

Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht

Von Konstantin Kholodilin, Andreas Mense und Claus Michelsen

Am 1. Juni 2016 ist die viel diskutierte Mietpreisbremse ein Jahr in Kraft. Seither wurde sie in 308 Städten eingeführt. Die im Vorfeld geäußerten Befürchtungen, die dringend benötigte Bautätigkeit würde damit massiv ausgebremst, haben sich ebenso wenig bewahrt wie die Hoffnungen, die Neuregelung könne den Zugang von GeringverdienerInnen zum Wohnungsmarkt spürbar verbessern. Um die Wirkung der Mietregulierung zu beurteilen, reicht der alleinige Blick auf einzelne statistische Reihen allerdings nicht aus. Die vorliegende Studie untersucht deshalb, wie sich die Mieten verändert hätten, wenn keine Regulierung vorgenommen worden wäre und in welchem Umfang die Investoren ihre Ertragserwartungen durch die Regulierung beeinträchtigt sehen. Dazu werden Mieten und Wohnungspreise in benachbarten Postleitzahlbezirken analysiert, die sich darin unterscheiden, dass in einem Bezirk die Mietpreisbremse eingeführt wurde, während in dem anderen Bezirk der Markt unreguliert blieb. Die Ergebnisse dieses sogenannten Difference-in-Differences-Ansatzes legen nahe, dass die Mietpreisbremse den Anstieg der Mietpreise nicht entschleunigen konnte. Im Gegenteil: Sie hat kurzfristig sogar zu einem stärkeren Mietpreisanstieg in regulierten Märkten geführt. Auch scheinen Investoren der Auffassung zu sein, dass die Regulierung auch in Zukunft keine substantielle Wirkung entfaltet: Die kausalen Effekte der Mietpreisbremse auf die Entwicklung der Wohnungspreise – als Reflektion zukünftiger Erträge aus der Vermietung – sind relativ gering. Um das Problem der Wohnungsknappheit nachhaltig zu lösen, sollten Maßnahmen im Vordergrund stehen, die eine Ausweitung der Bautätigkeit und eine Flexibilisierung des Wohnungsangebots ermöglichen. Aus sozialpolitischen Gesichtspunkten kann eine Mietpreisbremse temporär dennoch gerechtfertigt sein. Allerdings muss sie so gestaltet werden, dass sie die Anreize für den Wohnungsbau nicht beschneidet.

Der kräftige Aufschwung am deutschen Wohnungsmarkt hält an. Nicht nur die Wohnungspreise steigen flächendeckend, auch die Mieten haben seit 2010 vor allem in den großen Metropolen und Universitätsstandorten erheblich angezogen.¹ Dies liegt zum einen an der guten Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, zum anderen aber auch am vermehrten Zuzug in die Städte – sowohl aus kleinstädtischen und ländlichen Regionen Deutschlands als auch aus dem europäischen Ausland. Auch die Bautätigkeit hat sich zuletzt sehr positiv entwickelt,² reicht aber in vielen Städten dennoch nicht aus, um die gestiegene Nachfrage zu decken. Dies erschwert es gerade Haushalten mit kleinen und mittleren Einkommen, erschwinglichen Wohnraum in den urbanen Zentren zu finden. Gerade vor dem Hintergrund des starken Zuzugs von Geflüchteten befürchten viele, dass sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt, besonders in Großstädten, wo die Beschäftigungschancen für sie am höchsten sind, weiter zuspitzen könnte.

Diese „Renaissance der Großstädte“³ und die daraus resultierenden Probleme haben die Politik auf den Plan gerufen. Sie versucht mit verschiedenen Maßnahmen, den Wohnungsmarktzugang von Haushalten mit geringen und mittleren Einkommen zu verbessern. Die beschlossenen Maßnahmen setzen bislang am Marktergebnis an: Verabschiedet wurde ein Gesetz, das es den Bundesländern ermöglicht, die *Kappungsgrenze* für Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen abzusenken und so den Mietpreisanstieg zu begrenzen. Ferner wurde das sogenannte *Bestellerprinzip* bei Maklerleistungen eingeführt, das die Bezahlung einer Dienstleistung ausschließlich durch den Auftraggeber festschreibt. Das wichtigste und seither kontrovers diskutierte Vorhaben ist die *Mietpreisbremse*, die den Anstieg von Mieten in Neuverträgen deckelt. Demnach dürfen Mieten in neu

¹ Kholodilin, K., Michelsen, C. (2015): Weiter steigende Immobilienpreise, aber keine flächendeckenden Spekulationsblasen. DIW Wochenbericht Nr. 49/2015, 1164-1173.

² Gornig, M., Kaiser, C., Michelsen, C. (2015): Bauwirtschaft: Sanierungsmaßnahmen ohne Schwung, Wohnungsneubau mit zweiter Luft. DIW Wochenbericht Nr. 49/2015, 1153-1162.

³ Geppert, K., Gornig, M. (2003). Die Renaissance der großen Städte und die Chancen Berlins. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 26/2003, 411-418.

Tabelle 1

Übersicht zu aktiven Mietpreisbremsen

Bundesland	Verordnung	gültig	regulierte Gemeinden/ Gemeinden insgesamt
Baden-Württemberg	Mietpreisbegrenzungs- verordnung (MietBglVO BW)	2015/10-2020/09	68/1101
Bayern	Mietpreisbremseverordnung	2015/08-2020/07	144/2056
	Mieterschutzverordnung (MiSchuV)	2016/01-2020/07	9/2056
Berlin	Mietenbegrenzungsverordnung	2015/06-2020/05	1/1
Brandenburg	Mietpreisbegrenzungs- verordnung (MietbegrenzV)	2016/01-2020/12	31/419
Bremen	Mietenbegrenzungs-Verordnung	2015/12-2020/11	1/2
Hamburg	Mietpreisbegrenzungs- verordnung	2015/07-2020/06	1/1
Hessen	Mietenbegrenzungsverordnung	2015/11-2019/06	16/426
Nordrhein-Westfalen	Mietpreisbegrenzungs- verordnung (MietbegrenzVO)	2015/07-2020/06	22/396
Rheinland-Pfalz	Mietpreisbegrenzungs- verordnung	2015/10-2020/10	3/2306
Schleswig-Holstein	Mietpreisverordnung	2015/12-2020/11	12/1116
Thüringen	Mietpreisbegrenzungs- verordnung	2016/04-2021/01	2/913

Quelle: DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

In insgesamt elf Bundesländern wurde die Mietpreisbremse bereits eingeführt.

geschlossenen Verträgen maximal zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Ausnahmen stellen neu gebaute oder grundlegend modernisierte Wohnungen dar. Hier darf der Preis weiterhin frei vereinbart werden. Auch wenn bereits im vorherigen Mietverhältnis ein entsprechend hoher Mietzins festgeschrieben war, gilt die Mietpreisbremse nicht.

