

Evaluierung der Mietpreisbremse

Endbericht

**Untersuchung der Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen
zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten
Wohnungsmärkten (Mietpreisbremse)**

Studie im Auftrag des Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)



AUFTRAGGEBER

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)

AUFTRAGNEHMER

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin e.V. (DIW Berlin)

Mohrenstraße 58

10117 Berlin

PROJEKTLAUFZEIT

15. September 2018 – 15. Dezember 2018

PROJEKTBEARBEITER:

Dr. Claus Michelsen

Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik

DIW Berlin

Telefon: 030 / 89789 458

Fax: 030 / 89789 102

E-Mail: cmichelsen@diw.de

Dr. Andreas Mense

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Sozialpolitik

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Telefon: 0911 / 5302 956

Fax: 0911 / 5302 953

E-Mail: andreas.mense@fau.de

Berlin, den 15. Dezember 2018

Zusammenfassung

Die vorliegende Evaluierung der Mietpreisbremse fasst Erkenntnisse verschiedener empirischer Studien zur Wirkung der Regulierung zusammen. Zudem werden Ergebnisse eigener empirischer Auswertungen zu bislang nur wenig beleuchteten Aspekten dargestellt. Zudem werden Ergebnisse aus der internationalen Literatur zu Mietregulierungen berücksichtigt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Mietpreisbremse den intendierten Effekt – einer Verlangsamung der Mietdynamik – erreicht. Zwar liegen in vielen Großstädten eine hohe Zahl an Mietangeboten oberhalb der zulässigen Mietobergrenze. Jedoch stellen mehrere Studien unabhängig voneinander für verschiedene Stichproben und mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen fest, dass die Mietpreisbremse eine moderate Verlangsamung des Mietanstiegs bewirkt hat. Insofern wird sie zwar offenbar nicht in allen Fällen strikt eingehalten, entfaltet jedoch trotzdem eine messbare Bremswirkung.

Die herangezogenen Untersuchungen zeigen zudem, dass sich der Mietanstieg in den von der Mietpreisbremse ausgenommenen Wohnungen (Erstnutzung nach dem 1.10.2014 oder Erstvermietung nach grundlegender Sanierung) durch die Mietpreisbremse beschleunigt hat. Dies stellt einen Investitionsanreiz dar. Im Einklang damit lassen sich u.a. Effekte auf die Preise von Bauland feststellen. Zudem gibt es Indizien für positive Effekte auf die Zahl neuer, zum Bau genehmigter Wohnungen in Gemeinden mit eingeführter Mietpreisbremse; die befürchteten negativen Auswirkungen der Mietpreisbremse auf die Bautätigkeit sind bisher ausgeblieben. Auch finden sich kaum Hinweise auf eine reduzierte Instandhaltungstätigkeit oder geringere Wohnqualität von Mietwohnungen sowie auf Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen.

Derzeit wird die Verlängerung und eine Verschärfung der Mietpreisbremse diskutiert. Sollte dies angesichts der weiterhin angespannten Verhältnisse auf vielen Wohnungsmärkten dazu kommen, ist es besonders wichtig, die dauerhafte Ausnahme für erstmalig nach dem 1.10.2014 genutzte Wohnungen sowie die Ausnahmeregelung zu grundlegend sanierten Wohnungen aufrecht zu erhalten. Andernfalls sind negative Effekte auf den Wohnungsneubau zu erwarten, da das Vertrauen von Investoren massiv beschädigt würde.

Inhaltsverzeichnis

1	Institutionelle Einordnung & Vorgehensweise	1
1.1	Einleitung	1
1.2	Die Mietpreisbremse: institutionelle Ausgestaltung	4
1.3	Geltungsbereich und Geltungsdauer	6
1.4	Die Mechanik der Mietpreisbremse: eine komparativ-statische Betrachtung	8
1.5	Evaluierungskonzept	11
2	Wirkung der Mietpreisbremse auf die Preisbildung	14
2.1	Überblick	14
2.2	Effekte der Mietpreisbremse auf die Mieten	14
2.2.1	Deskriptive Analysen	15
2.2.2	Vergleiche von Inseraten mit der ortsüblichen Vergleichsmiete	18
2.2.3	Kausalanalysen	20
2.2.4	Erste Evaluierung der Mietpreisbremse	23
2.3	Effekte der Mietpreisbremse auf die Immobilien- und Baulandpreise	25
2.3.1	Immobilienpreise	25
2.3.2	Preise von Bauland	26

3	Auswirkungen auf das Wohnungsangebot	28
3.1	Effekte auf die Neubautätigkeit	28
3.2	Effekte auf Instandhaltung, Modernisierung und möbliertes Wohnen	30
3.3	Effekte auf die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen	31
4	Auswirkungen auf die Wohnungsnachfrage	35
4.1	Die Auswirkung der Mietpreisbremse auf die Nachfrage	35
4.2	Internationale Literatur	36
5	Zusammenfassung	39
6	Perspektiven für die Mietpreisbremse	42

Tabellenverzeichnis

2.1	Deskriptive Studien – Marktbeobachtung	16
2.2	Deskriptive Studien: Bezahlbarer Wohnraum und verwandte Themen	17
2.3	Deskriptive Studien: Demographische Entwicklung und verwandte Themen	18
2.4	Vergleiche zwischen Angebotsmiete und zulässiger Miete in Berlin	18
2.5	Übersicht über Kausalanalysen	21
3.1	Koeffizienten des Logit-Regressionsmodells	33
4.1	Übersicht über internationale Studien	37

Abbildungsverzeichnis

1.1	Mietentwicklung	2
1.2	Staaten mit national regulierten Wohnungsmärkten (Stand 2017)	3
1.3	Bevölkerung in Regionen mit Mietpreisbremse (Stand 1.10.2018)	6
1.4	Gemeinden mit Mietpreisbremse (Stand 1.10.2018)	7
1.5	Chronologie der Mietpreisbremse	8
1.6	Mietregulierung der ersten Generation	10
1.7	Mietregulierung der zweiten Generation	10
2.1	Wirksamkeit der Mietpreisbremse	22
2.2	Index der Baulandpreise in Bayern in Gemeinden mit und ohne Mietpreisbremse	26
3.1	Effekte auf die Anzahl erteilter Baugenehmigungen für Wohnungen in Gemeinden mit und ohne Mietpreisbremse	30
3.2	Hypothetische Wohnungsnutzung bei Wohnungsverkäufen	34

1. Institutionelle Einordnung & Vorgehensweise

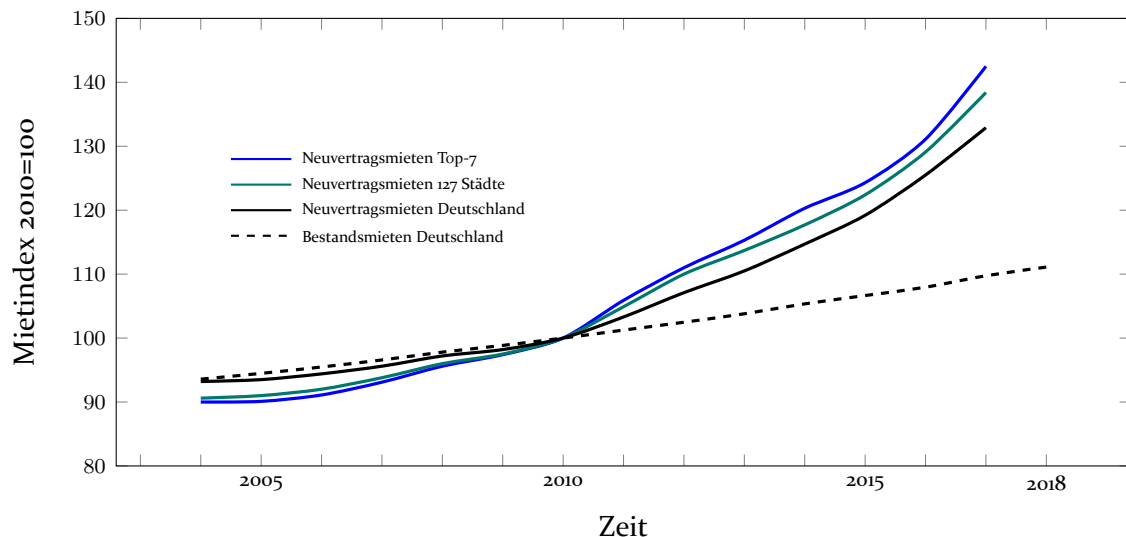
1.1 Einleitung

Der Wohnungsmarkt in Deutschland befindet sich seit dem Jahr 2010 in einem kräftigen Aufschwung. Ausdruck dessen sind die deutlich gestiegenen Immobilienpreise und die florierende Wohnungsbaukonjunktur. Die Entwicklung ist durch verschiedene Faktoren getragen. So ist seit Mitte der 2000er Jahre eine verstärkte Binnenmigration zu beobachten, insbesondere in die großen Städte des Landes (Deschermeier u. a., 2017b; K. Kholodilin, 2017). Hinzu kamen im selben Zeitraum eine größere Zahl an Zuwanderern aus den Ländern der Europäischen Union (Clemens und Hart, 2018). Die Ziele dieser MigrantInnen waren ebenfalls häufig die größeren Städte Deutschlands. Die Leerstandsreserven sind daher in den Ballungszentren längst aufgebraucht (Deschermeier u. a., 2017a) – Mietpreissteigerungen sind die Folge. Der Preisauftrieb in bestehenden Mietverhältnissen ist im Bundesdurchschnitt bislang aber moderat. Starke Preissteigerungen sind bei neu geschlossenen Verträgen zu beobachten (vgl. Abbildung 1.1). Trotz der in der jüngeren Vergangenheit positiven Einkommensentwicklung ist die Erschwinglichkeit von Wohnraum in den vergangenen Jahren deutlich gesunken. Gerade für Haushalte mit geringem Einkommen hat diese Entwicklung, gemeinsam mit einer schwachen Reallohnentwicklung, zu einer höheren Wohnkostenbelastung geführt (Dustmann u. a., 2018).

Der derzeit starke Preisauftrieb ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Wohnungen langlebige Investitionsgüter sind, die darüber hinaus in langwierigen Produktionsprozessen hergestellt werden. Die Struktur des Wohnungsangebots, das heißt die Qualität und Quantität, verändert sich im Zeitablauf nur äußerst träge. Gemessen am gesamten Wohnungsbestand von knapp 42 Millionen Wohnungen in Deutschland wurden im Jahr 2017 lediglich

0,7 Prozent hinzugebaut (ca. 285 000 Wohnungen), etwa 0,1 Prozent (knapp 25 000 Wohnungen) wurden wieder abgerissen (Statistisches Bundesamt, 2018). Amtliche Zahlen zu umfassenden Modernisierungen liegen nicht vor. Schätzungen zur energetischen Modernisierungsrate (typischerweise umfangreiche Modernisierungsvorhaben) lassen vermuten, dass diese bei knapp unter ein Prozent jährlich liegt.

Abbildung 1.1: Mietentwicklung



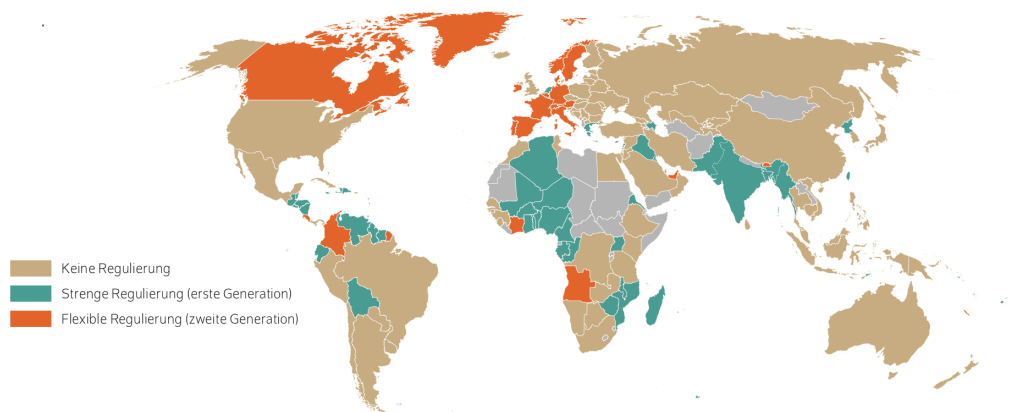
Quelle: Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt.

Diese Zahlen verdeutlichen, dass selbst aktuell, in Zeiten einer florierenden Baukonjunktur (Gornig und Michelsen, 2018), eine nur vergleichsweise geringe Ausweitung des Gesamtangebots stattfindet. Dies hat für die Preisbildung Folgen. Kommt es, wie ab 2010 zu beobachten ist, zu einem starken Anstieg der Nachfrage, überschießen in Anbetracht des kurzfristig rigiden Angebots die Mieten. Je geringer die Flexibilität des Wohnungsangebots, desto größer fällt der Preissprung aus. In der Folge werden die Wohnungsbauinvestitionen ausgeweitet – je stärker das Preissignal, desto größer die Investitionstätigkeit. Die Voraussetzungen für einen klassischen „Schweinezyklus“, der durch überschießende Preissignale und in der Folge stark schwankende Angebots- und Nachfrageentwicklung geprägt ist, sind damit gegeben (von Einem, 2016). Die daraus ebenfalls resultierenden großen Differenzen zwischen Neuvermietungs- und Bestandsmieten verschärfen das Problem des Wohnungsmangels zusätzlich. Denn die Umzugsketten werden unterbrochen, da Haushalte keine Verbesserung der Wohnsituation erreichen, obwohl möglicherweise die Bereitschaft besteht, einen deutlich größeren Teil des Haushaltseinkommens für eine Wohnung auszugeben. Dieser als „Lock-in“ beschriebene Effekt (Chan, 2001) führt zu einer ineffizienten Allokation von Wohnraum, das heißt Haushalte bewohnen Wohnungen, die nicht mehr ihren Wünschen entsprechen.

Angesichts dieser Entwicklungen wurde im Koalitionsvertrag 2013 vereinbart, ergänzend

zu der Regulierung der Bestandsmietentwicklung auch hinsichtlich der Neuvertragsmieten eine gesetzliche Begrenzung einzuführen. Im Ergebnis wurde im Sommer 2015 die Mietpreisbremse eingeführt, die in angespannten Wohnungsmärkten die Entwicklung der Neuvertragsmieten dämpfen soll. Dies ist eine Neuerung gegenüber der in Deutschland lange Zeit geübten Praxis, nur die Mietentwicklung in bestehenden Vertragsverhältnissen rechtlich zu begrenzen. Allerdings ist dies im internationalen Vergleich keinesfalls ein Novum. Denn weltweit werden Mieten in bestehenden Mietverhältnissen und bei neu geschlossenen Verträgen häufig reguliert (vgl. Abbildung 1.2).

Abbildung 1.2: Staaten mit national regulierten Wohnungsmärkten (Stand 2017)



Quelle: K. Kholodilin, Weber u. a. (2018) haben hierzu eine umfassende Datenbank für 64 Länder erarbeitet; viele Staaten – beispielsweise die USA – haben keine nationalen Regulierungen, allerdings regionale Eingriffe.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen, an dessen Ende die Mietpreisbremse stand, wurde berücksichtigt, dass Mietpreiskontrollen Investitionen in die Modernisierung und Erweiterung des Wohnungsbestands hemmen können. Aus diesem Grund wurden einige Ausnahmen in das Gesetz aufgenommen, unter anderem die dauerhafte Freistellung von Neubauten und die Freistellung der ersten Vermietung von umfassend modernisierten Bestandswohnungen. Zudem ist kein Mietstopp festgelegt. Vielmehr kann bei Abschluss eines neuen Mietvertrags weiterhin mehr verlangt werden als im vorherigen Mietverhältnis, wenn die Miete im vorherigen Mietverhältnis unter der ortsüblichen Vergleichsmiete plus 10% lag. Trotz oder wegen dieser und weiterer Differenzierungen ist die Kritik an dem Gesetz harsch. Die Wirksamkeit der Maßnahme wird in unterschiedlichen Dimensionen in Frage gestellt. So werden zahlreiche Argumente vorgetragen, u.a.:

- Die Mietpreisbremse kann aufgrund der Ausnahmen keine oder nur geringe Wirkung auf die Mietentwicklung entfalten.
- Die Mietpreisbremse wird häufig ignoriert, weil die Transparenz über die zulässige Miete gering ist und Verstöße nicht geahndet werden.
- Neubauinvestitionen, Modernisierungen und Instandhaltung werden verhindert.
- Vermieteter Wohnraum wird vermehrt in selbstgenutztes Eigentum umgewandelt oder

möbliert vermietet.

- Die Markttransparenz leidet, da Mieten die Knappheitsverhältnisse nicht mehr abbilden und so die Wohnungsnot verschärft wird.
- Bei der Zuteilung von Wohnraum werden Haushalte mit überdurchschnittlicher Bonität bevorzugt und damit nicht die eigentliche Zielgruppe erreicht.
- Die Mietpreisbremse ist eine Politik für „Marktinsider“, die günstigen Wohnraum anmieten und dann später nicht mehr frei machen.

Die Kritik greift dabei selten auf empirische Erkenntnisse zum Anwendungsfall der Mietpreisbremse und noch weitaus seltener auf belastbare Aussagen zur kausalen Wirkung der Regulierung zurück. Mittlerweile liegen empirische Studien vor, die sich mit der Wirksamkeit der Mietpreisbremse mit unterschiedlichen Methoden und in unterschiedlichen Dimensionen empirisch genähert haben. Dieses Gutachten fasst die wesentlichen Ergebnisse und Erkenntnisse dieser Arbeiten zusammen. Die Erkenntnisse werden um die Erfahrungen aus anderen Ländern ergänzt. Zudem werden die Ergebnisse hinsichtlich ihrer Aussagekraft eingeordnet und darüber hinaus auf ihre Plausibilität hin geprüft. Als Maßstab dienen dafür theoretische Überlegungen, aber auch eigene Berechnungen, die insbesondere Lücken in den Arbeiten zu den Auswirkungen der Mietpreisbremse auf das Wohnungsangebot schließen.

1.2 Die Mietpreisbremse: institutionelle Ausgestaltung

Mit dem Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz (MietNovG) vom 21. April 2015, Bundesgesetzblatt I, S. 610) hat die Bundesregierung auf diese Situation reagiert. Die Neuvertragsmiete in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt darf höchstens auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete zuzüglich zehn Prozent angehoben werden (sog. Mietpreisbremse; § 556d Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB)), es sei denn, folgende Ausnahmetatbestände treffen zu:

1. Im vorherigen Mietverhältnis lag die Miete bereits über dem Maximalwert – in diesen Fällen gilt der Bestandsschutz des bereits vereinbarten Mietniveaus.
2. Die Wohnung wurde nach dem 1.10.2014 erstmals genutzt und vermietet (Neubauausnahme). Diese Wohnungen sind dauerhaft von der Mietpreisbremse ausgenommen, was die Attraktivität von Investitionen in neue Wohnungen erhalten soll.
3. Eine umfassende Modernisierung einer regulierten Wohnung führt zu einer Freistellung von der Mietpreisbremse bei der ersten Vermietung nach der Modernisierung; danach gilt der Bestandsschutz für das erreichte Mietniveau. Eine grundlegende Modernisierung wird angenommen, wenn sie einen solchen Umfang aufweist, dass eine Gleichstellung mit Neubauten gerechtfertigt erscheint. Einem Urteil des Amtsgerichts Berlin Schöneberg zu Folge liegt dies dann vor, wenn mindestens 1/3 der Investitionskosten eines gleichwertigen Neubaus aufgewendet wurden (Amtsgericht Schöneberg,

Urteil vom 8.9.2017, 17 C 148/16)

4. Eine einfache Modernisierung innerhalb der letzten drei Jahre vor Beginn des Mietverhältnisses erlaubt ein Überschreiten des zulässigen Mietniveaus in Höhe der für diese Modernisierung während eines Mietverhältnisses möglichen Modernisierungsumlage. Beide Ausnahmen zur Modernisierung sollen die Attraktivität von Bestandsinvestitionen sichern.
5. Auf die Vermietung von Wohnraum zum vorübergehenden Gebrauch finden die Regelungen der Mietpreisbremse keine Anwendung (§ 549 Absatz 2 Nummer 1 BGB): Dieser wird regelmäßig dann angenommen, wenn das begründete Mietverhältnis nicht mit der Absicht geschlossen wird, den Lebensmittelpunkt in die angemietete Wohnung zu verlagern. Beispielsweise sind dies zeitweise Vermietungen an Handwerker. Allein die Tatsache, dass ein Mietvertrag für eine bestimmte Zeit geschlossen wird, reicht nicht aus, um von der Mietpreisbremse ausgenommen zu werden.

Zulässig sind im Rahmen der Mietpreisbremse Indexmieten, die beispielsweise der Entwicklung der allgemeinen Teuerungsrate folgen, solange die Begrenzungen der Mietpreisbremse bei Vertragsschluss eingehalten wurden. Dies trifft auch auf Staffelmieten zu; allerdings dürfen die Staffeln im Mietverhältnis nicht die jeweils gültigen Grenzen der Mietpreisbremse überschreiten.

Häufig wird auch darüber berichtet, dass möblierte Wohnungen nicht durch die Mietpreisbremse reguliert wären. Dies trifft nicht zu. Grundsätzlich ist auch hier die ortsübliche Vergleichsmiete maßgeblich – allerdings kann ein Möblierungszuschlag verlangt werden. Der Gebrauchswert ist ebenfalls dem Mietspiegel zu entnehmen, sofern darin enthalten. Sind diese Informationen nicht vorhanden, ist ein am Markt realisierbarer Möblierungszuschlag im Zweifel durch die Expertise eines Sachverständigen zu ermitteln (Bundesfinanzhof, Urteil vom 6.2.2018, IX R 14/17).

