

---

September 2015

## **Einführung der Mietpreisbremse in Baden-Württemberg - eine kritische Prüfung der „Gebietskulisse“**

Die Landesregierungen wurden vom Bundesgesetzgeber ermächtigt, eine „Mietpreisbremse“ einzuführen / die Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen zu reduzieren.<sup>1</sup> Von diesen Maßnahmen erhofft sich der Gesetzgeber, dass die Marktlage in Gebieten mit „angespannten“ Wohnungsmärkten nicht dazu ausgenutzt wird, (zu) hohe Mietpreissteigerungen durchzusetzen. Entschließt sich eine Landesregierung zur Einführung dieser Maßnahmen, muss sie zuvor Gebiete mit einem „angespannten“ Wohnungsmarkt definieren und diese Gebiete in einer „Gebietskulisse“ zusammen fassen. In diesen Gebieten werden die Mietpreisbremse / die Reduzierung der Kappungsgrenze dann wirksam.

Die Landesregierung in Baden-Württemberg hat die Gebietskulisse auf der Basis von statistischen Indikatoren hergeleitet und einzelne Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt benannt. Sie hat dabei auf Gemeindeebene als Indikatoren verwendet:<sup>2</sup>

- den „Wohnungsversorgungsgrad“ (Haushalte je Wohnung) und
- die „Warmmietbelastungsquote“ (Warmmiete bezogen auf das Haushalts-Nettoeinkommen).

Eine Wohnungsunterversorgung (=mehr Haushalte als Wohnungen) kombiniert mit einer im Landesvergleich relativ hohen Warmmietbelastungsquote führte zur Aufnahme einer Gemeinde in die „Gebietskulisse“.

In diesem Beitrag wird der Rechenweg kritisch geprüft, da sich aus fachlicher Sicht eine räumlich überraschende Gebietskulisse ergeben hat.

---

<sup>1</sup> Die „Mietpreisbremse“ ist geregelt im Mietrechtsnovellierungsgesetz vom 21.4.2015; Für die Reduzierung der Kappungsgrenzen ist die Ermächtigungsgrundlage § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB.

<sup>2</sup> Entnommen aus der Antwort der Stadtverwaltung der Stadt Stuttgart auf den Antrag 72/2015 der Fraktion der GRÜNEN im Stuttgarter Gemeinderat vom März 2015.

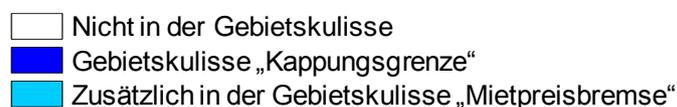
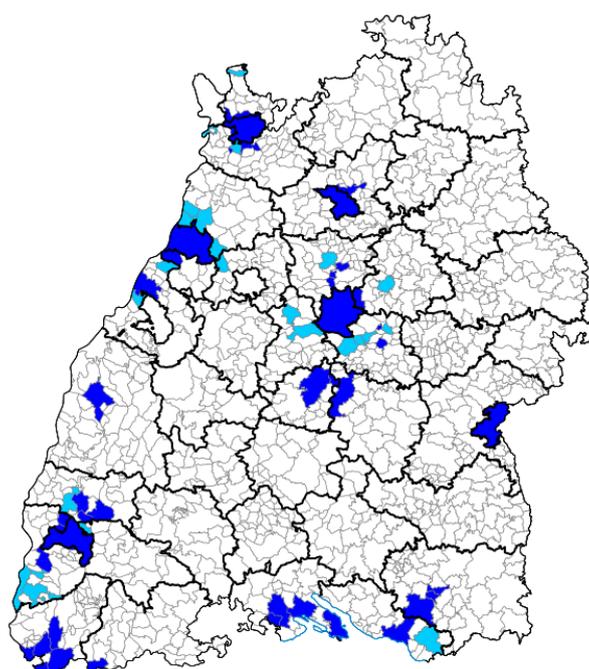
## Inhaltsübersicht

- Welche Gemeinden sind Teil der Gebietskulisse in Baden-Württemberg? 3
- Was fällt an der Gebietskulisse auf? 4
- Welche Indikatoren hat das Land bei der Bildung der Gebietskulisse verwendet? 4
- Was ergibt die kritische Prüfung der Berechnung der „Warmmietbelastungsquote“? 5
- Wie könnte der „Flickenteppich Gebietskulisse“ entstanden sein? 9
- Welches **Fazit** kann gezogen werden? 10

