

Über die Anteile der Vermietergruppen am Hamburger Mietwohnungsbestand im Rahmen des Zensus 2011 sowie die Angaben zur Anzahl der Neuvermietungen im Rahmen des Untersuchungszeitraums kann (bei hilfsweiser Annahme einer gleichen Fluktuation bei den Vermietergruppen) eine Abschätzung zur Repräsentativität der Ergebnisse der Vermietergruppen im Hinblick auf die Anteile der Vermietergruppen vorgenommen werden.

Während der Anteil von Privatpersonen, Gemeinschaften von Wohnungseigentümern und privaten Wohnungsunternehmen am Hamburger Gesamtwohnungsbestand bei rund 60 % liegt, beträgt der Anteil an den erhobenen Neuvermietungen nur rund 40 %. Der Anteil der „Privaten“ am Marktgeschehen bei den Neuvermietungen dürfte über die Vermieterbefragung demnach also um ca. 20 Prozentpunkte untererfasst sein. Das Gegenteil zeigt sich für die Gruppe der Genossenschaften und kommunalen Unternehmen: Deren Marktanteil am Teilmarkt Mietwohnungen lag zum Zensuszeitpunkt 2011 bei rund 37 %. Da zudem rund zwei Drittel des preisgebundenen Bestands auf diese Vermietergruppe fallen, dürfte der Anteil am preisungebundenen Bestand nach F+B-Schätzung bei ca. 33 % des Bestands liegen (s. o.). Mit einem Anteil von 57 % an den im Rahmen der Befragung erhobenen Neuvermietungen ist der Marktanteil dieser Vermietergruppe vermutlich etwas übererfasst. Im Übrigen ist die sog. Repräsentativität indes als gut einzuschätzen.

¹⁶ Vgl. F+B (2018): Hamburger Mietenspiegel 2017, S. 15.

3.3.2.4 Auswertung der Befragungsergebnisse

Vor der Datenauswertung erfolgte eine umfassende Datenaufbereitung und Plausibilitätsprüfung. Hierbei wurden zusätzlich auch Kombinationen unterschiedlicher Fragen zur Überprüfung herangezogen. Unplausible Angaben wurden in der weiteren Auswertung nicht mehr berücksichtigt und als nicht vorhanden angesehen.

Die Datenauswertung erfolgte als statistische Analyse, insbesondere der Verteilungsstrukturen und Häufigkeiten. Aufgrund der unterschiedlichen Beantwortung der Fragen ergaben sich bei der Analyse zu den einzelnen Fragen zum Teil unterschiedliche Gesamtzahlen bzw. die prozentualen Verteilungen beziehen sich nicht immer auf alle 766 positiven Rückläufer.

Bei der Befragung handelt es sich um eine Selbstauskunft der befragten Vermieter ohne eine Unterstützung durch einen geschulten Interviewer. Vor dem Hintergrund des komplexen Themas der Erhebung ist davon auszugehen, dass die Güte der Beantwortungen zwischen den einzelnen Fragen voneinander abweicht. Insbesondere die Fragen nach der Festlegung der freifinanzierten Neuvertragsmieten im Untersuchungszeitraum sowie nach der Entwicklung der Festlegung gegenüber dem Zeitraum vor Einführung der Mietpreisbremse konnte von den befragten Vermietern nicht immer vollständig beantwortet werden, da diese Information nicht immer in den verwendeten IT-Programmen dokumentiert wird.

Bei einer Reihe von Fragen konnten die Vermieter zusätzlich stichwortartige Hinweise geben, die eine Einordnung und Begründung der Nennungen bei den geschlossenen Fragen ermöglichen. Alle nicht-standardisierten offenen Nennungen wurden zunächst vollständig in einer Auswertungsdatei erfasst. Anschließend wurden nach Durchsicht der offen formulierten Nennungen Kategorien gebildet und die Nennungen zusammengefasst. Hierdurch war zusätzlich auch bei den offenen Fragen eine ergänzende Häufigkeitsauswertung möglich.

Bei der Auswertung zu den einzelnen Fragestellungen wurde zudem berücksichtigt, dass sich hinter dem Begriff des Vermieters sowohl der private Kleinvermieter mit nur wenigen Wohnungen (und nur einer neuvermieteten Wohnung im Untersuchungszeitraum) als auch große gewerbliche Wohnungsunternehmen mit mehr als tausend neuvermieteten Wohnungen seit Einführung der Mietpreisbremse verbergen. Den einzelnen Vermietern kommt je nach Größe des Wohnungsbestands also ein sehr unterschiedliches Gewicht für das Geschehen auf dem Hamburger Wohnungsmarkt zu. Vor diesem Hintergrund wurde bei der Berichterstattung zum Vermieterverhalten deshalb bei ausgewählten Fragestellungen nicht alleine anhand der „Vermieter-Häufigkeiten“ („x % der Vermieter geben bei der Fragestellung an, dass ...“), sondern auch entlang der Anzahl der im Untersuchungszeitraum seit Einführung der Mietpreisbremse neu vermieteten preisungebundenen Wohnungen berichtet („bei x % der neuvermieteten Wohnungen wurde ...“). Durch die Gewichtung der Antworten über der Anzahl der Neuvermietungen je Vermieter können Verzerrungen durch die starke Heterogenität bei der Größenstruktur der Vermieter vermieden werden.

3.3.3 Methodik Mieterbefragung

Zur Ermittlung des Mieterverhaltens nach der Einführung der Mietpreisbremse wurde eine Stichproben-Primärerhebung mit einem schriftlichen Fragebogen bei Personen durchgeführt, die seit der Geltung der Mietpreisbremse am 1. Juli 2015 in ihre derzeitige Wohnung eingezogen sind. Neben der Bewertung der Wohnsituation wurden insbesondere der Kenntnisstand zur MPB, der Umgang damit und die Überprüfung der Mietpreisbremse durch den Mieter erfragt. Zur besseren Einordnung der Ergebnisse enthielt die Befragung auch Strukturmerkmale zur Person, dem Haushalt, der Wohnung und dem Gebäude.

3.3.3.1 Datengrundlage

Die Datengrundlage für die Mieterbefragung ist eine Zufallsstichprobe aus dem Fachamt Einwohnerwesen, Zentrale Meldeangelegenheiten, Einwohnerregister der Stadt Hamburg (Melderegister). Die Zufallsstichprobe aus dem Melderegister umfasst die seit der Einführung der Mietpreisbremse (1. Juli 2015) in ihre derzeitige Wohnung eingezogenen Personen mit einem Mindestalter von 18 Jahren.

Die Zufallsstichprobe aus dem Melderegister umfasste 20.278 Personen. Bei F+B erfolgte eine zusätzliche Datenbereinigung um Personen, die an Wohnheimadressen gemeldet waren (Wohnheime des Studentenwerks und bekannte Asylunterkünfte).¹⁷ Nach der von F+B durchgeführten Aufbereitung umfasste die Bruttostichprobe 19.531 Personen, die gegebenenfalls auch im gleichen Haushalt gewohnt haben könnten.

Aufgrund des Zufallsstichprobenverfahrens aus dem Melderegister ist die Bruttostichprobe repräsentativ für die Neuansmeldungen in der Stadt Hamburg seit dem 1. Juli 2015. Aufgrund der Datengrundlage enthält die Stichprobe nicht relevante Befragungsfälle. Gemäß der Zufallsauswahl ist der für die Fragestellung relevante Personenkreis ebenfalls repräsentativ abgebildet.

3.3.3.2 Erstellung des Fragebogens

Die Befragungsinhalte umfassen die Erhebung von Strukturdaten über Wohnungen und Haushalte, zum Kenntnisstand über die MPB, zu den Einstellungen und zum Verhalten im Zusammenhang mit der Mietpreisbremse. Insgesamt gliederte sich der Fragebogen in neun Fragenkomplexe:

- Auswahl- oder Filterfragen zur Abgrenzung der relevanten Befragungsfälle
- Strukturmerkmale der Wohnung
- Merkmale des Mietverhältnisses
- Kenntnis-/Wissensstand Mietpreisbremse
- Wohnungssuche
- Überprüfung der Miete nach der Anmietung

¹⁷ Weitere Bereinigungen, wie selbstnutzende Eigentümer, öffentlich geförderte Wohnungsbestände und in einen bereits bestehenden Haushalt zuziehende Personen, konnten im Vorwege nicht aus der Stichprobe entfernt werden.

- Bewertung der Mietpreisbremse
- Änderungs-/Verbesserungsvorschläge zur Mietpreisbremse (offene Frage)
- Strukturmerkmale des Haushalts und/oder des Befragten

Insgesamt umfasst der Erhebungsbogen 53 Fragen (s. Anlage).¹⁸

3.3.3.3 Durchführung der Befragung

Von den 19.531 befragten Personen (Anzahl Fragebogen) haben sich 2.558 Personen zurückgemeldet (13,1 % der Bruttostichprobe). Nach erfolgter Datenaufbereitung und Bereinigung um die nicht relevanten Befragungsfälle standen 1.610 Fragebogen für die Auswertung zur Verfügung (8,2 % der Bruttostichprobe). Die nachfolgende Übersicht zeigt die Ausschöpfung der Bruttostichprobe. Rund 13 % der Rückmelder haben die Möglichkeit der Online-Befragung genutzt.

Tabelle 10: Daten der Befragung

Bruttostichprobe	19.531	100,0 %
keine Rückmeldung	16.973	86,9 %
Negativer Rücklauf	948	4,9 %
- Neubau nach dem 1. Oktober 2014	374	1,9 %
- selbstnutzende Eigentümer	192	1,0 %
- Mietvertrag vor Juli 2015	160	0,8 %
- öffentlich geförderte Wohnung	123	0,6 %
- Verweigerer	50	0,3 %
- unvollständig	50	0,3 %
Positiver Rücklauf	1.610	8,2 %

Betrachtet man die regionale Verteilung der Stichprobe und der positiven Rückläufer, so zeigt sich eine Abweichung nach oben insbesondere im Bezirk Hamburg-Nord und nach unten in den Bezirken Hamburg-Harburg sowie Hamburg-Bergedorf. Gründe für die geringeren Rückläufe in den beiden letztgenannten Bezirken resultieren sicherlich aus einem höheren Anteil an nicht befragungsrelevanten Personen die sich nicht an der Befragung beteiligt haben (z. B. höherer Anteil selbstnutzender Eigentümer).

¹⁸ Die Befragung erfolgte auf Basis eines standardisierten Fragebogens per Post. Parallel konnten die Befragten den Fragebogen auch online ausfüllen, ein entsprechender Login-Code wurde den Befragungsunterlagen beigelegt.

Tabelle 11: Rücklauf nach Bezirken

Bezirk	Stichprobe		Positiver Rücklauf	
	Befragungsfälle	Anteil	Befragungsfälle	Anteil
Hamburg-Mitte	3.142	16,1 %	202	12,5 %
Altona	2.716	13,9 %	236	14,7 %
Eimsbüttel	2.792	14,3 %	283	17,6 %
Hamburg-Nord	4.019	20,6 %	456	28,2 %
Wandsbek	3.967	20,3 %	286	17,8 %
Bergedorf	1.112	5,7 %	38	2,4 %
Harburg	1.783	9,1 %	108	6,7 %
Hamburg insgesamt*	19.531	100,0 %	1.609	100,0 %

* bei einem Rückläufer konnte der Bezirk nicht ermittelt werden, da der Befragte keine Angabe zum Wohnort gemacht hat und die Kennung aus dem Fragebogen entfernt hat

Tabelle 12: Rücklauf nach den gebildeten Regionen

Region	Befragungsfälle	Anteil	Rücklauf	Anteil
Region 1	7.769	40,1 %	904	56,2 %
Region 2	2.870	14,8 %	135	8,4 %
Region 3	6.792	35,0%	465	28,9 %
Region 4	460	2,4 %	6	0,4 %
Region 5	1.189	6,1 %	85	5,3 %
Region 6	202	1,0%	6	0,4 %
Region 7	107	0,6 %	7	0,4 %
Hamburg insgesamt*	19.389	100,0%	1608	100,0%

* bei 142 Befragungsfällen und 2 Fällen im Rücklauf konnte keine eindeutige Regionzuweisung erfolgen.

Eine Überprüfung der Repräsentativität der Befragung kann aufgrund der fehlenden, nicht bekannten Grundgesamtheit nur näherungsweise vorgenommen werden. Bei Betrachtung der Struktur nach dem Alter ist der zahlenmäßige Umfang der befragten Zielgruppe nicht bekannt, da nicht alle Personen, die nach dem 1. Juli 2015 eine neue Wohnung bezogen haben, relevant für die Befragung sind. Insbesondere die Nichtberücksichtigung der Neubaugebiete und des geförderten Wohnungsbestands müssen zu einer deutlichen Abweichung in der Altersstruktur führen.

Der nachfolgende Vergleich der positiven Befragungsfälle mit den Eckwerten der Grundgesamtheit des Hamburger Mietenspiegels zeigt, dass die Befragung gleichwohl ein repräsentatives Abbild des freifinanzierten Mietwohnungsbestands der Stadt Hamburg darstellt. Größere Abweichungen (mehr als vier Prozentpunkte) ergeben sich in den Baualtersklassen 1949 bis 1960, 1978 bis 1993 sowie 1994 bis 2010.

Tabelle 13: Rücklauf nach Baualtersklassen

Baualtersklasse Hamburger Mietenspiegel	Mietenspiegel 2017		Positiver Rücklauf	
	Grundgesamt- heit	Anteil	Befragungsfälle	Anteil
bis 1918	89.000	17,0 %	179	14,3 %
1919 bis 1948	63.500	12,1 %	188	15,0 %
1949 bis 1960	163.900	31,2 %	286	22,8 %
1961 bis 1967	91.300	17,4 %	168	13,4 %
1968 bis 1977	71.600	13,6 %	147	11,7 %
1978 bis 1993	19.900	3,8 %	111	8,8 %
1994 bis 2010	25.600	4,9 %	176	14,0 %
Hamburg bis 2010	524.800	100,0 %	1.255	100,0 %
2011 bis 2017*	14.000	2,6 %	73	5,5 %
Hamburg insgesamt**	538.800	100,0 %	1.328	100,0 %

* in der Befragung wurden nur die Wohnungsbestände mit einem Baujahr bis 2012 erfasst

** für 282 Befragungsfälle konnte keine Baualtersklasse ermittelt werden

Beim Vergleich nach den Größenklassen zwischen dem Hamburger Mietenspiegel und der Mieterbefragung zeigt sich ebenfalls ein weitgehend repräsentatives Abbild.

Tabelle 14: Rücklauf nach Größenklassen

Größenklasse Hamburger Mietenspiegel	Mietenspiegel 2017		Positiver Rücklauf	
	Grundgesamt- heit	Anteil	Befragungs- fälle*	Anteil
25 m² bis unter 41 m²	63.500	11,8 %	177	11,2 %
41 m² bis unter 66 m²	267.300	49,6 %	702	44,5 %
66 m² bis unter 91 m²	162.800	30,2 %	500	31,7 %
91 m² bis unter 131 m²	45.200	8,4 %	200	12,7 %
Hamburg insgesamt**	538.800	100,0 %	1.579	100,0 %

* in 12 Befragungsfällen lag die Wohnfläche unter 25 m² und in 19 Befragungsfällen konnte keine Zuordnung erfolgen.

Tabelle 15: Rücklauf nach Haushaltsgröße und Region

Region/ Haus- halts- größe	1- Personen- Haushalt	2- Personen- Haushalt	3- Personen- Haushalt	4- Personen- Haushalt	5- (und +) Personen Haushalt	Gesamt	
						Anzahl	Anteil
Region 1	323	404	103	48	10	888	56,5 %
Region 2	43	56	19	9	3	130	8,3 %
Region 3	141	200	71	33	9	454	28,9 %
Region 4	2	0	1	1	0	4	0,3 %
Region 5	17	36	11	14	2	80	5,1 %
Region 6	0	2	4	0	0	6	0,4 %
Region 7	2	4	0	0	1	7	0,4 %
Hamburg insge- samt*	528	702	211	105	25	1.569	100%

* in 41 Fällen konnte keine eindeutige Zuordnung erfolgen

Insgesamt muss jedoch festgehalten werden, dass auch die Grundgesamtheit des Hamburger Mietenspiegels nicht der Verteilungsstruktur der mietpreisbremsenrelevanten Fälle entspricht, da die Verteilungsstruktur des Mietspiegels auch sehr viele Bestandsmietverhältnisse enthält. Ein einheitlicher Neuvermietungsanteil über alle Wohnungsteilmärkte des Hamburger Mietenspiegels kann nicht angenommen werden, da die Neuvermietungsquoten insbesondere auch durch die Vermieterstruktur bestimmt werden.

Der Anteil des städtischen Wohnungsunternehmens und der Genossenschaften ist in der Mieter-Befragung mit rund 19 % der Befragungsfälle etwas unterrepräsentiert. Gründe hierfür sind sicherlich, dass die Mietpreisbremse für viele Haushalte dieser Vermieter keine Relevanz hat oder das Thema aufgrund der Sozialstruktur der Mieter nicht für alle Befragten verständlich war. Vergleicht man die Haushaltsstruktur der Befragten mit den Ergebnissen des Mikrozensus, so zeigt sich, dass der Anteil der Single-Haushalte mit 30 % deutlich unter dem Hamburger Durchschnitt von knapp 50 % liegt. Ein Faktor für diese Abweichung ist sicherlich, dass Wohngemeinschaften, also in einer Wohnung gemeinsam Wohnende für sich wirtschaftende Einzelpersonen, aufgrund der Definition im Mikrozensus nicht als ein Haushalt, sondern überwiegend als mehrere Single-Haushalte angesehen werden. Mit Blick auf die Einkommensstruktur des Mikrozensus, die nach Single- und Mehrpersonen-Haushalten differenziert, ist festzuhalten, dass die Struktur hinsichtlich des Anteils der Mehrpersonen-Haushalte in der vorliegenden Untersuchung nahezu identisch ist. Bei den Single-Haushalten allerdings ist der Anteil der Haushalte mit einem Einkommen unter 1.500 € Haushaltsnettoeinkommen in der vorliegenden Befragung geringer. Dies dürfte an dem Ausschluss von Sozialwohnungsmietern im Rahmen der Erhebung liegen. Zudem ist es denkbar, dass die Teilnahmebereitschaft von Haushalten mit höheren Einkommen größer war.

Abschließend kann festgestellt werden, dass die Mieterbefragung ein weitgehend repräsentatives Abbild des relevanten Personenkreises in ihrer Verteilung und Struktur aufweisen.

3.3.3.4 Auswertung der Befragungsergebnisse

Vor der Datenauswertung erfolgte eine umfassende Datenaufbereitung und Plausibilitätsprüfung. Hierbei wurden zusätzlich auch Kombinationen unterschiedlicher Fragen zur Überprüfung herangezogen. Unplausible Angaben wurden in der weiteren Auswertung nicht mehr berücksichtigt und als nicht vorhanden angesehen.

Die Datenauswertung erfolgte als statistische Analyse, insbesondere der Verteilungsstrukturen und Häufigkeiten. Aufgrund der unterschiedlichen Beantwortung der Fragen ergeben sich bei der Analyse zu den einzelnen Fragen unterschiedliche Gesamtzahlen bzw. die prozentualen Verteilungen beziehen sich nicht auf alle 1.610 positiven Rückläufer. Bei der Befragung handelt es sich um eine Selbstauskunft der Befragten ohne Unterstützung durch einen geschulten Interviewer.

Zur Bildung der Haushaltstypen wurde auf die in der Statistik und in üblichen Studien verwendete Struktur zurückgegriffen. Um die Teilnahmebereitschaft bei der Mieterbefragung hoch zu halten, wurde das Haushaltseinkommen nicht metrisch, sondern ordinal erhoben, d.h. es wurden keine konkreten Einkommenswerte, sondern die Zugehörigkeit zu einer Einkommensgruppe erfragt. Die Strukturierung der Einkommensgruppen orientierte sich an der Verteilung des Nettoäquivalenzeinkommens. Die Einkommensgruppen mit verhältnismäßig niedrigerem Einkommen, wurden an der Armutsgefährdungsquote (entspricht per Definition 60 % des Nettoäquivalenzeinkommens¹⁹) bzw. der Definition des sog. „prekären Wohlstands“ (entspricht per Definition 70 % des Nettoäquivalenzeinkommens) ausgerichtet.

3.3.4 Methodik ökonometrische Analyse

Mithilfe einer ökonometrischen Analyse wurden die Preis- und Mengenwirkungen der Mietpreisbremse auf den Wohnungsmarkt in Hamburg untersucht. Auf Grundlage einer Stichprobe von Marktmieten wurden mithilfe statistischer Kennzahlen die Wirkungen auf die Mieten und Mengen von angebotenen Wohnraum in Hamburg und auf den Teilmärkten der Stadt ermittelt.

3.3.4.1 Angebotsmieten als Datengrundlage

Die ökonometrische Analyse wurde auf Grundlage von Angebotsdaten durchgeführt. Die Daten ermöglichen zwar keine Aussagen zum gesamten Mietwohnungsmarkt bzw. zum gesamten vergleichsmietenrelevanten Wohnungsmarkt. Denn Wohnungen, die von Anbietern direkt vermarktet werden, also nicht öffentlich – etwa in Zeitungen oder im Internet – angeboten werden, wie beispielsweise Genossenschaftswohnungen, sind in den Angebotsdaten nicht enthalten. Aber die Angebotsdaten liegen als Mikrodaten in großen Fallzahlen vor, enthalten die wichtigsten Informationen zur annoncierten Wohnung, sind zeitlich äußerst aktuell und lassen vor allem in Großstädten wie Hamburg auch eine Analyse von Teilmärkten zu.

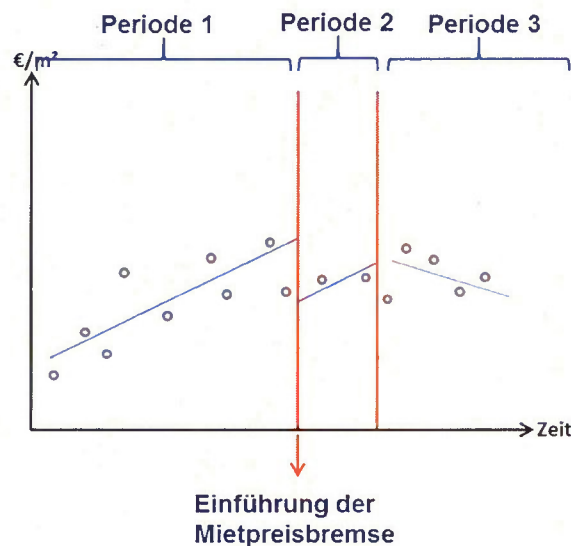
¹⁹ Das Nettoäquivalenzeinkommen gibt bei einem gegebenen Haushaltseinkommen und einer gegebenen Haushaltsstruktur das Einkommen an, das jedem Haushaltsmitglied den äquivalenten Lebensstandard bieten würde, wenn es als erwachsener Single-Haushalt leben würde. Anders als ein Pro-Kopf-Einkommen wird beim Nettoäquivalenzeinkommen daher eine Gewichtung nach Alter und Haushaltsgröße vorgenommen (siehe auch Kapitel 4.3.2).

3.3.4.2 Methodenansatz sachlich, räumlich und zeitlich

Zur Evaluierung der Mietpreisbremse wurde ein Prätest/Posttest-Vergleichsansatz angewandt. In einem solchen wird die Entwicklung im Untersuchungszeitraum vor Einführung der Mietpreisbremse mit der Entwicklung danach direkt verglichen. Im gewählten empirischen Untersuchungsansatz wurden das Mietpreisbildungsverhalten und das Annoncierungsverhalten von Mietwohnungsanbietern vor Einführung der Mietpreisbremse am 1.7.2015 mit dem Mietpreisbildungsverhalten nach Einführung der Mietpreisbremse verglichen. Unter Mietpreisbildungsverhalten wurde in der Untersuchung das Mietpreisverlangen für eine Wohnung mit einem bestimmten Qualitäts- und Ausstattungsstandard in einem bestimmten Zeitraum verstanden.

Um auch die Möglichkeit berücksichtigen zu können, dass Änderungen im Preisbildungsverhalten nach Einführung der Mietpreisbremse erst verzögert eintreten, wurde die Untersuchung mit Hilfe eines dreiperiodigen Ansatzes durchgeführt.

Abbildung 2: Veranschaulichung des Untersuchungsansatzes; Untersuchungsperioden



Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet wurden Mietangebote quartalsweise im Zeitraum vom 1.1.2012 bis zum 30.6.2018, also insgesamt 26 Quartale. Das erste Quartal entsprach dem Zeitraum von Januar bis März 2012. Dieser Ansatz erlaubte die Beobachtung von längeren Trends im Mietpreisbildungsverhalten. Damit konnten eventuell erkennbare Trendbrüche nach Einführung der Mietpreisbremse sicher als solche erkannt werden.

3.3.4.3 Datenaufbereitung und -auswertung

Um die betrachteten Immobilienangebote im Preis vergleichbar zu machen, wurden die mittleren Preiseinflussfaktoren für die wichtigsten objektbezogenen Wohnwertmerkmale zum Preisstand erstes Quartal 2012 rechnerisch ermittelt. Dieser Zeitraum besitzt einen ausreichenden Abstand zur Einführung der Mietpreisbremse. Damit konnte ausgeschlossen werden, dass es zu Verfälschungen der Evaluierung durch antizipierendes Verhalten der Marktteilnehmer kommen könnte.

Das zentrale Untersuchungselement bei der Evaluierung des Preisbildungsverhaltens stellte der sog. Vorhersagefehler dar. Er kennzeichnet die Differenz zwischen dem tatsächlichen Mietpreisverlangen für eine bestimmte Wohnung in einem bestimmten Quartal der Untersuchung und der Vorhersagemiete für die gleiche Wohnung im 1. Quartal 2012 (Vorhersagemiete). Jede Veränderung des preisbildenden Prozesses am Markt kann also durch den Vergleich der tatsächlichen mit der prognostizierten Miethöhe ermittelt werden.

Um den vor Einführung der Mietpreisbremse üblichen Preis in Abhängigkeit von den Wohnwertmerkmalen zu ermitteln, wurde ein Regressionsmodell verwandt. In diesem Regressionsmodell wurden die mittleren Preiseinflussfaktoren der wesentlichen Wohnwertmerkmale der im Jahr 2012 angebotenen Wohnungen berechnet.²⁰ Mithilfe dieser ermittelten Preiseinflussfaktoren wurde für alle Wohnungsangebote mit ihren jeweiligen Wohnwertmerkmalen in den folgenden 26 Quartalen der Untersuchung jeweils eine Vorhersagemiete/ ein Schätzwert berechnet. Diese jeweils berechnete Vorhersagemiete stellt also einen Schätzwert für die Miete dar, wenn sich am Preisbildungsverhalten gegenüber dem 1. Quartal 2012 nichts geändert hätte. Der Vorhersagefehler ist die Abweichung des tatsächlichen Preises eines Mietangebots von der ermittelten Vorhersagemiete. Der Vorhersagefehler enthält damit sowohl Aussagen über die Höhe der mittleren Veränderung der Mieten im Zeitablauf (beispielsweise durch allgemeines Mietpreiswachstum) als auch über die Verteilung der Einzelwerte rund um die mittlere Veränderung (Bandbreite und Spanne).

Allerdings sind die Veränderungen der mittleren Abweichung der tatsächlich geforderten Miete von der Vorhersagemiete oder Änderungen in der Bandbreite allein kein aussagekräftiges Kriterium, um eine Wirksamkeit der Mietpreisbremse festzustellen. Differenzierte Preiswirkungen in verschiedenen Segmenten des Marktes, wie sie angesichts der Regelungsstruktur der Mietpreisbremse zu erwarten sind, können sich im Mittel ausgleichen. Zusätzlich wurden daher in der Untersuchung auch eventuelle Veränderungen in der Bandbreite der Mietpreisfestlegungen betrachtet.

Zur Bewertung möglicher Ausweichbewegungen wurden zusätzlich die Fallzahlen der Vermietungsangebote genauer untersucht. Zur Darstellung der jeweiligen Formeln zur Berechnung der einzelnen Kennzahlen sei auf den Methodenbericht verwiesen.

²⁰ Für eine ausführlichere Darlegung sei hier auf den Methodenanhang verwiesen.

3.3.5 Methodik Expertengespräche

Die Methode der leitfadengestützten Experteninterviews diente zum einen dazu, die Handlungsweisen, Motivationen und Einstellungen der Akteure zu untersuchen und zum anderen die Ergebnisse der vorherig dargestellten Methoden zu validieren.

3.3.5.1 Erhebung bei Experten verschiedener Akteursgruppen

Die Auswahl der Experten für die Durchführung der Experteninterviews basierte auf einer vorgeordneten Bildung von Akteursgruppen, die bei der Geltendmachung der Mietpreisbremse idealtypisch vertreten sind. Da bei den Expertengesprächen auf übergreifende, nicht auf Einzelfälle beschränkte Aussagen und Einschätzungen abgezielt wurde, sah man in den Verbänden der jeweiligen Akteure die für die Untersuchungszwecke bestgeeigneten Ansprechpartner.²¹ Daher wurden Experten als:

- Vertreter der Vermieterschaft (Vermieterverbände),
- Vertreter der Mieterschaft (Mietervereine),
- Vertreter der Anwaltschaft mit Spezialisierung auf Miet- und Wohneigentumsrecht (WEG) und Erfahrung in der Geltendmachung der Mietpreisbremse,
- Vertreter der Richterschaft, die zur Mietpreisbremse urteilten und
- sonstige Dienstleister zur Geltendmachung der Mietpreisbremse

angefragt. Um der heterogenen Vermieterstruktur des Hamburger Mietwohnungsmarkt zu entsprechen, wurden Vermieterverbände, die bestimmte Vermietertypen idealtypisch vertreten, als eigene Untergruppen differenziert. Diese umfassen nach gängiger Praxis die Gruppe der privaten Kleinvermieter, gewerbliche/private Wohnungsunternehmen, Wohnungsunternehmen in öffentlicher und genossenschaftlicher Hand sowie Hausverwaltungen. Vertreter der obersten Managementebene und/oder der Rechtsabteilung der folgenden Institutionen wurden demnach als Experten für die Akteursgruppe „Vermieter“ kontaktiert:

- Grundeigentümer-Verband Hamburg von 1832 e.V.
- BFW Landesverband Nord e.V.
- Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. (VNW)
- Immobilienverband Deutschland (IVD) Region Nord e.V.

Stellvertretend für die Akteursgruppe „Mieter“ wurden Vertreter der Leitungsebene sowie der Rechtsabteilungen der beiden größten Mietervereine in der Stadt für Expertengespräche kontaktiert. Dies umfasst:

- Mieterverein zu Hamburg, Landesverband im Deutschen Mieterbund (DMB)
- Mieter helfen Mietern, Hamburger Mieterverein e.V.

²¹ Aus der Vermieterbefragung wurden bereits Daten zu einzelnen Vermietern erfragt. Zudem agieren Verbandsvertreter zumeist in einer Art Doppelfunktion ebenfalls auch als Unternehmensvertreter.

Zusätzlich zu den Anwälten, die bereits durch ihre Tätigkeit in den Vereinen und Verbänden der Mieter- bzw. Vermieterschaft als Experten kontaktiert wurden, sollten Anwälte, die im Rahmen ihrer Tätigkeit Mandanten bei der Durchsetzung etwaiger Ansprüche aus der Verletzung der Mietpreisbremse vertreten hatten, als Experten angefragt werden. Hierzu wurde eine größere Gruppe an Mietrechtsanwälten, die über eine Internetrecherche ausfindig gemacht wurde, kontaktiert. Die Anwälte wurden in die Befragung aufgenommen, sofern sie bereits Mandatserfahrungen mit den §§ 556d ff. BGB hatten und für ein Expertengespräch verfügbar waren. Hierdurch kamen fünf weitere Gespräche mit Mietrechtsanwälten zustande.

Zum Teil waren Überschneidungen der Gruppen zu verzeichnen – manche Rechtsreferenten der Verbände waren gleichzeitig als Mietrechtsanwälte aktiv, Repräsentanten der Vermieterverbände waren teilweise gleichzeitig auch selber Vermieter. Diese Überschneidung wurde aber nicht als problematisch, sondern eher als förderlich eingeschätzt. Ein weiteres Experteninterview wurde mit einem Vertreter eines Servicedienstleisters zur Geltendmachung der Mietpreisbremse geführt.

Bei der Richterschaft wurden jene Richter kontaktiert, bei denen bekannt war, dass diese in ihrer richterlichen Praxis zu Fällen der Mietpreisbremse urteilten.

Tabelle 16: Expertengespräche nach Akteursgruppen

Akteursgruppe	Interviews	Experten (nach Hauptzuordnung)
Vermieterverbände	5	12
Mieterverein	2	5
Anwaltschaft	4	4
Richterschaft	2	3
Dienstleister	1	1

3.3.5.2 Erstellung der Leitfäden

Als zentrales Steuerungsinstrument für die Experteninterviews wurden aktorsgruppen-spezifische Leitfäden entwickelt. Diese wurden hinsichtlich des jeweiligen Erkenntnisinteresses und unter Beachtung des jeweiligen Expertenwissens erstellt. Die Leitfäden bauen somit gleichzeitig auf dem Forschungsdesign der Evaluation und der verfügbaren Literatur zur jeweiligen Unterthematik auf. Einige Frageblöcke wurden dabei in mehreren Leitfäden eingebaut. Diese umfassten solche Aspekte, die von verschiedenen Perspektiven beleuchtet werden sollten und zu denen von verschiedenen Akteursgruppen fundierte Aussagen zu erwarten waren.

Der Leitfaden wurde strukturiert und in verschiedene Themenblöcke untergliedert; die Fragen relativ kurz und allgemeinverständlich gehalten. Gleichzeitig wurden die Experteninterviews nicht durch die Leitfäden beschränkt: Die Reihenfolge und die exakten Formulierungen der Fragen konnten dem Gesprächsverlauf angepasst werden. Zudem konnten auch neue Inhalte aufgegriffen werden. Diese semistrukturierte Führung der Experteninterviews ermöglichte die Integration auch solcher Themen, die nicht im Leitfaden waren. Somit konnten das Prinzip der Offenheit der qualitativen Sozialforschung und eine umfassendere Datenerhebung gewährleistet werden.

3.3.5.3 Durchführung der Befragung

Die Expertengespräche wurden zum Teil in den Räumlichkeiten der Experten, zum Teil per Telefon durchgeführt. Zur Gewährleistung einer sinngemäßen Protokollierung der Interviews nahmen auf der Seite von F+B stets zwei Personen an den Gesprächen teil.²² Die sinngemäße Transkription erlaubt dabei die Zusammenfassung und Paraphrasierung, selbstverständlich aber nicht die inhaltliche Veränderung der Aussagen. Um dennoch jegliche Missverständnisse auszuschließen, wurden die erstellten Protokolle den Experten zur Kommentierung und Korrektur zugesandt. Die Expertengespräche waren meist Einzelgespräche, in Einzelfällen wurden allerdings auch mehrere Experten einer Organisation gemeinsam befragt.

3.3.5.4 Auswertung der Expertengespräche

Die Expertengespräche wurden systematisch nach Fragekategorien ausgewertet und zu Aussagen zusammengefasst. Dabei wurden die Expertengespräche stets in Relation zu den Ergebnissen der quantitativen Erhebungen gesetzt.

²² In einem Ausnahmefall war nur ein Mitarbeiter bei der Durchführung der Experteninterviews beteiligt.

