

Strenge Regulierung des Mietmarkts kann zulasten der MieterInnen gehen

Konstantin Kholodilin

Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin und Professor an der NRU HSE St. Petersburg



Sebastian Kohl

Senior Researcher am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung



Article by an MPIFG researcher

Konstantin Kholodilin, Sebastian Kohl: Strenge Regulierung des Mietmarkts kann zulasten der MieterInnen gehen. In: wohnen – ZdW Bayern (5), 204-207 (2019). VdW Bayern

Dank eines neuen, historischen Datensatzes analysiert eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) den Zusammenhang zwischen der Regulierung des Mietmarkts und der Eigenheimquote in 27 Ländern der OECD über einen Zeitraum von 100 Jahren. Zentrales Ergebnis: Je strenger der Mietmarkt reguliert wird, desto mehr steigt der Anteil der Haushalte, die im eigenen Heim leben. Dieser Befund gilt unabhängig von den Faktoren, die den Anstieg der Eigenheimquote in allen untersuchten Ländern in den vergangenen Jahrzehnten grundsätzlich begünstigt haben, zum Beispiel die Alterung der Gesellschaft und die Liberalisierung der Finanzmärkte.

Der Staat hat gute Gründe, Wohnungspolitik zu betreiben. So reguliert er in den Industrieländern den Mietwohnungsmarkt, und das aus zwei Gründen: um die Asymmetrie zwischen MieterInnen und EigentümerInnen zu reduzieren, und um der kurzfristigen Rigidität des Angebots entgegenzuwirken. Wenn die Nachfrage nach Wohnungen plötzlich steigt, kann so der Anstieg der Mieten angesichts der Wohnraumknappheit gedämpft werden und der Staat nimmt seine Verantwortung wahr, jedem die Möglichkeit zu geben, ein Dach über dem Kopf zu haben.

Seit 2010 steigen in Deutschland die Mietpreise, was das Thema Mietenregulierung verstärkt in den Vordergrund gerückt hat. Das Für und Wider der in Deutschland im Jahr 2015 eingeführten Mietpreisbremse und anderer preisregulierender Maßnahmen werden eifrig diskutiert, neue Modelle werden entwickelt. Zum Beispiel plant der Berliner Senat die Einführung eines Mietendeckels, bei dem die Mieten für fünf Jahre eingefroren wären.¹ Auch eine intensivere Anwendung des

Vorkaufsrechts, ein Mietenstopp² in Milieuschutzgebieten, weitere Verschärfungen der Mietpreisbremse, eine Einschränkung des Immobilienkaufs für AusländerInnen³ sowie Enteignungen der Wohnungsbestände der privaten Immobilienfirmen⁴ waren oder sind mancherorts im Gespräch. Regulierungsmaßnahmen, insbesondere Eingriffe in die freie Preisbildung, genießen unter Ökonominen keinen guten Ruf, da sie im Verdacht stehen, langfristig Investitionen zu verhindern, die Mietermobilität zu reduzieren und die Differenz zwischen Bestandsmieten und Neuvertragsmieten zu erhöhen.

Zudem verzerren sie die Konkurrenz zwischen Kauf- und Mietmärkten, die aus dem Zusammenspiel von Angebot (Investoren, VermieterInnen) und Nachfrage (MieterInnen) resultiert. Betrachtet man die Angebotsseite, unterliegt nur der Mietmarkt Preisrestriktionen, während der Eigentumsmarkt frei bleibt. Wenn die Mieten, also die Erträge der VermieterInnen, gedeckelt sind, ist es für Investoren rational, sich aus dem Mietsegment zurückzuziehen. Auf Nachfrageseite, bei den Wohnungssuchenden also, führen die Mietpreisbeschränkungen zunächst zu einer steigenden Attraktivität von Mietwohnungen. Da das Angebot an regulierten Wohnungen knapp ist, entstehen Schlangen und die Wohnungssuchkosten erhöhen sich deutlich. Vor dem regulatorischen Eingriff ist die Mieterschicht sehr heterogen – sie umfasst sowohl wohlhabende als auch einkommensschwache Mieterinnen und Mieter. Diejenigen mit höheren Einkommen haben höhere Chancen, an regulierte Wohnungen zu kommen, weil sie aus Sicht der VermieterInnen zahlungsfähiger sind. Andererseits unterscheiden sich MieterInnen nach ihrer „Geduld“. Diejenigen, die in der entsprechenden Stadt schon eine Wohnung haben, können sich mehr Zeit für die Suche einer neuen Wohnung leisten. Diejenigen dagegen, die frisch zuziehen, benötigen