Diese Regelungen können seit dem 1. Juni 2015 in sogenannten angespannten Wohnungsmärkten angewendet werden – die betreffenden Städte werden von den Ländern in Verordnungen festgelegt. Die Städte sollen dabei mindestens eines der folgenden Kriterien erfüllen: i) die Mieten steigen schneller als der deutschlandweite Durchschnitt, ii) die durchschnittliche lokale Mietbelastungsquote⁴ übersteigt den nationalen Durchschnitt deutlich, iii) die Bevölkerung wächst, während die Neubautätigkeit nicht mit dem Bevölkerungsanstieg Schritt hält, iv) die Leerstandsquote ist, bei gleichzeitig hoher Wohnungsnachfrage, niedrig.⁵

⁴ Die Mietbelastungsquote beschreibt das Verhältnis von Mieten zu verfügbarem Haushaltseinkommen.

⁵ Vgl. Paragraphen 556d bis 556g des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB).

Insgesamt wurde die Mietpreisbremse in elf Ländern beziehungsweise 308 Städten eingeführt. Von der Regelung sind rund 20,7 Millionen EinwohnerInnen betroffen, damit rund ein Viertel der gesamtdeutschen Bevölkerung. Die Städte mit angespanntem Wohnungsmarkt haben durchschnittlich 67 000 EinwohnerInnen (Tabelle 1).

Wirksamkeit der Mietpreisbremse kontrovers debattiert, bislang aber kaum untersucht

Ob und wie die Mietpreisbremse wirkt, wurde bereits vor ihrer Einführung kontrovers diskutiert. Viele KritikerInnen argumentieren, dass eine Deckelung der Mieten angesichts der lange Zeit moderaten Mietpreisentwicklung überflüssig sei, zudem Investitionsanreize mindere und damit den dringend benötigten Neubau von Wohnungen verhindere.⁶ Dies entspricht auch der international weit verbreiteten Auffassung von ÖkonomInnen, die in der Mehrzahl argumentieren, dass eine Regulierung von Mieten zudem zu einer ineffizienten Verteilung von Wohnraum zwischen unterschiedlichen Haushaltstypen führen und nur wenig Entlastung für Haushalte mit geringem Einkommen bringen würde.⁷

Andere Studien betonen, dass die Mietpreisbremse keine Wirkung entfalten kann, da ihr Regelungsbereich nicht weit genug gefasst ist, und es zudem zahlreiche Möglichkeiten gäbe, die Mietpreisbremse zu umgehen.⁸ Das größte Einfallstor wird dabei in unzureichend fundierten Mietspiegeln⁹ gesehen, die als Referenzmiete für

⁶ Kholodilin, K. A., Ulbricht, D. (2014): Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen. DIW Wochenbericht Nr. 15/2015, 319-327; Deschermeier, P., Haas, H., Hude, M., Voigtländer, M. (2014): Die Folgen der Mietpreisbremse: Eine Analyse am Beispiel der Wohnungsmärkte in Köln und Berlin (No. 17/2014). IW Policy Paper. In der Internationalen Literatur wird dies beispielsweise von Kutty, N. K. (1996): The Impact of Rent Control on housing Maintenance: A dynamic analysis incorporating European and North American Rent Regulations. Housing Studies, 11(1), 69-88; Andersen, H. S. (1998): Motives for investments in housing rehabilitation among private landlords under rent control. Housing Studies, 13 (2), 177-200 und Moon, C. G., Stotsky, J. G. (1993): The effect of rent control on housing quality change: a longitudinal analysis. Journal of Political Economy, 1114-1148 diskutiert.

⁷ Vgl. Glaeser, E. L., Luttmer, E. F. P. (2003): The Misallocation of Housing Under Rent Control. The American Economic Review, 93 (4); Glaeser, E. L. (2003): Does rent control reduce segregation? Swedish Economic Policy Review, 10, 79-202.

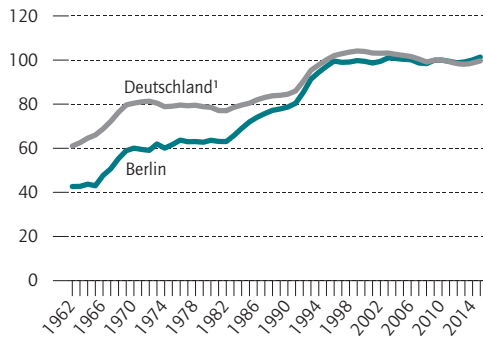
⁸ Deutscher Mieterbund (2015): Koalition einig bei Mietpreisbremse und Bestellerprinzip. Pressemitteilung vom 25.2.2015 und Deutscher Mieterbund (2016): Mietpreisbremse muss nachjustiert werden. Pressemitteilung vom 9.5.2016.

⁹ Als ungeeignete Referenzgröße werden in der Regel einfache Mietspiegel angesehen, die meist nur Experteneinschätzungen zum Niveau der örtlichen Vergleichsmiete beinhalten. Qualifizierte Mietspiegel, die mit wissenschaftlichen Standards auf Grundlage statistischer Verfahren erstellt werden sollen, werden häufig wegen mangelnder Transparenz und problematischen Abgrenzungskriterien von Lage und Qualität beanstandet. Auch gibt es bislang keine einheitlichen Standards der Erhebung von Mietspiegeln, was dazu führt, dass in Gerichtsverfahren immer wieder neue Aspekte an den Referenzmieten als unzureichend eingeschätzt werden können.

Abbildung 1

Index der Kosten des Wohnens

2000 = 100, deflationiert mit dem Konsumentenpreisindex



1 Bis 1991 Früheres Bundesgebiet und Berlin-West.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Seit Mitte der 1990er Jahre waren die realen Mieten lange Zeit sogar rückläufig.

die Mietpreisbremse vorgesehen sind. Dort wo kein Vergleichswert ausgewiesen ist, könne die Miete weiterhin frei gesetzt werden.¹⁰ Darüber hinaus wird der zu großzügige Umgang mit Neubau- und Modernisierungsvorhaben bemängelt, die gänzlich aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes fallen.¹¹ Schließlich wird ein Transparenzdefizit beklagt. MieterInnen fehlen in der Regel die Informationen über die tatsächliche Höhe der vorherigen Miete, durchgeführte Modernisierungsmaßnahmen und genauen Eigenschaften der Immobilie. Damit haben sie nur wenig Handhabe bei der Durchsetzung ihrer Rechte. Tatsächlich gibt es bislang nur sehr wenige gerichtliche Auseinandersetzungen über die zulässige Höhe der vereinbarten Miete.¹²

Über die tatsächliche Wirkung der Mietpreisbremse wird weitgehend nur spekuliert. Studien, die sich explizit der Frage widmen, ob die Mietpreisbremse einen Effekt auf die Mietentwicklung hat, sind überschaubar in ihrer Anzahl und basieren zudem meist auf Methoden, die eine kausale Interpretation der Effekte nicht zulassen.¹³

¹⁰ Lerbs, O., Sebastian, S. (2015): Mietspiegel aus ökonomischer Sicht - Vorschläge für eine Neuregulierung. Beiträge zur Immobilienwirtschaft, Heft 10.