4 ERGEBNISSE DER EVALUATION MIET- PREISBREMSE

Die Evaluation der Mietpreisbremsenregelungen kam bei der Untersuchung

- des Vermietersverhaltens,
 - der Marktauswirkungen,
 - der Auswirkungen auf bestehende und zukünftige Mietverhältnisse sowie
 - der Regelungen in der vorgerichtlichen und gerichtlichen Geltendmachung
- zu folgenden Ergebnissen.

4.1 Untersuchung des Vermietersverhaltens

Besondere Bedeutung beim Vollzug der Mietpreisbremse und dem Erreichen der gesetzgeberischen Zielsetzung kommt dem Verhalten der Vermieter in Reaktion auf die Mietpreisbremse zu. Denn diese stellen das Wohnungsangebot für den Markt zur Verfügung.

Maßgeblich für die Auswirkungen auf das Wohnungsangebot ist zunächst, wie die Vermieter ihre Investitionen in Bestand und Neubau aufgrund der Regelungen der Mietpreisbremse auf kurz-, mittel- und langfristige Sicht anpassen.

Darauf aufbauend ist bedeutsam, wie dieses Wohnungsangebot preislich gerade auch im Verhältnis zum Mietenspiegel und der ortsüblichen Vergleichsmiete angeboten wird bzw. welche Preiswirkungen bei der Vermietung im Bestandsmietverhältnis und bei der Wiedervermietung zu beobachten sind.

Schließlich ist von Bedeutung, an wen die Wohnungen durch die Vermieter in der Tendenz vermietet werden.

4.1.1 Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit

Ein implizites gesetzgeberisches Ziel der Regulierung ist, dass die Einführung der Mietpreisbremse nicht zu Beeinträchtigungen der Investitionstätigkeit in den Neubau und den Bestand der Wohnungen führt. Investitionen in den Neubau erfolgen durch die Errichtung neuer Gebäude nach dem 1.10.2014. Die Investitionen in den Bestand der Wohnungen lassen sich unterscheiden in die Instandhaltung, die Instandsetzung und die Modernisierung. Instandhaltung und Instandsetzung zielen auf die Beibehaltung des Status quo im Baustandard, bzw. dessen Wiederherstellung ab. Die Modernisierung hingegen hat im Allgemeinen das Ziel den Baustandard zu erhöhen.

Um trotz Regulierung der Wiedervermietung durch die Mietpreisbremse die Investitionstätigkeit in den Neubau und den Bestand zu fördern bzw. aufrecht zu erhalten, hat der Gesetzgeber den Neubau und die Modernisierung mit verschiedenen Ausnahmeregelungen versehen. Der Neubau wurde vom Gesetzgeber von der Mietpreisbremse gänzlich ausgenommen. Bei der sog.

umfassenden Modernisierung ist die erste Wiedervermietung frei von den Bindungen der Mietpreisbremse und die Modernisierung im Bestand kann über die Wiedervermietung hinweg umgelegt werden.²³

Die Regelungs- und Anreizstruktur der Mietpreisbremse und des übrigen Mietrechts trifft daher auf das Kalkül und die Investitionsstrategien der Vermieter im Neubau und im Bestand. Im Allgemeinen unterscheiden sich Kalkül und Investitionsstrategien nach Vermietertypen mit verschiedenen Liquiditätsanforderungen, Investitionszeiträumen, Risikoprofilen und Renditeansprüchen teilweise auch innerhalb der gebildeten Vermietertypen erheblich. Während kommunale Wohnungsunternehmen regelmäßig den Zweck haben, niedrige und mittlere Einkommen mit Wohnraum zu versorgen, verfolgen Genossenschaften nach ihren Satzungen regelmäßig den Zweck, ihren Mietgliedern günstigen Wohnraum im Rahmen von Nutzungsverhältnissen zur Verfügung zu stellen. Private Vermieter haben demgegenüber regelmäßig eine andere betriebswirtschaftliche Grundausrichtung. Private Vermieter als natürliche Personen sind zudem in der Tendenz eher risikoavers, während kapitalfinanzierte Unternehmen als Vermieter einen Anreiz haben, betriebswirtschaftlich besonders erfolgreich zu sein.²⁴

Unter rein betriebswirtschaftlichen Aspekten indes, werden Vermieter im Allgemeinen in den Neubau, in die teilweise oder umfassende Modernisierung sowie die Instandhaltung und Instandsetzung der Wohnung oder des Wohnungs- oder Häuserbestands nur investieren, wenn diese Investitionen für sie betriebswirtschaftlich absolut und relativ vorteilhaft sind – „es sich rechnet“. Absolute Vorteilhaftigkeit ist gegeben, wenn der Barwert der investiven Maßnahmen/Investitionskosten über dem damit zu erzielenden Barwert des Anstiegs der Mieteinnahmen und ggf. der geschätzten Wertsteigerung liegt. Relative Vorteilhaftigkeit liegt vor, wenn die Investitionen in Wohneinheiten ein vorteilhafteres Rendite-/Risikoprofil aufweisen als das von anderen Investitionen in andere Investitions-/Assetklassen. Wenn sich eine Investition nicht lohnt, also betriebswirtschaftlich Ertrag und Aufwand sowie Risiko nicht in einem günstigen Verhältnis stehen, nehmen institutionelle Vermieter die Investitionen tendenziell nicht vor. Private Vermieter, die einzelne Mietwohnungen oder kleine Bestände vermieten, gehen dort aufgrund anderer Präferenzen und Mietverhältnisscharakteristika (ggf. eine persönliche Beziehung) teilweise anders vor.²⁵

Im Einzelnen hat sich durch die Einfügungen der Regelungen der Mietpreisbremse die Anreizstruktur für Vermieter für Investitionen in den Neubau und den Bestand maßgeblich geändert.

²³ Vgl. hierzu grundlegend unter 3.2.2.

²⁴ Vgl. BBSR (2007): Investitionsprozesse im Wohnungsbestand – unter besonderer Berücksichtigung privater Vermieter, Forschungen Heft 129, S. 95f.

²⁵ Vgl. BBSR, 2007, S. 98; BBSR (2016): Struktur der Bestandsinvestitionen 2014, BBSR-Online-Publikation Nr. 03/2016, S. 127.

4.1.1.1 Auswirkung auf die Neubautätigkeit

Neubau-Wohnungen, die nach dem 1.10.2014 gebaut wurden, sind von den Bindungen der Mietpreisbremse bei der Erst- und allen Wiedervermietungen ausgenommen.²⁶

Neuere Studien auf Grundlage der letztendlich geltenden Gesetzesfassung legen auf Basis wirtschaftshistorischer Betrachtungen und wirtschaftstheoretischer Überlegungen nahe, dass die Mietpreisbremse in der gesetzlichen Form zu mehr Neubau führen müsste.²⁷ Aufgrund einer historischen Betrachtung der Entwicklung der Neubautätigkeit wurde abgeleitet, dass auch in Zeiten hoher Regulierung mehr neu gebaut wurde. Auf Grundlage der geltenden Fassung der Mietpreisbremse und theoretischen wirtschaftswissenschaftlichen Überlegungen wurde zudem angenommen, dass das zur Investition vorgesehene Kapital von dem regulierten Bereich, also aus dem Bestand, in den unregulierten Bereich, also den Neubau, fließt.²⁸

Nach der volkswirtschaftlichen Theorie wäre auf mittel- bis langfristige Sicht eine Mengenreduktion von angebotenen Wohnungen anzunehmen,²⁹ wenn die Regulierung der Mietpreisbremse für alle Wohnungen gelten würde.³⁰ Da der Neubau von Wohnungen indes gänzlich von den Regelungen der Mietpreisbremse ausgenommen wurde, ist nach einer kurzen Anpassungsphase mittelfristig eher ein Anstieg der Neubautätigkeit zu erwarten.³¹ Denn da das Neubausegment hinsichtlich der Höhe des Mietpreises nicht reguliert ist, kann kurzfristig erwartet werden, dass in diesem unregulierten Segment höhere Mieten realisiert werden können. Investoren könnten diese Option demnach nutzen, um bei gleichbleibender Angebotsmenge eine im Vergleich zum regulierten Segment besonders hohe Miete zu fordern. Aufgrund dieser ungeschmälernten Ertragsaussichten müssten indes mittelfristig mehr Investoren diese Ertragschancen des Neubaus wahrnehmen und damit mehr Wohnungen bauen.³² Diese Mengenerweiterung des Wohnraumes würde dann unter sonst gleichen Bedingungen zu einer Preissenkung führen. Diese Wirkung dürfte der Gesetzgeber bei der Schaffung der gegenwärtigen Regulationsstruktur im Blick gehabt haben.³³

Gemäß der volkswirtschaftlichen Theorie lassen sich die kurzfristigen Effekte wohl teilweise beobachten. Denn zum Teil sind im Neubausegment hohe Angebotsmieten zu beobachten. Gleichzeitig lässt sich in Hamburg eine rege Bautätigkeit feststellen.³⁴ Voraussetzung für jeden

²⁶ Vgl. hierzu Kapitel 3.2.2.

²⁷ Vgl. IFSS, Hentschel, Hopfenmüller (2016): Mietpreisbremse Berlin – Zwischenbilanz 2016, S. 15 ff.

²⁸ Vgl. Kholodilin, Mense, Michelsen (2018): Die Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht Lösung des Problems, DIW Wochenberichte Nr. 7/2018, S. 117.

²⁹ Vgl. hierzu instruktiv: Kholodilin, Mense, Michelsen, aaO., 2018, S. 111.

³⁰ Vgl. für ein entsprechendes Verständnis Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015): Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/2016; bzw. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018): Soziale Wohnungspolitik: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

³¹ Vgl. Kholodilin, Mense, Michelsen, aaO., 2018, S. 111.

³² Vgl. Kholodilin, Mense, Michelsen, aaO., 2018, S. 111.

³³ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3121, S. 31 f.

³⁴ Siehe differenziert nach Vermietertyp, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2018): Statistisches Jahrbuch Hamburg 2017/2018, S. 96.

Vermieter typ ist allerdings, dass die Grundstücke zur Bebauung vorliegen. In Hamburg stellt die Stadt im Rahmen von Konzeptvergaben Grundstücke zur Bebauung zur Verfügung.

In diesem Sinne deuten die Ergebnisse aus den Erhebungen auf eine Zweigespaltenheit in der Vermieterschaft hin. Auf der einen Seite sagten im Rahmen der Vermieterbefragung 616 von 792 bzw. 78 % der antwortenden Vermieter aus, dass die Mietpreisbremse ihre Neubautätigkeit nicht beeinflusst habe. Insbesondere die in der Studie befragten städtischen Unternehmen und Genossenschaften sagten zu 100% aus, dass die Mietpreisbremse ihre Neubautätigkeit nicht beeinträchtigt. Diese Ansicht äußerten in den Expertengespräch auch viele der befragten Experten. Begründet wurde dies unter anderem mit den wesentlich langfristigeren Planungsrhythmen für Neubauvorhaben. Auf der anderen Seite sagten insgesamt allerdings auch 176 bzw. 22 % der antwortenden Vermieter aus, dass die Mietpreisbremse ihre Neubautätigkeit beeinträchtigt. Bei diesen handelt es sich zu 100% um private Eigentümer und private Wohnungsunternehmen. Von den Vermietern, die eine nähere Begründung für ihre veränderte Neubautätigkeit angaben, sagten 50 % (88 Vermieter), dass sie aufgrund der Ertragslage durch die Mietpreisbremse keinen Neubau mehr tätigen wollten. 44 Vermieter, bzw. 25 % der Vermieterteilgruppe äußerten, dass sie weitere Beschränkungen durch Instrumente wie die Mietpreisbremse erwarten und daher nicht mehr bauen würden.

Insgesamt weisen die Erhebungsergebnisse daher auf einen geringen, tendenziell vom Vermietertyp abhängigen Einfluss der Mietpreisbremse auf die Neubautätigkeit hin. Für die Gruppe der städtischen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften und einen Großteil privater Vermieter beeinträchtigt die Mietpreisbremse den Neubau faktisch nicht. Die Ergebnisse der Erhebung lassen sich indes auch so auslegen, dass einige private Wohnungsunternehmen und private Eigentümer aufgrund der Regulierung der Wiedervermietung durch die Mietpreisbremse weitere Regulierungen befürchten, was daher ihre Investitionsbereitschaft im Allgemeinen absinken lässt. An den Baufertigstellungsstatistiken lassen sich keine Beeinträchtigungen der Bautätigkeit ablesen. Die Baudynamik in Hamburg weist vielmehr einen Wachstumstrend auf vergleichsweise hohem Niveau auf.³⁵ Limitierender Faktor ist hier eher die Grundstücksverfügbarkeit.

4.1.1.2 Veränderung der Vorgehensweise bei der Modernisierung

Seit der Einführung der Mietpreisbremse können die Kosten einer (einfachen) Modernisierung zum einen in Teilen umgelegt zu einer Erhöhung der Miete im Bestandsmietverhältnis führen und dann auch bei der Wiedervermietung berücksichtigt werden. Zum anderen kann bei einer sog. umfassenden Modernisierung die erste Wiedervermietung nach der umfassenden Modernisierung frei von den Bindungen an die Mietpreisbremse und damit unabhängig von der ortsüblichen Vergleichsmiete erfolgen.³⁶ Dies wird auch als doppelte Privilegierung der Modernisierung bei der Regelung der Mietpreisbremse bezeichnet.³⁷

Unter Modernisierungen werden gemeinhin „bauliche Maßnahmen ..“ verstanden, „... die den Gebrauchswert des Wohnraums nachhaltig erhöhen, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf

³⁵ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2018), Hochbautätigkeit und Wohnungsbestand in Hamburg 2017.

³⁶ Vgl. hierzu genauer Abschnitt 3.2.2.

³⁷ Vgl. beispielsweise Schmidt/Futterer, Mietrecht, 13. Aufl. 2017, § 556e, Rn. 45.

Dauer verbessern oder nachhaltig Einsparungen von Energie oder Wasser bewirken“.³⁸ Typischerweise findet die Modernisierung der Wohnung selbst (Ausstattung, Heizkörper, Küche, Bad, etc.) bei einem Wohnungswechsel statt. Dies hat seinen Grund darin, dass der Vermieter ansonsten auf die Duldung der Maßnahmen durch den Mieter angewiesen ist und zusätzlich auch Mietminderungen zu befürchten hat. Nur ausnahmsweise erfolgt die Modernisierung der Wohnung daher während des Bestandsmietverhältnisses. Modernisierungen am Haus, u.a. energetische Modernisierungen, werden indes auch während des laufenden Bestandsmietverhältnisses durchgeführt. Sofern eine Investition in eine Modernisierung absolut und für den Vermieter relativ vorteilhaft ist, wird gemeinhin bedarfsgerecht modernisiert, also die Modernisierung nach den Gegebenheiten und der potentiellen Nachfrage durchgeführt. Generell strebt der Vermieter an, die Kosten der Modernisierung niedrig zu halten und den Ertrag zu maximieren. Ausgehend von diesen Verhaltenserwartungen sah die vom Gesetzgeber verfolgte Anreizstruktur der Mietpreisbremse vor, die Regelung der Mietpreisbremse so zu strukturieren, dass weiterhin primär die Leerstandszeit zwischen Wiedervermietungen für die Modernisierung der Wohnung genutzt wird.³⁹

Indes hat sich mit der Einführung der Mietpreisbremse die Anreizstruktur für Vermieter für Investitionen in die Modernisierung des Wohnungsbestands, und dort insbesondere in die der Wohnung selbst, maßgeblich verändert.

Ursprünglich konnte der Vermieter bei der Wiedervermietung den Aufwand für während der Leerstandszeit vorgenommene, wohnwerterhöhende Maßnahmen weitgehend flexibel auf die Miete umlegen. Er war nicht an die Voraussetzungen der Modernisierungsumlage gem. § 559 BGB gebunden.

Seit Einführung der Mietpreisbremse kann der Vermieter zwar weiterhin während der Leerstandszeit vorgenommene Teil-Modernisierungen und dafür angefallene Modernisierungskosten auf die Miete umlegen. Aber die Umlagen unterliegen nun grundsätzlich über § 556e Abs. 2 BGB den Voraussetzungen der Modernisierungsmieterhöhung gem. § 559 BGB. Dies bedeutet, dass eine Umlage von während der Leerstandszeit vorgenommenen, wohnwerterhöhenden Maßnahmen über mehrere Vermietungszyklen zwar weiter möglich ist, aber völlig neuen Voraussetzungen unterliegt. Für jede zeitlich auseinanderfallende Maßnahme müssen nun die Voraussetzungen der Modernisierungsumlage vorliegen. Dies bedeutet, dass einfache und Teilmodernisierungen für Vermieter nunmehr mit mehr Begründungsaufwand verbunden sind.

Umfassende Modernisierungen liegen vor, wenn die Kosten der Modernisierung 1/3 des Neubaupreises pro m² erreichen oder überschreiten. Eine umfassende Modernisierung berechtigen Vermieter dazu, bei der ersten Wiedervermietung die Miete frei zu setzen. Daher können bei entsprechendem Bedarf und Marktlage Mieten deutlich über der sonst ortsüblichen Vergleichsmiete vereinbart werden. Bei der anschließenden Vermietung kann die so vereinbarte Miete als Vormiete genutzt werden und somit das Niveau gehalten werden. Auf diese Weise können sich die Investitionen in den Bestand schneller amortisieren. Daher ist es nach Einführung der Mietpreisbremse für den Vermieter in der Regel opportun, die Modernisierung „umfassend“ im Sinne der Vorschriften vorzunehmen, wenn auch nur etwas mehr in der einzelnen Wohnung zu modernisieren ist.

³⁸ Vgl. u.a. § 11 II. BV

³⁹ Vgl. auch Abschnitt 3.2.2.

Durch die Einführung der Mietpreisbremse geht also für Teil-Modernisierungen die Flexibilität verloren. Vermieter können nicht mehr, wie vor Erlass der Mietpreisbremse, in Lagen mit höherer eigentlicher Marktmiete ohne Weiteres Mieten über der ortsüblichen Vergleichsmiete plus 10 % frei vereinbaren. Stattdessen sind nun mit jedem (Teil-)Modernisierungsschritt die Unwägbarkeiten einer Modernisierungsmieterhöhung (und einer möglichen Rüge) verbunden. Gleichzeitig wird für finanzstarke Vermieter bei einer hohen erzielbaren Marktmiete ein starker Anreiz geschaffen, die Wohnungen umfassend zu modernisieren, da hierdurch bei der ersten Vermietung die Miete frei gewählt werden kann. So sind am Markt realisierbare Mietensprünge als Ausnahme zur Mietpreisbremse möglich.

Die Vermieterbefragung und die Expertengespräche mit Verbandsvertretern der Mieter- und Vermietersverbände weisen in die Richtung, dass durch die Einführung der Mietpreisbremse in bestimmten Teilmärkten tatsächlich die umfassende Modernisierung gegenüber der teilweisen/einfachen Modernisierung an Attraktivität gewonnen hat. Im Rahmen einer Portfoliostrategie ist es insbesondere dann lohnend, einzelne Wohnungen umfassend zu modernisieren, wenn der Wohnungsbestand unsaniert übernommen wurde und die Marktmiete weit über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt. Aus der folgenden Tabelle ist ersichtlich, inwiefern die Vermieter auf die Frage „Hat sich durch Mietpreisbremse ihr Modernisierungsverhalten verändert?“ mit „Ja“ geantwortet haben.

Tabelle 17: Veränderung des Modernisierungsverhaltens durch die Mietpreisbremse

Veränderung nach Vermietertyp	Nein		Ja		Gesamtanzahl
	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	
Privater Eigentümer	90%	490	10%	57	547
Privates WU/Verwaltung	81 %	145	19 %	34	179
Genossenschaft/Kommunales WU	94 %	15	6 %	1 ⁴⁰	16
Sonstige⁴¹	100%	15	0%		15
Gesamtergebnis	88 %	665	12 %	92	757

Es wird deutlich, dass für einen Großteil der Vermieter, insgesamt 88 % (665 von 757), die Einführung der Mietpreisbremse ihren Angaben zufolge keinen Einfluss auf das Modernisierungsverhalten hatte. Erwartungsgemäß hoch ist der Anteil insbesondere beim Vermietertyp der Genossenschaften und dem kommunalen Wohnungsunternehmen. Aus der Gruppe der Genossenschaften und kommunalen Wohnungsunternehmen sieht nur ein genossenschaftlicher Vermieter sein Modernisierungsverhalten durch die Mietpreisbremse beeinflusst. Bei den privaten Vermietern gaben die Wohnungsunternehmen und Verwaltungen deutlich häufiger noch als private Kleinvermieter an, dass es zu einer Beeinflussung kam. Doch auch bei den privaten Wohnungsunternehmen behielten vier von fünf Vermietern ihr bisheriges Modernisierungsverhalten bei.

Von den 92 Vermietern, die angaben, ihr Modernisierungsverhalten auf die Mietpreisbremse hin anzupassen, begründeten dies 74 Vermieter. Diese Gründe sind sinngemäß in Tabelle 18

⁴⁰ Ein Vermieter aus der Teilgruppe der Genossenschaften.

⁴¹ Diese Vermietergruppe umfasst u.a. Stiftungen, kirchliche Vermieter, soziale Einrichtungen und weitere Vermieter.

zusammengefasst. Deutlich wird, dass einerseits knapp 75 % (d.h. 54 Vermieter) dieser Vermieterteilgruppe ihre Modernisierungstätigkeit reduzieren wollen, während 24 %, bzw 18 Vermieter, angaben mehr (umfassende) Modernisierungen durchzuführen.

Tabelle 18: Veränderung des Modernisierungsverhaltens: „Ja“ - Gründe

Angesgebener Grund nach Vermietertyp	Privater Eigentümer		Privates WU/Verwaltung		Gesamt	
	Anteil der Vermieter mit Begründung	Anzahl	Anteil der Vermieter mit Begründung	Anzahl	Anteil	Anzahl
mehr (umfassende) Modernisierungen	21 %	10	30 %	8	24 %	18
Reduktion/Änderung auf keine Modernisierung	11 %	5	4 %	1	8 %	6
Verringerung der Modernisierung im Bestandsmietverhältnis	4 %	2	7 %	2	5 %	4
Verringerung der Modernisierung am Haus	6 %	3	7 %	2	7 %	5
Verringerung der Modernisierung bei Ausstattung	2 %	1	4 %	1	3 %	2
rechtliche Gründe, u.a. unsichere Rechtslage	4 %	2	0 %		3 %	2
Allgemein Verringerung der Modernisierung, nur noch das Notwendige	51 %	24	48 %	13	50 %	37
Gesamtergebnis	100%	47	100 %	27	100 %	74

Verschiedene Vermieter äußerten ausdrücklich, dass nun lieber mehrere Modernisierungsmaßnahmen gesammelt als „umfassende Modernisierung“ durchgeführt werden, da sich so die Miete frei wählen ließe.

4.1.1.3 Auswirkungen auf die Instandhaltung und Instandsetzung

Für die Evaluation der Mietpreisbremse ist ebenfalls relevant, inwiefern sich die Einführung der Mietpreisbremse auf die von den Vermietern vorgenommenen Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen auswirkt. Anders als die Modernisierung richten sich Instandhaltung und Instandsetzung auf die Sicherung eines ursprünglichen Zustandes. Sie werden daher auch als Erhaltungsmaßnahmen bezeichnet. Häufig ist die Instandsetzung aber nur schwer von der Modernisierung zu trennen, da Ersetzungen von Bauteilen oder Reparaturen dazu genutzt werden, die Wohnung oder das Gebäude zu modernisieren und den Baustandard anzuheben (sog. modernisierende Instandsetzung).

Grundsätzlich hat der Vermieter unabhängig von der Mietpreisbremse nach § 535 Abs. 1 BGB die Pflicht dem Mieter die Mietsache in einem für den vertragsgemäßen Gebrauch geeigneten Zustand zu überlassen und diesen Zustand während der Mietzeit zu gewährleisten. Hieraus

resultieren die Instandhaltungs- und Instandsetzungspflichten des Vermieters gegenüber dem Mieter für die einzelne Wohnung und die Funktionen im Gebäude. Gemäß §§ 535, 538 BGB sind die Kosten der Instandsetzung und der Instandhaltung bei vertragsgemäßer Nutzung vom Vermieter zu tragen und nur bedingt auf den Mieter übertragbar. Anders als die Modernisierung konnte auch vor Erlass der Mietpreisbremse die Instandhaltung und Instandsetzung des Hauses und der einzelnen Wohnung, ob vermietet oder nicht, nur in begrenztem Rahmen auf die Mieter umgelegt werden.

Die Vermieter haben unter den genannten gesetzlichen Rahmenbedingungen im Allgemeinen ihre rechtlichen Instandhaltungs- und Instandsetzungspflichten zu erfüllen. Betriebswirtschaftlich ist es indes je nach Vermietertyp höchst individuell, wie sie ihre Instandhaltungs- und Instandsetzungspflichten ausfüllen. Die Instandhaltung und Instandsetzung steht in dem Spannungsfeld von technischem Werterhalt, der Vermietbarkeit und dem betriebswirtschaftlichen Aufwand. Denn die Kosten der Instandhaltung und Instandsetzung sind über den Lebenszyklus eines Wohnobjekts und einer Wohnung gesehen beträchtlich. Aus diesem Grund haben Vermieter im Allgemeinen ein Interesse daran, eine Instandhaltungs- (und Modernisierungs-) Strategie zu verfolgen, die zwar ihre Pflichten erfüllt und den technischen Zustand des Gebäudes und damit den Wert erhält, aber ansonsten mit möglichst wenig betriebswirtschaftlichem Aufwand verbunden ist. Denn generell ist bei den investiven Maßnahmen der Instandhaltung und Instandsetzung anzunehmen, dass die Ertragspotenziale dieser Maßnahmen eher gering sind.⁴² Sie führt bei der Renovierung vor der Wiedervermietung allenfalls zu einer besseren Vermietbarkeit und nur in gefragten Lagen auch zu ggf. höheren Mieten.

Bis zum Jahre 2016 hatte es sich indes eingebürgert, dass gewisse Teile der Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten regelmäßig auf den Mieter übergewälzt wurden. So wurden in allen gängigen Mietverträgen regelmäßig die sog. „Schönheitsreparaturen“ gem. § 535 BGB an der Wohnung auf den Mieter übertragen. Sie umfassen das Tapezieren, Anstreichen oder Kalcken von Wänden und Decken, Streichen der Fußböden und Heizkörper (inkl. Heizrohre), der Innentüren sowie der Fenster und Außentüren von innen. Dies war lange in verschiedenen Entscheidungen des BGH nur teilweise beanstandet worden.⁴³ Bis zum Jahre 2016/2017, in dem der BGH sinngemäß entschied, dass Schönheitsreparaturen nur dann übergewälzt werden dürfen, wenn die Wohnung renoviert übergeben wurde.⁴⁴ Darüber hinaus war es von Seiten des Vermieters auch zulässig, sog. Kleinreparaturen zum Teil auf den Mieter abzuwälzen.

Die Instandhaltung an sich wurde durch die Regelungen zur Mietpreisbremse nicht geändert. Allerdings hat sich das Verhältnis der Instandhaltung und Instandsetzung zur einfachen und umfassenden Modernisierung geändert. Denn während die Kosten für die Instandhaltung und Instandsetzung nach dem gesetzlichen Leitbild vom Vermieter zu tragen sind, können die Kosten von Modernisierungsmaßnahmen auch über eine Wiedervermietung hinweg nach § 559 BGB auf Mieter umgelegt werden, und die sog. „umfassende Modernisierung“ bildet einen Ausnahmetatbestand für die Mietpreisbremse.

Vor Einführung der Mietpreisbremse, als die Miete noch weitgehend frei vereinbart werden konnte, bestand vor der Wiedervermietung ein gewisser Anreiz, die Wohnung weitestgehend

⁴² Wobei auch zuletzt größere Vermieter dazu übergegangen sind, diese Leistungen selbst zu erbringen.

⁴³ Vgl. u.a. BGH, Urteil vom 5.4.2006, Aktz. VIII ZR 178/05 und BGH, Urteil vom 23.6.2004, Aktz. VIII ZR 361/03 (starre Fristenpläne); vgl. zu Formulklauseln ausführlich: Schmidt-Futterer, aaO., § 538, Rn. 213a ff.

⁴⁴ Seit BGH, Urteil vom 18.3.2015, Aktz. VIII ZR 185/14 (unrenoviert übernommene Wohnung);

instand zu halten und instand zu setzen, also zu renovieren. Denn auf diese Weise war der Vermieter in der Lage im Vergleich zu unrenovierten Wohnungen und Häusern in schlechtem Zustand bei der Wiedervermietung einen Mietpreissprung im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten zu erzielen. Im Bestandsmietverhältnis bestand auch vor der Mietpreisbremse nur ein schwacher Anreiz zur Instandhaltung. Dieser speiste sich hauptsächlich aus dem reinen Werterhalt.

Mit Einführung der Mietpreisbremse wurde die Vereinbarung der Wiedervermietungsmiete, abgesehen von den Ausnahmeregelungen für den Neubau, die umfassende Modernisierung und die höhere Vormiete grundsätzlich an die Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete, d.h. in Hamburg an die Entwicklung der Mieten des Mietenspiegels gebunden.⁴⁵ Dies hat zur Folge, dass der Anreiz, eine Wohnung vor der Wiedervermietung instand zu halten und instand zu setzen tendenziell abgenommen hat. Denn seit Einführung der Mietpreisbremse ist es nicht mehr möglich, den Aufwand einer Instandsetzung oder einer Instandsetzung mit Modernisierungsanteilen ohne Weiteres über eine höhere Wiedervermietungsmiete durch eine Steigerung des Ertrages auszugleichen. Parallel ist indes zu berücksichtigen, dass der BGH im Jahre 2016 auch seine Rechtsprechung zur Überwälzung von sog. Schönheitsreparaturen grundlegend geändert hat. Diese erschwert das Überwälzen von Renovierungsarbeiten auf Mieter. Nunmehr müssen grundsätzlich die Vermieter die Kosten für die Schönheitsreparaturen übernehmen. Dies dürfte neben der Mietpreisbremse ebenfalls einen Einfluss auf die Instandhaltung und Instandsetzung vor der Wiedervermietung gehabt haben.

Im Ergebnis ist daher anzunehmen, dass der Anreiz für Vermieter in Instandhaltung zu investieren gerade auch im Verhältnis zur privilegierten Modernisierung mit der Einführung der Mietpreisbremse sowohl vor der Wiedervermietung als auch im Bestandsmietverhältnis, ceteris paribus, gesunken ist. Die engere Limitierung der Einnahmeseite senkt die ohnehin schon geringen Anreize, die vor Einführung der Mietpreisbremse für Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen bestanden. Gleichzeitig wird, wie vorstehend erörtert, ein stärkerer Anreiz für Modernisierungen und dort gerade für umfassende Modernisierungen gesetzt.

In diesem Sinne geben auch die Erhebungsergebnisse Hinweise darauf, dass die Mietpreisbremse für einen Teil der Vermieterschaft und dort für Teilbestände den Anreiz zur Instandhaltung und Instandsetzung im Verhältnis zur Modernisierung mindert.

Im Rahmen der Befragung gaben 86 %, d.h. 650 der 760 Vermieter an, dass sie ihre Instandhaltungstätigkeit nicht auf die Einführung der Mietpreisbremse hin angepasst hatten. Insbesondere die Genossenschaften und die kommunalen Wohnungsunternehmen gaben an, ihre Instandhaltungspraxis weitgehend unverändert beizubehalten (94 %). Nur 6 % von ihnen äußerten, dass sie diese aufgrund der Einführung der Mietpreisbremse modifiziert hätten. Bei privaten Vermietern war dieser Anteil doppelt so hoch: Auch hier gab die Mehrheit an, ihre bisherige Strategie beizubehalten (88 %), während 12 % angaben, dass sie ihre Instandhaltungsstrategie verändert hätten. Private Wohnungsunternehmen und Verwaltungen passten ihre Instandhaltungsstrategien am stärksten an die Mietpreisbremse an: Fast jeder vierte Vermieter aus dieser Gruppe änderte seine Instandhaltungspraxis (23 %). Dennoch äußerten auch hier 77 %, d.h. 138 von 179 Vermietern, dass man an der vorherigen Strategie festhält.

⁴⁵ Vgl. hierzu Kapitel 3.1.3.

Tabelle 19: Veränderung der Instandhaltungsstrategien nach Vermietertyp

Vermieter/Veränderung	Nein		Ja		Gesamtanzahl
	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	
Privater Eigentümer	88 %	482	12 %	68	550
Privates WU/Verwaltung	77 %	138	23 %	41	179
Genossenschaft/Kommunales WU	94 %	15	6 %	1 ⁴⁶	16
Sonstige	100 %	15	0 %		15
Gesamtergebnis	86 %	650	14 %	110	760

Von den befragten Vermietern, die angaben, Ihre Instandhaltungspraxis nicht zu verändern, teilten 232 (rund 31 %) eine Begründung mit (siehe Tabelle 20).

Tabelle 20: Beibehaltungsgründe für Instandhaltungsstrategien nach Vermietertyp

Grund/Vermieter- typ	Privater Eigentümer		Privates WU, Verwaltung		Genossen- schaft		Sonstige		Gesamt	
	Anteil	An- zahl	Anteil	An- zahl	Anteil	An- zahl	Anteil	An- zahl	Anteil	Anzahl
kein Anlass/ Zusammenhang	36 %	62	52 %	25	33 %	2	67 %	4	40 %	93
Neubau	5 %	8	2 %	1	0 %		0 %		4 %	9
Notwendigkeiten werden ausgeführt	28 %	48	19 %	9	33 %	2	0 %		25 %	59
Sicherung guter Zustand zur Mieter- bindung	5 %	8	4 %	2	0 %		17 %	1	5 %	11
Sicherung des Zu- stands zum Werter- halts	27 %	46	21 %	10	33 %	2	17 %	1	25 %	59
Sonstiges	0 %		2 %	1	0 %		0 %		0 %	1
Gesamtergebnis	100 %	172	100 %	48	100 %	6	100 %	6	100 %	232

Von den **privaten Vermietern**, die ihre Instandhaltungspraxis nicht veränderten, begründeten dies im Rahmen der Befragung 35 %. Etwa ein Drittel der **privaten Vermieter** sah für eine Änderung der Instandhaltungsstrategie keinen Bedarf bzw. keinen Zusammenhang mit der Mietpreisbremse (36 %, bzw. 62 Vermieter). Rund 28 % sahen in der Instandhaltung nach wie vor nur die Durchführung von Notwendigkeiten (48 Vermieter). Knapp 27 % der Vermieter aus dieser Gruppe behielten ihre Instandhaltungsstrategie bei, da sie mit dieser einen guten Objektzustand zur Wertsicherung sichern wollen (46 Vermieter). Etwa 5 % der Vermieter in dieser Gruppe zielen auf einen guten Objektzustand zur Mieterbindung oder -gewinnung ab (8).

⁴⁶ Ein Vermieter aus der Teilgruppe der Genossenschaften.

Von den **privaten Wohnungsunternehmen und Verwaltungen**, die ihre Instandhaltungspraxis nicht veränderten, gaben 34 % eine Begründung an (48 Vermieter). Etwa die Hälfte der privaten Wohnungsunternehmen und Verwaltungen, sah für die Änderung der Instandhaltungspraxis keinen Bedarf bzw. keinen Zusammenhang mit der Einführung der Mietpreisbremse (52 %). Etwa ein Fünftel der Vermieter aus der Gruppe sah in der Instandhaltung vor und nach Einführung der Mietpreisbremse ohnehin nur die Durchführung von Notwendigkeiten (19 % bzw. 9 Vermieter). Folglich änderten diese Vermieter ihre Instandhaltungsstrategie nicht. 21 % der Vermieter dieser Gruppe änderten ihre Instandhaltungsstrategie nicht, da sie mit ihr weiterhin den Objektzustand und damit den Wert des Objekts sichern wollen.