Die Mietpreisbremse ist Teil des allgemeinen Vertragsrechts. Insofern ist die Einhaltung der Mietpreisbremse Sache der Vertragsparteien. Mieterinnen und Mietern steht die Möglichkeit offen, Verstöße gegen die Mietpreisbremse zu rügen. Bislang gilt, dass die Rüge qualifiziert ausgesprochen werden muss, das heißt konkrete Beanstandungen genannt werden müssen. Ihnen stehen hierfür umfassende Auskunftsrechte gegenüber Vermieterinnen und Vermietern zu, allerdings erst ab der Unterzeichnung des Mietvertrags. Das am 29.11.2018 vom Bundestag beschlossene Mietrechtsanpassungsgesetz (MietAnpG) sieht hier Vereinfachungen und Auskunftspflichten von Vermieterinnen und Vermietern vor Vertragsabschluss vor. Wird ein Verstoß gegen die Mietpreisbremse festgestellt, sind Vermieterinnen und Vermieter verpflichtet, die nach der Rüge fällig gewordene, zu viel entrichtete Miete zurückzuzahlen. Typischerweise kommen aber nicht die § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes (Mietüberhöhung, Ordnungswidrigkeit) oder § 291 Absatz 1 Nummer 1 des Strafgesetzbuchs (Mietwucher, Straftat) zum Tragen, bei denen Verstöße mit Geldstrafe oder mit Freiheitsstrafe von bis zu zehn Jahren (Mietwucher in besonders schweren Fällen) geahndet werden können.

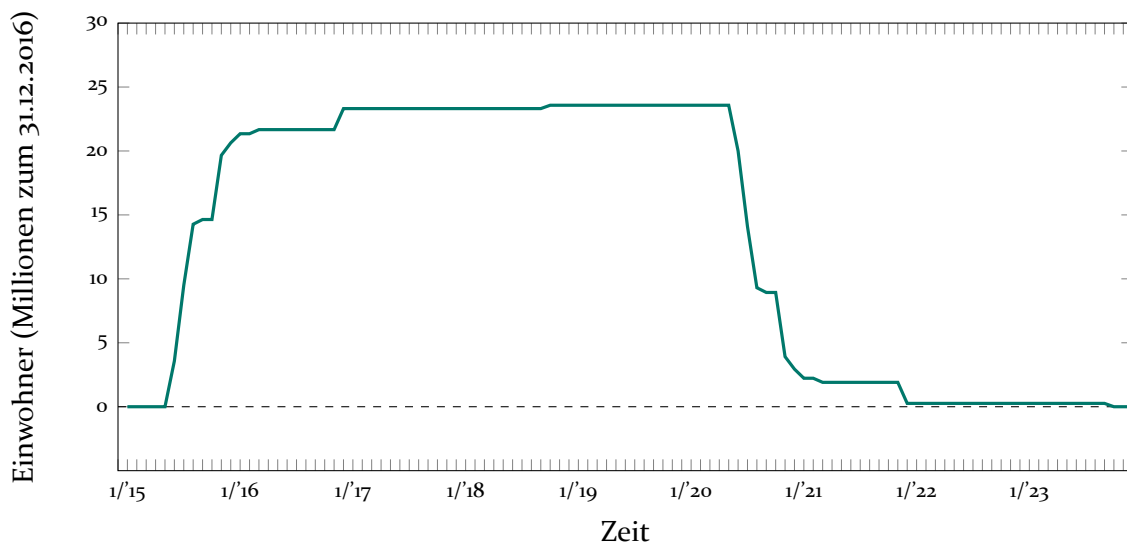
1.3 Geltungsbereich und Geltungsdauer

Diese Regelungen können seit dem 1. Juni 2015 in Regionen mit sogenannten angespannten Wohnungsmärkten für die Dauer von maximal fünf Jahren angewendet werden – die betreffenden Städte bzw. Regionen werden von den Ländern in Verordnungen festgelegt. Dabei nennt § 556 d (BGB) exemplarisch folgende mögliche Kriterien:

1. die Mieten steigen schneller als der deutschlandweite Durchschnitt,
2. die durchschnittliche lokale Mietbelastungsquote übersteigt den nationalen Durchschnitt deutlich,
3. die Bevölkerung wächst, während die Neubautätigkeit nicht mit dem Bevölkerungsanstieg Schritt hält,
4. die Leerstandsquote ist, bei gleichzeitig hoher Wohnungsnachfrage, niedrig.

Die Mietpreisbremse wurde sukzessive ab Juni 2015 eingeführt – in der Praxis kamen dabei verschiedenste Kriterien zur räumlichen Abgrenzung zur Anwendung. Insgesamt 13 Bundesländer haben die Bundesgesetzgebung in eigenen Verordnungen umgesetzt. Nicht jedes Land hat dabei neben einer Verordnung zur Einführung der Mietpreisbremse auch eine Begründung veröffentlicht. In einigen Ländern wie Bayern, Hamburg oder Hessen haben Gerichte die jeweilige Rechtsverordnungen für unwirksam erklärt.

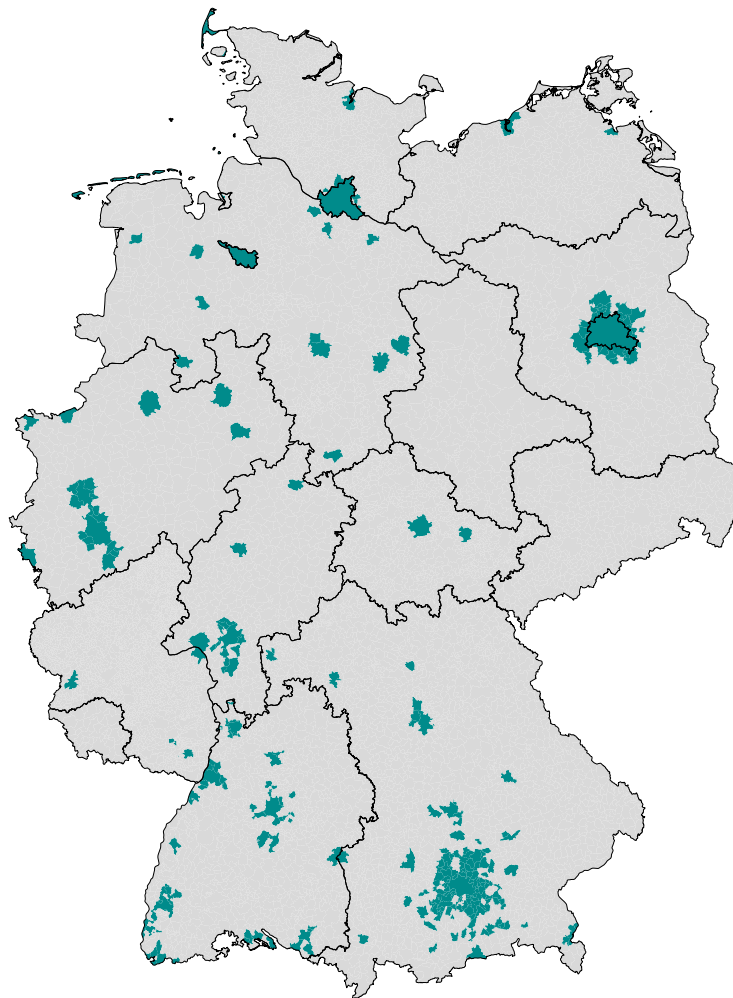
Abbildung 1.3: Bevölkerung in Regionen mit Mietpreisbremse (Stand 1.10.2018)



Quelle: Darstellung des DIW Berlin auf Grundlage von Daten des BBSR.

Mittlerweile gilt die Mietpreisbremse in 315 der insgesamt rund 11 000 Städte und Gemeinden in Deutschland. Die Mietpreisbremse gilt damit zwar nur für einen Bruchteil der Kommunen (vgl. Abbildung 1.4), in diesen leben aber rund 28 Prozent der Gesamtbevölke-

Abbildung 1.4: Gemeinden mit Mietpreisbremse (Stand 1.10.2018)



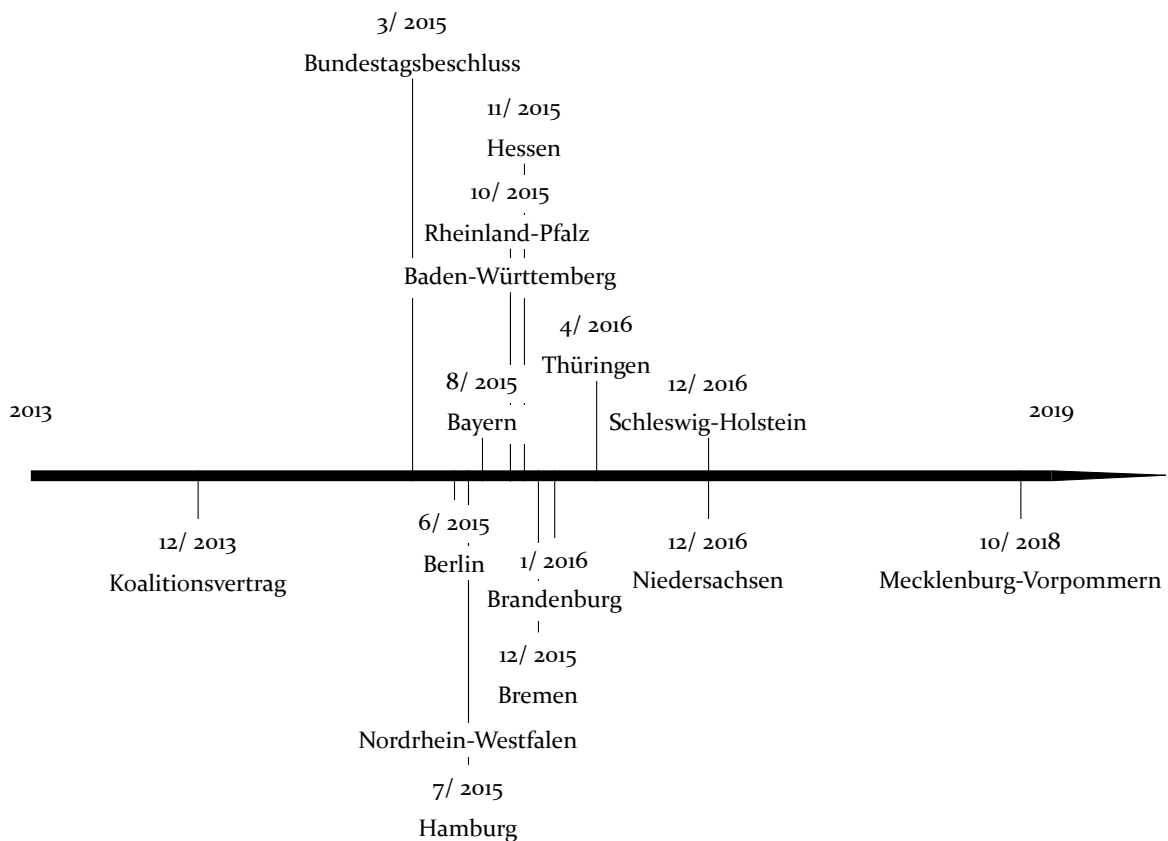
Quelle: Darstellung des DIW Berlin.

rung. Im Umkehrschluss heißt dies, dass es vor allem städtische Gebiete sind, die durch die Mietpreisbremse reguliert werden. Nach Angaben des Bundesinstituts für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) haben 86 Prozent aller Städte und Gemeinden, für die die Mietpreisbremse gilt, weniger als 100 000 Einwohner, 29 Prozent haben weniger als 10 000 Einwohner. Allerdings leben 55 Prozent der von der Mietpreisbremse betroffenen Bevölkerung in Städten mit über 300 000 Einwohnern. In Bayern und Nordrhein-Westfalen leben im Vergleich zu den übrigen Ländern am meisten Menschen in den durch die dortigen Rechtsverordnungen ausgewiesenen Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten. Insgesamt sind es rund 23,5 Millionen Menschen. Nach derzeitigem Stand wird diese Zahl bis Mitte des Jahres 2020 so hoch bleiben. Danach läuft die Regelung für viele Gemeinden aus. Im Oktober 2023 werden die letzten beiden Städte, Greifswald und Rostock, wieder unreguliert

sein (vgl. Abbildung 1.3).

Berlin war das erste Land, das die Mietpreisbremse eingeführt hat. Zum 1.6.2015 wurde die Mietbegrenzungsverordnung erlassen, die das gesamte Stadtgebiet zu einem angespannten Wohnungsmarkt erklärte. Einen Monat später folgten Nordrhein-Westfalen und Hamburg. Zum Oktober 2018 hat Mecklenburg-Vorpommern für die Universitätsstädte die Mietpreisbremse als bislang letztes Land eingeführt.

Abbildung 1.5: Chronologie der Mietpreisbremse



Quelle: Darstellung des DIW Berlin.

1.4 Die Mechanik der Mietpreisbremse: eine komparativ-statische Betrachtung

Ausgangspunkt der meisten Betrachtungen von Mietregulierungen ist ein stark vereinfachtes Modell des Wohnungsmarkts und entsprechender Eingriffe (vgl. Abbildung 1.6). Danach wird das Wohnungsangebot ausgeweitet, je höher die Mieten sind. Gleichzeitig wird mehr Wohnraum nachgefragt, je geringer die Miete einer Wohnung ist. Der Schnittpunkt beider Geraden bildet das Marktgleichgewicht mit einer Miete M und einer Menge Wohnraum W . Eine Mietregulierung für den gesamten Markt unterhalb der Gleichgewichtsmiete M führt nach diesem Verständnis dazu, dass Wohnungen langfristig vom Markt verschwinden, weil der Ertrag unterhalb der notwendigen Aufwendungen für Erhalt und Unterhalt der Woh-

nungen liegt, bzw. die Kosten für Ersatzneubauten höher sind als die Summe der zukünftigen Erträge. Eine Mietregulierung würde darüber hinaus das Problem der Wohnungsnot verschärfen, da der Preis die Funktion als Knappheitssignal verliert. Mehr Haushalte versuchen, eine Wohnung zu bekommen. Der langfristig fehlende Wohnraum wäre danach nicht in der Größenordnung $W - W^r$ zu sehen, sondern beträgt die Differenz $W^{r*} - W^r$. Insgesamt führt eine solche Regulierung der „ersten Generation“ zwar zu sinkenden Mieten, allerdings auch zu einer geringeren Bautätigkeit, einer niedrigeren durchschnittlichen Qualität des Wohnungsbestands und dazu, dass der Zuteilungsmechanismus für eine Wohnung intransparenter wird, bis hin zu überhöhten Abstandszahlungen oder Ähnlichem (Arnott, 1995; D. Kholodilin K. U., 2014). Vor diesem Hintergrund wird häufig von regulierenden Eingriffen in den Wohnungsmarkt abgeraten.

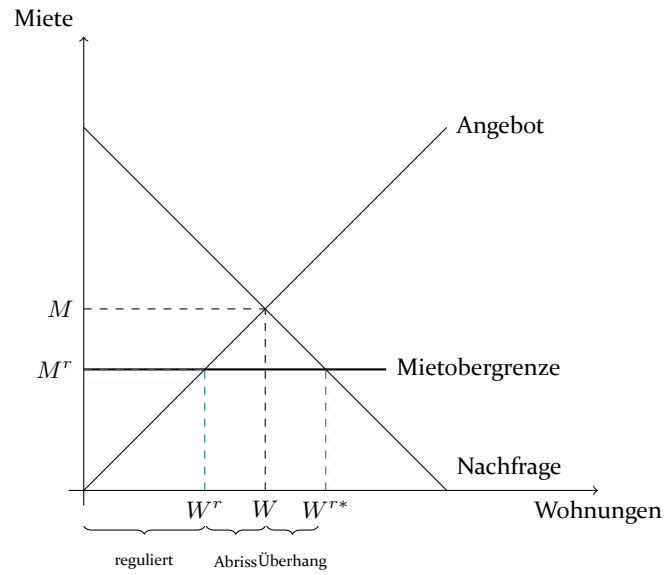
Allerdings sind diese strikten Mietregulierungen mittlerweile eher die Ausnahme als die Regel. In vielen Ländern wurden flexiblere Mietregulierungen eingeführt, die beispielsweise Mietanstiege zulassen, bestimmte Marktsegmente ausnehmen oder räumlich differenziert eingeführt sind (K. Kholodilin, 2018; K. Kholodilin, Weber u. a., 2018; Weber, 2017). Diese als Regulierungen der „zweiten Generation“ beschriebenen Eingriffe passen nicht mehr in das einfache Schema aus Abbildung 1.6.

Ein Musterbeispiel für eine Regulierung „zweiter Generation“ ist die Mietpreisbremse. Deren Wechselwirkungen sind in Abbildung 1.7 schematisch dargestellt. Die Abbildung stammt aus Mense u. a. (2017a) und zeigt einen Häusermarkt, auf dem der Schnittpunkt des kurzfristigen Angebots W und der Nachfrage links des Schnittpunkts der langfristigen Angebotskurve mit der Nachfragekurve liegt. Es besteht also Wohnungsknappheit auf dem Markt, was den Preis für Wohnraum in die Höhe treibt (auf das Niveau M). In dieser Situation wird eine Mietobergrenze in Höhe von M^r eingeführt, die aber nur für den Bestand an Wohnungen gilt. Dieser ist in der Grafik an der horizontalen Achse mit W^r bezeichnet; die zugehörige Angebotskurve ist starr, das heißt der Bestand ist kurzfristig nicht veränderlich. Wohnungen links von der blauen Linie W^r dürfen nun maximal zu einem Preis M^r vermietet werden.

Da die Nachfrage nach Wohnungen zum Preis M^r das Angebot bei Weitem übersteigt ($W^{r*} > W^r$), können letztendlich nicht alle Nachfrager mit einer Wohnung versorgt werden. Der Einfachheit halber angenommen wird, dass Vermieterinnen und Vermieter ihre Mieterinnen und Mieter hinsichtlich der Zahlungsbereitschaft für Wohnraum (das heißt der Position auf der Nachfragekurve) zufällig auswählen.¹ Dann ergibt sich eine Nachfragekurve nach unregulierten Wohnungen, die die Nachfrage zur Preisobergrenze M^r mit der maximalen Zahlungsbereitschaft für Wohnraum im Markt, M^{max} , verbindet. Sie ist in der Grafik blau gezeichnet. Da diese Kurve steiler ist als die ursprüngliche Nachfragekurve,

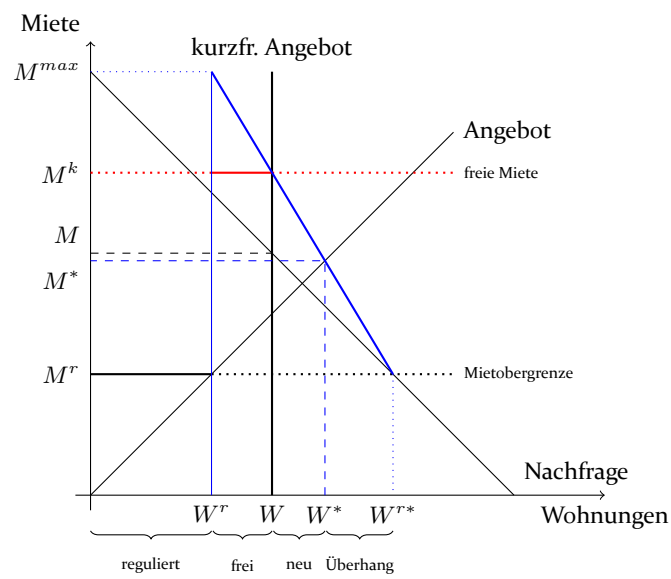
¹Diese Annahme ist stark vereinfachend – Vandrei (2018) argumentiert, dass Mieterinnen und Mieter nach ihrer Solvenz ausgewählt werden, was durchaus plausibel erscheint. In diesem Fall würde die neue Nachfragekurve weniger steil verlaufen. Ebenso erscheint es aber plausibel, dass Menschen mit hoher Zahlungsbereitschaft schnell an Wohnraum gelangen wollen und verstärkt den Weg über den freien Markt suchen. In diesen Fällen wäre die Nachfragekurve noch steiler als in Abbildung 1.7. Empirisch ist diese Frage ungeklärt.

Abbildung 1.6: Mietregulierung der ersten Generation



Quelle: (Mense u. a., 2017a)

Abbildung 1.7: Mietregulierung der zweiten Generation



Quelle: (Mense u. a., 2017a)

steigt der Preis in diesem Marktsegment von M kurzfristig auf M^k an. Langfristig wirkt dieser Mietanstieg als Investitionsanreiz, der das Angebot an Wohnraum bis zum Schnittpunkt der blauen Nachfrage auf dem freien Markt und dem Angebot erhöht. Dieser Investitionsanreiz kann naturgemäß nur dann wirken, wenn Besitzer von Neubauten sicher sein können, nicht in naher Zukunft ebenfalls unter die Regulierung zu fallen, wie dies mit der Stichtagsregelung für Neubauten im Fall der Mietpreisbremse gegeben ist.