## 1. Welche Gemeinden sind Teil der Gebietskulisse in Baden-Württemberg?

Die Landesregierung hat zwei „Gebietskulissen“ gebildet. Die erste wurde im Rahmen der Absenkung der Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen definiert. In dieser Gebietskulisse sind 44 Städte / Gemeinden vertreten, in denen zusammen 24% der Bevölkerung Baden-Württembergs und 34% der Mieterhaushalte wohnen.<sup>3</sup> Seit Juli 2015 kann in diesen Gemeinden die Kaltmiete in bestehenden Mietverhältnissen innerhalb von 3 Jahren statt um maximal 20% nur noch um maximal 15% erhöht werden. Die der ersten Gebietskulisse zugehörigen Gemeinden sind in der Karte 1 dunkelblau eingefärbt:

*Karte 1: Gemeinden in Baden-Württemberg, die gemäß der Landesregierung einen angespannten Wohnungsmarkt aufweisen*



Quelle: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, Pressemitteilungen vom 4.3.2015 und vom 1.6.2015

Zu diesen 44 Gemeinden kamen in einer zweiten Gebietskulisse 24 weitere Gemeinden hinzu. Diese Gebietskulisse wurde für die Einführung der Mietpreisbremse gebildet. Diese Rechtsverordnung tritt ab November 2015 in Kraft. In den 68 Gemeinden dieser

<sup>3</sup> <https://ergebnisse.zensus2011.de/>

Gebietskulisse leben 29% der Bevölkerung Baden-Württembergs und 38% der Mieterhaushalte.<sup>4</sup>

## 2. Was fällt an der Gebietskulisse auf?

In der Gebietskulisse vereint sind erwartungsgemäß die (meisten) Groß- und Universitätsstädte des Landes. Erwartungsgemäß, weil sich in den letzten Jahren die öffentliche Diskussion vorwiegend um die Wohnungsmarktsituation in diesen Städten drehte. Die Wirtschaftskrise in Südeuropa und die „Ausbildungswanderung“ / relativ stark besetzte Jahrgänge im Berufseintrittsalter haben insbesondere in den Ballungszentren und Universitätsstädten zu Bevölkerungszuwächsen und Preisschüben auf den Mietwohnungsmärkten gesorgt.

Im Kartenbild auffällig ist allerdings die isolierte Lage einiger kleinerer Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt im Umfeld dieser Zentren. Dieser „Flickenteppich“ wäre nicht zu erwarten, weil er impliziert, dass Mieterhaushalte in (relativ kleinen) Gemeinden mit Marktanspannung nicht in direkt benachbarte Gebiete ohne Marktanspannung ausweichen wollen oder können. Es stellt sich die Frage, wie es zu diesen „Hotspots“ in der Gebietskulisse kommt. Insgesamt wäre aufgrund der Vernetzung der lokalen Wohnungsmärkte ein flächigeres, systematischer wirkendes räumliches Bild zu erwarten gewesen.

## 3. Welche Indikatoren hat das Land bei der Bildung der Gebietskulisse verwendet?

In die Gebietskulisse aufgenommen wurden die Gemeinden, in denen sich rechnerisch eine Wohnungsunterversorgung ergab (wenn die Zahl der Haushalte die Zahl der verfügbaren Wohnungen übertraf) und die Höhe der Warmmietquote (weit) überdurchschnittlich war. Die Warmmietquote ist der Anteil des Mietereinkommens, der in einer Gemeinde durchschnittlich für die Kaltmiete, Heizung und Nebenkosten aufgewandt werden muss. Zwei Bedingungen mussten also auf Gemeindeebene erfüllt worden sein, bevor eine „Marktanspannung“ diagnostiziert wurde.

---

<sup>4</sup> Die Gründe für die Erweiterung der Gebietskulisse sind zum jetzigen Stand (Mitte September 2015) keinen öffentlich zugänglichen Dokumenten zu entnehmen.

#### 4. Was ergibt die kritische Prüfung der Berechnung der „Warmmietbelastungsquote“?

Grundsätzlich problematisch ist, dass die für die Berechnung der Warmmietbelastungsquote nötigen Merkmale nicht aus amtlichen Datenquellen stammen. Für die Ermittlung des Nettoeinkommens wick die Landesregierung auf die Modellrechnungen der Gesellschaft für Konsumforschung („Kaufkraft der Haushalte“) und zur Abschätzung des Mietniveaus auf die in Mietinseraten veröffentlichte Miethöhen aus.<sup>5</sup>

An dieser Stelle soll nicht auf die Details auf Gemeindeebene eingegangen werden, da die Kosten der Datenbeschaffung im Rahmen dieser Analyse unverhältnismäßig gewesen wären. Um zu beurteilen, ob der Rechenweg zu einem zuverlässigen Ergebnis führt, genügt es zudem, die in der Berechnung angesetzten Durchschnittswerte für das Land insgesamt zu prüfen. Diese Durchschnittswerte dienen als Referenzwerte dafür, ob in einer Gemeinde eine vergleichsweise hohe Marktanspannung herrscht oder nicht.

