

Dolls, Mathias; Fuest, Clemens; Neumeier, Florian; Stöhlker, Daniel

Article

Ein Jahr Mietendeckel: Wie hat sich der Berliner Immobilienmarkt entwickelt?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Dolls, Mathias; Fuest, Clemens; Neumeier, Florian; Stöhlker, Daniel (2021) : Ein Jahr Mietendeckel: Wie hat sich der Berliner Immobilienmarkt entwickelt?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 74, Iss. 03, pp. 26-32

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/232340>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Mathias Dolls, Clemens Fuest, Florian Neumeier und Daniel Stöhlker

Ein Jahr Mietendeckel: Wie hat sich der Berliner Immobilienmarkt entwickelt?

IN KÜRZE

Die Studie untersucht Auswirkungen des Berliner Mietendeckels auf Miet- und Kaufpreise und die Anzahl annoncierter Wohnungen ein Jahr nach dessen Inkrafttreten. Wir zeigen auf Basis der Daten des Immobilienportals immowelt.de, dass der Berliner Mietendeckel zu einer Zweiteilung des Berliner Immobilienmarkts geführt hat. Berliner Miet- und Kaufpreise im regulierten Segment haben sich seit Inkrafttreten des Mietendeckels schwächer entwickelt als in einer Kontrollgruppe, die alle weiteren deutschen Großstädte mit mehr als 500 000 Einwohnern umfasst. So lagen die Wachstumsraten bei den Kaufpreisen in Berlin seit dem dritten Quartal 2020 um 5–9 Prozentpunkte unterhalb der Kontrollgruppe. Dagegen stiegen Miet- und Kaufpreise im unregulierten Segment Berlins zuletzt stärker als in der Kontrollgruppe. Der Rückgang bei der Anzahl der Mietannoncen im regulierten Segment ist ein erstes deutliches Anzeichen dafür, dass der Mietendeckel das Angebot an verfügbaren Mietwohnungen in Berlin reduziert hat. Der Rückgang des Immobilienpreiswachstums dokumentiert die durch den Mietendeckel verursachten Verluste für die Wohnungseigentümer.

Am 23. Februar dieses Jahres jährte sich die Einführung des »Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin« (MietenWoG Bln). Dieses Gesetz, im Allgemeinen auch als Mietendeckel bezeichnet, wird bereits seit seiner Ankündigung kontrovers diskutiert. Während Befürworter darauf hoffen, dass durch den Mietendeckel dem Anstieg der Wohnkosten ein Ende gesetzt werden kann, warnen Kritiker insbesondere vor ausbleibenden Investitionen in den Berliner Immobilienmarkt und, damit verbunden, negativen Auswirkungen auf Quantität und Qualität des Angebots an Wohnungen (Sagner und Voigtländer 2019). In der ökonomischen Literatur sind die Folgen von Mietregulierungen gut dokumentiert, die Ergebnisse beziehen sich aber zumeist auf die USA. So führte in San Francisco in den 1990er Jahren eine Ausweitung der Mietregulierung, die das Mietpreiswachstum begrenzte, zu einem Rückgang des Angebots an Mietwohnungen um 15%. Der Rückgang wurde vor allem dadurch verursacht, dass von der Regulierung betroffene Mietwohnungen in hochpreisige Eigentumswohnungen umgewandelt wurden (Diamond et al. 2019). Zusätzlich hat sich die Mobilität

der Bewohner*innen von regulierten Immobilien stark reduziert. In Cambridge, Massachusetts, hat eine Mietpreisregulierung zu einem signifikanten Rückgang des Angebots an Mietwohnungen, der Qualität der angebotenen Mietobjekte sowie einer Reduktion der Kaufpreise geführt (Autor et al. 2014; Sims 2007; 2011). Außerdem ist dokumentiert, dass Mietregulierungen zu Fehlallokationen und Wohlfahrtsverlusten führen (Bulow und Klemperer 2012; Glaeser und Luttmer 2003; Sims 2011).

Vor etwa einem Jahr haben wir auf Grundlage von Daten des Immobilienportals immowelt.de untersucht, wie die Miet- und Kaufpreise auf dem Berliner Immobilienmarkt auf das bevorstehende Inkrafttreten des Mietendeckels reagierten (Dolls et al. 2020). Unsere Ergebnisse zeigten deutliche Antizipationseffekte. So stiegen die Mietpreise von Wohnungen, die vom Mietendeckel betroffen sind, bereits seit Ankündigung des Mietendeckels im Juni 2019 langsamer als in anderen deutschen Großstädten. Dagegen stiegen die Mieten für neuere, nicht vom Mietendeckel betroffene Wohnungen deutlich schneller. Auch die Kaufpreise schienen auf die Ankündigung des Mietendeckels zu reagieren. So zeichnete sich bei den Angebotspreisen von regulierten Wohnungen in Berlin eine etwas schwächere Entwicklung ab als in den übrigen Großstädten Deutschlands.

Wir nehmen den Jahrestag des Inkrafttretens des Mietendeckels zum Anlass, um erste Auswirkungen auf die Miet- und Kaufpreise am Berliner Immobilienmarkt zu analysieren. Dabei greifen wir wieder auf einen umfangreichen Datensatz von immowelt.de zurück, der Informationen aus den Miet- und Kaufannoncen von Wohnimmobilien in Berlin sowie 13 weiteren Großstädten in Deutschland umfasst. Während sich unsere Analyse im letzten Jahr noch auf die Entwicklungen am Berliner Immobilienmarkt bis kurz vor Inkrafttreten des Mietendeckels und damit auf die Folgen von dessen Ankündigung konzentrierte, können wir nun auf ein ganzes Jahr seit dessen Inkrafttreten zurückblicken.