Zusammenfassend sind auf Grundlage dieser Darstellung fünf Effekte der Mietpreisbremse zu erwarten:

1. Mieten im regulierten Segment sinken, im unregulierten Markt steigen sie;
2. Höhere Erträge im Neubau führen zu steigenden Immobilienpreisen für Neubauten und sinkenden Preisen für Bestandswohnungen;
3. Neubauten werden in regulierten Märkten attraktiver: Die Genehmigungen steigen, aber auch Ersatzneubauten und damit Abrisse regulierter Gebäude werden attraktiver;
4. der Verkauf von bislang vermieteten Wohnungen, ggf. verbunden mit einer Umwandlung in eine Eigentumswohnung wird attraktiver;
5. Instandhaltung wird unattraktiver im regulierten Bestand;

1.5 Evaluierungskonzept

Die Evaluierung wird mit dem Ziel verfolgt, die Erkenntnisse vorliegender empirischer Studien zusammenzufassen und zu verdichten. Dabei wird nicht nur auf die Arbeiten direkt zur Mietpreisbremse zurückgegriffen, sondern dort um die Erfahrungen aus dem Ausland ergänzt, wo die Erkenntnisse über die spezifisch deutsche Regulierung nur eingeschränkt für eine Beurteilung der Wirksamkeit verwendet werden können. Zudem konzentriert sich die Studie auf empirische Aspekte. Dies hat zur Folge, dass zunächst nur die kurzfristigen Effekte der noch recht jungen Regulierung evaluiert werden. Langfristige Effekte können naturgemäß erst nach einem ausreichenden Anwendungszeitraum beobachtet werden. Auch in diesem Zusammenhang wird auf internationale Erfahrungen zurück gegriffen.

Die empirischen Studien werden entsprechend ihrer Fragestellungen und methodischen Gemeinsamkeiten zusammengefasst und die Schlussfolgerungen danach beurteilt, ob und welche kausalen Rückschlüsse auf die Wirkung der Mietpreisbremse gezogen werden können. Dabei werden drei Leitfragen in den Fokus gerückt.

1. Welche Auswirkungen hat die Mietpreisbremse im Allgemeinen auf den Mietwohnungsmarkt?

- 1.1 Ist es zu der beabsichtigten Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten gekommen?
- 1.2 Gibt es Umstände, die eine Dämpfung durch die Mietpreisbremse bedingen oder begünstigen?

- 1.3 Lässt sich feststellen, wie oft die Vorgaben der Mietpreisbremse nicht eingehalten werden? Wenn ja, in wie vielen Fällen bzw. in welchem Umfang werden die Vorgaben nicht eingehalten?
- 1.4 Lässt sich feststellen, welche Mietergruppen besonders von der Mietpreisbremse profitieren? Wenn ja, welche sind das?

2. Welche Auswirkungen hat die Mietpreisbremse auf den Wohnungsmarkt insgesamt?

- 2.1 Kommt es zum Beispiel vermehrt zu Ausweichbewegungen wie der Umwandlung in Eigentumswohnungen oder das vermehrte Angebot von möbliertem Wohnen? Kann beim möblierten Wohnen festgestellt werden, welchen Einfluss die Mietpreisbremse auf die Angebotsmieten hat?
- 2.2 Lässt sich feststellen, ob seitens der Vermieter und Vermieterinnen Spielräume bei der Erhöhung von Bestandsmieten vermehrt genutzt werden, weil der Verhandlungsspielraum bei Neuvermietung eingeschränkt scheint?
- 2.3 Lässt sich feststellen, ob die Mietpreisbremse sich auf die Bereitschaft zur Schaffung neuen Wohnraums, insbesondere neuer Mietwohnungen, ausgewirkt hat?

3. Wie ist die Prognose für die Wirksamkeit der Mietpreisbremse?

- 3.1 Wie wird der Einfluss der Mietpreisbremse (1) bis 2020 und (2) darüber hinaus auf den Wohnungsmarkt prognostiziert?
- 3.2 Welche Auswirkungen hätten eine Verlängerung bzw. völlige Entfristung der Mietpreisbremse?

Die aufgeworfenen Fragen werden in vier Arbeitsschritten untersucht. Der erste Abschnitt befasst sich mit der Frage, wie sich die Mietpreisbremse auf die Preisbildung auf dem Wohnungsmarkt ausgewirkt hat. Dies beinhaltet sowohl die Mieten im regulierten als auch im unregulierten Teil des Wohnungsmarkts. Darüber hinaus hat die Mietpreisbremse Auswirkungen auf die Immobilienpreise und die Preise von Bauland. Auch diese Effekte werden berücksichtigt.

Der zweite Analyseschritt betrachtet die Auswirkungen der Regulierung auf die Investitionstätigkeit und Angebotsentwicklung im Wohnungsmarkt. Dabei sind verschiedene Dimensionen relevant. Einerseits wird häufig argumentiert, die Mietpreisbremse würde den dringend benötigten Neubau hemmen (Breyer u. a., 2018). Überdies kann ein Effekt auf die Modernisierung und die Instandhaltung erwartet werden. Zuletzt wird vielfach die Sorge geäußert, die Mietpreisbremse hätte eine vermehrte Umwandlung von Miet- in selbst genutzte Eigentumsobjekte zur Folge (SVR Wirtschaft, 2018).

Der dritte Abschnitt widmet sich der Frage, welche Erkenntnisse hinsichtlich der nachfrageseitigen Effekte vorliegen. Dabei werden Erkenntnisse darüber dargestellt, ob und in welchem Umfang bestimmte Haushaltsgruppen von der Mietpreisbremse profitieren. Auch die Mobilität der Haushalte und das Umzugsverhalten werden in diesem Abschnitt diskutiert.

Der vierte Analyseschritt besteht in der Zusammenfassung und Übertragung der Ergebnisse auf die wahrscheinliche zukünftige Wirkung der Mietpreisbremse und auf Möglichkeiten der Ausgestaltung der Regulierung. Dabei wird diskutiert, welche Effekte beispielsweise die Änderung der Stichtagsregelung für Investoren hätte oder wie sich eine Veränderung der Geltungsdauer der Mietpreisbremse auswirken würde.

2. Wirkung der Mietpreisbremse auf die Preisbildung

2.1 Überblick

Im folgenden Abschnitt werden die Erkenntnisse über Effekte der Mietpreisbremse auf die Preisentwicklung zusammengefasst. Dabei werden zunächst die Effekte auf die Mietpreise (Neuverträge und Bestandsmieten), in einem zweiten Schritt die Auswirkungen auf die Kaufpreise und in einem dritten Schritt auch die Entwicklungen bei der Bewertung von Bauland berücksichtigt. Die Erkenntnisse werden dahingehend eingeordnet, ob diese allgemein für den gesamten Markt Gültigkeit haben, oder ob es in einzelnen Marktsegmenten zu unterschiedlichen Entwicklungen gekommen ist und – sofern hierzu Aussagen möglich sind – weshalb. Zudem wird herausgearbeitet, welche Erkenntnisse über offensichtliche Fälle der Missachtung der Preisobergrenzen vorliegen. Die Studien werden sowohl in ihren Ergebnissen als auch in ihren methodischen Unterschieden gegenübergestellt und hinsichtlich ihrer Aussagekraft eingeordnet.

2.2 Effekte der Mietpreisbremse auf die Mieten

Die Mietpreisbremse wurde mit der zentralen Zielsetzung eingeführt, die Steigerungsraten der Mieten in Ballungsräumen zu verlangsamen. Für die Bewertung der Wirksamkeit dieser Regulierung ist es zunächst wichtig zu klären, was unter der Wirksamkeit in diesem Zusammenhang verstanden wird. Einige der hier zusammengetragenen Studien verwenden eine relativ strikte Definition und versuchen den Anteil der tatsächlichen Verstöße gegen die Bestimmungen der Mietpreisbremse in allen abgeschlossenen Verträgen abzuschätzen (Hein und Thomschke, 2017; Hentschel und Hopfenmüller, 2016a; Hentschel und Hopfenmüller, 2016b). Diesen Studien zufolge verstoßen zahlreiche Wohnungsangebote gegen die

Bestimmungen der Mietpreisbremse – sie wird demnach eher selten strikt eingehalten. Allerdings leiden diese Arbeiten meist darunter, dass Ausnahmen von der Regulierung nur sehr unvollständig abgebildet werden können.

Andere Studien gehen der Frage nach, ob die Mietpreisbremse das Marktgeschehen merklich beeinflusst hat – damit also eine Verlangsamung der Mietentwicklung erreichen konnte. Hierzu wurden zahlreiche deskriptive Auswertungen veröffentlicht, die darauf abstellen, dass auch nach Einführung der Regulierung scheinbar ungebremste Mietanstiege zu beobachten sind. Daraus wird häufig geschlossen, dass von der Mietpreisbremse keine Wirkung ausgeht. Diese einfachen Betrachtungen vernachlässigen aber alle möglichen weiteren Einflussfaktoren auf die Mietdynamik. Andere Studien versuchen, die kausalen Effekte der Mietregulierung zu identifizieren (Deschermeier, Seipelt u. a., 2017; Mense u. a., 2017a; Thomschke und Hein, 2015).

Das Fazit in der Gesamtschau aller Studien ist, dass sich die Mietanstiege durch die Mietpreisbremse merklich verlangsamt haben, aber dennoch ein erhebliches Maß an Verstößen zu verzeichnen ist. Um im Bild des Straßenverkehrs zu bleiben: Die Mietpreisbremse wirkt ähnlich einer Geschwindigkeitsbegrenzung. Letztere wird von vielen Fahrerinnen und Fahrern deutlich überschritten, jedoch verlangsamt sich der Verkehrsfluss insgesamt trotzdem.

2.2.1 Deskriptive Analysen

Mieten und Preise für Wohnraum sind seit etwa 2010 in den meisten Ballungsräumen Deutschlands deutlich schneller gestiegen als die allgemeine Teuerung. Zwar gibt es in Bezug auf das Ausmaß der Preis- und Mietsteigerungen teils große Unterschiede – so ist etwa das Ruhrgebiet von dieser Entwicklung weitestgehend abgekoppelt (vgl. Nitt-Drießelmann, 2016), und es stiegen die Immobilienpreise im Schnitt deutlich schneller als die Mieten (Empirica, 2016a). Letzteres bedeutet jedoch nicht, dass Käufer von selbstgenutztem Wohnraum dadurch gegenüber Mietern schlechter gestellt wurden, da die Finanzierungsbedingungen für Wohneigentum im historischen Vergleich äußerst günstig sind (Braun und Thomschke, 2017). Die beschriebene Entwicklung setzt sich bis ins aktuelle Jahr 2018 hinein fort (F+B GmbH, 2018). Deskriptive Analysen der Marktentwicklung nach Einführung der Mietpreisbremse kamen daher zu dem Schluss, dass diese kaum Wirkung entfaltet haben könne (bspw. CBRE und Berlin Hyp, 2016; F+B, 2016).

Exemplarisch wird die Arbeit von Hein und Thomschke (2016) herausgegriffen: Diese betrachten die Entwicklung der Mieten separat in den von der Mietpreisbremse betroffenen Städten Berlin, Düsseldorf, Hamburg, Köln und München (unter Ausschluss der nicht oder nur teilweise regulierten Marktsegmente, d.h. Wohnungen mit Erstnutzung nach dem 1.10.2014 und Wohnungen, die vor der Wiedervermietung umfassend saniert wurden). Die Studie stellt darauf ab, dass sich die Mietentwicklung durch die Mietpreisbremse in diesem Segment merklich verlangsamen sollte, d.h. dass die Wachstumsraten vor Einführung der Mietpreisbremse höher liegen sollten als nach ihrer Einführung.

Tabelle 2.1: Deskriptive Studien – Marktbeobachtung

Studie	Kurzbeschreibung	Ergebnis
IBB (2015)	Entwicklung des Berliner Wohnungsmarktes 2014	steigende Nachfrage durch Zuzug treibt Preise und Mieten in die Höhe
BBSR (2016a)	Analyse des Wohnungsneubaus 2015	steigende Zahl an Fertigstellungen in wachsenden Regionen
BBSR (2016b)	Betrachtung des Wohnungs- und Immobilienmarktes in Deutschland	große Diskrepanz zwischen wachsenden städtischen und schrumpfenden ländlichen Regionen
Haus und Grund (2016)	Vermieterbefragung 2016	nach eigenen Angaben der Vermieter: Überschreitung der ortsüblichen Vergleichsmiete vor allem in kürzlich geschlossenen Mietverhältnissen
Hein und Thomschke (2016)	Indexentwicklung von regulierten Wohnungen in fünf Großstädten	steigende Mieten vor und nach der Einführung der Mietpreisbremse
IBB (2016)	Entwicklung des Berliner Wohnungsmarktes 2015	weiter steigende Nachfrage durch Zuzug; dadurch steigende Preise und Mieten
Nitt-Drießelmann (2016)	Entwicklung der Wohnkosten in Deutschland	steigende Wohnkosten in den großen Städten; regionale Unterschiede
CBRE und Berlin Hyp (2016)	Betrachtung des Wohnungsmarkts Berlin	u.a. starkes Mietwachstum und hohe Mietbelastung in zentralen Stadtteilen bis 2016
F+B (2016)	Indizes zum Wohnungsmarkt	steigende Wohnkosten in den Städten, getrieben vor allem durch die Preise von Eigentumswohnungen; leichte Abschwächung des Mietwachstums
Empirica (2016a)	Erschwinglichkeit von Wohnraum	Neubaumieten erschwinglicher als Bestandsmieten, große regionale Unterschiede
Empirica (2016b)	Miet- und Preisindizes	stark gestiegene Preise für Eigentumswohnungen; etwas weniger starke Mietanstiege; räumlich heterogene Entwicklung
Empirica (2016c)	möblierte Wohnungen	Anteil möblierter Wohnungen an Immobilienanzeigen in einigen Großstädten seit 2012 gestiegen
Berlin (2016)	Preisentwicklung in Berlin	Preise für Bauland und für Immobilien im Berlin stark gestiegen, insbesondere in überdurchschnittlich guten Wohnlagen
Center for Real Estate Studies (2016a)	Betrachtung des Immobilienmarktes Karlsruhe im 4. Quartal 2016	kaum Mietanstiege bei Neuvertragsmieten im Vergleich zum 2. Quartal
Center for Real Estate Studies (2016b)	Betrachtung des Immobilienmarktes Karlsruhe im 4. Quartal 2016	kaum Mietanstiege bei Neuvertragsmieten im Vergleich zum 2. Quartal
Center for Real Estate Studies (2016c)	Betrachtung des Immobilienmarktes Stuttgart im 4. Quartal 2016	teils starke Mietanstiege bei Neuvertragsmieten im Vergleich zum 2. Quartal
Braun und Thomschke (2017)	Mieten ggü. Erwerb von Wohnraum	aktuelle Finanzierungsbedingungen begünstigen Erwerb von Wohneigentum gegenüber dem Mieten
Empirica (2017)	Betrachtung von Bevölkerungsstruktur, Wanderungen, und dem Wohnungsmarkt	Wanderung von 15 bis 35-Jährigen in die Großstädte bei geringen Leerstandsquoten und steigenden Wohnkosten
F+B GmbH (2018)	Indizes zum Wohnungsmarkt	weiter steigende Wohnkosten in den Städten

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die Befunde von Hein und Thomschke (2016) über die fünf betrachteten Städte hinweg sind bestenfalls gemischt. So sind die Mieten in manchen Städten direkt nach der Einführung gesunken, danach allerdings wieder gestiegen. Teilweise hat sich die Mietentwicklung verlangsamt, teilweise sogar beschleunigt. Immerhin wäre eine Verlangsamung der Mietentwicklung nach Einführung der Mietpreisbremse konsistent damit, dass die Mietpreisbremse mehr oder minder strikt von einem größeren Teil der Vermieter eingehalten wird.

Allerdings werden in dieser Arbeit keine weiteren Einflussfaktoren berücksichtigt, die ebenfalls Mietveränderungen bedingen können. So ist beispielsweise denkbar, dass durch weite-

ren Zuzug die Wohnungsknappheit gestiegen ist oder zufällig bei Einführung der Mietpreisbremse eine zyklische Verlangsamung des Marktgeschehens eingesetzt hat. Damit können auf Grundlage dieser Studie keine Aussagen darüber getroffen werden, ob etwaige Veränderungen durch die Mietpreisbremse hervorgerufen wurden, oder ob andere Faktoren dafür verantwortlich waren. Dies gilt in ähnlicher Form auch für andere Arbeiten. Aufgrund der methodischen Lücken sollten diese deskriptiven Befunde allenfalls als erste Anhaltspunkte für die Effekte der Mietpreisbremse bzw. als Ausgangspunkte für weitere Untersuchungen herangezogen werden.

Tabelle 2.2: Deskriptive Studien: Bezahlbarer Wohnraum und verwandte Themen

Studie	Kurzbeschreibung	Ergebnis
BBSR (2016c)	Wohnungsgenossenschaften und bezahlbarer Wohnraum	Wohnungsgenossenschaften liefern wichtigen Beitrag zu Ausweitung und Instandhaltung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum
Friedrich-Ebert-Stiftung (2016)	repräsentative Befragung zum Verbraucherschutz	u.A. hohes Ansehen des Deutschen Mieterbunds und der Mietervereine
Henger (2016)	Entwicklung regionaler Mieten und Einkommen	in vielen Kreisen mit steigenden Mieten sind auch die durchschnittlichen Einkommen gestiegen; mögliche Ursache könnte überdurchschnittliches Einkommen der Zugezogenen sein
Röhl und Schröder (2016)	regionale Einkommensarmut	Einkommensarmut nach Berücksichtigung der Wohnkosten v.a. in den Städten; kleinere Unterschiede im Ost-West-Vergleich
Voigtländer (2016)	Diskussion der Vor- und Nachteile verschiedener Politikmaßnahmen	fehlendes Bauland und regulatorische Hürden erschweren den Wohnungsneubau; Wohnungsknappheit kann langfristig nur durch größeres Angebot an Wohnraum beseitigt werden
Voigtländer und Seipelt (2016)	Wohnkosten von Mietwohnungen und Wohneigentum im regionalen Vergleich	Wohnen im selbstgenutzten Wohneigentum aktuell aufgrund guter Finanzierungsbedingungen günstiger als Wohnen zur Miete, auch in den Großstädten
Kauermann u. a. (2016) Holm u. a. (2018)	Konstruktion von Mietspiegeln Verteilungswirkungen von Wohngeld, Förderprogrammen und Mietpreisbremse	Einhaltung wissenschaftlicher Standards wichtig Mietpreisbremse nützt vor allem Haushalten mit mittlerem oder höherem Einkommen
Wissenschaftlicher Beirat des BMWi (2018)	Gutachten zur Wohnungspolitik	u.A.: Mietregulierung könnte zu Verknappung des Angebots an Bestandswohnungen führen, wenn Vermieter ihre Wohnungen in Eigentumswohnungen umwandeln; zu geringe Wirksamkeit der Mietpreisbremse

Quelle: eigene Zusammenstellung

Tabelle 2.3: Deskriptive Studien: Demographische Entwicklung und verwandte Themen

Studie	Kurzbeschreibung	Ergebnis
Deschermeier (ohne Datum)	Bevölkerungsprognose für Berlin, München, Frankfurt a.M.	stark wachsende Bevölkerung bis 2035
Statistisches Bundesamt (2016)	Statistiken zur ausländischen Bevölkerung in Deutschland 2015	u.a. höherer Anteil in den Großstädten, auch aus dem EU-Ausland
Destatis und WZB (2016)	umfassende Betrachtung	u.a. steigende Verbraucherpreise für Wohnraum und steigender Anteil an den Haushaltsausgaben seit 2010
Stinauer (2016)	Betrachtung des Wohnungsmarktes und der demografischen Entwicklung in Deutschland	niedriger Leerstand und stark steigende Mieten und Kaufpreise in den Städten seit 2011
Destatis und WZB (2018)	umfassende Betrachtung	u.a. steigende Zahl an Baufertigstellungen bei weiterhin steigenden Preisen; sinkende Zahl an verfügbaren Wohnungen pro 100 Haushalten in den Städten
Feld u. a. (2017)	Frühjahrgutachten der Immobilienwirtschaft 2017	gute konjunkturelle Lage lässt Nachfrage nach Immobilien und Preise weiter steigen
Just u. a. (2017)	Beschreibung der Immobilienwirtschaft; Bestand, Bau, Finanzierung von Immobilien	vergleichsweise geringes Immobilienvermögen pro Kopf; Steigerungsraten bei der Vergabe von Wohnungsbaukrediten seit 2012 über dem Euroraum-Durchschnitt

Quelle: eigene Zusammenstellung

2.2.2 Vergleiche von Inseraten mit der ortsüblichen Vergleichsmiete

Deschermeier, Seipelt u. a. (2017), Hein und Thomschke (2017), Hentschel und Hopfenmüller (2016a), Hentschel und Hopfenmüller (2016b) und von Bodelschwingh u. a. (2016) gehen der Frage nach, wie häufig in Städten mit qualifiziertem Mietspiegel bei der Vermietung von Bestandswohnungen Mietentgelte vereinbart werden, die oberhalb der gültigen Obergrenze der Mietpreisbremse liegen. Dabei werten vier Studien Mietangebote ausschließlich aus Berlin aus, die mit dem jeweils gültigen Berliner Mietspiegel verglichen werden. Hentschel und Hopfenmüller (2016a) betrachten zudem die Zeit vor der Einführung der Mietpreisbremse; Hein und Thomschke (2017) weiten den Betrachtungszeitraum bis Mitte 2017 aus. von Bodelschwingh u. a. (2016) betrachten auch Hamburg, München und Frankfurt.