So geht die Landesregierung von einem Nettoeinkommen eines Mieterhaushaltes von 4.077 Euro pro Monat im Jahr 2013 aus.<sup>6</sup> Dieser Wert entspricht in etwa dem „verfügbaren Einkommen“ pro Haushalt, das das Statistische Landesamt Baden-Württemberg in seiner volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausweist.

Der Haken: Die Landesregierung setzt in seiner Rechnung das durchschnittliche Nettoeinkommen eines Haushalts (egal ob Mieter- oder im Eigentum wohnender Haushalt) mit dem durchschnittlichen Nettoeinkommen eines Mieterhaushaltes gleich. Diese Gleichsetzung ist zu stark vereinfachend. Für das Jahr 2010 kommt das Statistische Landesamt Baden-Württemberg aufgrund der damaligen Mikrozensushebung (mit „Zusatzerhebung Wohnen“)<sup>7</sup> zum Ergebnis, dass das durchschnittliche Nettoeinkommen eines Mieterhaushaltes im Land 2.200 Euro beträgt.<sup>8</sup> Aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung lässt sich für 2010 ein durchschnittliches monatliches Nettohaushaltseinkommen („verfügbares Einkommen“) von 3.840 Euro ableiten.<sup>9</sup> Das

<sup>5</sup> Amtliche Quellen liefern nur bis zur „Regionsebene“ Daten zum Mietniveau (Mikrozensus), eine Region setzt sich aus mehreren Kreisen zusammen. Der Mikrozensus stellt eine sehr verlässliche Datenquelle dar, weil eine Teilnahmepflicht der in der Mikrozensusstichprobe ausgewählten Haushalte an der Befragung besteht. Informationen zur Netto-Einkommenshöhe / dem „verfügbaren Einkommen der Privathaushalte“ stehen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nur bis zur Kreisebene zur Verfügung.

<sup>6</sup> Entnommen aus der Antwort der Stadtverwaltung der Stadt Stuttgart auf den Antrag 72/2015 der Fraktion der GRÜNEN im Stuttgarter Gemeinderat vom März 2015.

<sup>7</sup> Diese Zusatzerhebung Wohnen findet im 4jährigen Turnus statt. Zur letzten Erhebung (2014) wurden aber noch keine Ergebnisse veröffentlicht.

<sup>8</sup> Krentz, Ariane, „Wohnsituation in Baden-Württemberg, in Monatsheft 6/2012 des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg, S. 15,  
Link: [http://www.statistik-portal.de/veroeffentl/Monatshefte/PDF/Beitrag12\\_06\\_02.pdf](http://www.statistik-portal.de/veroeffentl/Monatshefte/PDF/Beitrag12_06_02.pdf)

<sup>9</sup> Dieser Wert lässt sich aus dem verfügbaren Einkommen pro Person (20.630 Euro) für das Jahr 2010 und der durchschnittlichen Haushaltgröße von 2,1 Personen errechnen (Datenquelle: Internetangebot des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg, [www.statistik-bw.de](http://www.statistik-bw.de))

durchschnittliche Haushaltseinkommen eines Mieterhaushaltes betrug 2010 also nur knapp 60% des Einkommens eines durchschnittlichen Haushaltes. Ursachen für die Einkommensabstände sind zum einen Abweichungen in der Haushaltsgröße (Mieterhaushalte sind im Schnitt kleiner) und zum anderen die Tatsache, dass dem Einkommen von Eigentümerhaushalten aus Vergleichbarkeitsgründen in der volkswirtschaftlichen Rechnung eine kalkulatorische Mieteinnahme für die selbst bewohnte Wohnung hinzugerechnet wird (quasi ein Einkommen aus Vermögen). Hätte 2013 der Einkommensabstand noch ungefähr in dieser Höhe bestanden, wäre im Berechnungsansatz der Landesregierung ein durchschnittliches Nettoeinkommen eines Mieterhaushaltes im Land von 2.330 Euro pro Monat angemessen gewesen.

