

WIRTSCHAFT VERSTEHEN, ZUKUNFT GESTALTEN

Beiträge zum Jubiläum des Vereins für Socialpolitik

18

Friedrich Breyer und Stephan Thomsen
„Sollte der Staat die Mieten deckeln?“

Friedrich Breyer ist emeritierter Professor für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

Stephan Thomsen ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Angewandte Wirtschaftspolitik und Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Leibniz Universität Hannover.

Im Jahr 2023 begeht der Verein für Socialpolitik e.V. das 150. Jubiläum seiner Gründung. Der Verein für Socialpolitik ist die mit Abstand größte Vereinigung von Ökonominen und Ökonomen im deutschsprachigen Raum. Seit 1873 fördert der Verein wissenschaftliche Forschung, um zur Lösung von wirtschafts- und sozialpolitischen Problemen beizutragen. Vor diesem Hintergrund hat der Verein für Socialpolitik renommierte Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen gebeten, anhand konkreter Beispiele aufzuzeigen, welchen Beitrag ökonomische Forschung zur Lösung drängender gesamtgesellschaftlicher Fragen leistet.

Impressum

Verein für Socialpolitik e.V.
Mohrenstraße 59
10117 Berlin

18 Friedrich Breyer und Stephan Thomsen *„Sollte der Staat die Mieten deckeln?“*

Zusammenfassung

Rund die Hälfte der deutschen Haushalte wohnt zur Miete. Der Mietmarkt ist volkswirtschaftlich und verteilungspolitisch von herausgehobener Bedeutung wegen des großen Einkommensanteils, der im Durchschnitt für die Miete eingesetzt wird. Deutliche Mietanstiege in den 2010er Jahren, insbesondere in den Großstädten, haben den Gesetzgeber veranlasst, die Regulierung der Mieten zu verschärfen, z. B. durch „Mietpreisbremse“ und „Mietendeckel“. Wie wirken sich diese Maßnahmen auf die Wohnungsnachfrage und das Wohnungsangebot aus und was sind die Verteilungswirkungen auf derzeitige Mieter/-innen und neue Nachfrager/-innen nach Wohnraum?

Staatliche Eingriffe in die Preisbildung auf dem Wohnungsmarkt wie Mietpreisbremse und Berliner Mietendeckel scheinen auf den ersten Blick geeignet, den beobachteten Anstieg von Mieten in Großstädten zu bremsen. Auf lange Sicht haben sie jedoch negative Nebenwirkungen, da sie die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage nach Wohnraum vergrößern, die Macht der Wohnungsanbieter/-innen stärken und junge und mobile Bürger/-innen behindern. Einem „Mangel an bezahlbarem Wohnraum“ kann die Politik entgegenwirken, indem sie zum einen Hindernisse für die Bautätigkeit beseitigt und zum anderen die Kaufkraft von einkommensschwachen Haushalten, z. B. durch Wohngeld, erhöht.

Schlüsselbegriffe:

