

Hahn, Anja M.; Kholodilin, Konstantin; Waltl, Sofie

Article

Die unmittelbaren Auswirkungen des Berliner Mietendeckels: Wohnungen günstiger, aber schwieriger zu finden

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Hahn, Anja M.; Kholodilin, Konstantin; Waltl, Sofie (2021) : Die unmittelbaren Auswirkungen des Berliner Mietendeckels: Wohnungen günstiger, aber schwieriger zu finden, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 88, Iss. 8, pp. 117-124,
https://doi.org/10.18723/diw_wb:2021-8-3

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/232996>

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.

Die unmittelbaren Auswirkungen des Berliner Mietendeckels: Wohnungen günstiger, aber schwieriger zu finden

Von Anja M. Hahn, Konstantin A. Kholodilin und Sofie R. Waltl

- Studie untersucht anhand von Mietannoncen, welche Auswirkungen der neue Berliner Mietendeckel auf Mietpreise und Wohnungsangebot hat
- Mieten der regulierten Wohnungen sanken im Vergleich zu den unregulierten um rund elf Prozent
- Zahl der annoncierten Mietwohnungen in Berlin halbiert sich
- Beschränkungen in Berlin machen sich auch im Umland bemerkbar: Mietpreise in Potsdam steigen um rund zwölf Prozent
- Mietpreisregulierung hemmt fluiden Mietwohnungsmarkt, stattdessen müssten mehr Anstrengungen in Wohnungsneubau gesteckt werden

Unter dem Mietendeckel: Wohnungsangebot und Mieten sinken deutlich



Quelle: Empirica Systeme; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2021

ZITAT

„Ob sich die Lage am angespannten Berliner Mietmarkt durch den Mietendeckel langfristig verbessert oder verschlechtert, ist noch nicht abzusehen. Erste negative Effekte lassen sich aber jetzt schon ablesen: Die Zahl der angebotenen Wohnungen sinkt drastisch und die Preise im Umland steigen signifikant. Haushalte, die eine neue Bleibe suchen, finden nur schwer etwas und können auch nicht ins Umland ausweichen.“

— Konstantin A. Kholodilin —

Die unmittelbaren Auswirkungen des Berliner Mietendeckels: Wohnungen günstiger, aber schwieriger zu finden

Von Anja M. Hahn, Konstantin A. Kholodilin und Sofie R. Waltl

ABSTRACT

Vor einem Jahr trat in Berlin der Mietendeckel in Kraft, mit dem die seit Jahren stark steigenden Mieten für fünf Jahre eingefroren werden sollen. Der Mietendeckel sieht verbindliche Quadratmeterpreise vor, nur wenig differenziert und nur mit wenigen Ausnahmen. Mithilfe von Mietannoncen werden die Effekte dieser Maßnahmen auf den Berliner Wohnungsmarkt untersucht. Die in den Annoncen geforderten Mieten für die regulierten Wohnungen sind demnach in direkter Folge auf die rechtlich bindende Einführung am 23. Februar 2020 im Vergleich zu den unregulierten um sieben bis elf Prozent gefallen. Aber nur für ein Viertel dieser annoncierten Wohnungen werden in den Inseraten regelkonforme Mieten angegeben. Zudem ist die Zahl der inserierten Mietwohnungen deutlich zurückgegangen. Im Umland, beispielsweise in Potsdam, das dem Mietendeckel nicht unterliegt, sind gleichzeitig die Preise um rund zwölf Prozent gestiegen. Die langfristigen Auswirkungen des Mietendeckels sind zwar noch unbekannt, allerdings weisen erste Indizien sowie die umfangreiche empirische Literatur auf eher negative Effekte hin. Zielführender wäre es, mehr Anstrengungen in den Wohnungsbau zu stecken.

Die Lage am Berliner Wohnungsmarkt hat sich mindestens seit dem Jahr 2010 verschlechtert, wie sich an der Quote des marktaktiven Leerstands ablesen lässt. Der Anteil der zur Vermietung und aktuell leerstehenden Wohnungen liegt üblicherweise bei rund drei Prozent des gesamten Wohnungsbestands. In Berlin lag er aber schon 2010 weit darunter; aktuell liegt diese Quote sogar unter einem Prozent, was auf einen sehr angespannten Markt hinweist (Abbildung 1).

Grund dafür ist vor allem die dynamische Bevölkerungsentwicklung (natürliche Entwicklung plus Wanderungssaldo). Seit dem Jahr 2017 hat sich das Bevölkerungswachstum zwar verlangsamt, aktuell wächst die Bevölkerung der Hauptstadt jedoch noch immer um circa 25 000 Personen pro Jahr; im Jahr 2016 waren es noch 61 000.¹ Bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 1,8 Personen führt dies rein rechnerisch zu einer zusätzlichen Nachfrage von jährlich rund 17 000 Wohnungen. Allerdings stagniert die Anzahl der Baugenehmigungen schon seit 2016, was in näherer Zukunft auch zu einem Stillstand bei den – aktuell noch steigenden – Fertigstellungen von neuen Wohnungen führen könnte.

Im Jahr 2019 wurden insgesamt zwar rund 18 000 neue Wohnungen fertiggestellt – also ein bisschen mehr als die rechnerische zusätzliche Nachfrage von 17 000 –, jedoch muss damit zum Teil auch das bis heute kumulierte Defizit gedeckt werden. Darüber hinaus wird ein Teil des Wohnungsbestandes auch durch Abbrüche vom Markt genommen.