Die durchschnittliche Warmmietbelastungsquote in Baden-Württemberg taxiert die Landesregierung in Kenntnis des aus Mietinseraten abgeleiteten durchschnittlichen Mietniveaus auf 18 Prozent des Nettoeinkommens eines Mieterhaushaltes.<sup>10</sup> Dieser Wert korrespondiert bei dem angenommenen Einkommensniveau von 4.077 Euro mit einer durchschnittlichen Warmmiete in Baden-Württemberg von 730 Euro pro Monat. Im Mikrozensus 2010 ergaben sich für das Land im Schnitt insgesamt eine Nettokaltmiete von 421 Euro und eine Warmmiete von 566 Euro.<sup>11</sup> Zwischen 2010 und 2013 sind gemäß der Verbraucherpreisstatistik die Mieten um 3,3% (Kaltmiete) und 3,4% (Warmmiete) gestiegen.<sup>12</sup> Entsprechend hätte sich für das Jahr 2013 auf Landesniveau eine Kaltmiete von durchschnittlich 435 Euro und eine Warmmiete von durchschnittlich 585 Euro erwarten lassen. Die Abweichung zwischen dem tatsächlich in Ansatz gebrachten Wert (730 Euro) und dem erwarteten Wert (585 Euro) beträgt auf Landesebene etwa 20%.

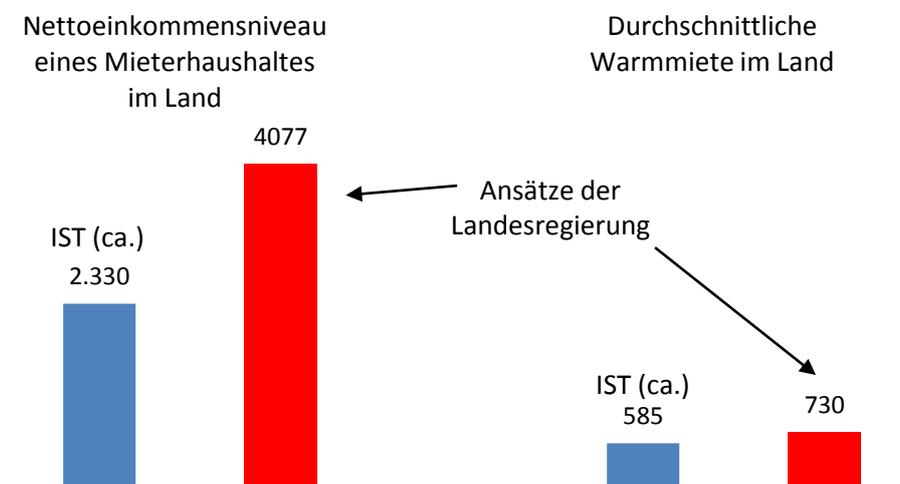
---

<sup>10</sup> s. Fußnote 6

<sup>11</sup> Quelle: s. Fußnote 8

<sup>12</sup> <http://www.statistik-bw.de/Konjunkturspiegel/indices.asp?i=h>

Grafik 1: Nettoeinkommen von Mieterhaushalten und Warmmietniveau in Baden-Württemberg: IST-Situation 2013 versus von der Landesregierung angenommene Werte



Quelle: eigene Berechnungen aufgrund des Mikrozensus 2010, der Verbraucherpreisstatistik, der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Statistisches Landesamt). Wertansätze der Landesregierung entnommen aus der Antwort der Stadtverwaltung Stuttgart auf den Antrag 72/2015 der Fraktion der GRÜNEN im Stuttgarter Gemeinderat vom März 2015.

Die Grundannahmen der Landesregierung zur Miethöhe und zum Einkommensniveau sind also stark verzerrt. Im Prinzip wäre dies zumindest rechnerisch kein Problem, wenn auf Gemeindeebene die Mieteranteile überall gleich hoch wären, das Durchschnittseinkommen aller Haushalte also überall ähnlich zuverlässig (bzw. unzuverlässig) das Einkommen der Mieterhaushalte repräsentieren würde. In einer Gemeinde mit 70% Mieteranteil entspricht aber das durchschnittliche Einkommen aller Haushalte weit eher dem durchschnittlichen Mieterhaushaltseinkommen als in einer Gemeinde mit 30% Mieteranteil.

