

Arbeitspapier

Evaluierung der Mietpreisbremse (DIW),

veröffentlicht am 24.01.2019-Bewertung der Ergebnisse

Konzept

Die Evaluierung der Mietpreisbremse soll als Metastudie Erkenntnisse verschiedener empirischer Studien zur Wirkung der Regulierung zusammenfassen. Hinzukommen Ergebnisse eigener empirischer Auswertungen des DIW und Ergebnisse aus der internationalen Literatur zu Mietregulierungen.

Hauptergebnis

Die Mietpreisbremse hat eine moderate Verlangsamung des Mietanstiegs bewirkt. Aus dem Ergebnis wird eine politische Option zur zeitlichen und räumlichen Ausdehnung der Mietpreisbremse abgeleitet.

Eigene Bewertung

Untersucht wurden nicht Ergebnisse von Maßnahmen der Länder zur Erhöhung des Wohnungsangebots, die nach der gesetzlichen Zielsetzung mit der regional und zeitlich begrenzten Mietpreisbremse hätten gekoppelt werden müssen. Die Untersuchung ist daher bereits in der Grundkonzeption unvollständig. Die Kausalität zwischen Mietpreisbremse und Verlangsamung des Mietanstiegs wird nicht nachgewiesen (siehe unten), so dass aus den Ergebnissen der Untersuchung auch keine Option zur zeitlichen und räumlichen Ausdehnung der Mietpreisbremse abgeleitet werden kann.

Einzelergebnisse der Studie mit Bewertung

1. Zahlreiche Mietinsserate über dem zulässigen Höchstwert

Ergebnis

(Seite 39), „...Zahlreiche Wohnungsangebote entsprechen formal nicht den Regeln der Mietpreisbremse. Dies zeigen verschiedene Untersuchungen. Indizien finden sich in Vergleichen von Wohnungsinsseraten mit der ortsüblichen Vergleichsmiete (Hentschel und Hopfenmüller, 2016a; Hentschel und Hopfenmüller, 2016b)...“

(Seite 19 f): „...Insgesamt legen die...diskutierten Studien den Schluss nahe, dass es in Berlin und in anderen großen Städten durchaus häufig zu Verstößen gegen die Mietpreisbremse kam. Daraus folgt jedoch keineswegs, dass die Mietpreisbremse in Berlin oder gar deutschlandweit wirkungslos geblieben ist. Trotz regelmäßiger Überschreitungen der zulässigen Höchstgrenzen ist es denkbar, dass die Mieten ohne Mietpreisbremse noch höher gelegen hätten. Hinzu kommt, dass unbeobachtete

Modernisierungen oder vereinbarte Indexmieten bzw. Mieterhöhungen im Bestand (welche die Vormiete über die Zeit ansteigen lassen) für mutmaßliche Verstöße verantwortlich sein können...“

Relativierung (Seite 39 f)

„...Das Ergebnis ist aber nicht zwingend darauf zurückzuführen, dass Vermieterinnen und Vermieter sich bewusst nicht an die Vorgaben des Gesetzes halten. Einige Ausnahmen ermöglichen ein Abweichen von der Obergrenze. Der Befund kann daher auch als ein Indiz dafür gewertet werden, dass sowohl auf Mieter- als auch auf Vermieterseite Unklarheit über die zulässige Höhe der Miete besteht. Zumindest legen dies Arbeiten nahe, die genau diesen Aspekt in Umfragen beleuchten (Haus und Grund, 2016; Thorun und Vetter, 2016). Hinzu kommt, dass in Mietinseraten immer nur ein Teil des Marktgeschehens erfasst ist. Angebote von kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften sind in diesen Datenquellen mutmaßlich unterrepräsentiert....“

Eigene Bewertung

Es besteht das grundlegende Problem, dass weder Vermieter noch Mieter die zulässige Miete rechtssicher bestimmen können. Besonders deutlich wird dies, wenn man sich überlegt, dass von den 313 Kommunen mit Mietpreisbremse nur 43 Kommunen einen qualifizierten Mietspiegel haben. Soweit also Vermieter dennoch versuchen, pragmatisch und seriös mit der gesetzesimmanenten Rechtsunsicherheit umzugehen, kann dies allein kein Fehlverhalten indizieren.

