

Die Regulierung des Wohnungsmarkts hat weltweit zum Siegeszug des Eigenheims beigetragen

Von Konstantin Kholodilin und Sebastian Kohl

- Die häufig diskutierten Folgen von Mietpreisregulierung werden oft nur im kurzfristigen und nationalen Kontext betrachtet.
- Analyse von langfristigen Folgen von Mietregulierung und der Miet-Eigentums-Komposition von Wohnungsmärkten dank neuer internationaler Daten erstmals möglich
- Mietpreisregulierung und Wohnraumlentkung hatten in allen Ländern signifikanten Effekt auf die Wohneigentumsquote
- Die indirekte Wirkung auf Wohneigentumsquoten darf nicht unterschätzt werden, wenn neue Regulierungsmaßnahmen des Mietmarkts gestaltet werden
- Interessen sowohl von MieterInnen als auch von InvestorInnen müssen berücksichtigt werden

Die Regulierung des Mietmarkts erhöht die Wohneigentumsquote

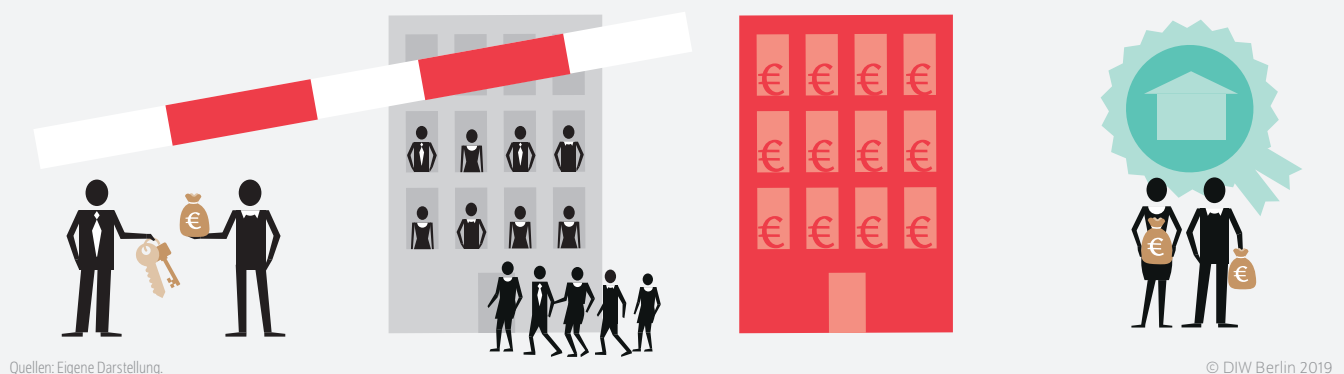
Wenn die Mieten reguliert werden ...

... bieten VermieterInnen ihre Wohnungen zum Verkauf an, weil sich das Vermieten nicht mehr lohnt.

... bleiben regulierte Wohnungen billig, die MieterInnen halten daran fest und die Wohnungen sind sehr begehrt ...

... die Mieten der unregulierten Wohnungen schiessen in die Höhe ...

... ungeduldige Wohnungssuchende müssen auf Eigentumswohnungen ausweichen.



ZITAT

„Aktuell wird gerade in deutschen Großstädten viel über Maßnahmen zur Regulierung der Mieten diskutiert. Die Politik muss sich dabei bewusst sein, dass es einen positiven Zusammenhang gibt zwischen Mietregulierung und Eigenheimquote: Je mehr Regulierung des Mietmarkts, desto mehr Menschen leben im eigenen Heim, Mieterinnen und Mieter werden in gewisser Weise verdrängt. Eine kluge Regulierung muss alle Interessen im Blick haben, die der Mieterinnen und Mieter und die der Investoren.“

— Konstantin Kholodilin, Studienautor —

Die Regulierung des Wohnungsmarkts hat weltweit zum Siegeszug des Eigenheims beigetragen

Von Konstantin Kholodilin und Sebastian Kohl

ABSTRACT

Der Beitrag stellt neue historische ländervergleichende Daten und Forschungsergebnisse zur Mietregulierung und ihren langfristigen Auswirkungen auf die Wohneigentumsquote in 27 Ländern vor. Die Regulierung von Mieten, der Kündigungsschutz und die Wohnraumlentung wurden als Maßnahmen der Sozialpolitik in den meisten untersuchten Ländern, und dabei insbesondere in Kontinentaleuropa, im vergangenen Jahrhundert verbreitet. Gleichzeitig ist die Wohneigentumsquote in diesen Ländern im langfristigen Trend stetig gestiegen. Die Analyse zeigt, dass der Siegeszug des Eigenheims im letzten Jahrhundert nicht nur das Ergebnis von entsprechenden Fördermaßnahmen und der Finanzmarktliberalisierung war, sondern auch auf die Mietregulierung zurückgeht.

Der Staat hat gute Gründe, Wohnungspolitik zu betreiben. So reguliert er in den Industrieländern den Mietwohnungsmarkt, und das aus zwei Gründen: um die Asymmetrie zwischen MieterInnen und EigentümerInnen zu reduzieren, und um der kurzfristigen Rigidität des Angebots entgegenzuwirken. Wenn die Nachfrage nach Wohnungen plötzlich steigt, kann so der Anstieg der Mieten angesichts der Wohnraumknappheit gedämpft werden und der Staat nimmt seine Verantwortung wahr, jedem die Möglichkeit zu geben, ein Dach über den Kopf zu haben.

Seit 2010 steigen in Deutschland die Mietpreise, was das Thema Mietenregulierung verstärkt in den Vordergrund gerückt hat. Das Für und Wider der in Deutschland im Jahr 2015 eingeführten Mietpreismbremse und anderer preisregulierender Maßnahmen werden eifrig diskutiert, neue Modelle werden entwickelt. Zum Beispiel plant der Berliner Senat die Einführung eines Mietendeckels, bei dem die Mieten für fünf Jahre eingefroren wären.¹ Auch eine intensivere Anwendung des Vorkaufsrechts, ein Mietenstopp² in Milieuschutzgebieten, weitere Verschärfungen der Mietpreismbremse, eine Einschränkung des Immobilienkaufs für AusländerInnen³ sowie Enteignungen der Wohnungsbestände der privaten Immobilienfirmen⁴ waren oder sind mancherorts im Gespräch. Regulierungsmaßnahmen (Kasten 1), insbesondere Eingriffe in die freie Preisbildung, genießen unter ÖkonomInnen keinen guten Ruf, da sie im Verdacht stehen, langfristig Investitionen zu verhindern, die Mietermobilität zu reduzieren und die Differenz zwischen Bestandsmieten und Neuvertragsmieten zu erhöhen.

