

## Neuerlass der Mieterschutzverordnung Stellungnahme von Haus & Grund Bayern

### 1 Die Mietpreisbremse im Freistaat Bayern

Die Nachricht, dass die bayerische Staatsregierung die Anwendung der Mieterschutzverordnung und somit auch der Regelungen zur Mietpreisbremse verlängern will, stößt bei uns und unseren Mitgliedern auf Unverständnis. Bereits in unserer ersten Stellungnahme zum Gutachten aus dem Jahr 2019 hatten wir darauf hingewiesen, dass es sich bei der Mietpreisbremse lediglich um einen weiteren Eingriff in den Vermietungsprozess handelt, der insbesondere die privaten Vermieter trifft, die bereits seit Jahren für bezahlbaren Wohnraum stehen. Dieser Eingriff ist schon deshalb nicht hinzunehmen, da das Instrument der Mietpreisbremse gescheitert ist. Nur durch eine verstärkte Bautätigkeit und Investitionen kann weiterhin bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden. Doch die Mietpreisbremse bewirkt das Gegenteil: Sie schreckt potentielle Investoren ab. Neue Wohnungen werden durch die Mietpreisbremse nicht gebaut.

Bereits 2019 hatten wir daraufhin gewiesen, dass selbst der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums die ersatzlose Streichung der Regelungen zur Mietpreisbremse gefordert hatte, da die gewünschten Erfolge nicht erreicht würden. Weitere Studie belegen das Gleiche. Erst im vergangenen Jahr zeigte eine Studie im Auftrag der Hamburger Behörde für Stadtentwicklung, dass durch „die Einführung der Mietpreisbremse keine signifikante Dämpfung der Mietpreisentwicklung“ festzustellen war. Im Gegenteil führe die Mietpreisbremse eher dazu, dass häufiger Mieterhöhungen an die ortsübliche Vergleichsmiete in laufenden Mietverhältnissen vorgenommen werden würden.

Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung DIW Econ im Auftrag unseres Bundesverbandes Haus & Grund Deutschland kam ebenfalls zu dem Schluss, dass immer mehr staatliche Eingriffe wie Mietendeckel und Mietpreisbremse letztlich dazu führen, dass sich das Mietwohnungsangebot reduziert. Dies folgt aus dem Umstand, dass Vermieter ihr vermietetes Wohnungseigentum oder ihr Haus nach Beendigung des Mietverhältnisses nicht weitervermieten, sondern es entweder selbst nutzen oder an Selbstnutzer verkaufen. Der so entstehende Angebotsrückgang wird verstärkt, indem Mieter länger in ihren Wohnungen mit stark regulierten Mieten bleiben. Der Mietwohnungsmarkt wird somit kleiner, Wohnungssuchende müssen vermehrt auf Wohnungseigentum umsteigen. Beschränkungen wie die Mietpreisbremse schwächen den Mietwohnungsmarkt, was das genaue Gegenteil der erklärten Ziele dieser Regularien ist.

Nicht zuletzt hat auch das misslungene Experiment des Berliner Mietendeckels gezeigt, dass die Wohnungsangebote durch diese Einschränkungen deutlich rückgängig waren. Dagegen stiegen die Mieten in den angrenzenden Landkreisen an.

Daher lehnen wir die Mietpreisbremse ab und sprechen uns dafür aus, dass der Freistaat Bayern den gleichen Weg wählt wie Schleswig-Holstein. Dort wurde die entsprechende Mieterschutzverordnung bereits zum 31. Dezember 2019 vorzeitig aufgegeben.

## 2 Das Gutachten

### 2.1 Methodische Vorgehensweise

Bei der Durchsicht des Gutachtens mussten wir mit Bedauern feststellen, dass unseren Kritikpunkten, die wir bereits in der Stellungnahme aus dem Jahr 2019 äußerten, scheinbar keinerlei Beachtung geschenkt wurde.