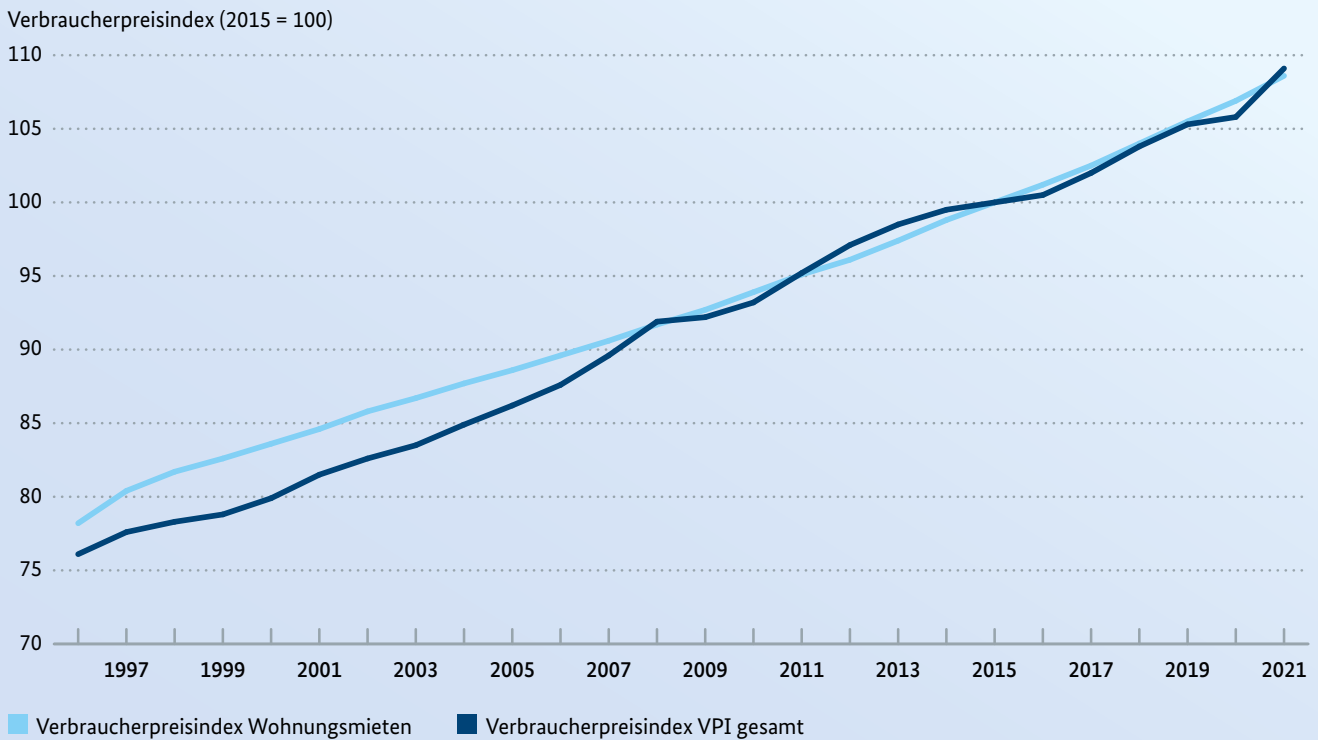
Wohnungsmarkt

„Mieten-Explosion“

Preisregulierung

Umverteilung

Abb. 1: Anstieg der Verbraucherpreise und der Mieten, 1996 – 2021



Hinweis: „Verbraucherpreisindex Wohnungsmieten“ bezieht sich auf den Indikator „Wohnungsmiete (Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten)“.

Quelle: Destatis (2021).

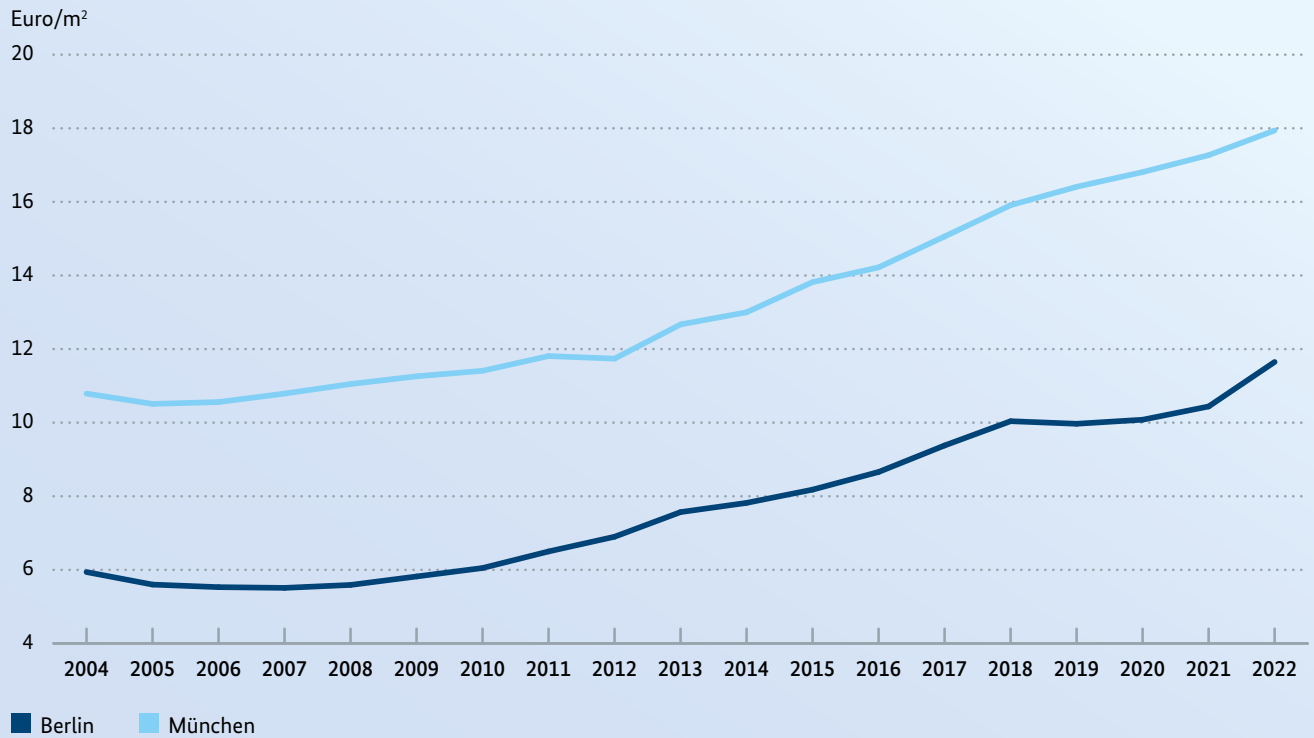
Motivation

Der private Wohnungs- bzw. Immobilienmarkt ist von herausgehobener Bedeutung, sowohl volkswirtschaftlich als auch im Hinblick auf die soziale Teilhabe. Grund dafür ist der hohe Einkommensanteil, der von einem durchschnittlichen Haushalt für die Miete oder auch zur Rückzahlung von Hypotheken eingesetzt wird. Rund die Hälfte der deutschen Haushalte wohnt zur Miete, in Großstädten wie Berlin sogar über 80 Prozent. Deshalb ist die allgemein als rasant eingeschätzte Entwicklung der Mieten von großem öffentlichen Interesse. Abb. 1 zeigt allerdings, dass die durchschnittlichen Mieten in Deutschland im Zeitraum 1996–2008 weniger stark gestiegen sind als die allgemeinen

Kosten der Lebenshaltung – und zwischen 2008 und 2021 etwa im Gleichschritt mit der Inflationsrate insgesamt. Dennoch liest man seit ca. 10 Jahren in der Presse immer häufiger von einer „Mietpreisexplosion“ oder sogar vom „Mietenwahnsinn“. Woran liegt das?