AUSGESTALTUNG DES BERLINER MIETENDECKELS

Der Mietendeckel wurde am 30. Januar 2020 vom Berliner Abgeordnetenhaus beschlossen und ist seit dem 23. Februar 2020 in Kraft. Seitdem ist es untersagt, eine höhere Miete als die Stichtagsmiete vom 18. Juni 2019 zu fordern. Betroffen sind grundsätzlich alle Mietwohnungen des Berliner Stadtgebiets. Von

dem Gesetz ausgenommen sind lediglich Sozialwohnungen, Trägerwohnungen, Wohnungen in Wohnheimen sowie Neubauwohnungen, die seit dem 1. Januar 2014 erstmals bezugsfertig wurden. Der Mietendeckel ist zunächst auf fünf Jahre befristet.

Das Gesetz sieht vor, dass die Mieten auf dem Stand des Stichtags eingefroren werden. Bei Mietwohnungen, die zum Stichtag nicht vermietet waren oder bei denen es zwischen Stichtag und Inkrafttreten des Gesetzes einen Mieterwechsel gab, wird die Miete auf den in dieser Zeit vereinbarten Stand eingefroren. Mieten, die über dem Niveau liegen, sind rechtswidrig. Darüber hinaus sind vertragliche Vereinbarungen wie beispielsweise Staffelmieten oder eine Anpassung des Mietpreises an den Verbraucherpreisindex laut Gesetzestext nichtig, selbst wenn sie vor dem Stichtag im Juni getroffen wurden.¹

Gemäß Mietendeckel sind außerdem »überhöhte« Mieten fortan unzulässig. Eine Miete ist überhöht, wenn sie mehr als 20% über der in der Mietentabelle ausgewiesenen Mietobergrenze liegt, wobei bei der Festsetzung der maßgeblichen Mietobergrenze die Wohnlage berücksichtigt wird. Die Mietentabelle legt fest, wie hoch die Nettokaltmiete in Abhängigkeit von Alter und Ausstattung einer Wohnung sein darf. So darf z. B. die Miete einer Wohnung, die 2013 erstmalig bezugsfertig war und mit Sammelheizung und Bad ausgestattet ist, nicht höher als 9,80 Euro pro Quadratmeter sein. Für Wohnungen in einfacher Wohnlage ist bei der Berechnung der maßgeblichen Mietobergrenze ein Abschlag bei der in der Mietentabelle ausgewiesenen Obergrenze von 0,28 Euro zu berücksichtigen, für Wohnungen in mittlerer Wohnlage werden 0,09 Euro abgezogen, und für Wohnungen in guter Wohnlage ist ein Zuschlag von 0,74 Euro zu berücksichtigen. Liegt der Wohnraum in einem Ein- oder Zweifamilienhaus, erhöht sich die Mietobergrenze um einen Zuschlag von 10%. Auch sind bestimmte Modernisierungen und deren Umlage auf die Miete erlaubt, sofern sich hierdurch die Miete nicht um mehr als einen Euro pro Quadratmeter erhöht. Die in der Mietentabelle festgesetzten Mietobergrenzen basieren auf dem Mietspiegel des Jahres 2013, der auf Basis von Informationen über Neuvertragsmieten und Mietänderungen der Jahre 2008 bis 2012 ermittelt wurde.

Wird eine Wohnung nach Inkrafttreten des Mietendeckels wiedervermietet, dann darf dafür maximal die eingefrorene Miete verlangt werden. Hierbei gibt es allerdings zwei Ausnahmen. Lag die Vormiete unter 5,02 Euro pro Quadratmeter, dann darf die Miete bei der Wiedervermietung um maximal einen Euro, gleichzeitig aber auf nicht mehr als 5,02 Euro pro Quadratmeter erhöht werden, wenn eine moderne Ausstattung vorhanden ist. Eine Ausstattung gilt als modern, wenn mindestens drei der folgenden Ausstattungsmerkmale vorhanden sind: Ein schwellenlos erreichbarer Aufzug, eine Einbauküche, eine hochwer-

tige Sanitärausstattung, ein hochwertiger Bodenbelag in der überwiegenden Zahl der Wohnräume oder ein Energieverbrauchskennwert von weniger als 120 kWh/(m² a). Überschreitet die Vormiete dagegen die in der Mietentabelle festgelegte Mietobergrenze, dann darf die Wohnung maximal zur Mietobergrenze vermietet werden. Bei Wohnungen, die nach Inkrafttreten des Mietendeckels erstmalig vermietet werden, sind ebenfalls die Mietobergrenzen maßgeblich.

Gegen den Mietendeckel ist aktuell ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig. Sollte das Gericht befinden, dass der Mietendeckel unzulässig ist, wären die darin festgelegten Höchstmieten unzulässig. Eine Entscheidung wird im ersten Halbjahr 2021 erwartet.

