

Mai 2017 | Miettest e.V. im Auftrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

# **FINANZIELLE LASTEN FÜR MIETER DURCH ÜBERSCHREITUNG DER MIETPREISBREMSE**

## ANALYSE VON WIEDERVERMIETUNGEN IN BERLIN, HAMBURG UND STUTTGART

---

Miettest e.V.  
Libauer Str. 8  
10245 Berlin  
[kontakt@miettest.de](mailto:kontakt@miettest.de)

---

## Kurzfassung

Zwei Jahre nach Einführung der Mietpreisbremse am 1. Juni 2015 lassen sich erste Schlüsse über die Wirksamkeit der in mehr als 300 Kommunen gültigen Mietpreisbremse ziehen. In dieser Studie untersuchen wir die Wirksamkeit des Gesetzes exemplarisch für drei Städte (Berlin, Hamburg und Stuttgart) und schließen von dieser Stichprobe auf Werte für ganz Deutschland. Neben dem aktuell gültigen Gesetz untersuchen wir auch die potentiellen Auswirkungen eines Antrags der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Neu an dieser Studie ist, dass wir erstmals die aus den Überschreitungen entstehende finanzielle Belastung für Mieter analysieren.

Wir schätzen, dass aufgrund mangelnder Durchsetzung der Mietpreisbremse pro Jahr in Deutschland Mietverträge für etwa 310 Mio. EUR über das in der Mietpreisbremse vorgesehene Niveau hinaus abgeschlossen werden. Werden in den Folgejahren weitere die Mietpreisbremse überschreitende Mietverträge abgeschlossen, steigt die jährliche Mehrbelastung für die Mieter bis zum Ende der Gültigkeit des Gesetzes auf etwa 1,5 Mrd. EUR an. Bricht man dies auf den einzelnen Mieter herunter, so zahlt dieser pro Monat rund 140 EUR mehr als vorgesehen (etwa 960 EUR statt 820 EUR). Das entspricht einer durchschnittlichen Mehrbelastung von etwa 1.700 EUR pro Jahr für die betroffenen Mieter.

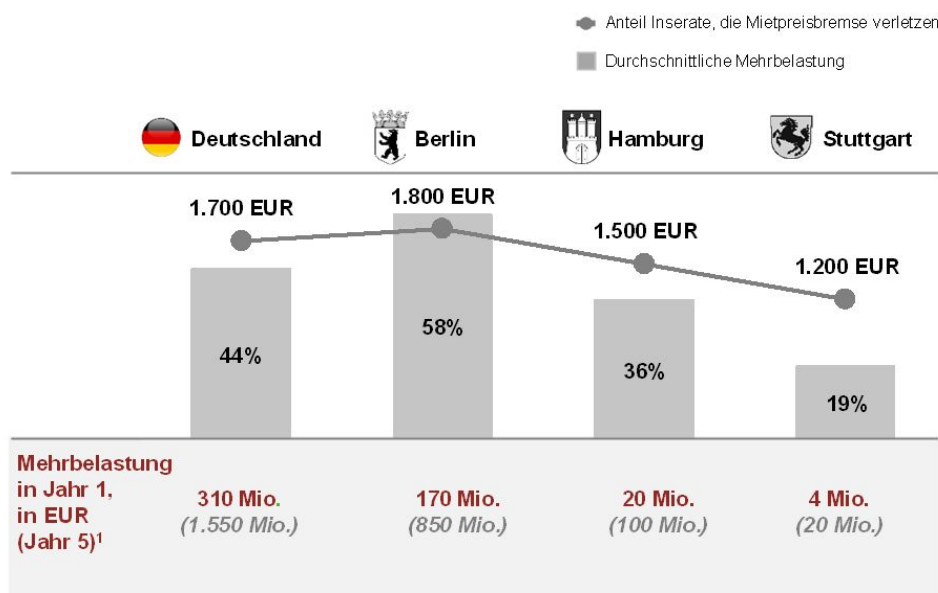


Abbildung 1: Senkungspotential durch Durchsetzung der Mietpreisbremse

Trotz der substantiellen Mehrbelastung versuchen bisher nur wenige Mieter, eine geringere Miete gerichtlich durchzusetzen. Neben der Sorge vor einer beziehungsschädigenden Auseinandersetzung mit dem Vermieter, werden auch die fehlende Transparenz bezüglich der Vormiete und die Rügepflicht als Hürden genannt.

Die im Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderten Anpassungen (unter anderem die Abschaffung von Ausnahmen für höhere Vormieten und Modernisierungen) würden zu einer zusätzlichen Entlastung bei wiedervermieteten Wohnungen von 270 Mio. EUR pro Jahr, das heißt zu einem Gesamtsenkungspotential von 580 Mio. EUR pro Jahr, führen. Ein durchschnittlicher betroffener Mieter würde nun 210 EUR weniger, also statt 960 EUR etwa 750 EUR, zahlen. Das entspricht einer durchschnittlichen Entlastung der betroffenen Mieter von 2.500 EUR pro Jahr im Verhältnis zum Status Quo.

Diese Effekte sind in jeder der drei untersuchten Städte unterschiedlich stark ausgeprägt. Für das geltende Gesetz ergibt sich für Berlin ein Gesamtvolumen von etwa 170 Mio. EUR pro Jahr. Ein durchschnittlicher betroffener Mieter zahlt pro Monat 150 EUR mehr als vorgesehen (statt 590 EUR etwa 740 EUR). In Hamburg gehen wir von einem Gesamtvolumen von etwa 20 Mio. EUR aus. Ein durchschnittlicher betroffener Mieter zahlt pro Monat 130 EUR mehr als vorgesehen (statt 850 EUR etwa 980 EUR). In Stuttgart gehen wir von einem Gesamtvolumen von 4 Mio. EUR aus. Ein durchschnittlicher betroffener Mieter zahlt pro Monat 100 EUR mehr als vorgesehen (statt 1.010 EUR etwa 1.110 EUR).

Mit dem grünen Antrag würde sich das Entlastungspotential für diese Städte erhöhen. Wir schätzen pro Jahr ein Gesamtvolumen von 250 Mio. EUR in Berlin, 40 Mio. EUR in Hamburg und 20 Mio. EUR in Stuttgart. Das entspricht einem Mietsenkungspotential für betroffene Mieter um durchschnittlich 2.400 EUR in Berlin, 1.800 EUR in Hamburg und 3.700 EUR in Stuttgart im Jahr.