Aus der Gruppe der **Genossenschaften und kommunalen Wohnungsunternehmen**, die ihre Instandhaltungsstrategie ebenfalls nicht veränderten, gaben sechs Genossenschaften eine Begründung an. Von diesen begründeten je zwei das Beibehalten ihrer Instandhaltungsstrategie mit einem fehlendem Änderungsbedarf bzw. Zusammenhang mit der Mietpreisbremse, der Durchführung von Notwendigkeiten vor und nach Einführung der Mietpreisbremse sowie der Sicherung des Objektzustands zur Werterhaltung.

Während die Mehrheit der Vermieter angab, ihre Instandhaltungsstrategie beizubehalten (86 %), gaben 14 % der Vermieter an, dass sie ihre Instandhaltungsstrategie als Reaktion auf die Einführung der Mietpreisbremse anpassten. Von diesen 110 Vermietern, die angaben, ihre Instandhaltungsstrategie aufgrund der Mietpreisbremse geändert zu haben, begründeten dies 106 Vermieter (siehe Tabelle 21).

Tabelle 21: Veränderung der Instandhaltung nach Vermietertyp

Veränderung/Vermietertyp	Privater Eigentümer		Privates WU, Verwaltung		Genossenschaft		Gesamt	
	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl
Sonstiges	3 %	2	0%		0%		2 %	2
Verschiebung von Investitionen	4 %	3	5 %	2	0%		5 %	5
weniger Instandhaltung/nur Notwendigkeiten	78 %	52	82 %	31	0%		78 %	83
weniger kleine Maßnahmen, häufiger Sanierungen/umfassende Modernisierungen	6 %	4	8 %	3	0%		7 %	7
keine Instandsetzungen mehr/keine Renovierung bei Neuvermietung	9 %	6	5 %	2	100%	1	8 %	9
Gesamt	100%	67	100%	38	100%	1	100%	106

Die Veränderung der Instandhaltungsstrategie bedeutete für die überwiegende Mehrheit der Vermieter eine Reduktion der Maßnahmen: Knapp 90 % der 106 Vermieter mit veränderter Instandhaltungsstrategie gaben eine Reduktion ihrer Instandhaltungsmaßnahmen als Reaktion auf die Mietpreisbremse an. Für 78 %, d.h. 83 Vermieter, bedeutete dies eine Reduktion auf das Nötigste, 8 % gaben an, dass sie nicht mehr instand halten wollen bzw. keine Renovierungen vor der Neuvermietung vornehmen. 5 % gaben an, Investitionen verschieben zu wollen. Bemerkenswert waren die Angaben von den 7 % der 106 Vermieter. Sie gaben als Reaktion auf die Mietpreisbremse an, nunmehr weniger kleine Maßnahmen der Instandhaltung und Instandsetzung durchführen und dafür häufiger umfassende Sanierungen/Modernisierungen vornehmen zu wollen, um hiermit eine höhere Miete zu erzielen.

Im Einzelnen wiesen die Angaben der **privaten Wohnungsunternehmen und Verwaltungen** dahin, dass Sie noch stärker entweder von den Instandhaltungsmaßnahmen absehen, also diese nicht mehr vornehmen, verschieben oder auf das nötigste reduzieren (92 %). Allerdings war hier auch die Aussage: „Es werden weniger kleine Maßnahmen vorgenommen und dafür häufiger umfassend saniert bzw. modernisiert“ am häufigsten anzutreffen (8 %).

Bei den Vermietern der **Genossenschaften und kommunalen Wohnungsunternehmen**, gab – wie oben bereits erwähnt – nur ein einziger Vermieter an, dass die Instandhaltungsstrategie auf die Einführung der Mietpreisbremse hin abgeändert wurde. Dieser genossenschaftliche Einzelfall äußerte, dass seither keine Renovierungen der Wohnungen bei Neuvermietungen mehr vorgenommen werden.

Insgesamt weisen also die Ergebnisse darauf hin, dass die wesentliche Mehrheit aller Vermieter (86 %) ihre Instandhaltungsstrategie beibehält. Die meisten Vermieter mit einer unveränderten Strategie (40%) sehen keinen direkten Zusammenhang zwischen ihrer Instandhaltungspraxis und einem durch die Mietpreisbremse eingeschränkten Mietsteigerungspotenzial bei Neuvertragsmieten. Stattdessen zielen ihre Instandhaltungsstrategien nach wie vor primär auf den Werterhalt (26 %). Dementsprechend führen Vermieter die hierfür notwendigen Maßnahmen unbeachtet der Mietpreisbremse durch (26 %). Allerdings sind der Erhebung auch Hinweise zu entnehmen, dass die Privilegierung der Modernisierung im Verhältnis zu Instandhaltung und Instandsetzung dazu führt, dass ein Teil der Vermieter die Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen reduzieren, um schlussendlich eine ertragswirksame umfassende Sanierung oder Modernisierung vorzunehmen.

4.1.1.4 Fazit für die Auswirkungen auf Investition in Neubau und Bestand

In der Gesamtschau hat sich durch die Einführung der Mietpreisbremse das Verhältnis der relativen Vorteilhaftigkeit von Investitionen im Bestand zueinander maßgeblich geändert. Zu nennen sind dort insbesondere

- das Verhältnis der Instandhaltung und Instandsetzung zur teilweisen und sog. umfassenden Modernisierung sowie
- das Verhältnis der teilweisen Modernisierung zur umfassenden Modernisierung.

Durch die Einführung der Mietpreisbremse wurde die Modernisierung nun doppelt bevorteilt: Sie kann umgelegt werden auf Mieter und bietet im Rahmen einer umfassenden Modernisierung einen Ausnahmetatbestand der Mietpreisbremse. Dementsprechend wurde die Instandhaltung durch die Einführung der Mietpreisbremse von einer einfach benachteiligten Maßnahme zu einer doppelt benachteiligten: Sie bietet weder Umlagemöglichkeit auf die Mieter noch einen Ausnahmetatbestand der Mietpreisbremse. Die Einführung dieser Regelungsstruktur hat damit generell zur Folge, dass die Polarisierung zwischen Instandhaltung und Instandsetzung auf der einen Seite und den Formen der Modernisierung auf der anderen Seite im Vergleich zu vor der Einführung der Mietpreisbremse noch zugenommen hat.

Insbesondere in gefragten Lagen, in denen eine Modernisierung auch durch die potentielle Mieterschaft bezahlt werden kann, wird diese Polarisierung stärker ausgeprägt sein. Hier hat der Investierende die Wahl zwischen der teilweisen Modernisierung und der umfassenden Modernisierung. Bei der Umlegung von Kosten einer teilweisen Modernisierung unterliegen Investierende strengen Anforderungen. Bei der umfassenden Modernisierung sind demgegenüber die Anforderungen verhältnismäßig weich. Anschließend kann ohne die Bindungen der Mietpreisbremse die Miete festgesetzt werden.

Auf mittel- und langfristige Sicht besteht daher für den Vermieter der Anreiz, abgesehen von den notwendigen Instandhaltungen und Instandsetzungen, so lange wie möglich durch wenig Instandhaltungsmaßnahmen Kosten zu reduzieren und erst bei der Wiedervermietung umfassend zu modernisieren.

Auf diese Weise können auch die Ergebnisse der Befragungen und Expertengespräche gedeutet werden. Denn aus der Befragung und den Expertengesprächen ergab sich, dass ein Teil der Vermieter sowohl die Investitionen in Instandhaltung und Modernisierungsmaßnahmen von der Mietpreisbremse beeinträchtigt sahen.

Wenngleich der Großteil der Vermieter weder Modernisierungs- noch Instandhaltungsverhalten durch die Mietpreisbremse beeinflusst sieht, könnten sich die mit der Mietpreisbremse einhergehenden Modernisierungsanreize in einer preistreibenden Wirkung niederschlagen. Auf die Wohnungswirtschaft in Hamburg bezogen, hätte die Mietpreisbremse dann gesamtwirtschaftliche Ineffizienzen zur Folge, indem

- eigentlich noch zweckmäßige Ausstattungsstandards modernisiert werden.

- die Mietpreise in diesen Lagen aufgrund von umfassenden Modernisierungen anstatt teilweisen Modernisierungen mehr steigen, als sie sonst steigen würden.
- hierdurch gewisse Nachfrager, insbesondere Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen von der Nachfrage dieser Wohnungen bei Wiedervermietung ausgeschlossen werden.

4.1.2 Änderungen im Vermietungsverhalten bei der Preisgestaltung

Der Gesetzeszweck der Mietpreisbremse zielt unter anderem darauf ab, die Mieten zu dämpfen. Daher ist von Bedeutung, wie sich das Preissetzungs- und Mieterhöhungsverhalten der Vermieter bei der Wiedervermietung und der Vermietung im Bestand nach Einführung der Mietpreisbremse darstellt.

4.1.2.1 Preissetzung im Verhältnis zum Mietenspiegel

Mit der Mietpreisbremse wird die Miethöhe bei der Wiedervermietung dem Grunde nach an die ortsübliche Vergleichsmiete gebunden. Diese ist in Hamburg in der Regel mit dem Mietenspiegel zu bestimmen. Da der Mietenspiegel in Hamburg ein qualifizierter Mietenspiegel nach § 558d BGB ist, trägt er die Vermutung in sich, dass seine Bandbreite die der ortsüblichen Vergleichsmiete widerspiegelt.⁴⁷

Abgesehen vom Neubau bestehen bei der Wiedervermietung auf Grundlage der vorstehenden Erwägungen, dem Grunde nach drei Tatbestände, auf Grund dessen Vermieter eine Abweichung von der ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen können:

- die erhöhte Vormiete,
- die umfassende Modernisierung und
- die einfache/teilweise Modernisierung.

Bei einem laufenden Bestandsmietverhältnis besteht die Möglichkeit

- der Modernisierungsmieterhöhung und
- die Bestandsmietenerhöhung anhand der ortsüblichen Vergleichsmiete.

Für eine nähere Bestimmung der einzelnen Preiswirkungen ist daher von Bedeutung, inwiefern welche Tatbestände der Mietpreisbremse bei der Vermietung in der Praxis Bedeutung erlangt haben. Um die Anzahl der Vermietungen nach den vorgenannten Tatbeständen und damit das Preissetzungsverhalten der Vermieter näher zu bestimmen, wurden die Angaben der Vermieter zu ihren jährlichen Neuvermietungen und der Art der Neuvermietung nach Tatbeständen der Mietpreisbremse betrachtet.

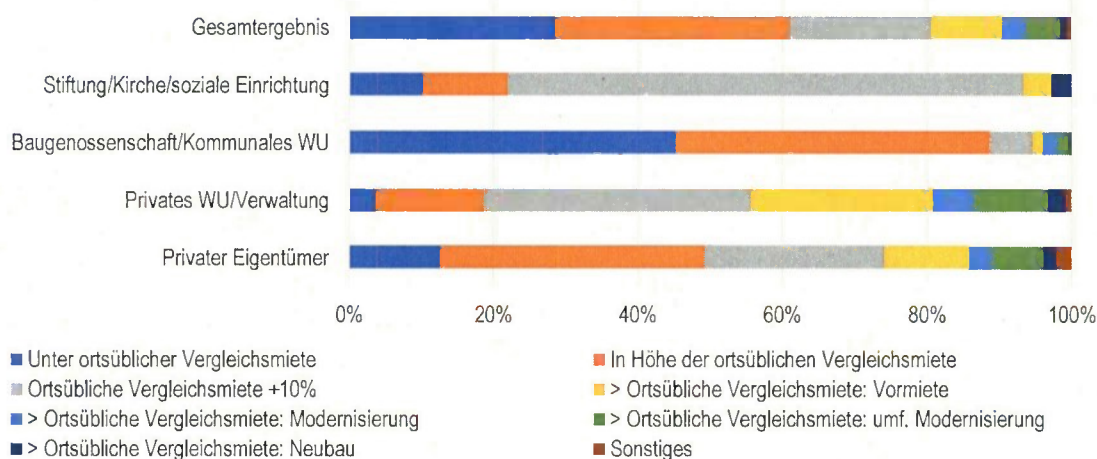
Mit der Erhebung bei den Vermietern wurde von den Antwortenden zum einen die (durchschnittliche) Zahl der Neuvermietungen im Jahr abgefragt. Zum anderen sollten die Vermieter die Verteilung der Neuvermietungen auf die Tatbestände der Mietpreisbremse angeben. Die prozentuale Verteilung auf die Tatbestände der Mietpreisbremse und das Verhältnis zum Mietenspiegel in Hamburg wurde mit den jeweiligen Neuvermietungen der Vermieter multipliziert. Auf diese Weise ergab sich gewichtet nach den Neuvermietungen der einzelnen Vermieter die Schätzungen der Mietpreissetzungen der Vermieter im Verhältnis zum Mietenspiegel.

⁴⁷ Allerdings kann die ortsübliche Vergleichsmiete auch gem. § 558a Abs. 2 und 3 BGB grundsätzlich die Möglichkeit, die ortsübliche Vergleichsmiete auch mit den Mieten von 3 Vergleichswohnungen zu begründen. In der Befragung fand diese Unterscheidung keine Berücksichtigung.

Tabelle 22: Preissetzungen bei Neuverträgen relativ zur ortsüblichen Vergleichsmiete

Preissetzungen nach Vermieterotyp	Privater Eigentümer		Privates WU, Verwaltung		Genossen- schaft/ Kommu- nales WU		Sonstige		Gesamt	
	Anteil	An- zahl	Anteil	Anzahl	Anteil	An- zahl	Anteil	An- zahl	Anteil	An- zahl
Unter ortsübli- cher Ver- gleichsmiete	13 %	473	4 %	683	45 %	14.767	10%	172	28 %	16.095
In Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete	37 %	1.387	15 %	2.780	43 %	14.155	12 %	202	33 %	18.523
Ortsübliche Vergleichsmiete +10%	25 %	932	37 %	6.794	6 %	1.942	71 %	1.208	19 %	10.876
> Ortsübliche Vergleichs- miete: Vormiete	12 %	442	25 %	4.624	1 %	445 ¹⁸	4 %	66	10%	5.577
> Ortsübliche Vergleichs- miete: Moderni- sierung	3 %	126	6 %	1.072	2 %	724	0%	0	3 %	1.922
> Ortsübliche Vergleichs- miete: umf. Mo- dernisierung	7 %	265	10%	1.879	2 %	502	0%	0	5 %	2.646
> Ortsübliche Vergleichs- miete: Neubau	2 %	68	2 %	458	0%	100	3 %	48	1 %	674
Sonstiges	2 %	80	1 %	147	0%	0	0%	0	0%	226
Summe	100%	3.773	100%	18.437	100%	32.634	100%	1.696	100%	56.540

Abbildung 3: Preissetzung im Verhältnis zur ortsüblichen Vergleichsmiete



Quelle: Eigene Darstellung

Aus Tabelle 22, wird ersichtlich, dass den Angaben der Vermieter zufolge schätzungsweise insgesamt 61 % der neu vermieteten Wohnungen unter oder auf der Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete vermietet wurden.

- Insbesondere Genossenschaften und kommunale Wohnungsunternehmen vermieten mit einem Anteil von 88 % hauptsächlich unter oder auf dem Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete. Bei ihnen wird nur ein kleiner Teil (5 %) der Wohnungen aus Gründen der Vormiete, der Modernisierung oder wegen einer erstmaligen Nutzung und Vermietung nach dem 1. Oktober 2014 oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete plus 10% vermietet.
- Private Wohnungsunternehmen tendieren nach eigenen Angaben dazu, ihre Wohnungen für sie optimaler, d.h. ertragreicher, neu zu vermieten. Hierfür nutzen sie die Ausnahmetatbestände für einen größeren Anteil der Vermietungen. So vermieten schätzungsweise nur 19 % der privaten Wohnungsunternehmen ihre Wohnungen unter oder auf der Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete, während 43 % ihrer Neuvermietungen auf Basis mindestens eines Ausnahmetatbestandes oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete +10 % stattfinden.
- Private Eigentümer vermieten nach eigenen Angaben schätzungsweise 50 % ihrer Wohnungen unter oder auf der ortsüblichen Vergleichsmiete.

4.1.2.2 Änderungen bei der Wiedervermietung

Aus den vorstehenden Angaben der Vermieterschaft zu ihrer Preissetzung im Verhältnis zum Mietenspiegel lässt sich auch die geschätzte Relevanz der Ausnahmetatbestände ablesen. Die Angabe einer wirksam vereinbarten höheren Vormiete ist für Vermieter immer sinnvoll. Wie vorstehend erörtert, weisen die Erhebungen zu Investitionen in den Bestand und Neubau aber auch dahin, dass insbesondere die Ausnahmetatbestände des Neubaus und der umfassenden Modernisierung bei der Wiedervermietung von Wohnungen an Attraktivität gewonnen haben.

Auf Grundlage der Vormiete ist ein Überschreiten der ortsüblichen Vergleichsmiete zulässig. Eine einmal vor Erlass der Mietpreisbremse erzielte Vormiete darf der Vermieter weiter auch bei der neuerlichen Wiedervermietung fordern. Auf diese Weise können Vermieter zwar bei einer Vormiete, die die ortsübliche Vergleichsmiete übersteigt, keine weitere Steigerung erzielen, aber sie haben im Verhältnis zur sonst anzusetzenden ortsüblichen Vergleichsmiete einen Mehrertrag.

Insgesamt werden nach Angaben der Vermieter schätzungsweise 10 % der Neuvermietungen über der ortsüblichen Vergleichsmiete aus Gründen einer höheren Vormiete vermietet. Dabei ist auffällig, dass schätzungsweise nur 1 % der Vermieter aus der Gruppe der Genossenschaften die Vormiete als Preisfestsetzung oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete festsetzen. Bei den privaten Wohnungsunternehmen beträgt der Anteil 25 % und bei den privaten Wohnungseigentümer 12 %.

Eine teilweise Modernisierung kann sowohl vor der Wiedervermietung als auch im Bestandsmietverhältnis und dann über die Wiedervermietung hinweg auf die ortsübliche Vergleichsmiete plus 10 % hinaufgerechnet werden.⁴⁹ Wie vorstehend erörtert, besteht für die Vermieter kein besonderer Anreiz, im Bestandsmietverhältnis die Wohnung teilweise zu modernisieren. Aller-

⁴⁹ Vgl. hierzu Kapitel 3.2.2.

dings können Arbeiten am Haus, wie beispielsweise die energetische Modernisierung durchgeführt und umgelegt werden. Dementsprechend liegt der Anteil von Neuvermietungen, die oberhalb der Mietenspiegelwerte vereinbart werden und eine einfache Modernisierung aufweisen, schätzungsweise bei insgesamt nur 3 %. Aufgeteilt nach Vermietertyp liegt der Wert bei den Genossenschaften und städtischen Unternehmen bei 2 %, bei den privaten Wohnungsunternehmen bei 6 % und bei den privaten Eigentümern bei 3 %.

Die sog. umfassende Modernisierung ermöglicht dem Vermieter, die erste Vermietung nach der Modernisierung frei von den Bindungen der Mietpreisbremse zu vereinbaren.⁵⁰ Bei anschließenden Wiedervermietungen dient die Miete als Vormiete. Aus diesem Grund haben Vermieter einen erheblichen Anreiz, eine umfassende Modernisierung durchzuführen. Dies drückt sich auch in den Anteil der Neuvermietungsflächen, die aufgrund der umfassenden Modernisierung oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete vereinbart werden, aus. Der Gesamtanteil an den Neuvermietungen beträgt schätzungsweise 5 %. Aufgeteilt nach Vermietertyp beträgt der Anteil bei Genossenschaften schätzungsweise 2 %, bei den privaten Wohnungsunternehmen 10 % und bei den privaten Eigentümern immerhin 7 %.

Bei Objekten, die vor dem 1.10.2014 erstmalig genutzt wurden, ist das Objekt von der Geltung der Mietpreisbremse ausgenommen. Daher können Vermieter in diesem Segment des Marktes die Miete unter Beachtung der sonstigen Preisvorschriften frei setzen. Der Anteil von Neuvermietungsflächen, die bei Neubau oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete vereinbart werden, beträgt schätzungsweise insgesamt 1 %. Aufgeteilt nach Vermietertyp beträgt der Wert bei den Genossenschaften und städtischen Unternehmen 0 %, bei den privaten Wohnungsunternehmen 2 % und bei den privaten Eigentümern auch 2 %.

⁵⁰ Vgl. hierzu Kapitel 3.2.2.

4.1.2.3 Änderungen bei der Vermietung in Bestandsmietverhältnissen

Schließlich dürfte die Mietpreisbremse auch Änderungen beim Preissetzungsverhalten in den Bestandsmietverhältnissen haben. Mieterhöhungen im Bestandsmietverhältnis können unter Beachtung der sonstigen einschlägigen Preisvorschriften regelmäßig nur einvernehmlich gem. § 557 BGB, nach § 558 BGB bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete und durch eine Modernisierung nach § 559 BGB durchgeführt werden.

Mieterhöhungen in Bestandsmietverhältnissen nach der ortsüblichen Vergleichsmiete oder bei Modernisierungen gem. § 559 BGB sind - gerade dann, wenn sie erstmals bzw. überhaupt erfolgen - nicht selten mit Aufwand verbunden. Denn bei einer Erhöhung gemäß der ortsüblichen Vergleichsmiete ist zwischen Vermieter und Mieter zu klären, welche Höhe sachgerecht ist und bei der Modernisierung, welche Kosten umgelegt werden dürfen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass vor Erlass der Mietpreisbremse Vermieter diesen Aufwand umgingen, in dem sie während eines Bestandsmietverhältnisses keine Mieterhöhungen gemäß der ortsüblichen Vergleichsmiete oder für eine Modernisierung durchführten und erst mit der Wiedervermietung eine Anpassung des Mietzinses vornahmen.⁵¹ Mit Bindung der Wiedervermietung an die Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete durch die Mietpreisbremse fällt für Vermieter die Möglichkeit weg, unterlassene Mieterhöhungen während des Bestandsmietverhältnisses durch eine höhere Wiedervermietung „aufzuholen“. Daher besteht für Vermieter mit Einführung der Mietpreisbremse ein zusätzlicher Anreiz im Rahmen des Bestandsmietverhältnisses regelmäßig Mieterhöhungen zumindest gemäß der ortsüblichen Vergleichsmiete durchzuführen.

Aus den Expertengesprächen und Erhebungen wurde deutlich, dass Vermieter recht unterschiedlich mit den Mieterhöhungen in Bestandsmietverhältnissen umgehen. Ausgehend von dieser unterschiedlichen Herangehensweise wurden die Vermieter im Rahmen der Vermieterbefragung befragt, ob sich ihr Verhalten bei der Bestandsmietenpolitik geändert hat. Auf die Frage, ob die Vermieter mit der Einführung der Mietpreisbremse ihr Preissetzungs-, also Mieterhöhungsverhalten im Bestand geändert hatten, antworteten die Vermieter, wie es der folgenden Tabelle zu entnehmen ist.

Tabelle 23: Änderung der Bestandsmietenpolitik durch die Mietpreisbremse

Veränderung nach Vermietertyp	Nein		Ja		Gesamtanzahl
	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	
Privater Eigentümer	89 %	485	11 %	62	547
Privates WU, Verwaltung	80%	142	20%	35	177
Genossenschaft, Kommunales WU	100%	15	0%		15
Sonstige	87 %	13	13 %	2	15
Gesamtergebnis	87 %	655	13 %	99	754

Die deutliche Mehrheit der Vermieter, nämlich etwa 87 %, antworteten, dass sie ihre Bestandsmietenpolitik nicht ändern würden. Indes antwortet auch ein nennenswerter Teil der Vermieterschaft in Höhe von 13 %, dass sie ihre Bestandsmietenpolitik ändern würden. Auffällig war

⁵¹ Vgl. auch Begründung des Gesetzgebers, S. 22.

dabei, dass keine Genossenschaft oder das städtische Wohnungsunternehmen angab, die Bestandsmietenpolitik zu ändern. Hauptsächlich handelt es sich bei den Unternehmen, die die Bestandsmietenpolitik ändern, um private Eigentümer oder private Wohnungsunternehmen.

Von den antwortenden Vermietern, die angaben, ihre Bestandsmietenpolitik nicht zu ändern, gaben die Vermieter folgende Gründe an.

Tabelle 24: Gründe für die Beibehaltung der Bestandsmietenpolitik

Grund nach Vermietertyp	Privater Eigentümer		Privates WU, Verwaltung		Genossenschaft, Kommunales WU		Sonstige		Gesamt	
	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl
Index-/Staffelmiete	5 %	9	0%		0%		0%		4 %	9
kein Bedarf oder Anlass	41 %	73	39 %	21	14 %	1	50%	3	40%	98
keine Veränderung, um Leerstand zu vermeiden	10%	18	6 %	3	0%		0%		9 %	21
Modernisierung/Sanierung	2 %	3	0%		0%		0%		1 %	3
Nach wie vor (regelmäßige) Anpassungen nach Mietensp. Neubau	27 %	48	35 %	19	71 %	5	17 %	1	30%	73
	2 %	4	2 %	1	0%		0%		2 %	5
Sonstiges	8 %	15	11 %	6	14 %	1	0%		9 %	22
Unterhalb des Mietenspiegels	5 %	9	7 %	4	0%		33 %	2	6 %	15
Gesamtergebnis	100%	179	100%	54	100%	7	100%	6	100%	246

Aus den Antworten der Vermieter ergeben sich Hinweise darauf, dass ein großer Teil der Vermieterschaft nach wie vor regelmäßig Anpassungen an die Werte des Mietenspiegels vornehmen, nämlich 30 % der antwortenden Vermieter. Dieses Verhalten ist insbesondere bei Genossenschaften ausgeprägt, bei denen 71 % der antwortenden Vermieter dies angaben. Für das städtische Wohnungsunternehmen SAGA galt dies nicht. Bei den privaten Wohnungsunternehmen ist der Anteil deutlich geringer, beträgt indes immer noch 35 %. Die privaten Eigentümer wiesen vor Erlass der Mietpreisbremse einen ähnlichen Anteil an regelmäßigen Anpassungen an den Mietenspiegel auf (27 %).

Von den antwortenden Vermietern, die angaben, ihre Bestandsmietenpolitik zu ändern, wurden folgende Gründe angegeben:

Tabelle 25: Gründe für die Veränderung der Bestandsmietenpolitik

Änderung/Vermietertyp	Privater Eigentü- mer		Privates WU, Verwaltung		Sonstige		Gesamt	
	Anteil	Anzahl	Anteil	An- zahl	Anteil	An- zahl	Anteil	Anzahl
(weniger) Modernisie- rung/Sanierung	3 %	2	6 %	2	0%		4 %	4
Absolute Maximierung un- ter Beachtung der gelten- den Preisregulierung	52 %	32	65 %	22	100%	2	57 %	56
Anhebung der Vormiete	2 %	1	0%		0%		1 %	1
Indexmiete	11 %	7	0%		0%		7 %	7
Sonstiges	6 %	4	15 %	5	0%		9 %	9
Teilweise (Auf den Be- stand bezogen) mehr Miet- erhöhung	26 %	16	15 %	5	0%		21 %	21
Gesamtergebnis	100%	62	100%	34	100%	2	100%	98

Aus den Antworten der Vermieter ergeben sich Hinweise darauf, dass ein Teil der Vermieterschaft, der vormals nicht regelmäßig Mietanpassungen an die Mietenspiegelwerte vornahm, nun dazu übergegangen war, Mieten regelmäßig an die Werte des Mietenspiegels anzupassen: 57 % der Vermieterteilgruppe, bzw. 56 Vermieter, gaben sinngemäß an, dass sie aufgrund der Mietpreisbremse dazu übergegangen sind, die Bestandsmieten unter Beachtung der geltenden Preisregulierung zu maximieren. Immerhin noch 21 % der Vermieterteilgruppe gaben an, dass sie nun - auf den Bestand bezogen - teilweise mehr Mieterhöhungen durchführen (21 Vermieter). Zwischen privaten Vermietern und privaten Unternehmen waren hierbei nur marginale Unterschiede zu verzeichnen. Diese Einschätzungen wurden auch in den Expertengesprächen bestätigt.

Insgesamt betrachtet, weist die Erhebung demnach dahin, dass ein größerer Teil der Vermieterschaft seit der Einführung der Mietpreisbremse regelmäßig Mieterhöhungen in Bestandsmietverhältnissen vornimmt. Mit der Einführung der Mietpreisbremse wurde den Vermietern, die solche regelmäßigen Anpassungen bisher nicht vornahmen, nun ein Anreiz gegeben, um ihr Verhalten zu ändern und ihre Mieten regelmäßig an die Entwicklung des Mietenspiegels anzupassen. Für Mieter dieser Vermieter bedeutet dies breite, aber in der Regel moderate (maximal bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete zzgl. 10 %) Mietzinssteigerungen.

4.1.2.4 Fazit bei der Veränderung des Preissetzungsverhaltens

Die Ergebnisse der Erhebungen weisen dahin, dass durch die Einführung der Mietpreisbremse differenzierte Preiswirkungen auftreten. Maßgeblich hängt das Preissetzungsverhalten vom Vermietertyp ab. Die Effekte betreffen sowohl die Neu- oder Wiedervermietung als auch die Bestandsmietverhältnisse.

Bei der Wiedervermietung weisen die Ergebnisse der Erhebungen auf folgendes Preissetzungsverhalten der Vermieterschaft hin.

- Das Preissetzungsverhalten der kommunalen Unternehmen und Genossenschaften ist regelmäßig so ausgestaltet, dass die Neuvermietungen generell hauptsächlich unter oder auf dem Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete erfolgt. Nur ein kleiner Teil der Vermietungen erfolgt überhaupt im Rahmen der Mietpreisbremse (OÜV + 10 %) und nur ein sehr kleiner Teil der Neuvermietungen nutzt die Ausnahmetatbestände, um über der ortsüblichen Vergleichsmiete zu vermieten.
- Bei den privaten Wohnungsunternehmen betragen nach eigenen Angaben die Neuvermietungen unterhalb oder auf der ortsüblichen Vergleichsmiete nur rund 20 % der Neuvermietungen. Die übrigen Vermietungen erfolgen oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete hauptsächlich aus Gründen einer höheren Vormiete, aber auch ein nennenswerter Teil ist auf Modernisierungen und umfassende Modernisierungen zurückzuführen.
- Bei den privaten (Klein-)Vermietern zeichnet sich eine Mischform ab. Etwa die Hälfte der Vermietungen erfolgt unterhalb oder auf der ortsüblichen Vergleichsmiete. Ein weiteres Viertel der Neuvermietungen erfolgt oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete bis zur Mietpreisbremsengrenze (OÜV + 10%). Der Rest der Neuvermietungen erfolgt oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete plus 10 %, hauptsächlich aus Gründen der Vormiete.

Bei dem Preissetzungsverhalten der Vermieterschaft in den Bestandsmietverhältnissen hatte auch der Gesetzgeber im Sinn, dass durch die Mietpreisbremse ein Anreiz gesetzt wird, auch in Bestandsmietverhältnissen zunehmend nach dem Mietenspiegel zulässige Mieterhöhungen durchzuführen. Die Erhebungen weisen dahin, dass bereits ein größerer Teil der Vermieterschaft vor Einführung der Mietpreisbremse regelmäßig Mieterhöhungen in Bestandsmietverhältnissen durchführt hat. Allerdings sagte auch ein nennenswerter Teil der Vermieterschaft, dass er mit Einführung der Mietpreisbremse dazu übergeht, nun Mieterhöhungen im Bestand vermehrt und mit einem größeren Maße durchzuführen. Dies hätte dann entsprechende Steigerungen des durchschnittlichen Mietenniveaus im Bestand zur Folge.

4.1.3 Änderungen im Vermietungsverhalten: Mieterauswahl

Ein Ziel der Mietpreisbremse ist die Sicherung der Wohnraumversorgung für untere und mittlere Einkommensgruppen und die Eindämmung von Gentrifizierungstendenzen. Zum einen soll also die angestammte Bevölkerung bei einem Wechsel der Wohnung auch etwas zu für sie erschwinglichen Preisen im angestammten Wohnviertel finden, zum anderen soll der durch immer weiter steigende Preise ausgeübte Verdrängungsdruck auf die angestammte Bevölkerung in Bestandsmietverhältnissen abgefedert werden.⁵²

Grundsätzlich ist es Kennzeichen eines angespannten Wohnungsmarktes, dass die Nachfrage nach Mietwohnungsraum das Angebot an Mietwohnungsraum übersteigt. In der Konsequenz können sich Vermieter bei einem „Schlange stehen“ der Mieter den solventesten und bestsituiertesten Mieter heraussuchen.

Generell ist das Gut „zentrales Wohnen“ bzw. Wohnen in gefragten Lagen in der Stadt als knapp zu bezeichnen. Teilweise wird es auch als Luxusgut eingestuft. Wenn immer mehr Haushalte in der Lage oder dafür bereit sind, mehr zu für das Wohnen in zentralen Lagen zu zahlen, dann ändert sich im Zeitablauf die Zusammensetzung der bestehenden Mietbevölkerung allein durch die stattfindende Fluktuation nach und nach. Dieser Prozess der Gentrifizierung und „Verdrängung“ bzw. besser Ausschluss weniger solventer Mieterschichten kann als dem allgemeinen Marktprozess geschuldet angesehen werden.

Eine Begrenzung der Preissteigerungsraten für das knappe Gut Wohnraum soll Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommensgruppen die Marktteilnahme ermöglichen, bzw. ihre Mietbelastung begrenzen. Neben Besserverdienenden können Einkommensschwächere somit eher um das Gut Wohnraum in der Stadt konkurrieren. Der Preis verliert somit als Differenzierungsfaktor tendenziell an Bedeutung. Bei einer durch die Mietpreisbremse festgesetzten bei gleichen Bedingungen niedrigeren Wiedervermietungsmiete als marktgerecht würden also die genannten Bevölkerungsschichten zu der ansonsten dort anzutreffenden Nachfrage besser gestellter Schichten hinzukommen.

Voraussetzung dafür, dass auch untere und mittlere Einkommensgruppen tatsächlich die Wohnung (in zentraler/gefragter Lage) zur Anmietung erhalten, ist bei einem Nachfrageüberschuss indes, dass sich die Vermieter unter sonst gleichen Umständen für sie als Mieter entscheiden. Allerdings weist die Mehrzahl der Untersuchungsergebnisse dahin, dass Vermieter sich weiterhin in der Regel den Mieter heraussuchen/auswählen, der aus ihrer Sicht am besten dafür Gewähr bietet, dass die Miete gezahlt wird, die Wohnung pfleglich behandelt und der Vermieter mit Ihnen möglichst wenig „Ärger“ hat.

Insofern sagten die befragten Experten weitgehend uniform aus, dass Vermieter in der Regel eine Schufa-Auskunft und Vorvermieterbescheinigung verlangen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die sich die anmietenden Personen die Wohnung gut leisten können und in vorvergangenen Mietverhältnissen keine Probleme mit dem Vermieter bestanden. Unter den Personen, die eine einwandfreie Papierlage aufweisen, achten wohl sowohl private als auch

⁵² Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3121, S.16.

institutionelle Vermieter den Expertengesprächen zufolge verstärkt auf den persönlichen Eindruck.

Auch die befragten Vermieter äußerten sich dahingehend, dass sie durch die Mietpreisbremse den Personenkreis, an den sie vermieten, nicht geändert haben. Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Vermieterbefragung, dass lediglich 9 % der befragten Vermieter angaben, den Personenkreis, an den sie vermieten, nach Einführung der Mietpreisbremse bewusst verändert haben. Insbesondere Genossenschaften und städtische Wohnungsunternehmen gaben an, überhaupt keine Änderungen vorgenommen haben. Dagegen gab jedes siebte befragte private Wohnungsunternehmen bzw. private Wohnungsverwaltung (13 %) und jeder elfte private Eigentümer (8 %) an, die Mieterauswahl zu verändern.