Neumieten und Kaufpreise steigen rasant

Bei großer Nachfrage und nur mäßig wachsendem Angebot steigen die Preise rasch an. Das ist auch in Berlin der Fall: Zwischen 2010 und 2019 stiegen neu inserierte Mieten um 51 bis 64 Prozent und die Kaufpreise sogar um 153 bis 186 Prozent (Tabelle 1). Dieser Anstieg ist wesentlich höher

¹ Die Covid-19-Pandemie hat die Wanderungsströme stark beeinflusst, mit dem Ergebnis, dass sich die Berliner Bevölkerung Ende 2020 im Vergleich zum Ende 2019 kaum verändert hat. Es kann aber vermutet werden, dass sich die Wanderungsströme wieder erholen werden, sobald sich die Lage wieder normalisiert hat. Es ist jedoch durchaus auch möglich, dass die Menschen ihre Präferenzen gegenüber dem städtischen Leben langfristig ändern. In diesem Fall könnten rund 14,5 Prozent aller Berliner Haushalte in das Umland ziehen.

als im bundesweiten Schnitt und auch im Vergleich zu anderen deutschen Metropolen.

Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass Berliner Kaufangebotspreise im Jahr 2010 deutlich unterbewertet waren und in dieser Hinsicht eine gewisse Preiskorrektur stattgefunden hat.² Außerdem stellen sowohl Miet- als auch Kaufneuverträge nur einen relativ kleinen Teil des Marktes dar. Nach den amtlichen Statistiken sind die durchschnittlichen Kaltmieten für den gesamten Wohnungsmarkt zwischen 2010 und 2019 in Berlin um lediglich 18 Prozent und in Gesamtdeutschland um 14 Prozent gestiegen.³

Die Lage wäre nicht so angespannt, hätten öffentliche Maßnahmen die Kluft zwischen Nachfrage und Angebot kompensieren können. Allerdings geht sowohl die Bezugsquote von Wohngeld⁴ als auch der soziale Wohnungsbestand insgesamt stetig zurück (Abbildung 1). Im Jahr 2019 profitierten in Berlin nur rund sechs Prozent aller Haushalte von zumindest einer Unterstützungsmaßnahme (Wohngeld oder Sozialwohnung). Dieser Anteil ist sehr gering im Anbetracht der Tatsache, dass bei 13 Prozent aller Haushalte über 40 Prozent ihres Einkommens allein schon für die Kaltmiete draufgehen.⁵

Die Ausgestaltung des Berliner Mietendeckels

Um den Preisanstieg zu dämpfen, haben die meisten Bundesländer so auch Berlin, seit 2015 die Mietpreisbremse eingeführt.⁶ Berlin ging nun noch einen Schritt weiter: Im Februar 2020 trat der Berliner Mietendeckel in Kraft.⁷ Dieses Gesetz mutet wie ein Schritt in Richtung Vergangenheit an: eine Rückkehr zur ersten Generation der Mietpreiskontrollen (Kasten 1). Strikte Vorgaben, was die Miethöhe pro Quadratmeter anbelangt, sind in Berlin nun Realität und gelten für Neuverträge und seit dem 23. November auch für bereits bestehende Mietverträge.

Was sind die Eigenschaften des Mietendeckels? Erstens erstreckt er sich nur auf Berlin (ohne Umland) und soll zunächst fünf Jahre nach seiner Veröffentlichung gültig sein. Zweitens deckt er grundsätzlich alle Wohnungen ab. Ausnahmen sind lediglich Wohneinheiten, die ab 1. Januar 2014 erstmals bezugsfertig waren oder über einen längeren

² Konstantin A. Kholodilin und Dirk Ulbricht (2015): Urban house prices: A tale of 48 cities. Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, 9 (28), 1-43.

³ Diese Ergebnisse berücksichtigen sowohl Neuverträge als auch Bestandsverträge und basieren auf den Indizes der Wohnungsmiete, einschließlich äquivalentem Mietwert von Eigentumswohnungen (Teilindex des Verbraucherpreisindizes) des Statistischen Bundesamtes und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

⁴ Das im Jahr 2020 bundesweit reformierte Wohngeld kann als temporäre Überbrückungsmöglichkeit MieterInnen einen guten Dienst erweisen, zumal es nun flexibler auf Mietpreiserhöhungen reagieren kann. Allerdings stellt dies keine Lösung für das grundsätzliche Defizit an Wohnraum dar.

⁵ Berechnet für Berliner Haushalte im Jahr 2018 auf Basis der SOEP v35-Daten als Anteil der Kaltmiete (SOEP Variable *hgent*) am Haushaltsnettoeinkommen (*hghinc*).

⁶ Konstantin A. Kholodilin, Andreas Mense und Claus Michelsen (2018): Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems. DIW Wochenbericht Nr. 7 (online verfügbar, abgerufen am 9. Februar 2021. Dies gilt für alle Onlinequellen, sofern nicht anders vermerkt).

⁷ Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) vom 11. Februar 2020; Inkrafttreten: 23. Februar 2020.

Abbildung 1

Indikatoren zur Entwicklung des Berliner Wohnungsmarkts von 2010 bis 2019

In Prozent oder Anzahl in tausend (Bevölkerung und Bau)



Quellen: Empirica AG (Leerstandsquote); Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Bevölkerungswachstum und Bautätigkeit sowie Wohngeld); IBB Wohnungsmarktbericht 2019 und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Sozialer Wohnungsbestand); eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2021

Das Wohnungsangebot wird knapper, der Neubau reicht nicht aus und der Bestand an sozialen Wohnprojekten geht zurück.