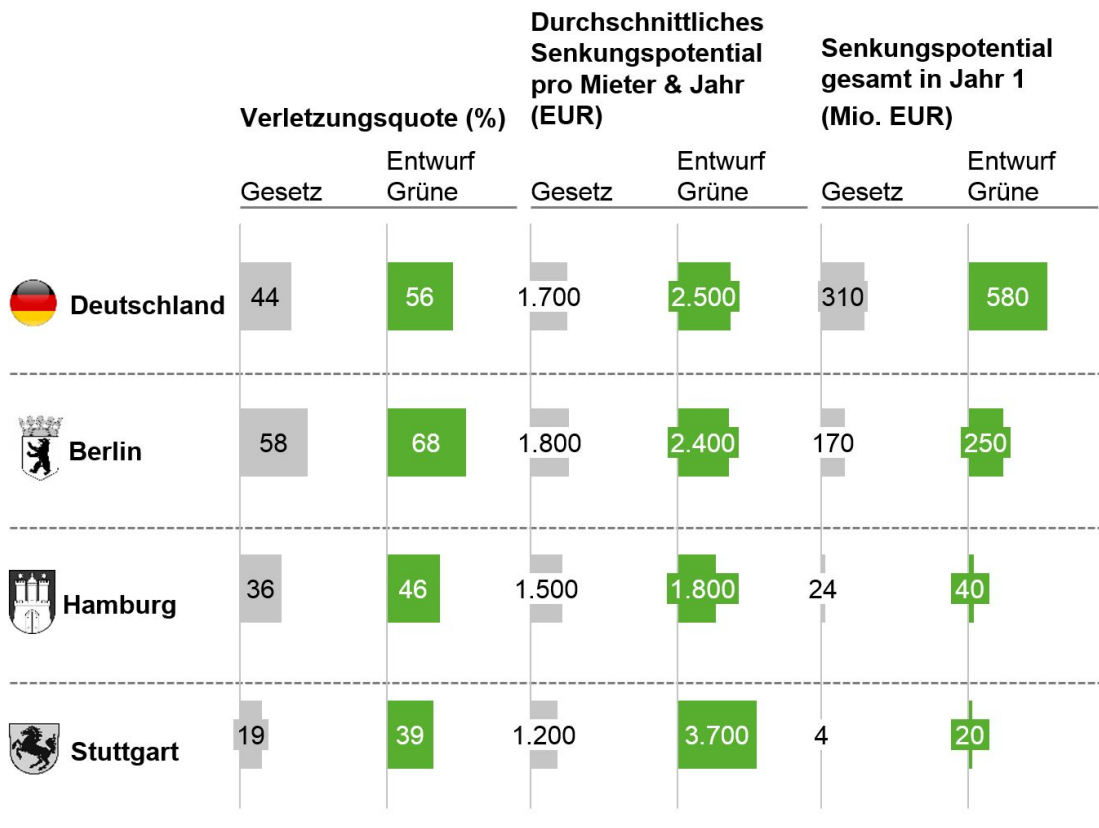


Abbildung 2: Vergleich von aktuellem Gesetz und Entwurf der Bundestagsfraktion der Grünen zur Novellierung der Mietpreisbremse

### Methodik: Konservative Berechnung der finanziellen Lasten

Die Mietpreisbremse beinhaltet eine Vielzahl von Ausnahmen, die eine präzise Abschätzung der Überschreitungen erschweren. So sieht das Gesetz Ausnahmen für bereits in gleicher Höhe vereinbarte Vormieten, umfangreiche Modernisierungen und Neubauten vor, die in unseren Schätzungen angenähert wurden. Auch greift der Mietspiegel oft auf eine große Zahl von Attributen zurück, die nicht für jedes Objekt in Erfahrung gebracht werden konnten. Um im Zweifel eher zu niedrige Werte auszuweisen, wurden in dieser Studie die aus Mietersicht nachteiligsten Konstellationen angenommen. Das heißt die hier vorgestellten Werte stellen eine Untergrenze dar und in der Realität ist von höheren finanziellen Lasten für Mieter auszugehen. Grundlage für die hier vorgestellten Werte waren die aktuellsten Mietspiegel, welche zum Zeitpunkt der Durchführung der Studie vorlagen. Inwiefern sich diese Werte durch eine Überarbeitung

der Mietspiegel (z.B. Berliner Mietspiegel 2017) verändern, wurde in dieser Studie nicht analysiert. Die in dieser Studie verwendeten Ansätze werden in Kapitel 4 und die Datengrundlage in Kapitel 5 weiter beschrieben.

In dieser Studie greifen wir auf online verfügbare Angebotsmieten für Wiedervermietungen zurück. Diese können von den tatsächlich vereinbarten Mieten abweichen und stellen nur einen Ausschnitt des Wohnungsmarktes dar. Eine ausführliche kritische Betrachtung der Methodik findet sich im zweiten Abschnitt von Kapitel 6.

In der Literatur zu Mietpreisbremsen sind neben dem primären Effekt auf die Mietpreise verschiedene potentielle Sekundäreffekte beschrieben. Zum Beispiel kann es zu höheren Suchkosten für Mieter kommen, da bei günstigeren Preisen mehr Mieter um dieselbe Wohnung konkurrieren. Auch wird durch die Mietpreisbremse die ursächliche Wohnraumknappheit nicht adressiert. Um dies zu adressieren können preispolitische Instrumente durch weitere bau- und wohnungspolitische Maßnahmen flankiert werden. Diese Themen stehen nicht im Fokus dieser Studie, sind aber in Kapitel 3 und 7 kurz angerissen.

## 1 Beschreibung des aktuellen Gesetzes

Das umgangssprachlich als Mietpreisbremse bekannte "Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung"<sup>1</sup> wurde am 5. März 2015 mit den Stimmen der großen Koalition (CDU, SPD, CSU) und unter Enthaltung der Opposition verabschiedet und trat daraufhin am 1. Juni 2015 in Kraft.

Das Gesetz legt fest, "dass bei der Wiedervermietung von Bestandswohnungen die zulässige Miete in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt höchstens auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete zuzüglich 10 Prozent angehoben werden darf."<sup>2</sup>

Das heißt zum Beispiel, dass für eine Wohnung mit ortsüblicher Vergleichsmiete von 600 EUR die maximal zulässige Miete 660 EUR beträgt. Das Gesetz enthält zudem Regelungen zur Kappungsgrenze und zum Bestellerprinzip, die hier nicht weiter untersucht werden.

### Umsetzung

Während das grundlegende Prinzip der Mietpreisbremse recht anschaulich ist, erschweren in der Praxis einige Umsetzungshürden die Durchsetzung der Mietpreisbremse.

So hat der Vermieter über das zulässige Niveau hinaus gezahlte Miete erst ab dem Zeitpunkt einer Mietrüge durch den Mieter zurück zu bezahlen. Das Risiko einer zu hoch angesetzten Miete ist für den Vermieter also überschaubar.

Ebenfalls als kompliziert hat sich die Referenz zur ortsüblichen Vergleichsmiete herausgestellt. Von Gerichten werden in der Regel nur qualifizierte, also nach wissenschaftlichen Kriterien erstellte, Mietspiegel anerkannt, über die viele kleine Kommunen nicht verfügen. Auch ist der Mietspiegel in einigen Fällen (zum Beispiel Stuttgart) nur kostenpflichtig erhältlich. Für möblierte Wohnungen ist die Bestimmung des zulässigen Aufschlags für die Möbel ungeklärt und verhindert eine effektive Durchsetzung.

---

<sup>1</sup> [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgbl115s0610.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s0610.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/DE/Home/home\\_node.html](http://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/DE/Home/home_node.html)

Auch kennen viele Mieter die Mietpreisbremse nicht. Das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz kam in einer Untersuchung im Juni 2016 zum Ergebnis, dass fast 60 Prozent der Mieter die Mietpreisbremse nicht bekannt ist.<sup>3</sup> Eine mögliche Belastung des Verhältnisses zum Vermieter sowie unbekanntes Vormieten und Modernisierungskosten, die nur durch Anfrage beim Vermieter in Erfahrung gebracht werden können, sind weitere häufig genannte Hürden.<sup>4</sup>

## Ausnahmen

Eine Vielzahl von Ausnahmen begrenzt die Anzahl der betroffenen Mietverhältnisse sowie die Höhe der potentiellen Mietsenkung.