Tabelle 2.4: Vergleiche zwischen Angebotsmiete und zulässiger Miete in Berlin

Studie	Kurzbeschreibung	Ergebnis
Hentschel und Hopfenmüller (2016b)	Betrachtung direkt nach Einführung der Mietpreisbremse; kleine Stichprobe	sehr hohe Verstoßquoten, aber keine Berücksichtigung der Vormiete
Hentschel und Hopfenmüller (2016a)	Betrachtung vor und nach Einführung der Mietpreisbremse; keine Berücksichtigung der Vormiete	sehr hohe Verstoßquoten insb. bei guten Wohnlagen und älteren Baujahren
von Bodelschwingh u. a. (2016)	Betrachtung vor und nach Einführung der Mietpreisbremse; keine Berücksichtigung der Vormiete	sehr hohe Verstoßquoten im Vergleich zum mittleren Wert des Mietspiegelfelds + 10%; kein Zusammenhang mit dem Baualter
Deschermeier, Seipelt u. a. (2017)	Betrachtung auch von Teilsegmenten; keine Berücksichtigung der Vormiete	hohe Verstoßquoten vor allem bei älteren Gebäuden (Baujahr vor 1991)
Hein und Thomschke (2017)	approximative Berücksichtigung der Vormiete	etwas geringere Verstoßquoten (50-75%)

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die Studien ordnen jeweils Angebotsdaten aus Online-Portalen dem passenden Feld im jeweils gültigen Mietspiegel zu und berechnen darüber eine für die individuelle Beobachtung gültige Obergrenze der Mietpreisbremse. Im Anschluss überprüfen sie für verschiedene Teilsegmente des Marktes, welcher Anteil an Wohnungen über der zulässigen Höchstgrenze liegt. Eine Schwierigkeit besteht darin, dass den Ausnahmeregelungen der Mietpreisbremse dadurch nicht adäquat Rechnung getragen wird. Insbesondere muss das Mietentgelt in einem neuen Mietverhältnis nie unter das vorher gültige Mietentgelt sinken, was Kenntnis der Vormiete erfordert. Hein und Thomschke (2017) versuchen daher, diese Vormiete zu ermitteln, indem sie Wohnungen im Datensatz identifizieren, die vor und nach Einführung der Mietpreisbremse über ein Immobilienportal angeboten wurden. Dies dürfte das Problem deutlich verringern, wenngleich das Verfahren ebenfalls fehleranfällig ist: So können beispielsweise Wohnungen im selben Haus nur schwer unterschieden werden, Staffelmietverträge geschlossen oder in der Zwischenzeit Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt worden sein. Zuletzt ist auf die Stichtagsregelung bei Mietspiegeln zu verweisen. Zulässig ist nach Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ein Aufschlag auf die im Mietspiegel ausgewiesene ortsübliche Vergleichsmiete, der umso höher ausfallen kann, je länger der Stichtag zur Berechnung des Mietspiegels zurückliegt (BGH, Urteil vom 15.3.2017 - VIII ZR 295/15). Dies soll ermöglichen, die Mietentwicklung zwischen den Erhebungszeitpunkten des Mietspiegels abzubilden.

Im Ergebnis zeigt sich in allen Studien, dass die Obergrenze der Mietpreisbremse häufig nicht eingehalten wird. Dabei weisen Deschermeier, Seipelt u. a. (2017), Hentschel und Hopfenmüller (2016a) und Hentschel und Hopfenmüller (2016b) im Gegensatz zu Hein und Thomschke (2017) deutlich höhere Verstoßquoten aus, wenngleich auch Hein und Thomschke (2017) noch etwa 50-75 Prozent der betrachteten Anzeigen als Verstöße gegen die Mietpreisbremse klassifizieren. von Bodelschwingh u. a. (2016) vergleicht die Inserate neben dem mittleren Wert des jeweiligen Mietspiegelfeldes + 10 Prozent in den Städten Berlin, Hamburg und München auch mit dem „oberen Wert“ + 10 Prozent, was zu Verstoßquoten von etwa 39 Prozent (Hamburg) bis 58 Prozent (Berlin) und 69 Prozent (München) führt. Bei Betrachtung des mittleren Werts ergeben sich in den vier betrachteten Städten Verstoßquoten von 67 Prozent (Hamburg) bis 95 Prozent (Frankfurt).

Insgesamt legen die in diesem Abschnitt diskutierten Studien den Schluss nahe, dass es in Berlin und in anderen großen Städten durchaus häufig zu Verstößen gegen die Mietpreisbremse kam. Daraus folgt jedoch keineswegs, dass die Mietpreisbremse in Berlin oder gar deutschlandweit wirkungslos geblieben ist. Trotz regelmäßiger Überschreitungen der zulässigen Höchstgrenzen ist es denkbar, dass die Mieten ohne Mietpreisbremse noch höher gelegen hätten. Hinzu kommt, dass unbeobachtete Modernisierungen oder vereinbarte Indexmieten bzw. Mieterhöhungen im Bestand (welche die Vormiete über die Zeit ansteigen lassen) für mutmaßliche Verstöße verantwortlich sein können. Diese Fälle sind in den Daten aber nicht oder nur unzureichend zu identifizieren (vgl. auch Hein und Thomschke, 2017, S.7 f). Zudem wurde dem Berliner Mietspiegel von 2013 vom Amtsgericht Charlottenburg

in einem Urteil aus dem Jahr 2015 die nötige wissenschaftliche Substanz abgesprochen.¹ Insofern ist grundsätzlich fraglich, ob der Berliner Mietspiegel im Betrachtungszeitraum von den Akteuren auf dem Wohnungsmarkt als geeignete Grundlage zur Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete angesehen wurde oder nicht in größerem Ausmaß auf die Alternativen zur Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete Rückgriff genommen wurde.

2.2.3 Kausalanalysen

Ein grundsätzliches Problem bei der Evaluierung von Politikmaßnahmen ist, dass unklar ist, welche Entwicklung ohne entsprechenden staatlichen Eingriff hätte beobachtet werden können. Daher ist es nicht ohne Weiteres ersichtlich, ob und wie groß der Einfluss einer neuen Regulierung wie der Mietpreisbremse auf das Marktgeschehen ist. In der empirischen Sozialforschung wurden daher Verfahren entwickelt, die ähnlich wie medizinische Experimente darauf abstellen, die Entwicklung bestimmter Größen in vergleichbaren Gruppen zu beobachten und die Situationen vor und nach einer Intervention zu betrachten. Die sich daraus ergebenden Unterschiede werden dann als kausale Effekte der Politik interpretiert. Die wichtigste Voraussetzung hierfür ist, dass Kontrollgruppe und regulierte Gruppe tatsächlich in ihren wesentlichen Eigenschaften identisch sind. Dies ist die größte Herausforderung bei Studien dieser Art.

Die Studien von Deschermeier, Seipelt u. a. (2017), K. Kholodilin u. a. (2016), Mense u. a. (2017a)² und Thomschke und Hein (2015) nutzen jeweils eine Vergleichsgruppe, die von der Mietpreisbremse nicht direkt betroffen ist, um einen Effekt der Mietpreisbremse auf regulierte Wohnungen zu bestimmen. Dabei zeichnen diese Studien ein relativ einheitliches Bild: Die Mietpreisbremse hat zu einer Verlangsamung des Mietanstieges im regulierten Teil des Wohnungsmarktes geführt. Die Befunde unterscheiden sich dahingehend, dass manche Studien nur für Teilmärkte Effekte feststellen konnten. Zudem befassen sich nur K. Kholodilin u. a. (2016) und Mense u. a. (2017a) mit Deutschland als Ganzes, wohingegen sich die anderen Studien auf Berlin beschränken.

Thomschke und Hein (2015) untersuchen, ob die Mietpreisbremse in Berlin im Monat direkt nach ihrer Einführung zu signifikanten Preisunterschieden zwischen regulierten und unregulierten Wohnungen geführt hat. Sie vergleichen dazu Objekte, die im Jahr 2015 erstmalig genutzt wurden (Neubau) mit Bestandsobjekten, die unter die Mietpreisbremse fallen (unter Ausschluss von potentiell modernisierten Wohnungen). In einer hedonischen Regression messen sie nach Einführung der Mietpreisbremse einen signifikanten Anstieg des Mietpreisunterschieds zwischen Neuvertragsmieten für Neubauten und Bestandswohnungen. Allerdings geben die Autoren an, dass das Ergebnis von der Spezifizierung der Regressionsgleichung abhängt.³ In einem ähnlichen Design kommt Thomschke (2016) zu dem

¹Vgl. <https://www.berlin.de/gerichte/presse/pressemitteilungen-der-ordentlichen-gerichtsbarkeit/2015/pressemitteilung.426357.php>

²Ausgewählte Ergebnisse aus Mense u. a. (2017a) finden sich auch in K. Kholodilin u. a. (2018).

³Die Autoren verweisen auch auf einen niedrigen Erklärungsgehalt des Modells. Dieser Punkt ist allerdings

Ergebnis, dass die Mietpreisbremse in Berlin die Mietdynamik im oberen Preissegment gebremst hat.

Tabelle 2.5: Übersicht über Kausalanalysen

Studie	Kurzbeschreibung	Ergebnis
Thomschke und Hein (2015)	Vergleich von Mieten im Neubau und im Bestand in Berlin	Reduzierung der Miete von Bestands- relativ zu Neubauwohnungen nach Einführung der Mietpreisbremse
K. Kholodilin u. a. (2016)	Vergleich von Mieten im Bestand in Nachbargemeinden mit und ohne Mietpreisbremse (deutschlandweit)	keine signifikanten Effekte
Thomschke (2016)	Vergleich von Neubauten und regulierten Altbauten in Berlin	signifikante Reduktion der Mieten im oberen Marktsegment
Deschermeier, Seipelt u. a. (2017)	Vergleich von Mieten im Neubau und im Bestand in Berlin	Reduzierung der Miete von Bestands- relativ zu Neubauwohnungen um etwa 2-3% bei Einführung der Mietpreisbremse
Mense u. a. (2017a)	u.A. Vergleich von Mieten im Bestand und im Neubau sowie separat über die Zeit (deutschlandweit)	Mietreduzierung im Bestand um etwa 2%, bei gleichzeitigem Mietanstieg im Neubau durch die Mietpreisbremse um etwa 3% (unmittelbar nach deren Einführung vor Ort)

Quelle: eigene Zusammenstellung

Deschermeier, Seipelt u. a. (2017) nutzen den gleichen Ansatz, betrachten ebenfalls die Einführung der Mietpreisbremse in Berlin, erweitern aber den Untersuchungszeitraum bis Ende 2016. Sie ermitteln einen Anstieg des Preisunterschiedes zwischen unregulierten Neubauwohnungen und regulierten Bestandswohnungen um ca. 2,7 Prozent.

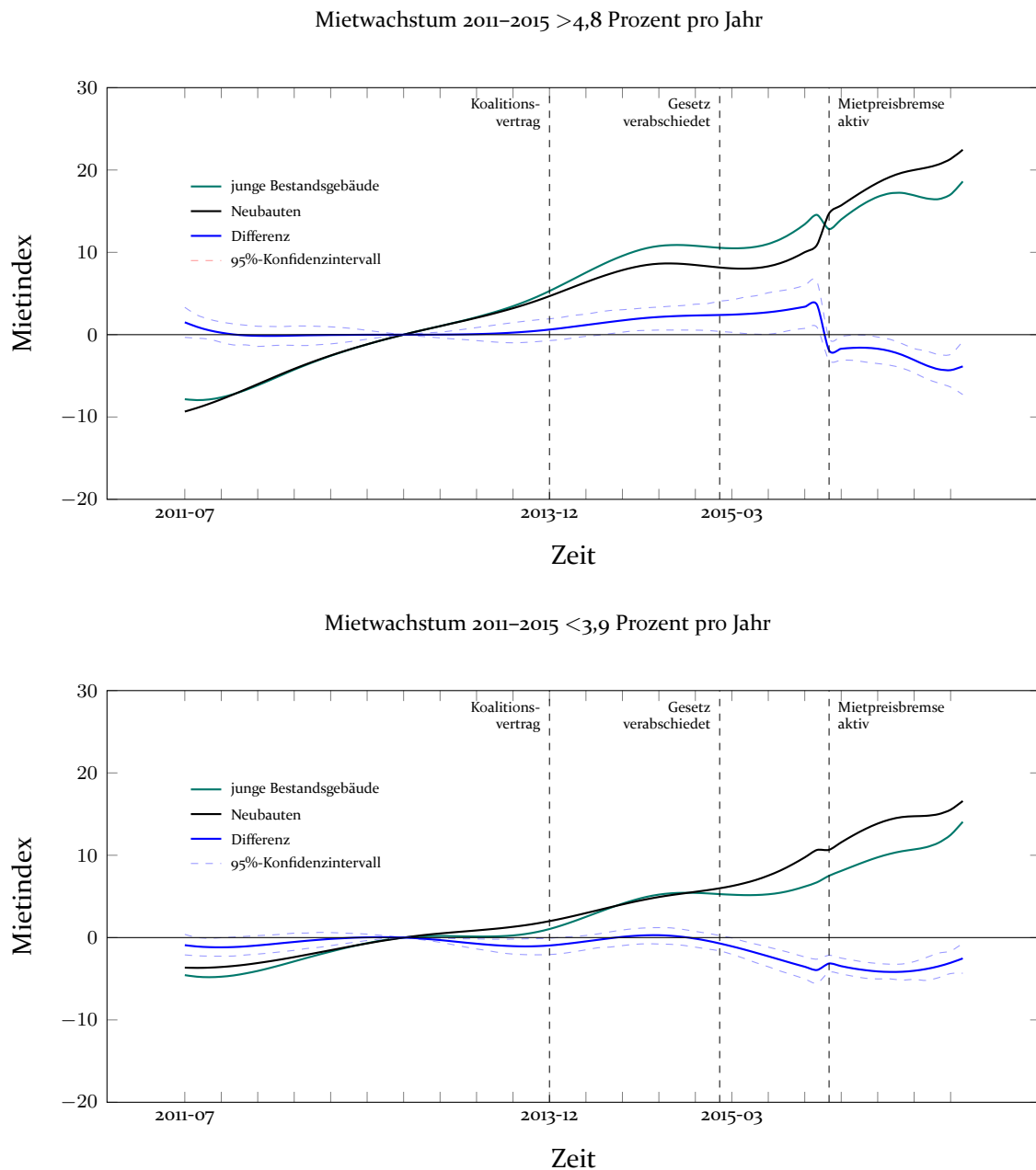
Demgegenüber betrachten K. Kholodilin u. a. (2016) die Randgebiete von Regionen mit Mietpreisbremse und vergleichen die Mietentwicklung von regulierten Bestandswohnungen dort mit der Mietentwicklung ähnlicher Bestandswohnungen in den angrenzenden Postleitzahlbezirken. In dieser Betrachtung lässt sich kein signifikanter Effekt der Mietpreisbremse feststellen. Einerseits mag dies daran liegen, dass die Mietdynamik in den Randbezirken der Städte häufig nicht so kräftig ist wie im Stadtzentrum: Dies hat einen Einfluss auf die faktische Regulierungswirkung der Mietpreisbremse (K. Kholodilin u. a., 2018). Andererseits kann dies an möglichen Wechselwirkungen zwischen den beiden Gruppen liegen. So wäre es denkbar, dass bei wirksamer Regulierung durch die Mietpreisbremse vermehrt Haushalte aus den nicht betroffenen Nachbargemeinden zuziehen. Dadurch würde sich der gemessene Effekt verkleinern. Ähnliche Wechselwirkungen sind auch zwischen Neubau- und Bestandswohnungen denkbar. Insofern müssen auch die Ergebnisse aus Deschermeier, Seipelt u. a. (2017) und Thomschke und Hein (2015) als kombinierte Effekte interpretiert werden. Übertragen auf die Mietpreisbremse bedeutet dies, dass bei wirksamer Regulierung die Mieten in Bestandswohnungen sinken bzw. weniger stark steigen und gleichzeitig die Mieten in Neubauwohnungen stärker zulegen dürften (vgl. Abbildung 1.7).

Aus diesem Grund betrachten Mense u. a. (2017a) zusätzlich zum Neubau-Bestandsmieten-Vergleich den Effekt der Mietpreisbremse separat für die beiden Gruppen. Dazu untersuchen sie in einem sogenannten *Regression Discontinuity in Time-Design* (vgl. Hausman

irrelevant, weil es bei der Bestimmung kausaler Effekte nicht auf den Erklärungsgehalt der Regression insgesamt ankommt.

und Rapson, 2017) Mieten von Neubau- und Bestandsobjekten unmittelbar um den Zeitpunkt der Einführung der Mietpreisbremse. Dabei nutzen sie aus, dass sich Miet-Indizes in der Regel kontinuierlich entwickeln, die Einführung der Mietpreisbremse jedoch – je nach Marktumfeld – diskrete Preissprünge auslöst. Das *Regression Discontinuity in Time-Design* erlaubt es, diese diskreten Sprünge von der kontinuierlichen Entwicklung zu trennen.

Abbildung 2.1: Wirksamkeit der Mietpreisbremse



Quelle: Mense u. a., 2017a

Mense u. a. (2017a) betrachten den Zeitraum Juli 2011 bis November 2016. Im Neubau-Bestands-

mieten-Vergleich kommen sie zu dem Ergebnis, dass die Mietpreisbremse einen Keil zwischen den Mietpreisindex für Neubauwohnungen und den Mietpreisindex für Bestandswohnungen getrieben hat (Abbildung 2.1). Sie zeigen zudem, dass sich die beiden Indizes vor Beginn der öffentlichen Diskussion Mitte 2013 identisch entwickelten. Zudem ist in Postleitzahl-Bezirken mit hohem Mietwachstum im Zeitraum Juli 2011 bis Mai 2015 im Jahr 2014 eine Antizipationsbewegung bei den Bestandsmieten erkennbar, die womöglich mit der Regelung zusammenhängt, dass die Miete bei einem Mieter-Übergang nie gesenkt werden muss. Die Ausnahmeregelung bot einen Anreiz, vor Einführung der Mietpreisbremse die Miete anzuheben, wodurch sich zwar das Leerstandsrisiko von Vermieterinnen und Vermietern erhöhte, aber die zukünftige Betroffenheit durch die Mietpreisbremse verringerte. Nach Einführung der Mietpreisbremse (je nach Land zu unterschiedlichen Zeitpunkten) sackt der Index der Bestandsmieten relativ zum Index der Neubaumieten merklich ab.

Laut Abbildung 1.7 setzt sich dieser Effekt zusammen aus einem Mietanstieg im Neubausegment und einem Mietrückgang im Bestand. Um die beiden Effekte voneinander zu trennen, nutzen Mense u. a. (2017a) das *Regression Discontinuity in Time-Design*. Hier zeigt sich, dass die Bestandsmieten im Monat der Einführung um etwa 2-3 Prozent sanken (Mittel über alle Gemeinden mit Mietpreisbremse, ausgenommen Niedersachsen). Etwa ein bis zwei Monate später stiegen die Mieten im Neubau jedoch um etwa 2-4 Prozent an – im Einklang mit der theoretischen Argumentation zu Abbildung 1.7.

Mense u. a. (2017a) berechnen ebenfalls, wie stark der bremsende Effekt ausfallen sollte, wenn man nicht die (vielerorts fehlenden) Mietspiegel zugrundelegt, sondern die Entwicklung der Neuvertragsmieten im Bestand verwenden würde (berechnet anhand von Mietinseraten). Die prozentuale Mietentwicklung hängt weniger von den Eigenschaften der Wohnung als vielmehr von ihrer Lage ab. Insofern ist ein lokaler Index auf Ebene der Postleitzahlgebiete gut geeignet, örtliche Obergrenzen der Mietpreisbremse zu berechnen. Dabei ergibt sich in Gegenden mit hohem Mietwachstum im Zeitraum von 2011 bis 2015 ein erwarteter Mietrückgang bei Einführung der Mietpreisbremse von etwa 3 Prozent. Dies deckt sich ziemlich genau mit den gemessenen Effekten auf die Mieten und legt nahe, dass sich Vermieterinnen und Vermieter im Durchschnitt an die Regelung gehalten haben – allerdings auf einer anderen Grundlage als dem Mietspiegel.

2.2.4 Erste Evaluierung der Mietpreisbremse

Im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz haben die Unternehmen *Institut für Wohnen und Umwelt GmbH* (IWU) und *F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH* die Mietpreisbremse Ende 2016 bis Anfang 2017 umfangreich analysiert (Vaché u. a., 2017). Dazu wurden aus den sieben Städten Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Heidelberg, Köln, München und Münster Angebotsdaten ausgewertet. Ergänzt wurde die Studie durch eine Befragung von Anbietern, die in den Angebotsdaten typischerweise nicht oder nur selten auftauchen. Allerdings wurde hier insgesamt nur 85 Unternehmen eine sehr kleine Stichprobe angeschrieben, von denen le-

diglich 25 eine Rückantwort schickten. Hieraus ergibt sich, dass gut 15-20 Prozent der Vermietungsfälle dieser Anbieterinnen und Anbieter von Ausnahmeregelungen der Mietpreisbremse betroffen sind. Insgesamt ist die Stichprobe jedoch deutlich zu klein, um daraus belastbare Aussagen ableiten zu können.

Methodisch gehen Vaché u. a. (2017) bei der Auswertung der Angebotsdaten wie folgt vor: Zunächst legen die Autoren eine Bezugsgröße fest, von der sie annehmen, dass sie größer als die zulässige Höchstmiete ist.⁴ Die Autoren wählen dafür den Mittelwert der beobachteten Angebotsmieten in einer Basisperiode vor Einführung der Mietpreisbremse. Anschließend werden die Mieten um qualitätsbedingte Unterschiede bereinigt. Die Autoren konzentrieren sich auf den Anteil der Miete, der sich durch die beobachteten Qualitäts- und Lage-merkmale nicht erklären lässt.⁵

Auf Basis des nicht durch die Merkmale der Wohnung erklärbaren Anteils der Miete wurden mehrere Kennzahlen zur Bewertung der Bindungswirkung berechnet, die um eine Simulationsstudie und Darstellungen der Verteilungen des nicht erklärbaren Anteils der Miete ergänzt wurden. Zweck der Simulationsstudie ist eine Darstellung der Wirkung der Mietpreisbremse auf die Verteilung des nicht erklärbaren Anteils der Miete unter Laborbedingungen. Daraus leiten die Autoren einen Vergleichsmaßstab ab.

