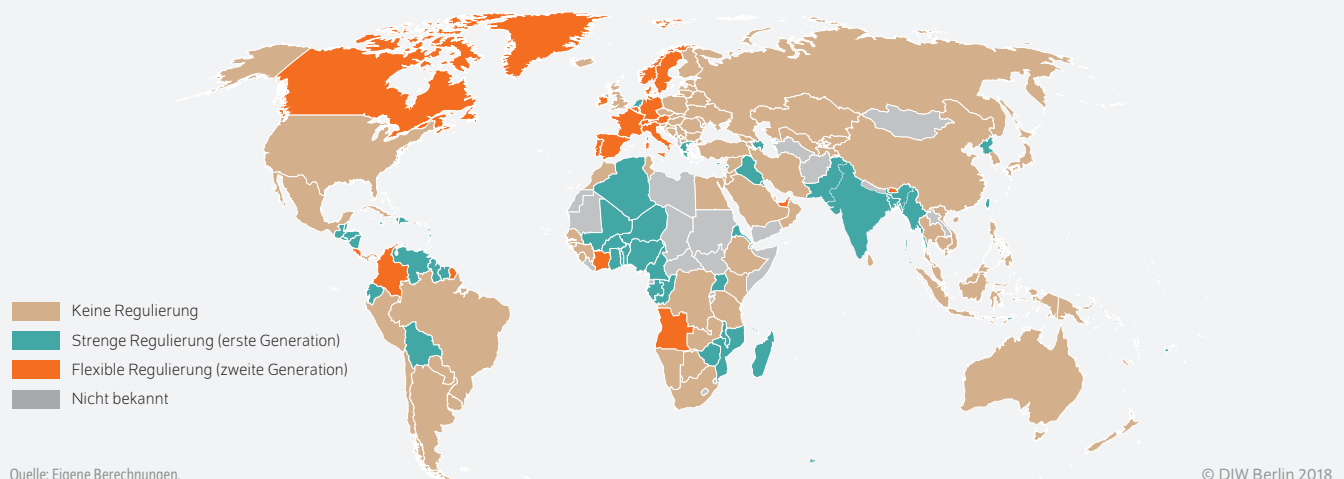


Die Mietwohnungsmarktregulierung der letzten 100 Jahre im internationalen Vergleich

Von Konstantin Kholodilin, Jan Philip Weber und Steffen Sebastian

- Wissenschaftliche Analysen Wohnungsmarktregulierung scheiterten bislang häufig an einer unzureichenden Datenbasis
- Es wird ein einmaliger Datensatz präsentiert, über den sich die Regulierung der Mietmärkte quantitativ abbilden lässt
- Die Indizes zur Messung der Regulierungsintensität liegen für 64 Länder vor und reichen mehr als 100 Jahre zurück
- Deutschland hat eine im europäischen Vergleich relativ intensive Mietpreiskontrolle, die in den letzten Jahren noch verschärft wurde
- Die Auswirkungen dieser Verschärfung sollten in Zukunft durch weitere Analysen begleitet werden

Die meisten Länder haben ihre Mietpreiskontrollen flexibilisiert oder abgeschafft
Mietpreiskontrolle im Jahr 2017



ZITAT

Regulierungsindizes stellen die Analyse der Auswirkungen der staatlichen Eingriffe auf den Wohnungsmarkt auf eine objektivere Basis. So zeigen sie beispielsweise, dass aktuell die Mietpreiskontrolle in Deutschland deutlich höher als im europäischen Vergleich liegt.

— Konstantin Kholodilin —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Konstantin Kholodilin
www.diw.de/mediathek

Die Mietwohnungsmarktregulierung der letzten 100 Jahre im internationalen Vergleich

Von Konstantin Kholodilin, Jan Philip Weber und Steffen Sebastian

ABSTRACT

Die Regulierung der Wohnmietmärkte ist aus dem täglichen Leben nicht mehr wegzudenken, in Deutschland wie auch in fast allen übrigen Ländern. Die Verwerfungen an den Immobilienmärkten im vergangenen Jahrzehnt haben die gesellschaftlichen Debatten hierzu befeuert. Mieterbewegungen weltweit fordern eine Verschärfung der Regulierung und führen die Bezahlbarkeit von Wohnraum als ein zentrales Bürgerrecht ins Feld. Regulierungsskeptiker fürchten hingegen die Beeinträchtigung der Marktmechanismen durch überbordende Regulierung. Wissenschaftliche Analysen zu dieser Thematik scheiterten bislang häufig an einer unzureichenden Datenbasis. Die vorliegende Studie nimmt sich dieser Problematik an und präsentiert einen einmaligen Datensatz, über den sich die Regulierung der Mietmärkte quantitativ abbilden lässt. Die Indizes zur Messung der Regulierungsintensität liegen für 64 Länder vor und reichen mehr als 100 Jahre zurück. Der im Internet frei verfügbare Datensatz bietet damit die Möglichkeit, die Regulierungsintensitäten und -regime ländervergleichend zu untersuchen. So zeigt sich etwa, dass Deutschland im europäischen Vergleich eine relativ intensive Mietpreiskontrolle hat, die seit 2015 noch verschärft wurde. Die Auswirkungen dieser Verschärfung sollten in Zukunft durch weitere Analysen begleitet werden.

Nach mehr als einem Jahrzehnt der Stagnation erlebt Deutschland seit 2010 einen Boom auf dem Wohnungsmarkt. Nicht überall in Deutschland stößt diese Entwicklung auf Freude. Nicht nur steigen mit jedem weiteren Jahr des Booms die Risiken einer möglichen Überhitzung des deutschen Immobilienmarktes.¹ Auch führen die seit Jahren starken Mietpreissteigerungen zu sozialen Spannungen auf dem Mietwohnungsmarkt, welcher in Deutschland aufgrund seiner Größe eine wichtige Rolle spielt.

Die deutschen Großstädte erleben aktuell die heftigsten Auswirkungen des Booms. Hier wird der Wohnraum im Zuge eines seit Jahren anhaltenden Re-Urbanisierungstrends immer knapper und damit auch teurer. Dies gilt sowohl auf dem Käufer- als auch auf dem Mietermarkt. Im Falle des Mietwohnungsmarktes hat die Politik darauf bislang mit Regulierungen bei der Preisfindung (Senkung der Kappungsgrenzen für Mieterhöhungen und Einführung der Mietpreisbremse) und mit Änderungen beim Kündigungsschutz (Sperrfristen für Eigenbedarfskündigungen) reagiert. Auch richtet sich der Fokus der Wohnungspolitik nun wieder stärker auf die Schaffung und Pflege des sozialen Wohnungsbaus.