Tabelle 26: Veränderte Mieterauswahl nach Vermietertyp

Veränderung der Mieterauswahl	Nein		Ja	
	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl
Privater Eigentümer	92 %	496	8 %	46
Privates WU/Verwaltung	87 %	154	13 %	24
Genossenschaft/Kommunales WU	100%	16	0%	0
Sonstige Vermieter	100%	15	0%	0
Gesamtergebnis	91 %	681	9 %	70

Von den Vermietern, die einen Grund dafür angaben, warum sie eine Veränderung des Personenkreises nicht vorgenommen haben (21 %), sahen die meisten Vermieter keinen Zusammenhang zwischen der Mieterauswahl und der Mietpreisbremse. Insgesamt 3 % sagten aus, dass sie nach wie vor unbeeinflusst durch die Mietpreisbremse nach Solvenz-/Bonitätskriterien vermieten. Ein Prozent der Vermieter gaben an, dass Mietverträge bei Ihnen sehr langfristig ausgestaltet sind und wenig Mobilität zu beobachten sei, oder sie vermieten ohnehin nur an Geringverdiener.

Tabelle 27: Veränderungsformen der Mieterauswahl

Veränderte Mieterauswahl/Vermi- tertyp	Privater Eigentümer		Privates WU/Verwal- tung		Gesamt	
	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl
Keine Angabe	11 %	5	4 %	1	9 %	6
Ausschluss bestimmter Personen	11 %	5	4 %	1	9 %	6
selektivere Auswahl	11 %	5	4 %	1	9 %	6
Sonstiges	11 %	5	17 %	4	13 %	9
Vermietung nun an persönliche o- der Vermieter Bekannte (Vitamin B)	7 %	3	4 %	1	6 %	4
Vermietung vermehrt an 1a Boni- tät/Solvenz/Besserverdiener	50%	23	67 %	16	56 %	39
Gesamtergebnis	100%	46	100%	24	100%	70

Von den Vermietern, die angaben, dass sie den Personenkreis bei der Neuvermietung verän-
dert hätten, gaben 56 % an, dass sie sich bei der Vermietung vermehrt an der Bonität der Mieter
orientieren und somit eher an Besserverdiener vermieten. Weitere Veränderungen waren eine
verstärkte Vermietung an persönliche Bekannte bzw. an Bekannte der Vermieter ("Vitamin B")
(6 %, bzw. 4 Vermieter), ein verstärkter Ausschluss bestimmter Personen (etwa Anwälte oder
Lehrer) (9 %, bzw. 6 Vermieter) oder eine insgesamt selektivere Auswahl (9 % bzw. 6 Vermie-
ter).

Insgesamt weisen die Ergebnisse demnach dahin, dass die Mehrheit der Vermieter ihr Aus-
wahlverhalten nicht nach der Einführung der Mietpreisbremse verändert hat. Es bleibt somit bei
- bzw. kommt zum Teil zu einer Verstärkung der - Selektion nach Bonität und Vermietungsver-
halten. Bleibt eine Wohnung durch die Regelungen der Mietpreisbremse theoretisch für einen
Haushalt der unteren oder mittleren Einkommensgruppe bezahlbar, so kann dieser nun sein
Interesse hieran kundtun oder sich für die Wohnung „anstellen“. Aufgrund seiner relativ gerin-
gen Bonität ist aber eine Anmietung bzw. die Auswahl durch den Vermieter allerdings nicht
sonderlich wahrscheinlich. Es ist aber festzuhalten, dass der Haushalt sich bei einer ausblei-
benden Preisreduzierung gar nicht erst hätte anstellen können.

4.2 Untersuchung der Marktauswirkungen

Zentrales Ziel der Einführung der Mietpreisbremse war es, eine (kurz- bis mittelfristige) Abschwächung des Preisanstieges auf dem Mietwohnungsmarkt herbeizuführen. Zudem sollten keine Beeinträchtigungen der Wohnraumversorgung eintreten. Im Rahmen der Studie wurden daher

- die Preisdämpfungswirkungen und
- Mengenänderungen in der Zusammensetzung des angebotenen Wohnungsbestandes analysiert.

4.2.1 Analyse Preisdämpfungswirkung

Verschiedene Studien zu den Auswirkungen der Einführung der Mietpreisbremse in verschiedenen Städten kamen auf Grundlage vielfältigster Methoden zu unterschiedlichen Einschätzungen darüber, ob und wenn ja, welchen Effekt an Preisdämpfungswirkungen die Mietpreisbremse zeitigt. In der Regel kamen die Studien zu dem Ergebnis, dass die Mietpreisbremse keine oder allenfalls geringe Auswirkungen auf den Mietpreis hervorruft.⁵³ Die Erhebungen der vorliegenden Studie weisen dahin, dass die Einführung differenzierte Preiswirkungen auf dem Mietwohnungsmarkt hatte. Bei der ökonometrischen Analyse der vorliegenden Studie wurden auf Grundlage von Angebotsdaten sowohl Veränderungen des mittleren Preisniveaus/Preisbildungsverhaltens als auch Veränderungen des oberen und des unteren Teils der Verteilung der Angebotsdaten betrachtet.

4.2.1.1 Veränderungen des mittleren Preisniveaus

Bei der Betrachtung der Veränderung des *mittleren* Preisniveaus/Preisbildungsverhaltens vor und nach Einführung der Mietpreisbremse konnten kurz- und mittelfristig keine signifikanten Preiswirkungen für die gesamte Stadt oder einzelne Teilräume beobachtet werden.

Die Veränderung des mittleren Preisniveaus bzw. des Preisbildungsverhaltens wurde mit einer spezifischen Kennzahl gemessen, dem sog. mittleren Vorhersagefehler (in € pro m² Wohnfläche). Der mittlere Vorhersagefehler (in € pro m² kennzeichnet für das jeweils betrachtete Quartal, inwiefern die Angebote mit einer bestimmten Wohnungsgröße, Baualtersklasse und einem bestimmten Wohnwert teurer angeboten werden als bei einer vergleichbaren Wohnung mit dem Preisbildungsverhalten im Hinblick auf Wohnungsgröße, Baualtersklasse und den Wohnwert im Jahre 2012.

Die Preisbildung 2012 wurde auf Grundlage einer multivariaten linearen Regression geschätzt. Hierbei wurde auf Grundlage der Angebotswerte aus dem Jahre 2012 für jede Wohnungsgröße, Baualtersklasse und für den jeweiligen Wohnwert eine Vorhersagemiete ermittelt. Mit dieser Vorhersagemiete wurden die in den kommenden Quartalen veröffentlichten Angebote mit der entsprechenden Größe, Baualtersklasse und dem entsprechenden Wohnwert verglichen. Die

⁵³ Vgl. beispielsweise RegioKontext (2016): *Wiedervermietungsmieten und Mietpreisbremse in Berlin*; Kholodilin, Mense, Michelsen (2016): *Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht*, DIW Wochenbericht 22/2016; Deschermeier, Seipelt, Voigtländer 2017, *Evaluation der Mietpreisbremse*, IW policy paper 05/2017.

Differenz dieses Vergleichs ist der betrachtete Vorhersagefehler. Der mittlere Vorhersagefehler ist die arithmetisch gemittelte Abweichung aller einzelnen vor und nach Einführung der Mietpreisbremse beobachteten Differenzen eines Mietpreisangebots von der Vorhersagemiete. Er kennzeichnet also die mittlere reine Mietpreissteigerung in € pro m² Wohnfläche unabhängig von Größe, Baualtersklasse und Wohnwert der angebotenen Wohnungen relativ zum erwarteten Angebotspreis, wenn die Preisbildung des Jahres 2012 zugrunde gelegt worden wäre.

Der mittlere Vorhersagefehler wurde quartalsweise berechnet. Anschließend wurde dessen Entwicklung vor Einführung der Mietpreisbremse und kurz- und mittelfristig nach Einführung der Mietpreisbremse betrachtet. Hierbei wurde unterschieden zwischen Periode 1 (vor Einführung), Periode 2 (kurzfristig, bzw. die ersten beiden Quartale nach Einführung) und Periode 3 (mittelfristig, bzw. alle Quartale ab dem 3. Quartal nach Einführung). Insgesamt umfasst die Untersuchung 26 Quartale. Die Einführung der Mietpreisbremse fällt auf den Beginn der zweiten Beobachtungsperiode im 15. Quartal. Um die allgemeine Entwicklung ohne saisonale Schwankungen abzubilden, wurden die Werte des gemittelten Vorhersagefehlers mit einem linearen Trend hinterlegt.

Auf dieser Grundlage äußern sich Veränderungen im Preisniveau und in der Preisdynamik folgendermaßen:

- Eine Senkung oder Steigerung des Preisniveaus äußert sich in einer (signifikanten) Senkung oder Erhöhung des mittleren Vorhersagefehlers (im Folgenden als Abweichung bezeichnet) und damit in der Verschiebung der Trendgerade.
- Eine Änderung der Preisdynamik äußert sich in der Änderung der Entwicklung der Abweichung und damit in der Änderung der Steigung der Trendgerade.

Demnach wäre eine nachhaltige Preisdämpfungswirkung mit einer Verschiebung der Trendgerade nach unten und von da aus mit einer flacheren Steigung der Trendgerade der Abweichung verbunden.

Gesamtmarkt Hamburg

Für den Gesamtmarkt in Hamburg weist die ökonometrische Analyse dahin, dass nur im 1. Quartal nach Einführung der Mietpreisbremse

- eine Preisdämpfung und
- eine geringfügige Abschwächung der Preisdynamik

eingetreten sind. Anschließend war wieder eine steigende Preisdynamik zu beobachten. Die Entwicklung der Preisbildung, die anhand der Abweichung und deren Trend abgebildet wird, hat dabei den der folgenden Abbildung 4 zu entnehmenden Verlauf genommen:

Abbildung 4: Abweichung der zu erwartenden von der tatsächlichen Mietpreisentwicklung in Euro, Gesamtstadt

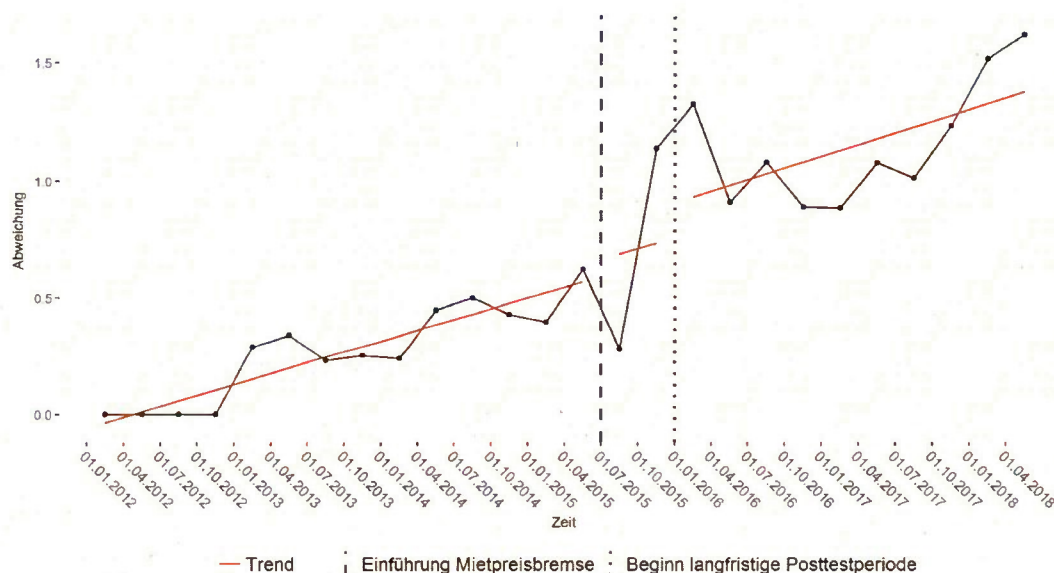


Abbildung 4 zeigt die Ergebnisse der Auswertung für den Gesamtbereich Hamburg. Auf der horizontalen Achse sind die Zeitpunkte zu Beginn des entsprechenden Quartals dargestellt. Auf der vertikalen Achse ist die mittlere Abweichung vom Basisquartal (1. Quartal 2012) in € pro m² abgetragen. Die Nulllinie der vertikalen Achse kennzeichnet, dass keine Preissteigerungen eingetreten sind. Die beobachteten Werte der Abweichung (schwarze Punkte) sind jeweils in der Mitte zwischen zwei Zeitpunkten, also in der Quartalsmitte, abgetragen, um zu verdeutlichen, dass sie den quartalsweisen Mittelwert darstellen. Die gestrichelte vertikale Linie in der Mitte der Abbildung markiert die Einführung der Mietpreisbremse zum 1.7.2015. Bei den Werten zuvor handelt es sich um die Periode 1. Ab der Einführung der Mietpreisbremse beginnt die Periode 2 (kurzfristige sog. Posttestperiode), die insgesamt zwei Quartale umfasst. Ab der gepunkteten vertikalen Linie beginnt der Zeithorizont des mittelfristigen Effekts der Periode 3 (mittelfristige Posttestperiode).

Die rote Gerade bildet den über die Kennzahlenwerte gelegten linearen Zeittrend ab. In der Abbildung 4 war vor Einführung der Mietpreisbremse eine linear ansteigende mittlere marktbedingte Preissteigerungskomponente mit den darüber liegenden üblichen saisonalen Schwankungen zu beobachten. Der statistische Nachweis der genannten Effekte geschieht im Hintergrund anhand von Signifikanztests.⁵⁴

Wie die vorstehende grafische Darstellung zeigt, kommt es im ersten Quartal nach Einführung der Mietpreisbremse tatsächlich zu einem deutlichen Rückgang der Abweichung um mehr als 0,50 € pro m². Dies bedeutet, in diesem Quartal ging die mittlere Miethöhe deutlich zurück. Diesem kurzfristigen Rückgang stand jedoch eine überschießende Gegenbewegung im zweiten und dritten Quartal nach Einführung der Mietpreisbremse gegenüber.

⁵⁴ Vgl. für nähere Berechnungen den Methodenbericht.

In den anschließenden Quartalen waren teilweise leichte Mietpreistrückgänge zu beobachten, bevor der Mietpreis im 4. Quartal 2017 erneut an Dynamik gewann. Die über diesen u-förmigen Verlauf gelegte Trendgerade deutet eine leichte Verschiebung des Mietpreisniveaus nach oben an. Dies ist erkennbar an der vertikalen Verschiebung der Trendgeraden in Periode 3 im Vergleich zur Trendgeraden in Periode 1. Aufgrund der Nichtlinearität des tatsächlichen Trends der mittleren Miethöhe in den Perioden 2 und 3 kann jedoch nicht ohne Weiteres gesichert von einer anhaltenden gegenläufigen Erhöhung des Mietpreisniveaus ausgegangen werden.

Auch eine Abschwächung der Mietpreisdynamik nach Einführung der Mietpreisbremse ließ sich nicht beobachten. Vor Einführung der Mietpreisbremse zeigte sich ein stabiler linearer Wachstumstrend von ca. 0,05 € pro m² und Quartal. Dieser endet unvermittelt mit Einführung der Mietpreisbremse. Nach einer Seitwärtsbewegung bis ins 2. Quartal 2017 war dann wieder eine deutlich über dem Trend von vor der Mietpreisbremse liegende Mietpreisdynamik erkennbar. Gemittelt über die gesamte Zeit nach Einführung der Mietpreisbremse zeigt sich keine statistisch nachweisbare Veränderung der Mietpreisdynamik. Dies bedeutet, dass anhand der ökonometrischen Betrachtung des Preisbildungsverhaltens keine mittelfristige Preisdämpfungswirkung beobachtet werden konnte.

Diese Ergebnisse entsprechen überwiegend den Wahrnehmungen der Experten. Experten von Seiten der Vermieterverbände hatten u.a. geäußert, dass insbesondere in zentralen Lagen unmittelbar nach Inkrafttreten der Mietpreisbremse zunächst z.T. niedrigere Mieten vereinbart wurden. Auch Experten von Seiten der Mietervereine hatten den Eindruck gewonnen, dass nach Einführung der Mietpreisbremse eine gewisse „Zurückhaltung“ bei den Mietpreisforderungen beobachtbar war. Diese habe dann jedoch sehr schnell nachgelassen.

Teilregionen

Bei den Analysen zur Dämpfungswirkung der Mietpreisbremse in den Teilregionen der Gesamtstadt finden sich Hinweise auf räumlich unterschiedliche Änderungen im Preisniveau und in der Preisdynamik.

In den Regionen 1 und 5, die durch einen geringen bzw. hohen Anteil an EFH/DHH-Anteil, geringe Dynamik und eher hohen Sozialstatus gekennzeichnet sind, waren folgende Entwicklungen zu beobachten.

Abbildung 5: Abweichung der zu erwartenden von der tatsächlichen Mietpreisentwicklung in Euro, Region 1

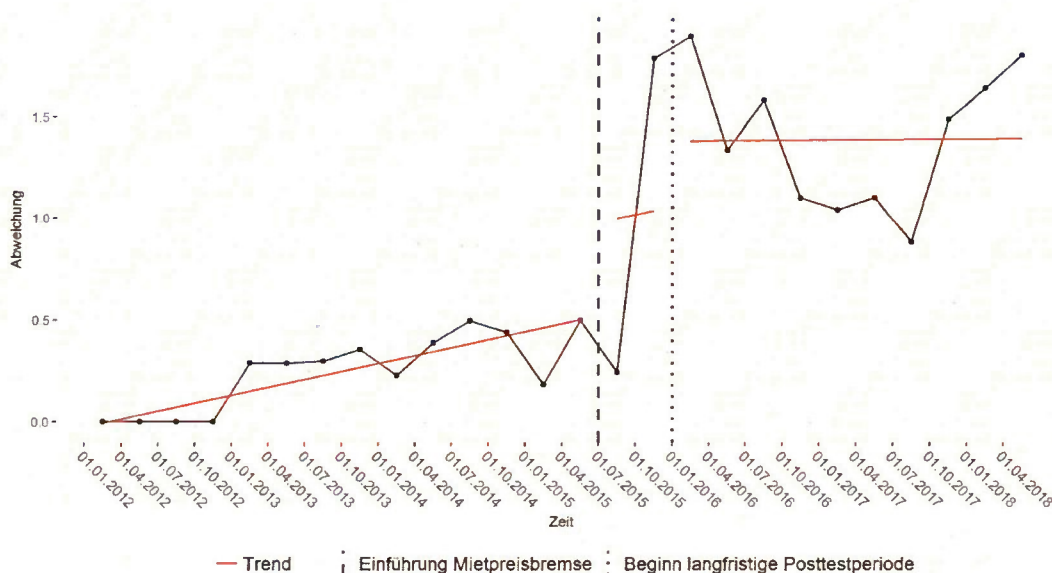
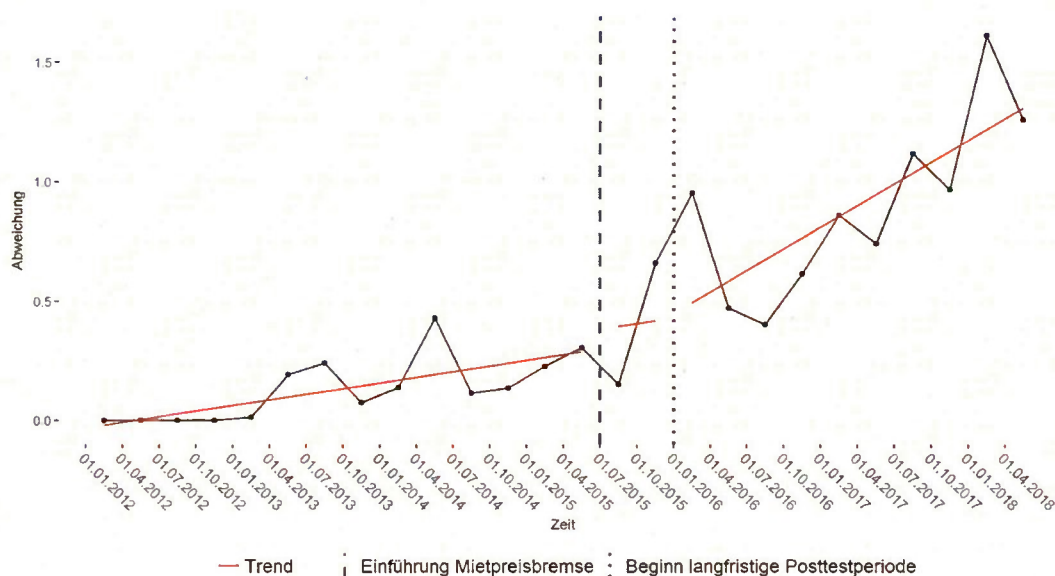


Abbildung 6: Abweichung der zu erwartenden von der tatsächlichen Mietpreisentwicklung in Euro, Region 5



In den Ergebnissen aus der Region 1 (geringer EFH/DHH-Anteil, starke Dynamik, oberer Teil des Sozialstatusindex), die weitgehend die Stadtteile um die Alster und die angrenzenden Stadtteile umfasst, war ein ähnlicher Verlauf wie in der Gesamtstadt zu beobachten.⁵⁵ Allerdings war der Gegeneffekt, also die sprunghafte Preissteigerung nach Einführung der Mietpreisbremse, in der Region 1 noch stärker zu sehen. In der Region 5 (höherer EFH/DHH-Anteil, geringere Dynamik, oberer Teil des Sozialstatus) ist dagegen nur ein geringer Niveaueffekt zu beobachten, der dafür aber mit einer Steigerung der Preisdynamik verbunden ist.

Insgesamt finden sich auch in den einzelnen Regionen, die in der Gesamtstadt beobachteten gegenläufigen Effekte. In der Region 1 ist ein vergleichbares, allerdings noch stärker ausgeprägtes Muster der vorbeschriebenen u-förmigen mittleren Mietpreisdynamik erkennbar (vgl. Abbildung 5). In den Regionen 3 und 5 wird dabei ein nachhaltig höherer Preiswachstumstrend nach Einführung der Mietpreisbremse erkennbar (vgl. Abbildung 6). Nach einer kurzfristig starken Gegenreaktion in Form deutlich ansteigender Mietpreisangebote kam es über die folgenden sechs Quartale zu einer Abschwächung dieses gegenläufigen Niveaueffekts, danach aber wieder zu ansteigenden Mietpreisfestlegungen. Es kann also keine (signifikant) stärkere regionale Wirkung der Mietpreisbremse auf Basis der vorgenommen Clusterung festgestellt werden. Unterschiedlich starke Teileffekte - Preissprung und Steigerung der Preisdynamik nach dem 1. Quartal - ließen sich allerdings beobachten.

4.2.1.2 Veränderungen der Preise im unteren Marktsegment

Differenzierte Preiswirkungen können sich in einer gemittelten Betrachtung der Abweichung gegenseitig aufwiegen. Aus diesem Grund wurde auch die Veränderung des oberen und des unteren Teils der Verteilung der Angebote seit Einführung der Mietpreisbremse betrachtet. Diese Betrachtung im Rahmen der ökonometrischen Analyse weist darauf hin, dass es nach der Einführung der Mietpreisbremse eine Spreizung der Mietpreise gegeben hat. Insbesondere konnten auf Grundlage der Analyse im Hinblick auf das Preisbildungsverhalten eine Zunahme an mehr günstiger bepreisten und eine Zunahme an höher bepreisten Wohnungen beobachtet werden.

Um die Entwicklung der Preisbildung bei wohnwertgleichen eher günstigen bzw. eher teureren Wohnungen zu untersuchen, wurde die mittlere Spannweite der unteren bzw. oberen Hälfte der Abweichungen des jeweiligen Quartals berechnet. Die obere Hälfte der Spannweite enthält dabei die wohnwertgleichen eher hochpreisigen Angebote (über dem Mittelwert der Abweichung), während die untere Hälfte die wohnwertgleichen eher niedrigpreisigen Angebote enthält. Die Vergrößerung bzw. Zunahme der Spannweite der Abweichung insgesamt indiziert, dass es mehr teurere und mehr günstigere Wohnungsangebote bei vergleichbarem Wohnwert der Angebote gegeben hat.

Die Ergebnisse für die Betrachtung der unteren Spannweite der Abweichung für die Gesamtstadt sind in Abbildung 7 dargestellt.

⁵⁵ Vgl. Kapitel 3.3.1 zur Bildung der Regionen.

Abbildung 7: Abweichung der zu erwartenden von der tatsächlichen Mietpreisentwicklung im unteren Marktsegment in Euro, Gesamtstadt

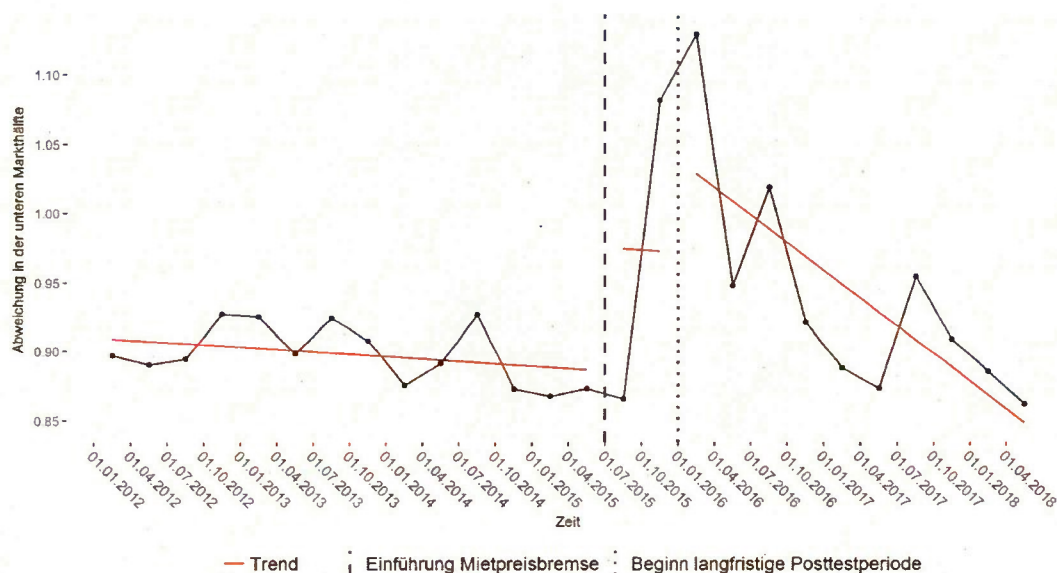


Abbildung 7 zeigt vor Einführung der Mietpreisbremse eine mittlere untere Spannweite der Abweichung von ca. 0,90 € pro m² Wohnfläche mit im Zeittrend leicht fallender Tendenz. Die Verteilung der Mietpreise im jeweils unteren Spannen- / Bandbreitenbereich eines Quartals blieb somit zwischen dem 1. Quartal 2012 und dem 2. Quartal 2015 in etwa konstant. Nach Einführung der Mietpreisbremse steigt der Mittelwert der Spannweite über zwei Quartale sprunghaft an. Optisch zeigt sich, dass die Entwicklung jedoch mit einem Quartal Verzögerung einsetzte. Das deutet auf eine unmittelbare Erhöhung des Anteils der relativ günstigeren Mieten hin. Die Zunahme der Angebote von günstigen Wohnungen war jedoch nicht dauerhaft, sondern nahm über die Zeit wieder ab. Zum Ende des Betrachtungszeitraums war kein nachhaltig wirksamer Effekt mehr erkennbar.

Differenziert nach Regionen betrachtet, ergab sich für die Entwicklung der Spannweite der unteren Hälfte der Abweichungen folgendes Bild: In den Regionen 3 und 5 glich die Entwicklung dem Gesamtmarkt in Hamburg. Es war also auch hier eine Spreizung der unteren Spannweite und damit eine kurzfristige Zunahme an günstiger angebotenen Wohnungen zu beobachten. Diese nahm der Gesamtstadt entsprechend aber mit der Zeit wieder ab. In Region 1 schwächte sich der Effekt zwar insgesamt langfristig ab, blieb aber dennoch nachhaltig nachweisbar (Abb. 8). Hier scheinen die Zunahmen der relativ niedrigeren Mietpreisfestsetzungen also eine schwach ausgeprägte nachhaltige Wirkung gehabt zu haben. In Region 2 ließ sich hingegen weder kurz- noch mittelfristig ein höherer Anteil an unterdurchschnittlichen Mieten statistisch gesichert nachweisen (vgl. Abb. 9).

Abbildung 8: Abweichung der zu erwartenden von der tatsächlichen Mietpreisentwicklung im unteren Marktsegment in Euro, Region 1

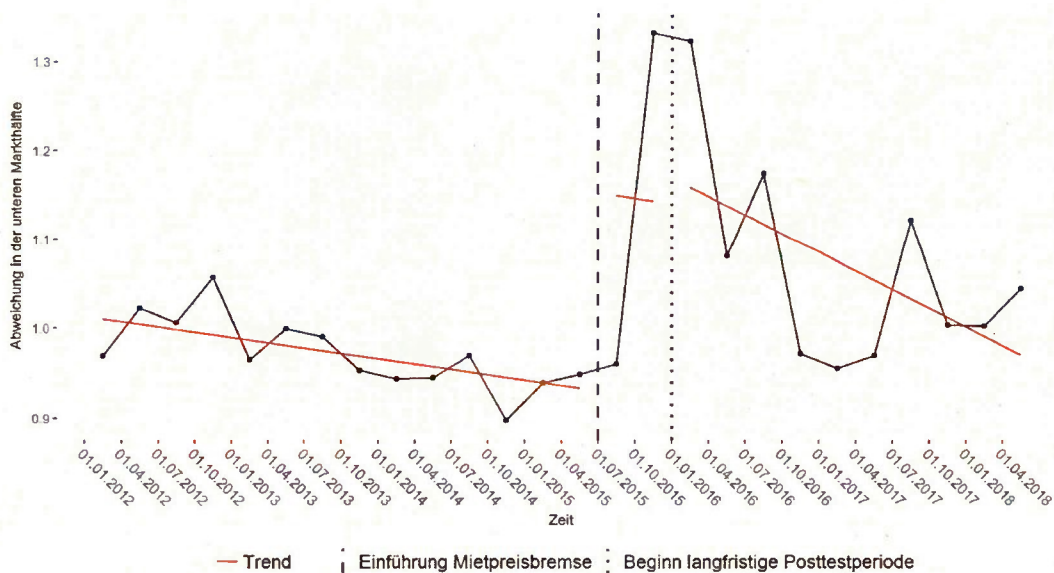
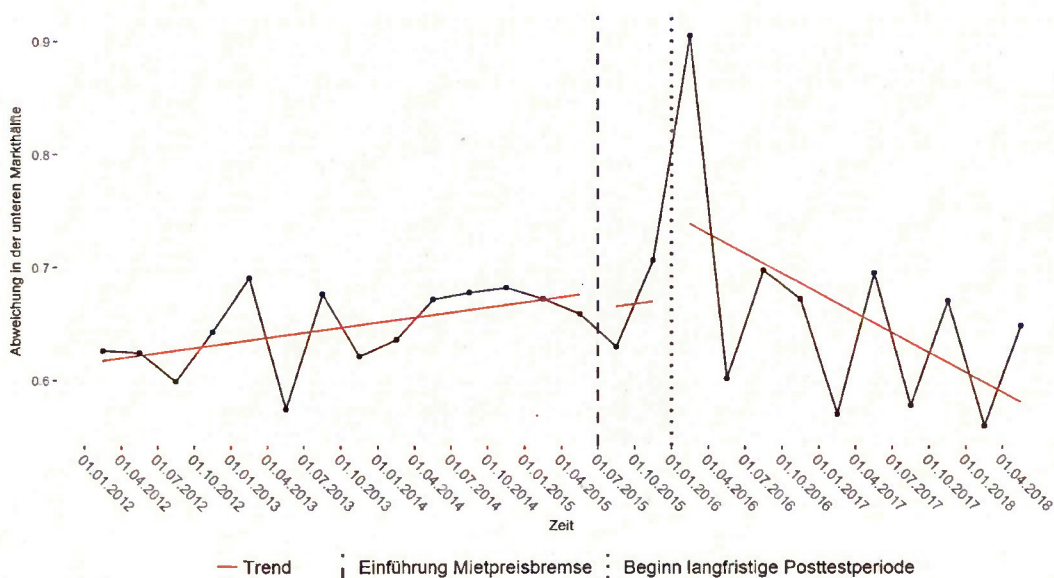


Abbildung 9: Abweichung der zu erwartenden von der tatsächlichen Mietpreisentwicklung im unteren Marktsegment in Euro, Region 2

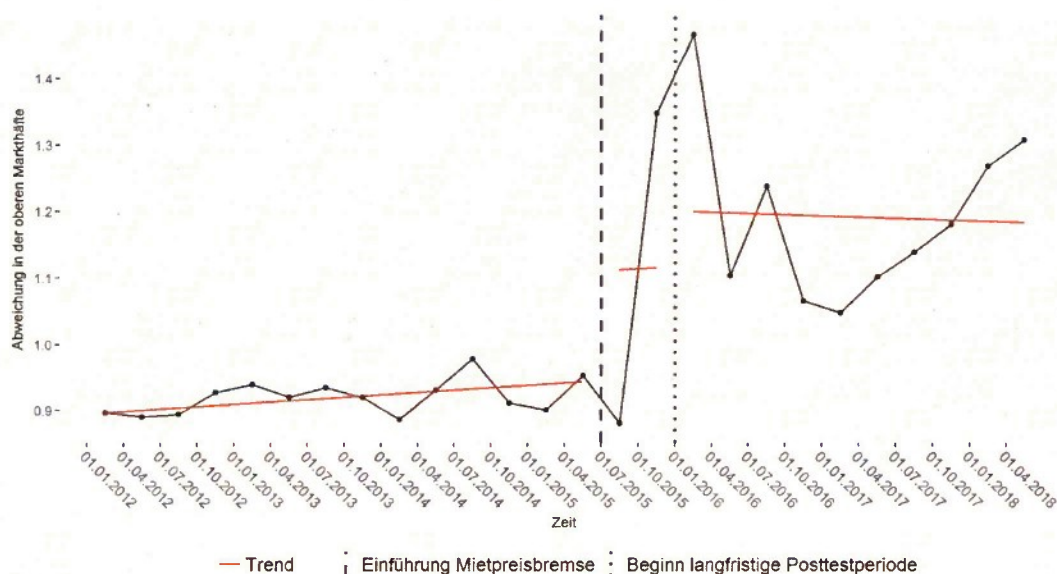


4.2.1.3 Veränderungen der Preise im oberen Marktsegment

Im Rahmen der ökonometrischen Analyse konnte im Hinblick auf das Preisbildungsverhalten eine Zunahme an höher bepreisten Wohnungen beobachtet werden.

Eine Betrachtung der Entwicklung der mittleren Spannweite der Abweichung am oberen Teil der Verteilung, also der Preise im oberen Marktsegment für die Gesamtstadt Hamburg, ergab das in Abbildung 10 dargestellte Bild.

Abbildung 10: Abweichung der zu erwartenden von der tatsächlichen Mietpreisentwicklung im oberen Marktsegment in Euro, Gesamtstadt



Aus der Abb. 10 ist erkennbar, dass auch im oberen Teil der Verteilung der Abweichungen eine Zunahme der Spannweite zu beobachten war. Dieser Effekt, die Zunahme des Anteils höherpreisiger Mieten, war im Gegensatz zur Entwicklung der eher günstigen Mieten auf die Gesamtstadt gesehen auch dauerhaft (mit gewissen Schwankungen) nachweisbar.