Nach wie vor bezieht sich das Gutachten auf Gemeinden als „Analysegebiete“, eine Aufteilung in Teilgebiete ist den Gutachtern nach eigenen Aussagen nicht möglich. Eine solche Unterteilung wäre dagegen gerade bei größeren Kommunen sinnvoll und notwendig. Denn dort sind meistens besonders begehrte Lagen vorhanden, in denen dann zwangsläufig auch ein niedriger Wohnungsleerstand zu verzeichnen ist. Diese stark nachgefragten Gebiete lassen regelmäßig auch keinen Neubau mehr zu. In den übrigen Gemeindeteilen kann die Situation bereits anders aussehen, weshalb zwischen ihnen zwingend zu unterscheiden ist, bevor die gesamte Kommune in den Geltungsbereich der Mietpreisbremse fallen soll. Gerade aus diesem Grund hat der Bundesgesetzgeber zugelassen, dass die Mietpreisbremse auch nur in bestimmten Teilgebieten gelten kann.

Darüber hinaus wäre in den vergangenen zwei Jahren nunmehr Zeit gewesen, die Erhebung der für eine Unterscheidung notwendigen Daten selbst vorzunehmen.

Auch beim Zeitbezug des Gutachtens bleiben wir bei unserer Kritik, dass Aussagen über die Zukunft nicht getroffen werden können. Das Gutachten versucht, über in der Vergangenheit abgelaufene Prozesse, eine Prognose der Entwicklungen in der Zukunft zu treffen. Die Gutachter gehen demnach, einfach gesagt, davon aus, dass die Mieten gerade deshalb weiter steigen werden, weil sie das bislang eben auch getan haben. Dabei wäre für eine empirisch belegbare Prognose eine Vielzahl an weiteren Faktoren zu beachten, die teilweise völlig im Ungewissen liegen. Beispielsweise wird der Mietenanstieg auch stark durch die zukünftige Neubautätigkeit beeinflusst, die im Gutachten außer Acht gelassen wird. Auch hier wäre es notwendig gewesen, eigene Daten zu erheben, anstatt von alten Daten auf die Zukunft zu schließen. Besonders brisant wird dieser Umstand, wenn man bedenkt, dass das Gutachten sich auf Zahlen bis spätestens 2018 bezieht. Es stellt sich die Frage, wie Aussagen für die Zukunft getroffen werden sollen, wenn das verwendete Zahlenmaterial bereits drei Jahre alt

ist. Insbesondere, wenn in dieser Zeit Ereignisse mit enormer Tragweite, wie die Corona-Pandemie stattgefunden haben.

Schließlich bleibt auch der größte Kritikpunkt am ersten Gutachten bestehen. Denn auch diese Mal beziehen sich die Gutachter nicht auf eigene erhobene Daten, sondern auf Angebotsmieten. Hierbei handelt es sich um Wunschpreise, die im Zweifel aus Internetportalen stammen. Diese spiegeln das aktuelle Mietpreisniveau der Kommune nicht wieder, da es bereits äußerst zweifelhaft ist, dass der Mietvertrag später auch mit dem angebotenen Mietzins abgeschlossen wird. Im Verlauf des Gutachtens wird deutlich, dass dieses Problem bekannt ist. Die daraus resultierenden Fehler werden im Gutachten explizit genannt. Eine Korrekturmöglichkeit wird als unmöglich erachtet. Vielmehr wird laut den methodischen Erläuterungen lediglich unterstellt, dass solche Fehler in allen Teilräumen und Jahren gleich auswirkt. Eine solche Unterstellung ist realitätsfern.