Die ausgewerteten Studien beschränken sich auf Kommunen mit qualifizierten Mietspiegeln. Diese machen jedoch nur einen Bruchteil der von der Mietpreisbremse betroffenen Kommunen aus und sind daher nur bedingt repräsentativ. Bei einem Vertrieb über Mietinserate handelt es sich im Übrigen nur um einen Ausschnitt der im Markt möglichen Vertriebswege, so dass sich der Aussagewert weiter relativiert. Des Weiteren ist nicht klar, ob die zugrundeliegenden Mietinserate tatsächlich zu Vertragsabschlüssen in der genannten Höhe geführt haben. Hinzukommt, dass die Ursache für eine Überschreitung der ortsüblichen Vergleichsmiete zzgl. 10% vielfach nicht auf ein gesetzeswidriges Handeln sondern in einer gesetzeskonformen Anwendung von Sonderregelungen liegt. Diese Relativierung nehmen einige der genannten Studien in Ansätzen, insbesondere in Bezug auf die bestandsgeschützte Vormiete vor, ohne jedoch zu dem einzig richtigen Ergebnis zu gelangen, dass der bloße Vergleich von Mietinseraten mit der ortsüblichen Vergleichsmiete zzgl. 10 % zu keinem verwertbaren Ergebnis führen kann. Es wird stattdessen sogar behauptet, dass „...unbeobachtete Modernisierungen oder vereinbarte Indexmieten...“ einen Verstoß gegen die Mietpreisbremse nahelegen (Seite 19), obwohl es sich richtigerweise um gesetzeskonforme Ausnahmen handelt.

Hierzu sei ergänzend angemerkt, dass Vermieter formal berechtigt sind, Berechnungen zur zulässigen Wiedervermietungsmiete auch mit Vergleichswohnungen oder einem privaten Sachverständigengutachten zu begründen. Abweichungen von Mietspiegelwerten begründen daher nicht per se gesetzeswidrige Verhaltensweisen.

2. Die Mietpreisbremse verlangsamt den Mietanstieg (Seite39)

Ergebnis (Seite39)

„...Empirische Analysen zeigen übereinstimmend, dass sich mit der Einführung der Mietpreisbremse die Dynamik der Mietentwicklung in regulierten Märkten verlangsamt hat. Die gemessenen Effekte sind ursächlich auf die Einführung der Mietpreisbremse zurückzuführen. Übereinstimmend weisen dies Arbeiten unterschiedlicher Autoren mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen nach...“

Relativierung (Seite 21)

„...So wäre es denkbar, dass bei wirksamer Regulierung durch die Mietpreisbremse vermehrt Haushalte aus den nicht betroffenen Nachbargemeinden zuziehen. Dadurch würde sich der gemessene Effekt verkleinern. Ähnliche Wechselwirkungen sind auch zwischen Neubau- und Bestandswohnungen denkbar. Insofern müssen auch die Ergebnisse aus Deschermeier, Seipelt u. a. (2017) und Thomschke und Hein (2015) als kombinierte Effekte interpretiert werden. Übertragen auf die Mietpreisbremse bedeutet dies, dass bei wirksamer Regulierung die Mieten in Bestandswohnungen sinken bzw. weniger stark steigen und gleichzeitig die Mieten in Neubauwohnungen stärker zulegen dürften...Die Ausnahmeregelung (bestandsgeschützte Vormiete) bot einen Anreiz, vor Einführung der Mietpreisbremse die Miete anzuheben, wodurch sich zwar das Leerstandsrisiko von Vermieterinnen und Vermietern erhöhte, aber die zukünftige Betroffenheit durch die Mietpreisbremse verringerte. Nach Einführung der Mietpreisbremse (je nach Land zu unterschiedlichen Zeitpunkten) sackt der Index der Bestandsmieten relativ zum Index der Neubaumieten merklich ab...“

Eigene Bewertung

Ein kausaler Zusammenhang zwischen Mietpreisbremse und Verlangsamung der der Mietentwicklung ist nicht valide nachgewiesen.