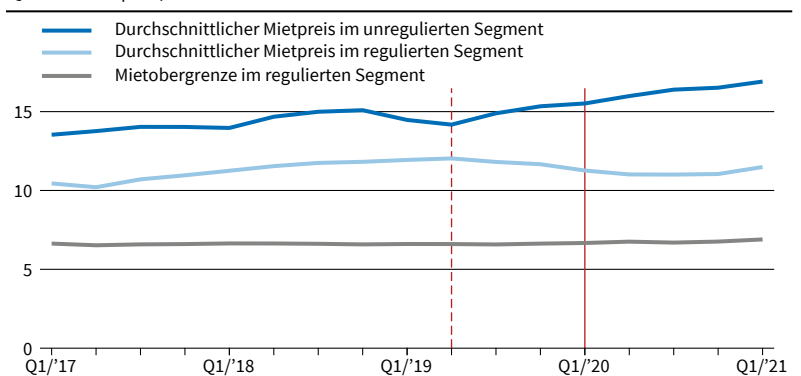
DIE ENTWICKLUNG DER ANGEBOTSMIETEN IN BERLIN

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Durchschnittsmieten pro Quadratmeter in Berlin, getrennt für Wohnungen, die vom Mietendeckel betroffen sind (reguliertes Segment; hellblaue Linie), und solche, die nicht vom Mietendeckel betroffen sind (unreguliertes Segment; dunkelblaue Linie). Zusätzlich zeigt die Abbildung die durchschnittliche zulässige Höchstmiete pro Quadratmeter für Wohnungen, die unter den Geltungsbereich des Mietendeckels fallen (graue Linie). Um die zulässige Höchstmiete zu bestimmen, nutzen wir aus den Immobilienannoncen von immowelt.de Informationen über das Baujahr einer Wohnung, die Beheizungsart, zum Vorhandensein eines Aufzugs oder einer Einbauküche sowie die auf Basis der Wohnungsadresse und Klassifikationen des Mietspiegels ermittelte Wohnlage. Die gestrichelte vertikale Linie zeigt den Zeitpunkt der Ankündigung des Mietendeckels,²

² Wir setzen den Tag der Ankündigung gleich mit dem Tag, an dem der Senat der Stadt Berlin die Eckpunkte des MietenWoG Bln beschlossen hat. Dies geschah am 18. Juni 2019.

Abb. 1

Entwicklung von Mietpreisen und Mietobergrenze in Berlin Quadratmeterpreis, in Euro



Die Grafik zeigt die durchschnittlichen Quadratmeterpreise der Angebotsmieten von Annoncen in Berlin im regulierten und unregulierten Segment und die durchschnittliche Mietobergrenze basierend auf Informationen über annoncierte Mietwohnungen im Zeitraum Q1 2017 bis Q1 2021. Die gestrichelte vertikale Linie markiert Q2 2019, den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Senatsvorlage zum Mietendeckel sowie des Stichtags für die Berechnung der Mietobergrenze (18. Juni 2019). Die durchgezogene vertikale Linie markiert Q1 2020, den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zum Mietendeckel.

Quelle: Daten von immowelt.de; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

¹ Ab Januar 2022 sind jährliche Mieterhöhungen als Inflationsausgleich möglich, jedoch sind diese auf 1,3% beschränkt.

die durchgezogene vertikale Linie den Zeitpunkt, zu dem er in Kraft getreten ist.

In Dolls et al. (2020) zeigten wir, dass sich die Angebotsmieten im regulierten und unregulierten Segment bereits kurz nach Ankündigung des Mietendeckels auseinanderentwickelten: Während die Mietpreise für Wohnungen, die nicht vom Mietendeckel betroffen sind, seit dem zweiten Quartal 2019 anstiegen, waren die Mieten für Wohnungen, die unter den Mietendeckel fallen, leicht gesunken. Dieser Trend ist auch in Abbildung 1 deutlich erkennbar. Im unregulierten Segment hat sich der Anstieg der Mietpreise auch nach Inkrafttreten des Mietendeckels unvermindert fortgesetzt: Seit dem 1. Quartal 2020 sind die Mieten für Wohnungen, die nicht vom Mietendeckel betroffen sind, durchschnittlich um etwa 1,40 Euro pro Quadratmeter gestiegen; dies entspricht einem Zuwachs von 9% im Zeitraum eines Jahres. Die Mieten im regulierten Segment stagnierten dagegen im gleichen Zeitraum. Es fällt jedoch auf, dass auch nach Inkrafttreten des Mietendeckels die durchschnittlichen Angebotsmieten im regulierten Segment noch immer oberhalb der zulässigen Höchstmieten liegen.³ Ein möglicher Grund dafür könnte sein, dass die in den Wohnungsannoncen genannten Mieten von den Mietern, die die Vermieter*innen tatsächlich verlangen, abweichen. So enthalten zahlreiche Annoncen auf immowelt.de den folgenden oder einen ähnlichen Text:

»Im Mietvertrag wird eine Nettokaltmiete in Höhe von xx,xx Euro vereinbart. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass vor dem Hintergrund des Berliner Mietendeckels während des Geltungszeitraums des MietenWoG Bln lediglich eine Nettokaltmiete in Höhe von xx,xx Euro gefordert und entgegengenommen wird. Die im Mietvertrag vereinbarte Nettokaltmiete in Höhe von xx,xx Euro wäre dann vollständig zu zahlen, wenn sich die Verfassungswidrigkeit oder sonstige Nichtigkeit des MietenWoG Bln ganz oder teilweise im Hinblick auf die für die Miete nach dem MietenWoG Bln relevanten Teile, erweisen sollte, dass MietenWoG Bln endet, außer Vollzug gesetzt wird oder in sonstiger Weise außer Kraft tritt.«

Für den Zeitraum seit Q1 2020 kann die in Abbildung 1 dargestellte hellblaue Linie demnach vereinfacht als eine hypothetische Durchschnittsmiete interpretiert werden – es handelt sich hierbei um die Miete, die im Durchschnitt fällig wäre, würde der Mietendeckel für unzulässig erklärt werden.⁴ Unter der Annahme, dass Mieter*innen im regulierten Segment aktuell im Durchschnitt die laut Mietendeckel zulässige Höchst-

miete zahlen, würde die Abschaffung des Mietendeckels demnach die Nettokaltmiete pro Quadratmeter kurzfristig um durchschnittlich etwa 4,59 Euro ansteigen lassen und damit die Mietkosten für die betroffenen Mieter*innen um ca. 67% erhöhen.