Während der in Abb. 1 dargestellte Mietenindex aus allen Mieten gebildet wird und daher auch die Mieter/-innen umfasst, die jahrzehntelang in derselben Wohnung wohnen, ergibt sich auf dem Markt für die Vermietung freier Wohnungen vor allem in Großstädten ein völlig anderes Bild: Dort sind die sog. Angebotsmieten, also die Mieten, die von den Vermietern/Vermieterinnen in ihren Annoncen für freie Wohnungen verlangt werden, in nur 7 Jahren

Abb. 2: Angebotsmieten in Berlin und München, 2004 – 2022



Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH (2004 bis 2011); empirica. Entwicklung der Angebotsmieten Berlin und München Q1/2012 bis Q3/2022, bereitgestellt in Statista, eigene Berechnungen.

(2010–17) um mehr als ein Drittel gestiegen.¹ Abb. 2 zeigt die Entwicklungen beispielhaft in Berlin und München: In beiden Städten sind die Mieten seit Beginn der letzten Dekade um mind. die Hälfte angestiegen, in Berlin sogar um mehr als zwei Drittel – allerdings nach einer weitgehenden Stagnation im vorangegangenen Zeitraum 2004–10.

Die Preissteigerungen gehen vor allem auf eine steigende Nachfrage zurück (Brausewetter, Thomsen und Trunzer 2022), da es mehr und mehr gerade junge Menschen in die Großstädte zieht: So entstehen viele neue Arbeitsplätze in Städten, wo

Firmen von Agglomerationseffekten profitieren; die fortschreitende Akademisierung der Gesellschaft führt dazu, dass Menschen aus ländlichen oder kleinstädtischen Gebieten nach Abschluss ihrer universitären Ausbildung in einer Großstadt mit breiterem kulturellen Angebot bleiben möchten; die meisten Paare sind Doppelverdiener und haben in Großstädten wegen der größeren Dichte von Arbeitgebern bessere Arbeitsmarktchancen; schließlich ist in Städten die Abhängigkeit vom privaten Pkw geringer, was auch angesichts der mehr und mehr klimaorientierten Verkehrspolitik ein Vorteil sein kann. Als Beispiel für das Wachstum

1 Diese Aussage bezieht sich auf die 14 größten Städte und auf Annoncen im Portal immoscout24.de.

der Städte kann Berlin dienen, wo die Bevölkerung in nur 6 Jahren (2011 – 17) um volle 10 Prozent oder 300.000 Personen gewachsen ist. Das Immobilienangebot konnte dabei nicht im gleichen Maße ausgeweitet werden, wofür vor allem beschränkte Kapazitäten im Baugewerbe, zögerliche Ausweisung neuen Baulands sowie gestiegene Baukosten verantwortlich sind. In Deutschland insgesamt wurden im Zeitraum 2005 – 15 in jedem einzelnen Jahr weniger als 250.000 Wohnungen fertiggestellt, so dass die Bundesbauministerin im Jahr 2018 einen Fehlbedarf von 1 Million Wohnungen konstatierte. Daher las man in der Presse auch immer häufiger von einer „Wohnungsnot“, obwohl die rechnerische Wohnfläche pro Kopf in Deutschland seit dem Jahr 2000 um 17 Prozent gewachsen war und im Jahr 2016 immerhin 46,3 Quadratmeter betrug. Es liegt also kein absoluter Mangel an Wohnraum vor, sondern Angebot und Nachfrage klaffen in einzelnen regionalen (genauer: großstädtischen) Teilmärkten auseinander.

Staatliche Regulierung des Wohnungsmarkts: Bestehende Regelungen und ihre Wirkungen

Der Wohnungsmarkt ist einer der am stärksten regulierten Märkte überhaupt, und dafür gibt es gute Begründungen. Die wichtigste Regelung ist wohl der Kündigungsschutz (§ 573 BGB), der eine Kündigung durch den/die Vermieter/-in mit nur wenigen Ausnahmen, vor allem Eigenbedarf oder eine erhebliche Vertragsverletzung durch den/die Mieter/-in, ausschließt. Die Begründung ist darin zu suchen, dass dem/der Mieter/-in durch einen erzwungenen Umzug hohe Kosten entstehen würden und er/sie sich somit gegenüber dem/der Vermieter/-in in einer deutlich schwächeren Position befinden würde, wenn dieser das Vertragsverhältnis

jederzeit beenden könnte.

