

Lars Vandrei*

Die Mietpreisbremse wirkt! ... Auf die Kaufpreise

Trotz geltender Mietpreisbremse steigen die Mieten in den Städten unaufhaltsam. Ist das Instrument damit wirkungslos? Ein Blick auf Kaufpreise zeigt: Von der Regulierung betroffene Wohnungen weisen über 20 % geringere Kaufpreise auf als vergleichbare Wohnungen in unregulierten Regionen. Die Ergebnisse legen nahe, dass die Mietpreisbremse aus Sicht der Marktakteure lediglich Startprobleme hat. Auf längere Sicht dürfte sie auch auf erzielbare Mieteinnahmen wirken.

Landläufig – und doch vor allem in den Städten – ist man sich einig: Die Mietpreisbremse wirkt nicht! Insbesondere in den Städten, in denen Wohnraum in der Vergangenheit besonders knapp geworden ist, sind die Mieten trotz Mietpreisbremse rasant gestiegen. Offenbar halten sich viele Vermieter schlicht nicht an die gesetzlichen Obergrenzen für Neuvermietungspreise.¹ Strafen haben sie dabei kaum zu befürchten und Mieter beschreiten nur selten den (in der jetzigen Ausgestaltung) mühsamen Rechtsweg. Und doch entfaltet die Mietpreisbremse schon jetzt eine gewaltige Wirkung auf Kaufpreise: Wie Vandrei (2018) zeigt, erzielen von der Regulierung betroffene Wohnungen 20 % geringere Preise als vergleichbare, unregulierte Objekte. Die Ergebnisse legen nahe, dass Vermieter und Investoren davon ausgehen, dass die Mietpreisbremse in naher Zukunft die erzielbaren Mieten reduziert.

Im März 2015 hat die Bundesregierung Länder ermächtigt, Gebiete auszuweisen, in denen die Mietpreisbremse gelten soll. Gegenwärtig gilt die Mietpreisbremse in mehr als 300 Gemeinden, in denen knapp 30 % der Bevölkerung Deutschlands lebt (BBSR 2017). Dort darf die Miete bei Wiedervermietungen von Bestandswohnungen die ortsübliche Vergleichsmiete um maximal 10 % überschreiten.²

Vandrei (2018) zeigt anhand eines quasi-natürlichen Experiments in Brandenburg, dass die Mietpreisbremse sich bereits jetzt stark auf Kaufpreise auswirkt. Wohnungen, die unter diese Regel fallen, erzielen um mehr als 20 % geringere Preise als vergleichbare, nicht von der Regel betroffene Wohnungen. Dieser Beitrag fasst die Untersuchung von Vandrei (2018) zusammen.

MIETPREISE VS. KAUFPREISE

Es gibt bisher kaum belastbare Untersuchungen zur Wirkung der Mietpreisbremse auf Mietpreise. Einerseits soll die Ausgestaltung der Mietpreisbremse noch angepasst werden. Andererseits ist die Regulierung erst für einen vergleichsweise kurzen Zeitraum in Kraft, sodass mittel- und langfristige Effekte durch Antizipationseffekte überlagert werden könnten. Erste Kausalanalysen legen jedoch nahe, dass die Mietpreisbremse zumindest in bestimmten Segmenten zu geringeren Preisen führt. Mense et al. (2017) kommen zu dem Ergebnis, dass die

Regulierung dort Preisanstiege reduziert, wo Preissteigerungen in der jüngsten Vergangenheit besonders hoch gewesen sind. Für Berlin findet Thomschke (2016), dass Mieten geringer sind als sie ohne Mietpreisbremse gewesen wären. Dies gilt allerdings nur für Wohnungen im oberen Preissegment.

Mietpreise verhalten sich jedoch grundsätzlich anders als Kaufpreise. Zwar hängen beide Größen zweifellos eng miteinander zusammen, allerdings gehen sie auf unterschiedliche Betrachtungshorizonte zurück. Während Mietpreise ein aktuelles Bild des Marktes sind, spiegeln sich in Kaufpreisen künftige Erwartungen wider. Nehmen wir einmal an, eine große Firma errichtet in einer bestimmten Region ein Werk, das einige Jahre zur Fertigstellung benötigt. Mit der Fertigstellung dürfte dann auch die Nachfrage nach Wohnraum steigen. Wenn wir ferner unterstellen, dass diese Region keine Möglichkeit hat, neuen Wohnraum zu schaffen, können wir damit rechnen, dass die Mietpreise in dieser Region mit Fertigstellung des neuen Werks steigen. Zum jetzigen Zeitpunkt dürften die Mietpreise davon jedoch kaum beeinflusst sein. Ein potenzieller Vermieter hingegen ist bereits jetzt bereit, einen höheren Kaufpreis zu bezahlen, da er mit höheren künftigen Mieteinnahmen rechnen kann. Ebenso erhöht sich die Zahlungsbereitschaft für einen selbstnutzenden Eigentümer. Der Kauf ist für ihn die Alternative zum Mieten – und wenn er bereits jetzt weiß, dass er in einigen Jahren eine höhere Miete zahlen müsste, steigt auch für diesen Nachfrager die Zahlungsbereitschaft für ein Kaufobjekt.