dringend eine Bleibe. Sie werden sich deshalb eher für den Eigentumsmarkt entscheiden, wo die Kaufkosten zwar hoch, die Suchkosten dagegen relativ niedrig sind. Außerdem sollte die Angebotsausweitung von Eigentumswohnungen dazu führen, dass die Preise dort sinken und sich noch mehr Menschen eine eigene Wohnung zulegen. Dabei ist aber keineswegs klar, welcher Effekt überwiegt: der regulierende Eingriff in die Mieten oder der preissenkende Effekt zusätzlicher Eigentumswohnungen auf dem Markt, wobei der letzte Effekt auch indirekt auf die Regulierung zurückzuführen wäre.

Die längerfristigen Auswirkungen einer Mietregulierung auf den Wohnungsmarkt, insbesondere auf die Größe des Mietmarktes, sind bislang kaum thematisiert worden. Während vergleichsweise viel über Wohneigentum oder den sozialen Wohnungsbau geforscht wurde, ist die empirische Forschung zu Mietmärkten, insbesondere im internationalen Vergleich, bisher vernachlässigt worden.⁵

Ein Grund dafür liegt sicherlich in der starken Diffusion von Wohneigentum in vielen Ländern und im politischen Fokus auf den sozialen Wohnungsbau. Selbst in Niedrigwohneigentümländern, zum Beispiel im deutschsprachigen Raum, hat sich der Anteil der MieterInnen auf lange Sicht immer weiter reduziert. Die Wohneigentumsquoten in Europa sind regional sehr heterogen (Abbildung 2): Während sie am Rand des Kontinents teilweise sehr hoch sind, wohnen in Zentraleuropa deutlich weniger Haushalte in selbstgenutzten Immobilien. In Deutschland leben mittlerweile 45,5 Prozent der Bevölkerung zur Miete, in der Schweiz sogar nur 37,4 Prozent. Nicht selten werden Mieterhaushalte von der Politik lediglich als Nicht-Eigentümer bedacht, also zum Beispiel mit günstigen Krediten versorgt, oder als Nicht-mehr-Eigentümer unterstützt – so ist der Staat eingesprungen, als in der Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 in Spanien viele ImmobilienbesitzerInnen ihre Kredite nicht mehr bedienen konnten.⁶

Viele der Großstädte in den untersuchten Ländern sind aber weiterhin mehrheitlich von MieterInnen bewohnt oder diese machen eine nicht vernachlässigbare Minderheit aus. Wie Mietverhältnisse geregelt sind, ist also ein wesentlicher Bestandteil von Wohnungspolitik.

Ein Grund für die vergleichsweise seltene Mietmarktforschung sind unzureichende und unzureichend vergleichbare Daten. Dieser Umstand ist nun dank neuer Datensammlungen wesentlich verbessert worden. Die Kombination dieser Datensätze erlaubt es, der Frage nachzugehen, wie sich die Mietregulierung seit ihrer ersten Einführung während des Ersten Weltkriegs in westlichen Ländern langfristig auf die Wohneigentumsquote ausgewirkt hat, und Implikationen für die heutige Debatte herauszuarbeiten.⁷

Eine kleine Geschichte der Mietregulierung und des Wohneigentums – Unterschiedliche Traditionen der Mietregulierung...