Es ist unklar, welche Folgen diese Politik langfristig haben wird. Zwar wurde die Frage der Mietmarktregulierung aus theoretischer Sicht intensiv diskutiert. So sind etwa auf Basis der neoklassischen Theorie viele Ökonomen überzeugt, dass regulative Eingriffe in die Mietpreisfindung mittel- bis langfristig die Probleme auf dem Wohnungsmarkt nur vergrößern². Die empirische Evidenz der durchaus kontroversen Ansichten über die richtige Mietmarktpolitik ist jedoch lückenhaft. Insbesondere auf der makroökonomischen Ebene sind statistische Analysen, die die

¹ Konstantin A. Kholodilin und Claus Michelsen (2018): Anzeichen für neue Immobilienpreisblase in einigen OECD-Ländern – Gefahr in Deutschland geringer. DIW Wochenbericht Nr. 30/31, 657–667 (online verfügbar).

² Richard M. Alston, J.R. Kearl und Michael B. Vaughan (1992): Is there a consensus among economists in the 1990's? *The American Economic Review*, 82, 203–209. Die meisten deutschen Professoren sind gegen die Regulierung der Mietpreise bei den Neuvermietungen, allerdings nur Hälfte von ihnen gegen die Beschränkung der Mietsteigerungen bei den bestehenden Verträgen. Dies zeigt eine Umfrage des IW Köln. Deutschland-Check Juni 2013. Eine Dauerstudie zur Beurteilung der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung in der 17. Legislaturperiode. Köln.

Kasten 1

Es gibt eine breite Auswahl an Werkzeugen für die Regulierung der Wohnungsmärkte

Die Wohnungspolitik definiert sich in ihrer Gesamtheit als diejenigen 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 guten Wohnraum zu versorgen. Die „Befriedung“ des Wohnungsmarktes dient oft auch übergeordneten Zielen eines Staates wie der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Stabilität.

Der Staat verfügt über eine breite Auswahl an Werkzeugen für die Regulierung der Wohnungsmärkte. Dabei kann zwischen fördernden und restriktiven Instrumenten unterschieden werden. Die Fördermaßnahmen kennen zwei Formen: Objekthilfe (Förderung des (sozialen) Wohnungsbaus) und Subjekthilfe (Unterstützung der Haushalte mit dem Wohngeld). Die beschränkenden Instrumente umfassen hingegen drei Ebenen: Mietpreiskontrolle, Kündigungsschutz und Wohnraumlenkung. Zu den Maßnahmen der Wohnungspolitik im weiteren Sinne können auch Baustandards, Stadtplanung, Umweltschutz, Steuerpolitik sowie Bankenregulierung gezählt werden, da diese die Anreize auf dem Wohnungsmarkt beeinflussen können. Dieser Bericht fokussiert sich ausschließlich auf die restriktiven, unmittelbaren Mietmarktpolitiken. Diese sollen im Folgenden kurz erläutert werden.

Mietpreiskontrolle. Das Hauptziel von Mietpreiskontrollen ist der Schutz der Mieter vor „spekulativen“ beziehungsweise 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 Rückganges des Wohnraumbestands durch Krieg oder Naturkatastrophen fangen Mieten in der Regel an zu steigen. In der kurzen Frist ist es kaum möglich das Wohnungsangebot schnell an die Nachfrage anzupassen. Vor diesem Hintergrund hatten sich Preisregulierungen ursprünglich als ein rein auf die kurze Frist ausgerichtetes Mittel etabliert, später wurden sie jedoch zu einem dauerhaften Eingriff in die Marktmechanismen entwickelt.

Weil die Miete zu einer der wichtigsten Komponenten der Haushaltsausgaben gehört (normalerweise variiert der Anteil der Wohnungskosten an den allgemeinen Ausgaben zwischen 15 und 30 Prozent), kann ein scharfer Anstieg der Mietpreise zu massiven Belastungen der Mieterschaft führen. Haushalte haben in Situationen, in denen die Preise für Mietwohnraum auf breiter Front steigen, erhebliche Einbußen ihrer Kaufkraft hinzunehmen. Solche Entwicklungen, sollten sie denn länger anhalten, können daher ein ernstzunehmendes soziales und politisches Problem darstellen.

Der Startschuss für moderne Mietpreiskontrollen wurde in den Jahren des Ersten Weltkriegs abgegeben. Damals wurde die sogenannte erste Generation der Mietpreisregulierung eingeführt. Sie ist auch die härteste und kann als die Einfrierungen der Mieten beschrieben werden. Zwar wurden diese Mietpreiskontrollen in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg oftmals wieder zurückge-

führt. Im Zweiten Weltkrieg kam es aber erneut zu einer breiten Verwendung.

Kündigungsschutz. Der Zweck dieser Politik besteht in der Reduzierung der Kündigungsrisiken der Mietpartei. 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 spielt eine besondere Rolle bei der Mietmarktregulierung, da er eng mit der Regulierung der Mieten korrespondiert. 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. Die meisten Mietverhältnisse fielen entweder unter normales Vertragsrecht oder sogar in eine rechtsfreie Zone. Mieterschutz war in dieser Gemengelage meist unterentwickelt. In Europa waren zu jener Zeit die Beziehungen zwischen Mieter und Vermieter durch Mietverträge geregelt, die den Mietern wenig bis gar keinen Schutz boten. Meist konnte der Vermieter nach Vertragsende dem Mieter problemlos kündigen.

Im Zuge der politischen und sozialen Umwälzungen der Weltkriege, der Industrialisierung und der Urbanisierung im 20. Jahrhundert änderte sich die Gesetzeslage in vielen Ländern zugunsten der Mieterpartei. In vielen Ländern gibt es heute einen robusten Schutz des Mieters vor einer Kündigung. Gleichwohl kam es im Laufe der vergangenen 100 Jahre ähnlich wie bei den Mietpreiskontrollen zu Zu- und Abnahmen der Regulierungsintensität, wenn auch in einem deutlich geringeren Maße als bei der Mietpreiskontrolle.

Wohnraumlenkung. Das Ziel dieser Politik ist die Erhaltung des knappen Wohnraums. Sie wird sowohl auf die Angebots- als auch auf die Nachfrageseite angewendet. Auf der Angebotsseite werden die Maßnahmen getroffen, die den Abgang der Mietwohnungen vom Mietmarkt vermeiden sollen. So werden oft die 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, in dem man die Zuzüge in die Gebiete mit dem angespannten Wohnungsmarkt beschränkt. Obwohl diese Politiken als ein typisches Merkmal einer zentral geplanten Wirtschaft gelten, werden sie sehr oft auch in der Marktwirtschaft verwendet, wenn sich die Lage zuspitzt.

¹ Weber (2017): a. a. O.