Genau aus diesem Grund ist es zum jetzigen Zeitpunkt bereits sinnvoll und möglich, die Wirkung der Mietpreisbremse auf Kaufpreise zu analysieren. Für Kaufpreise ist es nicht wichtig, ob die Regulierung bereits jetzt in vollem Umfang greift. Entscheidend ist viel mehr, dass sie eine glaubwürdige Ankündigung ist, in die Preisgestaltung bei Neuvermietungen einzugreifen. Effekte auf Kaufpreise sind dann zu erwarten, wenn die Marktakteure neue Informationen erhalten, die sich auf künftige Mietpreise auswirken.

In einer ersten Kausalanalyse stellen Mense et al. (2017) fest, dass Angebotspreise für Wohnungen zu zwei Zeitpunkten sig-

* Lars Vandrei war bis zum 30.11.2018 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

nifikant gesunken sind. Zum einen, als im Dezember 2013 der Koalitionsvertrag unterschrieben wurde, der das Gesetz ankündigt. Zum anderen, als das Gesetz im März 2015 verabschiedet worden ist. Die Preisrückgänge betragen dabei 2,1 % bzw. 2,7 %. Dies sind sicherlich Zeitpunkte, zu denen sich die Informationen zur Mietpreisbremse schlagartig verbreitet haben und die Marktteilnehmer entsprechend ihre Preisvorstellungen angepasst haben. Allerdings dürften sich Informationen auch zu anderen Zeitpunkten verbreitet haben und entsprechend (geringe, aber häufige) Preisrückgänge ausgelöst haben. Wir setzen mit unserer Analyse erst ab dem Zeitpunkt an, an dem die Regulierung in Kraft trat. Wir betrachten dabei nicht etwa die zeitliche Entwicklung der Preise in einer Region, sondern Preisunterschiede in vergleichbaren Regionen in Brandenburg. Wohnungen, die von der Mietpreisregulierung betroffen sind, verzeichnen um 20 % geringere Kaufpreise.