So gilt die Mietpreisbremse nicht im gesamten Bundesgebiet, sondern nur in von den Ländern ausgewiesenen Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt. Bis auf das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern haben alle Bundesländer solche Gebiete ausgewiesen. In Mecklenburg-Vorpommern wurde jedoch jüngst die Landesregierung durch das Parlament mit der Ausweisung solcher Gebiete beauftragt<sup>5</sup> und eine baldige Einführung scheint wahrscheinlich.

Auch darf die Vormiete, also "eine zulässig vereinbarte Miete[,] bei Wiedervermietung weiter verlangt werden".<sup>6</sup> Das heißt, dass auch eine deutlich über dem Mietspiegel liegende Miete, die schon vor Einführung der Mietpreisbremse vereinbart wurde, weiter rechtmäßig ist. Da in der Praxis die Vormiete häufig nicht bekannt ist, erschwert diese Ausnahme die Bestimmung und Durchsetzung der maximal zulässigen Miete erheblich.

Die Mietpreisbremse gilt nur für Bestandswohnungen. "[N]eu errichtete Wohnung[en] kann der Eigentümer auch in Zukunft ohne Beschränkung der Miethöhe vermieten".<sup>7</sup> Auch ausgenommen ist "die erste Vermietung nach einer umfassenden Modernisierung".<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> [http://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/SharedDocs/Downloads/DE/Faktenblatt\\_Mietpreisbremse.pdf](http://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/SharedDocs/Downloads/DE/Faktenblatt_Mietpreisbremse.pdf)

<sup>4</sup> [http://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/SharedDocs/Downloads/DE/Faktenblatt\\_Mietpreisbremse.pdf](http://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/SharedDocs/Downloads/DE/Faktenblatt_Mietpreisbremse.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Koalition-will-Mietpreisbremse-fuer-MV,mietpreisbremse204.html>

<sup>6</sup> [http://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/DE/Home/home\\_node.html](http://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/DE/Home/home_node.html)

<sup>7</sup> [http://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/DE/Home/home\\_node.html](http://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/DE/Home/home_node.html)

<sup>8</sup> [http://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/DE/Home/home\\_node.html](http://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/DE/Home/home_node.html)

Ebenfalls weiterhin möglich ist eine jährliche Umlage von Modernisierungen auf die Miete in Höhe von 11% der Modernisierungskosten auch über die ortsübliche Vergleichsmiete zuzüglich 10% hinaus.



## 2 Beschreibung des Vorschlags der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Der Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 10. Januar 2017<sup>9</sup> schlägt eine Reihe an Veränderungen an der Mietpreisbremse vor, die sowohl die Durchsetzung der Mietpreisbremse als auch die Abschaffung von Ausnahmen zum Ziel haben. Diese Vorschläge sind hier verkürzt dargestellt:

### Umsetzung

- Die Rügepflicht der Mieter soll abgeschafft werden
- Eine neue Auskunftspflicht der Vermieter über Grundlagen und Zulässigkeit der vereinbarten Miete soll eingeführt werden

Diese Forderungen zielen darauf, Umsetzungshürden und Fehlanreize abzubauen. Daher sind sie für eine wirksame Umsetzung von Bedeutung.

### Ausnahmen

- Eine erhöhte Vormiete soll keine Ausnahmegrund mehr sein
- Umfassende Modernisierungen sollen ebenfalls als Ausnahmegrund entfallen
- Die Umlage von Modernisierungskosten von heute 11 Prozent soll "deutlich" abgesenkt werden
- Neubauwohnungen sollen nur noch für die Erstvermietung ausgenommen werden

Diese Änderungen würden die Mietpreisbremse deutlich verschärfen, da heute häufig genutzte Ausnahmen entweder wegfallen oder in ihrer Höhe reduziert werden.

In den Berechnungen dieser Studie werden davon nur die ersten drei genannten Punkte berücksichtigt, da sie den Kern der quantitativ abbildbaren Elemente des Vorschlags wiedergeben.

---

<sup>9</sup> Bundestagsantrag „Zusammenhalt stärken – Mietrecht novellieren“ von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Bundestagsfraktion, Bt-Drs. 18/10810, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/108/1810810.pdf>.

### 3 Literaturüberblick zur Wirkung der Mietpreisbremse

Die Wirkung der Mietpreisbremse ist bereits in einigen Studien untersucht worden, die allesamt bisher kaum Effekte der Mietpreisbremse feststellen konnten. Im Folgenden werden einige bisher durchgeführte Analysen kurz vorgestellt.

Kholodilin, Mense und Michelsen stellten auf Basis von über 300.000 Angebotsmieten keine Wirkung der Mietpreisbremse fest.<sup>10</sup> Um belastbare Ergebnisse zu erzielen, verglichen sie die Preisentwicklung zwischen Gebieten, in denen die Mietpreisbremse eingeführt wurde und Gebieten, in denen die Mietpreisbremse nicht eingeführt wurde (Difference-in-Difference-Ansatz). Die Wirkungslosigkeit der Mietpreisbremse führen sie auf fehlende Sanktionen für Vermieter und wenig belastbare Mietspiegel zurück.

Thomschke stellte ebenfalls fest, dass die Mietpreisbremse weitgehend wirkungslos blieb.<sup>11</sup> Lediglich ein kleiner preisdämpfender Effekt auf das teuerste Wohnungssegment war mit Hilfe eines Change-in-Change-Ansatzes feststellbar. Die Mietpreisbremse bleibt in seiner Analyse auch nach Einbezug von Vormieten deutlich hinter den erwartbaren Effekten zurück.

Bodelschwingh et al. fanden in einer kleinen Stichprobe, dass in Berlin je nach Wohnungsgröße zwischen 82% und 91% der online angebotenen Mieten die nach Mietspiegel zulässige Miete um mehr als 10% überschreiten.<sup>12</sup> Als modernisiert beschriebenen Wohnungen wurden von der Analyse ausgenommen. Die wesentliche Ausnahme bereits hoher Vormieten wurde jedoch nicht berücksichtigt.

Dass viele Mieten deutlich über dem Mietspiegel liegen, hatten bereits Deschermaier et al. gezeigt. Sie stellten auf Basis von Daten noch vor Einführung der Mietpreisbremse aus dem ersten Halbjahr 2014 fest, dass in Berlin je nach Segment zwischen 42% und 73% der

---

<sup>10</sup> Kholodilin, K., Mense, A., & Michelsen, C. (2016). Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht. DIW Wochenbericht Nr. 22(49), 491–499.

<sup>11</sup> Thomschke, Lorenz (2016) : Distributional price effects of rent controls in Berlin: When expectation meets reality, CAWM Discussion Paper, Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung Münster, No. 89.