Zudem verzerren sie die Konkurrenz zwischen Kauf- und Mietmärkten, die aus dem Zusammenspiel von Angebot (Investoren, VermieterInnen) und Nachfrage (MieterInnen)

¹ Senatskanzlei Berlin (2019): Senat beschließt Eckpunkte für ein Berliner Mietengesetz/Mietendeckel. Pressemitteilung vom 18. Juni 2019 (online verfügbar, abgerufen am 20. Juni 2019).

² Ulrich Zawotka-Gerlach (2019): SPD schlägt fünf Jahre Mietenstopp in Berlin vor. Der Tagesspiegel, 22. Januar 2019 (online verfügbar, abgerufen am 17. Juni 2019). Dies gilt auch für alle anderen Onlinequellen in diesem Bericht, sofern nichts anders vermerkt.

³ Julia Löhr (2018): Berlin will den Immobilienkauf für Ausländer einschränken. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. August 2018 (online verfügbar).

⁴ Siehe Webseite der Initiative „Deutsche Wohnen enteignen“; sowie Lena Klimpel (2019): Mit Enteignungen gegen Wohnungsnot?. tagesschau.de, 5. April 2019 (online verfügbar).

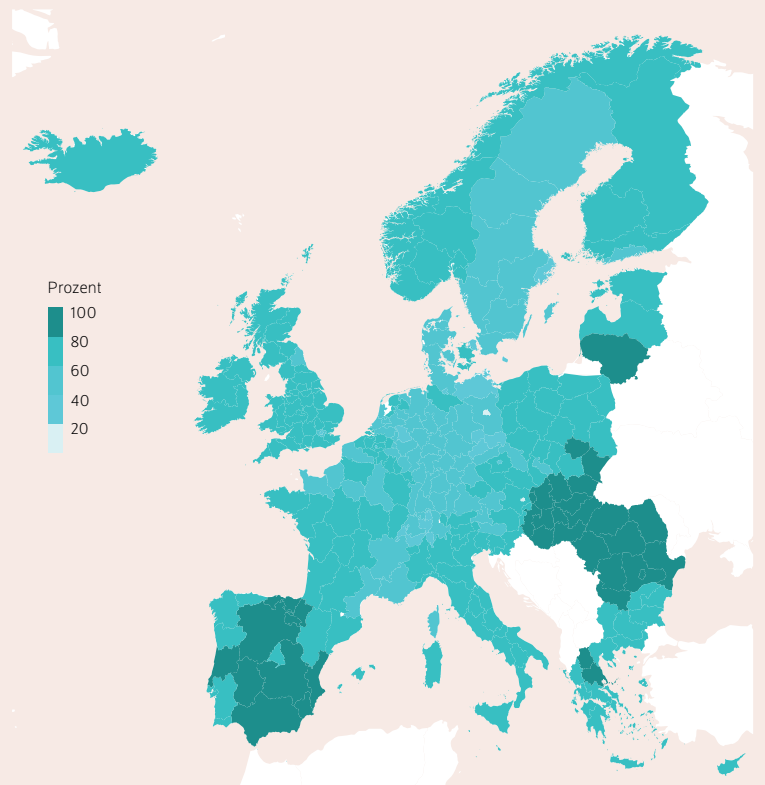
resultiert. Betrachtet man die Angebotsseite, unterliegt nur der Mietmarkt Preisrestriktionen, während der Eigentumsmarkt frei bleibt. Wenn die Mieten, also die Erträge der VermieterInnen, gedeckelt sind, ist es für Investoren rational, sich aus dem Mietsegment zurückzuziehen. Auf Nachfrageseite, bei den Wohnungssuchenden also, führen die Mietpreisbeschränkungen zunächst zu einer steigenden Attraktivität von Mietwohnungen. Da das Angebot an regulierten Wohnungen knapp ist, entstehen Schlangen und die Wohnungssuchkosten erhöhen sich deutlich. Vor dem regulatorischen Eingriff ist die Mieterschicht sehr heterogen – sie umfasst sowohl wohlhabende als auch einkommensschwache Mieterinnen und Mieter. Diejenigen mit höheren Einkommen haben höhere Chancen, an regulierte Wohnungen zu kommen, weil sie aus Sicht der VermieterInnen zahlungsfähiger sind. Andererseits unterscheiden sich MieterInnen nach ihrer „Geduld“. Diejenigen, die in der entsprechenden Stadt schon eine Wohnung haben, können sich mehr Zeit für die Suche einer neuen Wohnung leisten. Diejenigen dagegen, die frisch zuziehen, benötigen dringend eine Bleibe. Sie werden sich deshalb eher für den Eigentumsmarkt entscheiden, wo die Kaufkosten zwar hoch, die Suchkosten dagegen relativ niedrig sind. Außerdem sollte die Angebotsausweitung von Eigentumswohnungen dazu führen, dass die Preise dort sinken und sich noch mehr Menschen eine eigene Wohnung zulegen. Dabei ist aber keineswegs klar, welcher Effekt überwiegt: der regulierende Eingriff in die Mieten oder der preissenkende Effekt zusätzlicher Eigentumswohnungen auf dem Markt, wobei der letzte Effekt auch indirekt an die Regulierung zurückzuführen wäre.