Dieses Ergebnis wurde weitgehend durch die Expertenbefragung bestätigt. Experten der Mietervereine bezeichneten die Situation direkt nach Einführung der Mietpreisbremse als eine Periode, in der es aufgrund von „Verunsicherung“ zu einer „Zurückhaltung“ bei den Mietpreisforderungen gekommen sei. Sie sahen dies aber auch als einen Effekt an, der nur unwesentliche Auswirkungen auf den Gesamtmarkt hatte. Die Vertreter der Vermieterverbände gaben zum überwiegenden Teil ebenfalls an, dass sie keine spürbaren Preisdämpfungswirkungen der Mietpreisbremse wahrgenommen hätten. Vereinzelt wurde eine derartige Wirkung allerdings kurzfristig in gefragten Lagen, die dem Vernehmen nach Region 1 (zentral rund um die Alster) entspricht, angenommen.

4.2.2 Analyse von Mengenänderungen oder Ausweicheffekten

Neben den Preiswirkungen ist für die Wohnraumversorgung bedeutsam, wie sich durch die Einführung der Mietpreisbremse die Art des Mietwohnungsangebots verändert haben könnte. Zu diesem Zweck wurde die Anzahl der Angebote im Zeitraum 2012 bis 2015 (vor der Mietpreisbremse) mit dem Zeitraum 2015 bis 2018 (nach Einführung der Mietpreisbremse) mit verschiedenen beschreibenden Kennzahlen verglichen. Die Ergebnisse weisen dahin, dass es trotz eines gegenläufigen Trends bei der Inserierung generell einen signifikanten Anstieg bei dem Angebot von möbliertem Wohnraum gegeben hat.

4.2.2.1 Veränderung des Vermarktungs- und Inserierungsverhaltens

Seit der Einführung der Mietpreisbremse hat sich das Inserierungs- und Vermarktungsverhalten der Vermieter verändert. Bei der Betrachtung der Entwicklung der Angebotszahlen ist indes zu berücksichtigen, dass mit der Mietpreisbremse auch auf Bundesebene das sog. Bestellerprinzip für Mietwohnungen eingeführt wurde. Dieses führt dazu, dass derjenige, der die Makler- und Vermittlungsleistungen für Mietwohnungen in Auftrag gibt, sie auch bezahlen muss. Dies hat gerade auch bei den mit nicht unerheblichen Kosten verbundenen Inserierungen von Wohnungen durch Makler auf Internetportalen zu einem völlig neuen Kostenbewusstsein geführt.

Die Angebotsfallzahlen haben sich in Hamburg gemäß der folgenden Abbildung entwickelt.

Abbildung 11: Entwicklung der Anzahl der Mietangebote (Tertiäreffekt 1), Gesamtstadt

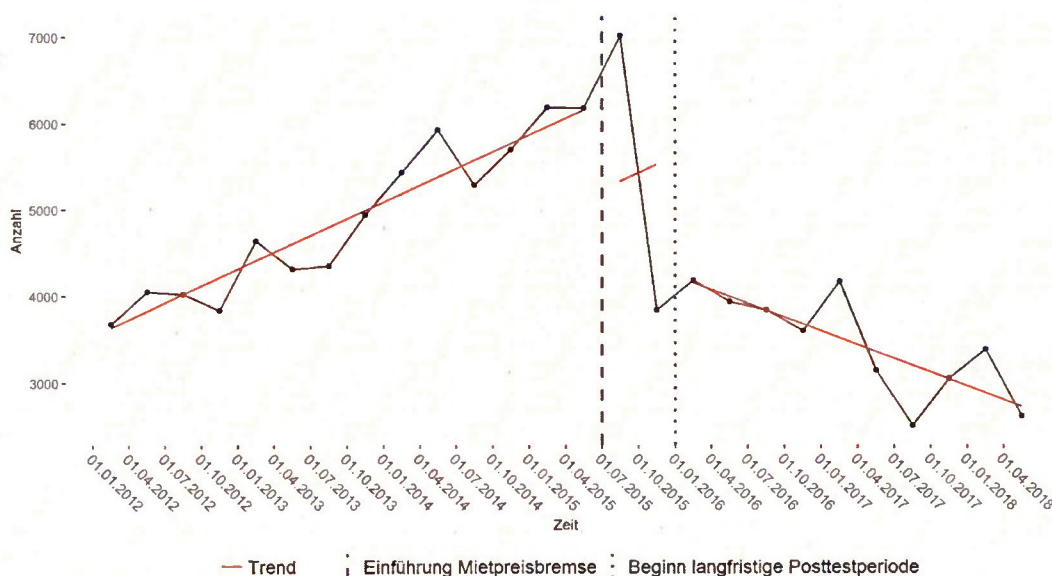


Abbildung 11 zeigt die quartalsweise Entwicklung der Anzahl der Inserate während des Untersuchungszeitraums. Bis zur Einführung der Mietpreisbremse zeigte sich ein zunehmendes Anzeigenvolumen für Mietwohnungen als klarer Trend. Nach der Einführung der Mietpreisbremse fiel die Zahl der Angebote von 7.000 auf unter 4.000 Stück. Die grafische Darstellung verdeutlicht, dass der kurzfristige Effekt erst mit einer Verzögerung von einem Quartal einsetzte. Nach dem sprunghaften Rückgang zeigte sich zu Beginn der dritten Betrachtungsperiode eine stabile

negative Entwicklung der Angebotszahl. Das Angebotsvolumen fiel in der zweiten Jahreshälfte 2017 unter das Niveau von Anfang 2012 und nahm in den Folgequartalen tendenziell noch weiter ab.

Vergleichbare Beobachtungen fanden sich in allen betrachteten Regionen. Nach einem auffälligen unmittelbaren Anstieg der Angebotszahl im ersten Quartal nach Einführung der Mietpreisbremse in den Regionen 2, 3 und 5 sank die Zahl im zweiten Quartal danach in allen Regionen um ca. 30 % bis 50 % ihres Wertes vor Einführung der Mietpreisbremse, in Periode 3 nahm die Zahl beobachtbarer Mietangebote weiter stetig ab.

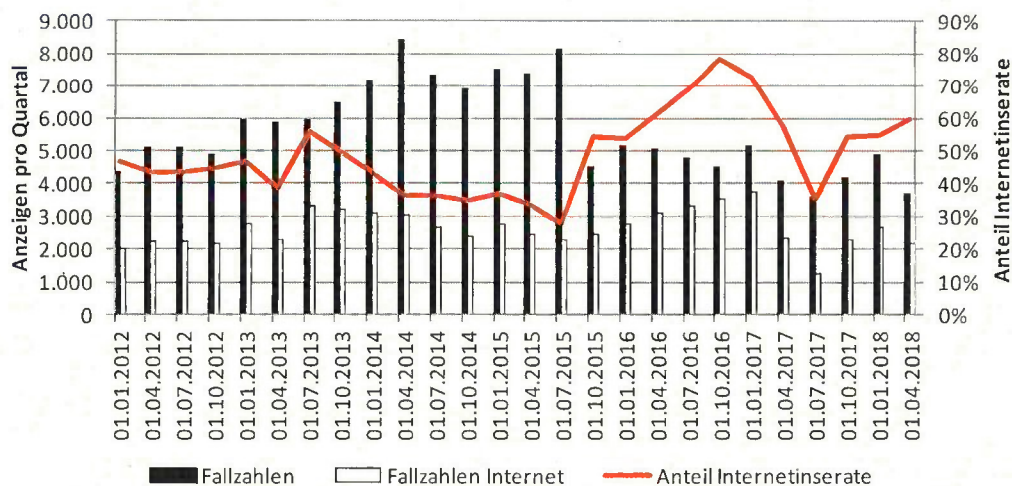
Diese kurz- und langfristigen Effekte zeigen, dass es im Zuge der Einführung der Mietpreisbremse und der Einführung des Bestellerprinzips zu einem massiven und nachhaltigen Rückgang der öffentlich inserierten Vermietungsangebote gekommen ist. Da vorher unter ähnlichen Marktbedingungen ein stabiler Anstieg der Angebotszahl zu beobachten war, ist es wenig wahrscheinlich, dass diese Trendumkehr durch eine tatsächliche Verknappung der vermietbaren Wohnungen entstanden war.

Die Einführung des Bestellerprinzips sowie die Änderung des Preismodells einschlägiger Portale dürfte mitverantwortlich sein, dass sich das Vermarktungsverhalten der Anbieter systematisch verändert hat. Insbesondere Anbieter von günstigen Wohnungen könnten nun seltener Maklerdienste in Anspruch genommen haben und stattdessen auf die private Vermittlung von Vermietungen ausgewichen sein. Derartige Wohnungen wären dann zumindest teilweise nicht mehr über Inserate in Angebotsdatenbanken erfasst worden. Es ist aber auch durchaus möglich, dass die Nutzungshäufigkeit bestimmter Vertriebskanäle durch einen Trend zur Selbstvermarktung abgenommen hat.

Aus diesem Grunde wurde untersucht, inwiefern welche Vertriebskanäle für die Inserierung von Angeboten genutzt wurden. Hierzu wurde nach Inseraten einerseits in Print- und Onlinemedien einschließlich kostenloser Annoncenmedien und andererseits nach Inseraten auf kommerziellen Stand-Alone-Internetplattformen, also Portalen, die nicht an Printmedien gebunden sind, unterschieden.

In der folgenden Abbildung ist die Entwicklung der Inseratstätigkeit nach Quellen abgebildet. Dabei gilt es den Unterschied zwischen Inseraten und Fallzahlen zu beachten. So ist es grundsätzlich denkbar, dass eine Wohnung in verschiedenen Internetplattformen und Zeitungen inseriert wurde. Diese Wohnung geht lediglich einzeln (ein Fall) in die ökonometrische Analyse ein, wird hier jedoch in der tatsächlich auftretenden Anzahl ihrer Inserate gezählt.

Abbildung 12: Entwicklung der Inseratstätigkeit nach Quellen, Gesamtstadt



In Abbildung 12 wurde die Entwicklung der Fallzahlen bei Inseraten in Print- und Onlinemedien und reinen Internetplattformen in weißen bzw. schwarzen Balken dargestellt. Ebenso dargestellt wurde der resultierende relative Anteil der Internetinserterate im Zeitablauf. Insgesamt zeigte sich, dass mit einem Quartal Verzögerung nach Einführung der Mietpreisbremse die Zahl der Inserate insgesamt um fast 50% zurückging. Das absolute Niveau der Fallzahlen der Internetinserterate blieb dabei allerdings nicht nur konstant, sondern erhöhte sich in den darauf folgenden Quartalen sogar noch weiter. Entsprechend erhöhte sich der relative Anteil der Internetinserterate deutlich und erreichte in der Spitze annähernd 80 Prozent (Quartal 20). Ab dem 22. Quartal nahm auch das Volumen der Internetinserterate ab und blieb im weiteren Verlauf volatil.

Diese Beobachtung unterstützt die Annahme, dass mit Einführung des Bestellerprinzips eine Bedeutungszunahme der Internetvermarktung verbunden war, der Rückgang der Fallzahlen eigentlicher Angebote jedoch auf ein zusätzliches Abwandern in andere Vertriebs- oder Teilmärkte zurückzuführen sein müsste. Grundsätzlich ist aber auch denkbar, dass aufgrund der hohen Mietkostenbelastung der Haushalte Umzüge unterbleiben und dadurch weniger Wohnungen frei angeboten wurden und werden.

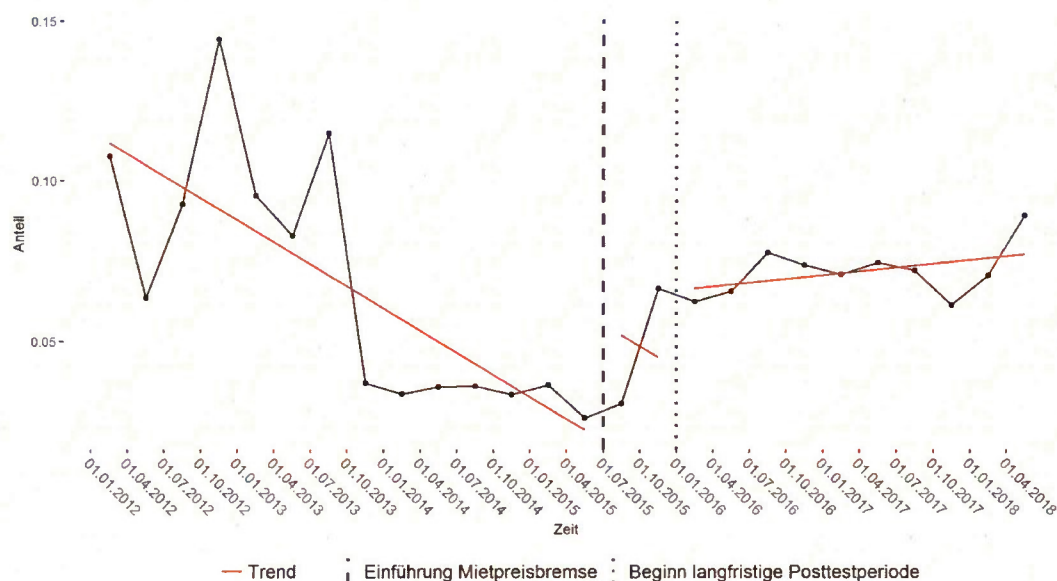
4.2.2.2 Veränderung der Zusammensetzung der Angebote

Mit der Einführung der Mietpreisbremse ist anzunehmen, dass der Anteil der möblierten Vermietung von Wohnraum zugenommen hat. Im Rahmen der Untersuchung sollte auch ermittelt werden, inwiefern sich die Mietpreisbremse ggf. auf die Versorgung der Bevölkerung mit regulärem Mietwohnungsraum ausgewirkt hat. Ein Indikator für die Entwicklung der Mietwohnungsraumversorgung ist bei gleichbleibendem tatsächlichem Angebot an Wohnraum auch die Zunahme des Anteils an Angeboten für möbliertem Wohnraum an den gesamten Mietwohnungsangeboten.

Bei der Vermietung von möblierten Wohnungen werden in der Regel keine unbefristeten Mietverhältnisse begründet, sondern befristete vereinbart. Zwar gilt für die Vermietung von möbliertem Wohnraum grundsätzlich auch die Mietpreisbremse und die übrige Preisregulierung, also u.a. der Mietenspiegel und damit die ortsübliche Vergleichsmiete. Aber für die möblierte Wohnung darf über die ortsübliche Vergleichsmiete hinaus ein Möblierungszuschlag verlangt werden. Die Berechnung dieses Möblierungszuschlages und damit der zulässigen Wiedervermietungsmiete wird indes in der Rechtsprechung uneinheitlich beurteilt.⁵⁶ Die Miethöhen von möbliertem Wohnraum sind daher generell höher und ihre evtl. Unrechtmäßigkeit für den Mieter schwerer nachweisbar. Ob mit dieser Gestaltung Miethöhen vereinbart werden, die mit den Regelungen zur Mietpreisbremse nicht vereinbar sind, kann nicht ohne Weiteres bestimmt werden.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Anteils von Mietangeboten für möblierten Wohnraum über den Beobachtungshorizont.

Abbildung 13: Anteil möblierter Mietangebote (Tertiäreffekt 2), Gesamtstadt

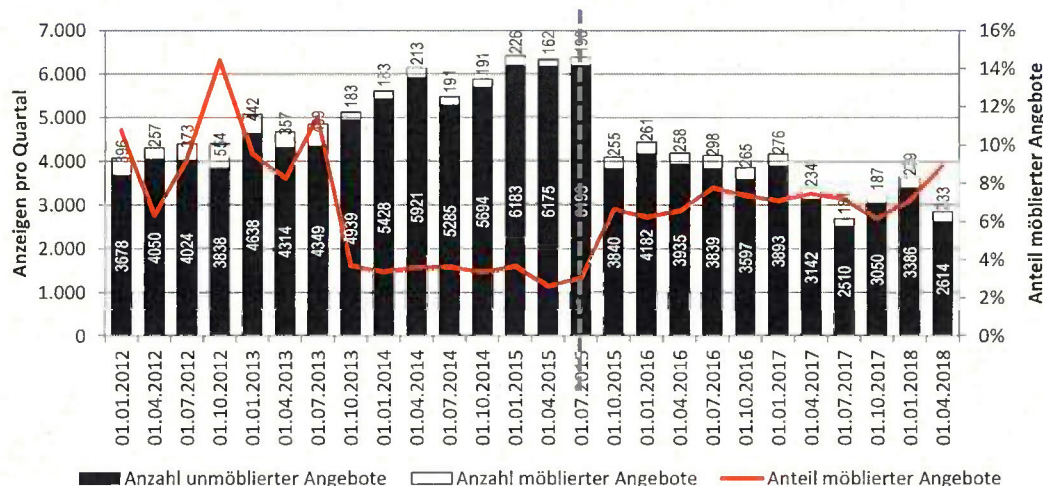


⁵⁶ Vgl. Schmidt/Futterer, aaO., § 558a, Rn. 64.

Abbildung 13 zeigt, dass bis Mitte des Jahres 2013 der Anteil von Angeboten für möblierten Wohnraum eine hohe Volatilität bei im Mittel 10 % Marktanteil aufwies. Im Anschluss verringerte sich der Anteil merklich und verblieb bis Anfang 2015 stabil bei etwa 3 %. Im zweiten Quartal nach Einführung der Mietpreisbremse, also nach dem 1.10.2015, stieg der Anteil sprunghaft an und verblieb danach bei etwa 7 % Marktanteil mit leicht steigender Tendenz. Dieses Reaktionsmuster fand sich in allen untersuchten Teilregionen in unterschiedlicher Intensität und Reaktionsgeschwindigkeit. Während die Anpassungsreaktion in den Regionen 1 und 2, also den zentrumsnahen Stadtgebieten mit hohen Mietwohnungsanteilen, am schnellsten vollzogen wurde und der Anteil in den Folgeperioden etwa auf vergleichbarem Niveau verblieb, setzte die Zunahme des Anteils von Angeboten für Wohnraum mit Möblierung in den Regionen 3 und 5, also den eher peripheren Stadtteilen mit höherem Einfamilienhausanteil, etwas verzögert ein.

Die Zunahme des Anteils der möblierten Wohnungen war auch nicht darauf zurückzuführen, dass die Fallzahlen der Angebote von unmöbliertem Wohnraum generell rückläufig waren. Denn auch absolut erhöhten sich die Fallzahlen mit Angeboten für möblierten Wohnraum. Dies ergibt sich aus der folgenden Abbildung.

Abbildung 14: Fallzahlen Angebote Wohnraum mit und ohne Möblierung sowie der Anteil der Angebote mit Möblierung. Gesamtstadt



Die Abbildung 14 enthält sowohl die Fallzahlen der Angebote für möblierten und nicht möblierten Wohnraum als auch auf der Sekundärachse den Anteil, der sich auf Angebote für möblierten Wohnraum bezieht. Aus der Abbildung ist zu entnehmen, dass die Anzahl der Angebote von möbliertem Wohnraum nach Einführung der Mietpreisbremse im 15. Quartal über die zweite und dritte Beobachtungsperiode auch in absoluten Werten leicht angestiegen ist. Zwischen dem 8. Quartal und dem 15. Quartal lag sie im Mittel bei ca. 190 Angeboten pro Quartal, im 16. bis 26. Quartal bei ca. 240 Angeboten.

Insgesamt lässt sich aus dem Rückgang der öffentlich inserierten Angebote und der gegen den allgemeinen Trend verlaufenden Zunahme von Wohnungsangeboten mit Möblierung der Hinweis entnehmen, dass die möblierte Vermietung von Wohnungen zugenommen hat.

Es ist nicht ohne Weiteres zu unterstellen, dass Vermieter in weniger sichtbare Vertriebsformen abwandern. Es ist eher naheliegend, dass weitere speziellere Vertriebsformen für die Vermietung von möbliertem Wohnraum benutzt werden, um hier zielgerichteter an der befristeten Vermietung interessierte potentielle Mieter zu erreichen.

4.2.3 Fazit Preisdämpfungswirkung und Ausweicheffekte

Insgesamt legt die Untersuchung nahe, dass es kurzfristig kleinere differenzierte Preis- und Mengenwirkungen der Mietpreisbremse vorlagen.

Bei den Preisdämpfungswirkungen lässt sich festhalten,

- dass die Einführung der Mietpreisbremse keine signifikante Dämpfung der Mietpreisentwicklung in Hamburg festzustellen war. Abbildung 4 macht jedoch deutlich, dass es kurzfristig durchaus zu einer leichten Dämpfungswirkung kam. Dieser kurzfristige Effekt wurde anschließend allerdings durch eine verstärkte Mietpreisdynamik mehr als ausgeglichen. So kam es insgesamt weder zu signifikanten Preisniveaueffekten noch zu Änderungen in der Preisdynamik.
- Allerdings deuten die Ergebnisse darauf hin, dass es nach der Einführung zum einen eine kurzfristige Zunahme wohnwertgleicher verhältnismäßig günstiger Angebote gegeben hat. Zum anderen war nach der Einführung aber auch eine Zunahme wohnwertgleicher verhältnismäßig hochpreisiger Angebote zu beobachten. Beide Effekte traten nach Einführung der Mietpreisbremse für zwei Quartale sprunghaft auf und nahmen danach tendenziell stetig ab.
- Die größten Unterschiede zwischen den Regionen bestanden in der marktbedingten, d.h. qualitätsbereinigten mittleren Abweichung von den Mietpreisen des ersten Quartals 2012, also der qualitätsbereinigten Mietpreissteigerungsrate. Wie der Vergleich von Region 1 und 5 exemplarisch zeigte, kam es in den Teilregionen mit relativ niedrigerer Mietpreisdynamik vor Einführung der Mietpreisbremse danach zu höheren Preissteigerungsraten als in den Teilregionen, die bereits im Vorfeld der Mietpreisbremse höhere Preiswachstumsraten verzeichnet hatten. Es ist daher zu vermuten, dass die Mietpreisbildung in den zentraleren Mietwohnungsteilmärkten durch die Einführung der Mietpreisbremse in anderer Form beeinflusst wurde als in den von geringerer Dynamik und homogeneren Angebotsstrukturen geprägten peripheren Teilmärkten. Die Beobachtung eines beschleunigten Preiswachstums in den Randlagen verweist auf die Existenz von Übersprungseffekten der in zentraleren Lagen nicht befriedigten Nachfrage. Dies stellt nicht unbedingt eine Folge der Mietpreisbremse dar, sondern ist im Fortgang des Wohnungsmarktzyklus ein erwartetes Reaktionsmuster. Die zeitliche Koinzidenz legt jedoch eine verstärkende Wirkung der Mietpreisbremse nahe.

Hinsichtlich der Mengenänderung der Vermietungsangebote waren die Ergebnisse der Untersuchung deutlicher:

- Bei den Vermietungsangeboten konnte ein sprunghafter Rückgang mit anschließendem Rückgangstrend festgestellt werden. Während sich die absolute Anzahl der annoncierten Wohnungen etwa halbierte, nahm die Anzahl der möblierten Wohnungen leicht und ihr Anteil an allen annoncierten Wohnungen deutlich zu. Nicht abschließend zu klären ist an dieser Stelle allerdings, inwiefern dieser Angebotsrückgang auf die Einführung der Mietpreis-

bremse oder auf die Einführung des Bestellerprinzips zurückzuführen ist, da beide Regelungen zeitgleich umgesetzt wurden. Ein Austritt der entsprechenden Vermieter und Objekte aus dem Vermietungsmarkt ist jedoch unwahrscheinlich. Stattdessen kann eher von einer Abwanderung in andere Vertriebskanäle ausgegangen werden.

- Die Untersuchung der Teilregionen Hamburgs führte insgesamt zu strukturell weitgehend vergleichbaren Ergebnissen. Unterschiede hinsichtlich der Geschwindigkeit und Intensität von Anpassungsreaktionen sind vermutlich der jeweiligen Dynamik der Mietwohnungsmärkte geschuldet. So zeigt sich in Region 5 (hoher EFH/DHH-Anteil; geringe Dynamik, eher höherer Sozialstatusindex) ein wesentlich geringerer relativer Rückgang der Fallzahlen als in Region 1 (niedriger EFH/DHH-Anteil; hohe Dynamik, eher höherer Sozialstatusindex); auch die Zunahme des Angebots möblierter Wohnungen zeigte sich hier erst mit deutlicher Verzögerung.
- Eine Übersicht aller statistisch überprüften potenziellen Effekte der Mietpreisbremse findet sich in Tabelle 28. Die statistischen Hintergrundinformationen dazu sind im Methodenbericht aufgeführt.

Tabelle 28: Ergebnisse im Überblick

		Dämpfungswirkung		Ausweicheffekte	
		Primäreffekt:	Sekundäreffekt:	Tertiäreffekt 1:	Tertiäreffekt 2:
Gebiet	Frist⁵⁷	Im Marktmittel eine wirksame Dämpfung (=schwächerer Preistrend und/oder sofortige Preissenkung)?	Höherer Anteil unterdurchschnittlicher Mieten erkennbar (=partielle Bindungswirkung)?	Rückgang der Fallzahlen (=Ausweichen in andere Vertriebsformen)?	Zunahme des Anteils möblierter Wohnungen (=Ausweichen in andere Teilmärkte)?
Hamburg	kurzfr.	keine nachhaltige Absenkung des Mietpreisniveaus	unmittelbar leichte Zunahme	sprunghafter Rückgang	sprunghafte Zunahme
	mittelfr.	keine nachhaltige Senkung der Mietpreisdynamik	kein nachhaltiger Effekt	nachhaltiger Rückgangstrend	Verbleib auf hohem Niveau
Region 1	kurzfr.	keine nachhaltige Absenkung des Mietpreisniveaus	unmittelbare Zunahme	kein signifikanter Effekt	geringe sprunghafte Zunahme
	mittelfr.	gestiegene Mietpreisdynamik	leichte Erhöhung	sprunghafter Rückgang & nachhaltiger Rückgangstrend	weitere Zunahme auf höheres Niveau
Region 2	kurzfr.	keine nachhaltige Absenkung des Mietpreisniveaus	kein signifikanter Effekt	kein signifikanter Effekt	kein signifikanter Effekt
	mittelfr.	keine nachhaltige Senkung der Mietpreisdynamik	kein signifikanter Effekt	geringer, aber nachhaltiger Rückgangstrend	Zunahme auf etwas höheres Niveau
Region 3	kurzfr.	keine nachhaltige Absenkung des Mietpreisniveaus	unmittelbar leichte Zunahme	kein signifikanter Effekt	geringe sprunghafte Zunahme
	mittelfr.	keine nachhaltige Senkung der Mietpreisdynamik	kein nachhaltiger Effekt	sprunghafter Rückgang & nachhaltiger Rückgangstrend	Zunahme auf höheres Niveau & weiterer Anstieg
Region 5	kurzfr.	keine nachhaltige Absenkung des Mietpreisniveaus	unmittelbar leichte Zunahme	unplausible Ergebnisse	kein signifikanter Effekt
	mittelfr.	gestiegene Mietpreisdynamik	kein nachhaltiger Effekt	kein signifikanter Effekt	Zunahme auf höheres Niveau & weiterer Anstieg

⁵⁷ Kurzfristig bezeichnet hier die Wirkung während der ersten beiden Quartale nach Einführung der Mietpreisbremse (1.07.2015). Mittelfristig bezieht sich auf den Zeitraum ab dem dritten Quartal.

4.3 Auswirkungen auf bestehende und zukünftige Mietverhältnisse

Der Gesetzgeber zielte mit der Einführung der Mietpreisbremse ausdrücklich auf eine preisdämpfende Wirkung zugunsten der Mieterseite bei Neuanmietungen ab. Die Preisdämpfung soll zum einen dazu führen, dass sich Mieter und dort insbesondere Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen eine Neuanmietung besser leisten können. Zum anderen hatte der Gesetzgeber aber auch ausdrücklich die relativen Wirkungen der Regulierung der Wieder-/Neuvermietung auf das Bestandsmietverhältnis im Blick.

Auch wenn nach vorstehenden Ausführungen zumindest im Mittel Preisdämpfungswirkungen nicht ohne Weiteres nachweisbar waren, entfaltet die Mietpreisbremse - bei unterstellter Anwendung der Regelungen durch die Vermieter - Wirkungen sowohl auf neue Mietverhältnisse als auch auf die Bestandsmietverhältnisse.

4.3.1 Bestehende Angebotsstruktur und Nachfrage

Das Wohnraumangebot ist kurzfristig unelastisch, d.h. es kann nicht ohne Weiteres angepasst werden. In einem angespannten Wohnungsmarkt wie dem in Hamburg kann kurzfristig nur das nachgefragt werden, was an Wohnungsbestand vorhanden ist.

Es ist allgemein anerkannt, dass für ein heterogenes Gut wie Mietwohnen der Preis in € pro m² nicht das einzige Allokationskriterium für das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ist. Es treten zahlreiche weitere angebotsspezifische und nachfragespezifische Merkmale hinzu, die letztlich zur Anmietungsentscheidung des Mieters und zur Vermietungsentscheidung des Vermieters führen. Allerdings sind der Preis und die Größe der Wohnung sowie das Mietbelastungspotential des Haushaltes zentrale Kennziffern für die subjektive Erschwinglichkeit einer zu vermietenden Wohnung.

Ausgehend von den Ergebnissen der Vermieterbefragung ist für die Versorgung mit Wohnraum für den Mieter im Hinblick auf die Zugänglichkeit des Marktes und den Preis der Wohnung von Belang, bei welchem Vermieter er anmietet oder ein Bestandsmietverhältnis hat.⁵⁸ Insbesondere die verhältnismäßig günstig anzumietenden Wohnungen der Genossenschaften sind bisweilen nicht ohne Weiteres zugänglich. Für Neuanmietungen durch Nichtmitglieder bzw. durch Bestandsmieter bestehen regelmäßig Wartelisten. Bei Genossenschaften ist zudem regelmäßig eine Mitgliedseinlage, die bei größeren Wohnungen mehrere Tsd. Euro betragen kann, einzubringen. Die in der Tendenz höherpreisigen Wohnungen von privaten Wohnungsunternehmen und privaten Vermietern stehen indes bei gegebener Zahlungsfähigkeit grundsätzlich allen Mietern unmittelbar zur Anmietung zur Verfügung.

Darüber hinaus weisen die Ergebnisse der Auswertungen darauf hin, dass vergleichsweise günstiges Wohnen im Sinne eines geringen Quadratmeterpreises in € nicht nur von Haushalten mit eher niedrigen Einkommen nachgefragt werden. Auch Haushalte mit eher hohen mittleren und hohen Einkommen fragen günstige Wohnungen bei der SAGA oder den Genossenschaften nach.

⁵⁸ Vgl. hierzu genauer unter Abschnitt 4.1.2.

Tabelle 29 verdeutlicht diese Tatsache. Dort sind die Mietpreise der befragten Haushalte, die aus ihrer Netto-Kaltmiete und ihrer angegebenen Wohnungsgröße ermittelt wurden, nach ihrer Einkommensgruppe (EKG 1 bis EKG 3) und ihrem Vermietertyp dargestellt (Vgl. S. 80).⁵⁹

Tabelle 29: Durchschnittliche Miethöhe nach Einkommensgruppe und Vermietertyp

Vermietertyp/Einkommensgruppe	EKG 1	EKG 2	EKG 3	Gesamt
SAGA/Genossenschaft				
Mittelwert der Miete (nettokalt) EUR	8,60 €	8,20 €	9,10 €	8,40 €
Fallzahl	79	144	50	273
Anteil an den Mietverhältnissen dieser EKG	34 %	23 %	10 %	20 %
Freies Wohnungsunternehmen				
Mittelwert der Miete (nettokalt) EUR	10,30	11,50	12,00	11,50
Fallzahl	37	119	73	229
Anteil an den Mietverhältnissen dieser EKG	16 %	19 %	14 %	17 %
Privater Vermieter				
Mittelwert der Miete (nettokalt) EUR	10,90	11,20	12,60	11,80
Fallzahl	118	368	388	874
Anteil an den Mietverhältnissen dieser EKG	50 %	58 %	76 %	63 %
Gesamt: Mittelwert der Miete (nettokalt) EUR	10,00 €	10,50 €	12,20 €	11,10 €
Gesamt: Fallzahl	234	631	511	1376

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass der Anteil der Mieter aus der EKG 1, die die regelmäßig günstigeren Wohnungen dieses Vermietertyps angemietet hat, am höchsten ist (34 %). Aber auch 23 % der Mieter aus der mittleren Einkommensgruppe haben bei diesem Vermietertyp gemietet.

4.3.2 Neuanmietung und Mietbelastung nach Einführung der Mietpreisbremse

Die Neuanmietung von Wohnungen ist für Haushalte entsprechend ihrer Strukturmerkmale unterschiedlich erschwinglich. Dementsprechend weisen die Erhebungen zu den Auswirkungen der Neuanmietung für die Mieter dahin, dass insbesondere die Mietkostenbelastungen von Haushalten mit eher geringen und mittleren Einkommen, auch nach Einführung der Mietpreisbremse teilweise hoch sind.

Als maßgebliche Kennziffer für die Evaluierung der Belastung der Haushalte durch Miet- bzw. Wohnkosten und als Indikator für die Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum kann die Mietbelastungsquote angesehen werden. Sie wird in der vorliegenden Untersuchung durch den Anteil des Nettohaushaltseinkommens, der für die Nettokaltmiete aufgebracht

⁵⁹ Für die Bildung der Einkommensgruppen wurde das monatliche Haushaltsnettoeinkommen entsprechend der modifizierten OECD-Gewichtung auf die Haushaltsmitglieder aufgeteilt und anschließend in drei Gruppen geteilt: bis 1000€, untere Einkommensgruppe (EKG 1), 1000€ bis 2500€, mittlere Einkommensgruppe (EKG 2), über 2500€, hohe Einkommensgruppe (EKG 3). Die Bildung der Einkommensgruppen wird im folgenden Kapitel weitergehend erläutert.

werden muss, bestimmt.⁶⁰ Dem Statistischen Bundesamt zufolge lag die Mietbelastungsquote von Hauptmieterhaushalten auf Basis der Bruttokaltmiete im Jahre 2014 in Hamburg bei 29,4 % und damit nach Bremen (30,4 %) auf Landesebene an zweiter Stelle.⁶¹

Auf Basis der Erhebungen ergab sich für die befragten Hamburger Mieterhaushalte eine durchschnittliche Mietbelastungsquote von 33,6 % auf Basis der Bruttowarmmiete und eine durchschnittliche Mietbelastungsquote von 26,9 % auf Basis der Nettokaltmiete. Generell wird eine Mietbelastungsquote von über 30 % des Haushaltseinkommens als Grenzwert für eine drohende Überforderung des Haushalts angesehen, da neben den Mietkosten noch die weiteren Lebenshaltungskosten anfallen.

Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass für die Haushalte nicht eine relative Mietbelastung die entscheidende Größe ist, sondern das nach Abzug der Wohnkosten verbleibende Resteinkommen. Bei einem hohen Haushaltseinkommen fällt eine hohe Mietbelastungsquote regelmäßig weniger ins Gewicht. Denn der absolute Anteil des Einkommens, der nach der Miete übrig bleibt, ist größer als bei einem geringen Haushaltseinkommen. Eine hohe Mietbelastungsquote stellt dagegen insbesondere bei niedrigen Einkommen eine akute Armutsgefährdung dar. Hohe Mietkosten müssen dann durch Einsparungen in anderen Lebensbereichen kompensiert werden. Eine darüber hinaus verschärfte Problemlage ist anzunehmen, wenn zu einer hohen Mietbelastungsquote bei niedrigem Einkommen noch ein niedriger Flächenverbrauch vorliegt. Dies weist darauf hin, dass sich der Haushalt bereits deutlich einschränkt und nichtsdestotrotz eine hohe Mietbelastung aufweist. Gerade in solchen Fällen droht eine Verdrängung aus dem angestammten Bezirk.