Gerade aus diesen Gründen ist es auch Vermietern verwehrt, eine Mieterhöhung anhand von Angebotsmieten vorzunehmen. Jedes noch so kleine Amtsgericht in Bayern würde ein Erhöhungsverlangen, das sich auf Angaben in Internetportalen stützt, sofort als unwirksam erachten. Ginge man tatsächlich davon aus, dass die statistischen Fehler, die aus dem Unterschied der Angebotsmieten zu den tatsächlich vereinbarten Mietzinsen entstehen, zeitkonstant wären, könnte sich doch auch jeder Vermieter hierauf berufen. Warum dies nur in einem Gutachten der Landesregierung, dass deutlich tiefgreifendere Einschnitte zur Folge hat, möglich sein soll, ist nicht nachvollziehbar. Noch weniger verständlich ist der Umstand, warum in den vergangenen Jahren keine Daten erhoben worden sind, die die Mieterschutzverordnung mit ihren weitreichenden Folgen für Vermieter endlich auf eine empirische und nachvollziehbare Grundlage stellen würde.

## 2.2 Die Indikatoren

Auch an den einzelnen Indikatoren, mit deren Hilfe Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt definiert werden sollen, hat sich nichts geändert. Daher bleibt auch unsere Kritik unverändert bestehen.

### a. Teilbedingung 1: Überdurchschnittlich stark steigende Mieten

Preissteigerungen sind, wie das Gutachten auch dieses Mal richtig feststellt, sicher nicht allein auf marktbedingte Ursachen zurückzuführen, sie können auch andere Ursachen haben. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn in Regionen – wie etwa München – eine hohe Neubautätigkeit zu beobachten ist. Selbstverständlich sind Neubaumieten teurer als Altbaumieten. Diese neu vereinbarten Mieten tragen dann auch dazu bei, dass von „rapide steigenden Mieten“ gesprochen wird.

Allerdings geht der Schluss der Gutachter, Anbieter würden sich an Preistrends orientieren, weiterhin völlig an der Realität vorbei. Anbieter müssen sich an der ortsüblichen Vergleichsmiete orientieren, die gerade in Ballungsgebieten durch Mietspiegel wiedergegeben wird.

Daher kann sich ein Vermieter bei der Neuvermietung einer Wohnung auch ohne Mietpreisbremse nicht an seinen Wunschpreisen orientieren, sondern nur an der ortsüblichen Vergleichsmiete. Die überschießenden Erwartungen, die bei den Erörterungen der Teilbedingung „Überdurchschnittlich stark steigende Mieten“ zitiert werden, spiegeln sich eventuell noch in den in diesem Gutachten viel zitierten Angebotsmieten wider, die in der Realität dann aber kaum realisiert werden können.

Erneut taucht die Aussage auf, dass „auch die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete (...) bereits durch bestehende Versorgungsdefizite geprägt“ sein kann, wodurch nach unserer Auffassung ein gefährliches Einfallstor geöffnet wird, die zu Zuständen der Mietenregulierung führen kann, die wir Anfang des 19. Jahrhunderts bereits hatten, die aber keinesfalls zu einer Neubautätigkeit beiträgt, die ausreichende bezahlbare Wohnraum zur Verfügung stellt. Denn hier werden unterstellte Entwicklungen herangezogen, um weitreichende staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt zu rechtfertigen. Außerdem ist zu beachten, dass – wie das Gutachten zu Recht feststellt – die ortsübliche Vergleichsmiete einen Durchschnitt der Mieten aus den letzten sechs Jahren darstellt. Doch gerade dann, wenn die ortsübliche Vergleichsmiete über einen solch langen Beobachtungszeitraum gebildet wird, kann hieraus nicht auf ein Versorgungsdefizit im Hier und Jetzt geschlossen werden.

Hinzu kommt auch bei Teilbedingung 1 die Einbeziehung von Angebotsmieten. Wie das Gutachten richtigerweise feststellt, ist das verwendete Datenmaterial, noch dazu eines privaten Dienstleistungsunternehmens, nicht repräsentativ. Warum dann mangels anderweitiger Ressourcen keine eigenen repräsentativen Daten erhoben wurden, erschließt sich nicht. Lieber versucht man über die Bildung von Medianmietpreisen das mangelhafte Datenmaterial zu kaschieren. Für die Mieterschutzverordnung, die weitreichende Konsequenzen für den Mietmarkt haben wird, ist dies keine stabile Grundlage.