Die längerfristigen Auswirkungen einer Mietregulierung auf den Wohnungsmarkt, insbesondere auf die Größe des Mietmarktes, sind bislang kaum thematisiert worden. Während vergleichsweise viel über Wohneigentum oder den sozialen Wohnungsbau geforscht wurde, ist die empirische Forschung zu Mietmärkten, insbesondere im internationalen Vergleich, bisher vernachlässigt worden.⁵

Ein Grund dafür liegt sicherlich in der starken Diffusion von Wohneigentum in vielen Ländern und im politischen Fokus auf den sozialen Wohnungsbau. Selbst in Niedrigwohneigentumsländern, zum Beispiel im deutschsprachigen Raum, hat sich der Anteil der MieterInnen auf lange Sicht immer weiter reduziert. Die Wohneigentumsquoten in Europa sind regional sehr heterogen (Abbildung 1): Während sie am Rand des Kontinents teilweise sehr hoch sind, wohnen in Zentraleuropa deutlich weniger Haushalte in selbstgenutzten Immobilien. In Deutschland leben mittlerweile 45,5 Prozent der Bevölkerung zur Miete, in der Schweiz sogar nur 37,4 Prozent. Nicht selten werden Mieterhaushalte von der Politik lediglich als Noch-nicht-Eigentümer bedacht, also zum Beispiel mit günstigen Krediten versorgt, oder als Nicht-mehr-Eigentümer unterstützt – so ist der Staat

Abbildung 1

Wohneigentumsquoten in Europa In Prozent, nach Regionen¹



¹ NUTS2-Regionen in der NUTS-Klassifikation. Diese unterteilt die Europäische Union in Gebietseinheiten für eine bessere statistische Vergleichbarkeit. Siehe [Destatis-Webseite](#) für mehr Details.

Quelle: Eurostat, eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2019

Am Rand Europas leben viele Menschen in eigenen Immobilien, in Zentraleuropa sind die Wohneigentumsquoten niedriger.

eingesprungen, als in der Wirtschaftskrise der Jahre 2008–2009 in Spanien viele ImmobilienbesitzerInnen ihre Kredite nicht mehr bedienen konnten.⁶

Viele die Großstädte in den untersuchten Ländern sind aber weiterhin mehrheitlich von MieterInnen bewohnt oder diese machen eine nicht vernachlässigbare Minderheit aus. Wie Mietverhältnisse geregelt sind, ist also ein wesentlicher Bestandteil von Wohnungspolitik.

Ein Grund für die vergleichsweise seltene Mietmarktforschung sind unzureichende und unzureichend vergleichbare Daten. Dieser Umstand ist nun dank neuer Datensammlungen wesentlich verbessert worden (Kasten 2). Die Kombination dieser Datensätze erlaubt es, der Frage nachzugehen,

⁵ Die meisten Studien konzentrieren sich auf die USA oder einige skandinavische Länder. Keine der uns bekannten Studien weist eine international vergleichende Dimension auf.

⁶ Die Regionen Andalusien, Aragon und Katalonien zum Beispiel haben Maßnahmen ergriffen, um die Haushalte, die ihre Hypothekarkredite nicht mehr bedienen konnten, vor Zwangsversteigerungen zu schützen.

Kasten 1

Die Werkzeuge der Politik zur Regulierung der Wohnungsmärkte

Die Wohnungspolitik definiert sich als die Maßnahmen, mit denen der Staat die Lage auf dem Wohnungsmarkt beeinflusst. Die Interventionen auf dem Mietwohnungsmarkt verfolgen dabei oft das Ziel, die Menschen mit bezahlbarem und qualitativ gutem Wohnraum zu versorgen. Dies dient oft übergeordneten Zielen wie der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Stabilität.

Der Staat verfügt hierfür über eine breite Auswahl an Werkzeugen. Dabei kann zwischen fördernden und restriktiven Instrumenten unterschieden werden. Die Fördermaßnahmen kennen zwei Formen: Objekthilfe (Förderung des Wohnungsbaus) und Subjekthilfe (Unterstützung der Haushalte mit Wohngeld). Die beschränkenden Instrumente umfassen drei Ebenen: Mietpreiskontrolle, Kündigungsschutz und Wohnraumlentung.

Mietpreiskontrolle. Das Hauptziel von Mietpreiskontrollen ist der Schutz der Mieterinnen und Mieter vor unverhältnismäßigen Mietpreissteigerungen. Im Fall von Wohnraumverknappung – beziehungsweise eines Nachfrageüberhangs auf dem Mietwohnungsmarkt – etwa durch einen zu geringen Neubau im Verhältnis zur Zunahme der Bevölkerung oder eines Rückgangs des Wohnraumbestands durch Krieg oder Naturkatastrophen – fangen Mieten in der Regel an zu steigen. In der kurzen Frist ist es kaum möglich, das Wohnungsangebot an die Nachfrage anzupassen. Vor diesem Hintergrund waren Preisregulierungen ursprünglich ein rein auf die kurze Frist ausgerichtetes Mittel; später wurde daraus jedoch ein dauerhafter Eingriff in die Marktmechanismen.

Der Startschuss für moderne Mietpreiskontrollen wurde während des Ersten Weltkriegs gegeben. Damals wurde die sogenannte erste Generation der Mietpreisregulierung eingeführt. Sie ist auch ihre härteste Form und kann als Einfrieren der Mieten beschrieben werden. Zwar wurden diese Mietpreiskontrollen in den Jahren nach dem Krieg oftmals wieder zurückgeführt, im Zweiten Weltkrieg kam es aber erneut zu einer breiten Verwendung.

Kündigungsschutz. Der Zweck dieser Politik besteht in der Reduzierung der Kündigungsrisiken der Mieterpartei. Beliebte Instrumente sind Gesetze über Mindestlaufzeiten von Mietverträgen

oder Mindestanforderungen an rechtmäßige Kündigungen. Hierbei spielt die gesetzmäßige Festlegung von vordefinierten Kündigungsgründen wie Eigenbedarf, der Verzug von Mietzahlungen oder die Störung des Hausfriedens eine wichtige Rolle. Der Mieterschutz korrespondiert eng mit der Regulierung der Mieten. So können bestimmte Ausprägungen von Mieterschutz in Kombination mit speziellen Preisregulierungen – wie etwa die gesetzliche Mindestlaufzeit von Mietverträgen bei gleichzeitig freien Neuvertragsmieten aber ansonsten regulierten Bestandsmieten – die Mietpreise signifikant stärker steigen lassen als im unregulierten Markt.¹

Vor dem Ersten Weltkrieg war das Kündigungsrecht weltweit ausgesprochen liberal. Meist konnte der Vermieter nach Vertragsende dem Mieter problemlos kündigen. Im Laufe des 20. Jahrhunderts änderte sich die Gesetzeslage in vielen Ländern zugunsten der Mieterpartei, hin zu einem heute robusten Schutz vor einer Kündigung. Gleichwohl kam es im Laufe der vergangenen 100 Jahre ähnlich wie bei den Mietpreiskontrollen zu Zu- und Abnahmen der Regulierungsintensität.