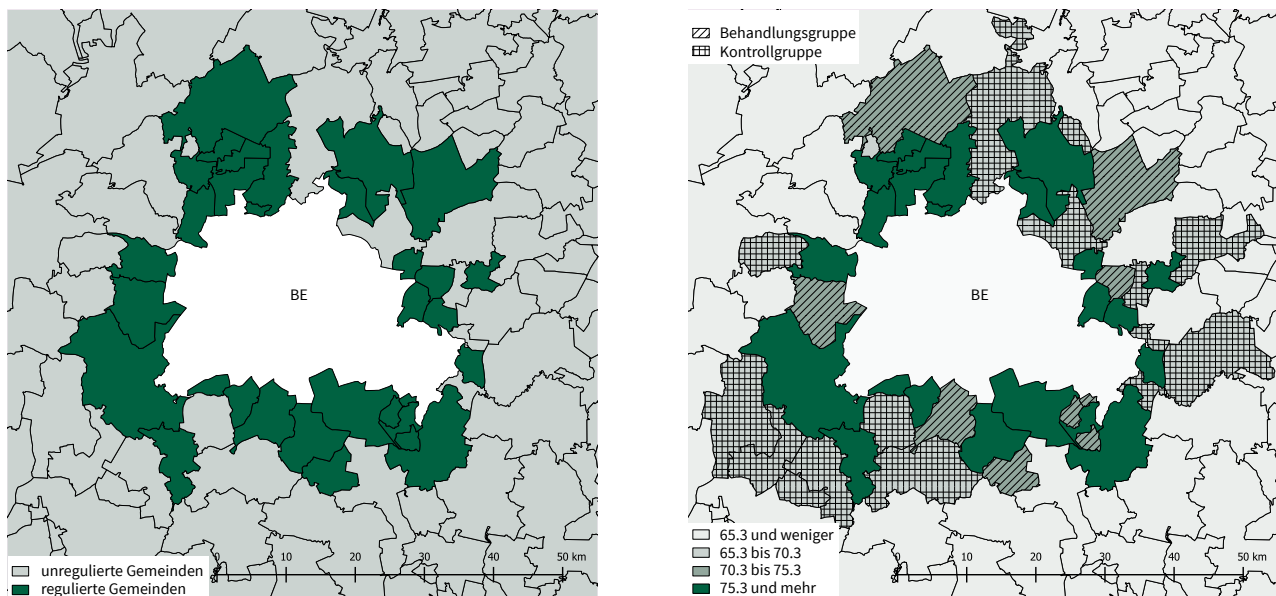
DIE QUASI-ZUFÄLLIGE REGULIERUNG IN BRANDENBURG

In Brandenburg wurden zwei Mietpreisregulierungen kurz nacheinander in ausgewählten Gemeinden eingeführt. Dort hat Brandenburg im September 2014 die Kappungsgrenze für bestehende Mietverträge herabgesetzt. Somit dürfen Mieten bei bestehenden Mietverträgen über einen Zeitraum von drei Jahren nun nicht mehr um bis zu 20 % erhöht werden, sondern nur noch um ein Maximum von 15 %. Zweitens wurde die

Mietpreisbremse in denselben Kommunen Brandenburgs zum Anfang des Jahres 2016 eingeführt.³ Zwar lassen sich die Effekte dieser beiden Maßnahmen nicht voneinander trennen. Allerdings dürfte die Mietpreisbremse die weitaus größeren Effekte auf Kaufpreise entfalten. Dies hat den einfachen Grund, dass über die Kappungsgrenze hinaus ohnehin die Regel gilt, dass bei bestehenden Mietverhältnissen die Preise nicht über die ortsübliche Vergleichsmiete (Mietspiegel) hinaus erhöht werden dürfen.

Das Interessante dabei ist, dass Brandenburg die Auswahl der Gemeinden, in denen die Kappungsgrenze herabgesetzt (und später die Mietpreisbremse eingeführt) werden sollte, anhand eines Punktesystems getroffen hat. Der externe Auftragnehmer F&B hat Wohnungsmarktkriterien auf Gemeindeebene analysiert und daraus einen Index gebildet, der zwischen 0 und 100 Punkten rangieren kann. Dabei flossen sowohl Größen der derzeitigen Wohnungsnachfrage (z. B. Anteil der Studierenden oder Anteil der Arbeitslosen), der Wohnungsmarktlage (z. B. Leerstandsquote) als auch der künftigen Wohnungsmarktlage (z. B. Bevölkerungsabschätzung bis 2030) in die Berechnung ein (vgl. F&B 2014). So wurde jeder Gemeinde Brandenburgs ein Punktwert zugeordnet, der indiziert, wie knapp Mietwohnungsraum im unteren Preissegment ist. Der Mittelwert plus zwei Standardabweichungen dieser Punkteverteilung beträgt 70,3 Punkte. In sämtlichen Gemeinden oberhalb dieses Schwellenwertes wurde schließlich die Kappungsgrenze herabgesetzt und die Mietpreisbremse eingeführt (vgl. Abb. 1).

Abb. 1
Regulierte Kommunen in Brandenburg (links) und Verteilung der Gemeindepunktwerte sowie der Gruppenzugehörigkeit für die ökonometrische Analyse (rechts)



Bemerkungen: Die rechte Abbildung zeigt die Punkteverteilung nach F&B (2014) für die Kommunen im Berliner Umland. Die Eingruppierung wurde dabei so gewählt, dass alle Gemeinden, die nicht mehr als 5 Punkte oberhalb des Schwellenwertes von 70,3 liegen, zur Behandlungsgruppe zugeordnet werden. Entsprechend bilden Gemeinden, die bis zu 5 Punkte unterhalb der Schwelle liegen, die Kontrollgruppe. Die hellsten Flächen haben keine Mietpreisregulierung erfahren. Sie werden jedoch nicht in die statistische Analyse einbezogen, da sie Punktwerte aufweisen, die zu weit vom Schwellenwert entfernt liegen. Gleiches gilt für die dunkelsten Flächen, die wiederum den Preisregulierungen unterliegen.

Quelle: F&B (2014), Darstellung des ifo Instituts, © Geo Basis-DE/BKG 2018.