<sup>12</sup> Bodelschwingh, A. von, Dettmann, M., & Schlichting, H. (2016). Wiedervermietungsmieten und Mietpreisbremse in Berlin. Berlin.

betroffenen Angebotsmieten mehr als 10% über dem Mietspiegel liegen.<sup>13</sup> In Köln liegen je nach Segment zwischen 24% und 87% der betroffenen Angebotsmieten mehr als 10% über dem Mietspiegel. Zugrunde liegt den Analysen ein Datensatz von Immobilienscout24 von etwa 65.000 Angebotsmieten aus Berlin und etwa 14.000 Angebotsmieten aus Köln. Ausnahmen der Mietpreisbremse wie Vormiete und auf die Miete umgelegte Modernisierung wurden bei der Analyse nicht berücksichtigt.

Die weitgehende Wirkungslosigkeit der Mietpreisbremse kommt wenig überraschend. Schon in den Bundestagsdebatten vor Verabschiedung des Gesetzes wurde auf die vielen Ausnahmen des Gesetzes und die Hürden für den Mieter wie zum Beispiel die Rügepflicht verwiesen.<sup>14</sup> Ebenfalls schon im Jahr der Einführung bezeichnete Michelsen die Mietpreisbremse als Papiertiger, der die fundamentalen Probleme am Mietmarkt nicht angeht.<sup>15</sup>

Neben den Untersuchungen von direkten Effekten der deutschen Mietpreisbremse existiert eine umfassende Literatur zu den allgemeinen Auswirkungen von Mietpreisbremsen. Einen guten Überblick bieten hierzu Arnott<sup>16</sup> und Lind<sup>17</sup>. Kernaussage dieser Literatur ist, dass es international eine Vielzahl verschiedener Ausprägungen von Mietpreisbremsen ("rent control") gibt, die sich in ihren Auswirkungen stark unterscheiden. Abgewogen werden hierbei die direkten dämpfenden Effekte auf den Mietpreis mit sekundären Effekten zum Beispiel auf den Wohnungsbau, auf die Modernisierung von Wohnungen oder auf die Suchzeit nach Wohnraum. Um dies zu adressieren können preispolitische Instrumente durch weitere bau- und wohnungspolitische Maßnahmen flankiert werden.

---

<sup>13</sup> Philipp Deschermeier, Heide Haas, Marcel Hude & Michael Voigtländer (2016) A first analysis of the new German rent regulation, *International Journal of Housing Policy*, 16:3, 293-315, DOI: 10.1080/14616718.2015.1135858

<sup>14</sup> Kühn, Christian, (2014). Bundestagsdebatte am 5. März 2014. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18091.pdf#P.8604>

<sup>15</sup> Michelsen, C. (2014). Papiertiger Mietpreisbremse. DIW WOCHENBERICHT NR. 40. Abgerufen von [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.483788.de/14-40-10.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.483788.de/14-40-10.pdf)

<sup>16</sup> Arnott, R. (1995). Time for Revisionism on Rent Control? *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), 99–120. <https://doi.org/10.1257/jep.9.1.99>

<sup>17</sup> Lind, H. (2001). Rent Regulation: a Conceptual and Comparative Analysis. *European Journal of Housing Policy*, 1(1), 41–57. <https://doi.org/10.1080/14616710110036436>

## 4 Methodisches Vorgehen

Ziel der vorliegenden Studie ist, den Anteil der Wiedermietungen zu bestimmen, bei denen eine Verletzung der Mietpreisbremse vorliegt, sowie das hieraus entstehenden Mietsenkungspotential für die Mieter abzuschätzen, dass durch die fehlende Umsetzung des Gesetzes entsteht.

In einem ersten Schritt untersuchen wir die möglichen Auswirkungen der Beseitigung aller bestehenden Umsetzungshürden. Dafür wird zunächst für die drei Städte Berlin, Hamburg und Stuttgart mittels Immobilieninseraten die Verletzungsquote sowie das durchschnittliche Senkungspotential der Miete bei vollständiger Beseitigung aller Umsetzungshürden ermittelt. Dann wird das gesamte Mietsenkungspotential je Stadt sowie für Deutschland über eine Skalierung der Einzelergebnisse berechnet.

Im zweiten Schritt wird die Abschaffung von Ausnahmen, wie im Antrag der Bundestagsfraktion der Grünen vorgesehen, modelliert. Wiederum untersuchen wir erst die drei einzelnen Städte und zuletzt ganz Deutschland.

### Schritt 1 - Verletzungsquote und Senkungspotential bei Beseitigung der Umsetzungshürden

Grundlage der Analyse sind Wohnungsinserate. Für jedes Inserat wird geprüft, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe die geforderte Miete gegen die Mietpreisbremse verstößt. Ein Verstoß liegt vor, wenn die geforderte Miete entweder über der ortsüblichen Vergleichsmiete plus 10% oder über der Vormiete liegt. In der Analyse wurden nur Wohnungen berücksichtigt, welche die Anforderungen der Mietpreisbremse erfüllen. Formal kann dies wie folgt zusammengefasst werden:

$$\text{Verletzungsquote}_i = \frac{\sum_{i=1}^n \begin{cases} 1 & |AM_i > \max(VM_i, OVM_i) \\ 0 & |AM_i < \max(VM_i, OVM_i) \end{cases}}{n}$$

$$\text{Durchschnittliches Senkungspotential}_j = \frac{\sum_{i=1}^n \max(AM_i - \max(VM_i, OVM_i))}{\sum_{i=1}^n \begin{cases} 1 & | AM_i > \max(VM_i, OVM_i) \\ 0 & | AM_i < \max(VM_i, OVM_i) \end{cases}}$$

Wobei:

- $n$  = Anzahl der unter die Mietpreisbremse fallende Inserate
- $AM_i$  = Angebotsmiete des Inserates  $i$
- $VM_i$  = Vormiete des Inserats  $i$
- $OVM_i$  = Ortsübliche Vergleichsmiete plus 10%

Zur Durchführung der Analyse müssen folgende Größen vorliegen:

- A. Wohnungen, die unter das Gesetz der Mietpreisbremse fallen,
- B. ortsüblichen Vergleichsmiete plus 10% je Inserat und
- C. Vormiete je Inserat.

Die Angebotsmiete kann dem Inserat direkt entnommen werden.

### **A. Wohnungen, die unter die Mietpreisbremse fallen**

Wohnungen werden als mietpreisbremsen-relevant angesehen, falls sie folgende Anforderungen erfüllen:

- Baujahr vor dem 31.12.2013
- Keine Möblierung beziehungsweise Teilmöblierung in Angebotsbeschreibung
- Keine kürzlich durchgeführte Modernisierung
- Lageinformationen vorhanden
- Keine Sozialwohnungen (zum Beispiel Wohnungen mit WBS-Bescheinigungen)
- Keine Studentenwohnheime
- Keine Einzel- oder Zweifamilienhäuser

### **B. Ortsüblichen Vergleichsmieten plus 10%**

Zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete wurden die zum Zeitpunkt der Durchführung der Studie aktuellsten Mietspiegel der drei Städte Berlin, Hamburg und

Stuttgart herangezogen. Alle drei Mietspiegel bestimmten die Vergleichsmiete über die Attribute Lage, Baujahr, Größe und Ausstattung der Wohnungen. Basierend auf den Inseraten wurden die Wohnungen den einzelnen Wohnungskategorien zugeordnet. Wenn es nicht möglich war, alle Attribute einer Wohnung einwandfrei den Kategorien zuzuordnen, wurden die Attribute so gewählt, dass sich möglichst hohe ortsübliche Vergleichsmieten ergeben haben. Die in Berlin zusätzlich zu den Spannen veranschlagten Zu-/Abschläge wurden vernachlässigt.