Tabelle

Wohnungspreisentwicklung bei Neuverträgen in deutschen Metropolen

Veränderung der Angebotspreise von 2010 bis 2019 in Prozent

Region	Mieten (Bestandsbauten)	Mieten (Neubau) ¹	Preise Eigentumswohnungen (Bestandsbauten)	Preise Eigentumswohnungen (Neubau) ¹
Berlin	64,2	51,2	186,0	152,7
Düsseldorf	30,7	27,7	104,6	128,0
Frankfurt am Main	34,8	33,9	145,6	144,8
Hamburg	21,5	19,8	125,8	103,9
Köln	33,8	28,0	122,3	90,5
München	52,3	51,1	203,9	167,5
Stuttgart	53,5	46,0	130,0	128,9
Deutschland	34,5	34,6	99,5	79,4
Metropolen	38,8	35,2	141,1	123,8

¹ Neubau sind Bauten, bei denen das Baujahr innerhalb der letzten zehn Baujahrgänge liegt.

Quelle: Empirica Systeme; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2021

Kasten 1

Renaissance der Mietpreiskontrolle

Bereits in der Vergangenheit gab es außergewöhnliche Eingriffe in den Mietmarkt. Insbesondere die beiden Weltkriege führten zu harten Mietpreisregulierungen, die weder davor noch danach in diesem Ausmaß in Europa wiederkehren sollten.¹ Während diese sogenannte erste Generation an Mietpreiskontrollen auf die Beschränkung der anfänglich geforderten Miethöhe abzielte, konzentrierte sich die sogenannte zweite Generation an Mietpreiskontrollen auf die Mieterhöhungen für bestehende Verträge über die Zeit, während die anfängliche Miethöhe durch mehr oder minder freie Verhandlung auf marktwirtschaftliche Weise gesetzt werden kann. Insgesamt gesehen nahm die Intensität an jeglicher Art der Mietregulierungen in den letzten Jahrzehnten stetig ab – sowohl in Deutschland als auch in Europa und global gesehen (Abbildung).

Bis zum Jahr 2020 war die Mietpreispolitik in Deutschland durch zwei Maßnahmen bestimmt: Kappungsgrenze und Mietpreisbremse.² Die Kappungsgrenze wurde erstmals 1982 eingeführt. Sie stellt eine Obergrenze für die Mieterhöhungen im Rahmen eines bestehenden Vertrags dar. Zunächst durfte die Miete innerhalb von drei Jahren um höchstens 30 Prozent angehoben werden, was 9,1 Prozent pro Jahr entspricht. Im Jahr 1993 wurde die Grenze innerhalb von drei Jahren auf 20 Prozent gesenkt (6,3 Prozent pro Jahr). Schließlich wurden die Bundesländer 2013 ermächtigt, Gebiete zu bestimmen, in denen eine ausreichende Versorgung mit Mietwohnungen unter angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist und in denen die Kappungsgrenze innerhalb von drei

1 Konstantin A. Kholodilin, Leonid Limonov und Sofie R. Walzl (2019): Housing Rent Dynamics and Rent Regulation in St. Petersburg (1880–1917). Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER) Working Paper Series No. 3.

2 Konstantin A. Kholodilin (2017): Quantifying a century of state intervention in rental housing in Germany. *Urban Research & Practice*, 10(3), 267–328.

Jahren weiter auf 15 Prozent Mietsteigerung gesenkt werden könnten (4,8 Prozent jährlich).³ Somit wurde eine Möglichkeit für regionenspezifische Kappungsgrenzen geschaffen. Bisher haben elf von 16 Bundesländer von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und jene Gemeinden identifiziert, in denen nun Obergrenzen gelten.

Die Mietpreisbremse wurde 2015 eingeführt.⁴ Wie bei der Kappungsgrenze handelt es sich um eine regionenspezifische Regelung: Die Bundesländer können Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt identifizieren, in denen die Mietpreisbremse eingesetzt werden soll. Im Gegensatz zur Kappungsgrenze geht es dabei um die Mietpreissetzung für *neue* Verträge. Dabei gibt es zwei Ausnahmen: Neu- und Folgeverträge für nach dem 1. Oktober 2014 fertiggestellte Wohnungen und Verträge für substanziiell modernisierte Wohnungen für den ersten Vertrag nach der Modernisierung. Für alle anderen Wohnungen darf die neu ausgehandelte Miete die ortsübliche Miete nicht um mehr als zehn Prozent überschreiten. Aktuell wird die Mietpreisbremse in zwölf Ländern angewandt.⁵

Mögliche Auswirkungen von Mietregulierungen

Es gibt eine Vielzahl an Studien, die verschiedenste Auswirkungen von Mietpreiskontrollen dokumentieren. Zumeist verhindern sie – oder bremsen zumindest – effektiv einen weiteren Anstieg der Mietpreise von regulierten Wohnungen. Jedoch schließt das nicht aus, dass die Mieten bei den nichtregulierten Wohnungen dadurch weiter oder sogar vermehrt steigen. Darüber hinaus haben Mietpreiskontrollen zahlreiche weitere schädliche Nebeneffekte,⁶ die zumindest teilweise die positiven Effekte konterkarieren. Zu diesen Auswirkungen zählen in diesen Studien etwa geringere Mobilität, Fehlallokation von Wohnraum, Verschlechterung der Wohnungsqualität, verstärkte Segregation sowie höhere Obdachlosigkeit und niedrigere Mietquoten.

3 Gesetz über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und über die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln (MietRÄndG) vom 11. März 2013.

4 Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (MietNovG) vom 21. April 2015. Ursprünglich wurde die Regelung für fünf Jahre anberaunt. Im Jahr 2020 wurde sie jedoch um weitere fünf Jahre verlängert.