Das Bild steigender Mieten des Gutachtens wird weiter verzerrt durch die Bezugnahme auf die Jahre 2014 bis 2019. Der aktuelle Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft zeigt, dass die aktuellen Zahlen anders aussehen als im Gutachten genannt. Nach diesem Bericht, der übrigens ebenfalls Angebotsmieten in den Blickpunkt nimmt, sind diese nur noch um 2,7 Prozent gestiegen. 2019, also das letzte Jahr, das das Gutachten als Grundlage verwendet, lag dieser Wert noch bei 3,4 Prozent, 2018 sogar bei 5,4 Prozent. In den Großstädten betrug die Steigerungsrate nach 7,1 Prozent im Jahr 2018, nur noch 1,8 Prozent im Jahr 2020. Warum die Verfasser des Gutachtens nicht auf das Zahlenmaterial der Bundesregierung zurückgegriffen hat, erschließt sich nicht. Insbesondere lässt sich anhand des Berichts eindeutig feststellen, dass aus dem alten Datenmaterial keine Schlüsse auf die Zukunft gezogen werden können.

Als durchaus richtig betrachten wir weiterhin die Entscheidung, die Wachstumsrate, die der Entscheidung über überdurchschnittlich stark steigende Mieten zugrunde gelegt wird, tendenziell höher anzusetzen. Bei einer Steigerung von 6 % kann nach unserer Auffassung

zwar von steigenden Mieten, aber sicher nicht von überdurchschnittlich stark steigenden Mieten gesprochen werden.

## **b. Teilbedingung 2: Überdurchschnittliche Mietbelastung der Haushalte**

Dass die Ermittlung einer überdurchschnittlichen Mietbelastung der Haushalte schwierig zu ermitteln ist, ist nachvollziehbar. Daher ist es begrüßenswert, dass die Verfasser des Gutachtens eine manuelle Berechnung vorgenommen haben. Allerdings ist es unverständlich, warum nicht auf Daten des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen wurde. Dieses hatte erst im November 2020 Zahlen veröffentlicht, aus denen hervorgeht, dass 2019 bundesweit lediglich 14 Prozent der Bevölkerung durch ihre Wohnkosten überlastet sind. Dabei ist zu beachten, dass hier nicht nur Aufwendungen für Miete und Betriebskosten berücksichtigt werden, sondern auch Kosten für den Unterhalt des selbstgenutzten Wohneigentums. Die Überlastungsquote nur durch Mietkosten dürfte daher noch geringer ausfallen. Hinzu kommt, dass die Überlastungsquote gesunken ist. Nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes waren 2014 noch 12,7 Mio. Menschen durch die Wohnkosten überlastet, im Vergleich zu den 11,4 Mio. Bundesbürgerinnen und Bundesbürger im Jahr 2019.

Stutzig macht aber in jedem Fall die willkürliche Festlegung der Überlastungsquote von 20 Prozent des Haushaltseinkommens. Wie das Gutachten richtigerweise selbst feststellt, wird regelmäßig von einer Überlastung ausgegangen, wenn die Wohnkosten 40 Prozent des Haushaltseinkommens übersteigen. Diesen Wert legt auch das Statistische Bundesamt in den oben genannten Berechnungen zu Grunde. Auch wenn das Gutachten darauf hinweist, dass die Höhe der Belastungsquote aufgrund der verschiedenen Berechnungsvorschriften notwendig sei, drängt sich der Verdacht auf, dass hier die Zahlen und Daten passend gemacht werden sollen.