Wohnraumlentung. Das Ziel dieser Politik ist der Erhalt des knappen Wohnraums. Sie wird sowohl auf die Angebots- als auch auf die Nachfrageseite angewendet. Auf der Angebotsseite werden Maßnahmen getroffen, die den Abgang der Mietwohnungen vom Mietmarkt vermeiden sollen. So werden oft Abrisse, Zweckentfremdungen, Zusammenlegungen der Mietwohnungen oder deren Umwandlung in Eigentumswohnungen verboten. Auf der Nachfrageseite kann man die maximalen Normen des Wohnraumes pro Person vorschreiben oder die Freizügigkeit beschränken, indem man Zuzüge in Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt restringiert.

Zu den Maßnahmen der Wohnungspolitik im weiteren Sinne können auch Baustandards, Stadtplanung, Umweltschutz, Steuerpolitik sowie Bankenregulierung gezählt werden, die allesamt die Anreize auf dem Wohnimmobilienmarkt beeinflussen können.

¹ Jan Philipp Weber (2017): The Regulation of Private Tenancies – A Multi-Country Analysis. Dissertation, Universität Regensburg.

wie sich die Mietregulierung seit ihrer ersten Einführung während des Ersten Weltkriegs in westlichen Ländern langfristig auf die Wohneigentumsquote ausgewirkt hat, und Implikationen für die heutige Debatte herauszuarbeiten.⁷

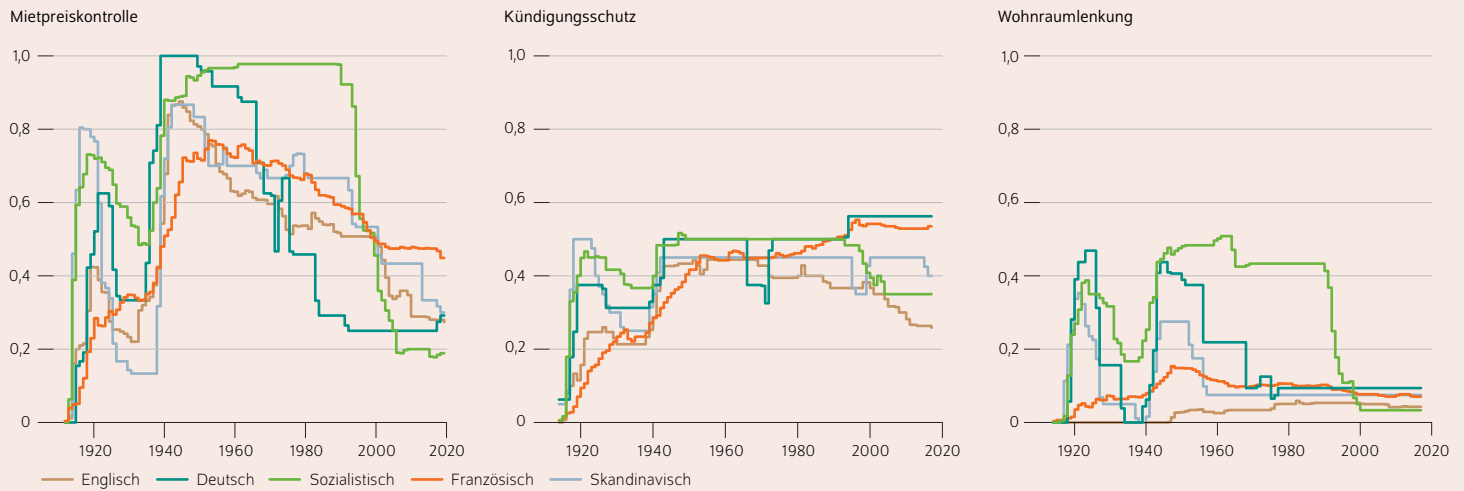
⁷ Der Beitrag fasst folgende aktuelle, auf Englisch publizierte Forschungsergebnisse der Autoren zusammen: Konstantin Kholodilin et al. (2018): Social Policy or Crowding-out? Tenant Protection in Comparative Long-run Perspective. DIW Discussion Paper Nr. 1778 (online verfügbar). Eine kürzere Fassung ist auch als Konstantin Kholodilin und Sebastian Kohl (2019): Verdrängung oder Sozialpolitik? Der Effekt von Mietregulierung auf das Wohneigentum. Wirtschaftsdienst, Jahrgang 99, 2019, Heft 5, 363–366 erschienen.

Eine kleine Geschichte der Mietregulierung und des Wohneigentums

Unterschiedliche Traditionen der Mietregulierung...

Anhand der Daten und der hieraus gebildeten Mietregulierungsindizes (Kasten 2) kann eine Geschichte der Mietregulierung der letzten 100 Jahre umgerissen werden (Abbildung 2). Diese begann in den meisten europäischen Ländern während des Ersten Weltkriegs mit strikten Preiskontrollen als Instrument des Verbraucherschutzes an der Heimatfront. Die Preisregulierung wurde in der Zwischenkriegszeit oft in

Abbildung 2

Mietregulierungsindizes¹ nach Rechtstradition

1 Zur Bildung der Indizes siehe Kasten 2.

Quelle: eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

Länder mit deutscher Rechtstradition hatten eine sehr strenge Mietregulierung, die in den vergangenen drei Jahrzehnten stark abgebaut wurde.

abgeschwächter Form beibehalten, intensivierte sich im Zweiten Weltkrieg wieder und verwandelte sich schließlich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Kontinentaleuropa in Preiskontrollen der zweiten Generation. Diese lassen relative Mietpreissteigerungen zu, indexieren sie jedoch an verschiedene Indikatoren der allgemeinen Lebenskostensteigerung.