Anhand der Daten und der hieraus gebildeten Mietregulierungsindizes kann eine Geschichte der Mietregulierung der letzten 100 Jahre umgerissen werden. Diese begann in den meisten europäischen Ländern während des Ersten Weltkriegs mit strikten Preiskontrollen als Instrument des Verbraucherschutzes an der Heimatfront. Die Preisregulierung wurde in der Zwischenkriegszeit oft in abgeschwächter Form beibehalten, intensivierte sich im Zweiten Weltkrieg wieder und wandelte sich schließlich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Kontinentaleuropa in Preiskontrollen der zweiten Generation. Diese lassen relative Mietpreissteigerungen zu, indexieren sie jedoch an verschiedene Indikatoren der allgemeinen Lebenskostensteigerung.

Zu Kriegszeiten und unmittelbar danach wurde stark im Mietwohnungsmarkt eingegriffen, oft mittels Kriegsverordnungen. Die Maßnahmen reichten bis hin zur Zwangseinquartierung. Viele wurden zwar weitgehend wieder abgebaut, einige – wie zum Beispiel der Milieuschutz oder Beschränkungen der kurzfristigen Vermietungen (wie AirBnB) – haben aber überlebt und sogar in den letzten Jahren noch einmal an Bedeutung gewonnen. Der Kündigungsschutz entstand ebenfalls im Kriegskontext und bleibt bis heute oft Bestandteil des Mietrechts. Mietverhältnisse waren zwar zuvor schon rechtlich reguliert worden, aber oft unspezifisch für das Wohnungsgebiet, und lediglich mittels Bestimmungen gegen unverhältnismäßige Mieterhöhungen („Mietwucher“).

Waren die Kriegsverordnungen noch Sonderrecht, wurden sie nach dem Krieg oft in bürgerliches Recht überführt. Diese Entwicklungen betreffen hauptsächlich zentral- und kontinentaleuropäische Länder. In den süd- und nordeuropäischen Ländern waren die Eingriffe etwas intensiver als in Ländern mit sogenannter germanischer Rechtstradition

Dieser Tradition der eher ausgeprägten Regulierung kann man eine liberalere, angelsächsische Entwicklung gegenüberstellen. Dort, also beispielsweise in den USA, wurden die Mieten zu Kriegs- oder sonstigen Krisenzeiten (zum Beispiel in der Ölkrise der 1970er) zwar auch reguliert, das blieb aber eine Ausnahme. Nach dem Krieg oder nach dem Ende der Inflationschocks wurden sie jeweils langsam wieder abgebaut. In den USA hat sich danach auch keine nationalstaatliche Mietpreispolitik entwickelt und so unterscheiden sich US-Städte stark in ihrer Regulierungsgeschichte und -intensität.⁸ Der Mieterschutz hat sich in diesen Ländern nicht stark entwickelt, so dass Mieten oft nur als eine vorübergehende, residuale Wohnform angesehen und sogar sozial stigmatisiert wird.



Seit 11 Jahren erfolgreich für die Wohnungswirtschaft

Telefonischer Mieterservice
Digitalisierungsberatung
Analysen
Personalentwicklung
Veränderungsmanagement

www.telesense.de



Die Regulierung des Mietmarkts erhöht die Wohneigentumsquote

Wenn die Mieten reguliert werden ...