Tabelle 1

Maßnahmen der Mietwohnungsmarktregulierung

Mietpreiskontrolle	
Mietpreiskontrolle (real)	1, wenn der Vermieter die Miete nicht um mehr als den Anstieg der offiziellen Lebenshaltungskosten oder anderer Preis- bzw. Kostenindizes erhöhen darf
Mietpreiskontrolle (nominal)	1, wenn die Mieten ausschließlich durch die Regierung oder andere Institutionen bestimmt werden
Mietniveauekontrolle	1, wenn die Vermieter die Miete nicht über ein bestimmtes Niveau hinaus erhöhen dürfen
Neuvermietungskontrolle	1, wenn die Mietpreiskontrolle zu Beginn und während der Vertragsdauer gilt
Weitere spezielle Deregulierungen	1, wenn bestimmte Wohnungstypen wie z. B. Neubauten, leerstehende Wohnungen oder Luxuswohnraum nicht dereguliert sind
Spezielle Verschärfungen der Mietpreiskontrolle	1, wenn Wohnraum einem unter besonderen Umständen einem strengeren Mietpreisregime unterworfen ist
Kündigungsschutz	
Kündigungsschutz (während der Vertragsdauer)	1, wenn die Kündigung des Mieters durch den Vermieter nur bei Vorliegen gesetzlich definierter Gründe erlaubt ist (während der Vertragszeit bzw. Mietperiode)
Kündigungsschutz (zum Ende des Vertrags)	1, wenn die Kündigung des Mieters durch den Vermieter nur bei Vorliegen gesetzlich definierter Gründe erlaubt ist (zum Ende der Vertragszeit bzw. Mietperiode)
Mindestlaufzeiten	1, wenn eine Mindestlaufzeit von mehr als zwei Jahren für jeden privaten Mietvertrag vorgeschrieben wird
Kurzfristige Mietverträge	1, wenn kurzfristige Mietverträge, d.h. mit einer Laufzeit von einem Jahr oder weniger, nicht erlaubt sind
Wohnraumlentkung	
Wohnraumerfassung	1, wenn die Meldepflicht für leerstehende Räume und unterbelegte Wohnungen besteht
Wohnraumerhaltung	1, wenn Reduzierung des Wohnraumes (Zweckentfremdung, Zusammenlegung oder Abriss der Wohnungen) verboten ist
Wohnraumgewinnung	1, wenn alle verfügbare (auch nicht residentielle) Räume für Wohnungszwecke mobilisiert werden
Requisition	1, wenn leerstehende oder unterbenutzte Wohnräume beschlagnahmt werden
Beschränkung der Freizügigkeit	1, wenn der Zuzug ortsfremder Personen in Regionen mit besonders starkem Mangel an Wohnraum beschränkt wird
Erhaltung der sozialen Zusammensetzung	1, wenn der wertsteigernde Umbau der Wohnungen, der zur Veränderung der sozialen Zusammensetzung führt, verboten wird
Normierung des Wohnraumverbrauchs	1, wenn die obere Grenzen auf den Wohnraumverbrauch pro Kopf gesetzt werden
Nationalisierung des Wohnraums	1, wenn der Staat den Wohnungsbestand nationalisiert

© DIW Berlin 2018

Auswirkungen der Regulierungsintensität untersuchen, aufgrund einer unzureichenden Datenlage kaum vorhanden.

Bislang fehlte es an den quantitativen Abschätzungen der Wohnungsmarktregulierungsintensität, die sich nicht nur über mehrere Länder sondern auch über mehrere Jahrzehnte erstrecken.³ Insbesondere die Zeitdimension wurde weitestgehend in Forschungsarbeiten ausgeblendet. Sie ist aber von besonderer Bedeutung, da Wohnraum ein sehr langlebiges Gut ist und oft noch durch Entscheidungen bestimmt wird, die Jahrzehnte zurückliegen.

Dieser Wochenbericht präsentiert die Ergebnisse jüngster Forschung auf dem Gebiet der Mietmarktregulierung.⁴ Dabei wird im Folgenden eine neue, einzigartige Datenbasis vorgestellt, die die Intensität der Regulierung von Mietwohnraum, das heißt das Ausmaß der gesetzlichen Restriktionen bei Mietverhältnissen, in 64 Ländern weltweit und

über mehr als ein Jahrhundert abbildet. Die neue Datenbasis schafft damit die Grundlage für umfangreiche Analysen zu den Auswirkungen der Regulierungen auf verschiedene Aspekte der Wohnungsmärkte.⁵

Messung der Intensität der Wohnungsmarktregulierung

Um die Wirkungen der Wohnungsmarktregulierungen (Kasten 1) zu schätzen, muss diese messbar gemacht werden (Kasten 2). Die Regulierungen sind in den entsprechenden Gesetzestexten enthalten. Aus diesen Texten werden die relevanten Informationen extrahiert und als binäre Variablen dargestellt, die den Wert 1 annehmen, wenn die entsprechende Regelung in der jeweiligen Periode gilt, und den Wert 0, wenn nicht. Zum Beispiel gibt es die Fragen, ob die Mietniveaus vom Staat vorgeschrieben werden oder nicht oder ob der Vermieter am Ende oder während des Mietverhältnisses dem Mieter einfach kündigen darf oder angemessene Gründe dafür benötigt. Für jeden Typ der restriktiven Politiken (Mietpreiskontrolle, Kündigungsschutz und Wohnraumlentkung) gibt es mehrere solche Binärvariablen. Der Index der Mietpreiskontrolle wird beispielsweise als Durchschnitt von sechs Binärvariablen berechnet. Die drei Indizes variieren zwischen 0 (keine Regulierung) und 1 (umfassende Regulierung). Je höher also der Index ausfällt, desto mehr ist der Vermieter in seinen Handlungen beschränkt, was normalerweise mehr Schutz für den Mieter bedeutet.

³ Die folgenden Studien konzentrieren sich auf einer „Momentaufnahme“ der Mietregulierungen für mehrere Länder: Dan Andrews, Aida Caldera Sánchez und Åsa Johansson (2011): Housing markets and structural policies in OECD countries. OECD Economic Department Working Papers 836. Simeon Djankov et al. (2003): Courts: The Lex Mundi project. The Quarterly Journal of Economics, 118 (2), 453–517. Stephen Malpezzi und Gwendolyn Ball (1993): Measuring the urban policy environment: an exploratory analysis using rent controls. Habitat International, 17 (2), 39–52.

⁴ Siehe Jan P. Weber (2017): The regulation of private tenancies – a multi-country analysis. Dissertation. Jan P. Weber und Gabriel S. Lee (2018): On the Measure of Private Rental Market Regulation Index and its Effect on Housing Rents: Cross Country Evidence. Beiträge zur Immobilienwirtschaft 21, Expertise, IREBS International Real Estate Business School, Universität Regensburg, Regensburg (online verfügbar). Konstantin A. Kholodilin (2017): Quantifying a century of state intervention in rental housing in Germany. Urban Research and Practice, 10 (3), 267–328. Konstantin A. Kholodilin (2018) Measuring Stick-Style Housing Policies: a Multi-Country Longitudinal Database of Governmental Regulations. DIW Diskussionspapier 1727 (online verfügbar).