Zur Bestimmung der mit der Anmietung seit Einführung der Mietpreisbremse verbundenen Mietbelastung der befragten Mieter bei gegebenem Einkommen und Flächenverbrauch wurden die Daten klassifiziert und insgesamt zueinander in Beziehung gesetzt.

Da die Daten zum Einkommen in Einkommensklassen vorlagen, musste für die weitere Berechnung ein Näherungswert gewählt werden. Hierfür wurde der Mittelwert der jeweiligen Kategorie herangezogen.⁶² Bei der Kategorie mit dem geringsten Haushaltseinkommen wurden 1.000 € angenommen, bei der Kategorie mit dem höchsten Haushaltseinkommen 8.000 €.

Um das Haushaltseinkommen in Relation zur Haushaltsgröße zu setzen, wurde das Haushaltseinkommen auf das Einkommen pro Haushaltsmitglied umgerechnet. Dabei wurde das Haushaltseinkommen nach dem modifizierten OECD-Äquivalenzeinkommen angepasst.⁶³ So wer-

⁶⁰ Von den statistischen Ämtern wird hingegen regelmäßig die Bruttokaltmiete herangezogen, vgl. beispielsweise Statistisches Bundesamt (2014): Bauen und Wohnen, Mikrozensus – Zusatzerhebung 2014, Fachserie 5 Heft 1, S.10.

⁶¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Mikrozensus Zusatzerhebung 2018, S.10; abgerufen unter: [www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/mietbelastungsquote.html?view=main\(Print\)](http://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/mietbelastungsquote.html?view=main(Print))

⁶² Bei der Mieterbefragung wurden die Haushaltseinkommen in den folgenden 7 Kategorien angegeben: < 1500 €, 1500 - 2500 €, 2500 - 3500 €, 3500 - 5000 €, 5000 - 6500 €, 6500 - 8000 €, > 8000 €, k.A.

⁶³ In Anlehnung an das OECD-Äquivalenzeinkommen wurde angenommen, dass die Ausgaben eines Haushaltes mit einer zunehmenden Anzahl an Haushaltsmitgliedern grundsätzlich ansteigen, dieser Anstieg aber nicht proportional zur Haushaltsgröße verläuft. Vgl. Hagenaars, de Vos, Zaidi (1994): *Poverty Statistics in the Late 1980s: Research Based on Microdata*, Office for Official Publications of the

den Haushaltsmitglieder, die zu einem Haushaltsvorstand hinzukommen, mit einem Faktor versehen, der geringere zusätzliche Pro-Kopf Ausgaben darstellen soll.⁶⁴ Die Haushalte wurden anschließend entsprechend der resultierenden gewichteten Äquivalenzeinkommen pro Kopf in die drei Klassen geringes (bis 1.000 € p.P.), mittleres (1.000 bis 2.500 € p.P.) und hohes Haushaltseinkommen (über 2.500 € p.P.) eingeteilt.

Hinsichtlich des Flächenverbrauchs der mietenden Haushalte konnten der Mieterbefragung die Wohnungsgrößen sowie die Anzahl der Haushaltsmitglieder entnommen werden. Um die Wohnungsgröße in Relation zur Haushaltsgröße zu setzen, wurde der Wohnflächenkonsum entsprechend der folgenden Tabelle klassiert.

Tabelle 30: Klassierung der Haushalte nach Wohnflächenkonsum

Haushaltsgröße\Wohnflächenkonsum pro Kopf (qm)	Niedrig	Mittel	Hoch
1	<45 m ²	45-60 m ²	>60 m ²
2	<55 m ²	55-70 m ²	>70 m ²
3	<65 m ²	65-80 m ²	>80 m ²
4 und mehr	<75 m ²	75-90 m ²	>90 m ²

Zur Einstufung der Mietbelastungsquoten orientiert sich die Analyse an der 30%-Grenze. Demnach werden die Haushalte entsprechend ihrer Mietbelastungsquoten in Gruppen mit (zu) hoher (> 30 %) und niedriger Mietbelastung (< 30 %) klassiert.

Die auf diese Weise klassierten Daten wurden in einer Kreuztabellierung mit absoluten und relativen Gesamthäufigkeiten und bedingten Häufigkeiten zusammengeführt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 31 dargestellt. Hohe Mietbelastungen, die mit einem hohen Pro-Kopf-Flächenverbrauch einhergehen, können dabei eher als „freiwillige“ Belastung verstanden werden. Analysiert man zudem gesondert nach Einkommensgruppen, kann betrachtet werden, inwiefern einkommensschwache Haushalte trotz geringer Flächennachfrage einer hohen Mietbelastung ausgesetzt sind oder inwiefern einkommensstarke Haushalte niedrige Mieten zahlen und dabei einen hohen Flächenverbrauch haben.

European Communities; OECD Project on Income Distribution and Poverty, What are Equivalent Scales?

⁶⁴ Somit erhält der Haushaltsvorstand den Faktor 1,0, alle weiteren erwachsenen Haushaltsmitglieder den Faktor 0,5 und alle Kinder den Faktor 0,3.

Tabelle 31: Hohe Mietkostenbelastung netto-kalt (MB) nach pro-Kopf-Flächenverbrauch und Einkommensgruppe (EKG) (Gesamt)

EKG und Wohn- flächenverbrauch	Nein			Ja			Gesamt	
	An- zahl	Anteil der EKG	Anteil niedriger MB	Anzahl	Anteil der EKG	Anteil hoher MB	Anzahl	Anteil
EKG 1 (<1.000 € p.P.)	34	17%	4%	164	83%	41%	198	16 %
Niedriger Flächenverbrauch	24	22%	71%	86	78%	52%	110	55 %
Mittlerer Flächenverbrauch	9	13%	26%	59	87%	36%	68	35 %
Hoher Flächenverbrauch	1	5%	3%	19	95%	12%	20	10 %
EKG 2 (1.000 € - 2.500 € p.P.)	419	71%	48%	171	29%	43%	590	46 %
Niedriger Flächenverbrauch	133	84%	32%	25	16%	15%	158	27 %
Mittlerer Flächenverbrauch	196	75%	47%	64	25%	37%	260	44 %
Hoher Flächenverbrauch	90	52%	21%	82	48%	48%	172	29 %
EKG 3 (>2.500 € p.P.)	427	87%	49%	63	13%	16%	490	38 %
Niedriger Flächenverbrauch	44	100%	10%		0%	0%	44	9 %
Mittlerer Flächenverbrauch	136	99%	32%	1	1%	2%	137	29 %
Hoher Flächenverbrauch	247	80%	58%	62	20%	98%	309	62 %
Gesamtergebnis	880	69%	100%	398	31%	100%	1278	100%

Insgesamt haben Haushalte der unteren Einkommensgruppe (EKG 1) in 83% der Fälle eine hohe Mietbelastung, Haushalte der mittleren Einkommensgruppe (EKG 2) in 29 % der Fälle und Haushalte der höheren Einkommensgruppe (EKG 3) in nur 13 % der Fälle. Insgesamt wiesen 31% der Befragten eine Mietbelastung von mehr als 30% auf.

Die Auswertung der Mietbelastung und des Flächenverbrauch nach Einkommensgruppen machte indes deutlich, dass Haushalte der unteren Einkommensgruppe unabhängig vom Flächenverbrauch in mindestens vier von fünf Fällen eine hohe Mietbelastung aufweisen. Dennoch steigt der Anteil an Mietverhältnissen mit einer hohen Mietbelastung von 78 % bei einem geringen Flächenverbrauch auf 95 % bei einem hohen Flächenverbrauch. In der mittleren Einkommensgruppe (EKG 2) stieg der Anteil der Haushalte mit einer hohen Mietbelastung in Abhängigkeit von ihrem Flächenanspruch von 16 % bei niedrigem Wohnflächenkonsum auf 48 % bei hohem Wohnflächenkonsum. Bei den Haushalten der oberen Einkommensgruppe wiesen (bis auf einen Einzelfall mit niedrigem Flächenverbrauch und neun Fälle mit mittlerem Flächenverbrauch) nur Haushalte mit einer hohen Flächennachfrage auch eine hohe Mietbelastung auf (20 %). Nur knapp 9 % der Haushalte in der hohen Einkommensgruppe hatten einen niedrigen Flächenverbrauch. In der unteren Einkommensgruppe waren es dagegen 55%, in der mittleren Einkommensgruppe 27%.

Um die Wohnraumversorgung nach Haushaltseinkommen und Flächenverbrauch noch detaillierter zu betrachten, wurden die Neuanmietungen nach Vermietertyp einzeln betrachtet.

4.3.2.1 Neuanmietung bei Genossenschaften/SAGA

Aus der Untersuchung ist zu entnehmen, dass die Haushalte, die bei Genossenschaften oder dem kommunalen Wohnungsunternehmen angemietet haben, vergleichsweise selten hohe Mietbelastungsquoten aufweisen.

Eine Betrachtung der Neuanmietungen von Haushalten bei den Genossenschaften und dem städtischen Wohnungsunternehmen SAGA ist der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Tabelle 32: Hohe Mietkostenbelastung netto-kalt (NKM>30%) nach pro-Kopf-Flächenverbrauch und Einkommensgruppe (kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften)

EKG & Wohnflächen-Verbrauch	Nein			Ja			Gesamt	
	An-zahl	Anteil „Nein“ in EKG/Fl. Verbr.	Anteil „Nein“ Gesamt in EKG/Fl. Verbr.	An-zahl	Anteil „Ja“ in EKG/Fl. Verbr.	Anteil „Ja“ Gesamt in EKG/Fl. Verbr.	An-zahl	Anteil Gesamt
EKG 1 (<1.000 € p.P.)	18	30 %	10 %	42	70,0%	82 %	60	26 %
Niedriger Flächenverbrauch	13	57 %	72 %	10	43 %	24 %	23	10 %
Mittlerer Flächenverbrauch	4	14 %	22 %	24	86 %	57 %	28	12 %
Hoher Flächenverbrauch	1	11 %	6 %	8	89 %	19 %	9	4 %
EKG 2 (1.000 € - 2.500 € p.P.)	121	95 %	67 %	7	5 %	14 %	128	55 %
Niedriger Flächenverbrauch	42	100 %	35 %		0 %	0 %	42	18 %
Mittlerer Flächenverbrauch	56	97 %	46 %	2	3 %	29 %	58	25 %
Hoher Flächenverbrauch	23	82 %	19 %	5	18 %	71 %	28	12 %
EKG 3 (>2.500 € p.P.)	41	95 %	23 %	2	5 %	4 %	43	19 %
Niedriger Flächenverbrauch	4	100 %	10 %		0 %	0 %	4	2 %
Mittlerer Flächenverbrauch	15	100 %	37 %		0 %	0 %	15	7 %
Hoher Flächenverbrauch	22	92 %	53 %	2	8 %	100 %	24	10 %
Gesamtergebnis	180	78 %	100 %	51	22 %	100 %	231	100 %

Haushalte der oberen Einkommensgruppe waren bei der SAGA und den Genossenschaften erwartungsgemäß deutlich unterrepräsentiert und machten nur 19 % der Mietverhältnisse aus, während mehr als ein Drittel der befragten Haushalte insgesamt in diese Einkommensgruppe fällt (38 %). Von diesen 43 Haushalten aus der oberen EKG mieteten fünf Mieterhaushalte bei dem kommunalen Wohnungsunternehmen und 38 bei den Genossenschaften. Die Haushalte der unteren Einkommensgruppe hatten derweil erwartungsgemäß überproportional viele Mietverhältnisse mit diesem Vermietertyp. Mit einem Gesamtanteil von 16 % der befragten Haushalte machen sie bei diesem Vermietertyp 26 % der Mietverhältnisse aus. Haushalte der mittleren Einkommensgruppe machen etwas weniger als die Hälfte der Befragten insgesamt aus, haben aber mehr als die Hälfte der Mietverhältnisse beim Vermietertyp des kommunalen Wohnungsunternehmens und der Genossenschaften.

Es wird deutlich, dass die Haushalte aus der Gruppe der kommunalen Wohnungsunternehmen und der Genossenschaften deutlich niedrigere Anteile an Mietverhältnissen mit hoher Mietbelastungsquote aufweisen. Bei diesem Vermietertyp wiesen nur rund 22 % der Mietverhältnisse eine hohe Mietbelastungsquote auf, während dies unabhängig vom Vermietertyp insgesamt 31 % der Mietverhältnisse betraf. Auch für Haushalte der unteren Einkommensklasse sank der

Anteil der Mietverhältnisse mit hoher Mietbelastungsquote, blieb aber mit 70 % immer noch hoch.

Auffällig bei den Haushalten der unteren Einkommensgruppe ist, dass nur in der Teilgruppe der Haushalte mit einem niedrigen Flächenverbrauch der Anteil der Haushalte mit hoher Mietbelastungsquote auf unter 50% sinkt (ca. 44 %). Dies weist darauf hin, dass Haushalte der unteren Einkommensgruppe nur dann Aussicht auf eine geringe Mietbelastungsquote haben, (d.h. in weniger als einem von zwei Fällen,) wenn sie ein Mietverhältnis bei einem kommunalen Wohnungsunternehmen oder einer Genossenschaft abschließen können und gleichzeitig einen verhältnismäßig niedrigen Flächenverbrauch haben. Bei einem mittleren oder hohen Flächenverbrauch verbleibt der Anteil der Haushalte mit hoher Mietbelastungsquote auch bei kommunalen oder genossenschaftlichen Vermietern bei über 85 %.

4.3.2.2 Neuanmietung bei privaten Wohnungsunternehmen

Bei privaten Wohnungsunternehmen mieteten in der Untersuchung seit Einführung der Mietpreisbremse hauptsächlich Haushalte aus der mittleren und höheren Einkommensgruppe an. Diese wiesen überwiegend keine hohen Mietbelastungsquoten auf, insbesondere dann nicht, wenn sie einen niedrigen Flächenverbrauch hatten.

Haushalte, die bei einem privaten Wohnungsunternehmen anmieteten, wiesen unter Berücksichtigung des Flächenverbrauchs und ihrer Einkommensgruppe folgende Werte für die Mietbelastung auf.

Tabelle 33: Hohe Mietkostenbelastung netto-kalt (>30%) nach Flächenverbrauch und Einkommensgruppe (freie Wohnungsunternehmen)

EKG & Wohn- flächenverbrauch	Nein			Ja			Gesamt	
	An- zahl	Anteil „Nein“ in EKG/ Fl. Verbr.	Anteil „Nein“ Gesamt in EKG/ Fl.Verbr.	An- zahl	Anteil „Ja“ in EKG/ Fl.Verbr.	Anteil „Ja“ Gesamt in EKG/ Fl.Verbr.	An- zahl	Anteil Ge- samt
EKG 1 (<1.000 € p.P.)	5	16 %	4 %	26	84 %	45 %	31	16 %
Niedriger Flächenverbrauch	3	17 %	2 %	15	83 %	26 %	18	9 %
Mittlerer Flächenverbrauch	2	17 %	1 %	10	83 %	17 %	12	6 %
Hoher Flächenverbrauch		0 %	0 %	1	100 %	2 %	1	1 %
EKG 2 (1.000 € - 2.500 € p.P.)	74	73 %	52 %	27	27 %	47 %	101	51 %
Niedriger Flächenverbrauch	31	86 %	22 %	5	14 %	9 %	36	18 %
Mittlerer Flächenverbrauch	28	67 %	20 %	14	33 %	24 %	42	21 %
Hoher Flächenverbrauch	15	65 %	11 %	8	35 %	14 %	23	12 %
EKG 3 (>2.500 € p.P.)	63	93 %	44 %	5	7 %	9 %	68	34 %
Niedriger Flächenverbrauch	7	100 %	5 %		0 %	0 %	7	4 %
Mittlerer Flächenverbrauch	23	100 %	16 %		0 %	0 %	23	11 %
Hoher Flächenverbrauch	33	87 %	23 %	5	13 %	9 %	38	19 %
Gesamtergebnis	142	71 %	100 %	58	29 %	100 %	200	100 %

Mit einem Gesamtanteil von 16 % der befragten Haushalte mieteten Haushalte der Einkommensgruppe eins beim Vermietertyp der freien Wohnungsunternehmen (31 Mietverhältnisse). Haushalte der mittleren Einkommensgruppe stellten etwas mehr als die Hälfte der Befragten

insgesamt und haben etwa die Hälfte aller Mietverhältnisse bei diesem Vermietertyp. Die Haushalte mit hohem Einkommen waren bei der Vermietergruppe der freien Wohnungsunternehmen derweil leicht unterrepräsentiert (34 % beim Vermietertyp, 38 % insgesamt).

Bei den Mietern privater Wohnungsunternehmen liegt nur ein leicht überdurchschnittlich hoher Anteil an Mietverhältnissen mit hoher Mietbelastung bei der unteren Einkommensgruppe vor (84 % beim Vermietertyp, 83 % insgesamt, siehe Tabelle 31). Dieser Anteil ist bei den mittleren (27 % beim Vermietertyp, 29 % insgesamt, siehe Tabelle 31) und höheren Einkommensgruppen (7 % beim Vermietertyp, 13 % insgesamt) unterdurchschnittlich. Für die Haushalte der unteren Einkommensgruppe ist hier unabhängig vom Flächenverbrauch ihrerseits eine hohe Mietbelastung vorherrschend (stets über 83 %).

Für Haushalte der mittleren Einkommensgruppe sind die größten Unterschiede hinsichtlich des Anteils an Mietverhältnissen mit hoher Mietbelastung zwischen den Flächenverbrauchs-kategorien festzustellen. Die Haushalte aus dieser Einkommensgruppe mit einem niedrigen Flächenverbrauch haben nur zu 14 % eine hohe Mietbelastung, während es bei den Haushalten dieser Einkommensgruppe mit mittlerem oder hohem Flächenverbrauch 33 % bzw. 35 % sind. Im Gegensatz zu den Haushalten der unteren Einkommensgruppe kann hier ein gewisser Handlungsspielraum angenommen werden, also angenommen werden, dass der Flächenverbrauch frei und nicht aufgrund mangelnder Alternativen gewählt wurde. Derweil hat keiner der Haushalte aus der höheren Einkommensgruppe mit niedrigem oder mittleren Flächenverbrauch eine hohe Mietbelastung bei diesem Vermietertyp.

4.3.2.3 Neuanmietung bei privaten Wohnungseigentümern

Auch bei privaten (Klein-)Vermietern mieteten in der Untersuchung seit Einführung der Mietpreisbremse überwiegend Haushalte aus der mittleren und höheren Einkommensgruppe an. Diese wiesen überwiegend keine hohen Mietbelastungsquoten auf, insbesondere dann nicht, wenn sie einen niedrigen Flächenverbrauch hatten.

Mieter, die eine Neuanmietung bei einem privaten Wohnungseigentümer vornahmen, wiesen unter Berücksichtigung des Flächenverbrauchs und ihrer Einkommensgruppe folgende Werte für die Mietbelastung auf.

Tabelle 34: Hohe Mietkostenbelastung netto-kalt (>30%) nach Flächenverbrauch und Einkommensgruppe (EKG) (private Vermieter)

EKG & Wohnfläche	Nein			Ja			Gesamt	
	Anzahl	Anteil „Nein“ in EKG/ Fl. Verbr.	Anteil „Nein“ Gesamt in EKG/ Fl. Verb.	Anzahl	Anteil „Ja“ in EKG/ Fl. Verb.	Anteil „Ja“ Gesamt in EKG/ Fl. Verb.	Anzahl	Anteil Gesamt
EKG 1 (<1.000 € p.P.)	10	10 %	2 %	90	90 %	34 %	100	13 %
Niedriger Flächenverbrauch	7	11 %	70 %	57	89 %	63 %	64	64 %
Mittlerer Flächenverbrauch	3	11 %	30 %	25	89 %	28 %	28	28 %
Hoher Flächenverbrauch		0 %	0 %	8	100 %	9 %	8	8 %
EKG 2 (1.000 - 2.500 € p.P.)	204	62 %	40,0%	125	38 %	46 %	329	42 %
Niedriger Flächenverbrauch	53	75 %	26 %	18	25 %	14 %	71	22 %
Mittlerer Flächenverbrauch	105	71 %	52 %	42	29 %	34 %	147	45 %
Hoher Flächenverbrauch	46	41 %	22 %	65	59 %	52%	111	34 %
EKG 3 (>2.500 € p.P.)	296	85 %	58 %	54	15 %	20 %	350	45 %
Niedriger Flächenverbrauch	31	100 %	11 %		0 %	0 %	31	9 %
Mittlerer Flächenverbrauch	90	99 %	30 %	1	1 %	2 %	91	26 %
Hoher Flächenverbrauch	175	77 %	59 %	53	23 %	98 %	228	65 %
Gesamtergebnis	510	66 %	100%	269	34 %	100%	779	100%

Bei der Gruppe der privaten Vermieter liegt der Anteil der Mietverhältnisse mit einer hohen Mietbelastung mit 34 % etwas über den anderen Vermietergruppen und dem Gesamtwert (31 %). Für die untere Einkommensgruppe bedeutet dies, dass nur 10 % der Haushalte aus dieser Mietergruppe bei privaten Vermietern keine hohe Mietbelastung haben. Von den 100 Haushalten dieser Gruppe haben 64 % einen niedrigen Flächenverbrauch. Dennoch haben 89 % dieser Haushalte eine hohe Mietbelastung. Die Haushalte der mittleren Einkommensgruppe haben bei den privaten Vermietern mit 38 % ebenfalls einen deutlich höheren Anteil an Mietverhältnissen mit einer hohen Mietbelastung als bei den anderen Vermietergruppen und bezogen auf den Gesamtwert (siehe oben).

Während bei den Haushalten der unteren Einkommensklasse unabhängig vom Flächenverbrauch hohe Anteile an Mietverhältnissen mit hoher Mietbelastung beobachtet werden können, ist die Häufigkeit entsprechender Mietverhältnisse bei der Gruppe der mittleren Einkommen nach Flächenverbrauch deutlich differenzierter: Die Haushalte mit niedrigem oder mittlerem Flächenverbrauch haben nur in 25 % bzw. 29 % der Fälle eine hohe Mietbelastung, während die Haushalte mit einem hohen Flächenverbrauch zu 59 % eine hohe Mietbelastung aufweisen.

Bei den Haushalten der oberen Einkommensgruppe sind die Anteile mit hoher Mietbelastung bei niedrigem und mittlerem Flächenverbrauch entsprechend äußerst gering - Lediglich 23% der Haushalte mit einem hohen Flächenverbrauch sehen sich mit einer hohen Mietbelastung konfrontiert.

Hinsichtlich der Mietbelastung wurden die Mieterhaushalte im Rahmen der Erhebung auch zu ihrer Selbsteinschätzung gefragt.

Tabelle 35: Selbsteinschätzung der Miethöhe nach Mietbelastung, EKG und Flächenverbrauch

Mietbelastung und Flächenverbrauch	eher angemessen		eher unangemessen		Gesamt: Anzahl
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	
Haushalte mit Mietbelastung < 30%	464	53 %	412	47 %	876
EKG 1	26	77%	8	24 %	34
geringer Flächenverbrauch	16	67 %	8	33 %	24
mittlerer Flächenverbrauch	9	100 %		0 %	9
hoher Flächenverbrauch	1	100 %		0 %	1
EKG 2	225	54 %	191	46 %	416
geringer Flächenverbrauch	64	48 %	69	52 %	133
mittlerer Flächenverbrauch	104	54 %	90	46 %	194
hoher Flächenverbrauch	57	64 %	32	36 %	89
EKG 3	213	50 %	213	50 %	426
geringer Flächenverbrauch	19	43 %	25	57 %	44
mittlerer Flächenverbrauch	63	46 %	73	54 %	136
hoher Flächenverbrauch	131	53 %	115	47 %	246
Haushalte mit hoher Mietbelastung (>30%)	158	40 %	235	60 %	393
EKG 1	76	47 %	87	53 %	163
geringer Flächenverbrauch	35	41 %	50	59 %	85
mittlerer Flächenverbrauch	29	49 %	30	51 %	59
hoher Flächenverbrauch	12	63 %	7	37 %	19
EKG 2	54	32 %	114	68 %	168
geringer Flächenverbrauch	4	16 %	21	84 %	25
mittlerer Flächenverbrauch	22	35 %	41	65 %	63
hoher Flächenverbrauch	28	35 %	52	65 %	80
EKG 3	28	45 %	34	55 %	62
mittlerer Flächenverbrauch		0 %	1	100 %	1
hoher Flächenverbrauch	28	46 %	33	54 %	61
Gesamt	622	49 %	647	51 %	1269

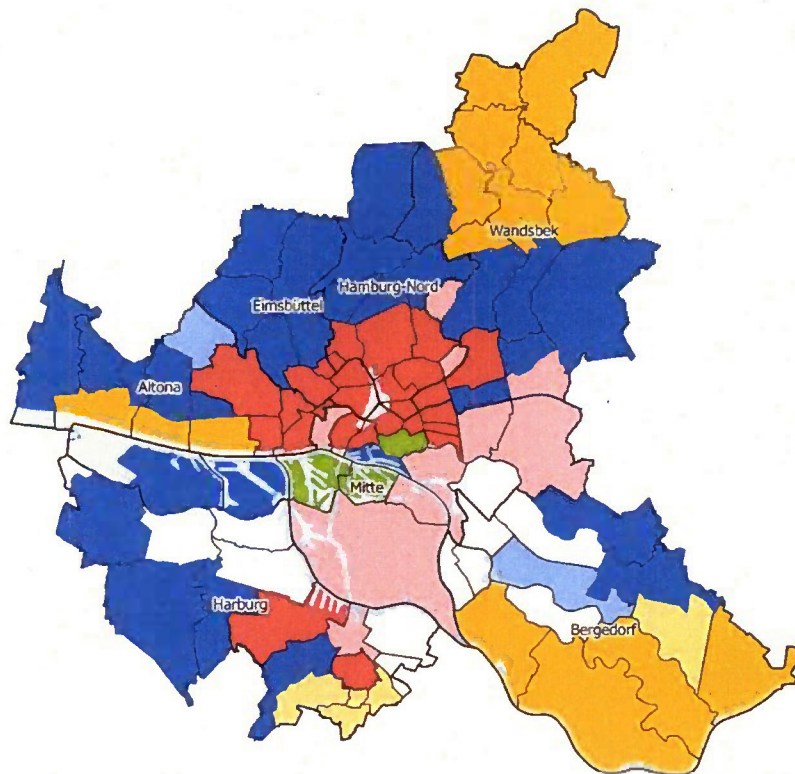
Aus der Tabelle 33 ist ersichtlich, dass Haushalte mit einer hohen Mietbelastung die Miethöhe deutlich häufiger (60%) als eher unangemessen einschätzen als Haushalte mit einer niedrigen Mietbelastung (47%). Andererseits wird es noch deutlicher, dass die höchste Problemwahrnehmung bei den höheren und nicht den unteren EKGs besteht: 68% der Haushalte aus der mittleren Einkommensgruppe mit einer Mietbelastung von über 30% halten die Miethöhe für eher unangemessen, in der unteren Einkommensgruppe sind es nur 53%. Auch rd. 50% der Haushalte mit einem hohen Einkommen und hohem Flächenkonsum schätzt die Miethöhe als eher unangemessen ein.

4.3.2.4 Räumliche Verteilung der Anmietungen

Ein weiteres implizites Ziel der Mietpreisbremse ist die Unterbindung einer Verstärkung von Gentrifizierungstendenzen. Untere und mittlere Einkommensgruppen sollen grundsätzlich die Möglichkeit haben, im gesamten städtischen Raum preisgünstigen Wohnraum anmieten zu können. Die Auswertungen der Mieterbefragung weisen indes dahin, dass gewisse Segregationstendenzen zu beobachten sind, diese allerdings bislang nicht besonders stark ausgeprägt sind.

Ausgangspunkt der Betrachtung sind die vorstehend erörterten Einkommensgruppen und die gebildeten regionalen Bezugsräume. Die regionalen Bezugsräume sind nach dem Sozialstatusindex gegliedert. Dabei stehen Region 1 und 2 für Regionen, die in der Tendenz einen hohen Anteil an Mietwohnungen aufweisen und dynamisch sind, während die Regionen 3 und 5 Regionen darstellen, die einen hohen EFH-Anteil und eine eher geringe Dynamik aufweisen. Regionen 1 und 5 weisen zudem mittlere und hohe Werte des Sozialstatusindex auf, Region 2 und 3 niedrige.

Abbildung 15: Die Untersuchungsregionen



Region 1:

■ durchschnittliche Dynamik und überdurchschnittlicher Mietwohnungsanteil, hoher und mittlerer Statusindex

Region 2:

■ durchschnittliche Dynamik und überdurchschnittlicher Mietwohnungsanteil, niedriger und sehr niedriger Statusindex

Region 3:

■ leicht unterdurchschnittliche Dynamik und Mietwohnungsanteil, hoher und mittlerer Statusindex

Region 4:

■ leicht unterdurchschnittliche Dynamik und Mietwohnungsanteil, niedriger Statusindex

Region 5:

■ unterdurchschnittliche Dynamik und Mietwohnungsanteil, hoher Statusindex

Region 6:

■ unterdurchschnittliche Dynamik und Mietwohnungsanteil, mittlerer Statusindex

Region 7:

■ sehr hohe Dynamik und überdurchschnittlicher Mietwohnungsanteil, sehr niedriger Statusindex

Ein Hinweis auf Segregationstendenzen ergibt sich daher daraus, inwiefern die Haushalte mit ihren Einkommensgruppen abweichend von ihrer allgemeinen Vertretung in den Regionen eher in den sozial stärkeren Regionen 1 und 5 oder in den sozial schwächeren Regionen 2 und 3 auftreten. Dies lässt sich der folgenden Tabelle entnehmen.

Tabelle 36: Gewichtetes Äquivalenzeinkommen nach Regionen

EK-Gruppe/Region		Region 1	Region 2	Region 3	Region 5	Gesamt
EKG 1 (<1.000 € p.P.)	Anzahl	127	33	81	5	246
	Gesamtanteil	9 %	2 %	5 %	0 %	16 %
	Anteil EKG 1 Regionsweise	15 %	26 %	18 %	7 %	16 %
	Anteil Region an EKG	52 %	12 %	37 %	2 %	100 %
EKG 2 (1.000 - 2.500 € p.P.)	Anzahl	375	64	220	30	689
	Gesamtanteil	24 %	3 %	18 %	2 %	46 %
	Anteil EKG 2 an der Region	44 %	50 %	50 %	39 %	46 %
	Anteil EKG 2 an der EKG	50 %	7 %	38 %	5 %	100 %
EKG 3 (>2.500 € p.P.)	Anzahl	351	32	136	41	560
	Gesamtanteil	24 %	2 %	9 %	3 %	38 %
	Anteil EKG 3 an der Region	41 %	25 %	31 %	54 %	38 %
	Anteil EKG 3 an Region an EKG	63 %	6 %	24 %	7 %	100 %
Gesamt	Anzahl	853	129	437	76	1495
	Anteil Region gesamt	57 %	9 %	29 %	5 %	100 %

Unabhängig von der Region können insgesamt 16,5 % der Haushalte der unteren Einkommensgruppe (EKG 1), 46 % der mittleren Einkommensgruppe (EKG 2) und 38 % der höheren Einkommensgruppe (EKG 3) zugeordnet werden. Ein Vergleich dieser Werte jeder Einkommensgruppe mit der relativen Häufigkeit der regionalen Anmietung kann Hinweise geben, in welcher Region bestimmte Einkommensgruppen im Vergleich zur Gesamtbetrachtung der Einkommensgruppe überhäufig Wohnraum angemietet haben.

So haben den Befragungsdaten zufolge die niedrigen Einkommensgruppen in den Regionen 1 und 5, die eher einen hohen Sozialstatusindex aufweisen, weniger häufig angemietet: Denn die EKG 1 mietete in diesen Regionen nicht ihrem überregionalen durchschnittlichen Anteil von 16 % entsprechend an. Stattdessen mieteten in den Regionen 1 und 5 nur 15 % bzw. nur 7 % aus der EKG 1 Wohnraum an. Zugleich sind die Gruppen mit niedrigem Einkommen in den Regionen 2 und 3, die bereits eher einen niedrigen Sozialstatusindex aufweisen, häufiger vertreten, nämlich statt der 16 % des Gesamtergebnisses sind es in Region 2 etwa 26 % und in Region 3 etwa 18 %. Der Anteil an Haushalten der mittleren Einkommensgruppe ist in allen vier Regionen eher konstant. Bei dem Anteil an Haushalten mit höherem Einkommen zeigt sich, dass diese überhäufig in Region 1 und 5 anmieten.

Als Indikator für Segregationstendenzen der Haushalte kann zudem der Anteil der Haushalte betrachtet werden, die eine Wohnung in einem Stadtteil mieten, in dem der Haushalt auch aktiv gesucht hatte. Insgesamt konnten ca. 70% der Haushalte eine Wohnung in dem von ihnen angegebenen Suchbereich finden. Die Analyse macht aber auch deutlich, dass Haushalte der unteren Einkommensgruppe deutlich seltener in den Vierteln eine Wohnung finden, in denen sie suchten (60 %), als Haushalte der mittleren (71 %) und oberen Einkommensgruppen (72 %). Es ist allerdings davon auszugehen, dass sich Haushalte bei der Angabe nach Wunschwohnorten bereits an ihrer Zahlungsfähigkeit orientieren und demnach einschränken. Daher könnten die Segregationstendenzen auch höher ausfallen als in Tabelle 37 dargestellt.

Tabelle 37: Räumliche Übereinstimmung von Ort der Wohnungssuche und Ort der tatsächlichen Anmietung

In gewünschtem Stadtteil angemietet/EKG	Nein		Ja		Gesamt
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	
EKG 1 (<1.000 € p.P.)	55	40 %	79	60 %	134
EKG 2 (1.000 - 2.500 € p.P.)	128	29 %	331	71 %	459
EKG 3 (>2.500 € p.P.)	110	28 %	296	72 %	406
Gesamtergebnis	293	30 %	706	70 %	999

Insgesamt lassen sich also der Erhebung durchaus gewisse Segregationstendenzen bei der Anmietung von Wohnungen durch bestimmte Einkommensgruppen in verschiedenen Regionen Hamburgs entnehmen.

Aufgrund der nicht allzu großen Differenzen zwischen Region und Gesamtstadt können sie aber derzeit als nicht sonderlich ausgeprägt angesehen werden.

4.3.3 Auswirkungen auf Bestandsmietverhältnisse

Neben den im voranstehenden Teil untersuchten Primärwirkungen auf die Neuvermietung hat die Mietpreisbremse indes auch nicht zu vernachlässigende Wirkungen auf die Bestandsmietverhältnisse.

4.3.3.1 Verhältnis von Neuvermietungen zu Bestandsmietverhältnissen

Der Gesetzgeber verfolgt mit der Einführung der Mietpreisbremse auch das Ziel, die Mietsteigerungspotentiale der Wiedervermietung denen des Bestandsmietverhältnisses anzugleichen.⁶⁵ Dem Grunde nach kann die Einführung der Mietpreisbremse dazu führen, dass das Mietsteigerungspotential der Wiedervermietung in etwa dem Mietsteigerungspotential des Bestandsmietverhältnisses entspricht. Dieser auf den ersten Blick subtile Effekt hätte bei unterstellter Wirksamkeit der Mietpreisbremse auch deutliche Wirkungen auf das Bestandsmietverhältnis.