© ifo Institut

Die Methodik zur Auswahl der zu regulierenden Gemeinden ist insofern alles andere als willkürlich. Und doch ist es sozusagen quasi-zufällig, dass eine Gemeinde, die nur marginal oberhalb des Schwellenwertes liegt, die Regulierungen erhält. Es sind minimale Unterschiede, die bestimmen, ob eine Gemeinde beispielsweise 71 oder 69 Punkte erhält. Aus diesem Grund können wir so tun, als hätten die Gemeinden, deren Punktewerte nahe dem Schwellenwert sind, nur zufällig die Regulierungen bekommen bzw. wären nur zufällig nicht von den Regulierungen betroffen. Wir nutzen damit die Unstetigkeit in der Zuteilung der Regulierungen in einer sogenannten Regressions-Diskontinuitäts-Analyse.

Abbildung 1 zeigt links die Gemeinden in Brandenburg, die von den Regulierungen betroffen sind. Sie befinden sich allesamt im nahen Berliner Umland. Das rechte Bild zeigt, wie die Punktewerte in diesem Gebiet verteilt sind. Die Gemeinden mit einer diagonalen Schraffierung weisen Punkte knapp oberhalb des Schwellenwertes auf. Sie bilden unsere Behandlungsgruppe. Diese vergleichen wir mit denjenigen Gemeinden, für die sich Punkte knapp unterhalb des Schwellenwertes errechnet haben (Kontrollgruppe, Kreuzschraffierung).

KAUFPREISE UM MEHR ALS 20 % GERINGER

Wir betrachten einzelne Transaktionen, die im Zeitraum von Januar 2016 bis November 2017 in den Gemeinden der Behandlungs- und Kontrollgruppe stattgefunden haben. Die Daten stammen aus der Kaufpreissammlung des Oberen Gutachterausschusses im Land Brandenburg. Wir kontrollieren auf die Größe der Wohnungen, das Baualter sowie Lagekriterien (Bodenrichtwerte).⁴ Wohnungen, die in diesen Merkmalsausprägungen vergleichbar sind, erzielen einen um mehr als 20 % geringeren Kaufpreis, wenn sie sich in einer regulierten Gemeinde befinden, im Vergleich zu ebensolchen Wohnungen in unregulierten Gemeinden.

Abbildung 2 verdeutlicht diesen Zusammenhang. Dargestellt sind Kaufpreise in Abhängigkeit des Punktewerts für die

Gemeinden. In der linken Teilgraphik sind Kauffälle für den Zeitraum vor Einführung der Regulierungen abgetragen (Januar 2011 bis April 2014). Eine durchschnittliche Wohnung der Stichprobe weist etwa 75 m² auf und wurde für 100 000 Euro verkauft – dies gilt sowohl links als auch rechts vom Schwellenwert. Im Zeitraum mit aktiver Regulierung (rechte Teilgraphik) erkennen wir einen positiven Zusammenhang zwischen dem Punktewert der Gemeinden und der Höhe der Kaufpreise. Darüber hinaus weist dieser Zusammenhang jedoch eine starke Diskontinuität am Schwellenwert auf: Wohnungen in Gemeinden, die gerade so unterhalb der Schwelle liegen, weisen statistisch signifikant höhere Preise auf, als Wohnungen in Gemeinden, in denen gerade so die Mietpreisregulierungen eingeführt worden sind. Dies spricht für einen kausalen Zusammenhang der Regulierungen – und insb. der Mietpreisbremse – mit niedrigeren Kaufpreisen. Die Reduktion der Kaufpreise durch die Regulierung beträgt dabei mehr als 20 %.