⁵ Die Datenbasis der Regulierungsindizes ist online frei verfügbar.

Kasten 2

Neue Datenbasis der restriktiven Wohnungsmarktregulierungen

Die Wohnungsmarktregulierungen werden gemessen, indem die gesetzlichen Texte in numerische Werte übertragen werden. Hierbei wird der Ansatz von Jan P. Weber¹ und Konstantin A. Kholodilin² verwendet, um Wohnungsmarktregulierungen und Gesetze zum Kündigungsschutz und zur Wohnraumlentung zu kodieren. Basierend auf einem Satz von Fragen wurden binäre Variablen konstruiert die gleich 1 sind, wenn die Regulierung angewendet wird, und 0, wenn dies nicht der Fall ist. Eine Übersicht über die einzelnen binären Indizes wird tabellarisch gezeigt (Kasten Tabelle 1).

Für jeden Regulierungstyp (Mietpreiskontrolle, Kündigungsschutz, Wohnraumlentung), wird ein zusammengesetzter Index errechnet, welcher den Durchschnitt der entsprechenden binären Variablen darstellt.

Zurzeit umfasst die Datenbasis 64 Länder oder Staaten zwischen 1910 und 2018 (Kasten Tabelle 2). Die Wahl der Länder wurde nach der Verfügbarkeit von Gesetzen getroffen. Am besten sind Europa und Lateinamerika vertreten. In Afrika sind es nur einige ehemalige französische und portugiesische Kolonien, da es relativ einfach war, die historischen Gesetze ausfindig zu machen. Für Nordamerika ist die Kodierung sehr schwierig, weil Wohnungsmarktregulierungen dort auf regionaler Ebene (von Staaten, Provinzen und sogar Städten) verabschiedet werden.

¹ Weber (2017): a. a. O.

² Kholodilin (2017): a. a. O.

Zurzeit umfasst die Datenbasis 64 Länder aus allen Kontinenten, vor allem aber aus Europa. Die Auswahl der Länder wird hauptsächlich durch die Verfügbarkeit ihrer Gesetzestexte bestimmt. In manchen Ländern (vor allem im angelsächsischen Raum und in den ehemaligen Kolonien Großbritanniens) wird die Analyse dadurch erschwert, dass dort die Wohnungsmarktregulierung eine Sache der Staaten/Provinzen und nicht der Bundesebene ist.

Lange Deregulierungsphase auf den Mietmärkten ist beendet

Die Regulierung von Mieten ist das prominenteste Instrument der Steuerung der Mietwohnmärkte. Während die Regulierung des Preises für Wohnraum auf dem Wohneigentumsmarkt in der Geschichte keine große Anhängerschaft kannte,⁶ blickt doch die Mietpreisregulierung auf eine reichhaltige Vergangenheit zurück. Beinahe alle Länder der

⁶ Es ist nur ein Beispiel bekannt – Norwegen, wo seit dem Anfang des Zweiten Weltkriegs die Kaufpreise der Häuser reguliert wurden. Siehe Are Oust (2018): The removal of rent control and its impact on search and mismatching costs: evidence from Oslo. International Journal of Housing Policy, 18 (3), 433–453, 439.

Tabelle 2

Die Liste der Länder, für die Regulierungsindizes konstruiert wurden

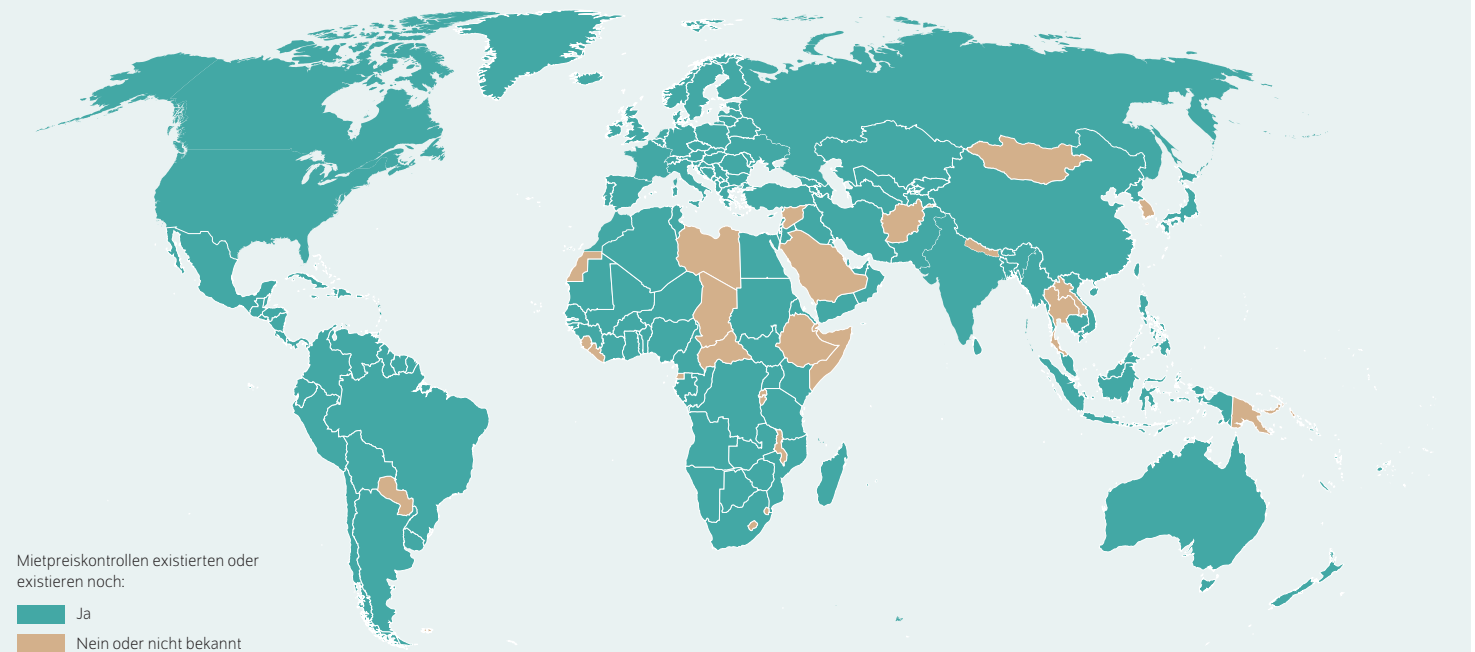
Kontinent	Länder	Stichprobe	Gesamtzahl Länder (Staaten)
Afrika	Angola, Madagaskar, Mali, Marokko, Niger, Togo, Tunesien	7	60
Asien	Macao, Pakistan (Punjab), Philippinen, Singapur, Türkei, Zypern	6	51
Europa	Andorra, Belgien, Dänemark, DDR, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Island, Irland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Monaco, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Rußland, San Marino, Slowakei, Spanien, Schweden, Schweiz, Tschechien, Ukraine	32	53
Lateinamerika und Karibik	Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Haiti, Kolumbien, Mexiko (Distrito Federal), Nicaragua, Panama, Peru, Salvador, Trinidad und Tobago, Uruguay	13	52
Nordamerika	Kanada (Alberta, Ontario, Quebec), USA	4	5 (60)
Ozeanien	Australien, Neuseeland	2	29
Welt		64	250

© DIW Berlin 2018

Welt haben in den letzten 100 Jahren von dem Instrument der Mietpreisregulierung Gebrauch gemacht (Abbildung 1).