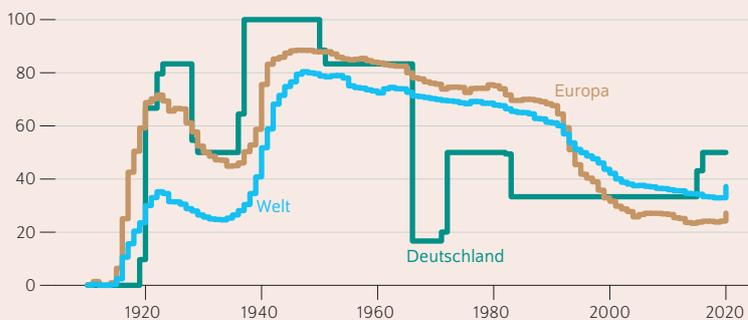
5 Die Mietpreisbremse wird angewandt in: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen.

6 Joseph Gyourko und Peter Linneman (1990): Rent controls and rental housing quality: A note on the effects of New York City's old controls. *Journal of Urban Economics* 27(3), 398–409; Robert Krol und Shirley Svorny (2005): The effect of rent control on commute times. *Journal of Urban Economics* 58(3), 421–436; Jakob R. Munch und Michael Svarer (2002): Rent control and tenancy duration. *Journal of Urban Economics* 52(3), 542–560; Nandinee K. Kutty (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; Erica Field et al. (2008): Segregation, rent control, and riots: The economics of religious conflict in an Indian city. *American Economic Review* 98(2), 505–510; Edward L. Glaeser (2003): Does rent control reduce segregation? *Swedish Economic Policy Review* 10, 179–202; Paul W. Grimes und George A. Chressanthos (1997): Assessing the effect of rent control on homelessness. *Journal of Urban Economics* 41(1), 23–37; Konstantin A. Kholodilin et al. (2018): Social policy or crowding-out? Tenant protection in comparative long-run perspective. Higher School of Economics Research Paper No. WP BRP, 202; Rebecca Diamond, Tim McQuade und Franklin Qian (2019): The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review* 109 (9), 3365–3394.

Abbildung

Intensität der Mietpreiskontrolle

Auf einer Skala von 0 (keine Mietpreiskontrolle) und 100 (Preiseinfrierung ohne Ausnahmen)



Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2021

Nach jahrzehntelanger Deregulierung werden Mietpreiskontrollen weltweit wieder verstärkt eingesetzt.

Zeitraum unbewohnbar (und tatsächlich leerstehend) waren und substanziell renoviert wurden, so dass sie äquivalent zu Neubauten erstmalig am Mietmarkt verfügbar sind.⁸ Diese Wohnungen machen rund vier Prozent des Berliner Gesamtwohnungsbestands aus.

Drittens werden die Mieten (exklusive Betriebskosten) auf dem Niveau des 18. Juni 2019 eingefroren – auch rückwirkend. Im Grunde ist dies auch kein Marktniveau, sondern ein rein rechnerisches, das künstlich niedrig gehalten wird. Die erlaubten Mieten werden aus dem Mietspiegel 2013 berechnet. Die dort festgesetzten Preise werden mit der Steigerung der realen Löhne zwischen 2013 und 2019 indiziert (also mit 1,134 multipliziert). Die resultierenden Werte sind weit von einem Marktpreis entfernt, da, erstens, der Mietspiegel 2013 auf den Mieten aus den Jahren 2008 bis 2012 basiert, und, zweitens, weil die tatsächlichen Mieten zwischen 2013 und 2019 deutlich stärker als die realen Löhne gestiegen sind.

Darüber hinaus legt das Gesetz fest, dass die sogenannte gültige Miete zwischen 3,92 und 9,80 Euro pro Quadratmeter (m²) und Monat zu liegen hat. Die genaue Höhe hängt vom Baujahr und der Ausstattung des Objekts (Zentralheizung und Bad) ab. Eine etwas höhere Miete ist für Wohnungen in Zweifamilienhäusern (+ zehn Prozent) oder Wohnungen mit moderner Ausstattung (+ 1 Euro/m²) zulässig. Moderne Ausstattung bedeutet, dass mindestens drei der folgenden Elemente vorhanden sind: ein barrierefrei zugänglicher Aufzug, eine Einbauküche, hochwertige Sanitäranlagen, hochwertige Fußböden in den meisten Räumen oder ein Energieverbrauch unter 120 Kilowattstunden/m². Darüber hinaus wird die Lage bei der Bewertung der überhöhten Miete berücksichtigt: –0,28 Euro/m² für einfache Lage, –0,09 Euro/m² für durchschnittliche Wohnlage und + 0,74 Euro/m² für gute Wohnlagen. Diese Klassifizierung wird für jede Adresse vorgegeben und ist im Mietspiegel festgelegt.

Insgesamt kann die gültige Miete daher höchstens 11,54 Euro/m² betragen. Dieser Betrag entspricht einem zwischen 2003 und 2013 erbauten Haus mit allgemeiner moderner Ausstattung in guter Lage.