¹¹ Berliner Mieterverein (2014): Ausnahmen müssen weg. Mietermagazin 11/14; Stellungnahme des Deutschen Mieterbund Baden-Württemberg in der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags am 3. 12. 2014.

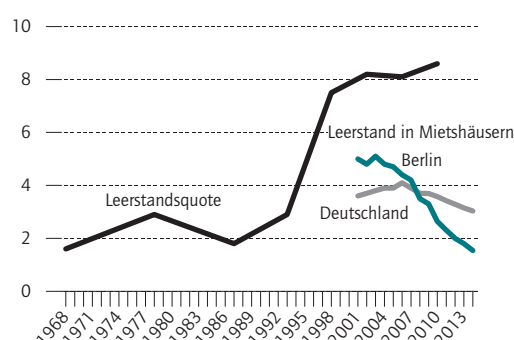
¹² Warum die Mietpreisbremse nicht funktioniert. Süddeutsche Zeitung vom 17.5.2016; Mietpreisbremse ohne Wirkung. Frankfurter Rundschau vom 15.3.2016.

¹³ So wird in einer Ex-ante-Betrachtung des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW Köln) auf Grundlage deskriptiver Auswertungen geschlossen, dass die Mietpreisbremse eher einem Einfrieren der Mieten in deutschen Groß-

Abbildung 2

Wohnungsleerstand

Anteil am Gesamtwohnungsbestand in Prozent



Quellen: empirica ag; Statistische Ämter der Länder; Berechnungen des DIW Berlin; ab 1993 Gesamtdeutschland.

© DIW Berlin 2016

Der Leerstand in Mietshäusern ist seit der Jahrtausendwende vor allem in den großen Städten gesunken.

Weiterhin starker Mietpreisanstieg in den Metropolen

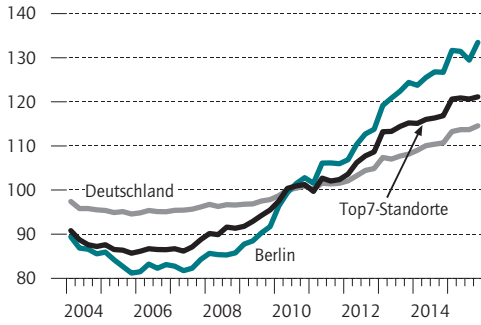
Tatsächlich lassen sich für die einzelnen Positionen Belege anhand von Statistiken anführen. Die Mietpreisentwicklung in Deutschland verläuft insgesamt seit Mitte der 1990er Jahre äußerst moderat. Auch am aktuellen Rand zeigt der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Index für die Kosten des Wohnens nur vergleichsweise geringe Steigerungsraten (Abbildung 1), selbst in Berlin, dem viel zitierten Beispiel für einen besonders angespannten Wohnungsmarkt.

Die Entwicklung des Wohnungsleerstands erklärt die deutschlandweit nur moderate Mietdynamik – offensichtlich gibt es insgesamt ausreichend Wohnungen, so dass der Nachfragedruck nicht außergewöhnlich hoch ist (Abbildung 2). Allerdings verdeutlicht das Beispiel Berlin, dass sich die Wohnungsmärkte in Deutschland äußerst heterogen entwickeln: Während die marktaktiven Leerstände in Mietshäusern insgesamt nur leicht rückläufig sind, hat sich die Leerstandsquote in Berlin seit 2004 mehr als halbiert.

städten gleich kommt, als dass ein moderater Mietanstieg reglementiert wird. Vgl. Deschermeier, P., Haas, H., Hude, M., Voigtländer, M. (2016): A first analysis of the new German rent regulation. International Journal of Housing Policy. Erste ökonomische Studien deuten aber eher darauf hin, dass die Mietpreisbremse keinerlei Wirkung auf die Entwicklung der Angebotsmieten entfaltet. Siehe Thomschke, L., Hein, S. (2015): So schnell schießen die Preußen nicht: Effekte der Mietpreisbremse in Berlin. empirica paper Nr. 226 und Hein, S., Thomschke, L. (2016): Mietpreisbremse: Fahrkarte geschossen? Effekte der Mietpreisbremse in ausgewählten Städten. empirica paper Nr. 232.

Abbildung 3

Angebotsmieten
Index 2010 = 100



Quelle: empirica ag; Berechnungen des DIW Berlin.

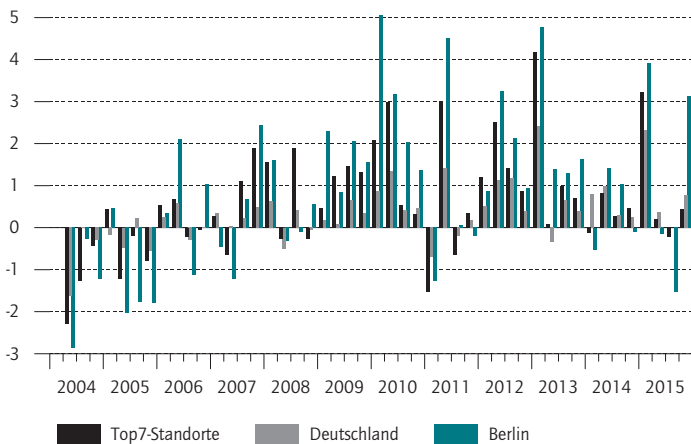
© DIW Berlin 2016

Seit 2008 steigen die Angebotsmieten in den Großstädten kräftig.

Dieser Druck zeigt sich vor allem in neu geschlossenen Mietverträgen, weshalb die Mieten insgesamt nur allmählich steigen, während die Angebotsmieten von gerade inserierten Wohnungen vor allem in Großstädten erheblich anziehen (beispielsweise Inserate in Online-Plattformen) (Abbildung 3). In den Top7-Standor-

Abbildung 4

Angebotsmieten
Veränderungsraten gegenüber dem Vorquartal in Prozent



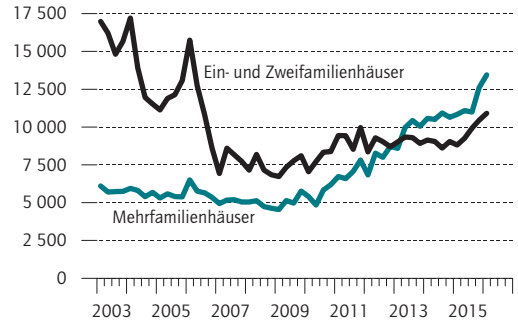
Quelle: empirica ag; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Die Entwicklung des Mietpreises hat sich nicht eindeutig verlangsamt.