Zu Kriegszeiten und unmittelbar danach wurde stark im Mietwohnungsmarkt eingegriffen, oft mittels Kriegsverordnungen. Die Maßnahmen reichten bis hin zur Zwangseinquartierung. Viele wurden zwar weitgehend wieder abgebaut, einige – wie zum Beispiel der Milieuschutz oder Beschränkungen der kurzfristigen Vermietungen (wie AirBnB) – haben aber überlebt und sogar in den letzten Jahren noch einmal an Bedeutung gewonnen. Der Kündigungsschutz entstand ebenfalls im Kriegskontext und bleibt bis heute oft Bestandteil des Mietrechts. Mietverhältnisse waren zwar zuvor schon rechtlich reguliert worden, aber oft unspezifisch für das Wohngebiet, und lediglich mittels Bestimmungen gegen unverhältnismäßige Mieterhöhungen („Mietwucher“).

Waren die Kriegsverordnungen noch Sonderrecht, wurden sie nach dem Krieg oft in bürgerliches Recht überführt. Diese Entwicklungen betreffen hauptsächlich zentral- und kontinentaleuropäische Länder. In den süd- und nordeuropäischen Ländern waren die Eingriffe etwas intensiver als in Ländern mit sogenannter germanischer Rechtstradition.

Dieser Tradition der eher ausgeprägten Regulierung kann man eine liberalere, angelsächsische Entwicklung gegenüberstellen. Dort, also beispielsweise in den USA, wurden die Mieten zu Kriegs- oder sonstigen Krisenzeiten (zum

Beispiel in der Ölkrise der 1970er) zwar auch reguliert, das blieb aber eine Ausnahme. Nach dem Krieg oder nach dem Ende der Inflationsschocks wurden sie jeweils langsam wieder abgebaut. In den USA hat sich danach auch keine nationalstaatliche Mietpreispolitik entwickelt und so unterscheiden sich US-Städte stark in ihrer Regulierungsgeschichte und -intensität.⁸ Der Mieterschutz hat sich in diesen Ländern nicht stark entwickelt, so dass Mieten oft nur als eine vorübergehende, residuale Wohnform angesehen und sogar sozial stigmatisiert wird.

... und unterschiedliche Verbreitung vom Wohneigentum

Seit dem Ersten Weltkrieg ist die Wohneigentumsquote in den westlichen Ländern fast kontinuierlich gestiegen, und sie konvergiert hin zu einem hohen Niveau (Abbildung 3). Südeuropäische und einige nordeuropäische Länder entwickelten sich zu Hochburgen des Wohneigentums, mit einer Quote von 77,5 Prozent in Norwegen zum Beispiel, höher noch als in den angelsächsischen Ländern, obwohl Wohneigentum dort historisch stärker verankert war. Deutschsprachige Länder waren und bleiben Schlusslichter dieser Entwicklung (Abbildung 1).

⁸ Die Stadt New York hat seit dem Zweiten Weltkrieg fast ununterbrochen eine Mietpreiskontrolle, in der die Elemente der ersten Generation (rent control) und zweiten Generation (rent stabilization) gleichzeitig existieren (vgl. Timothy Collins (2016): An introduction to the New York City rent guidelines board and the rent stabilization system. New York City Rent Guidelines Board, revised February 2018 (online verfügbar, abgerufen am 23. August 2019)). Dagegen beschränkt seit 1995 das Costa-Hawkins-Gesetz in Kalifornien die Einführung von Mietpreiskontrollen durch die Gemeinden.

Kasten 2

Neue Daten zu Wohneigentum und Mietregulierung

Die neuen Mietregulierungsdaten¹ umfassen Regulierungsindizes zur Mietpreis-, Mieterschutz- und Mietwohnraumregulierung sowie zur Eigentumsquote in 27 Ländern (Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Indien, Irland, Israel, Italien, Kanada, Luxemburg, Marokko, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Singapur, Spanien, Südafrika, Vereinigtes Königreich und die Vereinigten Staaten) seit dem Ersten Weltkrieg. Sie beruhen auf einer Sammlung aller relevanten historischen Mietgesetze eines jeden Landes und einer inhaltlichen Kodierung von 18 binären Kategorien (zum Beispiel: liegt ein realer oder nominaler Mietpreisstopp vor, besteht Kündigungsschutz, gibt es Abrissverbote usw.). Diese Kategorien werden zu Regulierungs-

indizes für die Bereiche Mietpreiskontrolle, Kündigungsschutz und Wohnraumlentung und zu einem globalen Index aggregiert.² Je höher der Indexwert ausfällt, der auf Werte zwischen 0 und 1 normiert ist, desto intensiver ist die Mietmarktregulierung.

Die Tabelle zeigt die Definition der Daten, ihre Quellen und einige deskriptive Statistiken (Minimum, Durchschnittswert, Maximum und Standardabweichung). Das Panel ist nicht ausgewogen, da die Anzahl der Jahrzehnte pro Land variiert von zwei beispielsweise für Griechenland (2000 bis 2010) bis elf für die USA (1910 bis 2010). Im Durchschnitt werden rund fünf Jahrzehnte pro Land abgedeckt.

¹ Der noch wachsende Datensatz ist bereits publiziert: vgl. Konstantin Kholodilin, Jan Philipp Weber und Steffen Sebastian (2018): Die Mietwohnungsmarktregulierung der letzten 100 Jahre im internationalen Vergleich. DIW Wochenbericht Nr. 45 (online verfügbar), sowie die Webseite <https://www.remain-data.org/>

² Siehe ausführlicher: Konstantin Kholodilin (2018): Measuring Stick-Style Housing Policies: a Multi-Country Longitudinal Database of Governmental Regulation. DIW Discussion Papers Nr. 1727 (online verfügbar); Jan Philipp Weber (2017): The Regulation of Private Tenancies – A Multi-Country Analysis. Dissertation, Universität Regensburg.