Mietpreisregulierungen folgten im 20. Jahrhundert einem stetigen Entwicklungsprozess. Zu Beginn der modernen Mietpreisregulierung etablierten sich zunächst besonders strenge Formen – nämlich das Mietpreiskontrollregime der ersten Generation. Sie waren in der Regel zeitlich begrenzt und fanden ihre höchste Verbreitung während der beiden Weltkriege und in der frühen zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts. Die Mieten wurden in dieser scharfen Form der Mietpreisregulierung auf einem bestimmten Niveau fixiert (beispielsweise auf dem Niveau, das vor dem Krieg bezahlt wurde, als Prozentsatz des Buchwertes der Immobilie, als ein bestimmter Geldbetrag oder als die ortsübliche Miete) und jede Erhöhung wurde verboten. Nur der Staat konnte die Erlaubnis erteilen, die Mieten zu erhöhen, um diese in begrenztem Umfang an die allgemeine Teuerung anzupassen oder um die durch Modernisierung oder erhöhte Steuer gestiegenen Kosten teilweise zu decken. Allerdings reichten normalerweise diese erlaubten Anpassungen bei weitem nicht, um den realen Wert der Mieteinnahmen zu erhalten.

Abbildung 1

Mietpreiskontrolle seit 1914

Quelle: Eigene Recherche.

© DIW Berlin 2018

Die überwiegende Mehrheit der Länder hat seit 1914 von Mietpreiskontrollen Gebrauch gemacht.

Weitestgehend abgelöst wurden die Regime der Mietpreiskontrolle der ersten Generation in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften im Laufe der 1960er und 1970er Jahre von der zweiten Generation der Mietpreiskontrollen. In dieser Zeit sorgten Konjunkturabschwünge, Ölshocks und Hyperinflation für neue Formen der Regulierung, die deutlich mehr Flexibilität zuließen. Diese etwas weichen Regulierungen werden die zweite Generation genannt. Statt das Mietniveau zu regulieren, beschränkt der Gesetzgeber die Wachstumsrate der Mieten.⁷ Typischerweise werden sie an ein Maß der Kaufkraft angeknüpft. Meist dient hier der Verbraucherpreisindex als Referenzmaß. Andere Formen von Mietpreisregulierungen der zweiten Generation sind Staffelmieten oder die komplette Mietpreisflexibilität unter bestimmten Voraussetzungen, wie zum Beispiel bei Neuvermietung, Leerstand oder Luxusobjekten. Sie sind deutlich weniger streng ausgelegt und erlauben Mietanpassungen bis zu einem gewissen Grad.

Mit dem Index zur Messung der Mietpreisregulierung lassen sich die einzelnen Mietregime klassifizieren und ihre Verteilung weltweit untersuchen (Abbildung 2). So zeigt sich, dass neben Mietregimen mit umfassender Flexibilität die zweite Generation mittlerweile weltweit am häufigsten auftritt.

In allen untersuchten Regionen erreicht die Intensität der Mietpreisregulierung – allerdings zu verschiedenen Zeitpunkten – einen Höhepunkt, stabilisiert sich dann oder fällt schließlich ab (Abbildung 3). Während in Europa, Nordamerika und Ozeanien die höchste Mietkontrollintensität in den 1940er Jahren erreicht wurde, wurde sie in Lateinamerika und der Karibik (LAK) in den 1950er Jahren erreicht und in Afrika und Asien in den 1970er Jahren. Außerdem lag die Mietkontrollintensität in Europa und Ozeanien in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts über dem weltweiten Durchschnitt. In LAK war das von 1950 bis 1980, sowie in den späten 1990ern der Fall, in Afrika seit 1960 und in Asien zwischen 1980 und 2000. Demnach wurden Mietpreiskontrollen zuerst in Europa eingeführt, während Afrika und LAK hinterherhinkten. Das trifft besonders auf Afrika zu, wo die Mietpreiskontrollintensität immer noch sehr hoch ist. Das hat mit dem Wandel von der ersten Generation der Mietpreiskontrolle zur zweiten Generation beziehungsweise mit der kompletten Abschaffung solcher Kontrollen zu tun.

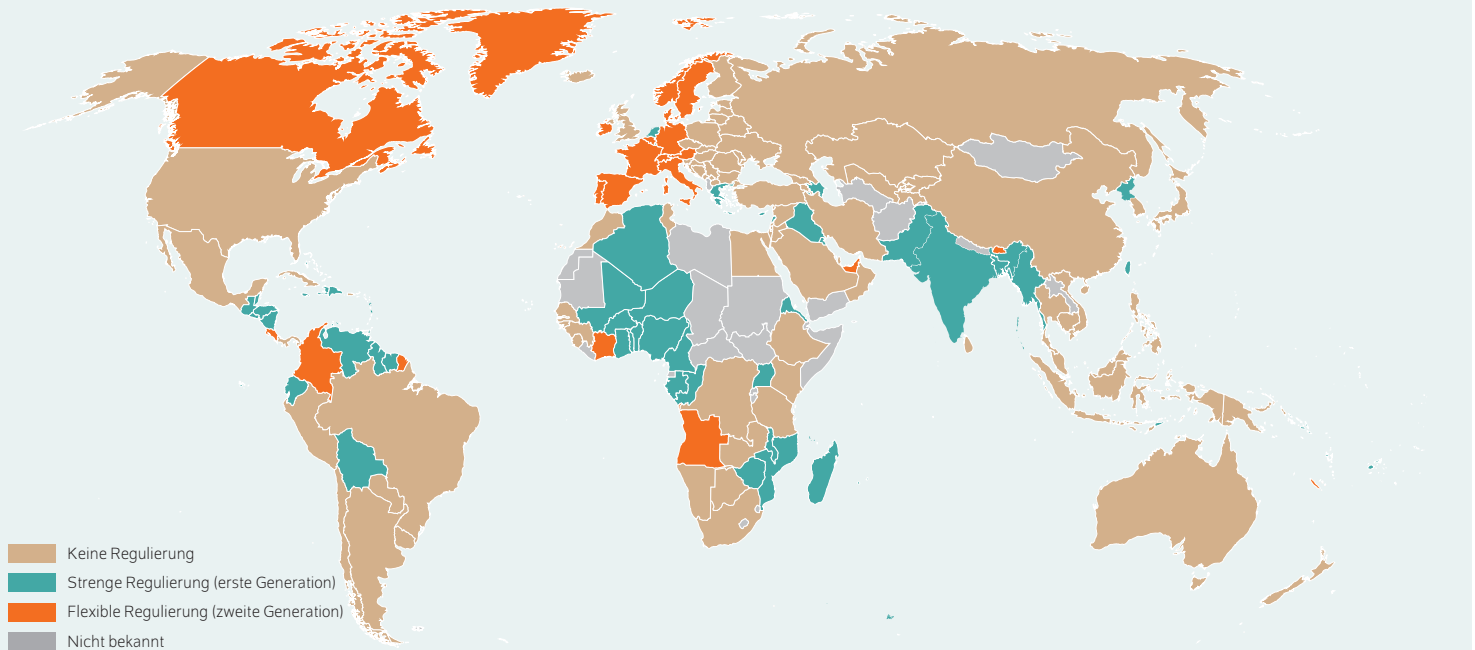
Die Summe der Anteile von Mietpreiskontrollen erster und zweiter Generation sind hier nicht immer 1, da manche Länder keinerlei Restriktionen hatten. In Europa wurden als erstes die flexibleren Mietpreiskontrollen der zweiten Generation in den frühen 1970er Jahren eingeführt (Abbildung 4). In den frühen 1990er Jahren überstieg die Anzahl von Ländern