Abbildung 5

Baugenehmigungen
Anzahl der Wohnungen (saisonbereinigt nach ARIMA X-12)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Die Zahl der Baugenehmigungen ist zuletzt stark gestiegen.

ten (Berlin, Hamburg, München, Frankfurt, Köln, Düsseldorf und Stuttgart) stiegen die Angebotsmieten seit dem Jahr 2008 um durchschnittlich gut 20 Prozent. Allein in Berlin betrug der Anstieg sogar rund 40 Prozent. Deutschlandweit stiegen die Angebotsmieten im selben Zeitraum um zehn Prozent. Dieser Anstieg hat sich seit Einführung der Mietpreisbremse augenscheinlich nicht verlangsamt – zumindest haben die Mieten zuletzt wieder deutlich angezogen (Abbildung 4). Ungebrochen scheint auch der Aufschwung beim Wohnungsneubau zu sein. So haben die erteilten Baugenehmigungen im ersten Quartal 2016 einen neuen Höchststand seit dem Jahr 2008 erreicht (Abbildung 5).

Deskriptive Statistik reicht für eine Wirkungsanalyse der Mietpreisbremse nicht aus

Deskriptive Analysen lassen allerdings keine Aussagen über kausale Zusammenhänge zwischen Regulierung und Mietentwicklung zu. Hierzu bedarf es elaborierterer Methoden, die den Vergleich zwischen den Mietpreisentwicklungen in regulierten und unregulierten Märkten ermöglichen. In der Literatur hat sich hierzu das sogenannte *Difference-in-Differences*-Verfahren etabliert, das mittels einer Regressionsanalyse die Abweichung der Mietentwicklung nach Einführung der Mietpreisbremse gegenüber der Entwicklung in einem nicht regulierten Markt schätzt. Die Herausforderung bei dieser Methode liegt darin, einen passenden Vergleichsmarkt zu finden, dessen Mietentwicklung im Trend dem regulierten Markt vor Einführung der Mietpreisbremse entspricht, der allerdings nicht durch die Mietpreisbremse betroffen ist (Kasten).

In der vorliegenden Studie werden daher nicht die Mietentwicklungen in willkürlich gewählten Gemeinden miteinander verglichen, sondern die Effekte der Mietpreisbremse in benachbarten regulierten und unregulierten Postleitzahlbezirken, die durch Gemeindegrenzen geteilt sind, untersucht (Abbildung 6). Die direkte Nachbarschaft stellt sicher, dass es sich bei den Gebieten um miteinander verbundene Immobilienmärkte handelt, deren Mietentwicklung ohne entsprechende Regulierung vermutlich einen gemeinsamen Trend aufweisen würde.¹⁴ Ändert sich dieser Trend nach Einführung der Mietpreisbremse in der regulierten Region, kann dies somit als kausaler Effekt der Regulierung interpretiert werden.

Ferner konzentriert sich die Analyse auf Wohnungen, die direkt durch die Mietpreisbremse reguliert sind, das heißt auf Wohnungen, die weder neu errichtet noch einer grundlegenden Modernisierung unterzogen wurden. Berücksichtigt werden zudem unterschiedliche Zeitpunkte im Umfeld der Einführung der Regulierung, um Antizipations- und Anpassungseffekte von VermieterInnen zu erfassen, die beispielsweise noch vor Einführung der Regulierung höhere Mieten durchsetzen wollen.¹⁵ Effekte auf die Mietpreisbildung werden für den Zeitpunkt des Beschlusses des Gesetzes im Bundestag (März 2015), einen Monat vor Inkrafttreten der Regulierung (Mai 2015), zum Zeitpunkt der Einführung in der jeweiligen Gemeinde (unterschiedliche Zeitpunkte) und drei Monate nach Einführung in der jeweiligen Gemeinde geschätzt.

Als Datengrundlage dienen Informationen aus Vermietungs- und Wohnungsverkaufsangeboten aus dem Internet (ImmobilienScout24, Immowelt und Immonet). Diese Informationen haben sich mittlerweile in Immobilienmarktuntersuchungen als verlässliche Datenquellen etabliert.¹⁶ Untersucht wird der Zeitraum von Juli 2011 bis März 2016. Insgesamt basieren die Schätzungen auf 312 771 Mietinseraten und 186 794 Kaufangeboten, die neben ihrer räumlichen Verortung auch zahlreiche Informationen über die Immobilienqualität, beispielsweise

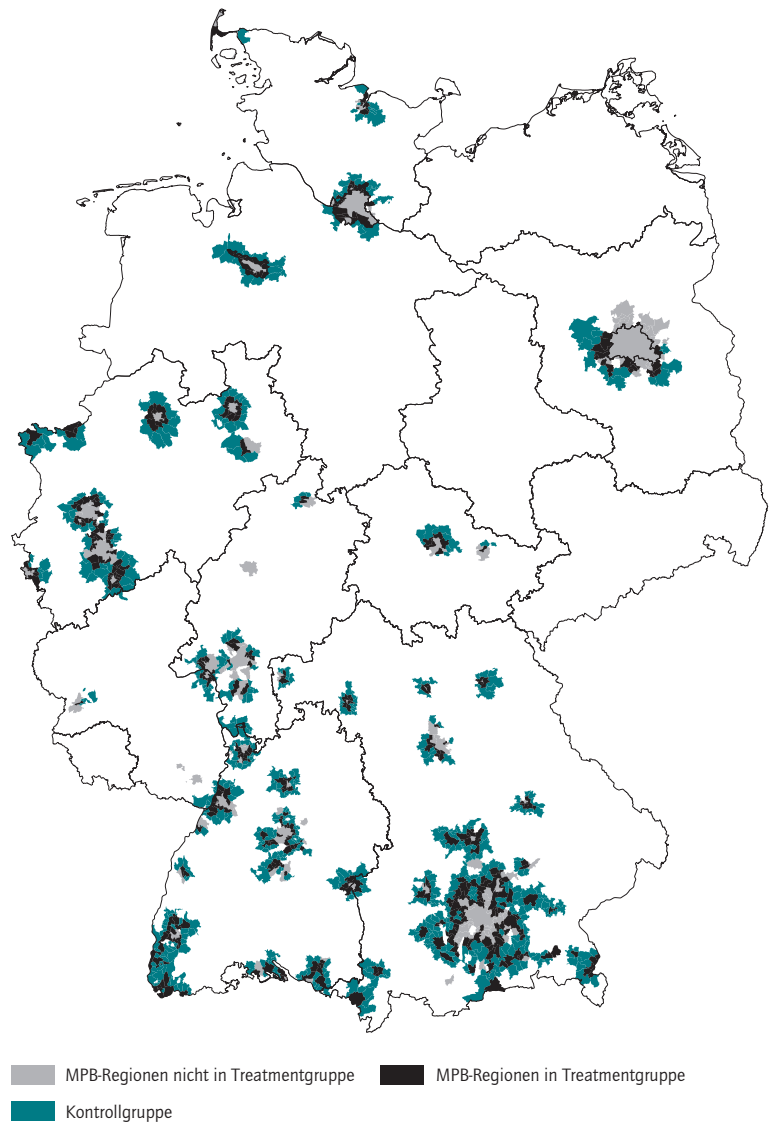
¹⁴ Nicht in die Untersuchung einbezogen sind daher Stadtkerne. Da es hier an einer adäquaten Vergleichsgruppe fehlt, könnten keine Aussagen über die kausale Wirkung der Mietpreisbremse getroffen werden. Für detaillierte Darstellung und Ergebnisse der Studie siehe Kholodilin, K., Mense, A., Michelsen, C. (2016): Market break or simply fake? Empirics on the causal effects of rent controls in Germany. DIW Discussion paper 1584.

¹⁵ Um hier für ein mögliches Endogenitätsproblem zu kontrollieren, wird neben der Basispezifikation zudem ein umfangreicheres Modell unter Berücksichtigung möglicher Effekte der im Jahr 2013 eingeführten Kappungsgrenze geschätzt. Da die Kappungsgrenze ein guter Indikator für die spätere Einführung der Mietpreisbremse in der jeweiligen Region ist, dürften insbesondere dort die Antizipationseffekte im Vorfeld der Regulierung zum Tragen kommen.

¹⁶ Zur den Eigenschaften von Angebotsdaten, vgl. Lyons, R. C. (2013): Price signals and bid-ask spreads in an illiquid market: The case of residential property in Ireland, 2006–2011. Working Paper; Dinkel, M., Kurzrock, B.-M. (2012): Asking prices and sale prices of owner-occupied houses in rural regions of Germany. Journal of Interdisciplinary Property Research, 1, 5–23.

Abbildung 6

Untersuchungsregionen



Quelle: Darstellung des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Vor allem in den Ballungsgebieten wurde die Mietpreisbremse eingeführt.

se Ausstattung und Alter, beinhalten. Zudem wurden in den Schätzungen zahlreiche Kontrollgrößen für die Gegebenheiten der Region, wie Bevölkerungsentwicklung, Arbeitslosigkeit oder Bevölkerungsdichte, berücksichtigt.

Die vorliegende Studie adressiert zwei Aspekte der Wirkung der Mietpreisbremse: Es wird erstens untersucht, ob die Mietpreisbremse kurzfristig ihr Ziel erreicht hat und zu einer Verlangsamung des Mietpreisanstiegs geführt hat. Zweitens wird betrachtet, ob Investoren die Rentabilität ihrer Mietobjekte in der Zukunft beeinträchtigt sehen. Da Immobilienpreise in großen Teilen die Er-

Daten und Methoden

Analog zu klinischen Experimenten betrachtet die *Difference-in-Differences*-Methode zwei Gruppen (sogenannte *Treatmentgruppe* und *Kontrollgruppe*) vor und nach einem Ereignis, welches nur die *Treatment*-Gruppe beeinflusst. Im vorliegenden Fall ist dieses Ereignis die Einführung der Mietpreisbremse. Zur *Treatmentgruppe* gehören alle Beobachtungen aus regulierten Postleitzahlgebieten, die unmittelbar an ein unreguliertes Postleitzahlgebiet angrenzen (Kontrollgruppe). Für beide Gruppen wird die gruppentypische Änderungsrate der Mietpreise im Untersuchungszeitraum berechnet. In einem zweiten Schritt wird die Abweichung von dieser typischen Rate nach Einführung der Mietpreisbremse bestimmt (*Difference*). Der Unterschied zwischen diesen beiden Abweichungen kann dann als Effekt der Regulierung interpretiert werden (*Difference-in-Differences*).

Dieses Konzept lässt sich mithilfe einer multivariaten Regressionsanalyse umsetzen. Die Schätzgleichung lautet

$$\ln R_i = x_i \beta + \gamma_0 t_i + \gamma_1 d_i^{MPB-Gemeinde} \times t_i + \gamma_2 d_i^{MPB aktiv} \times t_i + \gamma_3 d_i^{MPB-Gemeinde} \times d_i^{MPB aktiv} \times t_i + \eta_i.$$

Dabei steht \ln für den natürlichen Logarithmus, i ist der Beobachtungsindex, R_i die Miete pro Quadratmeter, x_i sind Kontrollvariablen wie Größe, Alter, Zustand und Qualität der Wohnung, Bevölkerungsdichte oder Arbeitslosigkeit, und t_i ist ein Zeittrend. $d_i^{MPB-Gemeinde}$ und $d_i^{MPB aktiv}$ sind Dummy-Variablen. $d_i^{MPB-Gemeinde}$ nimmt den Wert eins an, wenn i in einer Gemeinde mit Mietpreisbremse liegt. $d_i^{MPB aktiv}$ hat den Wert eins, wenn in der zu i gehörenden regulierten Gemeinde die Mietpreisbremse zum Zeitpunkt t_i bereits in Kraft getreten ist. Eine analoge Gleichung wurde für Verkaufspreise geschätzt.

Übertragen auf die *Difference-in-Differences*-Methode bilden γ_0 beziehungsweise $\gamma_0 + \gamma_1$ die typischen Trends der Mieten in unregulierten und regulierten Gemeinden und γ_2 beziehungsweise $\gamma_2 + \gamma_3$ die Abweichung davon nach der Einführung der Mietpreisbremse ab. Die *Difference-in-Differences*, das heißt der *Treatment*-Effekt, ist $(\gamma_2 + \gamma_3) - \gamma_2 = \gamma_3$.

tragserwartung der Zukunft abbilden, müssten sich Veränderungen in der erwarteten Mietentwicklung durch die Mietpreisbremse unmittelbar in den Veräußerungspreisen niederschlagen. Dabei sind zwei Effekte denkbar: Der erste bezieht sich auf vermietete Bestände. Hier sollte eine wirksame Mietpreisbremse die erwarteten Erträge unmittelbar negativ beeinträchtigen. Ein zweiter, temporärer Effekt könnte sich in der Ausweitung des Angebots freier Wohnungen zeigen: VermieterInnen stehen

mit Auszug des Mieters oder der Mieterin vor der Entscheidung, zukünftig unter regulierten Bedingungen zu wirtschaften, oder jetzt die Gelegenheit zum Verkauf zu nutzen um so von einer möglicherweise höheren Zahlungsbereitschaft bei potenziellen SelbstnutzerInnen zu profitieren. Bei effektiver Regulierung sollte sich das Angebot an freien Wohnungen zumindest temporär erhöhen und damit einen negativen Effekt auf den Preistrend in regulierten Märkten entfalten.