Die Studie verzichtet auf eine Vergleichsgruppe, was eine Trennung der Effekte der Mietpreisbremse von anderen Einflüssen grundsätzlich erschwert. Vielmehr extrapolieren Vaché u. a. (2017) die Mietentwicklung mittels des Regressionsmodells, um den Einfluss der Marktdynamik in der Untersuchungsperiode zu bestimmen. Dies kann zu massiven Fehleinschätzungen führen, wenn das Regressionsmodell in einer relativ weit zurückliegenden Periode bestimmt wurde. Unvorhergesehene Schocks werden dadurch nicht berücksichtigt. Hier wäre der Vergleich mit einer Kontrollgruppe äußerst nützlich gewesen. In diesem Zusammenhang schreiben Vaché u. a. (2017, S. 52) zu Berlin: „Zwar kann eine Kausalität zwischen Mietpreisbremse und den beobachtbaren Effekten [...] nicht direkt nachgewiesen werden, die Ergebnisse sprechen jedoch für eine zumindest partielle Wirkung der Mietpreisbremse [...]“. Die Betrachtung der oben beschriebenen Verteilungsgraphen aus Vaché u. a. (2017) legt nahe, dass der von Mense u. a. (2017a) und anderen Autoren gemessene Effekt auf die Mieten dadurch zustande kommt, dass ein Teil der Vermieterinnen und Vermieter die Mieten deutlich unterhalb des Marktmieten vereinbart hat, während ein anderer Teil gar nicht auf die Mietpreisbremse reagierte. Dies steht im Einklang mit einem durchschnittlichen moderat negativen Effekt.

⁴Diese Annahme wird jeweils mithilfe von Mietspiegeln geprüft.

⁵Als Beispiel betrachten wir eine Zwei-Zimmer-Wohnung mit Balkon und Gäste-WC, die in Berlin-Friedrichshain für 12,50 Euro/qm angeboten wird. Das zum Zweck der Qualitätsbereinigung geschätzte Regressionsmodell liefert eine durchschnittliche Miete in Berlin-Friedrichshain und durchschnittliche Mietaufschläge/-abschläge für die einzelnen Eigenschaften: 13,00 Euro/qm Durchschnittsmiete, +1 Euro/qm für das Gäste-WC und +1,50 für den Balkon. Laut Modell müsste die Wohnung also eigentlich für 15,50 Euro/qm vermietet werden. Die Differenz zur tatsächlichen Miete ist damit -3,00 Euro/qm. Diese Differenz wird auch als Residuum bezeichnet. Sie beinhaltet alle möglichen unbeobachteten Merkmale der Wohnung, Effekte durch Datenfehler und durch das individuelle Verhalten des Vermieters oder der Vermieterin.

2.3 Effekte der Mietpreisbremse auf die Immobilien- und Baulandpreise

Empirische Analysen legen nahe, dass die Mietpreisbremse einen Effekt auf die Wohnungsmieten sowohl im regulierten als auch im unregulierten Teil des Markts entfaltet. Ein weit verbreiteter Bewertungsansatz von Immobilien ist das Kapitalwertverfahren, das Immobilienwerte anhand des Barwerts zukünftiger Erträge bestimmt. Da sich die Mieterträge durch die Regulierung verändern, liegt die Vermutung nahe, dass sich dies in Immobilienpreisen niederschlägt. Es sind also negative Effekte auf die Preise von Bestandsobjekten zu erwarten, wohingegen die Preise von Neubauwohnungen steigen dürften, da deren Rendite, wie im vorherigen Abschnitt dargestellt, steigt. Ein zweiter Aspekt ist, dass anhand einer in die Zukunft gerichteten Größe wie dem Immobilienpreis auch die Markterwartungen über die perspektivischen Entwicklungen ermittelt werden können. Bleiben die Bewertungen von Immobilien durch die Regulierung unbeeinflusst, würde dies beispielsweise nahelegen, dass Investoren nur von geringen Auswirkungen der Regulierung ausgehen.

Zu den Effekten der Mietpreisbremse auf Immobilien- und Baulandpreise liegen derzeit nur zwei empirische Arbeiten, Mense u. a. (2017a) und Vandrei (2018) vor, deren Ergebnisse im Folgenden dargestellt werden.

2.3.1 Immobilienpreise

Mense u. a. (2017a) vergleichen deutschlandweit Angebotspreise von Neubau- und Bestandswohnungen in Gemeinden mit eingeführter Mietpreisbremse und wenden dabei wieder das *Regression Discontinuity in Time*-Design an. Sie finden eine – dem Effekt auf die Mieten entsprechende – Preisbewegung in den beiden Teilmärkten: Regulierte Objekte verlieren etwa 4-5 Prozent an Wert, wohingegen die Neubaupreise um etwa 2-3 Prozent steigen. Allerdings scheinen gerade in den Gegenden mit hohem Mietwachstum zwischen 2011 und 2015 die Neubaupreise stark auf die öffentliche Diskussion zur Mietpreisbremse und einer möglichen Verschärfung der Regelungen zu reagieren. Betrachtet man jedoch den Gesamtmarkt, so ergibt sich das erwartete Bild.

Im Unterschied zu den Mieten reagierten die Preise bereits auf die Ankündigung des Gesetzes im Koalitionsentwurf sowie auf dessen Verabschiedung durch den Bundestag. Zum Zeitpunkt der Einführung der Regulierung auf lokaler Ebene ist kein zusätzlicher Effekt festzustellen.

Vandrei (2018) betrachtet die Einführung der Mietpreisbremse und die zeitgleiche Verschärfung der Kappungsgrenze⁶ in Brandenburg. Dort wurden die Gemeinden, in denen die beiden Regelungen gelten sollten, über einen Indikator ausgewählt, der den Grad der „Anspannung“ des Wohnungsmarktes misst. Gemeinden, die oberhalb eines bestimmten Schwellenwerts lagen, waren von den Änderungen betroffen, andere Gemeinden nicht. Vandrei (2018) nutzt diesen Schwellenwert und vergleicht Verkäufe von Bestandsobjekten aus Gemeinden unmittelbar oberhalb und unterhalb des Schwellenwerts. Im Ergebnis kommt er

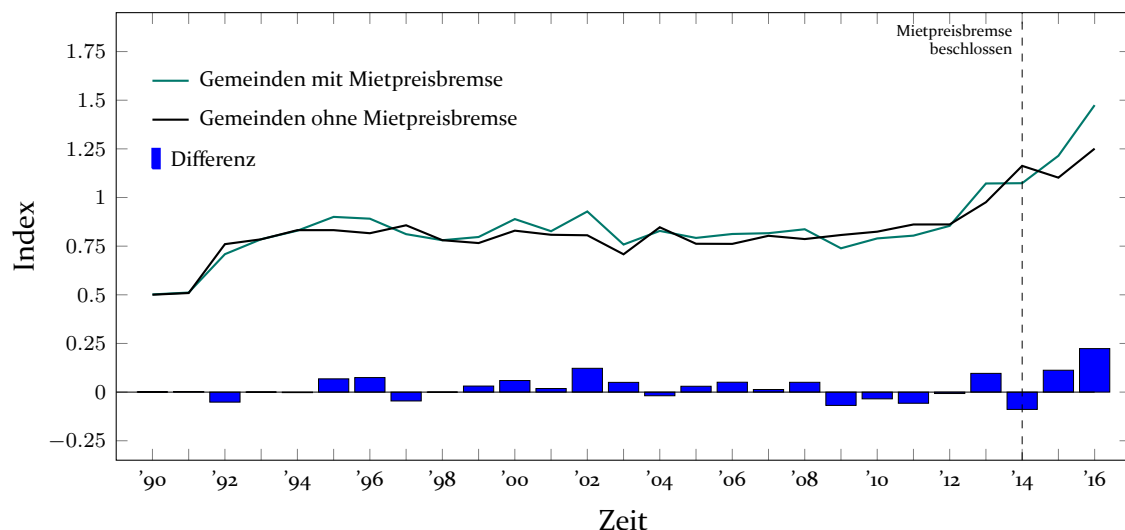
⁶Die Kappungsgrenze begrenzt den zulässigen Mietanstieg in bestehenden Mietverhältnissen.

auf starke Abschläge von 20-30 Prozent. Es bleibt aufgrund des Forschungsdesigns jedoch unklar, ob dieser Effekt auf die Verschärfung der Kappungsgrenze, auf die Einführung der Mietpreisbremse, oder auf beide Regelungen zurückzuführen ist. Hinzu kommt, dass die Gemeinden oberhalb des Schwellenwertes allesamt Randgemeinden von Berlin sind und der Wohnungsmarktindikator tendenziell mit Entfernung nach Berlin abnimmt. Es besteht dadurch die Gefahr, dass räumliche Preistrends vom Forschungsdesign nicht adäquat erfasst werden. Derartige Trends sind gerade im Falle Berlins denkbar, das im Betrachtungszeitraum enormen Zuzug aus dem restlichen Bundesgebiet erfuhr. Es ist denkbar, dass dadurch Preise in Randlagen prozentual besonders stark steigen. Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass die Ergebnisse im Einklang sind mit den Resultaten aus Mense u. a. (2017a), zumal das sehr breite 95-Prozent-Konfidenzintervall in Vandreii (2018) den deutlich kleineren Messwert aus Mense u. a. (2017a) umfasst.

2.3.2 Preise von Bauland

Die positiven Effekte auf Mieten im unregulierten Neubau und die dazu passenden Preiseffekte von neu errichteten Wohnungen legen nahe, dass die Mietpreisbremse auch einen positiven Effekt auf Preise von unbebautem Land ausgeübt hat. Schließlich wird eine Investition in einen Neubau – bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen – durch die gestiegenen Mieten attraktiver. Dieser Zusammenhang wird auch von dem einfachen theoretischen Modell aus Abbildung 1.7 nahegelegt.

Abbildung 2.2: Index der Baulandpreise in Bayern in Gemeinden mit und ohne Mietpreisbremse



Quelle: Mense u. a., 2017a.

Mense u. a. (2017a) vergleichen daher die Entwicklung der Preise von baureifem Land in

Bayern vor und nach der Einführung der Mietpreisbremse in regulierten und unregulierten Gemeinden. Um die Vergleichbarkeit der betrachteten Gruppen zu gewährleisten, verwenden sie den sogenannten *Propensity-Score-Weighting/Trimming*-Ansatz. Hier wird zunächst ein Modell geschätzt, das auf Basis der Charakteristika der Gemeinde vorhersagt, wie wahrscheinlich eine Einführung der Mietpreisbremse in der jeweiligen Gemeinde ist. Zur Bestimmung des Preiseffektes werden dann Gemeinden ausgeschlossen, die mit sehr niedriger oder sehr hoher Wahrscheinlichkeit von der Mietpreisbremse betroffen sind. Zweitens erhalten in der Schätzung des Preiseffektes genau diejenigen Gemeinden ein hohes Gewicht, die mit etwa 50 Prozent Wahrscheinlichkeit mit der Einführung der Mietpreisbremse rechnen können. Dies stellt sicher, dass die Gruppen der Gemeinden mit bzw. ohne Mietpreisbremse weitgehend vergleichbar sind.

Abbildung 2.2 zeigt, dass die beiden Gruppen tatsächlich mindestens seit dem Jahr 1990 bis Ende 2014 eine ähnliche Entwicklung der Landpreise erfahren haben. Nach Einführung der Mietpreisbremse gehen die Preistrends der beiden Gruppen auseinander. So fiel der Preisanstieg von 2014 (vor der Einführung) bis 2016 (nach der Einführung) in der Gruppe der regulierten Gemeinden um etwa 13-16 Prozent stärker aus als in der unregulierten Kontrollgruppe. Berücksichtigt man das ungefähre Verhältnis von Wohn- zu Grundstücksfläche, so zeigt sich, dass diese Effekte mit der Größenordnung der Effekte auf Mieten und Preise aus Mense u. a. (2017a) in Einklang stehen.

3. Auswirkungen auf das Wohnungsangebot

Im folgenden Abschnitt werden Erkenntnisse über die Effekte der Mietpreisbremse auf das Angebot an Wohnraum zusammengefasst. Dabei wird dargestellt, welche empirischen Ergebnisse hinsichtlich der Effekte der Mietpreisbremse auf Neubautätigkeit und Bestandsinvestitionen ausgehen. Zudem wird aufgearbeitet, ob es vermehrt zu Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen gekommen ist, oder ob andere Ausweichbewegungen, wie beispielsweise möblierte Vermietungen, beobachtet werden können. Dargestellt werden dabei auch bislang unveröffentlichte Ergebnisse, insbesondere zu der Frage nach der Umwandlung von Mietwohnungen in selbstgenutzte Eigentumswohnungen.

3.1 Effekte auf die Neubautätigkeit

Neubauten sind von der Mietpreisbremse dauerhaft ausgenommen. Da gleichzeitig die Nachfrage zu regulierten Mieten nicht vollständig bedient werden kann, ist eine Mietsteigerung im unregulierten Neubausegment wahrscheinlich. Dies wurde im ersten Abschnitt auf Grundlage eines einfachen Modells dargestellt; Mense u. a., 2017a liefern Belege, die für diese Mechanik der Mietpreisbremse sprechen.

Der Anstieg der Mieten im unregulierten Teil des Markts stellt einen zusätzlichen Anreiz dar, in Neubauwohnungen zu investieren. Dadurch verteuern sich die Preise von Neubauwohnungen und von Bauland (Mense u. a., 2017a), was mit einem Anstieg der Neubautätigkeit einhergehen sollte. Allerdings dauert es aufgrund von langwierigen Planungsprozessen, bis diese Mengenanpassungen beobachtet werden können. Daten zu den Baufertigstellungen des Jahres 2017, die womöglich schon einen größeren Teil dieser Anpassungen

enthalten, sind noch nicht verfügbar. Aus diesem Grund gibt es aktuell keine empirischen Arbeiten zu der Frage steigender Baufertigstellungen.

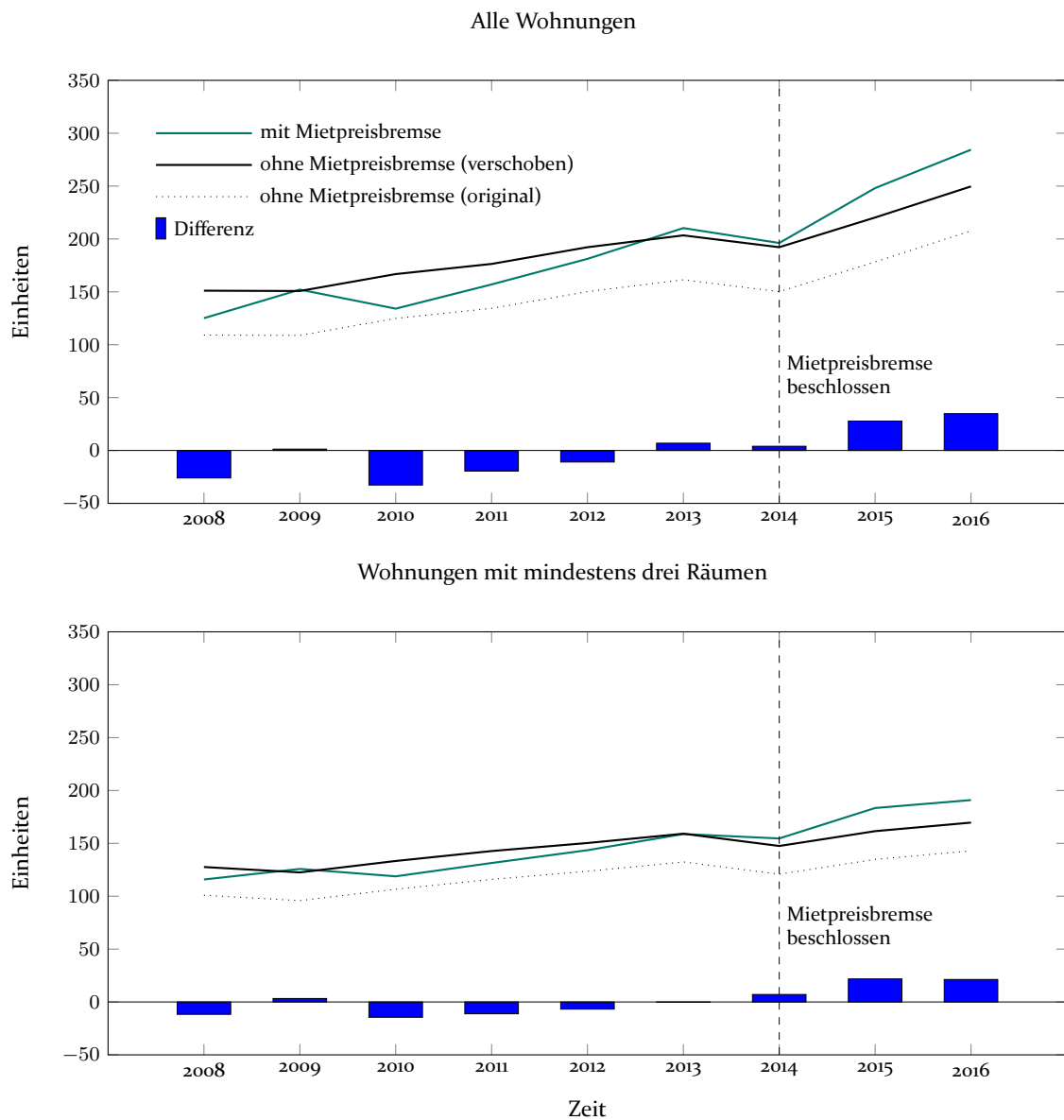
Zeitlich vorgelagert ist der Erwerb von Bauland bzw. der Abriss von Wohngebäuden, um dann auf den frei gewordenen Flächen Neubauten zu errichten. Mense u. a. (2017a) betrachten den Abriss von kleineren Wohngebäuden, um diese Prozesse empirisch zu validieren. In der Bauabgangsstatistik wird angegeben, zu welchem Zweck ein Gebäude abgerissen wird. Eine mögliche Antwort ist, dass ein neues Wohngebäude errichtet werden soll. Mense u. a. (2017a) untersuchen, ob sich die Zahl der abgerissenen Gebäude mit nur einer oder zwei Wohneinheiten, die durch ein neues Wohngebäude ersetzt werden sollen, in Gemeinden mit Mietpreisbremse nach Einführung der Regulierung erhöht hat (im Vergleich zu einer Kontrollgruppe). Sie finden deutliche und signifikante Effekte. Da Ein- und Zweifamilienhäuser nur selten vermietet werden, ist eine Zunahme der Gebäudeabriss wahrscheinlich nicht auf die gesunkene Rendite von Bestandswohnungen zurückzuführen, sondern auf die gestiegenen Renditeerwartungen von Neubauten.

Baugenehmigungen sind gute Indikatoren für spätere Baufertigstellungen. Es ist daher, dass sich Effekte der Mietpreisbremse bereits in den Jahren 2015 und 2016 in den Abrissen und den späteren Baugenehmigungen widerspiegeln. In Abbildung 3.1 ist daher die Entwicklung der genehmigten Wohneinheiten (inklusive Umbau) für zwei Gemeindegruppen dargestellt. In einer der beiden Gruppen gilt seit Mitte bis Ende 2015 die Mietpreisbremse. Die Gemeinden wurden mit einem Propensity-Score-Ansatz ausgewählt (vgl. Mense u. a., 2017a) und gewichtet, was sie hinsichtlich etwaiger Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt vergleichbar macht.

Die obere Grafik aus Abbildung 3.1 bezieht sich auf alle genehmigten Einheiten, wobei Niveauunterschiede durch eine Verschiebung der Linie der Kontrollgruppe ausgeglichen wurden. In beiden Gruppen ist die Zahl der genehmigten Einheiten seit 2008 gestiegen. Zwar unterscheiden sich die Gruppen vor der Einführung leicht (insbesondere in den Jahren 2008 und 2010 wurden in den Gemeinden mit Mietpreisbremse weniger Einheiten genehmigt). Unmittelbar vor der Einführung der Mietpreisbremse verlaufen die Trends jedoch synchron (2012–2014). 2015 und insbesondere 2016 lag die Zahl der genehmigten Wohneinheiten in den Gemeinden mit Mietpreisbremse deutlich höher als in der Kontrollgruppe. Ein sehr ähnliches Bild ergibt sich, wenn man nur genehmigte Wohnungen mit mindestens drei Zimmern betrachtet. Hier sind zudem die Unterschiede in den Trends zwischen den beiden Gruppen vor Einführung der Mietpreisbremse geringer.

Dieses Ergebnis deckt sich mit den bereits diskutierten Erkenntnissen aus Mense u. a. (2017a) zur Entwicklung der Baulandpreise und des Bauabgangs. Es deutet darauf hin, dass die Ausnahmeregelung der Mietpreisbremse ihre gewünschte Wirkung entfalten konnte und zu einer Ausweitung der Bautätigkeit in den betroffenen Gemeinden geführt hat. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob sich dieses Bild anhand der Baufertigstellungsstatistik der Jahre 2017 und später bestätigen lassen wird.