⁷ Richard Arnott (2003): Tenancy rent control. Swedish Economic Policy Review, 10 (1), 89–134.

Abbildung 2

Mietpreiskontrolle im Jahr 2017

Typ der Regulierung, keine Regulierung oder unbekannt



Quelle: Eigene Recherche.

© DIW Berlin 2018

Aktuell haben die meisten Länder ihre Mietpreiskontrollen flexibilisiert oder abgeschafft.

mit Mietpreiskontrollen der zweiten Generation die Anzahl der Länder mit Mietpreiskontrollen der ersten Generation. Das hatte auch mit der Transformation früherer sozialistischer Staaten zu Marktwirtschaften zu tun. Mietpreiskontrollen der zweiten Generation wurden in den späten 1970er Jahren in LAK, in den späten 1990ern in Asien und erst in 2010er Jahren in Afrika eingeführt. In Ozeanien gab es keine Mietpreiskontrollen der zweiten Generation, da man direkt zu einem unregulierten Markt überging. In Afrika und LAK gibt es immer noch mehr Länder mit Mietpreiskontrollen der ersten Generation.

Kündigungsschutz ist weltweit ein fester Bestandteil der Mietmarktregulierung

Neben der Mietpreisregulierung bildet der Kündigungsschutz beziehungsweise die Mietsicherheit ein wichtiges Feld bei der Regulierung von Mietwohnverhältnissen.

Anders als Mietpreiskontrolle, welche seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts abnimmt, zeigt der Kündigungsschutz weltweit einen stetigen Anstieg, welcher sich zur Jahrhundertwende stabilisierte (Abbildung 5). Nur in Nordamerika und Ozeanien nahm die Intensität nach dem zweiten Weltkrieg ab. Am Ende des Untersuchungszeitraums ist der Kündigungsschutz in Europa am stärksten und in Ozeanien am schwächsten. In Asien ist er substantiell schwächer als im

weltweiten Durchschnitt, während er in Afrika und LAK sehr nahe am Durchschnittsniveau liegt.

Wohnraumlenkung gab es in Europa vor allem in Folge der Weltkriege

Die dritte Gruppe von Regulierungsmaßnahmen umfasst Gesetze, die die Wohnraumlenkung betreffen. Obwohl diese Strategie in der Literatur wenig Beachtung findet, scheint sie sehr weit verbreitet zu sein: Von 64 untersuchten Ländern hatten knapp drei Viertel diese Art von Gesetzen eingeführt.

Maßnahmen der erzwungenen Umverteilung von Wohnraum sind fast überall auf der Welt präsent (Abbildung 6). In Europa kamen sie insbesondere während der Weltkriege und in der Folgezeit zum Einsatz und wurden anschließend deutlich reduziert. Komplett abgebaut wurden sie aber nicht. Es wurden sogar neue Formen der Wohnraumlenkung eingeführt, wie etwa die Milieuschutzgebiete⁸ in Deutschland. In anderen Weltregionen – wie beispielsweise in Amerika – spielt die Wohnraumlenkung zudem eine zunehmende Rolle.⁹

⁸ Kholodilin (2017), a. a. O.

⁹ W. Dennis Keating (1987): Landlord self-regulation: New York City's rent stabilization system 1969–1985. *Journal of Urban and Contemporary Law*, 31, 77.

Abbildung 3

Intensität der Mietpreiskontrolle nach Kontinenten im Zeitverlauf

Auf einer Skala von 0 (minimale Intensität) bis 1 (maximale Intensität)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Europa war bis Anfang der 1990er Jahre der Kontinent mit den strengsten Mietpreiskontrollen.