Es ist also sehr wahrscheinlich, dass die Rangfolge der Gemeinden nach der Warmmietbelastungsquote der Haushalte durch die abweichende Mieteranteile zwischen den Gemeinden stark durcheinander geraten ist. Je höher der Eigentümeranteil in einer Gemeinde ist, desto tendenziell niedriger ist die Schätzung für die Warmmietbelastungsquote ausgefallen. Umgekehrt sind die Warmmietbelastungsquoten in Gemeinden mit hohem Mieteranteil überschätzt worden.

**Rechenbeispiel:** in zwei Gemeinden A und B sind das durchschnittliche Mietereinkommen und das Mietniveau gleich hoch, die Warmmietbelastungsquote ist somit ebenfalls gleich hoch. Auch die Einkommen der im Wohneigentum wohnenden Haushalte entsprechen sich. Das durchschnittliche Mietereinkommen beträgt in beiden Gemeinden 43% eines Haushalts, der im Wohneigentum wohnt.<sup>13</sup> Einziger Unterschied: in Gemeinde A sind 70% der Haushalte Mieterhaushalte, in Gemeinde B sind es 50%.

In diesem Fall wird das durchschnittliche Einkommen aller Haushalte in Gemeinde B höher als in Gemeinde A sein, denn in Gemeinde B wohnen verhältnismäßig mehr der relativ wohlhabenden Wohneigentümerhaushalte. Unter dem Strich wird in B ein um 19% höheres durchschnittliches Einkommen aller Haushalte gemessen werden als in A, obwohl die Einkommenssituation sowohl der Mieter- als auch der Eigentümerhaushalte in beiden Gemeinden völlig identisch ist. Beträgt in Gemeinde B die in der Weise der Landesregierung berechnete Warmmietbelastungsquote 20% (Miethöhe / Durchschnittseinkommen aller Haushalte), wird sich in Gemeinde A eine von 23,8% ergeben – ein Unterschied von 3,8 Prozentpunkten, der allein auf die unterschiedlich hohen Mieteranteile in den beiden Gemeinden zurück zu führen ist.

<sup>13</sup> Dieser Einkommensunterschied besteht zwischen Mieter- und Eigentümerhaushalten auf der Landesebene. Ein Grund für die hohen Wohneigentümereinkommen ist auch, dass aus Vergleichbarkeitsgründen zum sonstigen Nettoeinkommen der Eigentümer eine kalkulatorische Miete für das selbst bewohnte Wohneigentum hinzu gerechnet wird.

## 5. Wie könnte der „Flickenteppich Gebietskulisse“ entstanden sein?

Dass sich „Inseln“ in der Gebietskulisse herausgebildet haben, dürfte vermutlich auf die Art der Berechnung der „Wohnungsversorgung“ zurück zu führen sein. Die Landesregierung rechnete so:

- (1) Zahl der Haushalte mit Wohnungsbedarf = Zahl der Haushalte gemäß fortgeschriebenen Zensusergebnissen + 5%
- (2) Zahl der verfügbaren Wohnungen = Zahl der Wohnungen – 3%<sup>14</sup>

Falls (1) größer als (2) (also die Haushaltszahl größer ist als die Zahl der verfügbaren Wohnungen) herrscht ein Wohnungsdefizit. Zu hinterfragen sind insbesondere die impliziten Annahmen in der Gleichung (1). Man muss dazu wissen, dass es in der amtlichen Statistik zwei Haushaltskonzepte gibt. Nach dem einen Konzept bilden alle Bewohner einer Wohnung einen Haushalt. Nach dieser Definition muss die Zahl der Wohnungen stets größer sein als die Zahl der Haushalte, da es immer auch einen gewissen Wohnungsleerstand gibt (z.B. verursacht durch Modernisierungen und Wechsel der Bewohnerschaft). Es kann somit keinen rechnerischen Wohnungsmangel geben. Nach diesem Konzept wurden beim zurückliegenden Zensus 2011 die Haushalte gebildet (eine bewohnte Wohnung entspricht einem Haushalt).

Nach dem anderen Konzept ist ein Haushalt als getrennt wirtschaftende Einheit definiert. Nach diesem Konzept besteht z.B. eine Wohngemeinschaft aus 3 getrennt wirtschaftenden Studenten aus drei Haushalten. In einem verbreiteten normativen Ansatz zur Diagnose von Wohnungsunterversorgung wird definiert, dass jeder (getrennt wirtschaftende) Haushalt auch über eine Wohnung verfügen sollte. Wohngemeinschaften werden in diesem Ansatz als überwiegend unfreiwillig eingegangen angesehen, also als ein der Wohnungsunterversorgung geschuldetes Phänomen.