### C. Vormiete

Zur Ermittlung der Vormiete wurde auf die Ergebnisse von Thomschke zurückgegriffen. Thomschke simuliert die Vormieten basierend auf historischen Mieten. Die von ihm so modellierte Vormiete lag im Mittel 30% unter der aktuellen Angebotsmiete.<sup>18</sup>

### Skalierung

Basierend auf der Verletzungsquote und dem durchschnittlichen Senkungspotential können die jährlichen Senkungspotentiale für die drei Städte und Deutschland über eine Skalierung ermittelt werden.

### D. Mietsenkungspotential der Städte im ersten Jahr

Das Mietsenkungspotential im ersten Jahr nach Einführung der Mietpreisbremse wird aus der Verletzungsquote und dem durchschnittlichen Senkungspotential errechnet. Die Faktoren werden mit der Anzahl der Wohnungen und der durchschnittlichen Mietdauer skaliert. Die Anzahl der Wohnungen wird hierbei um den Eigentumswohnungsanteil und den Anteil der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäuser reduziert. Formal wird demnach das Mietsenkungspotential wie folgt berechnet:

$$\text{Mietsenkungspotential}_j(1) = \#W_j * (1 - \%W_{\text{Eigennutzung}_j}) * (1 - \%W_{\text{Familienhaus}_j}) * \frac{1}{\text{ØMD}_j} * \text{Verletzungsquote}_j * \text{Durchschnittliches Senkungspotential}_j$$

Wobei

---

<sup>18</sup> Thomschke, Lorenz (2016) : Distributional price effects of rent controls in Berlin: When expectation meets reality, CAWM Discussion Paper, Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung Münster, No. 89.

- $\#W_j$  = Anzahl der Wohnungen der Stadt j
- $\%W_{\text{Eigennutzung}|j}$  = Anteil Wohnungen in Nutzung durch Eigentümer der Stadt j
- $\%W_{\text{Familienhaus}|j}$  = Anteil Wohnungen in 1- oder 2-Familienhäuser der Stadt j
- $\varnothing MD_j$  = Durchschnittliche Mietdauer in der Stadt j
- $j \in (\text{Berlin}; \text{Hamburg}; \text{Stuttgart})$

## E. Mietsenkungspotential in Deutschland im ersten Jahr

Wir schätzen das Mietsenkungspotential für Deutschland grob ab, indem wir den Durchschnitt der Verletzungsquoten und Senkungspotentiale aus Berlin, Hamburg und Stuttgart auf die restlichen Kommunen mit qualifiziertem Mietspiegel und gültiger Mietpreisbremse übertragen. Dabei beziehen wir in unsere Berechnungen mit ein, dass weitere Kommunen durch unterschiedliche Mietwohnungsanteile und Mietdauern gekennzeichnet sind. Gemeinden und Städte, die keinen qualifizierten Mietspiegel besitzen, wurden aufgrund der rechtlichen Unsicherheit und methodischen Problematik bei der Ermittlung der Vergleichsmiete ausgeschlossen.

Formal lässt sich dies wie folgt ausdrücken:

$$\begin{aligned} & \text{Mietsenkungspotential}_{\text{Deutschland}}(1) \\ &= \sum_{j=1}^J \#W_j * (1 - \%W_{\text{Eigennutzung}|j}) * (1 \\ & - \%W_{\text{Familienhaus}|j}) * \frac{1}{\varnothing MD_j} * \text{Verletzungsquote}_{\text{BHS}} * \text{Durchschnittliches Senkungspotential}_{\text{BHS}} + \sum_i^I \text{Mietsenkungspotential}_i(1) \end{aligned}$$

Wobei

- $\#W_j$  = Anzahl der Wohnungen der Stadt j
- $\%W_{\text{Eigennutzung}|j}$  = Anteil Wohnungen in Nutzung durch Eigentümer der Stadt j
- $\%W_{\text{Familienhaus}|j}$  = Anteil Wohnungen in 1- oder 2-Familienhäuser der Stadt j
- $\varnothing MD_j$  = Durchschnittliche Mietdauer in der Stadt j
- $J = \{\text{Städte mit qualifiziertem Mietspiegel und Mietpreisbremse}\}$
- $I = \{\text{Berlin}; \text{Hamburg}; \text{Stuttgart}\}$

- $\text{Verletzungsquote}_{\text{BHS}} = \frac{\sum_{i=1}^I \text{Verletzungsquote}_i}{3}$

• 
$$\text{Durchschnittliches Mietsenkungspotential}_{\text{BHS}} = \frac{\sum_{i=1}^I \text{Durchschnittliches Mietsenkungspotential}_i}{3}$$

## F. Mietsenkungspotential des Geltungszeitraums

Das oben beschriebene Mietsenkungspotential stellt lediglich das Potential des ersten Jahres dar. Da im 2. Jahr erneut Mietverträge abgeschlossen werden, die gegen die Mietpreisbremse verstoßen, wächst das Mietsenkungspotential. Wir unterstellen vereinfachend, dass Verletzungsquote und durchschnittliches Senkungspotential statisch sind, was den Effekt aufgrund steigender Mieten vermutlich deutlich unterschätzt.<sup>19</sup> Hierdurch lässt sich das Mietsenkungspotential der Folgejahre wie folgt ermitteln:

$$\text{Mietsenkungspotential}_j(t) = \text{Mietsenkungspotential}_j(1) * t$$

Das Mietsenkungspotential der Folgejahre sollten mit Vorsicht betrachtet werden, da Überarbeitungen der Mietspiegel diese Potentiale deutlich absenken können.

## Schritt 2 - Vorschlag der Bundestagsfraktion der Grünen

Neben dem aktuell geltenden Gesetz der Mietpreisbremse wird im Rahmen dieser Studie auch eine mögliche Wirkung der von der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagenen Novellierung der Mietpreisbremse analysiert. Hierzu werden einzelne Bestandteile der Analyse so angepasst, dass diese weitgehend dem Vorschlag der Grünen zur Abschaffung von Ausnahmen entspricht. Im Detail heißt dies:

- *Abschaffung der Ausnahmeregelung Vormiete:* Der Abgleich zwischen Angebotsmiete und Vormiete entfällt
- *Abschaffung der umfassenden Modernisierung sowie Absenkung der Modernisierungspauschale:* Wohnungen, die aufgrund einer Modernisierung ausgeschlossen wurden in der Hauptanalyse werden nun in der Analyse berücksichtigt. Die Modernisierungspauschale wurde hier aus methodischen Zwecken, zur Vereinfachung der Berechnungen, auf 0% abgesenkt.

---

<sup>19</sup> Diese Annahme wird vereinfachend gemacht, um die Größenordnung des Gesamteffekts abschätzen zu können. In der Realität ist mit steigenden Mieten und damit auch mit steigenden Verletzungsraten und Verletzungshöhen zu rechnen, die periodisch durch Anhebung der Mietspiegel ausgebremst werden. Dies zu modellieren führt über den Rahmen dieser Studie hinaus.