Tabelle

Datenbeschreibung

Beschreibung	Quelle	Periode	Minimum	Durchschnitt	Maximum	Standardabweichung
Wohneigentumsquote definiert als Anteil der eigengenutzten Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand, in Prozent	Kohl (2017) ¹ , Compendium of Housing Statistics of the UN, national statistical offices	1910–2018	19,950	59,149	96,175	16,230
Mietpreiskontrollenindex, [0,1]	Eigene Berechnungen	1910–2017	0,000	0,429	1,000	0,372
Quadrat von Mietpreiskontrollenindex, [0,1]	Eigene Berechnungen	1910–2018	0,000	0,338	1,000	0,354
Index der ersten Generation von Mietpreiskontrollen, [0,1]	Eigene Berechnungen	1910–2018	0,000	0,439	1,000	0,466
Index der zweiten Generation von Mietpreiskontrollen, [0,1]	Eigene Berechnungen	1910–2018	0,000	0,068	1,000	0,241
Kündigungsschutzindex, [0,1]	Eigene Berechnungen	1910–2018	0,000	0,317	1,000	0,251
Wohnraumlentungsindex, [0,1]	Eigene Berechnungen	1910–2018	0,000	0,092	0,875	0,163
Index der Mietpreisregulierungen, [0,1]	Eigene Berechnungen	1910–2018	0,000	0,373	0,833	0,285
ScheinvARIABLE für Wohnungseigentum (1, wenn ein Wohnungseigentumsgesetz gilt)	Eigene Berechnungen	1910–2018	0,000	0,425	1,000	0,482
Reales BIP pro Kopf, 1990 internationale Geary-Khamis Dollars	Maddison Project Database	1910–2016	0,521	11,050	77,638	12,320
Verhältnis der abhängigen (jünger als 15 und älter als 64 Jahre) Bevölkerung zu der erwerbsfähigen Bevölkerung (zwischen 15 und 64 Jahren), [0,1]	World Development Indicators of the World Bank und European University Institute	1899–2016	0,255	0,614	1,113	0,157
Anzahl der fertiggestellten Wohnungen pro 1000 Einwohner	Kohl (2018) ²	1860–2010	0,251	5,437	15,203	2,765
Langfristige Zinssätze, in Prozent	Macrohistory database und OECD	1870–2017	0,670	6,175	87,376	6,132

¹ Sebastian Kohl (2017): Homeownership, Renting and Society: Historical and Comparative Perspectives. London: Routledge.

² Sebastian Kohl (2018): Too much mortgage debt? The effect of financialization on new construction and residential capital investment (Unpublished Manuscript).

Mietpreisregulierung hat Mietwohnungen verdrängt

Der Siegeszug des Wohneigentums hat viele Ursachen: der allgemein gestiegene Wohlstand, das Älterwerden der Gesellschaft, der ausgebauten Wohnungsbestand, die Verbreitung des „Eigenheims auf der Etage“, das stetig fallende Realzinsniveau, aber auch eigenheimfördernde Politikmaßnahmen in vielen Ländern.

Diese traditionellen Erklärungen lassen sich in multivariaten Zeitreihenanalysen durchaus bestätigen (Kasten 3 und Tabelle). So haben der Abhängigenquotient von Personen im nicht-erwerbsfähigen Alter in Relation zu den Erwerbsfähigen und die langfristige Zinsrate einen positiven Einfluss auf den Anstieg des Wohneigentums. Überraschenderweise hat das BIP pro Kopf einen negativen Einfluss, was eventuell für die These spricht, dass Wohneigentum in ärmeren Ländern als Absicherung gegen die schlechte wirtschaftliche Entwicklung fungiert.⁹

Die Analyse zeigt auch, dass intensivere Mietpreisregulierung langfristig mit einem Anstieg der Wohneigentumsquote korreliert. Der Kündigungsschutz und die Wohnraumlenkung hingegen erweisen sich als nicht signifikant. Auch ist der Mietpreisregulierungseinfluss nicht linear – erreichen die Mietpreisregulierungen ein bestimmtes Niveau, nämlich ein Indexwert von 0,79 und mehr, korrelieren noch intensivere Preisregulierungen nicht mit einem weiteren Anstieg der Wohneigentumsquote.

Der Effekt von Mietpreisregulierungen auf die Eigentumsquote kann zwei Gründe haben. Einerseits kann es sein, dass die VermieterInnen der regulierten Wohnungen diese nicht mehr profitabel vermieten können, und sie deshalb zum Verkauf anbieten.¹⁰ Andererseits gibt es auch nicht-regulierte Wohnungen, und für diese steigen die Mieten nun noch stärker, als sie es ohne Regulierung tun würden.¹¹ Der Markt teilt sich also in zwei Segmente: ein regulierter Markt mit sehr niedrigen Mieten und Mieterhaushalten, die ihre Wohnungen nicht aufgeben wollen beziehungsweise können, weil sie nirgendwo sonst so gute Konditionen finden würden; und ein freier Markt mit sehr hohen Mieten. In vielen Ländern mit einer ähnlichen Marktstruktur, zum Beispiel in Schweden oder im Vereinigten Königreich, müssen viele Menschen trotz hoher Kosten zu WohneigentümerInnen werden, weil sie keine bezahlbaren Wohnungen zum Mieten finden.