ENTWICKLUNG DER MIETEN IN BERLIN IM VERGLEICH ZU ANDEREN DEUTSCHEN GROSSTÄDTEN

Um die Mietpreisentwicklung in Berlin mit der Mietpreisentwicklung in anderen deutschen Großstädten zu vergleichen, schätzen wir ein lineares Regressionsmodell. Dabei vergleichen wir die Mieten für Wohnungen in Berlin mit den Mieten für Wohnungen aus einer Kontrollgruppe, die sämtliche deutschen Großstädte mit mehr als 500 000 Einwohnern umfasst.⁵ Der Vergleich der Mietentwicklungen mittels Regressionsanalyse erlaubt es uns, strukturelle Unterschiede zwischen den Mietwohnungsbeständen in den einzelnen Städten zu berücksichtigen. Dabei werden die Wohnungen in der Kontrollgruppe mit Hilfe des Entropy-Balancing-Verfahrens so gewichtet, dass die Verteilung der Wohnungscharakteristika in Berlin und in der Kontrollgruppe identisch ist (Hainmueller 2012).⁶ Auf diese Weise ist sichergestellt, dass Unterschiede in der Mietentwicklung in Berlin und in der Kontrollgruppe nicht auf unterschiedliche Charakteristika der annoncierten Wohnungen zurückzuführen sind. Die Schätzung berücksichtigt ebenfalls unterschiedliche Ausgangsniveaus der Mieten je Postleitzahlengebiet. Insgesamt umfasst unsere Stichprobe 363 000 Annoncen für Mietwohnungen in Berlin und den 13 nächstgrößeren Städten Deutschlands im Zeitraum von Januar 2017 bis Mitte Februar 2021.⁷ Hierbei werden separate Schätzungen für Wohnungen durchgeführt, die vor dem Jahr 2014 errichtet wurden (reguliertes Segment in Berlin) sowie für solche, die seit dem Jahr 2014 errichtet wurden (unreguliertes Segment in Berlin), d.h., die Annoncen in der Kontrollgruppe werden wie jene in Berlin unterteilt in Wohnungen, die vor/seit dem Jahr 2014 errichtet wurden.

Die Ergebnisse sind in der Abbildung 2 (linke Grafik: reguliertes Segment, Baujahr vor 2014; rechte Grafik: unreguliertes Segment, Baujahr seit 2014) dar-

⁵ Die Kontrollgruppe umfasst Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart, Düsseldorf, Leipzig, Dortmund, Essen, Bremen, Dresden, Hannover und Nürnberg.

⁶ Zu den Kontrollvariablen zählen das Baujahr der Wohnung, die Anzahl der Zimmer, die Fläche, der Zustand (sanitert vs. unsanitert), das Vorhandensein einer Terrasse, eines Gartens oder eines Balkons und weitere Wohnungscharakteristika.

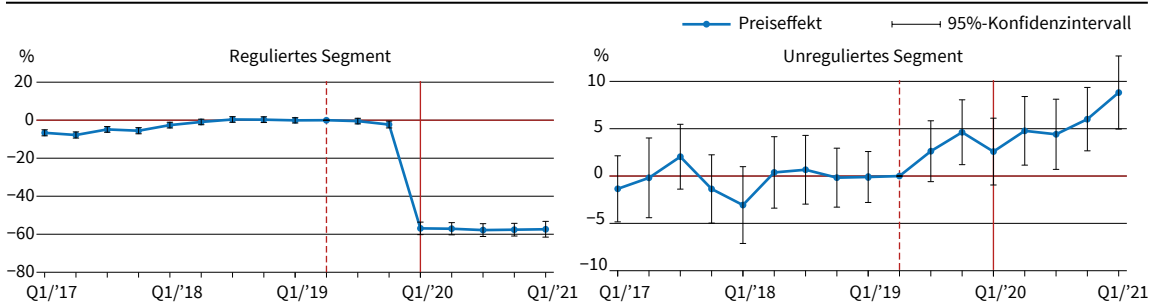
⁷ Diese Zahlen basieren auf den um Duplikate bereinigten Rohdaten aller auf immowelt.de geschalteten Anzeigen. Wir stufen Anzeigen mit identischen Wohnungscharakteristika, wie beispielsweise Wohnfläche und Baujahr, identischer Adresse und identischem Anzeigetext als Duplikate ein, wenn sie innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten geschaltet wurden. In diesem Fall ist das aktuellste Veröffentlichungsdatum maßgeblich, und es wird davon ausgegangen, dass die Vermietung zum ersten Anzeigedatum nicht erfolgreich war. Durch diese Bereinigung fällt die Anzahl der Angebote am aktuellen Rand vergleichsweise höher aus als in den Vormonaten. Liegen mehr als drei Monate zwischen zwei identischen Anzeigen, werden sie als separate Anzeigen gewertet.

³ Im letzten Beobachtungsquartal weisen ca. 80% der Wohnungsannoncen eine Miete oberhalb der Mietobergrenze nach dem Mietendeckel aus. Dieser Anteil ist seit 2019 um 10 Prozentpunkte gesunken.