Ursache dürfte stattdessen die auf Seite 21 genannte „Antizipationsbewegung bei den Bestandsmieten“ sein. Die Mietpreisbremse hat also Vermieter stärker als bisher motiviert, Mieterhöhungspotentiale im Bestand nutzen, um bestandsgeschützte Vormieten auf ein wirtschaftlich tragfähiges Niveau für Folgeverträge zu heben. Insbesondere vor Einführung der Mietpreisbremse wurden bislang unterbliebene Mieterhöhungen nachgeholt, wodurch sich die Mietpreisdynamik unmittelbar vor Einführung der Mietpreisbremse signifikant erhöht hat (siehe auch Seite 21). Diese Dynamik musste sich nach Ausschöpfung der Nachholpotentiale natürlicherweise

verringern. Ursache für mietpreisdämpfende Effekte ist damit nicht die Mietpreisbremse als solche, sondern deren Impuls an Vermieter, Mieterhöhungspotentiale im Bestand konsequenter als bisher zu nutzen.

3. Die Mietpreisbremse steigert die Rendite von Neubauinvestitionen und regt den Wohnungsbau an

Ergebnis (Seite 40)

„...Die empirischen Analysen zeigen deutlich, dass die Rentabilität von Neubauinvestitionen mit Einführung der Mietpreisbremse gestiegen ist. Dies zeigt sich einerseits an höheren Mieterträgen, andererseits auch in höheren Preisen für Neubauwohnungen und für Bauland.

Diese Preise reflektieren die Ertragserwartungen von Investoren und Investorinnen, die offenbar gestiegen sind. Darüber hinaus gibt es Indizien für höhere Genehmigungszahlen von Neubauten und eine größere Zahl an Abrissen älterer kleiner Wohngebäude für die Wiederbebauung. Der häufig vorgetragene Vertrauensverlust von Investorinnen und Investoren in die regulatorischen Rahmenbedingungen kann empirisch bislang nicht bestätigt werden. Die vorliegende empirische Evidenz spricht eher für eine Neubau anregende Wirkung der Regulierung...“

Relativierung (Seite 28 f)

„...Allerdings dauert es aufgrund von langwierigen Planungsprozessen, bis diese Mengenanpassungen beobachtet werden können. Daten zu den Baufertigstellungen des Jahres 2017, die womöglich schon einen größeren Teil dieser Anpassungen enthalten, sind noch nicht verfügbar. Aus diesem Grund gibt es aktuell keine empirischen Arbeiten zu der Frage steigender Baufertigstellungen...Es deutet darauf hin, dass die Ausnahmeregelung der Mietpreisbremse ihre gewünschte Wirkung entfalten konnte und zu einer Ausweitung der Bautätigkeit in den betroffenen Gemeinden geführt hat. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob sich dieses Bild anhand der Baufertigstellungsstatistik der Jahre 2017 und später bestätigen lassen wird...“

Eigene Bewertung

Die Ausnahmeregelung für den Neubau ist kein zusätzlicher Anreiz sondern nur der teilweise Verzicht auf staatliche Regulierung. Eingriffe in den Markt beschränken vielmehr die Selbstregulierungskräfte des Marktes, können sich also mittelbar- trotz der Ausnahme für den Neubau- negativ auf das Investitionsklima auswirken. Die Ausnahme für den Neubau kann somit begriffsnotwendig auch kein Anreiz für Investitionen sein. Zusätzliche Anreize für den Neubau entstehen nur durch staatliche Fördermaßnahmen für mehr bezahlbaren Wohnraum.

4. Negative Wirkungen auf Modernisierung, Instandhaltung und Umwandlung in Eigentumswohnungen bislang ausgeblieben (Seite 40)

Ergebnis (Seite 40)

„...Erste Erkenntnisse liegen auch über die Bewirtschaftung des regulierten Bestands vor: Diese zeigen, dass es bislang kaum Indizien für geringere Modernisierungs- und Instandhaltungsaktivitäten gibt. Zudem lässt sich nicht nachweisen, dass vermehrt Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt und verkauft werden. Allerdings ist die Bestandsentwicklung auf dem Wohnungsmarkt besonders träge. Entsprechend können sich diese möglichen Auswirkungen zu späteren Zeitpunkten durchaus noch herausstellen...“

Relativierung (Seite 30 ff)