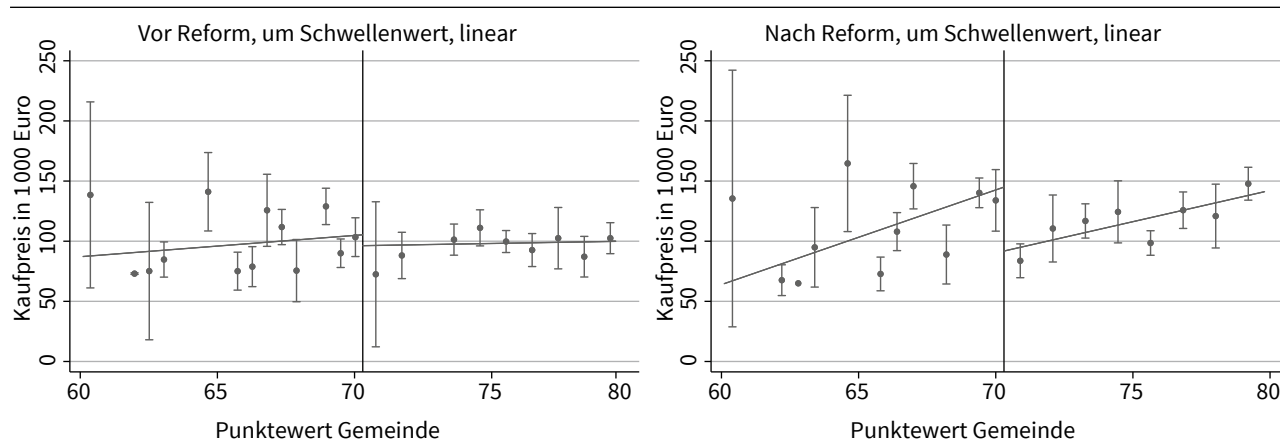
EINE ANTWORT UND NEUE FRAGEN

Die Mietpreisbremse wirkt also bisher vor allem auf Kaufpreise. Dies ist deshalb interessant, weil wir daran erkennen, dass die Mietpreisbremse zum einen eine glaubwürdige Drohung ist. Offenbar gehen (potenzielle) Vermieter tatsächlich davon aus, künftig in ihrer Mietpreisgestaltung eingeschränkt zu sein. Darüber hinaus suggeriert die Höhe des Effekts, dass ohne Mietpreisbremse sehr große Preissteigerungen erwartet worden wären, die nun jedoch gedrosselt sind. Künftig dürften damit Wohnungen also günstiger zu mieten sein, als sie ohne Mietpreisbremse gewesen wären.

Erreicht die Mietpreisbremse damit ihr Ziel? Wenn es lediglich darum geht, Preisanstiege zu reduzieren, scheint das Instrument geeignet zu sein. Sozialpolitisch kann ihr jedoch kein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Für sozial schwache Haushalte dürften sich die Probleme noch verschärfen. Wenn Wohnungen künstlich günstiger gehalten werden als zu

Abb. 2

Verteilung der Kaufpreise um den Schwellenwert vor (links) und nach (rechts) Einführung der Regulierungen



Anmerkungen: Die senkrechte schwarze Linie markiert den Schwellenwert von 70,3. Die anderen schwarzen Linien stellen lineare Annäherungsfunktionen an die Kaufpreisbeobachtungen dar. Die Beobachtungen sind als Punktschätzer in Gruppen (bins) zusammengefasst und mit 95%-Konfidenzintervallen dargestellt (graue Linien).

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Marktkonditionen, reduziert sich zwar das Wohnkostenproblem. Allerdings wird dann auch die Konkurrenz für diese Wohnungen größer, was das Wohnzugangsproblem weiter verschärft. Darüber hinaus ist unklar, wie sich das Gesetz auf Investitionen in Bestand und auch in Wohnungsneubau auswirkt. Neugebaute Wohnungen sollen zwar langfristig von der Mietpreisbremse ausgenommen werden. Als notwendige Bedingung, den Neubau anzuregen und damit das Angebot auszuweiten, muss diese Ausnahme jedoch auch glaubwürdig bei den Investoren ankommen.

LITERATUR

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017), Mietpreisbremse und Kappungsgrenze: Wie die Regelungen in den Ländern umgesetzt werden, Fachbeitrag: Mai 2017.

F&B – Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH (Hrsg.) (2014), Gutachten „Mietsituation im Land Brandenburg zur Festlegung von Gebieten nach § 558 Abs. 3 BGB“.

Hein, S. und L. Thomschke (2017), Notizen zur Mietpreisbremse, empirica paper Nr. 240.

Mense, A.; Michelsen, C. und K. A. Kholodilin (2017), Empirics on the Causal Effects of Rent Control in Germany, FAU Discussion Papers in Economics No. 24/2017.

Thomschke, L. (2016), Distributional Price Effects of Rent Controls in Berlin: When Expectation Meets Reality, CAWM Discussion Paper No. 89.

Vandrei, L. (2018), Does Regulation Discourage Investors? Sales Price Effects of Rent Controls in Germany, ifo Working Paper No. 262

-
- 1 Da üblicherweise keine Daten zur Vorgängermiete vorliegen, ist das Ausmaß der Verstöße gegen die Mietpreisbremse nicht genau zu quantifizieren. Hein und Thomschke (2017) schätzen, dass zwischen 48 % und 62 % der Wohnungsinerale in Berlin eine illegal hohe Miete aufrufen.
 - 2 Neubau ist von dieser Regel ausgenommen und der Vermieter muss eine zuvor erzielte Miete auch nicht reduzieren.
 - 3 Als Sonderfall wurde die Mietpreisbremse in der Gemeinde Ahrensfelde eingeführt, obwohl dort die reguläre Kappungsgrenze von 20 % gilt.
 - 4 Eine detaillierte Ausführung der verwendeten Methodik findet sich in Vandrei (2018).