Aus dem gleichen Grund schiebt der Gesetzgeber auch „unangemessenen“ Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen einen Riegel vor, indem er Erhöhungen nur nach einer Frist von 15 Monaten nach der letzten Erhöhung und nur bis zur „ortsüblichen Vergleichsmiete“ zulässt und eine zusätzliche sog. „Kappungsgrenze“ in Höhe von 20 Prozent innerhalb von 3 Jahren einzieht, die in sog. „angespannten“ Wohnungsmärkten auf 15 Prozent reduziert ist (§ 558 BGB). Im Gegensatz zu diesen Regelungen für „Bestandsmieten“ war bis 2015 die Miethöhe bei der Vermietung neu errichteter („Neuvermietung“) oder frei gewordener Wohnungen („Wiedervermietung“) – abgesehen von einem selten angewendeten Wucher-Paragrafen (§ 138 BGB bzw. § 91 StGB) – zwischen Vermieter/-in und Mieter/-in frei vereinbar.

Diese schon vor 2015 bestehenden gesetzlichen Regelungen haben zu einer starken Fragmentierung des Wohnungsmarkts beigetragen, die darin besteht, dass für gleich große Wohnungen in vergleichbarer Lage (oft im selben Haus) und gleichwertiger Qualität sehr unterschiedlich hohe Mieten gezahlt wurden und werden. In der Regel gilt dabei, dass die Miete umso niedriger ist, je länger das Mietverhältnis schon andauert. Warum das so ist, kann man sich leicht klarmachen, wenn man die Eigentumsstruktur der Vermieter/-innen betrachtet: Während nur 11 Prozent aller Mietwohnungen in Deutschland von kommerziellen Wohnungsunternehmen wie Vonovia oder Deutsche Wohnen gehalten werden und 22 Prozent von kommunalen oder genossenschaftlichen Unternehmen, befindet sich der Rest, also ca. zwei Drittel aller Mietwohnungen im Eigentum privater Kleinvermieter/-innen, die oftmals nur eine einzige Wohnung, z. B. die Einliegerwohnung im selbst bewohnten Haus,

vermieten. Aus verschiedenen Gründen (Trägheit, Transaktionskosten, aber auch dem Interesse an einem guten Verhältnis zu ihren Mietern/Mieterinnen) nehmen diese Vermieter/-innen die gesetzlichen Mieterhöhungsspielräume typischerweise nicht oder nur in großen Abständen wahr. Wird jedoch eine Wohnung durch Auszug des Mieters/der Mieterin frei, so haben sie eher die Tendenz, die Miete an die aktuelle Marktmiete anzupassen. So ergibt sich die negative Korrelation von Mietdauer und Miethöhe.

Die beschriebene Preisstrategie der Vermieter/-innen hat ihrerseits Konsequenzen für das typische Verhalten von Mietern/Mieterinnen: Nimmt der Wohnraumbedarf durch Familiengründung zu, so wird man in eine größere Wohnung umziehen; nimmt er dagegen später wieder ab (durch Auszug der Kinder, Verwitmung, Trennung), so ist der Umzug in eine kleinere Wohnung wegen der mittlerweile gestiegenen Preise auf dem Neuvermietungsmarkt finanziell nicht lohnend, man verbleibt also in einer eigentlich nicht mehr passenden Wohnung, um sich die relativ niedrige Bestandsmiete zu sichern. Ähnliches kann bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes gelten, wenn die Kosten des Pendelns geringer sind als die Differenz in der Miete zu einer vergleichbaren Wohnung auf dem Markt für Neuvermietungen. Je größer – wegen zu geringer Bautätigkeit und gesteigener lokaler Nachfrage – die Knappheit auf dem Neuvermietungsmarkt, desto stärker klaffen daher Neu- und Bestandsmieten auseinander und das Angebotsproblem impliziert ein Allokationsproblem: Der knappe Wohnraum wird nicht optimal verteilt, etwa nach der Zahlungsbereitschaft der Mieter/-innen, und zudem entsteht Ungleichheit zu Lasten junger und mobiler Bevölkerungsschichten, die aus Gründen der beruflichen Karriere oder der Familienplanung umziehen müssen.

Erste Verschärfung: Die Mietpreisbremse

Die zum 1. Juni 2015 per Bundesgesetz eingeführte Mietpreisbremse (siehe §§ 556ff. BGB) soll diesen Entwicklungen entgegenwirken, indem sie nun erstmals auch den Markt für Wiedervermietungen in Gegenden mit angespanntem Wohnungsmarkt mit einer Preisobergrenze versieht. Die Festlegung der räumlichen Geltungsbereiche obliegt den Landesregierungen unter Berücksichtigung bestimmter Kriterien (schneller als im Bundesdurchschnitt steigende Mieten oder ein Bevölkerungswachstum oberhalb der Neubautätigkeit). Die Mietpreise werden dabei nicht pauschal, sondern gemeindespezifisch reguliert: Mietneuverträge dürfen nicht mehr als 10 Prozent über einer ortsüblichen Vergleichsmiete liegen.