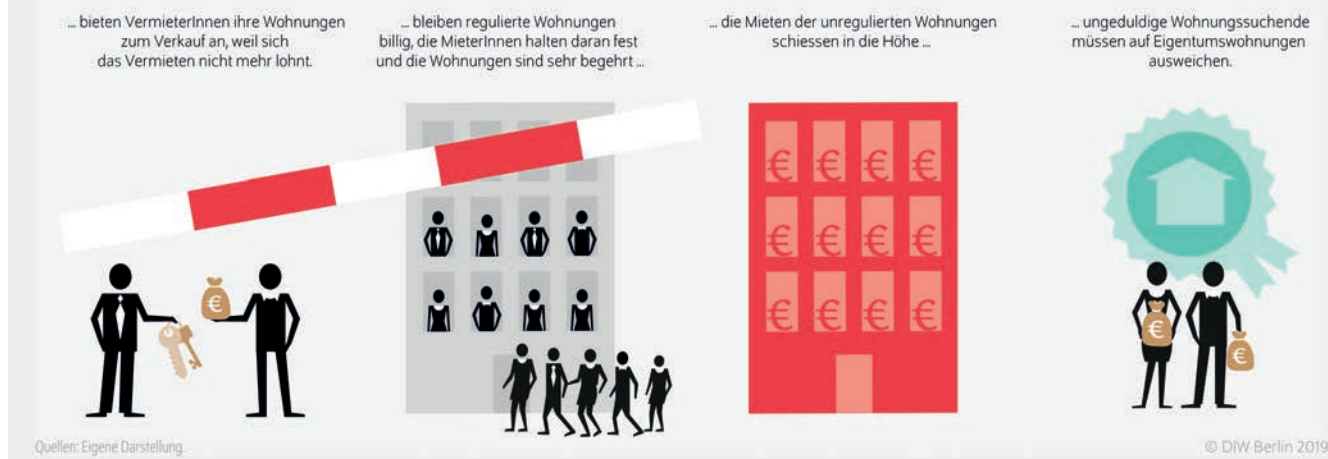


Abbildung 1: Wenn die Mieten reguliert werden...

Grafik: DIW

... und unterschiedliche Verbreitung vom Wohneigentum

Seit dem Ersten Weltkrieg ist die Wohneigentumsquote in den westlichen Ländern fast kontinuierlich gestiegen, und sie konvergiert hin zu einem hohen Niveau. Südeuropäische und einige nordeuropäische Länder entwickelten sich zu Hochburgen des Wohneigentums, mit einer Quote von 77,5 Prozent in Norwegen zum Beispiel, höher noch als in den angelsächsischen Ländern, obwohl Wohneigentum dort historisch stärker verankert war. Deutschsprachige Länder waren und bleiben Schlusslichter dieser Entwicklung.

Mietpreisregulierung hat Mietwohnungen verdrängt

Der Siegeszug des Wohneigentums hat viele Ursachen: der allgemein gestiegene Wohlstand, das Älterwerden der Gesellschaft, der ausgebauten Wohnungsbestand, die Verbreitung des „Eigenheims auf der Etage“, das stetig fallende Realzinsniveau, aber auch eigenheimfördernde Politikmaßnahmen in vielen Ländern.

Diese traditionellen Erklärungen lassen sich in multivariaten Zeitreihenanalysen durchaus bestätigen. So haben der Abhängigenquotient von Personen im nicht-erwerbsfähigen Alter in Relation zu den Erwerbsfähigen und die langfristige Zinsrate einen positiven Einfluss auf den Anstieg des Wohneigentums. Überraschenderweise hat das BIP pro Kopf einen negativen Einfluss, was eventuell für die These spricht, dass Wohneigentum in ärmeren Ländern als Absicherung gegen die schlechte wirtschaftliche Entwicklung fungiert.⁹

Die Analyse zeigt auch, dass intensivere Mietpreisregulierung langfristig mit einem Anstieg der Wohneigentumsquote korreliert. Der Kündigungsschutz und die Wohnraumlengung hingegen erweisen sich als nicht signifikant. Auch ist der Mietpreisregulierungseinfluss nicht linear – erreichen die Mietpreisregulierungen ein bestimmtes Niveau, nämlich ein Indexwert von 0,79 und mehr, korrelieren noch intensivere Preisregulierungen nicht mit einem weiteren Anstieg der Wohneigentumsquote.