Seit der Einführung des sozialen Mietrechts kann der Vermieter im Rahmen des Bestandsmietverhältnisses die Miete gegen den Willen des Mieters nur über die Modernisierung oder bis zur

⁶⁵ Vgl. unter 3.1.1.

ortsüblichen Vergleichsmiete erhöhen. Beide Wege sind für Vermieter nicht unaufwändig. Vor Einführung der Mietpreisbremse konnten Vermieter bei Neuvermietungen die Miete hingegen unter Beachtung des übrigen Preisrechts frei wählen. Vor Einführung der Mietpreisbremse bestand demnach eine große Diskrepanz zwischen dem Bestandsmietverhältnis und dem neuen Mietverhältnis.

Nach Einführung der Mietpreisbremse sind die Mieterhöhungsmöglichkeiten bei der Wiedervermietung, zumindest was die teilweise Modernisierung und die Erhöhung zur ortsüblichen Vergleichsmiete betrifft, gleichgestellt bzw. angenähert. Die Annäherung kann demnach dazu führen, dass die in den letzten Jahren stetig zugenommene Diskrepanz zwischen der Miete in einem Bestandsmietverhältnis und der Miete in einem Neumietverhältnis nicht weiter steigt. Dies würde den sog. Lock-In-Effekt von Bestandsmieter*innen auf Dauer mindern. Dieser Effekt beschreibt den Umstand, dass Mieter an einem Bestandsmietverhältnis trotz zu kleiner oder zu großer oder sonst eigentlich nicht passender Wohnung festhalten, da sie keine passendere Wohnung zu für sie finanzierbaren Konditionen finden. Eine Verminderung des Lock-In-Effekts kann die Allokation von Wohnungen verbessern, indem beispielsweise Familien in größere Wohnungen umziehen können. Wie im vorangehenden Kapitel ausführlich dargelegt wurde, konnte jedoch keine mittelfristige Preisdämpfung bei den Neuvertragsmieten festgestellt werden. Somit kann auch nicht ohne Weiteres von der Realisierung der geschilderten, theoretischen Annäherung von Neuvertrags- und Bestandsmietverhältnissen ausgegangen werden.

4.3.3.2 Mietenentwicklung in Bestandsmietverhältnissen

Wie im Abschnitt 4.1.2.3 erörtert, hat die Einführung der Mietpreisbremse womöglich zur Folge, dass Vermieter dazu übergehen, die Mieten in Bestandsmietverhältnissen regelmäßiger zu erhöhen. Aus diesem Grund sind für Bestandsmieter vermehrt moderate Mieterhöhungen hin zur ortsüblichen Vergleichsmiete zu erwarten. Allerdings ist auch zu erwarten, dass sich preisgedämpfte Mieten in Hamburg über den Mietenspiegel auf die Steigerung der ortsüblichen Vergleichsmiete auswirken. Wird die Preisentwicklung von Neuvertragsmieten mehrheitlich durch die Regelung gedämpft, so schlägt sich dies in einer gemäßigten Entwicklung der Mietspannenwerte der Mietenspiegelfelder nieder.⁶⁶

Insofern könnten zwei gegenläufige Effekte eintreten: Zum einen sind mehr Mieterhöhungen in Richtung der ortsüblichen Vergleichsmieten zu erwarten. Zum anderen ist - sofern eine preisdämpfende Wirkung eintritt - mit einer Verringerung der Steigerungsrate der ortsüblichen Vergleichsmiete zu rechnen. Aus diesem Grunde kann der Gesamteffekt im Rahmen dieser Studie nicht quantifiziert werden. Insgesamt ist wohl zu erwarten, dass zunächst für Bestandsmieter Mietensteigerungen eintreten.

⁶⁶ Vgl. InWis, Neitzel, Klöppel, Dylewski, *Wirkungsanalyse der Mietrechtsänderungen, Teil 1: Mietpreisbremse, InWIS-Gutachten 2014.*

4.3.4 Fazit: Auswirkungen auf bestehende und zukünftige Mietverhältnisse

Insgesamt legen die Erhebungen nahe, dass auch nach der Einführung der Mietpreisbremse für untere und mittlere Einkommensgruppen noch hohe Mietbelastungsquoten auch bei niedrigem Flächenverbrauch zu beobachten sind.

Mit Blick auf das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ist zudem ersichtlich, dass das Wirkungspotential der Mietpreisbremse, die Leistbarkeit von Wohnen für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen zu verbessern, durch Nachfrageverwerfungen eingeschränkt sein kann. Diese Nachfrageverwerfungen treten auf, wenn einkommensschwächere Bevölkerungsschichten nicht proportional die eher günstigen Wohnungen ggf. in ihrem angestammten Quartier anmieten und einkommensstärkere Bevölkerungsschichten nicht proportional die eher teureren Wohnungen anmieten. Das Ergebnis ist dann auch bei wirksamer Mietpreisbremse, dass gerade bei den eher günstigeren und guten Wohnungen ein Nachfrageüberschuss herrscht. Zwar mieten Haushalte aus der unteren Einkommensgruppe häufiger bei der SAGA oder den Genossenschaften - der Erhebung nach in jedem dritten Fall, gegenüber jedem vierten Fall bei Haushalten der mittleren Einkommensklasse und jedem zehnten Fall bei Haushalten der oberen Einkommensklasse. Bei den erfassten SAGA Mietern in der Erhebung weist die untere Einkommensgruppe mit 79 der 273 Fälle aber nur einen Anteil von 29 % auf. Etwas mehr als die Hälfte (53 %) entfallen auf Haushalte der mittleren und 18 % auf Haushalte der oberen Einkommensgruppe. Es wird also deutlich, dass auch höhere Einkommensgruppen bei vergleichsweise günstigen Vermietern (Genossenschaften und SAGA) mieten. Sie profitieren auch auf dem freifinanzierten Wohnungsmarkt von etwaigen preisdämpfenden Wirkungen. Für Haushalte mit niedrigem Einkommen stellt auch der bei der Anmietung von genossenschaftlichem Wohnraum erforderliche Erwerb der Genossenschaftsanteile ein Zugangshindernis dar. Sind diese für den Haushalt nicht finanzierbar, so kann der Haushalt die relativ günstigen Mietkosten nicht wahrnehmen.

Bei einer wirksamen Mietpreisbremse mit Preisdämpfungseffekt wäre indes nicht auszuschließen, dass Haushalte der mittleren und oberen Einkommensgruppen relativ günstigeren Wohnraum anmieten und die Preisdifferenz für mehr Flächenverbrauch nutzen würden. Aufgrund ausbleibender mittelfristiger Preisdämpfungswirkungen können diese Verhaltensänderungen allerdings nicht beobachtet werden. Die Erhebung legt jedoch nahe, dass Haushalte der oberen Einkommensgruppe entgegen dieser Annahme den höchsten Anteil an hohem Flächenverbrauch bei den relativ teureren privaten Vermietern und den freien Wohnungsunternehmen und den geringsten Anteil bei der Vermietergruppe der SAGA/Genossenschaften haben.

Eine potenzielle Nachfrageverwerfung wäre zwar kein spezifischer Aspekt der Mietpreisbremse. Die potenzielle Nachfrageverwerfung bedeutet also nicht, dass untere Einkommensgruppen nicht grundsätzlich von einer Ausweitung des günstigen Wohnraumangebots profitieren können. Die vorstehende Analyse zeigte, dass die untere Einkommensklasse bei günstigen Wohnraumanbietern etwas überrepräsentiert ist. Aber die Ergebnisse weisen auch dahin, dass eine Ausweitung des günstigen Wohnraums nicht eins zu eins bei den einkommensschwachen Mietern ankommt.

Die Angleichung der Unterschiede zwischen der Regulierung der Bestandsmietverhältnisse und der Neu- bzw. Wiedervermietung dürfte bei Anwendung der Regelungen der Mietpreisbremse für Mieter in Bestandsmietverhältnissen zum einen zu moderaten Preisanstiegen füh-

ren. Zum anderen aber nähert sich das Mietsteigerungspotential bei Begründung eines Neumietverhältnisses dem des Bestandsmietverhältnisses an. Diese Wirkungen, die Neuanmieter monetär begünstigen und zu einem moderaten Preisanstieg bei Bestandsmietern führen, können gesamtwirtschaftlich gesehen als sachgerecht angesehen werden. Denn der jeweilige Mieter zahlt für seine Nutzungen (Verursacher- oder Proportionalitätsprinzip) und nicht für die günstige Nutzung anderer vor ihm.

4.4 Die Regelungen in der vorgerichtlichen und gerichtlichen Praxis

Ein bedeutsamer Teil des Vollzugs der Mietpreisbremse ist in die Hände der Mieter gelegt worden. Sofern sich die Vermieter nicht an die Regelungen der Mietpreisbremse halten, kommt es vor allem auf die einzelnen Mieter an, die Einhaltung der Regelungen zu überprüfen, ggf. zu rügen und in letzter Konsequenz die vermeintlich überzahlte Miete vorgerichtlich und gerichtlich geltend zu machen. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Mieterbefragung und der Expertengespräche hinsichtlich der Kenntnis und dem Vorgehen der Mieter dargelegt.

Aus den Erhebungen ist ersichtlich, dass nur wenige Mieter genügend Kenntnis von der Mietpreisbremse haben und überhaupt gegen ihre Vermieter vorgehen wollen. Dementsprechend gab es in Hamburg auch nur wenige vorgerichtliche Beendigungen und Gerichtsverfahren mit Gegenstand Mietpreisbremse.

4.4.1 Kenntnis der Umstände der Mietpreisbremse

Die Erhebungen weisen dahin, dass zwar viele Mieter eine abstrakte Kenntnis von dem Instrument der Mietpreisbremse haben, aber nur ganz wenige Mieter konkret wissen, wie sie Verstöße gegen die Mietpreisbremse ahnden können.

Um die Mietpreisbremse als Mieter für sich allgemein nutzbar zu machen, ist es erforderlich, dass der Mieter ausreichend Kenntnis von dem Instrument hat. Zunächst müssen Mieter wissen, dass es überhaupt die Regelung der Mietpreisbremse gibt. Ohne Kenntnis des Instruments kann es nur durch Zufall dazu kommen, dass Mieter ihre Neuankündigung mit der Mietpreisbremse in Verbindung bringen. Daneben müssen Mieter für die Geltendmachung wissen, ob die Mietpreisbremse wirksam ist. Denn sofern Mieter annehmen, dass ein Instrument „... gar nicht gilt ...“ oder „... eh keine Wirkung hat ...“, ist der Anreiz, sich damit zu beschäftigen, gering. Schließlich ist es ebenfalls erforderlich, dass die Mieter den Zweck der Regelung kennen, um sie auf ihre neu angemietete Wohnung zu beziehen. Im allgemeinsten Sinne beschrieben, muss Mietern bekannt sein, dass wegen der Mietpreisbremse die Neuvermietungen, die eine bestimmte Höhe überschreiten, nicht rechtmäßig sind.

Ausgehend hiervon ergab die standardisierte Mieterbefragung, dass die Mietpreisbremse vielen Mieter nicht unbekannt ist: 90 % der Mieter gaben an, „... bereits von der Mietpreisbremse gehört ...“ zu haben; weniger als jeder zehnte Mieter äußerte, dass sie bisher unbekannt gewesen sei. Der insgesamt relativ hohe abstrakte Kenntnisgrad unterscheidet sich nach Einkommensgruppen: Der Grad der Unkenntnis ist bei Haushalten der unteren Einkommensgruppe mit 13 % fast doppelt so hoch wie bei Haushalten der oberen Einkommensgruppe (7 %). Haushalte der mittleren Einkommensgruppe liegen mit 90 % Kenntnis, bzw 10 % Unkenntnis in der Mitte.

Etwas mehr als zwei Drittel der Befragten (68,5 %) hatten von der Mietpreisbremse gehört und kannten zudem ihren Zweck (die Begrenzung der Neuvermietungen). Bei Haushalten der unteren Einkommensgruppe war dieser Anteil mit 50 % am geringsten, bei Haushalten der oberen Einkommensgruppe am höchsten (76 %). Nur noch etwas mehr als die Hälfte der Befragten gab an zu wissen, ob die Mietpreisbremse in Hamburg gilt (56 %). Die Kenntnis war am geringsten bei Haushalten der unteren Einkommensgruppe (37 %) und am höchsten bei Haushalten der oberen Einkommensgruppe (68 %).

Neben der generellen Kenntnis über die Existenz der Mietpreisbremse und ihren Zweck, die mehr als die Hälfte der Befragten zu besitzen angab, benötigen Mieter für eine Geltendmachung auch anwendungsbezogene Kenntnisse. Diese anwendungsbezogenen Kenntnisse müssen im Allgemeinen die Grundzüge der Regelung umfassen. In diesem Sinne ist es zunächst vonnöten, dass die Mieter die gesetzliche Grundlage und die Ausnahmetatbestände der Mietpreisbremse ansatzweise kennen. Darüber hinaus ist aber auch Grundwissen hinsichtlich der Berechnungsgrundlage der ortsüblichen Vergleichsmiete und die Berechnungsweise insbesondere der höchstzulässigen Miete erforderlich.

Mit Blick auf diese erforderlichen anwendungsbezogenen Kenntnisse gab nur etwa jeder sechster Mieter an, dass er die gesetzlichen Grundlagen und die Ausnahmetatbestände der Mietpreisbremse kennt (16 %). Etwas mehr als drei Viertel der Mieterhaushalte (77 %) gaben an, dass sie nicht wüssten, welches Instrument sie zur Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete heranziehen könnten.

Der Anteil der Mieter, denen die Berechnungsweise der jeweiligen höchstzulässigen Miete bekannt war, war dementsprechend noch geringer: Nur 8 % der Mieter gaben an, hierüber Kenntnis zu besitzen.⁶⁷ Dementsprechend lag der Anteil der Mieter, die schätzungsweise annähernd genügend Kenntnisse zur Geltendmachung der Mietpreisbremse besitzen, lediglich bei 5 %. Am niedrigsten war dieser Anteil bei Haushalten der unteren Einkommensgruppe mit 2 %. Bei Haushalten der oberen Einkommensgruppe lag dieser Anteil bei ebenfalls sehr niedrigen - aber dennoch deutlich höheren - 7 %.⁶⁸

Tabelle 38: Kenntnisstand der Mieter nach Einkommensgruppe

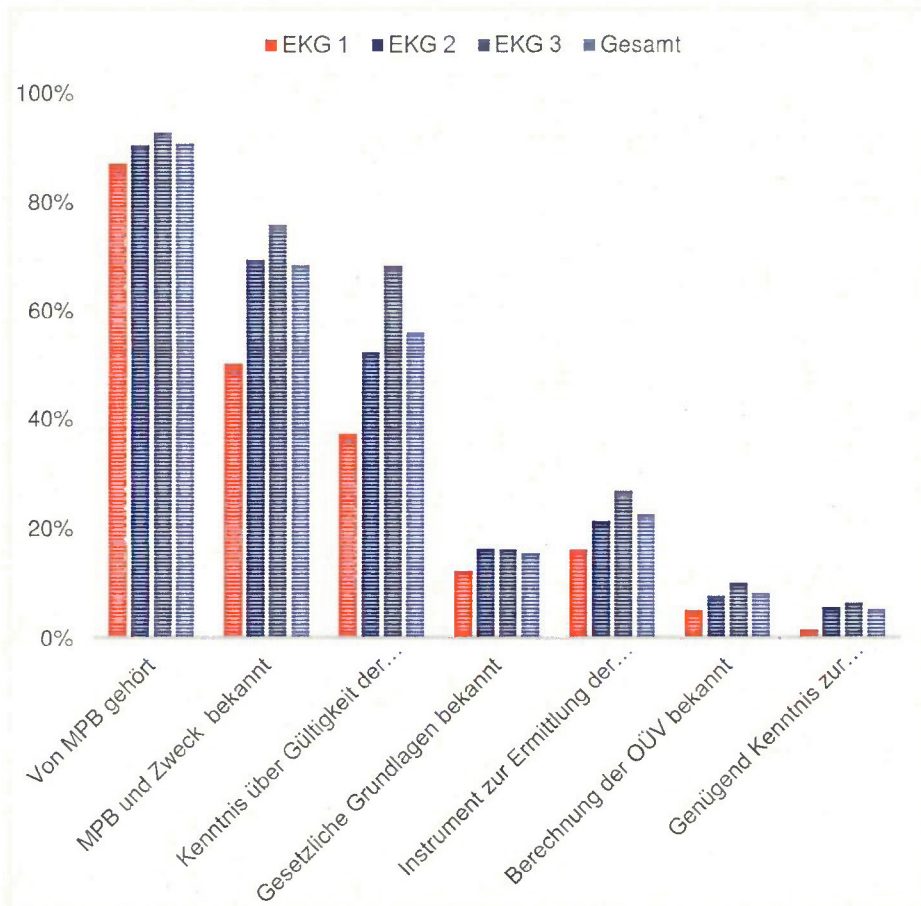
Kenntnisstand/ EKG	EKG 1		EKG 2		EKG 3		Gesamt	
	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl
Von MPB gehört	87%	215	90 %	639	93 %	522	91 %	1376
MPB und Zweck bekannt	50 %	127	69 %	217	76 %	138	69 %	482
Kenntnis über Gültigkeit der MPB	37 %	81	52 %	338	68 %	359	56 %	778
Gesetzliche Grundlagen bekannt	12 %	27	16 %	105	16 %	85	16 %	217
Instrument zur Ermittlung der ortsübl. Vergleichsm. bekannt	16 %	35	21 %	138	27 %	142	23 %	315
Berechnung der OÜV bekannt	5 %	13	8 %	55	10 %	58	8 %	126
Insges. Genügend Kenntn. zur Geltendmachung	2 %	4	6 %	40	7 %	37	5 %	81

⁶⁷ Es wurde angenommen, dass die Berechnungsweise bekannt ist, wenn der Mieter angibt, dass ihm die grundsätzliche Regelung zur maximal zulässigen Miethöhe, das heranzuziehende Instrument und die letztendliche Berechnung bekannt seien.

⁶⁸ Unter „Genügend Kenntnis“ wird hier ein Kenntnisgrad verstanden, der Mietern die Geltendmachung der Mietpreisbremse ermöglicht. Mieter benötigen Kenntnis über die gesetzlichen Grundlagen (inkl. der Ausnahmetatbestände), die Berechnungsweise der höchstzulässigen Miete, das heranzuziehende Instrument und Wissen über die Gültigkeit der Mietpreisbremse in Hamburg.

In der grafischen Übersicht in Abbildung 16 wird deutlich, dass die Kenntnis stark abfällt, sobald es um spezifische anwendungsbezogene Kenntnisse geht.

Abbildung 16: Kenntnisstand der Mieterhaushalte (nach Einkommensgruppe)



4.4.2 Motivation der Haushalte

Für die Geltendmachung der Mietpreisbremse durch die Mieterschaft muss neben einem ausreichenden Grad an Kenntnis über die Regelung auch genügend (Durchsetzungs-)Wille auf Seiten der Mieter vorliegen. Neben der Mieterbefragung wurden diese Aspekte auch den Expertengesprächen mit Vertretern der Mieterschaft thematisiert.

In den Erhebungen wurde deutlich, dass nur die wenigsten Mieter aus verschiedenen Motiven bzw. Motivbündeln bereit waren, trotz möglichen Verstoßes gegen die Regelungen der Mietpreisbremse gegen den Vermieter vorzugehen. Die meisten Mieter haben laut Experten zwar Interesse an einer Geltendmachung, wollen ihr Mietverhältnis allerdings nicht gefährden. Begründet sahen die Experten dies u.a. in der emotionalen Hürde eines Konflikts mit dem Vermieter und der damit verbundenen Angst vor einem Wohnungsverlust und letztendlich der Wohnungslosigkeit. Dementsprechend berichteten Experten von Seiten der Mieterverbände, dass es sich Mieter nicht mit dem Vermieter „verschmerzen“ oder „das Vertrauensverhältnis belasten“ wollen. Dies betreffe allerdings nicht nur die Mietpreisbremse, sondern alle Konflikte mit dem Vermieter. Daher ist laut den Experten bei vielen Beratungsgesprächen die zweite Frage des Mieters, ob sie bei einem Vorgehen aus der Wohnung gekündigt werden können.

Besonders hoch erscheint diese Hürde zu Beginn des Mietverhältnisses. Vielen Mietern ist es unangenehm, unmittelbar nach Anmietung gegen ihren Vermieter vorzugehen und das Mietverhältnis direkt zu belasten. Durch die Rügepflicht muss sich der Mieter jedoch so schnell wie möglich in einen Konflikt mit dem Vermieter begeben, da die Rückerstattung von zu viel gezahlter Miete nur ab dem Moment der Rüge möglich ist.

Als weitere Motivationshemmnisse und Gründe für die ausbleibende Geltendmachung der Mietpreisbremse wurden darüber hinaus die Prozesskosten und -risiken von den Mietervereinen- und Beratern genannt. Diese Bedenken sind aufgrund der unklaren Rechtslage nachvollziehbar. Die Entscheidungen des AG Altona und des Hamburger Landgerichts 2018 lösten laut den Experten eine erhöhte Verunsicherung aus. Dies wurde auch dadurch verstärkt, dass der Gültigkeitszeitraum der Mietpreisbremse in der Entscheidung des Landgerichts nicht definiert wurde. Die ohnehin geringe Klage-/Rügebereitschaft der Mieter mit Mietverträgen von vor der Neuveröffentlichung durch die Stadt nahm daher weiter ab.

Die Berichterstattung und die Aufklärung der Mietervereine führte zwar zu einem höheren Grad an Aufgeklärtheit seit dem Zeitpunkt der Einführung der Mietpreisbremse, allerdings wurde die Mietpreisbremse auch zunehmend mit ihrer angeblichen Wirkungslosigkeit verbunden. Die Beratung der Mietervereine gestaltete sich seit den Urteilen zur Ungültigkeit der Mietpreisbremse vorsichtiger. Sie ermuntern die Mieter nur noch begrenzt zum rechtlichen Vorgehen. Durch die gesunkene Klage- und Rügebereitschaft und die vorsichtigere Beratung kam es zu noch weniger Geltendmachungen durch die Mieter.

Die Experten sagten zudem, dass viele Mieter aktuell froh seien, überhaupt eine Wohnung bekommen zu haben. So scheine vielen Mietern im derzeitigen Marktumfeld die gezahlte Miete "normal hoch", bzw. im Vergleich zu anderen Mietwohnungen angemessen. Dementsprechend sehen sie von einer Geltendmachung ab. Die Informationsbeschaffung bezüglich der Vormiete und weiterer Umstände, z.B. der Modernisierung, wurde als weitere Schwierigkeit und als Motivationshindernis von den Experten aufgeführt.

4.4.3 Vorgehen der Mieter vor und nach Anmietung

Entsprechend den vorstehenden Ergebnissen, ergab die Befragung von Vermietern und Mietern, dass die Miete im Vorfeld der Anmietung nur selten überprüft wird. Als ein Indiz galt die Nachfrage nach der Vormiete bzw. die Kundgabe der Vormiete durch den Vermieter.

Insgesamt gab ein Drittel der Mieter (33 %) an, dass sie die Höhe der Vormiete vor der Anmietung vom Makler oder vom Vermieter erfuhren oder auf Nachfrage mitgeteilt bekamen; 13 % der Mieter erfuhren sie ohne und 20 % auf Nachfrage hin.

Insgesamt gab nur ein geringer Teil von etwa 7 % der Mieter an, die Miethöhe hinsichtlich der Regelungen der Mietpreisbremse überprüft zu haben. Derweil gaben 48 Mieter an (4 % aller Befragten), dass Vermieter oder Makler die Auskunft über die Vormiete verweigerten.

Tabelle 39: Vorgehen der Mieter vor Vertragsabschluss (nach Einkommensgruppen)

Vorgehen der Mieter vor Vertragsabschluss	EKG 1		EKG 2		EKG 3		Gesamt	
	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl
Miethöhe hinsichtlich MPB überprüft	7 %	15	8 %	49	7 %	34	7 %	98
Vormiete ohne Anfrage von Vermieter/Makler genannt	15 %	32	14 %	89	11 %	55	13 %	176
Vormiete auf Nachfrage von Makler/Vermieter genannt	23 %	45	19 %	103	22 %	92	20 %	240
Aussage über Vormiete von Makler/Vermieter verweigert	5 %	10	5 %	26	3 %	12	4 %	48

Gemeinhin ist daher anzunehmen, dass Mieter vor der eigentlichen Anmietung in einem angespannten Wohnungsmarkt in der Regel keine Irritationen erzeugen wollen. Mieter befürchten dann, dass der Abschluss des Mietvertrages gefährdet sein könnte. Sie sehen also von einer Nachfrage hinsichtlich relevanter Informationen zur Feststellung etwaiger Regelverstöße bei der Mietpreisbremse ab.

Aber auch nach Vertragsschluss weisen die Erhebungen dahin, dass nur wenige Mieter gegen etwaige Verstöße ihres Vermieters gegen die Regelungen der Mietpreisbremse vorgehen. Etwa einer von zehn Mietern (11 %) hat nach dem Einzug („noch einmal“) die Zulässigkeit der Miethöhe hinsichtlich der Regelungen der Mietpreisbremse überprüft. Insgesamt gaben 11 Mieter (von insgesamt 1.638 Mietern) in der Mieterbefragung an, dass sie nach einer festgestellten Unzulässigkeit Einspruch beim Vermieter erhoben haben (<1 %). Von den Haushalten, die Einspruch erhoben hatten, waren drei Haushalte aus der unteren, sechs Haushalte aus der mittleren und zwei Haushalte aus der oberen Einkommensgruppe.

Tabelle 40: Vorgehen der Mieter nach Vertragsabschluss (nach Einkommensgruppe)

EKG/Vorgehen der Mieter nach Vertragsabschluss	EKG 1		EKG 2		EKG 3		Gesamt	
	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl
Mietprüfung auf Zulässigkeit nach Einzug	13 %	28	10 %	66	11 %	58	11 %	152
Einspruch beim Vermieter nach festgestellter Unzulässigk.	2 %	3	1 %	6	0 %	2	1 %	11

Betrachtet man das Vorgehen der Mieter nach Vermietertyp, so wird deutlich, dass Mieterhaushalte der Gruppe der SAGA/Genossenschaften seltener die Miethöhe hinsichtlich der Mietpreisbremse überprüfen, aber dafür öfter die Vormiete ohne oder auf Anfrage genannt bekommen haben. Die höchsten Überprüfungsraten hinsichtlich der ortsüblichen Vergleichsmiete lassen sich bei den freien Wohnungsunternehmen feststellen (10 %). Bei ihnen ist die Mitteilungsraten ohne Anfrage am geringsten (10 %) und die Auskunftsverweigerung auf geringem Niveau am höchsten (6 %).

Betrachtet man das Vorgehen der Mieterhaushalte nach der erfolgreichen Anmietung differenziert nach Vermietertypen, so wird deutlich, dass unabhängig vom Vermieter etwa 11 % der Mieter die Zulässigkeit der Miethöhe nach dem Einzug überprüft haben. Zudem fällt ein leicht erhöhter Anteil an Einsprüchen bei den freien Wohnungsunternehmen auf (1 %).

Tabelle 41: Vorgehen der Mieter nach Vermietertyp

Vorgehen der Mieter vor Vertragsabschluss	SAGA/Genossenschaft		Freie WU		Private Vermieter		Gesamt	
	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl
Miethöhe hinsichtlich MPB überprüft	6 %	15	10 %	22	7 %	59	7 %	96
Vormiete ohne Anfrage genannt bekommen	16 %	40	10 %	22	14 %	116	13 %	178
Vormiete erfragt und genannt bekommen	25 %	55	20 %	39	20 %	149	21 %	243
Aussage über Vormiete verweigert	4 %	9	6 %	11	4 %	29	4 %	49
Mietprüfung auf Zulässigkeit nach Einzug	11 %	28	10 %	24	11 %	96	11 %	148
Einspruch beim Vermieter nach festgestellter Unzulässigk.	1 %	2	1 %	3	1 %	6	1 %	11

4.4.4 Vorgerichtliche und gerichtliche Geltendmachung

Zur vorgerichtlichen und ggf. gerichtlichen Geltendmachung des Anspruchs auf Rückerstattung überzahlter Miete ist zunächst erforderlich, dass der Mieter die überhöhte Miete qualifiziert rügt. Darüber hinaus benötigen die Mieter für eine Einschätzung der Rechtmäßigkeit der Miete Informationen, beispielsweise zu den Kosten einer Modernisierung, die sie regelmäßig nicht oder nicht in ausreichendem Maße haben. Diese Details kennen regelmäßig nur die Vermieter selbst. Daher steht dem Mieter auch ein Auskunftsanspruch gegen den Vermieter zu.

4.4.4.1 Erfordernis der Unterstützung und starre Rollenverteilung

Die Erhebungen bei der Mieterbefragung und die Expertengespräche weisen demnach eindeutig dahin, dass die Mietpreisbremse nicht ohne die Hilfe eines Beraters der Mietervereine, eines Anwalts oder eines sonstigen Beratungsangebots, z.B. aus dem Internet, geltend gemacht werden kann. Denn die Regelungen der Mietpreisbremse besitzen einen Grad an Komplexität, der es trotz niedriger Streitwerte nur in Ausnahmefällen juristischen Laien ermöglicht, erfolgreich die Geltendmachung zu betreiben. Daher hängt der Wille zum Vorgehen gegen Regelverstöße auch ganz maßgeblich davon ab, wie die Berater die Erfolgsaussichten einschätzen. Nur bei guten Erfolgsaussichten findet eine Auseinandersetzung mit dem Vermieter überhaupt statt.

Die Erfolgsaussichten und die Dauer eines vorgerichtlichen oder gerichtlichen Verfahrens hängen generell maßgeblich von der Rechtsprechung der Amts- und Land- und Obergerichte ab, die sich bei der Mietpreisbremse indes erst entwickeln musste. Daher war die Geltendmachung der Mietpreisbremse bis heute wohl auch durch die sich entwickelnde Gerichtspraxis nicht starr, sondern variabel. Infolgedessen waren sich auch die Berater von Vermietern und Mietern bis zu den ersten Entscheidungen zu einem gewissen Grade im Unklaren über die Anwendung der Mietpreisbremse in der (späteren) gerichtlichen Praxis.

In der folgenden Tabelle sind die bei den Erhebungen ermittelten, vorgerichtlichen und gerichtlichen Verfahren aufgeführt. Aus diesen ist ersichtlich, dass zunächst Mieter durch vorgerichtliche Vergleiche signifikante Minderungen der Miete erreichen konnten.

Tabelle 42: Verlauf von Gerichtsverfahren zur Mietpreisbremse in Hamburg

Nr.	Kläger	Be- endi- gung	zu Güns- ten	Datum	Gericht	Akte (ggf.)	Ergebnis	Hauptquelle
1	Mieter	Ver- gleich	Teils/ Teils		vorge- richtlich		9 % Minderung der Miete	Stiftung Warentest (test.de) ⁶⁹
2	Mieter	Ver- gleich	Teils/ Teils		vorge- richtlich		35 % Minderung der Miete	Stiftung Warentest (test.de) ⁷⁰
3	Mieter	Ver- gleich	Teils/ Teils		vorge- richtlich		2 % Minderung der Miete	Stiftung Warentest (test.de) ⁷¹
4	Mieter	Ver- gleich	Teils/ Teils		vorge- richtlich		23 % Minderung der Miete	Stiftung Warentest (test.de) ⁷²
5	Mieter	Ver- gleich	Teils/ Teils		vorge- richtlich		5 % Minderung der Miete	Stiftung Warentest (test.de) ⁷³
6	Mieter	Ver- gleich	Teils/ Teils		vorge- richtlich		11 % Minderung der Miete	Stiftung Warentest (test.de) ⁷⁴
7	Mieter	Urteil	Vermie- ter, Be- klagte	23. Mai 2017	AG Ham- burg- Altona	316 C 380/1 6	Mietpreisbremse un- gültig, fehlende Begründung	https://dejure.org/dienste/ vernetzung/rechtspre- chung? Gericht=AG%20Hamburg- Altona& Datum=23.05.2017& Aktenzeichen= 316 %20C%20380%2F16
8	Mieter	Urteil	Mieter, Kläger	22. Juni 2017	AG Ham- burg-St. Georg	913 C 2/17	Mietpreisbremse wirksam, Beklagte zog statt Mietenspiegel Ver- gleichsobjekte heran	https://dejure.org/dienste/ vernetzung/rechtspre- chung? Gericht=AG%20Hamburg- St.%20 Georg&Da- tum=22.06.2017& Aktenzeichen= 913 %20C%202 %2F17
9	Mieter	Urteil	Vermie- ter, Be- klagte	9. Ok- tober 2017	AG Ham- burg- Altona	316 C 206/1 7	Mietpreisbremse un- gültig, fehlende Begrün- dung, Beklagte beruft sich auf höheren Wohn- wert, höhere ortsüb- liche Vergleichsmiete	https://dejure.org/dienste/ vernetzung/rechtspre- chung? Gericht=AG%20Hamburg- Altona& Datum=09.10.2017& Aktenzeichen= 316 %20C%20206/17

⁶⁹ Quelle: <https://www.test.de/Mietpreisbremse-Wie-Sie-sich-gegen-zu-hohe-Mieten-wehren-5093661-5315538/>, Daten von wenigermiete.de und www.hamburg.de (PLZ-Zuordnung)

⁷⁰ Quelle: <https://www.test.de/Mietpreisbremse-Wie-Sie-sich-gegen-zu-hohe-Mieten-wehren-5093661-5315538/>, Daten von wenigermiete.de und www.hamburg.de (PLZ-Zuordnung)

⁷¹ Quelle: <https://www.test.de/Mietpreisbremse-Wie-Sie-sich-gegen-zu-hohe-Mieten-wehren-5093661-5315538/>, Daten von wenigermiete.de und www.hamburg.de (PLZ-Zuordnung)

⁷² Quelle: <https://www.test.de/Mietpreisbremse-Wie-Sie-sich-gegen-zu-hohe-Mieten-wehren-5093661-5315538/>, Daten von wenigermiete.de und www.hamburg.de (PLZ-Zuordnung)

⁷³ Quelle: <https://www.test.de/Mietpreisbremse-Wie-Sie-sich-gegen-zu-hohe-Mieten-wehren-5093661-5315538/>, Daten von wenigermiete.de und www.hamburg.de (PLZ-Zuordnung)

⁷⁴ Quelle: <https://www.test.de/Mietpreisbremse-Wie-Sie-sich-gegen-zu-hohe-Mieten-wehren-5093661-5315538/>, Daten von wenigermiete.de und www.hamburg.de (PLZ-Zuordnung)

Nr.	Kläger	Beendigung	zu Gunsten	Datum	Gericht	Akte (ggf.)	Ergebnis	Hauptquelle
10	Mieter	Urteil	Vermieter, Beklagte	27. April 2018	AG Hamburg-Altona	318b C 171/17	Miete wurde durch Vergleich an ortsübliche Vergleichsmiete angepasst, AG Altona urteilte zu Gunsten des Beklagten mit Verweis auf die Unwirksamkeit der Mietpreisbremse (fehlende Begründung)	https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=AG%20Hamburg-Altona&Datum=27.04.2018&Aktenzeichen=318b%20C%20171/17
11	Mieter	Urteil	Vermieter, Beklagte	14. Juni 2018	LG Hamburg	333 S 28/17	Mietpreisbremse ungültig, fehlende Begründung	https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/lg-hamburg-333s2817-mietpreisbremse-unwirksam-begrundung-verordnung/
12	Mieter	Vergleich	Teils/Teils		AG Hamburg-Mitte		häftiger Vergleich	Experteninterviews
13	Mieter	Vergleich	Teils/Teils		AG Hamburg-Mitte		häftiger Vergleich	Experteninterviews

(Quelle: Expertengespräche, Stiftung Warentest und F+B Recherchen)

Die Erhebung machte weiterhin deutlich, dass bei der konflikthafter Geltendmachung der Mietpreisbremse die Rollen klar verteilt sind. Laut Experteninterviews bei den Mietervereinen als auch bei den Gerichten ist der Mieter eindeutig in der Kläger- und der Vermieter eindeutig in der Beklagtenrolle. Zwar sind Verfahren mit vertauschten Parteirollen denkbar. Aber in der Lebenswirklichkeit vieler Mieter ist dies in keiner Weise praktikabel bzw. zu risikobehaftet. Sofern ein Mieter mit Verweis auf die Regelungen der Mietpreisbremse eine vermeintlich überzahlte Miete einbehält, setzt er sich dem Kündigungsrisiko aufgrund von Zahlungsrückstand aus. Mit Blick auf die generelle Sorge der Mieter, in einem angespannten Markt wie Hamburg eine Wohnung zu finden, gibt es nach Aussage der Experten der Mietervereine wohl kaum einen Mieter, der dieses Risiko eingehen würde.