Für die Verbreitung des Eigenheims können andere Faktoren eine Rolle gespielt haben, nämlich die direkte Förderung des

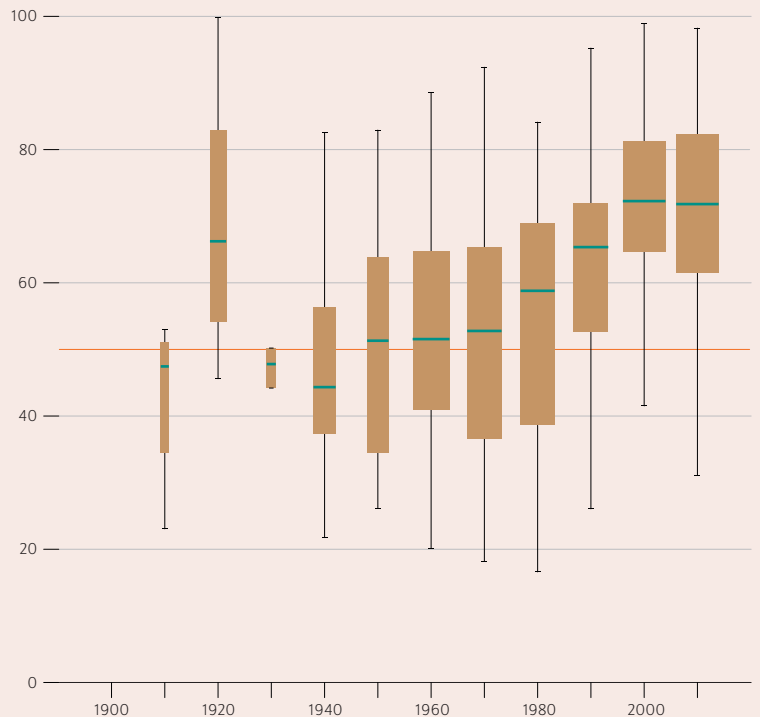
⁹ Zieht man das Kaufpreis-Mietverhältnis als zusätzliche Kontrollvariable heran, hat diese zwar das richtige negative Vorzeichen (relativ höhere Kaufpreise machen Wohneigentum weniger attraktiv), der Koeffizient ist aber statistisch nicht signifikant ist. Deshalb wurde in der Analyse auf diese Variable verzichtet.

¹⁰ Ein ähnlicher Effekt wird in Berlin als Folge des geplanten Mietendeckels erwartet, vgl. Ralf Schönball (2019): Sieben Thesen zum geplanten Mietendeckel. Der Tagesspiegel, 17. Juni 2019 (online verfügbar).

¹¹ Vgl. Konstantin Kholodilin, Andreas Mense und Claus Michelsen (2018): Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht Lösung des Wohnungsmarktpblems. DIW Wochenbericht Nr. 7 (online verfügbar).

Abbildung 3

Entwicklung des Wohneigentums weltweit Wohneigentumsquote in Prozent



Quelle: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), United Nations Statistics Division (UNSD), nationale Statistikämter, eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2019

Bis zur Finanzkrise in den Jahren 2008–2009 wuchs die Wohneigentumsquote stetig, seitdem stagniert sie oder ist rückläufig.

Wohnungseigentums und die Liberalisierung des Finanzmarkts. Für den Zeitraum ab 1970 lassen sich diese in zwei Indizes messen. So wurden einerseits über mehrere Jahrzehnte hinweg ExpertInnen aus OECD-Ländern gefragt, als wie ausgeprägt sie die Maßnahmen zugunsten des Eigentums einschätzen; tatsächlich können diese Indizes einen Teil des Anstiegs der Wohneigentumsquoten erklären.¹² Zum anderen hat der Internationale Währungsfonds (IWF) die Liberalisierung des Finanzmarktes in zahlreichen Bereichen, etwa die Entwicklung von Verbriefungsmärkten, in mehreren Ländern in einem Finanzreformindex zusammengefasst.¹³

Nimmt man diese beiden Indizes in die Schätzung hinzu, ändert sich am Hauptbefund (Mietregulierungen haben einen positiven Einfluss auf die Wohneigentumsquote) allerdings nichts.

¹² Mikael Atterhög (2006): The Effect of Government Policies on Home Ownership Rates: An International Survey and Analysis. J. Doling und M. Elsinga (Hrsg.): In Home Ownership: Getting in, Getting from, Getting out. Delft University Press, Amsterdam, 7–34.

¹³ Abdul Abiad, Enrica Detragiache und Thierry Tresselt (2008): A New Database of Financial Reforms. IMF Working Paper 8/266 (online verfügbar).

Tabelle

Einfluss bestimmter Faktoren auf die Wohneigentumsquote Schätzergebnisse

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Mietpreisregulierung im Vorjahrzehnt	10,08*** (2,88)			21,86* (9,09)
Mietpreisregulierung (quadrirt) im Vorjahrzehnt				-12,20 (8,93)
Mietpreiskontrolle der ersten Generation ¹ im Vorjahrzehnt			3,30 (1,83)	
Mietpreiskontrolle der zweiten Generation ¹ im Vorjahrzehnt			-0,56 (2,80)	
Kündigungsschutz im Vorjahrzehnt	2,46 (3,61)		3,80 (4,57)	0,81 (3,79)
Wohnraumlenkung im Vorjahrzehnt	6,46 (8,47)	7,73 (8,52)	6,90 (8,90)	3,72 (8,66)
Aggregierte Regulierung im Vorjahrzehnt		14,29** (4,62)		
Abhängigenquotient	24,66 (13,64)	23,21 (13,76)	21,15 (14,59)	19,80 (14,03)
BIP pro Kopf	-12,51* (4,79)	-10,96* (4,75)	-12,76* (5,05)	-12,19* (4,77)
Neubau pro Bevölkerung	5,93** (1,74)	5,55** (1,75)	5,25** (1,82)	6,29*** (1,75)
Zinsrate	0,622* (0,328)	0,661** (0,331)	0,686** (0,343)	0,674** (0,329)
Wohnungseigentumeinführung ²	-1,282 (2,240)	-0,913 (2,252)	-1,452 (2,348)	-1,476 (2,233)
R ²	0,29	0,27	0,23	0,31
Adj. R ²	-0,08	-0,10	-0,18	-0,07
Beobachtungen	130	130	130	130

1 Siehe Kasten 1.

2 Einführung der Möglichkeit, einzelne Wohneinheiten in Wohnhäusern zu erwerben. Vor der Verabschiedung entsprechender Gesetze in den 50er und 60er Jahren konnte man nur ganze Gebäude/Wohnhäuser besitzen.

Anmerkung: * p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01.

Lesehilfe: Die erste Zahl (10,08) bedeutet, dass eine um 0,1 intensivere Mietpreiskontrolle einen Anstieg von einem Prozent der Wohneigentumsquote mit sich bringt.