## 5 Datengrundlage

Zur Durchführung der Analyse wurden verschiedene Datenquellen genutzt. Der folgenden Tabelle können alle Quellen und deren Art der Nutzung entnommen werden.

Quelle	Beschreibung	Nutzung in Analyse
Online Portal: Wohnungsinserate	Rund 46.000 einzelne Inserate für die drei Städte Berlin (~31.000 Inserate), Stuttgart (~4.000 Inserate) und München (~11.000 Inserate) aus dem Zeitraum Oktober 2016 bis Mai 2017. Jedes Inserat beinhaltet folgende Attribute <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserattitel</li> <li>• Objektbeschreibung</li> <li>• Lagenbeschreibung</li> <li>• Sonstiges</li> <li>• Adresse</li> <li>• Kaltmiete</li> <li>• Fläche</li> <li>• Baujahr</li> </ul>	Abgleich von Angebotsmieten mit ortsüblicher Vergleichsmiete
Statistisches Bundesamt: Mikrozensus 2011	Daten zur Anzahl von Wohnungen auf Städte-/Gemeindeebene	Skalierung von Verletzungsquote und durchschnittlichem Senkungspotential
Statistisches Landesamt Berlin-Brandenburg	Mietdauerdaten	Kehrwert als Schätzer für durchschnittliche Umzugsrate
Haus und Grund: Vermieterbefragung Halbjahr 1 2015	Mietdauerdaten	Kehrwert als Schätzer für durchschnittliche Umzugsrate
Bertelsmann Stiftung: KECK Städteprofile	Eigengenutzte Wohnungen sowie Ein- und Zweifamilienhäuser	Anpassung der Gesamtzahl an Wohnungen für nicht vermietete oder nicht unter die Mietpreisbremse fallende Wohnungen
Stiftung Warentest: Wie Mieter und Vermieter die	Detailliste zu Kommunen mit Mietpreisbremse und	Auswahl der Kommunen zur Skalierung der

zulässige Mieter herausfinden	qualifiziertem Mietspiegel	Ergebnisse auf Gesamtdeutschland
Aktuellste Mietspiegel der Städte Berlin (2015), Hamburg (2015) und Stuttgart (2017)	Straßenverzeichnisse und Preistabellen der Mietspiegel	Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete

Aufgrund der zentralen Bedeutung der Wohnungsinserate für die Studienergebnisse wurden die Rohdaten von Datenfehlern und Ausreißern bereinigt und weitere Attribute abgeleitet.

### Datenbereinigung

- Ausschluss von unvollständigen Inseraten (zum Beispiel fehlende Adresse, keine Kaltmiete, keine Fläche)
- Ausschluss von potenziellen Duplikaten aufgrund von Mehrfacheinstellung derselben Wohnung
- Ausschluss von Wohnungen mit monatlichen Kaltmieten von mehr als 30.000 EUR
- Ausschluss von Wohnungen mit weniger als 10 Quadratmetern Wohnfläche

### Ableitung weiterer Merkmale

Aufgrund der Einschränkung der Gültigkeit der Mietpreisbremse mussten weitere Attribute abgeleitet werden. Der untenstehenden Tabelle können alle abgeleiteten Attribute, die Ableitungslogik sowie gegebenenfalls Anmerkungen entnommen werden.

Abgeleitete Attribute	Logik	Kommentar
Modernisierung	Inserate mit den Schlagwörtern "Erstbezug", "Sanier", "Moderni" oder "Renovi" in den Attributen Titel, Objektbeschreibung oder Ausstattung	Alle (nicht nur umfassend modernisierte) Wohnungen wurden grundsätzlich von der Analyse ausgeschlossen. Diese sehr grobe Zuordnung führt zu einer etwas zu niedrigen Anzahl an Mietpreisbremsen relevanten Wohnungen

Möblierung	Inserate mit dem Schlagwort "möbl" in den Attributen "Titel", "Objektbeschreibung", "Ausstattung" oder "Sonstiges"	Die hier angewendete sehr pauschale Kategorisierung führt nach Prüfung einzelner Datensätze zu einer leicht erhöhten Möblierungsquote (<1%)
Gewerbe	Inserate mit dem Schlagwort "gewerbe" in den Attributen "Titel", "Objektbeschreibung", "Ausstattung" oder "Sonstiges"	Die hier angewendete sehr pauschale Kategorisierung führt nach Prüfung einzelner Datensätze zu einer leicht erhöhten Gewerbequote
Sozial_Wohnung	Inserate mit dem Schlagwort "WBS" oder "sozial" in den Attributen "Titel", "Objektbeschreibung", "Ausstattung" oder "Sonstiges"	Die hier angewendete sehr pauschale Kategorisierung führt nach Prüfung einzelner Datensätze zu einer leicht erhöhten Sozialwohnungsquote
Neubau	Wohnungen mit einem Baujahr größer gleich 2014	Ggf. kann hierdurch eine leichte Überschätzung der Anzahl der unter die Mietpreisbremse fallende Wohnungen entstehen, da auch neu ausgebaute Wohnungen in Gebäuden, die vor 2014 erbaut worden sind, von der Mietpreisbremse ausgenommen sind

### Besonderheiten des Datensatzes

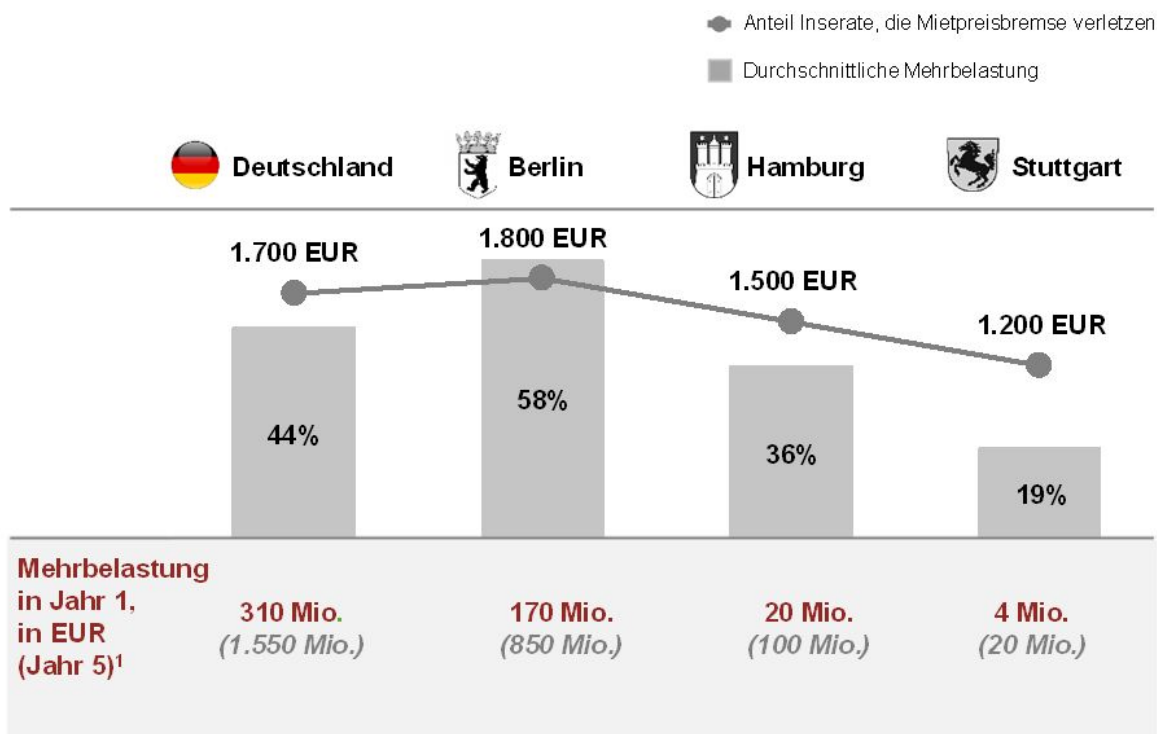
Im verwendeten Datensatz ist insbesondere im Raum Stuttgart ein hoher Anteil möblierter Wohnungen enthalten. Einzelne stark vertretene Anbieter scheinen den Anteil in dieser Region stark zu erhöhen.