Hinzu kommt, dass die Überlastungsquote zwingend ortsgebunden erfolgen muss. Auch die Staatsregierung will ausweislich des Anschreibens zur Stellungnahme auf Ortskenntnisse zurückgreifen. Denn es macht einen Unterschied, ob reiche Haushalte 20 Prozent ihres Einkommens für ihre Wohnkosten bezahlen oder ärmere Haushalte den gleichen Prozentsatz aufwenden müssen. Denn wendet ein Haushalt von einem Einkommen in Höhe von 100.000 Euro, 20.000 Euro für die Miete auf, stellt das für diesen Haushalt wohl kaum eine Überlastung dar. Beahlt aber ein Haushalt von 5.000 Euro Einkommen, 1.000 Euro für die Miete, kann dies eine höhere Belastung darstellen. Dabei gibt es in Bayern viele Gemeinden mit überwiegend reicheren Einwohnern, so beispielsweise im Gebiet des Tegernseer Tals oder rund um den Starnberger See. Hinzu kommt in diesen Gebieten auch eine hohe Zweitwohnungsquote. Es ist nicht erkennbar, ob diese Wohnungen bei der Bestimmung der Belastungsquote berücksichtigt wurden. Haus & Grund Tegernseer Tal, in dem die Gemeinde Rottach-Egern liegt, berichtet beispielsweise von einer Zweitwohnungsquote von rund 20 Prozent.

### **c. Teilbedingung 3: Unzureichende Neubautätigkeit bei wachsender Wohnbevölkerung**

Den Indikator „Wohndefizit“ als Indikator der „unzureichenden Neubautätigkeit“ können wir nachvollziehen. Nicht nachvollziehen können wir, dass Vermieter im Ergebnis für Versäumnisse bestraft werden sollen, die sie nicht zu verantworten haben. Wenn gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die Bauen erschweren und verteuern, und wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen der Vermietung der Wohnungen so ausgestaltet werden, dass sie zumindest für den privaten Vermieter den Vermietungsalltag unverhältnismäßig verkomplizieren, ist ein Rückzug aus der Bautätigkeit zwangsläufig. Dies zeigt die Entwicklung der Bautätigkeit allein der letzten dreißig Jahre sehr deutlich (Anhang 1). Wird eine solche Entwicklung dadurch ergänzt, dass Bauland nur schleppend ausgewiesen wird, Baugenehmigungen nur schleppend erteilt werden und zu guter Letzt große neue Baugebiete bevorzugt an Erschließungsträger vergeben werden, da dies für die Gemeinden einfacher zu handhaben ist, werden private Bauherren systematisch ausgeschlossen. Dabei stellen gerade die privaten Vermieter noch rund 80 % des Wohnungsbestandes und sie stellen – wie Untersuchungen deutlich zeigen – erschwinglichen Wohnraum mit geringen Mieterhöhungen während des Mietverhältnisses zur Verfügung. Statt die Vermieter für Rahmenbedingungen zu bestrafen, die sie nicht beeinflussen können, sollte die Rahmenbedingungen geändert werden.

Hinzu kommt auch bei dieser Teilbedingung, dass auf veraltetes Zahlenmaterial zurückgegriffen wird. Ausweislich des Gutachtens wird das Wohnungsdefizit im Vergleich der Jahre 2013 und 2018 begutachtet. Der bereits zitierte Vierte Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft zeigt aber, dass sich gerade im Jahr 2018 die Bautätigkeit, anders als in den Jahren davor kaum veränderte. Dagegen stieg die Zahl fertiggestellter Wohnungen im Jahr 2019 um 2 Prozent auf 293.000 Wohnungen bundesweit, die Zahl der Baugenehmigungen sogar um 4 Prozent. Zum Vergleich: 2018 waren es noch 287.000 fertiggestellte Wohnungen (ein Anstieg von lediglich einem Prozent) sowie 347.000 genehmigte Wohnungen (kaum spürbarer Anstieg im Vergleich zu 2017). Im Jahr 2020 nahm die Zahl der Baugenehmigungen sogar noch einmal um 2,2 Prozent zu. Darüber hinaus schätzt die Bundesregierung in ihrem Bericht mit einer Fertigstellung von 300.000 Wohnungen im Jahr 2020. Gerade im Bereich der Neubautätigkeit wäre eine Prognose der zukünftig fertiggestellten Wohnungen anhand der Baugenehmigungen möglich. Dies geschieht im Gutachten allerdings nicht, obwohl Prognosen der Mietsteigerungen sehr wohl vorgenommen werden, die auf einer deutlich schlechteren Grundlage stehen.