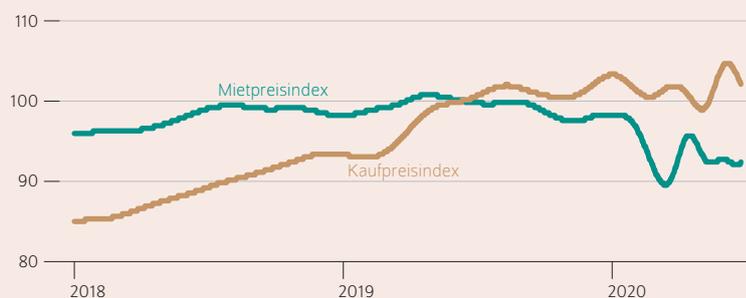
Formell dürfen ab dem 1. Januar 2022 Mieten um die Inflationsrate angepasst werden, allerdings maximal um 1,3 Prozent pro Jahr und nur dann, wenn die resultierende Miete unter der gesetzlichen Obergrenze liegt. In der Tat liegen die meisten annoncierten Mieten weit über dieser Grenze, was zur Folge hat, dass Mieten in Berlin bis mindestens 2025 de facto eingefroren sind.

Für manche VermieterInnen könnte das eine teure Sache werden, wenn sie aufgrund dieser Restriktionen dauerhaft Verluste tragen müssen. In diesem Fall gewährt das Gesetz betroffenen VermieterInnen einen Mietzuschuss, um ihre Verluste zu decken. Details dazu fehlen allerdings bis dato.

⁸ Dies galt ab 23. Februar 2020 nur für Neuverträge und wurde ab 23. November 2020 auch auf Bestandsverträge ausgeweitet.

Abbildung 2

Miet- und Verkaufspreise von Wohnungen in Berlin Indizes, normiert am 4.6.2019 (Ankündigung des Mietendeckels)



Quelle: Empirica Systeme; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2021

Seit Einführung des Mietendeckels fallen die Mieten und die Kaufpreise stagnieren.

Mieten regulierter Wohnungen sinken, aber inserierte Preise sind meist nicht regelkonform

Um zu untersuchen, wie sich der Mietendeckel unmittelbar nach Inkrafttreten ausgewirkt hat, werden Wohnungsangebote in Zeitungen und auf Online-Plattformen vor und nach dem 23. Februar untersucht – konkret zwischen dem 7. Mai 2019 und dem 21. März 2020.⁹ Die vielfältigen kurzfristigen Auswirkungen des Mietendeckels lassen sich am besten über Mietannoncen quantifizieren, da sie Aufschluss darüber geben, wie die Angebotsseite (VermieterInnen) auf den Mietendeckel reagiert.¹⁰ Aufgrund der Covid-19-Pandemie wurde die Auswertung mit den ersten Beschränkungen am 21. März beendet, um die Ergebnisse nicht zu verzerren.¹¹

Anders als tatsächlich realisierte Mieten in den Mietverträgen können Anzeigen als ein unmittelbares Stimmungsbarometer herangezogen werden: Es gibt keine langwierigen Wartezeiten aufgrund von Wohnungsbesichtigungen und gewisser Fristen bis zum finalen Vertragsabschluss, zu denen es im Laufe eines Vermietungsprozesses naturgemäß kommt. Vielmehr kann direkt das Verhalten der VermieterInnen beobachtet werden, da diese ja die Anzeige schalten. Aussagen über die Reaktion der Wohnungssuchenden sowie legale oder illegale Nebenabsprachen können dadurch jedoch nicht erfasst werden.

⁹ Dieser Wochenbericht basiert auf Anja M. Hahn, Konstantin A. Kholodilin und Sofie R. Walzl (2021): Forward to the Past: the Short-Term Effects of the Rent Freeze in Berlin. DIW Discussion Papers 1928.

¹⁰ Die Berechnungen basieren auf Immobiliendaten von Empirica Systeme. Das Unternehmen erfasst systematisch auch online publizierte Mietinserate für Berlin. Diese Daten werden unter gewissen Auflagen auch für wissenschaftliche Zwecke zur Verfügung gestellt. Hauptsächlich wird in der Studie auf folgende Eigenschaften zugegriffen: den in den Annoncen angegebenen Mietpreis, Publikationsdatum und -laufzeit sowie Charakteristika des Mietobjektes wie die Lage und detaillierte Beschreibung der Struktur. Die Annoncen werden um weitere Details aus dem offiziellen Mietspiegel erweitert. Dadurch kann jede Annonce auch um die aktuellen Klassifizierungen der Wohnlage erweitert werden, die schon seit Einführung der Mietpreisbremse relevant sind. Insbesondere werden Straßenabschnitte in einfache, mittlere und gute Wohnlagen eingeteilt. Diese Klassifizierungen sind essentiell für die Bestimmung der nun erlaubten Höchstmieten.

¹¹ Zweite Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung, vom 21. März 2020.

Abbildung 3

Entwicklung der Mietannoncen

Mittlere Anzahl an Mietannoncen pro Woche (Median)



Quelle: Empirica Systeme; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2021

Die Zahl der Mietannoncen hat sich nach Inkrafttreten des Mietendeckels mehr als halbiert.

Um die initiale Preissetzung zu untersuchen, wird anhand der in den Mietannoncen angegebenen Eigenschaften und Lage der Wohnungen festgestellt, ob diese den Vorschriften des Mietendeckels unterliegen.

Wenig überraschend fällt in den vier Wochen nach Inkrafttreten des Mietendeckels im Februar 2020 das generelle Mietpreisniveau (Abbildung 2). Vergleicht man mittels Differenz-von-Differenzen-Ansatz kombiniert mit hedonischen Regressionen (Kasten 2) die angebotenen Mietpreise regulierter und nicht-regulierter Wohnungen, zeigt sich eine statistisch und ökonomisch signifikante Preisreduktion von circa sieben bis elf Prozent im regulierten Sektor, die auch kausal auf den Mietendeckel zurückgeführt werden kann. In dieser Hinsicht tritt also genau das von der Politik angestrebte Ziel ein.