⁴ Tatsächlich liegt die hypothetische Durchschnittsmiete etwas höher, da nicht alle Mietannoncen im regulierten Segment eine Miete oberhalb der Höchstgrenze ausweisen (siehe Fußnote 3).

Abb. 2

Mietpreistrends in Berlin im Vergleich zu anderen Städten in Prozent



Die Grafik zeigt die Unterschiede in den Wachstumsraten der Angebotsmieten (pro Quadratmeter) zwischen Berlin und den 13 nächstgrößeren Städten Deutschlands im regulierten (links) und unregulierten (rechts) Segment für den Zeitraum Q1 2017 bis Q1 2021. Die Basisperiode für die Berechnung der Wachstumsraten ist Q2 2019. Die gestrichelte vertikale Linie markiert Q2 2019, den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Senatsvorlage zum Mietendeckel sowie des Stichtags für die Berechnung der Mietobergrenze (18. Juni 2019). Die durchgezogene vertikale Linie markiert Q1 2020, den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zum Mietendeckel.
Quelle: Daten von immowelt.de; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

gestellt. Referenzperiode ist Q2 2019, da hier in der Senatsvorlage Nr. S-2365/2019 die Eckpunkte für das MietenWoG Bln präsentiert wurden. Die Koeffizienten bilden jeweils ab, in welchem Umfang das Mietpreiswachstum im regulierten und im unregulierten Segment des Mietmarkts zwischen Berlin und anderen Großstädten relativ zur Referenzperiode divergiert (in Prozentpunkten). Für das regulierte Segment in Berlin legen wir dabei bis inklusive Q4 2019 die tatsächlich annoncierten Angebotsmieten zugrunde und ab Q1 2020 die Höchstmieten nach dem Berliner Mietendeckel. Wir treffen also die Annahme, dass Berliner Mieter*innen im regulierten Segment seit Inkrafttreten des Mietendeckels die Höchstmiete gemäß des Berliner Mietendeckels zahlen, auch wenn in den Mietannoncen vielfach hypothetische Mieten für den Fall der Verfassungswidrigkeit des Mietendeckels aufgeführt werden.⁸

Die linke Grafik der Abbildung 2 zeigt, dass sich die Mieten in Berlin im vom Mietpreisdeckel erfassten Segment zwischen Q1 2017 bis Q1 2018 etwas schwächer entwickelt haben als in anderen deutschen Großstädten. Ab Q2 2018 bis Q3 2019 gab es keine signifikant unterschiedliche Preisentwicklung in Berlin im Vergleich zur Kontrollgruppe. Im vierten Quartal 2019 war das Wachstum der Mieten im regulierten Segment in Berlin wieder etwas schwächer als in anderen deutschen Großstädten. Seit dem ersten Quartal 2020 hat der Berliner Mietendeckel dazu geführt, dass das Preiswachstum im regulierten Segment in Berlin seit dem Stichtag um nahezu 60 Prozentpunkte geringer ausgefallen ist als in anderen deutschen Großstädten.

Im unregulierten Segment ist in Berlin dagegen seit dem Stichtag im zweiten Quartal 2019 ein Preisanstieg zu verzeichnen, der deutlich größer ausfällt als in anderen deutschen Großstädten (vgl. Abb. 2, rechte Grafik). So lag das Wachstum der Mieten in Berlin im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten

im Zeitraum Q2 2020 bis Q4 2020 im Schnitt um etwa 5 Prozentpunkte höher. Im ersten Quartal 2021 ist der Unterschied in den Wachstumsraten noch einmal größer geworden; hier lag die Wachstumsrate der Mieten in Berlin um etwa 9 Prozentpunkte oberhalb der Wachstumsrate anderer Großstädte in Deutschland.

ENTWICKLUNG DER VERKAUFSPREISE IN BERLIN IM VERGLEICH ZU ANDEREN DEUTSCHEN GROSSSTÄDTEN

Bei der Analyse der Auswirkungen des Mietendeckels auf den Berliner Immobilienmarkt ist es von besonderem Interesse, die Entwicklung der Kaufpreise für Wohnungen zu untersuchen. Da Wohnungspreise letztlich erwartete künftige Mieteinnahmen widerspiegeln, könnten sich hier deutliche Reaktionen auf den Mietendeckel ergeben. Der potenziell dämpfende Einfluss des Berliner Mietendeckels auf die Preise dürfte dabei umso stärker ausfallen, je eher die Erwartung unter den Marktteilnehmern vorherrscht, dass der Berliner Mietendeckel nicht auf fünf Jahre befristet bleibt. Umgekehrt könnte eine mögliche Angebotsverknappung in Folge verringerter Bautätigkeit preisstabilisierend wirken.