4.4.4.2 Auskunftsanspruch und qualifizierte Rüge

Um die Berechtigung zur Geltendmachung einer überhöhten Miete im Sinne der Mietpreisbremse ansatzweise zu bestimmen, muss der Mieter bzw. seine anwaltliche Vertretung auch die Ausnahmetatbestände prüfen. Dies sind insbesondere das Vorliegen einer zeitlich und sachlich ansetzbaren Vormiete (bis zur Gesetzesänderung zum Jahreswechsel 2018/2019), das Vorliegen eines Neubaus, das Vorliegen der Voraussetzungen zur Umlage einer Modernisierung bzw. einer umfassenden Modernisierung. Nicht selten sind dem Mieter die tatsächlichen Umstände, die diese Ausnahmetatbestände begründen, wie beispielsweise der Zeitpunkt und die Höhe der Vormiete oder die (ansetzbaren) Kosten einer Modernisierung, unbekannt.

Es ist zweckmäßig, die erforderliche qualifizierte Rüge gleichzeitig neben dem vorstehend genannten Auskunftsanspruch vorzubringen. Denn zum einen entsteht der Rückerstattungsanspruch für eine überzahlte Miete erst mit dem Zugang der Rüge und zum anderen kann sich

die Befriedigung des Auskunftsanspruchs, wenn dieser erst gerichtlich geltend gemacht werden muss, lange hinziehen.

Nach § 556g Abs. 2 S. 2 BGB a.F. musste die Rüge die Tatsachen enthalten, auf denen die Beanstandung der vereinbarten Miete beruht. Nach der Rechtsprechung und Literatur wurde hierunter gemeinhin verstanden, dass für die Erfüllung der Rügeobligenheit die Benennung der dem Mieter bekannten Umstände sowie die Einordnung in den Mietenspiegel erforderlich war. Mit der Einführung der neuen Vorschrift wurde dieses Erfordernis abgeschafft. Gemäß dem neuen Wortlaut der Vorschrift reicht die allgemeine Beanstandung der Miete als nicht mit den gesetzlichen Regelungen vereinbar für die Erfüllung der Rügeobligenheit nunmehr aus.

Aus der Mieterbefragung und den Expertengesprächen wurde deutlich, dass die Mieter mit dem qualifizierten Rügeerfordernis selbst überfordert waren. Einstimmig berichteten die Experten aus den Mietervereinen, dass nur die wenigsten Mieter in der Lage waren, eine Rüge zu verfassen, u.a. da ihnen das Erfordernis überhaupt unbekannt war, bzw. weil ihnen die Berechnungsgrundlagen unbekannt sind.

4.4.4.3 Vorgerichtliche Erledigung

Sofern Mieter und Vermieter nach Geltendmachung der Mietpreisbremse durch den Mieter zu einer gemeinsamen Lösung kamen, konnte sich der Rechtsstreit auch schon vorgerichtlich erledigen. Eine Statistik zu vorgerichtlichen Erledigungen zur Mietpreisbremse liegt nicht vor. Allerdings ist aus der Übersicht in Tabelle 34 deutlich, dass gerade auch die vorgerichtliche Erledigung aufgrund einer tatsächlichen oder antizipierten Entscheidung der Gerichte im Einzelfall deutliche Auswirkungen auf die Mietverhältnisse und die vereinbarte Miete haben kann. Aufgrund der Recherchen und Expertengespräche mit Beratern der Mietervereine sowie mit im Miet- und Wohnungseigentumsrecht spezialisiert tätigen Anwälten stellte sich heraus, dass es auch vor den eigentlichen aktenkundigen Prozessen in Hamburg einige vorgerichtliche Erledigungen insbesondere in der Frühphase, kurz nach Erlass der Mietpreisbremse, gegeben hat. In einigen Fällen kamen Vermieter und Mieter nach einer Rüge überein, die Miethöhe zwischen der vorher gezahlten und der vom Mieter geforderten Miethöhe neu zu vereinbaren. Auf diese Weise konnte durch Vermieter ohne aufwendiges Gerichtsverfahren die Mietpreisbremse vollzogen werden und so konnte in Einzelfällen die Miete nennenswert reduziert werden, wie sich aus der Aufstellung aus Tabelle 34 ergibt.

4.4.4.4 Gerichtlicher Teil

Einigen sich Vermieter und Mieter nicht vorgerichtlich, kommt es zum gerichtlichen Verfahren. Typischerweise wird dieses Verfahren durch Anwaltsschriftsätze der Parteien vorbereitet. Auf die Vorbereitung folgt die Güteverhandlung, bei der die Richterschaft den Parteien nach dem gegenwärtigen Stand einen Vergleichsvorschlag unterbreitet. Nehmen die Parteien diesen nicht an, kommt es zur mündlichen Verhandlung und zur streitigen Entscheidung durch das Gericht. Der Gerichtsprozess kann verschiedene Beendigungsformen nehmen, u.a. die Klagerücknahme (des Klägers) nach § 269 ZPO, das Anerkenntnis (des Beklagten) nach § 307 ZPO, die Erledigung u.a. nach § 91a ZPO durch übereinstimmende Erledigungserklärungen, das Urteil gem. §§ 300 ff. ZPO und den Vergleich nach § 278 ZPO.

Eine offizielle oder interne Statistik zu Gerichtsprozessen mit dem Gegenstand der Mietpreisbremse (§§ 556d ff. BGB) liegt nicht vor. Daher muss sich an dieser Stelle auf die Einschätzung der Experten aus der Richterschaft bezogen werden. Den Experten der Richterschaft zufolge kam es an Hamburger Gerichten nur zu etwa zehn Fällen mit dem Verhandlungsgegenstand

Mietpreisbremse nach §§ 556d ff. BGB. Dies sind damit deutlich weniger Fälle als die Experten erwartet hatten. Zusätzlich konnten Informationen zu vier weiteren Fällen zusammengetragen werden.⁷⁵

Die einzelnen Tatbestände der Mietpreisbremse hatten bis jetzt unterschiedliche Bedeutung in den Entscheidungen der Hamburger Gerichte. Gleichzeitig gab es insbesondere in Berlin bereits zahlreiche Entscheidungen zur Mietpreisbremse, die für verschiedene Fallkonstellationen bereits zu Klarstellungen bzw. zur Rechtsfortbildung geführt haben. Bei den Entscheidungen der Hamburger Gerichte hatten die Tatbestände der Mietpreisbremse folgende Relevanz:

Der absolute Regelfall bei der Neu- und Wiedervermietung von Wohnungen in Hamburg dürfte gemäß den Ergebnissen der Vermieterbefragung die Preissetzung nach der ortsüblichen Vergleichsmiete sein.⁷⁶ Die Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete erfolgt in der Regel über die Vermutung, dass der Mietenspiegel die ortsübliche Vergleichsmiete abbildet, vgl. §§ 558d Abs. 3 BGB. Vereinzelt werden aber auch zur Widerlegung dieser Vermutung Mieten von drei Vergleichswohnungen genannt. In diesem Sinne berief sich z.B. der beklagte Vermieter im Fall des AG St. Georg mit Aktz. 913 C 2/17 zur Feststellung der ortsüblichen Vergleichsmiete auf Vergleichsobjekte aus seinem Bestand und nicht auf den Mietenspiegel. Das Gericht verwies jedoch auf den Mietenspiegel als Instrument und urteilte zu Gunsten des Mieters. Im Fall des AG Altona mit Aktz. 316 C 206/17 machte der Vermieter einen höheren Wohnwert und damit eine höhere ortsübliche Vergleichsmiete als der Mieter geltend. Das Gericht fällte sein Urteil jedoch mit Verweis auf die fehlende Begründung und der damit verbundenen Unwirksamkeit der Mietpreisbremse.

Die Überschreitung der ortsüblichen Vergleichsmiete plus 10 % wegen Neubaus machte gemäß der Vermieterbefragung nur 1 % aus. Angesichts der vermutlich geringen Fallzahl an überhaupt beanstandungsfähigen Wiedervermietungsmiten wurde auch vor den Hamburger Gerichten kein Fall streitig verhandelt. Die Mietpreisbremse ist grundsätzlich für jene Neubauten ausgeschlossen, die erstmalig ab dem 1.10.2014 genutzt wurden. Die Bestimmung des Ausnahmetatbestandes für Neubau dürfte daher auch im Allgemeinen wenige Tatsachen- und Rechtsfragen aufwerfen. Unter normalen Umständen dürften sich allenfalls materielle Fragen zu relevanten Zeitpunkten der erstmaligen Nutzung stellen.

Die Höhe der Vormiete war nach der Vermieterbefragung schätzungsweise in 10 % der Neuvermietungen Grund für die Überschreitung der ortsüblichen Vergleichsmiete plus 10 %. Die Bestimmung der Vormiete bereitete in den wenigen vor den Hamburger Gerichten verhandelten Fällen nur wenige Probleme. Unter normalen Umständen, also ohne gewerbliche Zwischennutzungen, handelt es sich regelmäßig um materielle Fragen zu relevanten Zeitpunkten der Vereinbarung des Vormietverhältnisses. Dabei kann auch ggf. die Bestimmung der Vor-Vormiete erforderlich sein, wenn seit Inkrafttreten der Mietpreisbremse schon eine zweimalige Vermietung stattgefunden hat. Im Rahmen der vor den Hamburger Gerichten verhandelten Verfahren war die Vormiete mehrmals bedeutsam.

Generell stellen sich bei der Geltendmachung einer Miete über der ortsüblichen Vergleichsmiete plus 10 % aufgrund einer Modernisierung nach § 556e Abs. 2 BGB die Rechts- und Tatsachenfragen, die bei einer Modernisierung nach § 559 auftreten. Regelmäßig streitig ist dort der Instandsetzungsanteil von Maßnahmen und damit die Höhe der Modernisierungsumlage.

⁷⁵ Siehe Tabelle 42.

⁷⁶ Vgl. hierzu die Ergebnisse in Kapitel 4.1.2.

Aufgrund der Dreijahresfrist zur Berücksichtigung vor der Wiedervermietung können auch Stichtagsprobleme auftreten. Nach der Rechtsprechung und Literatur reicht es indes aus, wenn der Abschluss der Maßnahme in die Frist von drei Jahren vor Wiedervermietung fällt. Neben der Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete dürfte die Bestimmung dieses Ausnahmetatbestandes, ggf. insbesondere in Kombination mit der Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete, zu dem Tatbestand mit den für die Vermieter und Mieter komplexesten Rechts- und Tatsachenfragen zählen. Dies ist zumindest die Einschätzung der befragten Experten aus der Richter- und Anwaltschaft. Allerdings war in Hamburg bisher kein solcher Fall streitig zu entscheiden.

Die umfassende Modernisierung war nach Vermieterangaben eine der häufigsten Gründe für die Überschreitung der ortsüblichen Vergleichsmiete.⁷⁷ In der gerichtlichen Praxis der Hamburger Gerichte wurde bislang nur über eine umfassende Sanierung verhandelt. Nach der Gesetzesbegründung ist eine Modernisierung dann umfassend, wenn sie einen solchen Umfang annimmt, dass eine Gleichstellung mit Neubauten gerechtfertigt erscheint.⁷⁸ Nach der Rechtsprechung und Literatur liegt eine umfassende Modernisierung gemeinhin vor, wenn die Kosten für die Modernisierung mindestens ein Drittel der durchschnittlichen (lokalen) Neubaukosten betragen. Nach den bisherigen Entscheidungen der Rechtsprechung sind Instandsetzungskosten/-anteile dabei nicht zu berücksichtigen.⁷⁹ In der Hamburger Rechtsprechung machte im Fall des AG Altona mit Aktz. 316 C 380/16 der Vermieter eine umfassende Sanierung geltend. Im Urteil ging das AG Altona allerdings nicht auf diesen Ausnahmetatbestand ein, sondern verwies auf die fehlende Begründung der Regelung.

4.4.5 Ausgang zu wessen Gunsten

Zum Stichtag 31.11.2018 wurden von den streitig entschiedenen Fällen – soweit bekannt – fünf durch ein Urteil beendet, zwei endeten mit einem Vergleich und drei weitere Fälle wurden nach der Entscheidung des LG Hamburg vom 14.6.2018, Aktz. 333 S 28/17, zur Unwirksamkeit der Mietpreisbremse von den Mietern zurückgenommen. Insofern hatten die Erfolgsaussichten für die klagenden Mieter nach gegenwärtigem Kenntnisstand wohl drei Phasen.

- Eine erste Phase umfasste den Zeitraum zwischen der Verabschiedung der Mietpreisbremse (01.07.2015) und der ersten Gerichtsentscheidung eines Hamburger Gerichts, das die Mietpreisbremse in Hamburg für ungültig erklärte (Urteil 316 C 380/16, Amtsgericht Altona, 23.05.2017).
- Eine zweite Phase erstreckte sich von diesem Urteil bis hin zum Neuerlass der Mietpreisbremse (03.07.2018) und beinhaltet ebenfalls die Entscheidung des Hamburger Landgerichts zur Unwirksamkeit der Mietpreisbremse aufgrund der fehlenden Begründung (Urteil 333 S 28/17 vom 14.06.2018).
- Die dritte Phase erstreckte sich schließlich vom Neuerlass der Mietpreisbremse bis in die Gegenwart.

⁷⁷ Vgl. hierzu Kapitel 4.1.2.1.

⁷⁸ Vgl. Bundestag Drucksache. 18/3121, S. 32.

⁷⁹ Vgl. LG Berlin, Urteil vom 23.10.2018, Aktz. 63 S 293/17.

4.4.5.1 Ausgänge bis zur Entscheidung des AG Altona

In der ersten Phase weisen die Ergebnisse der Erhebungen dahin, dass sowohl die Mietervereine als auch die Rechtsanwälte zur Geltendmachung des neuen Instruments berieten. Insbesondere die Mietervereine berieten die Mieter zur Prüfung und Durchsetzung und unterstützten und begleiteten diese dabei rechtlich, medial und zum Teil auch finanziell. Aber auch verschiedene Dienstleistungen im Internet, insbesondere das Portal „wenigermiete.de“, nahmen ihre Arbeit auf. In dieser Phase herrschte noch eine gewisse Unklarheit über die Rechtslage, insbesondere wie die Gerichte verschiedene Rechtsbegriffe ausfüllen würden. Allerdings wurde die Wirksamkeit der Mietpreisbremse an sich angenommen.

Die Bereitschaft der Mieter, überhaupt gegen ihren Vermieter vorzugehen, war auch in diesem Stadium wohl noch nicht richtig ausgeprägt bzw. die vorstehend unter Ziffer 4.5.2 beschriebenen Vorbehalte bestanden weiterhin. Daher kam es wohl nicht, wie von manchen erwartet, zu einer Klagewelle, sondern zu vereinzelt Geltendmachungen durch die Mieterschaft.

Diese trafen anfangs auf eine relativ hohe Bereitschaft zu vorgerichtlichen Einigungen und Vergleichen von Seiten der Vermieter. Hiervon zeugen die ersten vorgerichtlichen Vergleiche der von wenigermiete.de begleiteten Fälle und die Aussagen in Expertengesprächen der Mietervereine. Wenige dieser Fälle gingen dann zu Gericht und wurden von diesem zunächst auf Grundlage einer angenommenen Wirksamkeit der Mietpreisbremse verhandelt.

4.4.5.2 Ausgänge nach der Entscheidung des AG Altona

Nach dem Urteil des AG Altona wurden aufgrund der größeren Rechtsunsicherheit und der erhöhten Prozessrisiken die Mietervereine in der Beratung vorsichtiger und wiesen gemäß der Expertengespräche deutlicher auf die Risiken der Geltendmachung hin. Aus diesem Grunde kam es zu einer deutlichen Abnahme von neuen Rügen und Klagen gegen Vermieter. Zu dieser Zeit befanden sich aber noch einige Rügen und Klagen im Verfahren vor den Hamburger Gerichten.

Diese weniger gewordenen Neuklagen und die im Verfahren befindlichen Klagen trafen dann auf eine Vermieterschaft, die nach dem Urteil des Amtsgerichts Altona nur noch wenig Einigungsbereitschaft zeigte. Denn ausweislich der Expertengespräche hatte sich auch relativ früh und nun immer mehr bei den Vermietern herumgesprochen, dass die Begründung für den Erlass der Mietpreisbremse nicht im Amtsblatt veröffentlicht worden war und die Mietpreisbremse daher unwirksam sein könnte.

Die nun vor den Gerichten anhängigen Klagen wurden in dieser Phase dann auch zunehmend zugunsten der Vermieter entschieden.

4.4.5.3 Ausgänge seit Neubegründung der Mietpreisbremse

Seit der Neubegründung der Mietpreisbremse blieb die Rechtsunsicherheit bestehen, für welche Mietverhältnisse eine wirksame Mietpreisbremsenregelung vorliege. Denn das Landgericht Hamburg hat offengelassen, ab wann eine wirksame Mietpreisbremse vorlag: mit der Veröffentlichung auf dem Portal der Freien und Hansestadt Hamburg, mit der Begründung im Amtsblatt oder erst mit der Neuveröffentlichung nach der Entscheidung des Landgerichts. Darüber

hinaus hat die 67. Kammer des LG Berlin einen Fall mit Bezug zur Mietpreisbremse dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt.⁸⁰ Hier war zu dem Zeitpunkt nicht ausgeschlossen, dass einzelne Regelungen der Mietpreisbremse im Hinblick auf

- Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG (Berechtigung zum Erlass einer Kann-Verordnung auf Landesebene),
- Art. 14 GG (Verletzung des Eigentumsrechts) oder
- Art. 3 GG (u.a. Ungleichbehandlungen wegen Geltung und Berücksichtigung von Vormietern)

einen Verfassungsverstoß darstellen. Aufgrund dieser Umstände haben die Experten bei den Mietervereinen erklärt, dass sie mit der Beratung zu Geltendmachung der Mietpreisbremse vorsichtiger geworden sind. Denn hinter der Geltendmachung im Rahmen eines Prozesses ohne Rechtsschutzversicherung steht neben den Risiken, das Verhältnis zum Vermieter zu beschädigen, vor allem das Prozesskostenrisiko. Dieses hatte sich bei jenen Mietern schmerzlich gezeigt, denen trotz der Unwirksamkeit der Mietpreisbremse zur Geltendmachung der Mietpreisbremse geraten worden war. Allerdings ist nicht anzunehmen, dass die weitgehend ohne finanzielles Risiko verbundene Geltendmachung über die Portallösungen davon betroffen ist.

⁸⁰ Mittlerweile gem. entschieden, BVerfG, Beschl. v. 18.07.2019, Aktz. 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18.

4.4.6 Fazit Geltendmachung der Mietpreisbremse

Die Ergebnisse der Mieterbefragung und der Expertengespräche weisen dahin, dass die vorgerichtliche und gerichtliche Geltendmachung der Mietpreisbremse während der Zeit ihrer angenommenen Geltungswirkung nicht richtig vollzogen werden konnte:

- Kernprobleme der Mieter bei der Geltendmachung der Mietpreisbremse sind laut den Expertengesprächen und den Erhebungen die im vorstehenden Abschnitt beschriebene mangelnde Kenntnis der Mieter und die Hemmung, gegen ihren Vermieter vorzugehen. Die Mieterbefragung hat deutlich gemacht, dass die Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete eine große Hürde für die Mieterhaushalte darstellt. Nur etwa ein Fünftel der Haushalte weiß welches Instrument es für die Bestimmung heranziehen kann (23 %); nur 8 % gaben an zu wissen, wie die ortsübliche Vergleichsmiete berechnet wird.
- Die Experten waren sich einig, dass die Regelungen einen Komplexitätsgrad aufweisen, der eine Beratung und Hilfe durch rechtskundige Berater/Portale oder Rechtsanwälte erforderlich macht. Um bei der Geltendmachung der Mietpreisbremse sicher zu gehen, ist insbesondere auch die Geltendmachung des Auskunftsanspruchs sinnvoll, um die für die Ausnahmetatbestände erforderlichen Informationen zu erhalten.
- Das Erfordernis einer qualifizierten Rüge ohne rückwirkende Geltendmachung führt dazu, dass Mieter zunächst gefordert sind, die Rüge in gewissem Maße zu begründen. Bedeutsamer für die Geltendmachung ist indes, dass die Mieter gleich nach Einzug in die neue Wohnung die ihrer Meinung nach überhöhte Miete geltend machen müssen, wenn sie die finanziellen Nachteile abstellen wollen. Dies wirkt für die Mieter - bei den ohnehin bestehenden Hemmnissen - vermutlich zusätzlich verstärkend.
- Nur auf einer wirksamen Rechtsgrundlage, einer bekannten Tatsachengrundlage und einer gefestigten Rechtsprechung können Mieter und Vermieter vorgerichtliche und gerichtliche Verfahren vermeiden bzw. wissen im Vorwege bei einer vorgerichtlichen und gerichtlichen Geltendmachung, worauf sie sich einlassen. Aufgrund des Bezugs der Mietpreisbremse zu einigen ausfüllungsbedürftigen Rechtsbegriffen im Allgemeinen, wie u.a. der ortsüblichen Vergleichsmiete, der Modernisierung und der umfassenden Modernisierung, bleiben indes Rechts- und Tatsachenunsicherheiten, wie bei vielen anderen potentiellen Rechtsstreitigkeiten, bestehen. Manche dieser Aspekte hat der Gesetzgeber durch die gesetzliche Neuordnung der Mietpreisbremse zum Jahresbeginn 2019 zwar geändert. So müssen Vermieter nun u.a. die Gründe für die Einschlägigkeit eines Ausnahmetatbestands der Mietpreisbremse von sich aus vorlegen, wenn sie sich darauf berufen wollen. Dadurch wird die Informationsbeschaffung zur Vormiete für Mieter einfacher. Dennoch bleiben Kernprobleme bestehen. Denn bei den Mietern bleibt weiter die emotionale Hürde gegen den Vermieter vorzugehen, u.a. aus Angst vor Wohnungsverlust bzw. vor den Prozesskosten. Daher ist anzunehmen, dass sich die Motivation der Mieter und der Umgang der Mieterschaft im Allgemeinen mit der Mietpreisbremse nicht signifikant ändern wird.

4.5 Wirkungen in den Vergleichsstädten

Um die Wirkungen der Mietpreisbremse im Vergleich zu anderen Großstädten in Deutschland zu betrachten, sind geeignete Vergleichsstandorte auszuwählen. Außer in Berlin wurde in allen anderen Bundesländern mit vergleichbaren Großstädten die zur Umsetzung der Mietpreisbremse erforderliche Mietbegrenzungsverordnung aus unterschiedlichen Gründen für unwirksam erklärt.⁸¹ Aus ähnlichen Gründen könnte daher eine (deutlichere) Wirksamkeit der Mietpreisbremse nur in Berlin beobachtet werden. Denn hier war die Mietpreisbegrenzungsverordnung als wirksam anerkannt worden. Zudem war dort auch ein Servicedienstleister aus dem Internet in über 200 Fällen mit Rückzahlungsbegehren für im Hinblick auf die Mietpreisbremse überzahlte Mieten erfolgreich. Dieser Vollzug der Mietpreisbremse, der so in keiner anderen Stadt oder Bundesland beobachtet werden konnte, hat dazu geführt, dass tatsächlich Vermietern Einbußen in Form von Rechtsanwalts- und Prozesskosten drohen, wenn sie sich nicht an die Regelungen der Mietpreisbremse halten. In diesem Sinne äußerten Wohnungsexperten in Berlin die Ansicht, dass es in Berlin „spätestens seit Mitte 2018 auch beim letzten angekommen sei, dass man sich an die Regelungen der Mietpreisbremse halten müsse“.

Die in Abbildung 17 visualisierte Auswertung einer Datenbank der Stiftung Warentest zeigt die Berliner Dominanz bei der Geltendmachung der Mietpreisbremse in deutschen Großstädten.⁸² In Berlin erfolgten 171 der insgesamt 194 erfassten Geltendmachungen. Damit wurden dort mehr als sieben Mal so viele realisierte Geltendmachungen erfasst als in den anderen sechs Städten zusammen.

Abbildung 17: Anzahl erfasster Geltendmachungen der Mietpreisbremse nach Stadt⁸³



⁸¹ Vgl. für Baden-Württemberg, LG Stuttgart, Urteil v. 13.3.2019, 13 S 181/18; vgl. für den Freistaat Bayern, Landgericht München I, Ur. v. 06.12.2017, AZ.: 14 S 10058/17, vgl. für Hessen, LG Frankfurt a. M., Urteil vom 27.03.2018, 11 S 183/17c.

⁸² Die Datenbank ist nicht erschöpfend, allerdings die umfassendste Sammlung an Geltendmachungen, die vorliegt. In Hamburg konnten im Rahmen der Erhebung mindestens zwei Geltendmachungen erfasst werden, die nicht von Stiftung Warentest erfasst wurden. <https://www.test.de/Mietpreisbremse-Wie-Sie-sich-gegen-zu-hohe-Mieten-wehren-5093661-5315538/>

⁸³ Basierend auf Daten von Stiftung Warentest 2019, „Wo die Mietpreisbremse gegriffen hat“, <https://www.test.de/Mietpreisbremse-Wie-Sie-sich-gegen-zu-hohe-Mieten-wehren-5093661-5315538/>

In diesem Sinne können auch dem Berliner Wohnungsmarkt kleine Anzeichen für eine abnehmende Preisdynamik beobachtet werden. So ergab der Berliner Mietspiegel 2019 gemittelt über die Felder eine, vergleichsweise niedrige Steigerung der Mieten innerhalb von zwei Jahren um 5 %. Zudem konnte bei der laufenden Preisbeobachtung einiger Marktbeobachter eine Stagnation der Angebotsmieten beobachtet werden.

Hinsichtlich der Entscheidungsformen der Geltendmachungen verdeutlicht

Abbildung 18, dass die Großzahl der erfassten Geltendmachungen durch einen Vergleich beendet werden. Alleine in Berlin kam es zu 140 Vergleichen. Nur ein Achtel aller Geltendmachungen wurden hingegen mit einem Urteil beendet.

Abbildung 18: Anzahl erfasster Geltendmachungen nach Entscheidungsform⁸⁴



⁸⁴ Basierend auf Daten von Stiftung Warentest 2019, „Wo die Mietpreisbremse gegriffen hat“, <https://www.test.de/Mietpreisbremse-Wie-Sie-sich-gegen-zu-hohe-Mieten-wehren-5093661-5315538/>

5 ZUSAMMENFASSUNG DER WIRKUNGEN DER MIETPREISBREMSE

Im Allgemeinen zielen der Bundes- und Landesgesetzgeber mit der Einführung der Mietpreisbremse als Preisregulierung oder Mietpreisbegrenzung primär darauf ab, den Preis für Wohnraum in angespannten Wohnungsmärkten zu dämpfen und die Verdrängung von unteren und mittleren Einkommensgruppen aus diesen Regionen aufzuhalten. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Mietpreisbremse indes nicht dazu führen, dass das Angebot an Mietwohnungen insgesamt verringert wird oder die Qualität des Wohnungsbestandes auf Dauer gesehen sinkt.

In diesem Sinne wurden die vom Gesetzgeber intendierten Wirkungen nur teilweise erreicht. Die Wirkungen sollen im Folgenden hinsichtlich der jeweiligen Leitfragen zusammengefasst werden.

Ist das zentrale gesetzgeberische Ziel der Preisdämpfung auf einem sachlichen oder räumlichen Teilmarkt in Hamburg eingetreten?

- Aufgrund der Regulationsstruktur der Mietpreisbremse sind differenzierte Wirkungen auf das Preissetzungsverhalten von Vermietern festzustellen gewesen und auch weiterhin zu erwarten. Bei den Neuvermietungen sind auch nach der Einführung der Mietpreisbremse viele Vermietungen deutlich oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete feststellbar. Diese treten insbesondere in Verbindung mit den Ausnahmetatbeständen für die Vormiete und die umfassende Modernisierung auf.
- Insgesamt waren auf dem Markt bei den Wohnungsangeboten im Mittel keine Preisdämpfungswirkungen zu beobachten. Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass die Mietpreisbremse im betrachteten freien Markt kurzfristig zu mehr niedrigpreisigen, aber auch zu mehr hochpreisigen Angeboten führte und es somit zu einer Marktspreizung kam. Während der Anteil der eher günstigen Wohnungen mittelfristig wieder abnahm, blieb der Anteil an eher teuren Wohnungen auch mittelfristig erhöht. Es ist anzunehmen, dass der Hintergrund hierfür die Regelungskategorien der Mietpreisbremse sind und dort insbesondere die Ausnahmetatbestände (höhere Vormiete / Modernisierung).
- In den Bestandsmietverhältnissen sind derweil mehr Mieterhöhungen zur ortsüblichen Vergleichsmiete hin und damit ein Preisauftrieb zu erwarten. Während die aller meisten Vermieter zwar ihre Bestandsmietenpolitik fortführen wollen (insgesamt 87 %), ändern aber insbesondere die freien Wohnungsunternehmen ihre Bestandsmietenpolitik auf die Mietpreisbremse hin (20 % der befragten Vermieter sagten aus, sie wollten stärker erhöhen).
- Für Mieter in Bestandsmietverhältnisse wäre der große Verdienst der Mietpreisbremse, dass sie mit den Wiedervermietungen vom Grundgedanken her angenähert werden, indem auch bei einer Wiedervermietung keine nennenswert höhere Miete erzielt werden kann. Auf der anderen Seite ginge dies aber mit moderaten Mietsteigerungen einher. Diese Annäherungswirkungen und der Umfang der Preissteigerungen im Bestand konnten im Rahmen der Studie indes nicht tatsächlich beobachtet werden.

Gab es aufgrund der Mietpreisbremse (den wohnungspolitischen Zielsetzungen der Hansestadt Hamburg zuwiderlaufende) Veränderungen in der Struktur des Mietwohnungsangebots, wie z.B. Ausweicheffekte in die möblierte Vermietung?

- Die Ergebnisse der Studie weisen darauf hin, dass ein Teil der Vermieter in andere Vermietungsformen, insbesondere in die befristete Vermietung von möbliertem Wohnraum ausweicht. Die absolute Anzahl an möblierten Vermietungen nahm im Betrachtungszeitraum leicht, ihr relativer Anteil an allen Angeboten hingegen deutlich zu. Dies wurde maßgeblich durch den beträchtlichen Angebotsrückgang auf den betrachteten Vertriebskanälen beeinflusst. Der drastische Rückgang der Angebotszahlen ist allerdings aufgrund der parallelen Einführung des Bestellerprinzips nicht eindeutig auf die Mietpreisbremse zurückführbar. Es ist auch nicht anzunehmen, dass diese Wohnungen vom Mietwohnungsmarkt genommen wurden. Sehr wahrscheinlich kam es vielmehr zu einer Verlagerung der Vertriebsformen aufgrund der Einführung des Bestellerprinzips.

Hat sich durch die Mietpreisbremse das Investitionsverhalten der Vermieter geändert, wurden z.B. Investitionen in den Bestand bei der Instandhaltung vermindert?

- Die Ergebnisse der Studie weisen dahin, dass sich durch die Regelungsgestaltung der Mietpreisbremse das Investitionsverhalten hinsichtlich der Instandhaltung und der (umfassenden) Modernisierung bei einem Teil der privaten Vermieter und privaten Wohnungsunternehmen ändert. Nach den Ergebnissen besteht die Gefahr, dass Investitionen in Instandhaltung und Instandsetzung zugunsten von Investitionen in Modernisierungen vermindert werden und Investitionen in Teilmodernisierungen zugunsten von Investitionen in umfassende Modernisierungen zurückgehen. Die mit der Regelungsstruktur verbundenen Kanalisierungswirkungen können bei nicht nennenswert steigendem Angebot auch zu höheren Mietpreisen und gesamtwirtschaftlichen Ineffizienzen führen, indem Wohnungen modernisiert werden, die eigentlich noch wohntauglich sind.
- In der Studie ist keine Lenkungswirkung durch die Regelungsstruktur der Mietpreisbremse in den Neubau feststellbar. Indes weisen die Ergebnisse der Studie auch nicht dahin, dass der Neubau beeinträchtigt wird. Gemäß den Erhebungen beeinträchtigt die Mietpreisbremse den Neubau von Genossenschaften und des städtischen Wohnungsunternehmens kurz- und mittelfristig nicht. Es finden sich auch keine Hinweise, dass dies für diesen Vermietertyp langfristig der Fall sein würde. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass die Investitionstätigkeit beim Neubau von privaten Eigentümern und privaten Wohnungsunternehmen - aus Furcht vor weiterer Regulierung der Mieten auch in den Neubau hinein - mittel- bis langfristig nachlässt.

Konnten die Mieter das Instrument der Mietpreisbremse anwenden und überhöhte Mieten verhindern bzw. eine Absenkung gerichtlich oder außergerichtlich erreichen? Waren die Regelungen zur Mietpreisbremse im Rahmen etwaiger gerichtlicher Prozesse effektiv, d.h. konnten sie gut vollzogen werden?

- In ihrer bisherigen Ausgestaltung stellt die Mietpreisbremse ein Instrument dar, dessen Anwendung für die Mieter mit teils erheblichen Hürden und Schwierigkeiten versehen ist. Weniger als 15 Geltendmachungen durch Mieter konnten im Rahmen der Erhebung erfasst werden. Der Ausgang dieser Fälle war gemischt und stark von der Entscheidung des LG Hamburgs zur fehlenden Begründung beeinflusst. In Einzelfällen kam es bei den Geltendmachungen zu Vergleichen und gewissen Mietabsenkungen.

- Auch nach der Änderung der Anforderungen an die Rüge und die Informationserfordernisse der Vermieter müssen Mieter direkt nach Vertragsschluss ihren Vermieter angehen und damit eine dauerhafte Belastung des Mietverhältnisses und einen gerichtlichen Prozess riskieren. Dies sind die Hauptgründe, wieso Mieter weitgehend davon absehen. Für die Mieter mit niedrigem und mittlerem Einkommen ist daher weiter mit hohen Mietbelastungsquoten bei bereits niedrigem Flächenverbrauch auszugehen. Haushalte mit niedrigem bzw. mittlerem Einkommen dürften bei Neuanmietungen abhängig von Solvenz und Vorvermieterbescheinigung wohl auch bei unterstellter Preisdämpfungswirkung keine nennenswert höheren Chancen bei der Wohnungsanmietung von günstigen und nachgefragten Wohnungen haben. Denn hierbei konkurrieren sie weiter mit mittleren und hohen Einkommensgruppen.