Abbildung 3.1: Effekte auf die Anzahl erteilter Baugenehmigungen für Wohnungen in Gemeinden mit und ohne Mietpreisbremse



Die Gemeinden mit und ohne Mietpreisbremse wurden mittels Propensity-Score-Weighting/Trimming-Verfahren vergleichbarer gemacht. Daten: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018

3.2 Effekte auf Instandhaltung, Modernisierung und möbliertes Wohnen

Neben den positiven Effekten auf die Bautätigkeit ist durch die verringerte Rendite von Bestandsobjekten ein Rückgang der Instandhaltungsausgaben zu erwarten. Dies wirkt sich negativ auf die Angebotsqualität von Wohnraum aus. Modernisierungen – einfache und auch umfassende – erlauben hingegen ein Abweichen von der Obergrenze der Mietpreisbremse. Insofern dürfte die Mietpreisbremse in diesem Zusammenhang keine nachteiligen Wirkungen entfalten. Bisher liegt allerdings nur sehr wenig empirische Evidenz zu der Frage

vor, ob die Mietpreisbremse zu einer Verringerung der Instandhaltungs- und Modernisierungstätigkeit geführt hat. Ein wesentlicher Grund dafür ist die eher dürftige Datenlage: Ein umfassender Datensatz zu Modernisierungs- und Instandhaltungsausgaben von Vermieterinnen und Vermietern steht in Deutschland nicht zur Verfügung.

Mense u. a. (2017a) vergleichen Randgebiete von Gemeinden mit Mietpreisbremse mit den angrenzenden Postleitzahl-Bezirken. Sie untersuchen, ob bei Mietinseraten die Häufigkeit von renovierten Einheiten in den von der Mietpreisbremse betroffenen Postleitzahlbezirken abgenommen hat. Demzufolge hat die Mietpreisbremse zu einer Verringerung der Modernisierungstätigkeit geführt. Dieses Resultat lässt sich jedoch nicht bestätigen, wenn statt eines ungewichteten Vergleichs eine Analyse auf Grundlage des Propensity-Score-Ansatzes durchgeführt wird (wie im vorangegangenen Abschnitt; noch unveröffentlicht). In diesem Fall geht der Effekt zwar in die gleiche Richtung, ist aber nicht mehr signifikant von null verschieden. Insofern ist eine abschließende Bewertung dieses Sachverhalts zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Weitere Studien liegen zu dieser Frage nicht vor. Darüber hinaus sind umfassende Modernisierungen explizit von der Mietpreisbremse ausgenommen. Es dürfte daher eher einen Anreiz geben, größere Investitionen durchzuführen. Mutmaßlich hat dies einen Einfluss auf den Modernisierungs- und Instandhaltungszyklus. Weniger Instandhaltung wird mit häufigeren umfassenden Modernisierungen kompensiert. Einen empirischen Nachweis für diesen Prozess gibt es allerdings nicht.

Möblierte Wohnungen fallen zwar unter die Regelungen der Mietpreisbremse, allerdings darf für die Möblierung ein marktüblicher Aufschlag verlangt werden. Auf diese Weise kann teilweise eine erheblich höhere Miete erzielt werden. Auch fällt es schwerer, die ortsübliche Miete und einen berechtigten Mietaufschlag voneinander zu trennen. Häufiger wird berichtet, dass dies mittlerweile in den Großstädten wie Hamburg oder München Gang und Gäbe wäre (CBRE und Berlin Hyp, 2016). Empirica (2016c) berichtet darüber, dass die Zahl der Wohnungsangebote mit Möblierung bereits seit 2012 erheblich gestiegen ist. Ähnliches wird auch bei aktuellen Auswertungen von Mietinseraten berichtet. Allerdings fehlt bislang ein Nachweis über den kausalen Zusammenhang mit der Mietpreisbremse.

3.3 Effekte auf die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen

Eine denkbare Folge von Mietregulierungen sind Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen, wie dies beispielsweise in anderen Anwendungsfällen gezeigt werden kann. Empirische Studien aus anderen Ländern belegen, dass bei sehr strikter Mietregulierung Vermieter und Vermieterinnen ihre Wohnungen an selbstnutzende Haushalte verkaufen, seltener Instandhaltungsmaßnahmen durchführen (Sims, 2007), und dass es starke Wechselwirkungen mit dem unregulierten Teil des Marktes gibt (Autor u. a., 2014).

Die gesunkenen Renditeaussichten lassen bei konstanten Wohnungspreisen einen Verkauf attraktiver erscheinen – dies gilt auch für den Anwendungsfall der Mietpreisbremse. Wie

Mense u. a. (2017a) und Vandrei (2018) zeigen, kam es bereits durch die glaubwürdige Ankündigung der Regulierung zu einem Preisrückgang bei Bestandswohnungen. Diese lassen sich zumindest potentiell vermieten und sind daher von der Mietpreisbremse direkt oder indirekt betroffen. Preisrückgänge können auf eine Zunahme von Verkäufen hindeuten. Damit ist jedoch noch nicht gesagt, dass etwaige Käufer die Wohnung selbst nutzen wollen. Vielmehr wären sie – durch den niedrigeren Einkaufspreis – bereits für die gesunkene Mietrendite entschädigt.

Es fehlen in Deutschland belastbare Daten zur Wohnungsnutzung, die regional differenziert ausgewertet werden könnten. Daher wird im Folgenden ein indirekter Ansatz verfolgt. Er beruht darauf, dass sich Miet- und Eigentumswohnungen in ihren durchschnittlichen Eigenschaften unterscheiden. Das erlaubt es, Wohnungen anhand der Wohnungseigenschaften in Eigentums- und Mietwohnungen zu kategorisieren. Obwohl diese Einteilung nicht fehlerfrei gelingen kann, ist sie deutlich präziser als eine zufällige Zuordnung. Für die Analyse wird ein umfangreicher Datensatz von Wohnungsinseraten ausgewertet. Verwendet wird ein Logit-Regressionsmodell, wobei die abhängige Variable ein Indikator für „Wohnung ist eine Mietwohnung“ ist. Die Ergebnisse der Schätzung sind in Tabelle 3.1 dargestellt. Die Regressionsergebnisse werden später verwendet, um den Anteil der potenziellen Eigentumswohnungen in den Mietinseraten vor und nach der Einführung der Mietpreisbremse zu bestimmen.

Für die Schätzungen werden auf Grundlage des Propensity-Score-Verfahrens aus Mense u. a. (2017a) Gemeinden mit und ohne Mietpreisbremse ausgewählt, die in Bezug auf ihre bisherige Entwicklung eine besonders hohe Vergleichbarkeit aufweisen. Es werden zudem ausschließlich Daten aus den Jahren 2011 und 2012 für die Schätzung des Logit-Modells verwendet. Dadurch wird vermieden, dass die Mietpreisbremse Einfluss auf die Schätzung selbst hat. Weiter wurden nur solche Verkäufe betrachtet, bei denen die angebotene Wohnung nicht vermietet war.¹

Mithilfe des Modells wurde dann für jede Wohnungen aus der Stichprobe, die im Zeitraum 2013 bis 2016 zum Verkauf angeboten wurden, eine Wahrscheinlichkeit berechnet, dass es sich bei diesem Angebot um eine Mietwohnung handelt. Lag diese Wahrscheinlichkeit über einem Schwellenwert, so wurde die Wohnung vom Modell als Mietwohnung klassifiziert. Dies lässt sich als eine hypothetische Wohnungsnutzung für die zum Verkauf angebotene Wohnung interpretieren. Voraussetzung ist, dass die Einführung der Mietpreisbremse den vom Modell ermittelten Zusammenhang nicht wesentlich beeinflusst hat.

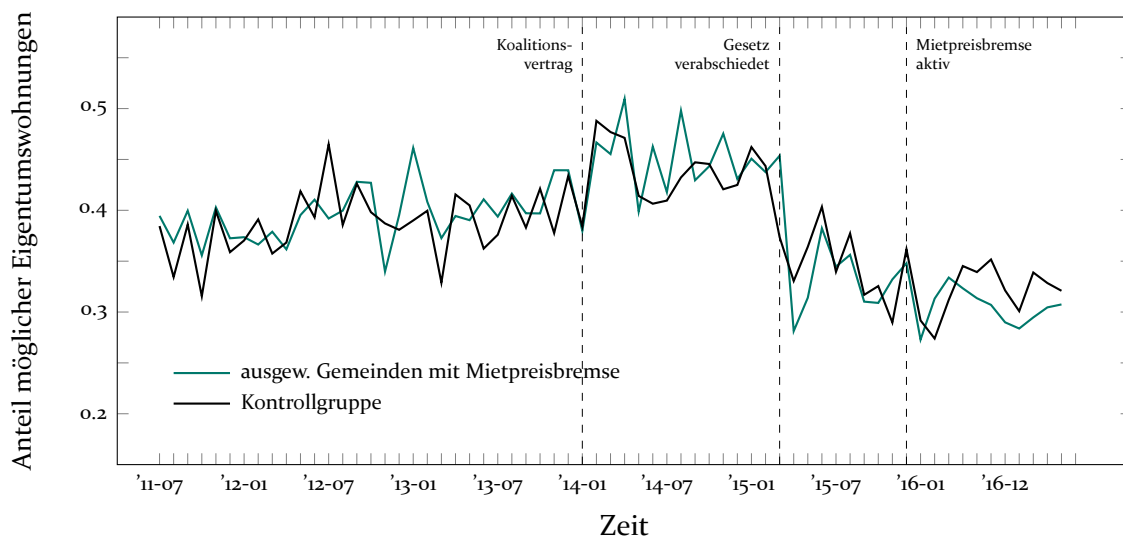
Abbildung 3.2 zeigt, wie sich die hypothetische Wohnungsnutzung von zum Verkauf inserierten Wohnungen über die Zeit in der Gruppe der Gemeinden mit (grün) bzw. ohne Mietpreisbremse (schwarz) entwickelt hat. Der enge Verlauf der beiden Linien vor Einführung der Mietpreisbremse verdeutlicht, dass die gewählten Gemeinden tatsächlich eine gute Vergleichbarkeit aufweisen (dies deckt sich mit den Ergebnissen zu den Baugenehmigungen).

¹Eine Schwäche des Ansatzes ist, dass bei Verkäufen von leerstehenden Wohnungen auch eine Nutzung als Mietwohnung möglich ist.

Tabelle 3.1: Koeffizienten des Logit-Regressionsmodells

Variable	Koeffizient	robuster Standardfehler
Alter des Gebäudes	-0.0009***	0.0003
Wohnfläche	-0.0060***	0.0003
Zimmer: 2	-0.0299	0.0278
Zimmer: 3-4	-0.0264	0.0301
Zimmer: 5+	-0.1695***	0.0480
Etage: 0	-0.8199***	0.1079
Etage: 1-2	-0.6420***	0.1074
Etage: 3-4	-0.8112***	0.1086
Etage: 5+	-0.6920***	0.1123
Etage: nicht bekannt	-1.4544***	0.1078
Vollgeschosse: 3-4	-0.2453***	0.0240
Vollgeschosse: 5-6	-0.4312***	0.0363
Vollgeschosse: 7+	-0.2476***	0.0486
Vollgeschosse: nicht bekannt	-0.3667***	0.0227
Kelleranteil	-0.0186	0.0153
Gäste-WC	-0.0522*	0.0208
Gartenanteil/Mitbenutzung	-0.0492*	0.0200
Einbauküche	-0.4446***	0.0145
Fußbodenheizung	-0.1360***	0.0299
Etagenheizung	0.3198***	0.0305
Zentralheizung	0.1871***	0.0158
Ofenheizung	-0.0726	0.1034
Heizungsart: Öl	-0.1152***	0.0268
Heizungsart: Nachtspeicher	-0.0457	0.1206
Heizungsart: Strom	-0.0374	0.0532
Heizungsart: Fernwärme	0.0668*	0.0298
Heizungsart: andere/nicht bekannt	0.4294**	0.1541
Zustand: renoviert	0.4109***	0.0209
Zustand: saniert	-0.1664***	0.0287
Zustand: schlecht	-1.4444***	0.0442
Wohnqualität: luxuriös	0.1736*	0.0874
Wohnqualität: hoch	0.1107***	0.0240
Wohnqualität: niedrig	-0.3970***	0.0771
Typ: Dachgeschoss	0.3293***	0.0235
Typ: Maisonette	-0.1603***	0.0320
Typ: Loft/Studio	-0.2429*	0.1214
Typ: Penthouse	-0.3004***	0.0851
Typ: andere	-0.2656***	0.0696
Parkettboden	-0.3227***	0.0377
Stellplatz: Garage	-0.4882***	0.0238
Stellplatz: Carport	-0.3424***	0.0644
Stellplatz: Duplex	-0.4978***	0.0771
Stellplatz: andere	-0.5707***	0.0162
Balkon oder Terrasse	-0.1242***	0.0137
Beobachtungen	116960	
Anzahl Mietinserate	75666	
Anteil Mietinserate	0.647	

Abbildung 3.2: Hypothetische Wohnungsnutzung bei Wohnungsverkäufen



Auch in den Jahren 2015 und 2016 – nach Einführung der Mietpreisbremse – bewegen sich die Linien gleichförmig. Die Analyse deutet also nicht darauf hin, dass die Mietpreisbremse zu einer vermehrten Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen geführt hat.

Dieses rein grafische Ergebnis lässt sich mithilfe einer Regression bestätigen, die nur Beobachtungen aus den Jahren 2013, 2014 und 2016 enthält (2015 galt die Mietpreisbremse noch nicht in allen Gemeinden). Abhängige Variable ist ein Indikator für die hypothetische Wohnungsnutzung, der den Wert 1 annimmt, wenn das Logit-Modell die Wohnung als Mietwohnung klassifiziert. Die Schätzung berücksichtigt zudem die geografische Lage (Postleitzahl) und das Jahr der Beobachtung. Die Kontrollvariablen sorgen dafür, dass eine sich ändernde Zusammensetzung der Stichprobe über die Zeit das Ergebnis nicht beeinflusst. Die unabhängige Variable ist ein Interaktionsterm, d.h. der kombinierte Wert, der den Wert 1 annimmt für Wohnungen, die in durch die Mietpreisbremse regulierte Gemeinden im Jahr 2016 angeboten wurden. Auch hier ist kein signifikanter Effekt der Mietpreisbremse erkennbar: Der Koeffizient beträgt 0,002 und hat einen Standardfehler von 0,018.² Die Mietpreisbremse hat dieser Analyse zufolge nicht die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Wohnungen aus dem regulierten Bestand in Eigentumswohnungen umgewandelt werden.

² Interpretationshilfe: Der Anteil der als Mietwohnung klassifizierten Objekte hat nach Einführung der Mietpreisbremse in den betroffenen Gemeinden um 0,2 Prozent zugenommen, der Effekt ist jedoch statistisch gesehen nicht von null verschieden.

4. Auswirkungen auf die Wohnungsnachfrage

Die Mietpreisbremse verfolgt das Ziel, für bestimmte Haushaltsgruppen, insbesondere mit geringeren Einkommen, den Zugang zum Wohnungsmarkt zu verbessern bzw. zu erhalten. Einige Studien treffen zumindest implizit Aussagen über diesen Aspekt. Ebenso kann die Mietpreisbremse die Mobilität von Haushalten beeinflussen – sei es, dass sie vermehrt in die regulierten Gebiete drängen oder weil sie innerhalb dieser Gebiete umziehen. Hier ist vor allem die Vermeidung von Lock-in-Effekten zu diskutieren.

Da diese Prozesse eher in der mittleren bis langen Frist vollständig zum Tragen kommen, wird in den folgenden Abschnitten auch auf die Ergebnisse der internationalen Forschung abgestellt. Dabei ist allerdings zu beachten, dass weltweit zwar sehr häufig Mietregulierungen eingeführt wurden, diese aber in ihrer Ausgestaltung sehr heterogen sind. Die Ergebnisse sind daher nicht unmittelbar auf den deutschen Fall der Mietpreisbremse übertragbar.

4.1 Die Auswirkung der Mietpreisbremse auf die Nachfrage

Für den Fall der Mietpreisbremse liegen keine Studien vor, die sich mit den Auswirkungen der Regulierung auf die Nachfrage befassen. Mense u. a. (2017b) untersuchen indirekt, welche Regionen und damit welche Haushaltstypen von einer Regulierung profitieren können. Sie zeigen, dass die Mietpreisbremse vor allem in Stadtteilen wirkt, in denen im Jahr 2011 die Immobilienpreise unter und die Bevölkerungsdichte sowie der Ausländeranteil über dem stadtweiten Durchschnitt lagen. Vieles spricht also dafür, dass es zentrumsnahe Lagen sind, in denen Segregationsprozesse zum Beginn der Hausse auf dem Wohnungsmarkt noch nicht so stark waren. Dieses Ergebnis bedeutet allerdings nicht, dass Segregationsprozesse mit der Mietpreisbremse aufgehalten wurden.

Holm u. a. (2018) untersuchen die Wirkung der Mietpreisbremse auf die Verteilung des verfügbaren Einkommens (nach Abzug der Wohnungskosten) mithilfe einer Simulation. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Mietpreisbremse Haushalten mit mittleren bis höheren Einkommen den Zugang zum Wohnungsmarkt in den großen Städten erleichtert.

Zu einem anderen Ergebnis kommt Thomschke (2016), der feststellt, dass die Mietpreisbremse die Mietdynamik vor allem im teureren Marktsegment verlangsamt hat. Thomschke (2016) folgert daher, dass die Mietpreisbremse den intendierten Effekt – bezahlbaren Wohnraum im geringen und mittleren Preissegment zu garantieren – nicht erreicht hat. Allerdings sind diese Ergebnisse nur für den Berliner Fall zu sehen.

Weitere Effekte, insbesondere die Frage nach den Auswirkungen der Mietpreisbremse auf die Mobilität von Mieterinnen und Mietern, sind bislang unbeantwortet geblieben. Auch ist empirisch unklar, ob sich der Wohnungsmarktzugang bestimmter Haushaltsgruppen mit der Regulierung verbessert hat, oder ob – wie häufig befürchtet – sich vor allem solvente Mieter und Mieterinnen im Wettbewerb um den knappen Wohnraum durchsetzen können.

4.2 Internationale Literatur

Die internationale ökonomische Fachliteratur hat in einer Vielzahl an Studien Nebenwirkungen von Mietpreiskontrollen analysiert. Es gibt allerdings nur wenige empirische Ergebnisse, die kausale Zusammenhänge zwischen Mietregulierungen und Marktergebnissen herstellen können. Im Folgenden werden die häufigsten Befunde zu den Auswirkungen der Mietpreisbremse zusammengefasst.

Fehlallokation von Wohnraum

Eine wichtige theoretische Überlegung ist, dass es durch die künstlich niedrigen Preise zur Fehlallokation von Haushalten in Wohnungen kommt (Glaeser und Luttmer, 2003). Eine derartige Fehlallokation steckt auch hinter den Mechanismen, die in Abbildung 1.7 dargestellt wurden. Haushalte mit hoher Zahlungsbereitschaft für Wohnraum (denen also der Konsum von Wohnraum besonders wichtig ist) dürfen Haushalte mit niedrigerer Zahlungsbereitschaft im Zweifel nicht mehr überbieten. Dadurch kann es vorkommen, dass beispielsweise ein Ein-Personen-Haushalt eine Drei-Zimmer-Wohnung mietet und ein Drei-Personen-Haushalt (mit dementsprechend höherer Zahlungsbereitschaft für eine Dreiraumwohnung) aus dem regulierten Markt verdrängt wird. Diese Probleme sind umso größer, je stärker der Eingriff in den Preismechanismus ausfällt. Dies legt zumindest die bestehende Literatur nahe, die Regulierungen aus unterschiedlichen Ländern und zu unterschiedlichen Zeiten untersucht hat (Glaeser und Luttmer, 2003; Oust, 2018; Skak und Bloze, 2013). Zudem wird argumentiert, dass Haushalte, die von künstlich niedrigen Mieten profitieren, mehr Geld für andere Dinge ausgeben – Mietregulierungen verzerren daher die Entscheidung zwischen dem Gut Wohnen und allen anderen Verwendungsmöglichkeiten (Olsen, 1972).