In einer separaten Analyse wird der maximal erlaubte Mietpreis für jede einzelne annoncierte Mietwohnung berechnet und mit den tatsächlich annoncierten Preisen verglichen. Da es bei Mietobjekten selten zu echten Preisverhandlungen kommt, stellen annoncierte Mieten wohl eine recht gute Annäherung an die tatsächlich realisierten Mieten dar.¹² Da Mietannoncen nicht sämtliche relevanten Informationen enthalten, werden diese um Daten aus dem Mietspiegel ergänzt. Mittels der in Annoncen üblicherweise angegebenen Adressen lassen sich in der Regel auch die relevanten Informationen zu lageabhängigen erlaubten Preisabweichungen und Bewertungen erfassen.¹³

Mithilfe dieses erweiterten Datensatzes lässt sich für jede einzelne annoncierte Mietwohnung eine fiktive zulässige Miete

berechnen, die sowohl mit den Regeln des Mietendeckels als auch der Mietpreisbremse konform geht. Trotz großzügiger Annahmen, was die (nicht bekannte) Qualität der Ausstattung und dergleichen anbelangt, zeigt die Simulationsstudie, dass ein Großteil der nach Einführung des Mietendeckels am 23. Februar 2020 annoncierten Mieten nicht den strengen Regeln entspricht. Nur circa ein Viertel der Anzeigen gibt einen regelkonformen Mietpreis an.

Rückgang des Mietwohnungsangebots und weitere konterkarierende Nebenwirkungen

Maßnahmen wie der Mietendeckel, die das Vermieten von Wohnungen unattraktiver machen, senken nicht nur die Preise, sondern können auch zum Rückgang des angebotenen Wohnraums insgesamt führen. EigentümerInnen von Wohnungen sind ja keinesfalls gezwungen, diese auch tatsächlich zu vermieten. Aktuell gibt es keine Leerstandsbußgelder¹⁴ oder -steuern und mit dem Mietendeckel nun auch weniger Anreiz, Leerstand zu vermeiden, da bewohnte Wohnungen tendenziell mehr an Wert verlieren als leerstehende.

Die Anzahl der annoncierten Mietwohnungen aller Art geht mit Einführung des Mietendeckels tatsächlich stark zurück: Nach der Einführung gab es nur noch circa 300 Mietannoncen pro Woche, während es davor noch mehr als 600 waren (Abbildung 3). Um potenzielle saisonale Schwankungen zu berücksichtigen, wurde die Anzahl an geschalteten Mietannoncen auch mit derselben Periode – also Ende Februar bis Ende März – in den zwei Jahren davor verglichen. Auch im Vergleich dazu ist der Rückgang deutlich und statistisch signifikant. Zurzeit ist (noch) nicht klar, ob es kurzfristig oder dauerhaft weniger Mietobjekte am Markt geben wird.

Mietendeckel könnte künftig Mietwohnraum weiter verknapfen

Es ist davon auszugehen, dass VermieterInnen versuchen werden, auf anderen Wegen mehr Ertrag mit ihren Immobilien zu erzielen, wenn ihnen das durch Mieterhöhungen nicht mehr möglich ist. Ein nicht unwahrscheinliches Zukunftsszenario ist das folgende: Anstelle von mehr erschwinglichem Wohnraum könnte es langfristig mehr teure Wohnungen geben. Dieser Mechanismus wird nämlich durch das genaue Design des Mietendeckels angestoßen: Wird eine vor 2014 errichtete Wohnung substanziell renoviert, wäre sie von den Preisregulierungen des Mietendeckels ausgenommen, und höhere Mieten wären erlaubt. In diesem Fall würde sich die Vermietung – zumindest langfristig gesehen – auch für VermieterInnen eher lohnen. Diese Strategie würde zu vermehrt teurerem Wohnraum führen und damit dem eigentlichen Ziel der Regulierung diametral entgegenstehen.

Ehemals vermietete Wohnungen könnten alternativ aber auch verkauft und etwa in Eigentumswohnungen umgewandelt werden. Dies hätte zur Folge, dass diese Wohnungen

¹² Siehe auch derartige Vergleiche in Robert J. Hill und Iqbal A. Syed (2016): Hedonic price-rent ratios, user cost, and departures from equilibrium in the housing market. *Regional Science and Urban Economics* 56, 60–72.; Sofie R. Waltl (2018): Estimating quantile-specific rental yields for residential housing in Sydney. *Regional Science and Urban Economics* 68, 204–225.

¹³ Details zum Mietspiegel finden sich online auf der Website berlin.de

¹⁴ Vgl. Mariona Segu (2020): The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France. *Journal of Public Economics* 185.

Kasten 2

Methodologie: Hedonischer Differenz-von-Differenzen-Ansatz

Beim Differenz-von-Differenzen-Ansatz werden Datengruppen erstellt, die sich in einem zu untersuchenden Merkmal – also hier der Tatsache, ob sie vom Mietendeckel betroffen sind oder nicht – unterscheiden. Das Ergebnis sind eine Behandlungsgruppe (Wohnungen, die dem Mietendeckel unterliegen) und eine Kontrollgruppe (Wohnungen, die dem Mietendeckel nicht unterliegen).

Konkret zählen zur Behandlungsgruppe jene Wohnungen, die zwischen 2005 und 2013 bezugsfertig wurden. Zur Kontrollgruppe dagegen gehören diejenigen Wohnungen, die ab dem 1. Januar 2014 fertiggestellt oder substanziell renoviert wurden und damit nicht dem Mietendeckel unterliegen.