Um Anreize zum Neubau und zur Modernisierung zu erhalten und einem Qualitätsverlust des Wohnraums vorzubeugen, sind zum einen Neubauten und Wohnungen nach umfassenden Sanierungen oder Modernisierungen ausgenommen, Letztere allerdings nur bei der ersten Wiedervermietung. Außerdem bleiben Wohnungen mit bestehenden Mietverträgen mit einer Abweichung von über zehn Prozent zur ortsüblichen Vergleichsmiete unreguliert, d. h. die Senkung bestehender Mieten ist nicht Gegenstand dieser Regulierung. Verstöße gegen die Mietpreisbremse können aufgrund einer Mieterrüge sanktioniert werden; die Sanktion schließt die mögliche Rückzahlung zu viel gezahlter Miete rückwirkend für bis zu zweieinhalb Jahre ein.

Begleitet von einer breiten gesellschaftlichen Aufmerksamkeit wurden die Wirkungen der Mietpreisbremse unter Ökonominen und Ökonomen und in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert. Allerdings beschränkten sich die empirischen

Evaluationen vor allem auf eine einzige Frage: Funktioniert die Mietpreisbremse überhaupt, d. h. hat sie einen dämpfenden Effekt auf die Neuvermietungspreise? Die Ergebnisse sind dabei nicht eindeutig. Deschermeier, Seipelt und Voigtländer (2017) ermitteln einen kurzfristigen Rückgang der Mieten im dritten Quartal 2015 um 2,7 %, der von einem erneuten Anstieg ab dem vierten Quartal abgelöst wird. Trotz temporärer Abweichungen im weiteren Verlauf können sie – abgesehen von dem kurzfristig bremsenden Effekt – keine weitere Wirkung der Mietpreisbremse feststellen. Mense, Michelsen und Kholodilin (2017) untersuchen die Wirkungen auf Mieten im regulierten und unregulierten Markt sowie für Hauspreise. Auch sie finden eine Bremswirkung von etwa 2,7 bis 2,9 % auf die Mietpreise, die aus einer starken Spreizung, d. h. stärkerer Rückgang der regulierten Mieten (-5,8 %) bei gleichzeitigem Anstieg der unregulierten Mieten (+2,9 %), entsteht. Diese durchschnittlichen Effekte lassen sich aber nicht auf alle regulierten Märkte übertragen. Kholodilin, Mense und Michelsen (2018) zeigen, dass die Mietpreisbremse nur in Regionen wirken kann, in denen vor ihrer Einführung die Neuvertragsmieten überproportional gestiegen sind.

Die Betrachtung dieser direkten Wirkungen allein reicht zur Bewertung jedoch nicht aus: Angenommen, die Mietpreisbremse führt zu einer Reduktion der Mieten, welche Folgerungen ergeben sich daraus für Angebots- und Nachfragemenge sowie für die Wohlfahrt der verschiedenen Marktteilnehmer/-innen? Dieser Frage wenden wir uns im Zusammenhang mit einer weiteren Form der Preisregulierung zu.

Zweite Verschärfung: Der Berliner Mietendeckel

Aufgrund der überproportionalen Anstiege der Marktmieten in Berlin (vgl. Abb. 2) beschloss der Berliner Senat am 18.06.2019, einen gesetzlichen Mietenstopp auf den Weg zu bringen, um den Mietern/Mieterinnen eine „Atempause“ zu verschaffen. Im Einzelnen sollten alle Wohnungsmieten in Berlin – mit der Ausnahme von nach 2014 neu erstelltem Wohnraum – für 5 Jahre eingefroren, eine Erhöhung aufgrund von Inflation auf 1,3 % im Jahr begrenzt und eine von der Lage und dem Baujahr des Hauses abhängige Mietobergrenze eingeführt werden, auf die bestehende Mieten auf Antrag des Mieters/der Mieterin gesenkt werden sollten. Diese Obergrenzen lagen überwiegend zwischen 5 und 8 Euro pro Quadratmeter und damit weit unterhalb der damals gezahlten Marktmieten in Berlin.

Das Bundesverfassungsgericht erklärte den Berliner Mietendeckel am 15.04.2021 für verfassungswidrig, aber nicht etwa wegen des damit verbundenen Eingriffs in die Vertragsfreiheit von Mietern/Mieterinnen und Vermietern/Vermieterinnen, sondern ausschließlich aus formalen Gründen, weil die Bundesländer in Fragen der Miethöhe keine Gesetzgebungskompetenz hätten, da der Bundesgesetzgeber diese im BGB abschließend geregelt habe. Während sich die Vermieter/-innen im Zeitraum zwischen der Verkündung und der Außerkraftsetzung weitgehend an den Mietendeckel gehalten haben, wurden die ausgebliebenen Mieterhöhungen im Jahr 2021 nachgeholt, wie Abb. 2 zeigt.