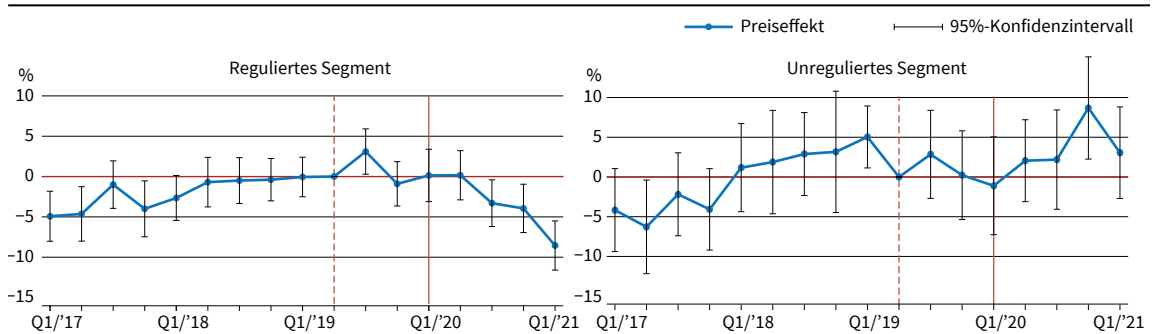
Analog zu der Abbildung 2 stellt die Abbildung 3 die Unterschiede in den Wachstumsraten der Angebotspreise pro Quadratmeter zwischen Berlin und den 13 nächstgrößeren deutschen Städten relativ zur Referenzperiode dar. Auch hier wurde ein mit der Entropy-Balancing-Methode gewichtetes lineares Regressionsmodell geschätzt, das die Preisentwicklung für Eigentumswohnungen in Berlin mit entsprechenden Wohnungsangeboten in anderen Großstädten Deutschlands mit mehr als 500 000 Einwohnern kontrastiert. Insgesamt umfasst unsere Stichprobe nach Bereinigung von Duplikaten 118 000 Eigentumswohnungen, die in den 14 größten Städten Deutschlands im Zeitraum von Januar 2017 bis Mitte Februar 2021 zum Verkauf angeboten wurden.

Die Ergebnisse zeigen, dass das Preiswachstum im regulierten Segment in Berlin ab dem 3. Quartal 2020

⁸ Die Verwendung der hypothetischen Miete, die ein Großteil der Vermieter*innen seit Inkrafttreten des Mietendeckels für den Fall einer Abschaffung des Mietendeckels annonciieren, würde den tatsächlichen Preiseffekt deutlich unterzeichnen.

Abb. 3

Trend der Angebotspreise in Berlin im Vergleich zu anderen Städten
in Prozent



Die Grafik zeigt die Unterschiede in den Wachstumsraten der Angebotspreise (pro Quadratmeter) zwischen Berlin und den 13 nächstgrößeren Städten Deutschlands im regulierten (links) und unregulierten (rechts) Segment für den Zeitraum Q1 2017 bis Q1 2021. Die Basisperiode für die Berechnung der Wachstumsraten ist Q2 2019. Die gestrichelte vertikale Linie markiert Q2 2019, den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Senatsvorlage zum Mietendeckel sowie des Stichtags für die Berechnung der Mietobergrenze (18. Juni 2019). Die durchgezogene vertikale Linie markiert Q1 2020, den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zum Mietendeckel.
Quelle: Daten von immowelt.de; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

deutlich hinter das Preiswachstum in den 13 nächstgrößten Städten zurückfiel (vgl. Abb. 3, linke Grafik).⁹ Am Ende unseres Beobachtungszeitraums in Q1 2021 war die Wachstumsrate der Kaufpreise für Eigentumswohnungen in Berlin um etwa 9 Prozentpunkte geringer als in anderen deutschen Großstädten. Im unregulierten Segment sind die Kaufpreise in Berlin dagegen in der Tendenz etwas stärker gewachsen als in anderen Großstädten (vgl. Abb. 3, rechte Grafik). Der Unterschied in den Wachstumsraten betrug hier 7,5 Prozentpunkte im vierten Quartal 2020 und 4 Prozentpunkte im ersten Quartal 2021. Allerdings ist der letztgenannte Effekt statistisch nicht signifikant.

ENTWICKLUNG DER MIET- UND KAUFANNONCEN IN BERLIN IM VERGLEICH ZU ANDEREN DEUTSCHEN GROSSSTÄDTEN

Neben der Miet- und Kaufpreisentwicklung untersuchen wir, wie sich die Anzahl der Miet- und Kaufannoncen im regulierten und unregulierten Bereich in Berlin im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten entwickelt hat. Wie bei der Analyse der Miet- und Kaufpreisentwicklung vergleichen wir also Miet-/Kaufannoncen für Berliner Wohnungen, die vor (seit) dem 1. Januar 2014 erstmals bezugsfertig wurden, mit Miet-/Kaufannoncen in anderen deutschen Großstädten, die ebenfalls vor (seit) dem 1. Januar 2014 erstmals bezugsfertig wurden.

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Anzahl der Mietannoncen für Wohnungen, die vor (seit) dem 1. Januar 2014 erstmals bezugsfertig wurden. Q1 2017 ist dabei auf 100 normiert, so dass die Datenpunkte in der Grafik als Wachstumsrate relativ zum ersten Quartal 2017 interpretiert werden können. Im Vergleich zu den Analysen zur Miet- und Kaufpreisentwicklung im vorherigen Abschnitt ist zu beachten, dass das erste

⁹ Die durchschnittlichen Angebotspreise pro Quadratmeter sind im regulierten Segment in Berlin auch nach Inkrafttreten des Mietendeckels gestiegen. Die negativen Koeffizienten bedeuten lediglich, dass das Preiswachstum geringer war als in der Kontrollgruppe, die vergleichbare Immobilien aus den 13 nächstgrößeren Städten umfasst.

Quartal 2021 in Abbildung 4 nicht inkludiert ist, da unser Beobachtungszeitraum lediglich bis Mitte Februar reicht und die Anzahl der Annoncen im 1. Quartal 2021 nur unvollständig abgebildet werden kann.