Tabelle 4.1: Übersicht über internationale Studien

Studie	Region	Ergebnis
Munch und Svarer (2002)	Dänemark	Mietdauer ist über 6 Jahre länger, wenn Wohnung zu den 10% mit den reguliertesten Mieten gehört als wenn sie zu den 10% mit den unreguliertesten Mieten gehört
Skak und Bloze (2013)	Dänemark	Mietenregulierung führt zu Über- bzw. Unterallokation
Werczberger (1988)	Israel	Israelische Mietenregulierung führt zu weniger Mobilität
Smith und Tomlinson (1981)	Kanada: Ontario	Mietenregulierung führt zu Angebotsdefiziten
Smith (1988)	Kanada: Ontario	In Zeiten der Mietenregulierung war die Leerstandsquote deutlich niedriger als davor, Knappheit des Wohnraums begünstigt „key money“
Fallis und Smith (1985)	Kanada: Toronto	Niedrigere Mobilität auf dem regulierten Mietmarkt
Strassmann (1991)	Mehrere Staaten (16)	Je größer die Eingriffe in den Wohnungsmarkt, desto geringer die Neigung umzuziehen
Van der Vlist u. a. (2002)	Niederlande	Größere Staatseingriffe (gemessen am Anteil von social housing) führen zu höherer Mobilität in städtischen Gegenden, kein Effekt in ländlichen Gegenden
Oust (2018)	Norwegen: Oslo	Mietenregulierung erhöht die Kosten (Zeit + Geld) der Wohnungssuche, außerdem Hinweise, dass ohne Mietenregulierung gefundene Wohnung näher an Idealvorstellung des Mieters (Größe, Standard, Lage)
Andrews u. a. (2011)	OECD-Staaten	Mobilität ist höher in Staaten mit weniger starker Mietenregulierung
Wilhelmsson u. a. (2011)	Schweden	Leerstandsquoten sind zu hoch, wenn durch Regulierung die Miete über dem Marktwert liegt, zu niedrig, wenn die Miete unterhalb des Marktwertes liegt
Appelbaum u. a. (1991)	USA	Mietenregulierung kein Verursacher von Obdachlosigkeit
Glaeser (2002)	USA	Mietenregulierung verhindert keine Segregation, stattdessen gewinnt wegen Nachfrageüberschuss der Vermieter mit seinen Präferenzen an Macht
Quigley (1990)	USA	Einfluss der Mietenregulierung nicht signifikant für Obdachlosigkeit
Strassmann (2000)	USA (25 größte Städte)	Starke negative Korrelation zwischen Markteingriffen (in Indexform dargestellt) und Mobilität
Clark und Heskin (1982)	USA: Los Angeles	Mobilitätsraten sinken in Folge von Mietpreisbindung
Ault und Jackson (1994)	USA: New York City	Starker Effekt der Mietenkontrolle auf Mobilität: c. p. würde jemand in einer solchen Wohnung fast 18 Jahre länger leben als in einer ohne, 80% der Unterschiede in der Mobilität können durch Mietenregulierung erklärt werden
Glaeser und Luttmer (2003)	USA: New York City	Durch die Mietpreisbindung entsteht Fehlallokation: Menschen mit eigentlich geringerer Zahlungsbereitschaft fragen größere Wohnungen nach
Gyourko und Linneman (1989)	USA: New York City	Mit Mietenregulierung sinkt die Mobilität deutlich
Nagy (1995)	USA: New York City	Mieter in strikter regulierten Wohngebieten sind weniger mobil als in weniger strikt regulierten, Nagy führt dies aber auf Charakteristika dieser Mieter und nicht auf den Grad der Mietenregulierung zurück
Olsen (1972)	USA: New York City	Bewohner von regulierten Wohnungen konsumieren weniger Wohnraum und mehr Nicht-Wohn-Güter als andere
Rapaport (1992)	USA: New York City	Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Wohnung mit Mietpreisbindung in den letzten drei Jahren gewechselt wurde liegt c. p. 8% niedriger.
Diamond u. a. (2018)	USA: San Francisco	Mobilität von Mietern in regulierten Wohnungen ist signifikant geringer als derer, die auf dem freien Markt mieten

Quelle: eigene Zusammenstellung

Mehr Obdachlosigkeit

In den USA kam die Debatte auf, ob Mietregulierungen die Wohnungslosigkeit verstärken können. Dies folgt dem Argument, dass bei gegebenem Angebot zu viele Haushalte nach

Wohnungen suchen bzw. der Immobilienbestand langfristig verkleinert würde. Empirisch konnte hierfür allerdings kein Nachweis geführt werden (Appelbaum u. a., 1991; Quigley, 1990).

Geringere Mobilität

Mit der Fehlallokation von Wohnraum sinkt auch die Mobilität von Haushalten – zumindest dann, wenn die aktuelle Miete nicht ausreicht, um ein vergleichbares oder höheres Maß an Wohnqualität in einer anderen Wohnung zu erreichen. Zudem sinkt auch der Anreiz, über längere Distanzen umzuziehen, was mit einer geringeren Flexibilität in der Arbeitsmigration gleichzusetzen ist. Dies hat negative Konsequenzen sowohl für den Wohnungsmarkt als auch für den Arbeitsmarkt. Diese Konsequenzen sind in zahlreichen Studien betrachtet worden (Andrews u. a., 2011; Ault und Jackson, 1994; Clark und Heskin, 1982; Diamond u. a., 2018; Fallis und Smith, 1985; Gyourko und Linneman, 1989; Munch und Svarer, 2002; Nagy, 1995; Rapaport, 1992; Strassmann, 1991; Strassmann, 2000; Werczberger, 1988). Allerdings beziehen sich die Ergebnisse weit überwiegend auf Situationen, in denen die Mietentwicklung in bestehenden Mietverhältnissen reguliert sind, nicht aber in neu geschlossenen Verträgen. Hier könnte sich zumindest kurzfristig ein anderer Effekt einstellen: Wird der Keil zwischen Bestands- und Neuvertragsmieten kleiner – beispielsweise durch eine Deckelung der Neuvertragsmieten oder aber durch eine Deregulierung der Bestandsmieten – dürfte die Mobilität der Haushalte wieder zulegen. Darüber hinaus steigt die Mobilität der Haushalte durch andere staatliche Interventionen, beispielsweise wenn Wohnungen mit Sozialbindung verstärkt angeboten werden (Van der Vlist u. a., 2002).

Längere Wohnungssuche

Viele Arbeiten gehen der Frage nach, wie sich Mietregulierungen auf die Dauer der Wohnungssuche auswirken – Hintergrund ist, dass bei regulierten Preisen einerseits größere Nachfrage auf das bestehende Angebot trifft und andererseits der Preis nicht mehr als Zuteilungskriterium fungiert. Der Suchprozess büßt damit an Effizienz ein. Empirische Hinweise für diese These findet u.a. Oust (2018).

Diskriminierung und höhere Abstandszahlungen

Häufig wird vorgetragen, Mietregulierungen würden dazu führen, dass zusätzliche Abstandszahlungen für Mobiliar oder andere Gegenstände bei einem Wechsel der Wohnung zu zahlen wären. Zudem wird argumentiert, dass an die Stelle des Preises als Kriterium für den Wohnungszuschlag andere Kriterien rücken, die Diskriminierung zwischen sozialen Gruppen verstärken. In der Tat finden sich Hinweise für derartige Abstandszahlungen und auch darauf, dass bestimmte Bevölkerungsschichten – insbesondere jene mit höheren Einkommen – bei der Mieterwahl bevorzugt werden (Glaeser, 2002; Oust, 2018; Smith, 1988; Smith und Tomlinson, 1981).

5. Zusammenfassung

Die Mietpreisbremse gilt mittlerweile seit gut drei Jahren. Kaum ein Gesetz wurde seither in der Öffentlichkeit kontroverser diskutiert. Die häufig zugespitzte Debatte hat mutmaßlich auch die Erwartungshaltung an die Regulierung überhöht, sodass die tatsächliche Wirkung – wie sie denn auch in einigen empirischen Studien gezeigt werden konnte – kaum mehr als solche wahrgenommen wurde. Das Meinungsspektrum reicht daher von Forderungen einer radikalen Verschärfung bis hin zum Ruf nach der ersatzlosen Abschaffung der Mietpreisbremse. Und auch in der wissenschaftlichen Debatte gibt es Kontroversen in der normativen Beurteilung des Gesetzes (Breyer u. a., 2018; Holm u. a., 2018; SVR Wirtschaft, 2018).

Ein positiver Aspekt dieser Diskussion ist, dass diese die empirische Forschung zum Thema erheblich angeregt hat. Mittlerweile liegen einige wissenschaftliche Studien zur kurzfristigen Wirkung der Mietpreisbremse vor. Die Ergebnisse dieser Arbeiten systematisch darzustellen, aufzuarbeiten, kritisch einzuordnen sowie Erkenntnislücken durch eigene Berechnungen oder Ergebnisse von Studien aus anderen Ländern zu schließen, ist Ziel der vorliegenden Evaluierung. In der Gesamtschau der Resultate sind die folgenden fünf zentralen Aspekte für die Beurteilung der Wirkung der Mietpreisbremse wichtig:

1. Zahlreiche Mietinserate über dem zulässigen Höchstwert

Zahlreiche Wohnungsangebote entsprechen formal nicht den Regeln der Mietpreisbremse. Dies zeigen verschiedene Untersuchungen. Indizien finden sich in Vergleichen von Wohnungsinseraten mit der ortsüblichen Vergleichsmiete (Hentschel und Hopfenmüller, 2016a; Hentschel und Hopfenmüller, 2016b). Ebenfalls liefert die Vermieterbefragung von Haus und Grund (2016) Hinweise in diese Richtung. Dies ist aber nicht zwingend darauf zurückzuführen, dass Vermieterinnen und Vermieter sich bewusst nicht an die Vorgaben des Ge-

setzes halten. Einige Ausnahmen ermöglichen ein Abweichen von der Obergrenze. Der Befund kann daher auch als ein Indiz dafür gewertet werden, dass sowohl auf Mieter- als auch auf Vermieterseite Unklarheit über die zulässige Höhe der Miete besteht. Zumindest legen dies Arbeiten nahe, die genau diesen Aspekt in Umfragen beleuchten (Haus und Grund, 2016; Thorun und Vetter, 2016). Hinzu kommt, dass in Mietinseraten immer nur ein Teil des Marktgeschehens erfasst ist. Angebote von kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften sind in diesen Datenquellen mutmaßlich unterrepräsentiert.

2. Die Mietpreisbremse verlangsamt den Mietanstieg

Empirische Analysen zeigen übereinstimmend, dass sich mit der Einführung der Mietpreisbremse die Dynamik der Mietentwicklung in regulierten Märkten verlangsamt hat. Die gemessenen Effekte sind ursächlich auf die Einführung der Mietpreisbremse zurückzuführen. Übereinstimmend weisen dies Arbeiten unterschiedlicher Autoren mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen nach. Die Effekte können sowohl für einzelne Städte, als auch für alle Regionen mit eingeführter Mietpreisbremse gezeigt werden. Gleichwohl unterscheidet sich der Wirkungsgrad des Gesetzes zwischen einzelnen Teilmärkten. Einige Ergebnisse legen nahe, dass die Wirkung dort besonders groß ist, wo der Mietanstieg im Vorfeld der Regulierung sehr ausgeprägt war. Andere deuten darauf hin, dass sich vor allem im oberen Preissegment Effekte zeigen. Insgesamt stellen die Arbeiten fest, dass die Mietpreisbremse verlangsamend wirkt, wenngleich der Mietanstieg nicht gestoppt wird. Offenbar war aber ein Mietenstopp die Erwartung in größeren Teilen der Bevölkerung.

3. Die Mietpreisbremse steigert die Rendite von Neubauinvestitionen und regt den Wohnungsbau an

Die empirischen Analysen zeigen deutlich, dass die Rentabilität von Neubauinvestitionen mit Einführung der Mietpreisbremse gestiegen ist. Dies zeigt sich einerseits an höheren Mieterträgen, andererseits auch in höheren Preisen für Neubauwohnungen und für Bauland. Diese Preise reflektieren die Ertragsersparungen von Investoren und Investorinnen, die offenbar gestiegen sind. Darüber hinaus gibt es Indizien für höhere Genehmigungszahlen von Neubauten und eine größere Zahl an Abrissen älterer kleiner Wohngebäude für die Wiederbebauung. Der häufig vorgetragene Vertrauensverlust von Investorinnen und Investoren in die regulatorischen Rahmenbedingungen kann empirisch bislang nicht bestätigt werden. Die vorliegende empirische Evidenz spricht eher für eine Neubau anregende Wirkung der Regulierung.

4. Negative Wirkungen auf Modernisierung, Instandhaltung und Umwandlung in Eigentumswohnungen bislang ausgeblieben

Erste Erkenntnisse liegen auch über die Bewirtschaftung des regulierten Bestands vor: Diese zeigen, dass es bislang kaum Indizien für geringere Modernisierungs- und Instandhaltungsaktivitäten gibt. Zudem lässt sich nicht nachweisen, dass vermehrt Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt und verkauft werden. Allerdings ist die Bestands-

entwicklung auf dem Wohnungsmarkt besonders träge. Entsprechend können sich diese möglichen Auswirkungen zu späteren Zeitpunkten durchaus noch herausstellen.

5. Kaum Erkenntnisse über die sozialen Effekte der Mietpreisbremse

Zumindest implizit verfolgt die Mietpreisbremse die Absicht, erschwinglichen Wohnraum vor allem für die unteren Einkommensschichten zu sichern. Ebenso soll die Mietpreisbremse dazu beitragen, den Abstand zwischen Bestands- und Neuvertragsmieten zu stabilisieren oder zu verringern. Auf diese Weise sollen Umzüge erleichtert bzw. räumlicher „lock-in“ vermieden werden. Auch soll der Anreiz reduziert werden, Mieter und Mieterinnen mit günstigen Altmietverträgen durch eine Modernisierungsankündigung o.Ä. zu verdrängen.

Weder für diese beabsichtigten Wirkungen noch für oder gegen andere nicht intendierte Nebeneffekte, wie Schwarzgeldzahlungen, Diskriminierung oder ineffiziente Allokation von Wohnraum, gibt es derzeit originäre Forschung zum spezifischen Fall der Mietpreisbremse. Die internationalen Erfahrungen sind in dieser Hinsicht allerdings eher ernüchternd. Denn dort wird regelmäßig festgestellt, dass die gewünschten sozialen Wirkungen zumindest nur eingeschränkt eingetreten sind – vielmehr aber gegenteilige Effekte erzielt werden. Allerdings ist festzuhalten, dass diese Erkenntnisse fast ausnahmslos aus der Betrachtung spezifischer, meist sehr strikter Formen der Mietregulierung stammen und insbesondere Eingriffe betrachten, die sich allein auf bestehende Mietverhältnisse konzentrieren. Insofern sind diese Ergebnisse nicht ohne weiteres auf den Anwendungsfall der Mietpreisbremse übertragbar.

6. Perspektiven für die Mietpreisbremse

Die Mietpreisbremse wird nach derzeitigem Stand ab Mitte des Jahres 2020 erheblich an Bedeutung verlieren, da die Regulierung dann fünf Jahre nach ihrer Einführung in vielen Städten keine Gültigkeit mehr besitzen wird. Gleichzeitig ist absehbar, dass in vielen regulierten Städten das Wohnungsangebot nicht ausreichend vergrößert wurde, um die Wohnungsknappheit substantiell zu verringern. Kritisch ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Mietpreisbremse angeführt wird, dass diese nur ein Element von mehreren einer aktiven Wohnungspolitik sein kann. Benötigt würden auch weitere Maßnahmen, wie beispielsweise die Bereitstellung von Bauland, die Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus, eine aktive kommunale Liegenschaftspolitik sowie die Unterstützung von altersgerechtem Umbau oder die Förderung der energetischen Modernisierung. Die gewonnene Zeit wurde offenbar nicht in ausreichendem Maße genutzt, um die Knappheit auf den Wohnungsmärkten zu reduzieren – dies stellen verschiedene Institutionen unisono fest (Breyer u. a., 2018; Gemeinschaftsdiagnose, 2018; SVR Wirtschaft, 2018). Auch zeigt der von der Bundesregierung im September 2018 einberufene Wohnungsgipfel, dass der Handlungsbedarf fortbesteht. Die dort gefassten zahlreichen Beschlüsse dokumentieren den Handlungswillen.

Die Mietpreisbremse wurde explizit sozialpolitisch motiviert. Da der Grund für die Regulierung in weiten Teilen fortbesteht – unabhängig davon, ob von politischer Seite ausreichend viel für eine Verbesserung der Angebotsbedingungen getan wurde – drängt sich die Frage nach einer Weiterentwicklung der Mietpreisbremse auf. Die politische Debatte zeigt auch, dass die Wirkung als unzureichend empfunden wird und so werden Forderungen laut, stärker in den Markt einzugreifen. Allerdings zeigen mehrere Beispiele aus anderen Ländern, dass starke Eingriffe in die Preisbildung weitreichende negative Folgen für den

Wohnungsmarkt haben können. Insofern ist Vorsicht bei der weiteren Ausgestaltung der Mietpreisbremse geboten – etwaige negative Nebenwirkungen, die bislang nicht zu sehr in den Vordergrund getreten sind, dürften mit der Stärke des Markteingriffes exponentiell zunehmen.

Den Vollzug der Mietpreisbremse vereinfachen

Die vorliegende Evaluierung zeigt, dass die Mietpreisbremse für sich genommen Wirkung auf die Entwicklung der Mieten entfaltet hat. Dennoch stellt sich die Frage, ob die Wirkung des Gesetzes verbessert oder verstärkt werden kann. Denn zahlreiche Wohnungsinserate liegen über den zulässigen Schwellenwerten, was zumindest der Vermutung Vorschub leistet, dass es ein Vollzugsproblem der Regulierung gibt. Beispielrechnungen zeigen auch, dass eine strikte Einhaltung der Mietpreisbremse erhebliches Mietsenkungspotenzial hätte (Holm u. a., 2018).

Die Wirksamkeit einer Regulierung setzt Informationen voraus. Die derzeitige Ausgestaltung der Mietpreisbremse ist insofern unzureichend, als dass Mieterinnen und Mieter bislang keine Möglichkeiten haben, Auskunft über Begründungen für ein Abweichen von der Mietpreisbremse vor Abschluss eines Vertrags zu verlangen. Dieses Informationsdefizit und die Informationsasymmetrie sollte in jedem Fall behoben werden.

Naheliegend ist, entweder die Ausnahmen zu streichen, oder die notwendigen Informationen bereits unabhängig vom Zustandekommen eines Mietvertrags für alle Interessenten offenzulegen, um dem Gesetz mehr Geltung zu verschaffen. Konkret ist es im Sinne einer Vermeidung von Informationsasymmetrien sinnvoll, bereits in einem Inserat die ortsübliche Vergleichsmiete anzugeben, mögliche Ausnahmetatbestände im Falle eines Abweichens von der Obergrenze zu benennen (Höhe der Vormiete, Modernisierung) und diese auf Nachfrage zu belegen. Auf dieser Informationsgrundlage können Mieterinnen und Mieter dann entscheiden, ob die verlangte Miete berechtigt ist.

Von der Streichung von Ausnahmen ist im Falle von Neubauten und Modernisierung dringend abzuraten (siehe unten). Auch eine Abschaffung der Ausnahme für höherer Vormieten ist äußerst problematisch. Denn Investorinnen und Investoren haben bei der Finanzierung mit entsprechenden Erträge gerechnet. Diese Erträge zu beschneiden könnte zur Folge haben, dass die Finanzierung als solche nicht mehr trägt und Kredite notleidend werden.

Anreize zur Missachtung der Regulierung nehmen

Als Teil des Vertragsrechts ist ein Verstoß gegen die Mietpreisbremse ein zivilrechtlich zu klärendes Problem zwischen den Vertragsparteien. In der derzeitigen Ausgestaltung birgt die Mietpreisbremse allerdings ökonomische Anreize für Vermieterinnen und Vermieter, sich nicht an das Gesetz zu halten. Derzeit droht lediglich die Rückzahlung der ab dem Zeitpunkt einer berechtigten qualifizierten Rüge zu viel bezahlter Mieten. Alle bis zu diesem Zeitpunkt geleisteten Mietzahlungen bleiben davon unberührt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass sich Vermieterinnen und Vermieter bei einer Missachtung des Gesetzes

ökonomisch nur besser stellen können, sofern sie keinen kostspieligen Prozess über die zulässige Miethöhe führen.

Dieser Anreiz ist für die faktische Geltung des Gesetzes kontraproduktiv und sollte durch eine Regelung ersetzt werden, die eine Rückerstattung der zu viel gezahlten Mieten bis zum Beginn des Vertragsverhältnisses erfordert. Um den Rechtsfrieden zu sichern wäre es denkbar, für eine Rüge eine Frist einzuführen: So könnte beispielsweise die Möglichkeit der Beschwerdeführung auf die ersten drei Jahre eines Mietverhältnisses beschränkt werden.

Im Mietrechtsanpassungsgesetz, das am 29.11.2018 in zweiter und dritter Lesung im Bundestag verabschiedet wurde, sind einige der bis an diese Stelle diskutierten Maßnahmen zumindest teilweise adressiert. Beispielsweise wurden umfassende Auskunftspflichten von Vermieterinnen und Vermietern über mögliche Ausnahmetatbestände von der Mietpreisbremse vor Vertragsabschluss beschlossen.

Absenkung der Mietobergrenze: Wechselwirkungen mit der Mietspiegelreform beachten

Die Höhe der Mietobergrenze hat einen Einfluss auf die faktische Wirkung der Mietpreisbremse. Dort, wo die Marktmiete die Obergrenze – die ortsübliche Vergleichsmiete zzgl. zehn Prozent – nicht überschreitet, entfaltet die Mietpreisbremse keine faktische Wirkung. Ein Absenken des Aufschlags von beispielsweise zehn Prozent auf fünf Prozent hätte zur Folge, dass die Mietpreisbremse weitreichendere Wirkung entfaltet.

Zu beachten ist dabei das Zusammenspiel mit den Mietspiegeln. Denn wenn der Berechnungszeitraum der Mietspiegel – wie derzeit geplant – ausgeweitet wird, hat dies faktisch eine ähnliche Wirkung wie die Absenkung der maximal zulässigen Miethöhe im Rahmen der Mietpreisbremse. Wird an zu vielen Stellschrauben gleichzeitig gedreht, besteht die Gefahr, dass Vermietungen insgesamt so unattraktiv werden, dass Wohnungen in größerem Umfang abgestoßen bzw. in Eigentumswohnungen umgewandelt werden.

Keine Investitionshemmnisse aufbauen

Die Mietpreisbremse berücksichtigt in ihrer Ausgestaltung die Interessen von Mieterinnen und Mietern sowie Investorinnen und Investoren. Auch empirisch zeigt sich, dass die Mietpreisbremse Investitionen eher angeschoben hat, als dass diese durch die Regulierung gehemmt wurden. Dennoch werden vermehrt Forderungen laut, dass die Mietpreisbremse auch für Neubauten, umfassend modernisierte Gebäude und einfache Modernisierungen gelten sollte. Derartige Änderungen des Gesetzes wären kontraproduktiv – es wäre zu befürchten, dass sich Investorinnen und Investoren aus dem Wohnungsbau zurück ziehen. Die Ausnahmen für Neubauten und Modernisierungen sollten daher nicht verändert werden.