Ein Lehrbuchmodell der Wirkungen von Preisobergrenzen

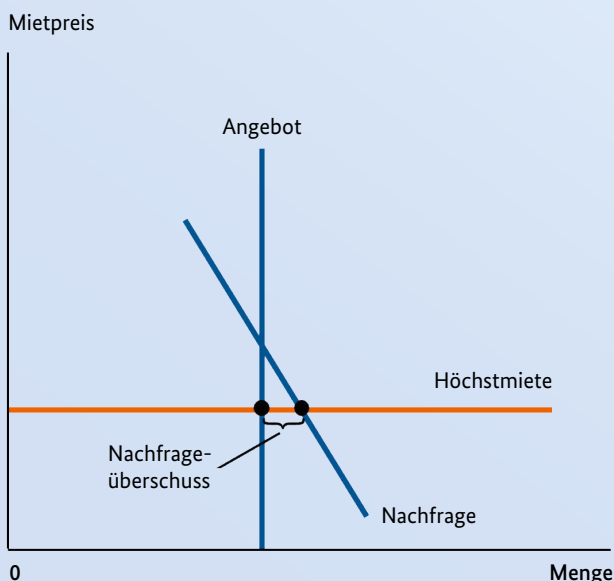
Wie sich eine wirksame Preisobergrenze auf dem Wohnungsmarkt auswirkt, kann man sich anhand eines Lehrbuchmodells aus dem 1. Semester des Studiums der Volkswirtschaftslehre klarmachen. In diesem Modell wird angenommen, dass auf dem Wohnungsmarkt vollkommener Wettbewerb herrscht, was angesichts einer großen Zahl von Anbietenden und Nachfragenden durchaus realistisch ist. In Abb. 3 sind Angebot und Nachfrage nach Wohnraum einer bestimmten Qualität und Lage, gemessen in Quadratmetern, entlang der Abszisse abgetragen und der Mietpreis je Quadratmeter entlang der Ordinate. Es wird der Einfachheit halber davon abgesehen, dass Wohnraum in festen Einheiten gehandelt wird, jedoch kommt die Annahme, dass der/die Einzelne eine beliebige

Quadratmeterzahl (ver-)mieten kann, der Realität recht nahe, weil es in einem hinreichend großen Wohnungsmarkt Wohnungen jeder Größe gibt.

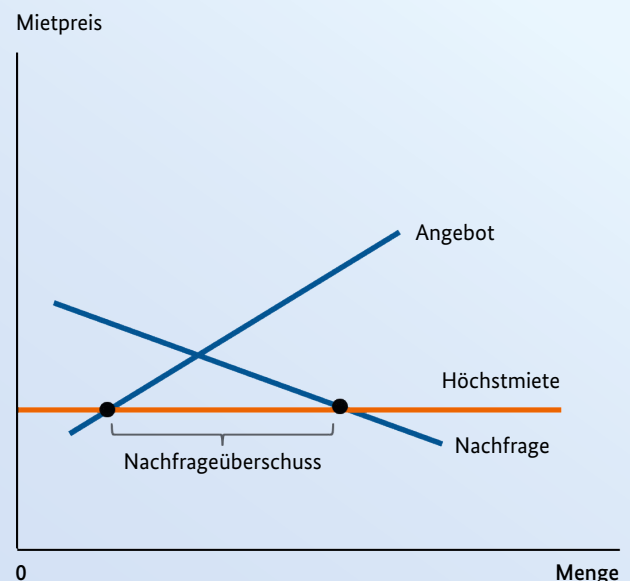
Abb. 3a betrachtet die (ganz) kurze Frist, in der die angebotene Menge an Wohnraum unveränderlich ist und daher nicht vom Mietpreis abhängt, durch eine senkrechte Gerade dargestellt. Die nachgefragte Menge reagiert insofern auf den Preis, als bei geringerem Preis eine größere Zahl an Quadratmetern nachgefragt wird, kurzfristig allerdings nur von den Nachfragenden, die ohnehin nach einer Wohnung suchen, während die derzeitigen Mieter/-innen kaum wegen einer Senkung des Mietpreises umziehen werden. Dies ist dadurch dargestellt, dass die Nachfragekurve steil ist. Im Ergebnis führt die gesetzliche Vorgabe einer wirksamen Höchstmiets, die unterhalb der Gleichgewichtsmiete auf dem Markt liegt – wenn sie darüber läge,

Abb. 3: Kurz- und langfristige Wirkungen einer Preisobergrenze

(a) Mietpreisbindung kurzfristig
(Angebot und Nachfrage sind unelastisch)



(a) Mietpreisbindung langfristig
(Angebot und Nachfrage sind elastisch)



wäre sie irrelevant – zu einem Nachfrageüberhang, auch „Wohnungsmangel“ oder „Wohnungsnot“ genannt. Es gibt also enttäuschte Wohnungsnachfragende, die entweder gar keine Wohnung finden oder keine in der gewünschten Größe.