Die rechnerische Herausforderung für die Landesregierung bestand nun darin, aus der auf Gemeindeebene bekannten Zahl der Haushalte gemäß dem Zensuskonzept (Stand Mai 2011) die Zahl der getrennt wirtschaftenden Haushalte zu berechnen. Dies geschah, indem die Zahl der Haushalte (gemäß Zensus 2011) zunächst gemäß der Einwohnerentwicklung von 2011 bis 2013 fortgeschrieben wurde und anschließend pauschal um 5% erhöht wurde. Die implizite Annahme dabei lautet, dass in allen Gemeinden der Anteil der Wohngemeinschaften ähnlich hoch ist. Unabhängig davon, ob sich in einer Gemeinde relativ viele oder wenige Menschen im Ausbildungsalter befinden, viel oder wenige

---

<sup>14</sup> Quelle: s. Fußnote 2. Mit dem Abzug von 3% vom Wohnungsbestand wird berücksichtigt, dass eine Fluktuationsreserve nötig ist. Dass es also aufgrund von Modernisierungen und Wohnungswechseln immer einen gewissen Leerstand geben wird und muss.

Familien wohnen, die Wohneigentümerquote hoch oder niedrig ist (Faktoren, die gemeinhin den Wohngemeinschafts-Anteil stärker beeinflussen dürften).

Da in die Gebietskulisse die meisten Groß- und Universitätsstädte aufgenommen wurden, war dort das Kriterium der rechnerischen Unterversorgung offenbar erfüllt. Der 5%-Zuschlag für diese Städte mit ihrem hohen Anteil an Mietwohnungen und Wohngemeinschaften wurde für diese Städte wahrscheinlich angemessen hoch gewählt. Im Umkehrschluss dürfte in Gemeinden in den „Speckgürteln“ der Großstädte und Gemeinden in ländlich geprägten Gebieten mit ihren vergleichsweise hohem Eigentümer- und Familienanteilen (und niedrigem WG-Anteil), der 5%-Zuschlag zu hoch gewählt worden sein. Das heißt der Wohnungsversorgungsgrad wurde dort eher unterschätzt.

Kritisch ist aber vor allem die Pauschalität in der Berechnung. Denn sie öffnet letztlich dem Zufall die Tür. Aufgrund der räumlichen Flexibilität der Haushalte bei der Wohnortswahl ist die rechnerische Über- und Unterversorgung an Wohnungen nirgends im Land ausgeprägt hoch. Die Beurteilung, ob eine rechnerische Wohnungsunterversorgung vorliegt oder nicht, erfolgt deshalb auf Messers Schneide. Geringe Abweichungen zwischen der pauschalen Annahme zum Anteil der Wohngemeinschaften und dem (unbekannten) tatsächlichem Wert können deshalb in benachbart liegenden Gemeinden mit an sich ähnlichem Miet- und Einkommensniveau zu abweichenden, inhaltlich nicht gerechtfertigten Urteilen zur „Marktanspannung“ führen. So würden sich jedenfalls die zufällig wirkenden Einsprengsel in der Gebietskulisse erklären lassen.

## 6. Welches Fazit kann gezogen werden?

Der von der Landesregierung gewählte Rechenweg zur Diagnose der Anspannung von Wohnungsmärkten in den Gemeinden des Landes führt sehr wahrscheinlich nicht zu einem zuverlässigen Ergebnis. Regional unterschiedlich verzerrte Wertansätze und stark vereinfachende Annahmen führen zu einer Gebietskulisse, die räumlich unsystematisch wirkt.

Der Ansatz einer statistisch fundierten Kulissenbildung ist grundsätzlich ein guter, Vertrauen schaffender Weg. Erkenntnisse aus dieser Analyse sind, dass für die Berechnungen

- die Daten der besseren Nachvollziehbarkeit und Belastbarkeit halber auf Daten öffentlicher Stellen beruhen und
- diese Daten bis auf Gemeindeebene hinab vorliegen sollten
- und möglichst vor dem Hintergrund der rechtlichen Folgen auf nicht überprüfbare Annahmen / normative Zielsetzungen verzichtet werden sollte.

Ein solcher Rechenweg ist möglich. Er wird in einem weiteren Beitrag auf [www.stein-statistik.de/Blog/blog.html](http://www.stein-statistik.de/Blog/blog.html) geschildert.