Abbildung 4

Generationen der Mietpreiskontrolle weltweit im Zeitverlauf

Häufigkeit in Prozent



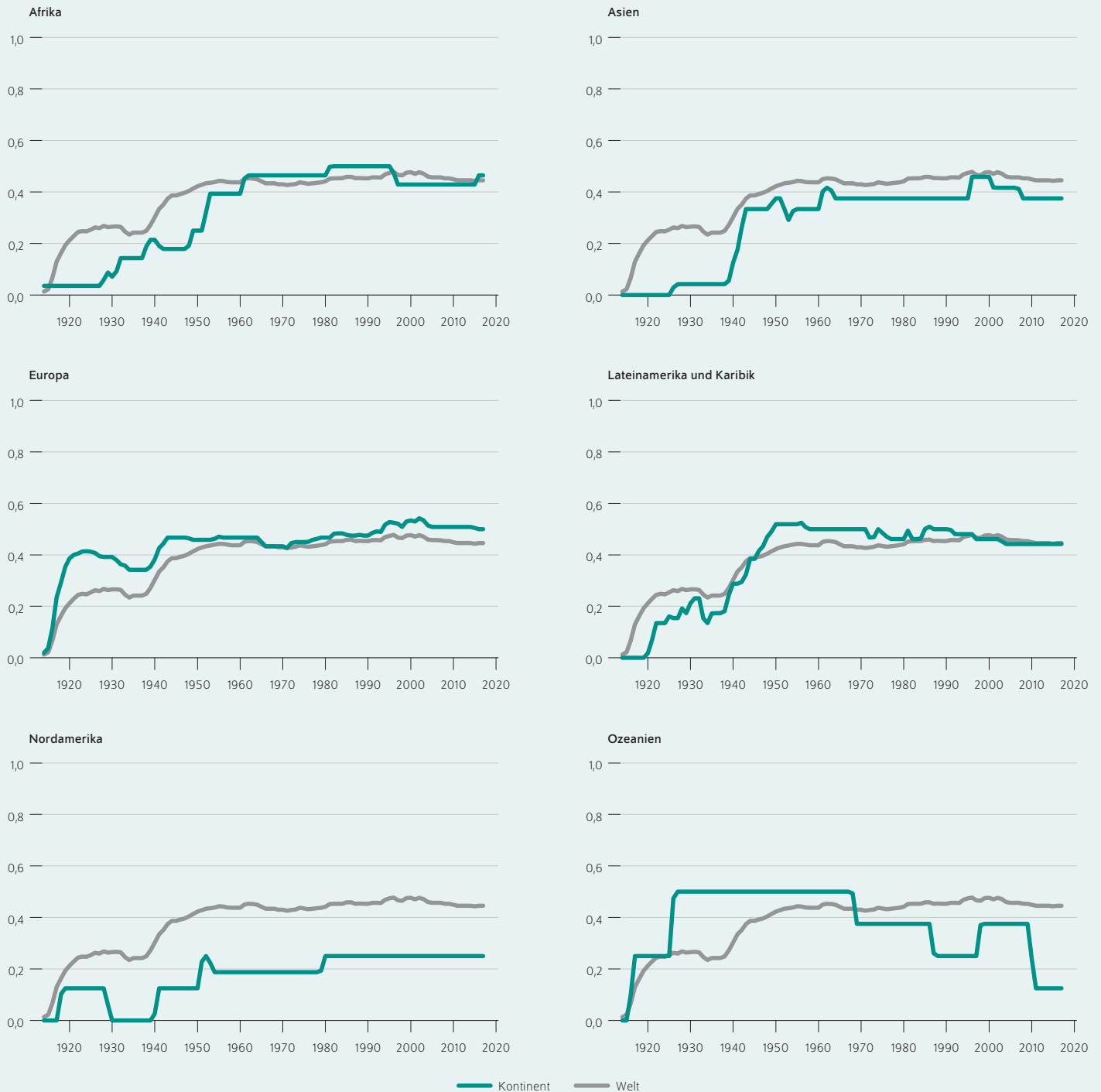
Quelle: Eigene Berechnungen.

Europa war Vorreiter beim Übergang zu einer flexibleren Form der Mietpreiskontrolle.

Abbildung 5

Intensität des Kündigungsschutzes nach Kontinenten im Zeitverlauf

Auf einer Skala von 0 (minimale Intensität) bis 1 (maximale Intensität)



Quelle: Eigene Berechnungen.

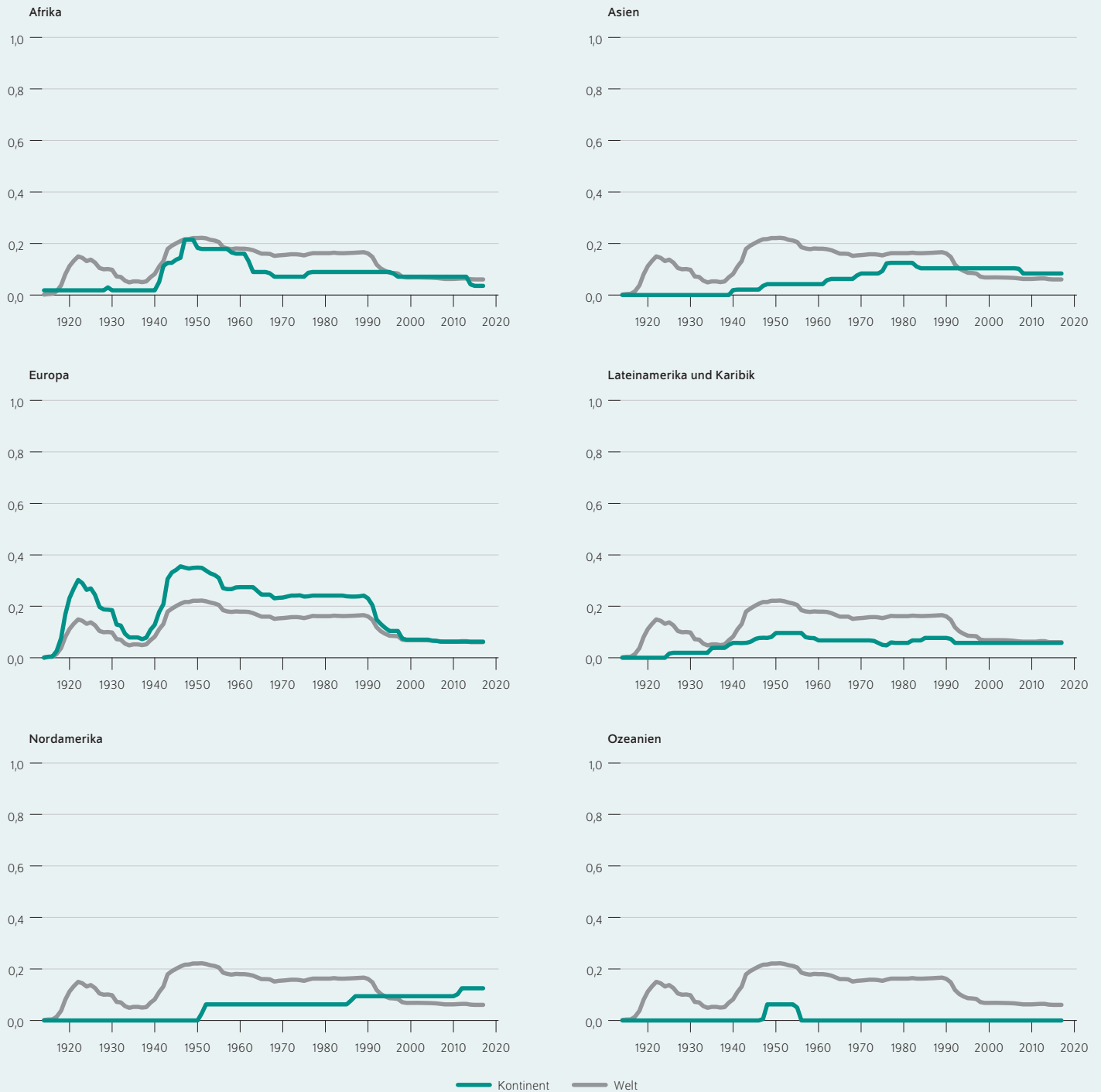
© DIW Berlin 2018

Kündigungsschutz hat sich auf hohem Niveau stabilisiert.