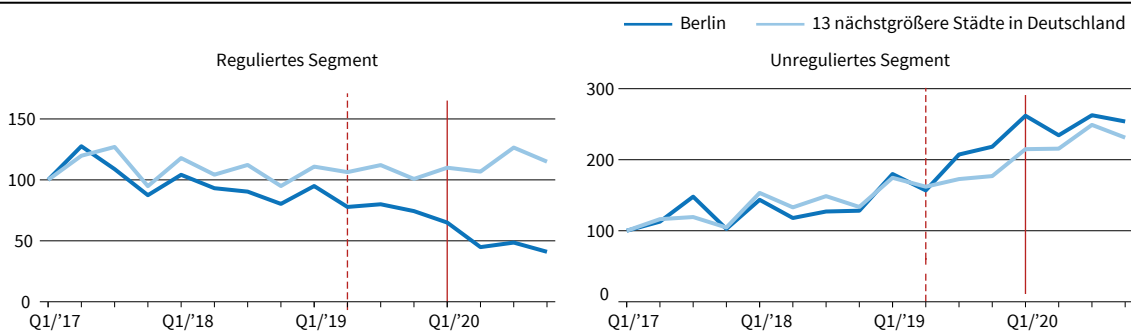
Wie in der linken Grafik der Abbildung 4 ersichtlich, ist für das regulierte Segment in Berlin über den gesamten Beobachtungszeitraum ein Rückgang der Anzahl der Mietannoncen zu verzeichnen, während die Anzahl der Annoncen in der Kontrollgruppe stabil geblieben bzw. leicht gestiegen ist. Seit Ankündigung (gestrichelte vertikale Linie) und Inkrafttreten (durchgezogene vertikale Linie) des Berliner Mietendeckels öffnet sich die Schere zwischen Berlin und der Kontrollgruppe weiter. Wie oben ausgeführt, wurde für andere Städte mit Mietregulierungen gezeigt, dass diese vermehrt Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen und eine geringere Umzugswahrscheinlichkeit von Mieter*innen regulierter Mietwohnungen zur Folge haben (Diamond et al. 2019). Auch kann eine erhöhte Nachfrage nach regulierten Mietwohnungen dazu führen, dass diese vermehrt unter der Hand vergeben und nicht mehr annonciert werden. Es ist denkbar, dass ähnliche Effekte auch in Berlin bereits eine Rolle spielen und zu dem Rückgang der Mietannoncen im regulierten Segment beitragen. Unsere Analyse lässt jedoch keine Rückschlüsse zu den genauen Ursachen zu.

Die rechte Grafik der Abbildung 4 zeigt schließlich, dass das Wachstum in den Wohnungsannoncen von Wohnungen, die nach dem 1. Januar 2014 erstmals bezugsfertig wurden, in Berlin einen ähnlichen Verlauf wie in der Kontrollgruppe aufweist. Seit Ankündigung des Berliner Mietendeckels liegen die Wachstumsraten bei den Mietannoncen im unregulierten Segment in Berlin leicht oberhalb zu den Wachstumsraten der Kontrollgruppe, es ist also ein umgekehrter Trend im Vergleich zum regulierten Segment zu beobachten.

Schließlich stellt Abbildung 5 analog zu Abbildung 4 die Entwicklung der Kaufannoncen dar. Sowohl im regulierten als auch im unregulierten Segment ist das Annoncenwachstum in Berlin am aktuellen Rand

Abb. 4

Trend der Zahl der Mietannoncen
Index (2017 Q1 = 100)



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Zahl der Annoncen im regulierten (links) und unregulierten (rechts) Segment für Mietobjekte in Berlin sowie den 13 nächstgrößeren Städten Deutschlands im Zeitraum Q1 2017 bis Q4 2020 als Index an. Der Index hat den Wert 100 in Q1 2017. Die gestrichelte vertikale Linie markiert Q2 2019, den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Senatsvorlage zum Mietendeckel sowie des Stichtags für die Berechnung der Mietobergrenze (18. Juni 2019). Die durchgezogene vertikale Linie markiert Q1 2020, den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zum Mietendeckel.
Quelle: Daten von immowelt.de; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

höher als in der Kontrollgruppe, jedoch ist seit Ankündigung/Inkrafttreten des Berliner Mietendeckels kein eindeutiger Trend für Berlin im Vergleich zur Kontrollgruppe erkennbar.

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

In diesem Beitrag untersuchen wir Auswirkungen des Berliner Mietendeckels auf Miet- und Kaufpreise sowie die Anzahl annoncierter Miet- und Eigentumswohnungen. Unsere Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass seit Einführung des Mietendeckels eine zunehmende Zerteilung des Berliner Immobilienmarktes zu beobachten ist. Im vom Mietendeckel betroffenen Segment des Berliner Immobilienmarktes sind sowohl die Mieten als auch die Kaufpreise weniger stark gestiegen als in der Kontrollgruppe anderer deutscher Großstädte. Ein umgekehrter Trend ist für das unregulierte Segment in Berlin zu beobachten. Mieten und Kaufpreise von Wohnungen, die seit 2014 erstmals bezugsfertig wurden, stiegen stärker als in anderen deutschen Großstädten. Die Entwicklung bei der Anzahl der Mietannoncen im