Dabei wäre es aus Sicht eines experimentellen Forschungsdesigns ideal, wären die Wohnungen ansonsten komplett identisch und würden zufällig der Kontroll- und Behandlungsgruppe zugeordnet. In diesem Fall wäre es möglich, direkt die durchschnittlichen Mietpreise in den beiden Gruppen zu vergleichen.

In dem Fall einer nicht-zufälligen Zuordnung – also im Fall des Mietendeckels – spricht man deshalb von einem Quasi-Experiment. Ein besonderes Augenmerk liegt deshalb darauf, alle relevanten Störquellen zu identifizieren und diese bestmöglich in den Modellierungsprozess mit einzubauen.

Die offensichtlichste Einschränkung beruht auf der Tatsache, dass sich annoncierte Wohnungen per se in ihren Charakteristiken – vor allem auch in ihrer Lage unterscheiden. Darüber hinaus ist ein inserierter Preis auch nicht mehrmals über die Zeit hinweg beobachtbar.

Um diesen Tatsachen Rechnung zu tragen, wird eine Reihe dieser Eigenschaften als sogenannte hedonische Kontrollvariablen in das Schätzmodell integriert. Darüber hinaus wird eine Reihe von Robustheitschecks und Sensitivitätsanalysen durchgeführt, in denen schrittweise einzelne Annahmen fallengelassen werden, um

deren Einfluss auf unsere resultierenden Schätzungen zu quantifizieren.

Bei der Wahl der Kontrollvariablen bedienen wir uns dem Standardrepertoire hedonischer Gleichungen.¹ Danach wird die Entwicklung der Mietpreise der Wohnungen beider Gruppen über die Zeit untersucht. Der gesamte Zeitraum wird dabei in drei Subperioden unterteilt: ob eine Anzeige vor Ankündigung des Mietendeckels (vor dem 4. Juni 2019), zwischen Ankündigung und Inkrafttreten (zwischen 4. Juni 2019 und 22. Februar 2020) oder nach dem Inkrafttreten des Mietendeckels (ab dem 23. Februar) inseriert wurde. Der Untersuchungszeitraum wird am 21. März 2020 beendet, um die Effekte des Mietendeckels sauber von jenen der Covid-19-Pandemie zu trennen.

Basierend auf den Mietannoncen schätzen wir die Parameter der folgenden Gleichung:

$$\log(R_{it}) = \beta_0 + \beta_1 C_i + \beta_2 Transition_i + \beta_3 Post_i^E + \beta_4 C_i \times Transition_i + \beta_5 C_i \times Post_i^E + \gamma' X_i + \varepsilon_{it}$$

wobei R_i für die monatliche Miete steht. Die binäre Variable C_i unterscheidet Anzeigen danach, ob sie jeweils in die Kontroll- oder Behandlungsgruppe fallen. $Transition$ und $Post^E$ sind ebenfalls binäre Variablen, die die jeweiligen Zeitperioden angeben. X_i ist eine Matrix, die eine Reihe an hedonischen Charakteristika der Wohnungen wie etwa Größe, Ausstattung und Lage enthält.

Besonders wichtig sind dabei die Koeffizienten β_4 und β_5 , die zeigen, ob und wie die Mieten der „behandelten“ Wohnungen auf die Ankündigung und/oder das Inkrafttreten des Mietendeckels reagiert haben.

¹ Sherwin Rosen (1974): Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition. *Journal of Political Economy*, 82(1), 34-55.

künftig dem Mietmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen werden. Direkt nach Inkrafttreten des Mietendeckels war ein Anstieg an zum Verkauf stehenden Wohnungen jedoch nicht erkennbar, genauso wenig wie ein verstärkter Preiszuwachs bei Wohnungen, die zum Verkauf stehen (Abbildung 2). Ob derartige Anstiege zeitversetzt noch kommen werden und, falls ja, in welchem Ausmaß, muss abgewartet werden.

Neben diesen potenziellen Nebenwirkungen gibt es noch weitere, die bereits sichtbar sind: allen voran rasant steigende Mietpreise in Potsdam und weiteren an Berlin angrenzende Gemeinden (Abbildung 4). Dort sind die Mieten nun tatsächlich für viele unerschwinglich. In Potsdam beispielsweise sind die Mieten seit Inkrafttreten des Berliner Mietendeckels um rund zwölf Prozent gestiegen. Das könnte daran liegen, dass sich das Angebot in Berlin durch den Mietendeckel

verknappt und Wohnungssuchende ins gut angebundene Umland ausweichen, wo die Regulierung nicht gilt. Zudem könnten VermieterInnen im Umland mit frühzeitigen Mieterhöhungen ähnlichen zukünftigen Maßnahmen wie in Berlin zuvorkommen wollen. Die Optionen für Menschen mit geringeren finanziellen Möglichkeiten, ins Berliner Umland auszuweichen, werden also in dieser Hinsicht eingeschränkt.

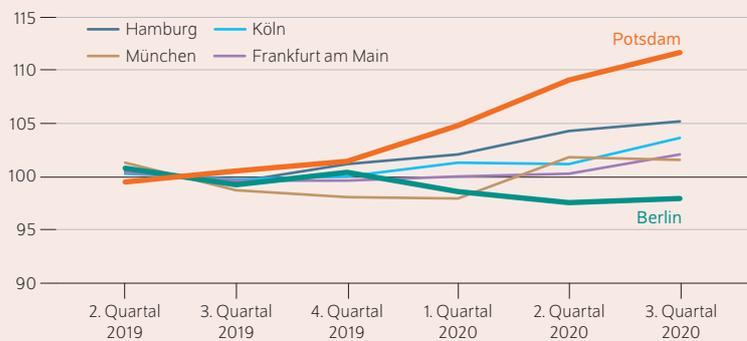
Fazit: Lieber mehr Wohnungsneubau als Mietregulierung

Ob sich die Lage am angespannten Mietmarkt im Großraum Berlin durch den Mietendeckel verbessert oder verschlechtert, ist eine Frage der Perspektive: Alteingesessene Berlinerinnen und Berliner, die bereits zur Miete wohnen, profitieren erst mal von den neuen Beschränkungen, da auch

Abbildung 4

Entwicklung der Mieten in deutschen Großstädten

Mietenindex, normiert am 4.6.2019 (Ankündigung des Mietendeckels)



Quelle: Empirica Systeme.