Entwicklung der Mieten durch die Mietpreisbremse nahezu unbeeinflusst

Die Ergebnisse der empirischen Analyse legen nahe, dass die Mietpreisbremse bislang keinen Einfluss auf die Mietentwicklung in regulierten Märkten hatte. Wenn überhaupt, hat die Mietpreisbremse den Preisanstieg eher beschleunigt (Tabelle 2). Dargestellt sind die relevanten Ergebnisse für Trends der Miet- und Preisentwicklung zu unterschiedlichen Zeitpunkten und für die regulierten beziehungsweise unregulierten Postleitzahlbezirke (die Kontrollgruppe).

Im gesamten Untersuchungszeitraum sind die Angebotsmieten in den untersuchten unregulierten Regionen monatlich um circa 0,24 Prozent gestiegen. In den untersuchten Regionen mit Mietpreisbremse war dieser Trend mit monatlichen 0,26 Prozent etwas stärker. Dieser allgemeine Trend hat sich im Zuge der Debatte um die Einführung der Mietpreisbremse temporär geändert: So stiegen die Mieten im Nachgang des Bundestagsbeschlusses zur Einführung der Mietpreisbremse ab März 2015 in allen Regionen weniger schnell an (monatlich um 0,22 Prozent), einen Monat vor Inkrafttreten des Gesetzes beschleunigte sich das Mietwachstum auf 0,25 Prozent und fiel mit Inkrafttreten auf den ursprünglichen Anstieg zurück.

Die spezifischen Effekte der Mietpreisbremse in den Regionen, in denen sie eingeführt wurde (sogenannte *Treatment-Effekte*), haben keinen signifikanten Einfluss auf die Entwicklung der Wohnungsmieten. Erst wenn zusätzlich für den Effekt der 2013 eingeführten Kappungsgrenze kontrolliert wird, zeigen sich statistisch signifikante Unterschiede zwischen regulierten und nicht regulierten Regionen. Diese Effekte laufen der Intention des Gesetzes allerdings diametral entgegen: So zeigt sich, dass es nach Inkrafttreten der Mietpreisbremse dauerhaft zu einer – wenn auch geringen – Beschleunigung des Mietpreisanstiegs in Regionen kam, in denen neben der Mietpreisbremse keine reduzierte Kappungsgrenze galt. In Regionen mit abgesenkter Kappungsgrenze – dem weitestgehend größten Teil der regulierten Gemeinden – beschränkt sich der preistreibende Effekt der Mietpreisbremse auf den Zeitraum zwischen Bundestagsbeschluss und dem Inkrafttreten der Mietpreisbremse im Juni 2015.

Tabelle 2

Zentrale Ergebnisse des Regressionsmodells

	Modell 1: Mietpreis- entwicklung	Modell 2: Mietpreis- entwicklung unter Berücksichtigung möglicher Effekte der Kappungsgrenze	Modell 3: Preisentwicklung unbewohnter Wohnungen	Modell 4: Preisentwicklung unbewohnter Wohnungen (Kappungsgrenze)	Modell 5: Preisentwicklung vermieteter Wohnungen	Modell 6: Preisentwicklung vermieteter Wohnungen (Kapungsgrenze)
Allgemeine Trends der Miet- und Preisentwicklung						
Miettrend	0,00235*** (0,00007)	0,00218*** (0,00010)	0,00516*** (0,00016)	0,00506*** (0,00018)	0,00432*** (0,00025)	0,00432*** (0,00026)
Miettrend*Gemeinde mit Mietpreisbremse (MPB)	0,00026* (0,00011)	-0,00044 (0,00026)	0,00075*** (0,00022)	0,00066 (0,00039)	0,00166*** (0,00033)	0,00094 (0,00054)
Miettrend*Bundestagsbeschluss	-0,00017* (0,00008)	-0,00007 (0,00008)	-0,00001 (0,00016)	-0,00006 (0,00016)	-0,00026 (0,00035)	-0,00015 (0,00037)
Miettrend*Inkrafttreten -1 Monat	0,00017** (0,00006)	0,00029*** (0,00007)	-0,00028 (0,00015)	-0,00024 (0,00016)	0,00070** (0,00027)	0,00062* (0,00028)
Miettrend*Inkrafttreten der MPB	0,00007 (0,00006)	0,00017* (0,00007)	-0,00019 (0,00014)	-0,00009 (0,00015)	0,00064* (0,00031)	0,00058 (0,00032)
Miettrend*Inkrafttreten +3 Monate	0,00006 (0,00006)	0,00019* (0,00008)	-0,00050* (0,00020)	-0,00035 (0,00023)	0,00056 (0,00033)	0,00052 (0,00035)
Spezifische Effekte der Mietpreisbremse (MPB)						
Miettrend*Bundestagsbeschluss*MPB	0,00016 (0,00011)	0,00019 (0,00018)	-0,00048* (0,00022)	-0,00043 (0,00034)	0,00066 (0,00045)	0,00151* (0,00070)
Miettrend*Inkrafttreten-1 Monat*MPB	0,00007 (0,00010)	0,00011 (0,00017)	-0,00007 (0,00020)	-0,00004 (0,00034)	-0,00038 (0,00035)	-0,00044 (0,00064)
Miettrend*Inkrafttreten der MPB*MPB	-0,00005 (0,00009)	0,00047* (0,00018)	0,00005 (0,00020)	-0,00007 (0,00036)	-0,00084* (0,00040)	-0,00049 (0,00060)
Miettrend*Inkrafttreten+3 Monate*MPB	0,00001 (0,00009)	0,00060** (0,00019)	0,00035 (0,00026)	0,00015 (0,00049)	-0,00060 (0,00042)	0,00089 (0,00061)
Effekte der Kappungsgrenze (KG)						
Miettrend*Gemeinde Kappungsgrenze (KG)		0,00136*** (0,00039)		0,00113 (0,00078)		0,00006 (0,00103)
Miettrend*Bundestagsbeschluss*KG		-0,00081** (0,00028)		0,00055 (0,00078)		-0,00144 (0,00143)
Miettrend*Inkrafttreten-1 Monat*KG		-0,00109*** (0,00022)		-0,00023 (0,00046)		0,00189 (0,00103)
Miettrend*Inkrafttreten der MPB*KG		-0,00082*** (0,00018)		-0,00107 (0,00055)		0,00140 (0,00143)
Miettrend*Inkrafttreten+3 Monate*KG		-0,00104*** (0,00023)		-0,00142* (0,00070)		0,00057 (0,00113)
Interaktion Kappungsgrenze (KG) und Mietpreisbremse (MPB)						
Miettrend*KG		-0,00035 (0,00047)		-0,00091 (0,00086)		0,00077 (0,00114)
Miettrend*Bundestagsbeschluss*KG*MPB		0,00066* (0,00033)		-0,00056 (0,00085)		0,00036 (0,00158)
Miettrend*Inkrafttreten-1 Monat*KG*MPB		0,00092** (0,00029)		0,00015 (0,00058)		-0,00170 (0,00121)
Miettrend*Inkrafttreten der MPB*KG*MPB		0,00011 (0,00026)		0,00110 (0,00066)		-0,00173 (0,00154)
Miettrend*Inkrafttreten+3 Monate*KG*MPB		0,00021 (0,00030)		0,00146 (0,00085)		-0,00217 (0,00126)
Modellanpassung						
R ²	0,83956	0,83987	0,82711	0,82719	0,82354	0,82366
Adj. R ²	0,83941	0,83971	0,82681	0,82687	0,82201	0,82208
Beobachtungen	312 769	312 769	165 550	165 550	34 170	34 170
RMSE	0,16457	0,16442	0,23840	0,23835	0,22034	0,22029