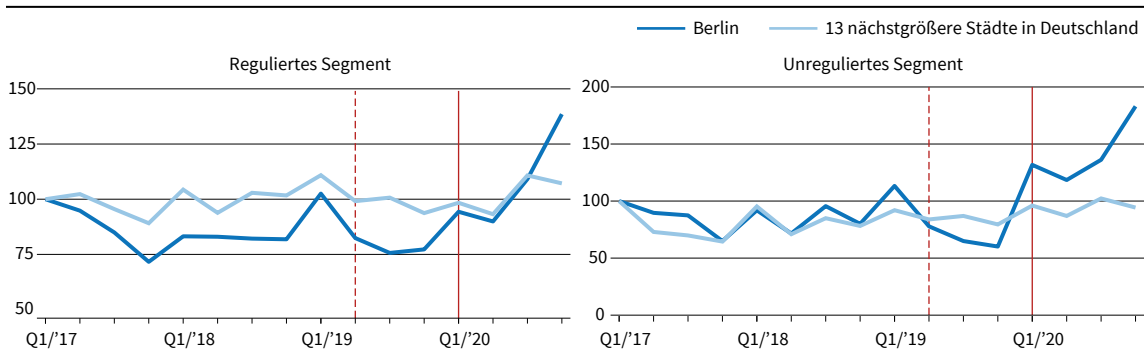
regulierten Segment ist ebenfalls schwächer als in der Kontrollgruppe, während die Mietannoncen im unregulierten Segment Berlins zuletzt stärker zulegen als in der Kontrollgruppe.

Diese Entwicklungen lassen sich dadurch erklären, dass der Mietendeckel im regulierten Segment wie beabsichtigt die Mieten senkt, aber auch das Angebot an für Wohnungssuchende verfügbaren Mietwohnungen reduziert. Das dürfte vor allem daran liegen, dass Mieter in Folge der sinkenden Mieten länger in Mietwohnungen bleiben und freierwerdende Mietwohnungen als Eigentumswohnungen verkauft oder vom Eigentümer selbst genutzt werden. Die Rationierung des Wohnungsangebotes im regulierten Marktsegment führt dazu, dass Wohnungssuchende auf Mietwohnungen ausweichen, die nicht dem Mietendeckel unterliegen. Das führt in diesem Marktsegment zu steigenden Mieten.

Unsere Ergebnisse deuten außerdem darauf hin, dass Marktteilnehmer zunehmend die durch den Berliner Mietendeckel gesunkene Profitabilität von regulierten Wohnungen und auch die Möglichkeit einer Verlängerung des Mietendeckels nach fünf Jahren

Abb. 5

Trend der Zahl der Kaufannoncen
Index (2017 Q1 = 100)



Die Grafik zeigt die Entwicklung der Zahl der Annoncen im regulierten (links) und unregulierten (rechts) Segment für Kaufobjekte in Berlin sowie den 13 nächstgrößeren Städten Deutschlands im Zeitraum Q1 2017 bis Q4 2020 als Index an. Der Index hat den Wert 100 in Q1 2017. Die gestrichelte vertikale Linie markiert Q2 2019, den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Senatsvorlage zum Mietendeckel sowie des Stichtags für die Berechnung der Mietobergrenze (18. Juni 2019). Die durchgezogene vertikale Linie markiert Q1 2020, den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zum Mietendeckel.
Quelle: Daten von immowelt.de; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

einpreisen. Die Mietsteigerungen im unregulierten Segment haben sich allerdings nicht in signifikanten Wertsteigerungen dieser Wohnungen niedergeschlagen. Das könnte darauf hindeuten, dass Käufer von Wohnungen im unregulierten Marktsegment das Risiko einer künftigen Ausweitung des Mietendeckels auf das bislang unregulierte Segment befürchten.

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse sind die zugrunde liegenden Daten und die Prämissen der Analyse zu berücksichtigen. Bei den Daten handelt es sich um Miet- und Kaufangebote, nicht um die tatsächlichen Vertragsabschlüsse. Zudem sind die Annoncen bei immowelt.de nicht notwendigerweise repräsentativ für den Immobilienmarkt insgesamt. Insbesondere könnten gewerbliche Anbieter in unserer Stichprobe überrepräsentiert sein. Bei der Analyse der Wirkungen des Mietendeckels haben wir als »kontrafaktisches Szenario« ein Szenario betrachtet, in dem sich Mieten und Preise so entwickeln wie in anderen Großstädten. Ob sich der Immobilienmarkt in Berlin tatsächlich so entwickelt hätte, ist trotz der Parallelen in der Entwicklung vor der Ankündigung des Mietendeckels unklar.

LITERATUR

- Autor, D. H., C. J. Palmer und P. A. Parag A. Pathak (2014), »Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts«, *Journal of Political Economy* 122(3), 661–717.
- Bulow, J. und P. Klemperer (2012), »Regulated Prices, Rent Seeking, and Consumer Surplus«, *Journal of Political Economy* 120(1), 160–186.
- 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, C. Krolage, F. Neumeier und D. Stöhlker (2020), »Ökonomische Effekte des Berliner Mietendeckels«, *ifo Schnelldienst* 73(3), 33–38.
- Downs, A. (1988), *Residential Rent Controls: An Evaluation*, Urban Land Institute, Washington, DC.
- Glaeser, E. L., und Luttmer, E. F. P. (2003), »The Misallocation of Housing under Rent Control«, *American Economic Review* 93 (4), 1027–46.
- Hainmueller, J. (2012), »Entropy Balancing for Causal Effects: A Multivariate Reweighting Method to Produce Balanced Samples in Observational Studies«, *Political Analysis* 20, 25–46.
- Sagner, P. und M. Voigtländer (2019), *Volkswirtschaftliche Folgen des Berliner Mietendeckel*, IW Gutachten, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Sims, D. P. (2007), »Out of Control: What Can We Learn from the End of Massachusetts Rent Control?«, *Journal of Urban Economics* 61(1), 129–151.
- Sims, D. P. (2011), »Rent Control Rationing and Community Composition: Evidence from Massachusetts«, *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 11(1), Article 25.