Je länger die Frist, umso elastischer werden Angebot und Nachfrage auf den herrschenden Preis reagieren, was durch die flacher geneigten Kurven in Abb. 3b ausgedrückt wird. Hausbesitzende werden bei hohen am Markt erzielbaren Preisen zusätzlichen Wohnraum zur Miete anbieten, den sie andernfalls selbst genutzt hätten, z. B. Einliegerwohnungen im Einfamilienhaus. Je höher der Marktpreis, umso mehr lohnt es sich auch, zusätzliche Wohnungen zu bauen. Umgekehrt führt ein zu niedriger Mietpreis dazu, dass frei werdende Wohnungen eventuell gar nicht mehr vermietet, sondern als Eigentumswohnungen verkauft werden oder leer stehen. Schließlich wird auch der Bau von Mietwohnungen nachlassen, wenn auf dem Markt keine ausreichenden Mietpreise mehr erzielt werden können. Die Gesetzgeber haben zwar in den beiden hier genannten Fällen (Mietpreisbremse und Mietendeckel) neu erstellten Wohnraum ausdrücklich ausgenommen. Das genügt allerdings aus zwei Gründen nicht, um den Effekt zu verhindern: Erstens ist der Bau eines Wohnhauses eine sehr langfristige Investition und irgendwann ist ein Neubau kein Neubau mehr. Ein heutiger Investor muss daher befürchten, dass irgendwann in der Zukunft weitere Eingriffe in die Preisbildung vorgenommen werden, von denen sein Haus nicht mehr ausgenommen ist. Zweitens werden Neubauten größerer Vermieter wie z. B. Wohnungsbau-genossenschaften wenigstens zum Teil aus heutigen Überschüssen finanziert. Diese werden jedoch durch die Preisobergrenze vermindert.

Auch die Nachfrage reagiert auf den Marktpreis: Je weniger der Quadratmeter kostet, eine umso größere Wohnung kann man sich leisten; auf lange Sicht ziehen mehr Haushalte um als in der kurzen Frist, und bei jedem Umzug wird die Frage relevant, wie viele Quadratmeter man sich leisten kann.

Man sieht, dass in der langen Frist der durch eine zu niedrige Preisobergrenze bewirkte Nachfrageüberhang viel größer ist als kurzfristig. Es gibt also viel mehr enttäuschte Nachfragende, deren Wunsch nach einer (größeren) Wohnung, die sie sich finanziell durchaus leisten könnten, nicht in Erfüllung geht, weil sie keine Wohnung finden. Empirisch macht sich diese Situation dadurch bemerkbar, dass sich bei Wohnungsbesichtigungen nicht 5-10, sondern 50-100 Interessenten/Interessentinnen einfinden, von denen die meisten ihre Zeit verschwenden, da sie von vornherein keine Chance haben, die Wohnung zu bekommen. Der Nachfrageüberhang erhöht also die Suchkosten der Mietinteressenten/Mietinteressentinnen über das notwendige Maß hinaus. Bei vielen Haushalten wird er schließlich dazu führen, dass sie auf einen Umzug in eine größere oder besser gelegene Wohnung verzichten und möglicherweise sogar einen angebotenen Arbeitsplatz ausschlagen, weil sie in dessen Nähe keine Wohnung finden. Das hat letztlich sogar negative Auswirkungen auf die Produktivität der Wirtschaft, wenn Arbeitnehmer/-innen nicht die Arbeitsplätze einnehmen können, die am besten zu ihnen passen.

Die hohe Zahl an Mietinteressenten/Mietinteressentinnen verstärkt zudem die Machtposition der Vermieter/-innen: Zum einen können sie den Mietvertragsschluss vom Abschluss eines Koppelgeschäfts abhängig machen, etwa der Übernahme von Einrichtungsgegenständen zu überhöhten Preisen. Zum anderen haben sie eine große Aus-

wahl, sich einen Mieter/eine Mieterin nach ihren persönlichen Präferenzen auszuwählen, was für Problemgruppen des Wohnungsmarkts (kinderreiche Familien oder Ausländer/-innen) mit der Gefahr der Diskriminierung verbunden ist. Diese Nebenwirkungen der Regulierung erfordern daher weitere Interventionen, die wiederum mit administrativem Aufwand verbunden sind, der bei einer Kosten-Nutzen-Abwägung berücksichtigt werden muss.

Empirische Ergebnisse

Viele der aus dem dargestellten Lehrbuchmodell folgenden Wirkungen einer Mietpreisregulierung sind empirisch bestätigt worden. So zeigt eine viel zitierte Arbeit von Diamond, McQuade und Qian (2019), dass ein Mietstopp in San Francisco zu einer deutlich verringerten Mobilität der Bestandsmieterinnen und -mieter geführt hat. Der Berliner Mietendeckel war zwar nicht einmal zwei Jahre lang in Kraft. Trotzdem konnten die vorausgesagten Effekte eindrucksvoll bestätigt werden; insbesondere nahm die Zahl der Mietannoncen in den gängigen Portalen im 1. Quartal 2020 gegenüber dem Vergleichszeitraum 2019 um ca. 50% ab (Dolls u. a. 2021). Dafür könnten drei Gründe maßgeblich sein: die Umwandlung frei werdender Miet- in Eigentumswohnungen, die gesunkene Mobilität der Bestandsmieter/-innen und schließlich der Versuch der Vermietenden, den Mietendeckel zu umgehen, indem sie frei werdende Wohnungen nicht mehr offen anbieten, sondern unter der Hand vermieten. Letztere Praxis verringert die Markttransparenz und verschlechtert ebenfalls die Chancen von Problemgruppen am Wohnungsmarkt. Hinzu kommt, dass auch die gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaften gegen den Berliner Mietendeckel opponieren – mit dem Argument, es fehlten dann die Mittel für zusätzliche Bauprojekte.