Der Effekt von Mietpreisregulierungen auf die Eigentumsquote kann zwei Gründe haben. Einerseits kann es sein, dass die VermieterInnen der regulierten Wohnungen diese nicht mehr profitabel vermieten können, und sie deshalb zum Verkauf anbieten.¹⁰

Andererseits gibt es auch nicht-regulierte Wohnungen, und für diese steigen die Mieten nun noch stärker, als sie es ohne Regulierung tun würden.¹¹ Der Markt teilt sich also in zwei Segmente: ein regulierter Markt mit sehr niedrigen Mieten und Mieterhaushalten, die ihre Wohnungen nicht aufgeben wollen beziehungsweise können, weil sie nirgendwo sonst so gute Konditionen finden würden; und ein freier Markt mit sehr hohen Mieten. In vielen Ländern mit einer ähnlichen Marktstruktur, zum Beispiel in Schweden oder im Vereinigten Königreich, müssen viele Menschen trotz hoher Kosten zu WohneigentümerInnen werden, weil sie keine bezahlbaren Wohnungen zum Mieten finden.

Für die Verbreitung des Eigenheims können andere Faktoren eine Rolle gespielt haben, nämlich die direkte Förderung des Wohnungseigentums und die Liberalisierung des Finanzmarkts. Für den Zeitraum ab 1970 lassen sich diese in zwei Indizes messen. So wurden einerseits über mehrere Jahrzehnte hinweg ExpertInnen aus OECD-Ländern gefragt, als wie ausgeprägt sie die Maßnahmen zugunsten des Eigentums ein-

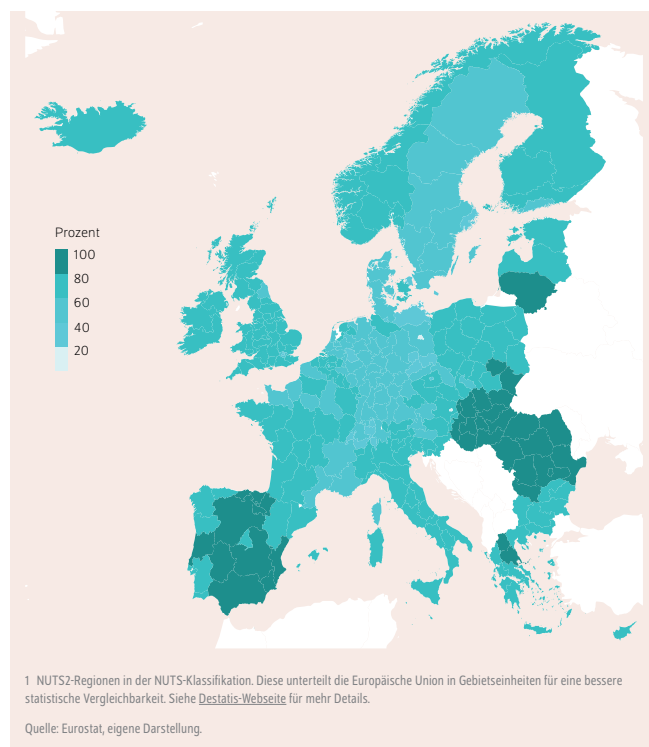


Abbildung 2: Wohneigentumsquote in Europa. In Prozent, nach Regionen. Grafik: DIW

schätzen; tatsächlich können diese Indizes einen Teil des Anstiegs der Wohneigentumsquoten erklären.¹² Zum anderen hat der Internationale Währungsfonds (IWF) die Liberalisierung des Finanzmarktes in zahlreichen Bereichen, etwa die Entwicklung von Verbriefungsmärkten, in mehreren Ländern in einem Finanzreformindex zusammengefasst.¹³

Nimmt man diese beiden Indizes in die Schätzung hinzu, ändert sich am Hauptbefund (Mietregulierungen haben einen positiven Einfluss auf die Wohneigentumsquote) allerdings nichts.