Standardfehler in Klammern; *, **, *** zeigen Signifikanz der Ergebnisse zum 10 %, 5 %, 1 % Niveau. Die vollständigen Ergebnisse der übrigen rund 70 im Modell berücksichtigten Regressoren zu Lage, Ausstattung, Umfeld und Qualität der Wohnungen werden in einem DIW-Diskussionspapier separat veröffentlicht.
Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

Ertragsersparungen von Investoren kaum eingetrübt

Der zweite Teil der empirischen Analyse widmet sich der Frage, ob und in welchem Umfang Investoren mit einer Beeinträchtigung ihrer zukünftigen Mieterträge rechnen. Unterschiede in den Preistrends in Regionen mit und ohne Mietpreisbremse können als direkte Auswirkungen geänderter Ertragsersparungen interpretiert und daher als Näherungsgröße für die Wirksamkeit der Regulierung gesehen werden. Ein zu den bisherigen Ausführungen identisches Untersuchungsdesign wird auf zwei Kategorien von Wohnungsverkaufsinseraten übertragen: Erstens wird untersucht, wie sich die Preise von vermieteten Immobilien entwickeln. Zweitens wird analysiert, welche Auswirkungen die Mietpreisbremse auf die Entwicklung von Preisen in unvermieteten Wohnungen hat. Im Fall einer effektiven Mietpreisbremse sollten sich mehr EigentümerInnen für einen Verkauf entscheiden und damit das Angebot ausweiten, was sich temporär in negativen Preiseffekten niederschlagen dürfte.

Es zeigt sich, dass die Mietpreisbremse nur einen sehr geringen Einfluss auf die Ertragsersparung von Investoren hat. Im Fall frei nutzbarer Wohnungen reduziert der Beschluss zur Einführung der Mietpreisbremse die allgemeine Teuerung der Immobilien temporär von monatlich 0,59 Prozent auf 0,54 Prozent. Wird zusätzlich für die Effekte der Kappungsgrenze kontrolliert, ist kein Einfluss der Mietpreisbremse auf die Preisbildung nachweisbar. Für vermietete Wohnungen zeigt sich ein ähnliches Bild – allerdings ist der Effekt der Mietpreisbremse hier dauerhafter Natur. Mit dem Inkrafttreten in der jeweiligen Region reduziert sich der Immobilienpreisauftrieb etwas, von monatlich 0,59 Prozent auf 0,51 Prozent.¹⁷

Schlussfolgerungen

Die Regelungen der Mietpreisbremse haben bisher nicht die intendierten Wirkungen entfaltet. Weder wurde der Mietpreisanstieg gedämpft, noch scheinen Immobilien-eigentümerInnen im derzeitigen Umfeld damit zu rechnen, dass die Regulierung ihre künftigen Erträge substantiell beschneidet. Die Umgehungsmöglichkeiten der Regelung sind allem Anschein nach so vielfältig, dass sie nicht wirkt. Zudem gibt es Anhaltspunkte dafür, dass der Beschluss über die Einführung der Mietpreisbremse den

¹⁷ Unter Berücksichtigung zusätzlicher Effekte der Kappungsgrenze verlieren sich die Wirkungen der Mietpreisbremse weitgehend – vielmehr scheint der Bundestagsbeschluss im März 2015 sogar einen preistreibenden Impuls bei vermieteten Wohnungen geben zu haben. Allerdings ist dieses Ergebnis aufgrund der geringen Fallzahl und damit einhergehend geringen Variation zwischen Beobachtungen in Regionen mit Mietpreisbremse und Kappungsgrenze nur bedingt interpretierbar.

Mietpreisauftrieb zeitweise sogar verstärkt hat. Dies ist wahrscheinlich das Ergebnis von Vorzieheffekten: Da einmal vereinbarte Mieten in den folgenden Mietverhältnissen nicht wieder gesenkt werden müssen, haben VermieterInnen offenbar die letzten Monate vor Einführung der Regulierung genutzt, um die Wohnungsmieten kräftig zu erhöhen.

Die Gründe dafür liegen vor allem in den falschen Anreizstrukturen, die das Gesetz schafft. VermieterInnen können sich bei Missachtung der Mietpreisbremse kaum schlechter stellen als mit Gesetzestreue. Sollte sich ein/-e MieterIn erfolgreich gegen die vereinbarte Miete wehren, dann würde ihm/ihr nur die zu viel bezahlte Miete ab dem Zeitpunkt der Rüge erstattet. Eine echte Sanktion droht VermieterInnen nur dann, wenn sie in einem Strafverfahren wegen überhöhter Miete (§ 5 Wirtschaftsstrafrecht) oder Mietwuchers (§ 291 Strafgesetzbuch) zu einem Bußgeld oder einer Freiheitsstrafe verurteilt würden. Die in der Rechtsprechung etablierten Hürden sind dafür aber sehr hoch. Im Zusammenhang mit Mietwucher kam es im Jahr 2014 nach Angaben des Statistischen Bundesamts deutschlandweit zu insgesamt 17 Verfahren bei fünf Verurteilungen. Dagegen können MieterInnen die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Prozesses schwer einschätzen – ihnen fehlt es meist an dem nötigen Hintergrundwissen, um die Rechtmäßigkeit der Miete beurteilen zu können. Auch sind die Referenzgrößen aus den Mietspiegeln häufig wenig belastbar. Die Mietpreisbremse hat sich damit bislang als der Papiertiger¹⁸ erwiesen, für den sie von vielen BeobachterInnen im Vorfeld gehalten wurde.