Abbildung 6

Intensität der Wohnraumlenkung nach Kontinenten im Zeitverlauf

Auf einer Skala von 0 (minimale Intensität) bis 1 (maximale Intensität)



Quelle: Eigene Berechnungen.

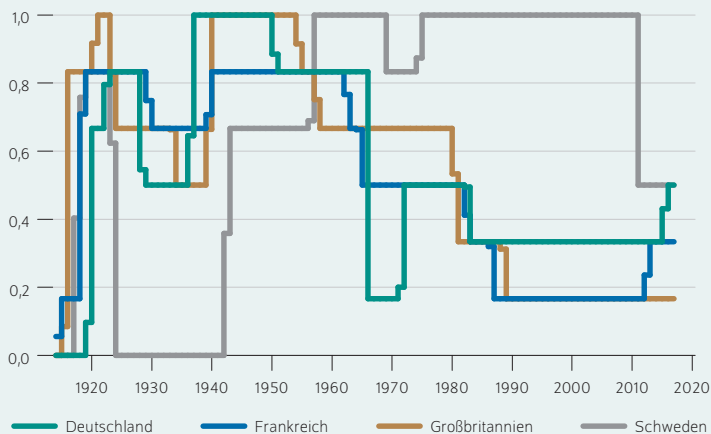
© DIW Berlin 2018

Wohnraumlenkung gab es vor allem in Folge der Weltkriege.

Abbildung 7

Intensität der Mietpreiskontrolle in Deutschland im Vergleich mit anderen europäischen Ländern

Auf einer Skala von 0 (minimale Intensität) bis 1 (maximale Intensität)



Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Mietpreisregulierungen in Deutschland stärker als in Großbritannien aber schwächer als in Schweden.

Deutschland hat ein im europäischen Vergleich hohes Niveau der Mietpreiskontrolle

Nachdem die Mietpreiskontrolle in Deutschland mehr als 30 Jahre lang im europäischen Vergleich auf relativ niedrigem Niveau gelegen hat, ist die Regulierungsintensität hierzulande stark angestiegen (Abbildung 7). Nicht nur in Deutschland, sondern auch in Frankreich ist eine Verschärfung der Mietpreiskontrolle zu beobachten, die ähnlich wie in Deutschland Anfang der 1980er Jahre stark reduziert wurde. In Großbritannien, das eine noch deutlichere Abschaffung der Mietpreiskontrollen Ende der 1970er Jahre erlebt hat, bleiben diese auf einem tiefen Stand. Parallel zu der jüngsten Re-Regulierung in Deutschland und Frankreich hat Schweden seine Mietpreiskontrolle, die als eine der intensivsten in Europa galt, massiv abgebaut. Somit hat Deutschland aktuell einen relativ hohen Grad der Mietpreisregulierung und gehört zu den Ländern Europas, die ihre Mietwohnungsmärkte insgesamt am stärksten regulieren.

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

Jan Philip Weber ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Regensburg und Ökonom beim Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken | jan.weber@irebs.de

Steffen Sebastian ist Inhaber des Lehrstuhl für Immobilienfinanzierung an der IREBS International Real Estate Business School der Universität Regensburg und Research Associate am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim | steffen.sebastian@irebs.de

JEL: C43, O18, R38

Keywords: Rent control, protection of tenants from eviction, housing rationing, regulation indices

Fazit: Regulierungsindizes ermöglichen objektivere Analysen der Wohnungsmärkte

Die Geschichte der Regulierung von Mietwohnungsmärkten ist reich an Beispielen und Entwicklungen. Sie sind ein Lehrstück gelungener Regulierungen aber auch fataler Fehlentscheidungen. Nach wie vor polarisiert das Thema der Regulierung von Wohnmietmärkten die politischen Debatten weltweit, da mit ihr eine der zentralen sozialen Fragen einer modernen Gesellschaft verbunden ist: das Recht auf bezahlbaren Wohnraum.

Sowohl in der Vergangenheit als auch heute greift der Staat in vielen Ländern weiter in das Geschehen auf dem Wohnungsmarkt ein, um die Mietsicherheit und Bezahlbarkeit von Wohnraum zu beeinflussen. Zwar gibt es Länder, die ihre Wohnungsmärkte stark dereguliert haben. Dazu zählen vor allem angelsächsische und einige ehemalige sozialistische Staaten. Mittlerweile entspricht das vormals sehr hohe Regulierungsniveau in Schweden sogar dem deutschen Niveau.¹⁰ Dies liegt auch daran, dass in Deutschland die Regulierung jüngst zugenommen hat.¹¹ Sie ist im europäischen Vergleich verhältnismäßig intensiv. Die Auswirkungen dieser Veränderungen sollten in Zukunft durch weitere Analysen begleitet werden.

Es bleibt die Frage, was besser ist. Sollte der Mietwohnungsmarkt eher stark oder gar nicht reguliert werden? Gibt es einen optimalen Grad der Regulierung, der mehr Nutzen als Schaden bringt? Wenn ja, ändert sich dieses Optimum mit den Rahmenbedingungen, in denen sich ein Wohnungsmarkt befindet? Das sind viele zentrale Fragen, die bis heute nur unzureichend beantwortet wurden.

Die hier vorgestellte Datenbasis über die Mietwohnungsmarktregulierung soll einen entscheidenden Beitrag bei der Beantwortung dieser und noch vieler anderer wohnungspolitischer Fragen leisten. Nicht nur ermöglichen die Regulierungsindizes umfassende Ländervergleiche. Auch bietet die neue Datenbasis die Möglichkeit, die Wirkung der Regulierungen auf verschiedene Aspekte des Wohnungsmarktes (Kauf- und Mietpreisentwicklung, Wohneigentumsquote, Mobilität, Bautätigkeit usw.) anhand fundierter statistischer Methoden zu untersuchen und so mehr Objektivität in die politischen Debatten zu bringen.

¹⁰ Die sehr intensiven Mietpreisregulierungen in Schweden dürfen für die jahrelangen Warteschlangen der Mieter und stark steigende Wohneigentumsquote verantwortlich sein. Siehe Silke Bigalke (2016): Die Wohnung kündigen? Nie im Leben! Süddeutsche Zeitung vom 31. März (online verfügbar).

¹¹ Siehe Konstantin Kholodilin, Andreas Mense, Claus Michelsen (2018): Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems. DIW Wochenbericht Nr. 7, 107–117 (online verfügbar)



IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

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

85. Jahrgang 7. November 2018

Herausgeberinnen und Herausgeber

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

Chefredaktion

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

Lektorat

Simon Junker

Redaktion

Renate Bogdanovic; Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner;
Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann;
Matthias Laugwitz; 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