Temporäre Natur der Regulierung erhalten

Die Mietpreisbremse ist zeitlich auf fünf Jahre begrenzt. Begründet werden kann ein derartiger Eingriff in erster Linie deshalb, weil die Regulierung temporäre Preisspitzen – ausgelöst

durch starke Nachfrageschübe bei gleichzeitig unflexiblen Wohnraumangebot – kappt und so soziale Kosten starker Marktschwankungen reduziert. Die Politik nimmt damit eine Stabilisierungsfunktion wahr. Die Mietpreisbremse ist so konstruiert, dass sie Mietanstiege in Neuverträgen weiterhin zulässt. Möglich macht dies der Aufschlag von zehn Prozent auf die ortsübliche Vergleichsmiete. Die Mietpreisbremse entfaltet somit nur dann Wirkung, wenn die Preisdynamik ohne eine Regulierung einen höheren Aufschlag als die genannten zehn Prozent zuließe. Damit setzt sich die Mietpreisbremse faktisch selbst außer Kraft, wenn sich das Marktgeschehen beruhigt. Eine zeitliche, aber auch räumliche Ausdehnung der Mietpreisbremse wäre damit faktisch folgenlos für Regionen mit stabilen Mietniveaus und in Zeiten, in denen sich die Marktdynamik abschwächt. Dies gilt unter der Maßgabe, dass die Mietpreisbremse Investorinnen und Investoren in ihrer Erwartungsbildung nicht beeinflusst. Erst in einem neuen Wohnungsmarktzyklus würde die Mietpreisbremse wieder relevant werden.

Angesichts der anhaltenden Probleme auf städtischen Wohnungsmärkten wird diskutiert, die Mietpreisbremse zu verlängern, sie gar gänzlich zu entfristen und sie zudem auf das gesamte Bundesgebiet auszudehnen. Da die Mietpreisbremse ihre verzögernde Wirkung verliert, sobald sich die Marktdynamik verlangsamt, scheint eine vollständige Entfristung und auch eine bundesweite Ausdehnung der Regulierung ein naheliegender Schritt; dies würde eine Vereinfachung bei der Umsetzung der Mietpreisbremse bedeuten, würden doch die zuletzt für unwirksam erklärten Verordnungen der Länder und deren Begründung für entsprechende Markteingriffe nicht mehr benötigt. Gegen einen solchen Schritt sprechen aber praktische Gründe des Vollzugs, außerdem grundsätzliche Überlegungen hinsichtlich des Vertrauens von Investorinnen und Investoren in die regulatorischen Rahmenbedingungen.

In der praktischen Anwendung bestünde in vielen Regionen das Problem, dass die notwendige Bezugsgröße, die ortsübliche Vergleichsmiete, nicht in Mietspiegeln veröffentlicht wird. Laut Mietspiegeldatenbank des Bundesinstituts für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) gibt es zwar in den meisten Großstädten eine entsprechende statistische Grundlage, gerade in kleineren Städten mit bis zu 50 000 Einwohnern sind es aber deutlich weniger als die Hälfte der Kommunen, in Gemeinden unter 20 000 Einwohnern sind es gar nur zwei Prozent, die über einen Mietspiegel verfügen. In weiten Teilen Deutschlands müsste damit von Mieterinnen und Mietern aber auch von Eigentümerinnen und Eigentümern erheblicher Aufwand betrieben werden, um das zulässige Mietniveau auf alternativen Wegen zu ermitteln. Ohne eine einfach zugängliche und belastbare statistische Grundlage ist die Mietpreisbremse praktisch schwer anwendbar.

Eine dauerhafte Einführung der Mietpreisbremse lässt sich aber auch grundsätzlich nur schwer begründen. Denn dem Ansinnen des Mieterschutzes steht ein berechtigtes Interesse an verlässlichen Rahmenbedingungen für Immobilieneigentümer gegenüber. Das Instrument wurde als ein vorübergehender Eingriff eingeführt, der mit einer kurzfristigen sozialen Schieflage begründet wurde. Fällt diese Begründung weg, sollte in der Konsequenz auch die Regulierung entfallen. Dies könnte auf zwei Wegen passieren: das Bundesgesetz könnte

abgeschafft werden bzw. wie geplant enden, oder die Länder könnten selbst entscheiden, nicht mehr von dem Gesetz Gebrauch zu machen. Unter dieser Maßgabe haben Investorinnen und Investoren bislang gehandelt. Offenbar hatte die Regulierung bislang auch nicht die häufig befürchteten negativen Effekten auf die Investitionstätigkeit. Auf Grundlage der Erkenntnisse aus drei Jahren Mietpreisbremse ist allerdings naturgemäß schwer einzuschätzen, wie sich eine Entfristung auf die Bautätigkeit und das Wohnungsangebot auswirken würde.

Die Vergangenheit hat zudem gezeigt, dass Mietregulierungen häufig ausgeweitet, aber nur sehr selten zurückgenommen werden (K. Kholodilin, Weber u. a., 2018). Die negativen Konsequenzen dauerhaft stark regulierter Märkte sind empirisch dokumentiert. Allein deshalb ist es ratsam, Regulierungen einzuführen, die dazu zwingen, ihre Begründung regelmäßig zu überprüfen.

Die angespannte Lage auf vielen städtischen Wohnungsmärkten konnte bislang nicht gelöst werden und wird voraussichtlich noch einige Zeit Bestand haben. Vor diesem Hintergrund und nicht zuletzt auch aufgrund der dargestellten empirischen Wirkung der Mietpreisbremse scheint eine Verlängerung für einen klar definierten Zeitraum, beispielsweise um weitere fünf Jahre, vertretbar. Aus empirischer Sicht bleibt allerdings anzumerken, dass aus den Erkenntnissen zur Wirkung der Mietpreisbremse werde ein optimaler Zeitraum für eine Verlängerung der Regulierung, noch die langfristigen Effekte der Mietpreisbremse herzuleiten sind. Bleibt es bei den sinnvollen Ausnahmen, insbesondere für Neubauten und Modernisierungen, erscheinen negative Konsequenzen – zumindest für die Angebotsseite – im Falle einer klar definierten Verlängerung der Mietpreisbremse wenig wahrscheinlich.

Vertrauen nicht erschüttern

Ein positiver Nebeneffekt der Mietpreisbremse ist der Investitionsstimulus, der in der kurzen Frist auch empirisch nachgewiesen werden kann. Dieser Effekt beruht maßgeblich darauf, dass im Vertrauen auf eine dauerhafte Ausnahme von Neubauten von der Mietpreisbremse höhere Erträge erwartet werden als im Bestandssegment. In der Diskussion um eine Verlängerung der Mietpreisbremse oder eine Entfristung der Regelung wird auch die Frage nach einer Änderung der Stichtagsregelung für Neubauten gestellt. Bei einer dauerhaften Einführung der Mietpreisbremse stellt sich diese Frage noch drängender, da der regulierte Bestand immer kleiner und der unregulierte Bestand immer größer wird. Von einer Änderung der Stichtagsregelung ist dringend abzuraten. Denn zu diesem Zeitpunkt würden, am Gesamtbestand gemessen, nur vergleichsweise wenige zusätzliche Wohnungen in den regulierten Teil des Markts einbezogen. Gleichzeitig würde das Vertrauen von Investorinnen und Investoren erheblich erschüttert. Derzeit werden Wohnungen in großen Städten für mehr als das 25-fache einer Jahreskaltmiete gehandelt. Eine Änderung der Gesetze hinsichtlich des Stichtags nach weniger als fünf Jahren würde diese langfristigen Investitionen unterbinden und das Vertrauen nachhaltig erschüttern.

Literaturverzeichnis

- Andrews, Dan, Aida Caldera Sánchez und Åsa Johansson (2011). "Housing markets and structural policies in OECD countries". In:
- Appelbaum, Richard P, Michael Dolny, Peter Dreier und John I Gilderbloom (1991). "Scapegoating rent control: Masking the causes of homelessness". In: *Journal of the American Planning Association* 57.2, Seiten 153–164.
- Arnott, Richard (1995). "Time for revisionism on rent control?" In: *Journal of Economic Perspectives* 9.1, Seiten 99–120.
- Ault, Richard und John Jackson (1994). "The effect of long-term rent control on tenant mobility". In: *Journal of Urban Economics* 35.2, Seiten 140–158.
- Autor, David H, Christopher J Palmer und Parag A Pathak (2014). "Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts". In: *Journal of Political Economy* 122.3, Seiten 661–717.
- BBSR (2016a). *Informationen aus der Forschung des BBSR Nr. 4 / August 2016*. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- (2016b). *Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2016*. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- (2016c). *Wohnungsgenossenschaften als Partner der Kommunen*. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Berlin, Gutachterausschuss (2016c). *Immobilienmarktbericht Berlin 2015/2016*. Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin.
- Braun, Reiner und Lorenz Thomschke (2017c). *Erschwinglichkeit von Wohneigentum in langfristiger Betrachtung*. Empirica AG.

- Breyer, Friedrich, Axel Börsch-Supan, Christina Gathmann, Hans Gersbach und Regina T. Riphahn (2018c). *Soziale Wohnungspolitik*. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- CBRE und Berlin Hyp (2016c). *Wohnungsmarktreport Berlin 2016*. CBRE und Berlin Hyp.
- Center for Real Estate Studies (2016a). *Immobilienwetter Freiburg 4. Quartal 2016*. CRES.
- (2016b). *Immobilienwetter Karlsruhe 4. Quartal 2016*. CRES.
- (2016c). *Immobilienwetter Stuttgart 4. Quartal 2016*. CRES.
- Chan, Sewin (2001c). “Spatial lock-in: Do falling house prices constrain residential mobility?” In: *Journal of urban Economics* 49.3, Seiten 567–586.
- Clark, William AV und Allan D Heskin (1982c). “The impact of rent control on tenure discounts and residential mobility”. In: *Land Economics* 58.1, Seiten 109–117.
- Clemens, Marius und Janine Hart (2018c). “EU-Zuwanderung hat das Wirtschaftswachstum in Deutschland erhöht”. In: *DIW Wochenbericht* 85.44, Seiten 955–963.
- Deschermeier, Philipp (2016[c]). *Die Großstädte im Wachstumsmodus. Stochastische Bevölkerungsprognosen für Berlin, München und Frankfurt am Main bis 2035*. IW Köln.
- Deschermeier, Philipp, Ralph Henger, Björn Seipelt und Michael Voigtländer (2017a). *Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land*. IW-Kurzberichte.
- (2017b). “Zuwanderung in die Großstädte und resultierende Wohnungsnachfrage”. In: *Gutachten für die dii Deutsche Invest Immobilien GmbH, Köln*.
- Deschermeier, Philipp, Björn Seipelt und Michael Voigtländer (2017a). *Evaluation der Mietpreisbremse*. IW Köln.
- Destatis und WZB (2016a). *Datenreport 2016*. Statistisches Bundesamt und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- (2018a). *Datenreport 2018*. Statistisches Bundesamt und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Diamond, Rebecca, Timothy McQuade und Franklin Qian (2018a). *The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco*. National Bureau of Economic Research.
- Dustmann, Christian, Bernd Fitzenberger und Markus Zimmermann (2018a). *Housing Expenditures and Income Inequality*. Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM), Department of Economics, University College London.
- Empirica (2016a). *Erschwinglichkeitsindex I/2016*. Empirica AG.
- (2016b). *Immobilienpreisindex 2/2016*. Empirica AG.
- (2016c). *Möblierte Wohnungen in den Top 7-Städten*. Empirica AG.
- (2017c). *Herausforderungen und Perspektiven für den deutschen Wohnungsmarkt*. Empirica AG.
- Fallis, George und Lawrence B Smith (1985c). “Rent control in Toronto: tenant rationing and tenant benefits”. In: *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, Seiten 543–550.
- F+B (2016c). *F+B-Wohn-Index Deutschland Q4/2016*. F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH.

- F+B GmbH (2018c). *F+B-Wohn-Index Deutschland Q2/2018*. Forschung und Beratung für Wohnimmobilien und Umwelt GmbH.
- Feld, Lars, Andreas Schulten, Manuel Jahn und Harald Simons (2017c). *Frühjahrgutachten Immobilienwirtschaft 2017 des Rates der Immobilienweisen*. ZIA.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2016c). *Verbraucherschutz und Verbraucherpolitik im Urteil der Bevölkerung*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Gemeinschaftsdiagnose (2018c). *Aufschwung verliert an Fahrt – Weltwirtschaftliches Klima wird rauer*. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose.
- Glaeser, Edward (2002c). *Does rent control reduce segregation?* Harvard University.
- Glaeser, Edward und E. F. Luttmer (2003c). "The misallocation of housing under rent control". In: *American Economic Review* 93, Seiten 1027–1046.
- Gornig, Martin und Claus Michelsen (2018c). "Bauwirtschaft: Ende des Neubaubooms". In: *DIW-Wochenbericht* 85.1/2, Seiten 34–45.
- Gyourko, Joseph und Peter Linneman (1989c). "Equity and efficiency aspects of rent control: An empirical study of New York City". In: *Journal of urban Economics* 26.1, Seiten 54–74.
- Haus und Grund (2016c). *Vermieterbefragung 2016*. Haus und Grund.
- Hausman, Catherine und David S Rapson (2017c). *Regression discontinuity in time: Considerations for empirical applications*. National Bureau of Economic Research Working Paper 23602.
- Hein, Sebastian und Lorenz Thomschke (2016c). *Mietpreisbremse: Fahrkarte geschossen? Effekte der Mietpreisbremse in ausgewählten Städten*. Empirica AG.
- (2017c). *Notizen zur Mietpreisbremse*. Empirica AG.
- Henger, Ralph (2016c). *Mieten und Einkommen gehen meist Hand in Hand*. IW Köln Kurzbericht 51/2016.
- Hentschel, Armin und Julian Hopfenmüller (2016a). *Die Wirkung der Mietpreisbremse – Eine Zwischenbilanz für die Städte Berlin, München, Hamburg und Frankfurt a.M. im Jahr 2016*. Institut für soziale Stadtentwicklung.
- (2016b). *Mietpreisbremse Berlin - Zwischenbilanz 2016*. Institut für Soziale Stadtentwicklung.
- Holm, Andrej, Stephan Junker und Kevin Neitzel (2018b). *Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen?* Hans-Böckler-Stiftung.
- IBB (2015b). *Wohnungsmarktbericht 2015*. Investitionsbank Berlin.
- (2016b). *Wohnungsmarktbericht 2016*. Investitionsbank Berlin.
- Just, Tobias, Michael Voigtländer, Rupert Eisfeld, Ralph Henger, Markus Hesse und Alexandra Toschka (2017b). *Wirtschaftsfaktor Immobilien 2017*. Gutachten für den Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. und die Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e. V.
- Kauermann, Göran, Lorenz Thomschke und Reiner Braun (2016b). *Scheinargumente bei Mietspiegeldebatte*. Empirica AG.
- Kholodilin Konstantin und Ulbricht, Dirk (2014b). "Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen". In: *DIW-Wochenbericht* 81.15, Seiten 319–327.

- Kholodilin, Konstantin (2017b). "Wanderungen in die Metropolen Deutschlands". In: *Der Landkreis* 1.2, Seiten 44–47.
- (2018b). *Measuring Stick-Style Housing Policies: a Multi-Country Longitudinal Database of Governmental Regulations*. DIW Berlin, German Institute for Economic Research.
- Kholodilin, Konstantin, Andreas Mense und Claus Michelsen (2016b). *Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht*. DIW Berlin Wochenbericht Nr. 22/2016.
- (2018b). *Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems*. DIW Berlin Wochenbericht Nr. 7/2018.
- Kholodilin, Konstantin, Jan Philip Weber und Steffen Sebastian (2018b). "Die Mietwohnungsmarktregulierung der letzten 100 Jahre im internationalen Vergleich". In: *DIW Wochenbericht* 85.45, Seiten 971–982.
- Mense, Andreas, Claus Michelsen und Konstantin Kholodilin (2017a). *Empirics on the Causal Effects of Rent Controls in Germany*. University of Erlangen-Nuremberg Discussion Paper.
- (2017b). *Empirics on the Causal Effects of Rent Controls in Germany*. University of Erlangen-Nuremberg Discussion Paper.
- Munch, Jakob Roland und Michael Svarer (2002b). "Rent control and tenancy duration". In: *Journal of Urban Economics* 52.3, Seiten 542–560.
- Nagy, John (1995b). "Increased Duration and Sample Attrition in New York City's Rent Controlled Sector". In: *Journal of Urban Economics* 38.2, Seiten 127–137.
- Nitt-Drießelmann, Dörte (2016b). *Wohnen in Deutschland. Eine Analyse der 20 größten Städte*. Hamburgisches WeltWirtschafts-Institut.
- Olsen, Edgar O (1972b). "An econometric analysis of rent control". In: *Journal of Political Economy* 80.6, Seiten 1081–1100.
- Oust, Are (2018b). "The removal of rent control and its impact on search and mismatching costs: evidence from Oslo". In: *International Journal of Housing Policy* 18.3, Seiten 433–453.
- Quigley, John M (1990b). "Does rent control cause homelessness? Taking the claim seriously". In: *Journal of policy analysis and Management* 9.1.
- Rapaport, Carol (1992b). "Rent regulation and housing-market dynamics". In: *The American Economic Review* 82.2, Seiten 446–451.
- Röhl, Klaus-Heiner und Christoph Schröder (2016b). *Welche Regionen sind in Deutschland besonders von Armut betroffen?* IW Kurzberichte 49/2016.
- Sims, David P. (2007b). "Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control?" In: *Journal of Urban Economics* 61, Seiten 129–151.
- Skak, Morten und Gintautas Bloze (2013b). "Rent control and misallocation". In: *Urban Studies* 50.10, Seiten 1988–2005.
- Smith, Lawrence B (1988b). "An economic assessment of rent controls: the Ontario experience". In: *The Journal of Real Estate Finance and Economics* 1.3, Seiten 217–231.
- Smith, Lawrence B und Peter Tomlinson (1981b). "Rent controls in Ontario: roofs or ceilings?" In: *Real Estate Economics* 9.2, Seiten 93–114.

- Statistisches Bundesamt (2016b). *Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Fachserie. Technischer Bericht.* Statistisches Bundesamt.
- (2018b). *Gebäude und Wohnungen: Bestand an Wohnungen und Wohngebäuden; Bauabgang von Wohnungen und Wohngebäuden; Lange Reihen ab 1969 - 2017.* Statistisches Bundesamt.
- Stinauer, Julius (2016b). *Überblick zum Wohnungsmarkt.* Jones Lang Lasalle GmbH.
- Strassmann, W Paul (1991b). "Housing market interventions and mobility: an international comparison". In: *Urban Studies* 28.5, Seiten 759–771.
- (2000b). "Mobility and affordability in US housing". In: *Urban Studies* 37.1, Seiten 113–126.
- SVR Wirtschaft (2018b). *Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Jahresgutachten 2018/19.* Jahresgutachten, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Thomschke, Lorenz (2016b). *Distributional Price Effects of Rent Controls in Berlin.* Discussion Paper 89, Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung Münster.
- Thomschke, Lorenz und Sebastian Hein (2015b). *So schnell schießen die Preußen nicht. Effekte der Mietpreisbremse in Berlin.* Empirica AG.
- Thorun, Christian und Max Vetter (2016b). *Mietpreisbremse: Wissen, praktische Hürden und Befürchtungen von Mieterinnen und Mietern.* ConPolicy – Institut für Sozialforschung.
- Vaché, Martin, Christian von Malottki, Markus Rodenfels und Michael Clar (2017b). *Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur sogenannten Mietpreisbremse in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten.* Institut für Wohnen und Umwelt GmbH und F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH.
- Van der Vlist, Arno J, Cees Gorter, Peter Nijkamp und Piet Rietveld (2002b). "Residential mobility and local housing-market differences". In: *Environment and Planning A* 34.7, Seiten 1147–1164.
- Vandrei, Lars (2018b). *Does Regulation Discourage Investors? Sales Price Effects of Rent Controls in Germany.* ifo Working Paper 262.
- Voightländer, Michael (2016b). *Sieben gute Gründe gegen eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit.* IW Köln.
- Voightländer, Michael und Björn Seipelt (2016b). *Droht eine Überhitzung des deutschen Wohnungsmarktes?* IW Köln.
- von Bodelschwingh, Arndt, Marleen Dettmann und Hendrik Schlichting (2016b). *Wiedervermietungsmieten und Mietpreisbremse in Berlin.* RegioKontext GmbH.
- von Einem, Eberhard (2016b). "Das verschlafene Jahrzehnt". In: *Wohnen.* Springer, Seiten 17–39.
- Weber, Jan Philip (2017b). "The Regulation of Private Tenancies-A Multi-Country Analysis". Dissertation. RegioKontext GmbH.
- Werczberger, Elia (1988b). "The experience with rent control in Israel: from rental housing to condominiums". In: *The Journal of Real Estate Finance and Economics* 1.3, Seiten 277–293.

Wilhelmsson, Mats, Roland Andersson und Kerstin Klingborg (2011b). "Rent control and vacancies in Sweden". In: *International Journal of Housing Markets and Analysis* 4.2, Seiten 105–129.

Wissenschaftlicher Beirat des BMWi (2018b). *Soziale Wohnungspolitik*. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.