## 6 Abschätzung der Verletzungen der Mietpreisbremse

Basierend auf der in Kapitel 4 beschriebenen Methodik und den in Kapitel 5 vorgestellten Daten wurden die drei Städte Berlin, Hamburg und Stuttgart analysiert und ihre Ergebnisse auf Gesamtdeutschland übertragen. Es sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass die hier vorgestellten Zahlen eine Untergrenze darstellen, da im Falle von fehlenden Mietspiegelattributen diese so gewählt worden sind, dass eine möglichst hohe ortsübliche Vergleichsmiete ermittelt wurde. Die realen Werte liegen vermutlich deutlich höher.

In Deutschland könnten durch eine konsequente Durchsetzung der Mietpreisbremse die Mieten stark reduziert werden - im ersten Jahr der Gültigkeit der Mietpreisbremse bereits um mindestens 310 Mio. EUR. Im fünften Jahr steigt dieser Wert auf mindestens 1,5 Mrd. EUR an. Der Großteil des Mietsenkungspotentials entfällt auf die Mieter in Berlin. Die Berliner Mieter können ihre Mieten demnach um mindestens 170 Mio. EUR im 1. Jahr und 850 Mio. EUR im fünften Jahr senken.

Auf Berlin konzentriert sich rund 50% des deutschlandweiten Senkungspotentials. Diese hohen Werte sind insbesondere auf das hohe durchschnittliche Senkungspotential von 1.800 EUR, die hohe Verletzungsquote (58%) und die hohe Anzahl von Wiedervermietungen (150.000 - 160.000 Wiedervermietungen pro Jahr) zurückzuführen. Auch der bisher recht niedrige Mietspiegel Berlins trägt zu diesem Ergebnis bei. In den anderen beiden Städten liegen diese Werte klar unter dem Niveau Berlins. Stärkster Treiber sind die Wiedervermietungen. Während in Berlin pro Jahr 150.000-160.000 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern neu vermietet werden, sind es in Hamburg 40.000-45.000 und in Stuttgart gar nur um die 15.000. Neben diesen strukturellen Unterschieden weisen Stuttgart und Hamburg auch bei Verletzungsquote und durchschnittlichem Senkungspotential niedrigere Werte auf. In Hamburg verletzen nur 36% der Insetrate das Gesetz, in Stuttgart gar nur 19%. Das durchschnittliche jährliche Senkungspotential der betroffenen Mieter mit 1.500 EUR in Hamburg und 1.200 EUR in Stuttgart ist ebenfalls niedriger als in Berlin. Abbildung 1 fasst die Ergebnisse nochmals zusammen.



<sup>1</sup> Die Mehrbelastung ist kumulativ, das heißt zu den im Vorjahr überhöhten Mietverträgen kommen die des nächsten Jahres hinzu

Abbildung 1: Senkungspotential durch Durchsetzung der Mietpreisbremse

Neben der vorgestellten Gesamtzahl ist auch die individuelle Mieterperspektive von hoher Bedeutung. Durch die Nichteinhaltung der Mietpreisbremse in Deutschland muss ein durchschnittlicher Mieter statt den zulässigen 820 EUR im Monat 140 EUR oder 17% mehr bezahlen, also 960 EUR. Besonders stark sind die Mieter in Berlin betroffen. Sie zahlen statt den zulässigen 590 EUR im Schnitt 150 EUR mehr und zwar 740 EUR (Einsparpotential von 27%). In Hamburg zahlen sie 980 EUR und damit 110 Euro mehr als die zulässigen 850 EUR und in Stuttgart 1.110 EUR und damit 100 EUR mehr statt 1010 EUR pro Monat.

Als alternatives Szenario wurde neben der vollständigen Umsetzung des aktuell geltenden Gesetzes auch der Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Abschaffung von Ausnahmeregelungen (Möbliert, Modernisierung und Vormiete) an. Die Mieter könnten im ersten Jahr mindestens 580 Mio. EUR Miete sparen (im fünften Jahr 2,9 Mrd. EUR). Hauptgrund für den Anstieg ist die Einbeziehung zahlreicher aktuell noch ausgeschlossener Wohnungen.

Hier ist für Berlin und Hamburg der Wegfall der umfassenden Modernisierung beziehungsweise das Abschmelzen der Modernisierungsumlage zu nennen. Für Stuttgart hingegen ist der Einbezug von möblierten Wohnungen von hoher Bedeutung. Mehr als 20% der Wohnungen in Stuttgart sind möbliert inseriert. Dies erklärt auch den überproportional starken Anstieg in Stuttgart von aktuell 4 Mio. EUR im ersten Jahr auf nun 20 Mio. EUR. Inwiefern sich jedoch eine Berücksichtigung von Möblierung in der ortsüblichen Vergleichsmiete niederschlagen würde, wurde im Rahmen dieser Analyse nicht betrachtet. Die große Bedeutung der Ausweitung des Geltungsbereichs der Mietpreisbremse zeigt sich auch in den Einsparpotentialen der Mieter. Die durchschnittlich zulässige Miete fällt von aktuell 820 EUR auf 750 EUR für die von der Mietpreisbremse betroffenen Mieter in Deutschland.