Quelle: eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

Die Ergebnisse weisen in eine Richtung, auf die bisher sowohl die anekdotische Evidenz als auch eine amerikanische Studie¹⁴ hindeuteten: Starke Eingriffe in Mietpreise oder den Wohnungsbestand veranlassen VermieterInnen dazu, ihre Wohnungseinheiten an MieterInnen zu veräußern. Diese können sich den Erwerb bei steigenden Einkommen zunehmend leisten; im Kontext zunehmender Wohnungsknappheiten – genau die Situation, in der Mietregulierung besonders intensiv eingesetzt wird – sind viele auch auf einen solchen Kauf angewiesen.¹⁵ Mit der Verbreitung alternativer Investitionsmöglichkeiten, zum Beispiel Aktien, ist die Flucht aus dem Mietwohnungsmarkt eine reale Möglichkeit geworden.

¹⁴ Daniel K. Fetter (2013): The Home Front: Rent Control and the Rapid Wartime Increase in Home Ownership. NBER Working Paper 19604 (online verfügbar) befasst sich mit der Steigerung der Wohneigentumsquote in den USA im Zuge der Preiskontrolle im und nach dem Zweiten Weltkrieg.

¹⁵ Fetter (2013), a. a. O.

Kasten 3

Schätzungsmethode

Da die vorliegenden Daten zwei Dimensionen haben (Zeit und Länder), werden die Schätzungen anhand von Paneldatenmodelle geschätzt. Das Modell wird so formuliert:

$$y_{it} = \beta'x_{it} + \gamma'r_{i,t-1} + \mu_i + \delta_t + v_{it}$$

wobei y_{it} für die Veränderung der Wohneigentumsquote des Landes i im Jahrzehnt t im Vergleich zum Vorjahrzehnt steht; x_{it} ist ein Vektor der Kontrollvariablen; $r_{i,t-1}$ ist der Vektor der Mietregulierungsindizes (hier werden sie mit einer Zeitverzögerung von einem Jahrzehnt genommen, um die mögliche Endogenität zu vermeiden); μ_i sind länderspezifische fixe Effekte, δ_t sind jahrzehntspezifische fixe Effekte und v_{it} ist der Fehlerterm. Die Wohneigentumsquoten werden differenziert, um für die mögliche Autokorrelation zu korrigieren. Die Schätzungen werden mit Länder-Jahrzehnten als Fällen durchgeführt, da die Wohneigentumsquoten relativ selten erhoben werden und die jährlichen Zeitreihen zu viel Lücken aufweisen würden.

Fazit: Mietpreisregulierung hat langfristige Effekte auf das Wohneigentum; Politikmaßnahmen müssen das beachten

Wohnungsmarktregulierungen sind ein altes und international häufig verwendetes Instrument der Sozialpolitik. Sie dienen dem Ausgleich der Interessen von VermieterInnen und MieterInnen – zudem tragen sie der Tatsache Rechnung, dass Wohnungen als Wirtschaftsgut zahlreiche Besonderheiten aufweisen: Das Angebot ist kurzfristig unflexibel – starke Nachfrageschübe führen daher zu sehr kräftigen Preisreaktionen. Dies kann dazu führen, dass Haushalte immer höhere Anteile ihres Einkommens für die Miete aufwenden müssen¹⁶ und verdrängt werden, dass Sozialstrukturen erodieren und Teile der Bevölkerung den Zugang zum regulären Wohnungsmarkt verlieren. In vielen deutschen Städten sind solche Entwicklungen zu beobachten und der Druck auf die Politik, etwas dagegen zu unternehmen, wächst. Auf der anderen Seite sind Immobilien Anlagegüter, deren Attraktivität auch maßgeblich durch die Flexibilität der Nutzung und die Möglichkeit der Gewinnerwirtschaftung geprägt ist. Naheliegender ist also ein langfristiger Zusammenhang zwischen dem Angebot an Mietobjekten und der Intensität regulierender Eingriffe. Ebenso dürfte die Nachfrage nach Mietobjekten durch die Regulierung bestimmt sein – höherer Mieterschutz steigert kurzfristig die Attraktivität des Mietens.

¹⁶ Vgl. Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger und Markus Zimmermann (2018): Housing expenditures and income inequality. ZEW Discussion Paper Nr. 18-048 (online verfügbar, abgerufen am 2. September 2019).

Der vorliegende Beitrag zeigt, dass die Intensität der Regulierung langfristig zu einem anderen Gleichgewicht im Bestand an Miet- und Eigentumswohnungen führt. Teile der international beobachteten Unterschiede zwischen den Wohneigentumsquoten lassen sich nämlich mit Unterschieden in der Regulierungsintensität erklären. Auch die Evidenz auf Grundlage von Mikrodaten spricht eindeutig für diesen Zusammenhang.¹⁷

Dies ist bei weiteren Eingriffen in den Wohnungsmarkt, wie sie in vielen deutschen Städten, insbesondere in Berlin, angedacht werden, zu berücksichtigen. Je intensiver der Markteingriff, desto größer der langfristig negative Effekt auf das Angebot an Mietwohnungen. Wichtig ist bei der Gestaltung neuer Regulationsmaßnahmen auf dem Mietmarkt, die Balance zwischen den Interessen von MieterInnen und InvestorInnen zu wahren.

17 Rebecca Diamond, Timothy James McQuade und Franklin Qian (2019): The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. *The American Economic Review*, Volume 109 (9), 3365–3394.

Konstantin Kholodilin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin und Professor an der NRU HSE St. Petersburg | kkholodilin@diw.de

Sebastian Kohl ist Senior Researcher am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung | kohl@mpifg.de

JEL: C23, O18, R38

Keywords: tenancy regulation; homeownership; crowding-out

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 38/2019:

www.diw.de/diw_weekly



IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

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

86. Jahrgang 18. September 2019

Herausgeberinnen und Herausgeber

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

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Alexandra Fedorets; Dr. Claus Michelsen

Redaktion

Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck;
Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann; Bastian Tittor;
Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

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

Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

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

Druck

USE gGmbH, Berlin

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

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

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