Die Ergebnisse weisen in eine Richtung, auf die bisher sowohl die anekdotische Evidenz als auch eine amerikanische Studie¹⁴ hindeuteten: Starke Eingriffe in Mietpreise oder den Wohnungsbestand veranlassen VermieterInnen dazu, ihre Wohnungseinheiten an MieterInnen zu veräußern. Diese können sich den Erwerb bei steigenden Einkommen zunehmend leisten; im Kontext zunehmender Wohnungsknappheiten – genau die Situation, in der Mietregulierung besonders intensiv eingesetzt wird – sind viele auch auf einen solchen Kauf angewiesen.¹⁵ Mit der Verbreitung alternativer Investitionsmöglichkeiten, zum Beispiel Aktien, ist die Flucht aus dem Mietwohnungsmarkt eine reale Möglichkeit geworden.

Fazit: Mietpreisregulierung hat langfristige Effekte auf das Wohneigentum; Politikmaßnahmen müssen das beachten

Wohnungsmarktregulierungen sind ein altes und international häufig verwendetes Instrument der Sozialpolitik. Sie dienen dem Ausgleich der Interessen von VermieterInnen und MieterInnen – zudem tragen sie der Tatsache Rechnung, dass Wohnungen als Wirtschaftsgut zahlreiche Besonderheiten aufweisen: Das Angebot ist kurzfristig unflexibel – starke Nachfrageschübe führen daher zu sehr kräftigen Preisreaktionen. Dies kann dazu führen, dass Haushalte immer höhere Anteile ihres Einkommens für die Miete aufwenden müssen¹⁶ und verdrängt werden, dass Sozialstrukturen erodieren und Teile der Bevölkerung den Zugang zum regulären Wohnungsmarkt verlieren. In vielen deutschen Städten sind solche Entwicklungen zu beobachten und der Druck auf die Politik, etwas dagegen zu unternehmen, wächst. Auf der anderen Seite sind Immobilien Anlagegüter, deren Attraktivität auch maßgeblich durch die Flexibilität der Nutzung und die Möglichkeit der Gewinnerwirtschaftung geprägt ist. Naheliegend ist also ein langfristiger Zusammenhang zwischen dem Angebot an Mietobjekten und der Intensität regulierender Eingriffe. Ebenso dürfte die Nachfrage nach Mietobjekten durch die Regulierung bestimmt sein – höherer Mieterschutz steigert kurzfristig die Attraktivität des Mietens.

Der vorliegende Beitrag zeigt, dass die Intensität der Regulierung langfristig zu einem anderen Gleichgewicht im Bestand an Miet- und Eigentumswohnungen führt. Teile der international beobachteten Unterschiede zwischen den Wohneigentumsquoten lassen sich nämlich mit Unterschieden in der Regulierungsintensität erklären. Auch die Evidenz auf Grundlage von Mikrodaten spricht eindeutig für diesen Zusammenhang.¹⁷

Dies ist bei weiteren Eingriffen in den Wohnungsmarkt, wie sie in vielen deutschen Städten, insbesondere in Berlin, angedacht werden, zu berücksichtigen. Je intensiver der Markteingriff, desto größer der langfristig negative Effekt auf das Angebot an Mietwohnungen. Wichtig ist bei der Gestaltung neuer Regulationsmaßnahmen auf dem Mietmarkt, die Balance zwischen den Interessen von MieterInnen und InvestorInnen zu wahren.

Fußnoten:

- 1 Senatskanzlei Berlin (2019): Senat beschließt Eckpunkte für ein Berliner Mietengesetz/Mietendeckel. Pressemitteilung vom 18. Juni 2019 (online verfügbar, abgerufen am 20. Juni 2019).
- 2 Ulrich Zawotka-Gerlach (2019): SPD schlägt fünf Jahre Mietenstopp in Berlin vor. Der Tagesspiegel, 22. Januar 2019 (online verfügbar, abgerufen am 17. Juni 2019). Dies gilt auch für alle anderen Onlinequellen in diesem Bericht, sofern nichts anders vermerkt.
- 3 Julia Löhr (2018): Berlin will den Immobilienkauf für Ausländer einschränken. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. August 2018 (online verfügbar).
- 4 Siehe Webseite der Initiative „Deutsche Wohnen enteignen“; sowie Lena Klimpel (2019): Mit Enteignungen gegen Wohnungsnot?. tagesschau.de, 5. April 2019 (online verfügbar).
- 5 Die meisten Studien konzentrieren sich auf die USA oder einige skandinavische Länder. Keine der uns bekannten Studien weist eine international vergleichende Dimension auf.
- 6 Die Regionen Andalusien, Aragon und Katalonien zum Beispiel haben Maßnahmen ergriffen, um die Haushalte, die ihre Hypothekarkredite nicht mehr bedienen konnten, vor Zwangsversteigerungen zu schützen.
- 7 Der Beitrag fasst folgende aktuelle, auf Englisch publizierte Forschungsergebnisse der Autoren zusammen: Konstantin Kholodilin et al. (2018): Social Policy or Crowding-out? Tenant Protection in Comparative Long-run Perspective. DIW Discussion Paper Nr. 1778 (online verfügbar). Eine kürzere Fassung ist auch als Konstantin Kholodilin und Sebastian Kohl (2019): Verdrängung oder Sozialpolitik? Der Effekt von Mietregulierung auf das Wohneigentum. Wirtschaftsdienst, Jahrgang 99, 2019, Heft 5, 363–366 erschienen.
- 8 Die Stadt New York hat seit dem Zweiten Weltkrieg fast ununterbrochen eine Mietpreiskontrolle, in der die Elemente der ersten Generation (rent control) und zweiten Generation (rent stabilization) gleichzeitig existieren (vgl. Timothy Collins (2016): An introduction to the New York City rent guidelines board and the rent stabilization system. New York City Rent Guidelines Board, revised February 2018 (online verfügbar, abgerufen am 23. August 2019)). Dagegen beschränkt seit 1995 das Costa-Hawkins-Gesetz in Kalifornien die Einführung von Mietpreiskontrollen durch die Gemeinden.
- 9 Zieht man das Kaufpreis-Mietverhältnis als zusätzliche Kontrollvariable heran, hat diese zwar das richtige negative Vorzeichen (relativ höhere Kaufpreise machen Wohneigentum weniger attraktiv), der Koeffizient ist aber statistisch nicht signifikant ist. Deshalb wurde in der Analyse auf diese Variable verzichtet.
- 10 Ein ähnlicher Effekt wird in Berlin als Folge des geplanten Mietendeckels erwartet, vgl. Ralf Schönball (2019): Sieben Thesen zum geplanten Mietendeckel. Der Tagesspiegel, 17. Juni 2019 (online verfügbar).
- 11 Vgl. Konstantin Kholodilin, Andreas Mense und Claus Michelsen (2018): Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht Lösung des Wohnungsmarktproblems. DIW Wochenbericht Nr. 7 (online verfügbar).
- 12 Mikael Atterhög (2006): The Effect of Government Policies on Home Ownership Rates: An International Survey and Analysis. J. Doling und M. Elsinga (Hrsg.): In Home Ownership: Getting in, Getting from, Getting out. Delft University Press, Amsterdam, 7–34.
- 13 Abdul Abiad, Enrica Detragiache und Thierry Tresselt (2008): A New Database of Financial Reforms. IMF Working Paper 8/266 (online verfügbar).
- 14 Daniel K. Fetter (2013): The Home Front: Rent Control and the Rapid War time Increase in Home Ownership. NBER Working Paper 19604 (online verfügbar) befasst sich mit der Steigerung der Wohneigentumsquote in den USA im Zuge der Preiskontrolle im und nach dem Zweiten Weltkrieg.
- 15 Fetter (2013), a. a. O.
- 16 Vgl. Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger und Markus Zimmermann (2018): Housing expenditures and income inequality. ZEW Discussion Paper Nr. 18–048 (online verfügbar, abgerufen am 2. September 2019).
- 17 Rebecca Diamond, Timothy James McQuade und Franklin Qian (2019): The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. The American Economic Review, Volume 109 (9), 3365–3394.