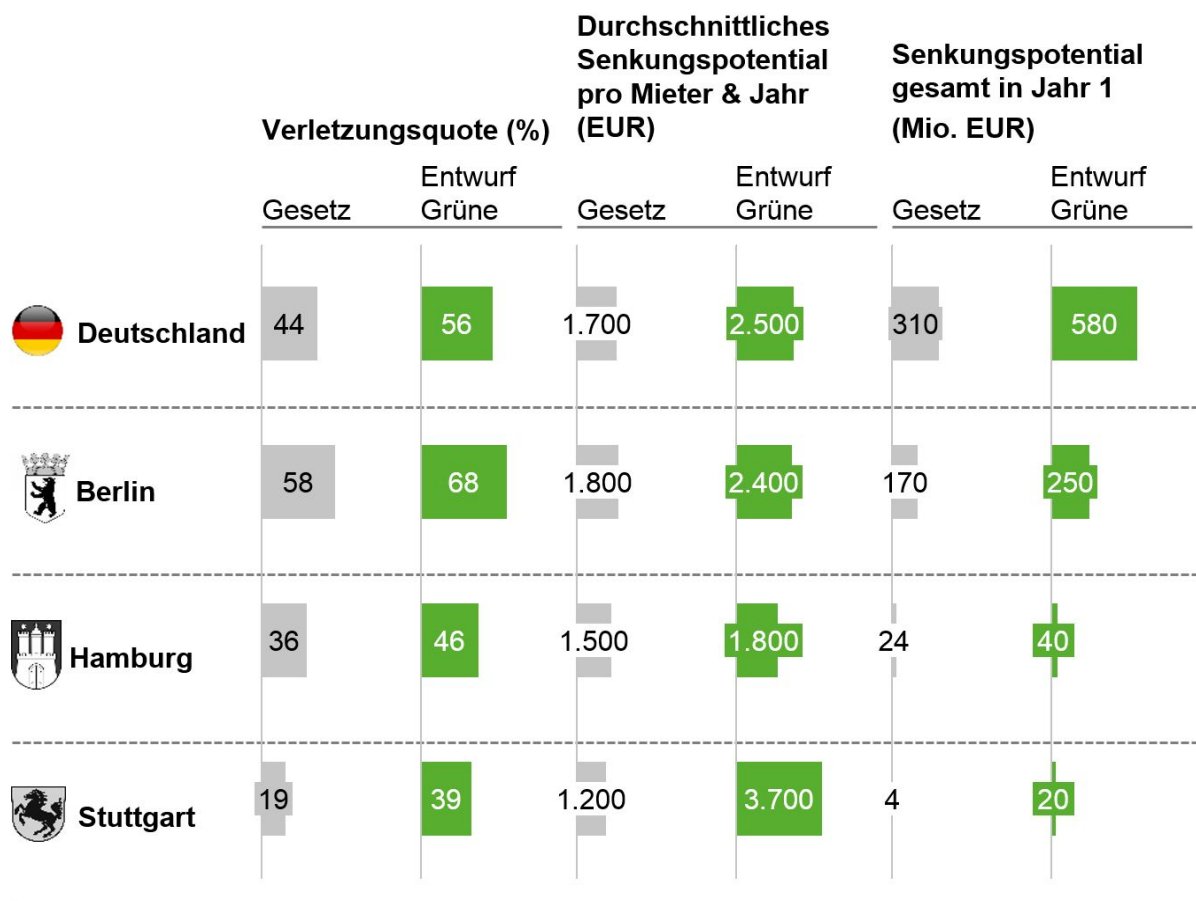


Abbildung 2: Vergleich von aktuellem Gesetz und Entwurf der Bundestagsfraktion der Grünen zur Novellierung der Mietpreisbremse

## Kritische Betrachtung

Bei der Abschätzung der Verletzungen der Mietpreisbremse ergeben sich einige methodische Herausforderungen, die in diesem Abschnitt kurz angerissen werden.

Insbesondere die für Mieter oft intransparente Vormiete und die Umlage von Modernisierungskosten sind ohne Analyse des Einzelfalls nur schwer abzuschätzen. Auch die Mietspiegel sind in ihrer Komplexität und Unschärfe für große Stichproben kaum abbildbar. Hier stößt also diese Analyse an die gleichen Grenzen, auf die auch Mieter bei der Umsetzung des aktuellen Gesetzes oft stoßen.

In der Berechnung unserer Werte haben wir möglichst konservative Schätzer der möglichen Überschreitungen verwendet. Zum Beispiel haben wir als Referenz aus den Mietspiegeln jeweils die oberen Spannungsgrenzen herangezogen.

Die nachfolgende Tabelle fasst die methodischen Herausforderungen kurz zusammen.

<b>Herausforderung</b>	<b>Abhilfe</b>	<b>Effekt</b>
Vormieten unbekannt	Schätzung auf Basis von Thomschke <sup>20</sup>	Sowohl Überschätzung als auch Unterschätzung der Verletzungen möglich
Modernisierungen unbekannt	Ausschluss von als modernisiert beschriebenen Wohnungen von der Analyse	Unterschätzung der Verletzungssumme
Umfassende Modernisierungen unbekannt	Ausschluss von als modernisiert beschriebenen Wohnungen von der Analyse	Unterschätzung der Verletzungssumme
Nicht alle für Mietspiegel erforderlichen Charakteristika	Verwendung der Obergrenzen der Mietspiegel in der Abschätzung der	Unterschätzung der Verletzungssumme

---

<sup>20</sup> Thomschke, Lorenz (2016) : Distributional price effects of rent controls in Berlin: When expectation meets reality, CAWM Discussion Paper, Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung Münster, No. 89

bekannt	Verletzungen	
Angebotsmieten	Weiterhin Verwendung von Angebotsmieten, da Transaktions- und Angebotsmieten in Immobilienmärkten nach Literatur sehr ähnlich. Siehe Dinkel & Kurzrock <sup>21</sup> sowie Lyons <sup>22</sup> .	Effekt vermutlich sehr gering. Sowohl Überschätzung als auch Unterschätzung der Verletzungssumme denkbar.
Extrapolation auf Gesamtdeutschland	Grobe Skalierung auf Basis der Anzahl der betroffenen Mietwohnungen	Sowohl Überschätzung als auch Unterschätzung der Verletzungssumme denkbar

Insgesamt halten wir auf Basis der konservativen Schätzungen also eine Unterschätzung der Verletzungssumme für deutlich wahrscheinlicher als eine Überschätzung.

---

<sup>21</sup> Dinkel, M., & Kurzrock, B. M. (2012). Angebots- und Transaktionspreise von selbstgenutztem Wohneigentum im Ländlichen Raum. *Journal of Interdisciplinary Property Research*, 13(1), 5-23.

<sup>22</sup> Lyons, R. C. (2013). Price Signals and Bid-Ask Spreads in an Illiquid Market: The Case of Residential Property in Ireland, 2006-2011.



## 7 Einordnung des Ergebnisses

Diese Studie reiht sich in die wachsende Literatur ein, die der Mietpreisbremse nur geringe oder keine Wirksamkeit attestiert. Die hier mit ihrer Untergrenze abgeschätzten Verletzungsquoten und Lasten für die Mieter liegen erwartungsgemäß eher am unteren Rand der vergleichbaren Literatur. Deutlich wird, dass auch bei sehr konservativer Abschätzung die Lasten für die Mieter immer noch erheblich sind.

Bisher führen die verschiedenen Umsetzungshürden und Ausnahmen dazu, dass das Gesetz kaum von Mietern genutzt wird und die in der Mietpreisbremse vorgesehenen Mieten häufig überschritten werden. Ein Abbau von Umsetzungshürden und Ausnahmen könnte hier die Wirksamkeit deutlich erhöhen.

Bei einer solchen Verschärfung wären neben dem direkten Effekt auf den Mietpreis auch die sekundären Effekte (zum Beispiel auf die Anreize zum Bau neuer Wohnungen oder zur Modernisierung) zu berücksichtigen. Dies wäre durch eine Flankierung mit weiteren bau- und wohnungspolitische Maßnahmen möglich. Festzuhalten ist auch, dass eine Mietpreisbremse die Ursache steigender Mieten, nämlich den knappen Wohnraum in Ballungszentren, nicht bearbeitet. Eine jedwede Mietpreisbremse sollte also mit Maßnahmen für das Angebot weiteren Wohnraums verbunden werden.