Die oberste Priorität in Zeiten enger Wohnungsmärkte sollten Maßnahmen haben, die der Ausweitung und Flexibilisierung des Angebots dienen. Nur wenn die Ursachen bekämpft werden, kann nachhaltig für bezahlbaren Wohnraum gesorgt, zyklische Preisspitzen entgegengewirkt und damit die Lage am Wohnungsmarkt entspannt werden. Die aktuelle Herausforderung besteht darin, die Nachfrage in den Stadtzentren zu bedienen, wo die Entwicklungsmöglichkeiten typischerweise beschränkt sind. Hier ist vor allem die Kommunalpolitik gefordert, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass bislang ungenutzte Flächen dem Wohnungsmarkt zugeführt, Nachverdichtungspotenziale gehoben und vorher gewerblich genutzte Flächen umgewidmet werden. Die Kommunen haben dabei auch die städtebauliche Gestaltungskompetenz, um den Interessensausgleich zwischen AnwohnerInnen und dem Bedarf nach zusätzlichem Wohnraum zu gewährleisten. Da es Investoren derzeit nicht am Willen sondern vielmehr an Investitionsmöglichkeiten

¹⁸ Michelsen, C. (2014): Papiertiger Mietpreisbremse. DIW Wochenbericht Nr. 40/2014, 1012-1012.

fehlt, dürfte eine allgemeine steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus – wie derzeit intensiv diskutiert – nur geringfügige zusätzliche Impulse für die Bautätigkeit geben. Um Investitionshemmnisse bei bislang wenig aktiven potenziellen Investoren zu beheben, wäre eine Investitionszulage und eine Konzentration der Förderung auf Maßnahmen der Nachverdichtung weitaus zielgenauer.¹⁹ Darüber hinaus hat die öffentliche Hand die Möglichkeit, Liegenschaften zu Zwecken des (sozialen) Wohnungsbaus vergünstigt abzugeben und damit für Entlastung am Markt zu sorgen. Dies wurde jüngst im „Bündnis für bezahlbares Bauen und Wohnen“ gefordert. In die Verantwortung der Länder fällt die Grunderwerbsteuer, die in den letzten Jahren vielerorts deutlich erhöht wurde.²⁰ Auch dies bremst tendenziell den Wohnungsbau.

¹⁹ DIW Berlin (2016): Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus“ (Drucksachen 18/7736, 18/8044).

²⁰ Bechtoldth, S., Freier, R., Geyer, J., Kühn, F. (2014): Acht Jahre nach der Reform der Grunderwerbsteuer: Bundesländer nutzen ihre Spielräume für Steuererhöhungen. DIW Wochenbericht Nr. 50/2014, 1283–1290.

Konstantin Kholodilin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | kholodilin@diw.de

Andreas Mense ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg | andreas.mense@fau.de

Kurzfristig kann eine Mietpreisbremse aus sozialpolitischen Gesichtspunkten dennoch sinnvoll sein. Angemessener Wohnraum gehört zu den menschlichen Grundbedürfnissen. Mithilfe einer Mietpreisbremse könnten die negativen Folgen eines kurzfristig zu geringen und rigiden Wohnungsangebots abgemildert werden, bis das Angebot wieder in Einklang mit der Nachfrage steht. Voraussetzungen dafür sind aber, dass eine Regulierung einerseits den benötigten Neubau nicht beschneidet und andererseits zeitlich begrenzt eingeführt wird, damit sie die erwarteten Erträge von Wohnungsbauinvestitionen insgesamt nicht beeinträchtigt. Grundsätzlich erfüllt die Mietpreisbremse diese Voraussetzungen. Damit sie auch bindende Wirkung für VermieterInnen entfaltet, bedürfte es allerdings transparenterer und praktikablerer Lösungen als bislang. Eine Möglichkeit besteht darin, VermieterInnen zur Veröffentlichung der Miete aus dem vorherigen Mietverhältnis zu verpflichten und die Mieterhöhungsspielräume an die Entwicklung der Konsumentenpreise (oder einen Teilindex) zu koppeln – ein Weg, der beispielsweise häufig in Frankreich, Spanien und in den USA beschritten wird und der große Teile der bisherigen Ausweichmöglichkeiten der Mietpreisbremse ausschließen dürfte.

Claus Michelsen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in den Abteilungen Konjunkturpolitik und Klimapolitik am DIW Berlin | cmichelsen@diw.de

RENT CONTROLS: NO EFFECT TO DATE

Abstract: On June 1, 2016, the much-discussed rental brake will have been in force for exactly one year. Since then, the rental brake has been implemented in 308 German cities. Prior fears that it would hamper urgently needed construction activity have not materialized, neither have hopes that the new regulations would allow low earners an improved access to the housing market. However, a purely descriptive analysis of the available data is not sufficient to properly assess the impact of rent regulations. Therefore, the present study examines how rents would have changed if no regulations had been in place and to what extent investors would have seen their expected earnings affected by the regulations. Housing rents and prices were analyzed by concentrating at the postal code districts, where the rental brake had been introduced, and the adjacent postal code districts, where the

market remains unregulated. The findings of this difference-in-differences approach suggest that the rental brake has not slowed the increase in rents. On the contrary, in the short term, it actually led to greater rent hikes in the regulated markets. Even investors seem to be of the opinion that the regulations will have no substantial effect in the future: the causal effects of the rental brake on the development of housing prices—as a reflection of future rental income—are relatively small. In order to provide a sustainable solution to the housing shortage, priority should be given to measures that stimulate an expansion of construction activity and make the housing supply more flexible. From a social policy point of view, a temporary rental brake can still be justified. It must, however, be structured in such a way that it does not restrict incentives for housing construction in the future.

JEL: R31, R38, R52

Keywords: Housing market, rent control, rental brake, Germany



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
83. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Crijte Hartmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Franziska Bremus
Sebastian Kollmann
Dr. Peter Krause
Marie Kristin Marten
Ilka Müller

Lektorat

Dr. Christoph Große Steffen

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304
ISSN 1860-8787 (Online)

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.