(Seite 30 f): „...Bisher liegt allerdings nur sehr wenig empirische Evidenz zu der Frage vor, ob die Mietpreisbremse zu einer Verringerung der Instandhaltungs- und Modernisierungstätigkeit geführt hat. Ein wesentlicher Grund dafür ist die eher dürftige Datenlage: Ein umfassender Datensatz zu Modernisierungs- und Instandhaltungsausgaben von Vermieterinnen und Vermietern steht in Deutschland nicht zur Verfügung...“

(Seite 31): „...Darüber hinaus sind umfassende Modernisierungen explizit von der Mietpreisbremse ausgenommen. Es dürfte daher eher einen Anreiz geben, größere Investitionen durchzuführen. Mutmaßlich hat dies einen Einfluss auf den Modernisierungs- und Instandhaltungszyklus. Weniger Instandhaltung wird mit häufigeren umfassenden Modernisierungen kompensiert. Einen empirischen Nachweis für diesen Prozess gibt es allerdings nicht. Möblierte Wohnungen fallen zwar unter die Regelungen der Mietpreisbremse, allerdings darf für die Möblierung ein marktüblicher Aufschlag verlangt werden. Auf diese Weise kann teilweise eine erheblich höhere Miete erzielt werden. Auch fällt es schwerer, die ortsübliche Miete und einen berechtigten Mietaufschlag voneinander zu trennen. Häufiger wird berichtet, dass dies mittlerweile in den Großstädten wie Hamburg oder München Gang und Gäbe wäre (CBRE und Berlin Hyp, 2016). Empirica (2016c) berichtet darüber, dass die Zahl der Wohnungsangebote mit Möblierung bereits seit 2012 erheblich gestiegen ist. Ähnliches wird auch bei aktuellen Auswertungen von Mietinseraten berichtet. Allerdings fehlt bislang ein Nachweis über den kausalen Zusammenhang mit der Mietpreisbremse...“

(Seite 34): „...Die Analyse deutet...nicht darauf hin, dass die Mietpreisbremse zu einer vermehrten Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen geführt hat...“

Eigene Bewertung:

Fehlende Daten und Nachweise zu kausalen Zusammenhängen berechtigen nicht zu der Behauptung, dass Wirkungen auf Modernisierung, Instandhaltung und Umwandlung in Eigentumswohnungen ausgeblieben sind oder in Zukunft ausbleiben werden.

5. Kaum Erkenntnisse über die sozialen Effekte der Mietpreisbremse (Seite 41)

Ergebnis (Seite 41)

„...Weder für diese beabsichtigten Wirkungen noch für oder gegen andere nicht intendierte Nebeneffekte, wie Schwarzgeldzahlungen, Diskriminierung oder ineffiziente Allokation von Wohnraum, gibt es derzeit originäre Forschung zum spezifischen Fall der Mietpreisbremse.

Die internationalen Erfahrungen sind in dieser Hinsicht allerdings eher ernüchternd. Denn dort wird regelmäßig festgestellt, dass die gewünschten sozialen Wirkungen zumindest nur eingeschränkt eingetreten sind – vielmehr aber gegenteilige Effekte erzielt werden. Allerdings ist festzuhalten, dass diese Erkenntnisse fast ausnahmslos aus der Betrachtung spezifischer, meist sehr strikter Formen der Mietregulierung stammen und insbesondere Eingriffe betrachten, die sich allein auf bestehende Mietverhältnisse konzentrieren. Insofern sind diese Ergebnisse nicht ohne weiteres auf den Anwendungsfall der Mietpreisbremse übertragbar...“

Eigene Bewertung:

Die Mietpreisbremse verfolgt das Ziel, erschwinglichen Wohnraum vor allem für die unteren Einkommensschichten zu sichern. Die Erreichung dieses selbstgesteckten Zieles konnte auch empirisch nicht nachgewiesen werden. Dies ist auch nicht überraschend. Denn es handelt sich um eine gesetzliche Fehlkonstruktion, in die eine soziale Bedeutung hineingelegt wird, die das Mietrecht nicht leisten kann. Verdrängung wird nicht verhindert. Denn bei 50 Bewerbern für eine Wohnung gehen 49 leer aus, egal ob es eine Mietpreisbremse gibt oder nicht. Damit bleiben die Vermögensverhältnisse das entscheidende Kriterium. Es bekommt der Mieter die Wohnung mit der besten Bonität.

Berlin, den 01.02.2019

Franco Höfling