Zur politischen Ökonomie der Mietenregulierung

Wenn eine Preisregulierung so negative Wirkungen hat – noch dazu solche, die aus einschlägigen VWL-Lehrbüchern wohlbekannt sind –, fragt man sich zu Recht, warum Politiker/-innen sie dennoch immer wieder einsetzen. Der Antwort kommt man näher, wenn man sich die Verteilungswirkungen ansieht, die mit ihr verbunden sind, wiederum am Beispiel des Berliner Mietendeckels: Er begünstigt zunächst einmal die ganz überwiegende Mehrheit der Bestandsmieter/-innen, deren Mieten fünf Jahre lang eingefroren und in vielen Fällen sogar gesenkt werden sollten. Dagegen schädigt er zum einen Vermietende und zum anderen solche Mieterinteressenten/Mietinteressentinnen, die als neue Nachfragende auf den Berliner Wohnungsmarkt eintreten wollten und nun wegen der Verringerung des Angebots keine Wohnung finden. In einer Stadt, in der über 80 Prozent der Einwohner Mieter/-innen sind, bildet die erste Gruppe eine klare Mehrheit der Wähler/-innen, während von den neuen Nachfragenden viele noch gar nicht in Berlin wohnen und daher auch nicht dort wählen. Der Mietendeckel war daher aus der Sicht der regierenden Politiker/-innen eine attraktive Maßnahme.

Gibt es bessere Alternativen?

Aus diesen Überlegungen erwächst die Anschlussfrage, mit welcher Wohnungspolitik eine Regierung die Interessen der einkommensschwächeren Bürger/-innen vertreten kann, ohne die aufgezeigten negativen Nebenwirkungen in Kauf nehmen zu müssen. Da niedrigere Mieten auf dem Wohnungsmarkt nur möglich sind, wenn das Angebot steigt, wäre es sinnvoll, bessere Konditionen und Anreize für den Wohnungsbau zu schaffen. Beispielsweise könnten bürokratische Hürden reduziert, fehlendes

Personal in Bauämtern aufgefüllt und Baugenehmigungen zügiger vergeben werden. Eine gezielte Maßnahme zur Unterstützung ärmerer Haushalte ist auch der Ausbau des Wohngelds, mit dem die Mietkosten dieser Bevölkerungsgruppe subventioniert werden. Diesen Weg hat die derzeitige Regierungskoalition mit der im November 2022 verabschiedeten „Wohngeldreform 2023“ tatsächlich beschritten.

In jedem Fall sollten die direkten Eingriffe in die Preisbildung bei Neuvermietung vermieden werden, um die Kluft zwischen Bestands- und Neuvermietungsmieten nicht noch größer werden zu lassen, als sie aufgrund der schon länger bestehenden (und gut begründeten) Regulierung des Wohnungsmarkts ohnehin schon ist. Denn je größer diese Kluft ist, umso unflexibler ist der Wohnungsmarkt – mit den beschriebenen negativen Auswirkungen auf die ganze Volkswirtschaft.

Literatur

Brausewetter, L., S. Thomsen und J. Trunzer (2022). *Explaining Regional Disparities in Housing Prices across German Districts*. IZA Discussion Paper No. 15199. IZA Bonn.

Deschermeier, P., B. Seipelt und M. Voigtländer (2017). *Evaluation der Mietpreisbremse*. IW Policy Paper 5/2017. IW Köln.

Diamond, R., T. McQuade und F. Qian (2019). *The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco*. *American Economic Review*, 109(9), 3365-3394.

Dolls, M., C. Fuest, F. Neumeier und D. Stöhlker (2021). *Ein Jahr Mietendeckel: Wie hat sich der Berliner Immobilienmarkt entwickelt?*, *ifo Schnelldienst* 3/74, 26-29.

Kholodilin, K. A., A. Mense und C. Michelsen (2018). *Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems*. *DIW Wochenbericht Nr. 07/2018*, S. 107-117. DIW Berlin.

Mense, A., C. Michelsen und K. A. Kholodilin (2017). *Empirics on the Causal Effect of Rent Control in Germany*. FAU Discussion Paper in Economics No. 24/2017. FAU Erlangen-Nürnberg.

Weiterführende Literatur

Thomsen, S., D. Vogt und L. Brausewetter (2019). *Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in Deutschland: Situation und Optionen*. IZA Standpunkte Nr. 97, Oktober 2019, IZA Bonn.

Thomsen, S., D. Vogt und L. Brausewetter (2020). *Mietwohnungsknappheit in Deutschland: Ursachen, Instrumente, Implikationen*. *Wirtschaftsdienst*, 100(6), 461-467.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), *Soziale Wohnungspolitik*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