### **d. Teilbedingung 4 und 5: geringer Leerstand bei großer Nachfrage**

Sicher ist es für Wohnungssuchende ein Problem, wenn sie keine Wohnung finden. Aber immer dann, wenn Wohnungen in einem Ausmaß zur Verfügung gestellt werden, der die Nachfrage weitgehend befriedigt, wird ein geringer Leerstand zu verzeichnen sein. Das ist das wirtschaftlich vernünftige Ergebnis. Es kann nicht gewünscht sein, dass Wohnungen leer stehen,

einfach damit sie im möglichen Bedarfsfall zur Verfügung stehen. Wird dieses Kriterium in der im Gutachten strengen Form tatsächlich berücksichtigt, werden wiederum Vermieter für ein vernünftiges Verhalten bestraft. Es wird quasi vorausgesetzt, dass Vermieter freiwillig Überkapazitäten bereithalten und die dafür entstehenden Kosten tragen.

Ist der Wohnungsmarkt in den Städten und Gemeinden ausgeglichen und trifft dann eine hohe Nachfrage auf diesen ausgeglichenen Markt, ist die „normale“ Marktreaktion, dass mit dem Bau von Wohnungen begonnen wird. Dass das nicht geschieht, hat im Wesentlichen strukturelle Ursachen, die mit der Mietpreisbremse verschärft werden.

Genau das ist übrigens die Argumentation, die den Vermietern in strukturschwachen Regionen entgegengehalten wird, in denen sie auch guten Wohnraum nicht mehr oder nur wesentlich unter Wert vermieten können. In diesen Regionen erhalten Vermieter keinen Ausgleich für „die Wohnungsreserve“, die sie zur Verfügung stellen, was durchaus logisch wäre, macht man sich die Argumentation des Gutachtens zu eigen.

#### **e. Die Gebietsauswahl**

Wie bereits am letzten Gutachten kritisiert, ordnen die Verfasser auch bei der Fortschreibung manche Gemeinden aufgrund eines Übersprungeffekts in die Mieterschutzverordnung ein. Hierbei werden Kommunen berücksichtigt, die nur aufgrund ihrer Nachbarschaft zu einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt, ebenfalls zu einem solchen Gebiet erklärt werden. Dies mag zwar statistisch unterlegt sein, lässt aber zu viel Spielraum für Interpretationen, um dem Transparenzgebot der Gesetzgebung gerecht zu werden.

#### **f. Das Fazit**

Dass Kritik an der Vorgehensweise des Gutachtens angebracht ist, zeigt sich schließlich auch im Fazit. Dort sprechen die Verfasser selbst davon, dass unter anderem aufgrund des alten Zahlenmaterials und der hohen Dynamik des Wohnungsmarktes Abweichungen auftreten können. Wenn das aber der Fall ist, ist es äußerst fragwürdig, ob ein solches Gutachten tatsächlich die Basis für eine Verordnung sein kann, die weitreichende Eingriffe in die Rechte der Vermieterinnen und Vermieter vorsieht.

Das Gutachten spricht davon, dass aufgrund der hohen Dynamik örtliche Erkenntnisse der Gemeinden berücksichtigt werden sollten. Interessanterweise wurde bei der Neufassung der Mieterschutzverordnung nur denjenigen Gemeinden Gehör geschenkt, die im Gegensatz zum Gutachten sehr wohl der Meinung waren, dass in ihrem Gebiet ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt und welche sodann zusätzlich in die Mieterschutzverordnung aufgenommen wurden. Aus dem Vergleich der Gebietskulissen der aktuellen und der zukünftigen Mieterschutzverordnung geht hervor, dass von den fünf so aufgenommenen Kommunen, nunmehr zwei schon wieder aus dem Anwendungsbereich fallen sollen. Die Aussagekraft der örtlichen Erkenntnisse ist demnach fraglich.