© DIW Berlin 2021

Die Mietpreise in Berlin fallen, während sie in anderen Metropolen und besonders in Potsdam steigen.

bereits bestehende Verträge an die neuen Regeln angepasst werden mussten. Schwieriger ist es für Personen, die umziehen möchten oder erstmalig auf Wohnungssuche sind und aktuell vom sehr geringen Angebot negativ betroffen sind. Die Ergebnisse zeigen zwar, dass die Preise für Neuvermietungen um mehr als zehn Prozent fallen, doch gleichzeitig verknappt sich das Angebot an zu vermietenden Wohnungen um mehr als die Hälfte. Dabei ist (noch) nicht klar, ob sich das Wohnungsangebot in absehbarer Zeit wieder erholen wird, da durchaus davon auszugehen ist, dass VermieterInnen versuchen werden, auf anderen Wegen mehr Ertrag mit ihren Immobilien zu erzielen. Die Verknappung des Angebots in Berlin könnte zudem jene Personen, die es sich irgendwie leisten können, tiefer in die Taschen greifen und damit das allgemeine Preisniveau im Umland für lange Zeit steigen lassen.

Des Weiteren wird die generelle Unsicherheit unter VermieterInnen aufgrund anhängiger Klagen weiter verschärft. Das Bundesverfassungsgericht könnte in den nächsten Monaten den Mietendeckel noch kippen. Der Bund der Haus- und Grundbesitzervereine (Haus und Grund) empfiehlt

VermieterInnen deshalb, alternative Mieten und zusätzliche Klauseln vertraglich zu vereinbaren, die im Fall des Scheiterns des Mietendeckels gelten sollen.¹⁵ Diese Unsicherheit nimmt eine durchaus gesunde Dynamik aus dem Markt und animiert kaum zur Schaffung von dringend benötigtem Wohnraum. Derartige Verzögerungen in Märkten mit begrenzter Liquidität – der Immobilienbestand kann nur auf lange Sicht substanziell umgewandelt oder erweitert werden – ziehen aller Wahrscheinlichkeit nach lange Schatten nach sich.

Auch wenn die langfristigen Auswirkungen des Mietendeckels noch unbekannt sind, weist die umfangreiche empirische Literatur über Mietpreiskontrollen insgesamt auf eher negative Effekte hin: niedrigere Mobilität, Vernachlässigung von Reparaturen und Instandhaltungsmaßnahmen sowie abnehmende Bauproduktion.

Viel sinnvoller, als nur über das Preisniveau zu lenken, wäre es wohl, bessere Konditionen und Anreize für den Wohnungsbau insgesamt zu schaffen. Dabei geht es zum Beispiel darum, bürokratische Hürden abzubauen und das fehlende Personal in den Bauämtern aufzufüllen, damit Baugenehmigungen zügiger vergeben und Bauflächen schneller bereitgestellt werden. Private Bauträger sollten dabei eher als Verbündete im Kampf um erschwinglichen Wohnraum betrachtet werden, als durch rigorose Maßnahmen abgeschreckt werden.

Aufgrund dieser zahlreichen Effekte ist eine Gesamtbewertung des Mietendeckels eine durchmischte. Klar zu sein scheint aber, dass gerade Neuzugewandene und junge Menschen den Kürzeren ziehen, da sich das Wohnungsangebot weiter verknappt. Das ist insofern dramatisch, als die 18- bis 35-Jährigen nicht nur die größte Einwanderungsgruppe¹⁶ in deutsche Städte darstellen, sondern auch das geringste Einkommen haben und damit schwer an alternativen Wohnraum kommen.

¹⁵ Vgl. die Website von Haus und Grund zum Mietendeckel.

¹⁶ Konstantin A. Kholodilin (2017): Wanderungssalden der deutschen Metropolen. Der Landkreis 1–2, 45–48.

Anja M. Hahn ist Studentin der Volkswirtschaftslehre an der Wirtschaftsuniversität Wien | anja.maria.hahn@s.wu.ac.at

Konstantin A. Kholodilin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilungen Konjunkturpolitik und Makroökonomie am DIW Berlin | kkholodilin@diw.de

JEL: C32; E27; E32

Keywords: rent control; rent freeze; housing rents; Berlin

Sofie R. Waltl ist Assistenzprofessorin an der Wirtschaftsuniversität Wien und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsinstitut LISER in Luxembourg | sofie.waltl@liser.lu

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

88. Jahrgang 24. Februar 2021

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan;
Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos; Prof. Dr. Alexander
Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Dr. Claus
Michelsen; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Carsten Schröder;
Prof. Dr. C. Katharina Spieß; Dr. Katharina Wrohlich

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Dr. Anna Hammerschmid (Stellv.)

Lektorat

Dr. Jan Stede (1. Bericht); Dr. Geraldine Dany-Knedlik (2. Bericht)

Redaktion

Marten Brehmer; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck; Petra Jasper;
Sebastian Kollmann; Sandra Tubik

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter