

Kholodilin, Konstantin; Kohl, Sebastian

Article

Mietpreisregulierung kann ökonomische Ungleichheit senken, hat aber einen Preis

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Kholodilin, Konstantin; Kohl, Sebastian (2022) : Mietpreisregulierung kann ökonomische Ungleichheit senken, hat aber einen Preis, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 89, Iss. 12, pp. 187-196, https://doi.org/10.18723/diw_wb:2022-12-1

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252290>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

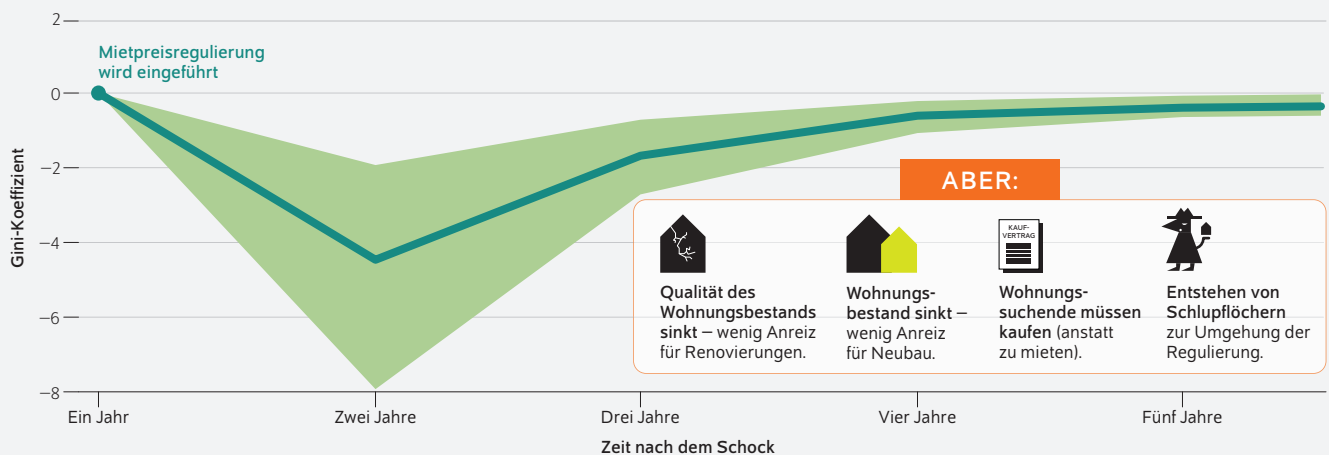
AUF EINEN BLICK

Mietpreisregulierung kann ökonomische Ungleichheit senken, hat aber einen Preis

Von Konstantin A. Kholodilin und Sebastian Kohl

- Mieteinnahmen und -ausgaben sind unterschiedlich verteilt: GeringverdienerInnen geben relativ mehr für Miete aus; GroßverdienerInnen haben höhere Mieteinnahmen
- 100-jährige Zeitreihe und jüngere Mikrodaten zeigen: Mietpreisregulierung kann Entwicklung ökonomischer Ungleichheit miterklären
- Mietpreisregulierung kann in kurzer und mittlerer Frist auf Einkommensungleichheit und das Vermögens-Nationaleinkommens-Verhältnis dämpfend wirken
- Das verfügbare Einkommen der unteren Einkommensgruppen steigt durch Mietpreisregulierung, während die Einnahmen der oberen Einkommensgruppen sinken
- Mietpreisregulierung kann allerdings unerwünschte Nebeneffekte wie geringere Mobilität und sinkendes Angebot an Wohnungen haben

Mietpreisregulierungen reduzieren kurzfristig ökonomische Ungleichheit, haben aber unerwünschte Nebeneffekte



Quelle: Eigene Berechnungen.

Anmerkung: Die hellgrüne Fläche stellt das 90-Prozent-Konfidenzintervall dar.

© DIW Berlin 2022

ZITAT

„Die Regulierung von Mieten war historisch ein Instrument, um soziale Ungleichheit zu senken, und kann dies auch heute noch sein. Begleiterscheinungen wie das sinkende Angebot von Wohnungen und mangelnde Anreize für Instandhaltungen können die Wirksamkeit allerdings einschränken.“

— Konstantin A. Kholodilin —

MEDIATHEK



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

Mietpreisregulierung kann ökonomische Ungleichheit senken, hat aber einen Preis

Von Konstantin A. Kholodilin und Sebastian Kohl

ABSTRACT

Im Verlauf des 20. Jahrhunderts haben Regierungen die Regulierung von Mietpreisen häufig eingesetzt, um insbesondere in Krisenzeiten auch bei knappem Wohnraum Mieten bezahlbar zu halten. Bisherige Forschung hat gezeigt, dass diese Regulierung allerdings mit gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsverlusten, Misallokation am Markt und anderen unerwünschten Nebeneffekten wie sinkendem Wohnungsangebot und niedrigerer Mobilität verbunden ist. Dabei wurde allerdings nur selten untersucht, welchen Effekt die Regulierung von Mietpreisen auf ökonomische Ungleichheit hat. Weltweit lässt sich seit den 1980er Jahren ein Wiederanstieg der Einkommensungleichheit beobachten. Während sich bisherige Erklärungen für diese Entwicklung auf das Verhältnis von Kapital- und Lohnwachstum und sozialpolitische Maßnahmen fokussierten, argumentiert dieser Beitrag, dass die bestehenden Erklärungen um eine Wohnungsdimension ergänzt werden sollten. Anhand einer Zeitreihenanalyse wird untersucht, welchen Einfluss Mietpreisregulierung auf Einkommensungleichheit ausübt. Dabei zeigt sich: Die Regulierung der Mieten reduziert die in dem Gini-Koeffizienten ausgedrückte soziale Ungleichheit signifikant und verringert das Vermögens-Nationaleinkommens-Verhältnis. Diese Effekte sind stärker, je strenger die ergriffenen Maßnahmen sind. Mikro-Daten aus verschiedenen Ländern legen nahe, dass die unteren Einkommensgruppen einen größeren Teil ihres Einkommens für die Miete ausgeben, während höhere Einkommensgruppen einen größeren Teil ihrer Einnahmen durch Vermietung erzielen. Werden die Mieten durch staatliche Maßnahmen gesenkt, steigen kurzfristig die verfügbaren Einkommen der unteren Einkommensgruppen, während der Einkommensanteil der bestverdienenden zehn Prozent kurzfristig sinkt. Es ist eine Frage der politischen Bewertung, wie diese Effekte und die bereits bekannten Einflüsse von Mietpreisregulierung auf gesamtgesellschaftlichen Wohlstand und den Mietmarkt abgewägt werden.

Auch der Rückgang der Wirtschaftsleistung im Zuge der Corona-Pandemie hat nicht zu einer Entspannung auf dem Wohnungsmarkt geführt. Die Wohnungsfrage bleibt auf der politischen Tagesordnung. Ob und wie Mietpreise reguliert werden können, ist in den letzten Jahren immer wieder kontrovers diskutiert worden. Bisherige wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit Mietpreisregulierung scheinen nahelegen, dass diese Mietpreise effektiv kappen kann. Demgegenüber stehen aber schwerwiegende Nebeneffekte: So führen strenge Mietpreisregulierungen häufig zu einem geringeren Angebot von Mietwohnungen und weniger Mobilität auf dem Mietmarkt. Langfristig können strenge Mietpreisregulierungen sogar mit Wohlstandsverlusten und abnehmender Qualität bei der Bausubstanz verbunden sein. In der bisherigen Diskussion kam allerdings zu kurz, welche Auswirkungen die Mietpreisgesetzgebung auf ökonomische Ungleichheit auch jenseits der Wohnungsmärkte haben kann.¹ Auf der anderen Seite ist in der internationalen Diskussion zu Ungleichheit in Anschluss an Thomas Pikettys „Kapital im 21. Jahrhundert“ die Wohnungsdimension eher unterbelichtet geblieben. Piketty stellt in seinem Werk dar, dass die Einkommens- und Vermögensanteile der obersten zehn Prozent der EinkommensempfängerInnen grafisch ungefähr einer U-Kurve folgen. Nachdem sie von einem Hoch kommend in der Mitte des 20. Jahrhunderts deutlich gesunken sind, erleben sie seit den 1980er Jahren einen erneuten Anstieg.

Die Literatur weist auf verschiedene Faktoren hin, die zu dieser Entwicklung beigetragen haben.² So lässt sich globalhistorisch beobachten, dass Kriege und andere Katastrophen mit einer Verringerung ökonomischer Unterschiede verbunden waren. Im 20. Jahrhundert führten etwa größerer gesellschaftlicher Zusammenhalt in Krisenzeiten und Revolutionsangst dazu, dass nach den beiden Weltkriegen in Westeuropa und Nordamerika eine progressive Besteuerung der Vermögen und Einkommen eingeführt wurde. Die Einnahmen aus

¹ Dieser Wochenbericht basiert auf den Ergebnissen folgender Studie: Konstantin A. Kholodilin und Sebastian Kohl (2021): Rent Price Control – Yet Another Great Equalizer of Economic Inequalities? Evidence from a Century of Historical Data. DIW Discussion Papers Nr. 1927 (online verfügbar; abgerufen am 15. März 2022. Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt).

² Siehe Thomas Piketty (2014): Capital in the Twentieth-Century. Cambridge, MA; Walter Scheidel (2018): The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century (Vol. 74). Princeton; Kenneth Scheve und David Stasavage (2016): Taxing the Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe. Princeton.

diesen Steuern wurden wiederum genutzt, um großzügig umverteilende Wohlfahrtsstaaten mit Sozialversicherungen und einem demokratisierten Bildungszugang zu finanzieren. Auch wuchs Wirtschaft und Arbeitseinkommen lange schneller als Kapitaleinkommen. Ab den 1980ern stagnierten diese Trends allerdings oder kehrten sich um. Ungleichheit begann wieder zu steigen – auch aufgrund von Verteilungseffekten zunehmender Globalisierung und technologischer Entwicklung, abnehmender Gewerkschaftsmacht sowie der zunehmenden Bedeutung multinationaler Unternehmen und der Finanzindustrie.³

Die Wohnungsdimension ist in der bisherigen Ungleichheitsdebatte noch unterbeleuchtet, obwohl die Geschichte der Mietpreiskontrolle eng mit der Entwicklung von Kapitaleinnahmen und verfügbaren Haushaltseinkommen verzahnt ist.⁴ Tatsächlich haben sich Mietpreiskontrollen über die Zeit fast spiegelverkehrt zur Ungleichheitsentwicklung verhalten: Eingeführt und ausgebaut in den Kriegs- und Nachkriegsjahren, wurden strenge Mietpreiskontrollen ab den 1960er Jahren besonders in angelsächsischen Ländern liberalisiert. Mietpreiskontrollen und Ungleichheit scheinen auf der Makroebene daher negativ korreliert: In Zeiten und Ländern mit (strengerer) Mietpreisregulierung ist das Niveau der Ungleichheit niedriger (Abbildung 1).

Obere Einkommenschichten verdienen relativ mehr am Vermieten, während untere Einkommenschichten relativ mehr Miete zahlen

Ein relevanter Grund für die gesellschaftliche Ungleichheit ist, dass Mieteinnahmen und Mietbelastung in der Bevölkerung ungleich verteilt sind (Tabelle 1).⁵ Je höher das Pro-Kopf-Einkommen des Haushalts, desto größer ist der Anteil des Einkommens⁶, das aus Vermietung gezogen wird. So verdienen private Haushalte des ersten, also untersten, Quintils der Einkommensverteilung in Deutschland im Durchschnitt weniger als ein Prozent ihres Einkommens

3 Olivier Godechot (2020): Financialization and the Increase in Inequality. In: Philip Mader, Daniel Mertens und Natascha van der Zwan (Hrsg.): The Routledge International Handbook of Financialization. Milton Park; Matthew C. Klein und Michael Pettis (2020): Trade Wars are Class Wars: How Rising Inequality Distorts the Global Economy and Threatens International Peace. New Haven; Anna Stansbury und Lawrence H. Summers (2020): The Declining Worker Power Hypothesis: An Explanation for the Recent Evolution of the American Economy. National Bureau of Economic Research.

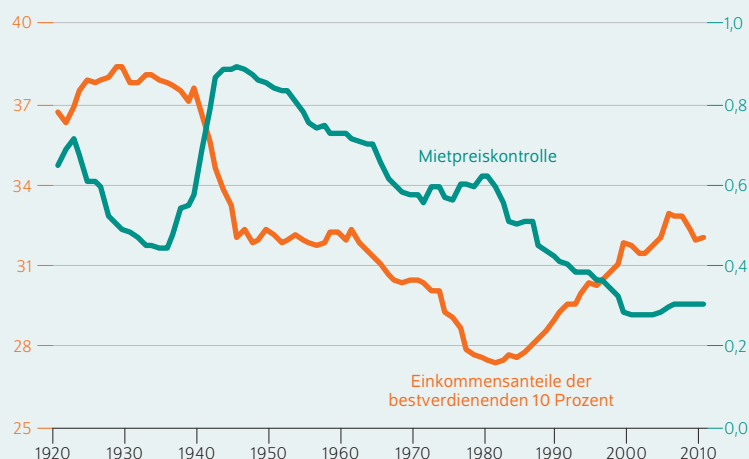
4 Odran Bonnet, Bono Pierre-Henri, Chapelle Guillaume und Wasmer Etienne (2014): Does Housing Capital Contribute to Inequality? A Comment on Thomas Piketty's Capital in the 21st Century. Sciences Po Economics Discussion Paper 7; Matthew Rognlie (2014): A Note on Piketty and Diminishing Returns to Capital. Unveröffentlichtes Manuskript, MIT; Charlotte Bartels und Carsten Schroeder (2020): The Role of Rental Income, Real Estate and Rents for Inequality in Germany. Forum New Economy Working Papers; Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger und Markus Zimmermann (2018): Housing Expenditures and Income Inequality. Centre for Research and Analysis of Migration (CRAM), Department of Economics, University College London.

5 Aufgrund der Datenverfügbarkeit über Kosten wird hier mit Bruttogrößen gearbeitet. Die Mietausgaben differenzieren zudem nicht weiter nach verschiedenen VermieterInnen, sodass die festgestellten Ungleichverteilungen eher geringer sind als tatsächliche Marktungleichheiten. Dabei werden nur Haushalte berücksichtigt, bei denen entweder die Miete als Ausgabe oder als Einnahmen unterschiedlich von Null ist. Die beschreibenden Statistiken (beispielsweise Quintile) werden mit Hilfe von Stichprobengewichten berechnet. Die Verwendung von solchen Haushaltsgewichten ermöglicht es, die komplexe Stichprobenziehung in den Analysen angemessen zu berücksichtigen.

6 Das Haushaltseinkommen wird von LIS als die Gesamtsumme der Einkommen aus Arbeit, öffentlichen Transfers, privaten Transfers, Vermögenseinkommen und der Gesamtwert der nicht-monetären Güter und Dienstleistungen, die aus Arbeit und Transfers stammen, definiert.

Abbildung 1
Zusammenhang von Ungleichheitsdynamik und Mietpreiskontrolle

Anteil in Prozent (linke Achse); Index (rechte Achse)



Anmerkungen: Der Mietpreiskontrollindex ist 0 bei völlig freiem Mietmarkt und 1 bei allgemeiner Einfrierung der Mietpreise. Berechnung auf Basis von Daten aus den folgenden 21 Ländern: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz und den USA.

Quellen: World Inequality Database; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2022

Historisch gingen verstärkte Mietpreiskontrollen mit einer Abnahme des Anteils der bestverdienenden Haushalte am Gesamteinkommen einher.

aus Vermietung. Dagegen beträgt bei den Haushalten im fünften Quintil, also bei den obersten 20 Prozent der Einkommensverteilung, der Anteil der Mieteinnahmen mehr als drei Prozent, wobei auch das Gesamteinkommen in diesem Quintil wesentlich höher ist, so dass diese drei Prozent einen höheren absoluten Betrag repräsentieren. Ein ähnliches Bild kann auch für andere Länder in der Luxemburger Einkommensstudie (LIS) der letzten Jahre beobachtet werden. Die LIS harmonisiert nachträglich und damit zeitverzögert nationale Umfragedaten wie das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) für Deutschland, um die Einkommens- und Vermögenssituation privater Haushalte in verschiedenen Ländern vergleichbar zu machen. Demnach zahlen Mieterhaushalte der unteren Einkommensquintile proportional mehr für ihre Wohnungen als Mieterhaushalte aus oberen Quintilen. Da die LIS nicht zwischen privaten und SozialmieterInnen unterscheidet, kann das Bild in Ländern mit kleinem privaten Mietmarkt abweichen. Der Zusammenhang zwischen Einkommen und proportionalen Mietkosten wurde schon im 19. Jahrhundert von einem deutschen Statistiker entdeckt und ist seitdem als Schwabesches Gesetz bekannt.⁷ Je mehr Mieterhaushalte diesen Mietbelastungen unterliegen und je konzentrierter Vermieterhaushalte sind, desto relevanter werden diese ungleichen Verteilungen für die ökonomische Ungleichheit insgesamt.

7 Hermann Schwabe (1868): Das Verhältnis von Miete und Einkommen in Berlin. In: Berlin und seine Entwicklung. Gemeindekalender und städtisches Jahrbuch, 2, 264–267.

Tabelle 1

Mieteinnahmen und -ausgaben im internationalen Vergleich
Nach Einkommensquintilen

Land	Jahr	Anteil der Mieteinnahmen an gesamten Einkommen, Prozent				
		1	2	3	4	5
Belgien	2016	0,9	0,9	1,4	2,1	2,5
Deutschland	2016	0,9	1,0	1,4	2,0	3,2
Frankreich	2010	0,4	0,6	1,0	1,3	2,9
Griechenland	2016	1,7	1,6	2,0	2,8	4,4
Großbritannien	2016	0,6	0,4	0,5	0,8	1,2
Irland	2016	0,2	0,3	0,8	0,9	1,8
Israel	2016	0,8	1,1	1,9	3,0	4,2
Italien	2016	0,3	0,3	0,5	1,1	1,2
Niederlande	2013	0,3	0,5	0,3	0,6	0,8
Österreich	2014	1,1	0,5	0,8	0,8	1,1
Schweiz	2016	0,5	1,3	1,5	1,8	3,5
Spanien	2016	1,2	1,0	1,4	1,6	2,2

Land	Jahr	Mietbelastungsquote, Prozent				
		1	2	3	4	5
Belgien	2016	30,3	27,9	26,7	24,6	20,0
Deutschland	2016	30,5	27,9	26,5	24,3	19,9
Frankreich	2010	5,7	11,2	13,2	14,3	14,6
Griechenland	2016	10,1	3,3	2,7	2,2	1,5
Großbritannien	2016	19,3	19,6	17,9	17,8	18,6
Irland	2016	21,9	21,3	20,3	17,8	17,8
Israel	2016	33,7	28,2	26,0	23,5	21,4
Italien	2016	23,9	22,3	21,8	21,1	19,5
Niederlande	2013	27,5	25,7	24,6	25,6	24,7
Österreich	2014	26,7	28,4	27,4	25,0	18,7
Schweiz	2016	19,3	17,4	16,8	15,6	12,0
Spanien	2016	36,4	32,2	30,2	27,5	23,7

Anmerkungen: Die Mietbelastungsquote bezieht sich ausschließlich auf mietende Haushalte. Die Einkünfte aus Vermietungen stehen in Relation zum Einkommen aller Haushalte. In Deutschland beträgt die Zahl von Haushalten, die Einkünfte aus Vermietungen erzielen, etwa elf Prozent.

Quellen: Luxembourg Income Study; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2022

Die unteren Einkommensquintile sind überdurchschnittlich von Mietausgaben belastet, die oberen Einkommensquintile erzielen relativ höhere Einnahmen aus Vermietung.

Aufgrund der starken Budgetbelastung durch Wohnkosten gerade in Inflationszeiten haben Staaten seit dem Ersten Weltkrieg angefangen, die Mietpreissetzung aus sozialpolitischen Erwägungen nicht allein dem Markt zu überlassen. Dabei können Mietpreiskontrollen das Preisniveau, aber auch die Mietsteigerungen limitieren. Wenn eine Mietpreiskontrolle eingeführt oder verstärkt wird, sinken in der Regel die Mieten. Da Mietpreiskontrollen relativ grob auf Ebene der Wohneinheiten und nicht feinjustiert auf Ebene der bewohnenden Haushalte greifen, sinken für alle Vermieterhaushalte die Mieteinnahmen, während für Mieterhaushalte die Mietausgaben sinken.⁸ Dabei werden obere Einkommensquintile besonders stark von den Ausfällen bei den Mieteinnahmen getroffen. Gleichzeitig profitieren insbesondere Haushalte mit niedrigerem Pro-Kopf-Einkommen relativ stärker von der niedrigeren Mietbelastungsquote.

⁸ Betrachtet man Hauspreise und damit Hausvermögen als Gegenwartswert zukünftiger Mieteinnahmen, wirkt sich die Mietpreisregulierung zudem indirekt negativ auf die Vermögenswerte aus.

Zwar können auch für reichere Mieterhaushalte die Mieten in absoluten Zahlen ähnlich stark sinken, jedoch sind reichere Mieterhaushalte seltener und Mietsenkungen wirken sich für sie relativ zum Einkommen weniger stark aus. So waren im Jahr 2016 in Deutschland 70 Prozent der Haushalte im niedrigsten Einkommensquintil MieterInnen, dagegen betrug im obersten Quintil der Anteil der Mieterhaushalte lediglich 42 Prozent.

Strenge Mietpreiskontrolle reduziert die Ungleichheit

Um den ungleichheitssenkenden Einfluss von Mietkontrollen historisch genauer zu erforschen, wurde ein Panel von 16 OECD-Ländern⁹ ab dem Jahr 1900 untersucht. Dabei wird die statistische Methode der Zeitreihenanalyse angewendet (Kasten 1). Mit dieser Methode wird der Einfluss von Mietpreiskontrollen auf verschiedene Ungleichheitsmaße geschätzt und gleichzeitig werden andere potenzielle Determinanten (demographische und makroökonomische Faktoren, Steuersystem und staatliche Ausgaben) berücksichtigt (Tabelle 2).

Als Ungleichheitsmaße werden einerseits für die Vermieterseite das Vermögens-Nationaleinkommens-Verhältnis, die Einkommensanteile der Bestverdienenden ein und zehn Prozent und der Gini-Koeffizient für Markt- und verfügbare Einkommen (nach Sozialtransfers) verwendet, um den Einfluss der Mietpreise auf die Kapitaleinkommen der VermieterInnen nachzuvollziehen. Das Vermögens-Nationaleinkommens-Verhältnis ist ein Maß der Ungleichheit, da es das gesamtwirtschaftliche Vermögen in ein Verhältnis zum Nationaleinkommen setzt. Andererseits werden auf der Mieterseite die realen Mietpreise und die Wohnungsausgaben im Nationaleinkommen verwendet, um den Effekt von Mietpreiskontrollen für MieterInnen zu ermitteln. Reale Mietpreise betreffen zwar alle Haushalte, aber nicht in gleichem Maße, und dienen daher indirekt als ein Ungleichheitsmaß.

Als Maß für die Mietpreiskontrolle werden einerseits qualitativ strenge von weichen Kontrollen unterschieden. Unter strengen Kontrollen wird die Einfrierung der Mietpreise auf einem bestimmten Niveau verstanden. Dabei werden alle Preiserhöhungen verboten. Solche Maßnahmen wurden beispielsweise in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg eingeführt. Bei der weichen Mietpreiskontrolle können die Mieten am Anfang des Mietvertrags auf einem Marktniveau als Ergebnis der mehr oder weniger freien Verhandlung zwischen MieterInnen und VermieterInnen gesetzt werden. Während der Vertragsdauer sind Mieterhöhungen grundsätzlich möglich, diese dürfen aber nicht stärker sein als die Steigerung der allgemeinen Lebenskosten. Ein Beispiel für weiche Mietpreiskontrollen bietet etwa die Mietpreiskapung in Katalonien, die im September 2020 durch die Regionalregierung eingeführt und im März 2022 durch das Verfassungsgericht Spaniens aufgehoben wurde. Eine strenge

⁹ Australien, Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Norwegen, Spanien, Schweden, Schweiz und die USA.

Kasten 1

Schätzmethode

Als Schätzmethoden werden Panel-Vektorautoregressionsmodelle verwendet. Die genutzten Daten weisen mehrere spezifische Merkmale auf, die berücksichtigt werden müssen: Zunächst stehen Längsschnittdaten im Fokus, die die Verwendung eines Paneldatenmodells nahelegen. Zweitens verhalten sich die meisten abhängigen Variablen persistent über die Zeit. Daher wird ein dynamisches Modell benötigt, um die zeitliche Autokorrelation zu erfassen und die interessierenden Beziehungen zu untersuchen. Drittens könnte es Probleme durch Endogenität geben, das heißt, die Mietpreisregulierung könnte selbst mit Störgrößen korrelieren. Insbesondere kann man argumentieren, dass nicht nur eine strengere Mietregulierung zu einer geringeren Einkommensungleichheit führt, sondern auch eine geringere Einkommensungleichheit zu einer strengeren Mietregulierung, da beispielsweise gleichberechtigte Gesellschaften für mietkontrollfreundlichere Regierungen stimmen. Oder umgekehrt: Eine höhere Ungleichheit gibt den oberen Einkommensgruppen mehr Macht, die Gesetzgebung zur Mietkontrolle zu behindern. Um dem Datenformat gerecht zu werden, wird ein VAR-Modell (Panel Vector Autoregressive) mit länderspezifischen fixen Effekten geschätzt der Form:

$$y_{it} = A_1 y_{it-1} + A_2 y_{it-2} + \dots + A_p y_{it-p} + \eta_i + \epsilon_{it}$$

wobei y_{it} ein Vektor aller Variablen (einschließlich der abhängigen Variablen, des Mietkontrollindex und der Kontrollvariablen) für Land i im Jahr t ist; η_i ist ein Vektor der zeitinvarianten fixen Effekte der Länder; ϵ_{it} ist der zufällige Störterm; während A_1, A_2, \dots, A_p die zu schätzenden Koeffizientenmatrizen sind. Es wird der Panel-Unit-Root¹ verwendet, um die nichtstationären Variablen (z. B. das Pro-Kopf-BIP oder das demografische Verhältnis von Alten zur Gesamtbevölkerung) zu identifizieren. Solche Variablen werden dann in Wachstumsraten oder erste Differenzen umgewandelt. Die optimale Verzögerungslänge wird anhand des Schwarz-Informationskriteriums ausgewählt. Es wird dabei die erste Verzögerung der Kontrollvariablen und Regulierungsindizes verwendet, um eine mögliche Endogenität zu vermeiden. Wenn eine Endogenitätsverzerrung bestehen bleibt, wird der interessierende Effekt zudem eher unterschätzt. Das Modell wird anhand der Choleski-Zerlegung identifiziert.

¹ Kyung So Im, M. Hashem Pesaran, und Yongcheol Shin (2003). Testing for Unit Roots in Heterogeneous Panels. *Journal of Econometrics*, 115 (1), 53–74.

Mietpreiskontrolle kann zu einem starken Rückgang der realen Mieten und der Mietbelastung führen, wenn alle anderen Preise ohne Beschränkung steigen können. Andererseits werden verschiedene Eigenschaften der Kontrollen in ein quantitatives Indexmaß codiert, das die Intensität der Mietpreiskontrolle auf einer Skala von 0 (keine Mietpreiskontrolle) bis 1 (sehr strenge Kontrolle) misst (Kasten 2). Diese

Tabelle 2

Übersicht verwendeter Daten

Variable	Durchschnitt aller untersuchten Länder	Quelle
Vermögens-Nationaleinkommens-Verhältnis	4,2	World Inequality Database (online verfügbar)
Einkommensanteil des bestverdienenden einen Prozent, in Prozent	10,6	World Inequality Database
Einkommensanteil der bestverdienenden zehn Prozent, in Prozent	33,7	World Inequality Database
Gini-Koeffizient Markteinkommen, in Prozent	45,8	Frederick Solt (2020): Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database. <i>Social Science Quarterly</i> . SWIID Version 9.0, October 2020
Gini-Koeffizient Verfügbares Einkommen, in Prozent	32	Frederick Solt (2020): Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database. <i>Social Science Quarterly</i> . SWIID Version 9.0, October 2020
Wachstumsrate der realen Mieten, in Prozent	0,7	Katharina Knoll, Moritz Schularick und Tobias Steger (2015): No Price Like Home: Global House Prices, 1870–2012. <i>Centre for Economic Policy Research Discussion Paper</i> , 10166
Wohnkosten nach OECD	0,2	OECD (online verfügbar)
Wohnkosten (langfristigen Daten)	0,2	OECD und Macrohistory (online verfügbar)
Intensität der Mietpreiskontrolle	0,5	eigene Berechnungen
Anteil der Bevölkerung älter als 65 Jahre, in Prozent	10,4	World Development Indicators von Weltbank (online verfügbar)
Rohe Heiratsrate, pro Tausend	7	Brian R. Mitchell (Hrsg.) (2013): <i>International Historical Statistics, 1750–2010</i> . Palgrave/Macmillan und OECD Vital Statistics
Bevölkerung, Millionen Personen	30,3	Maddison Project Database (online verfügbar)
Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf, in Prozent	2,0	Maddison Project Database (online verfügbar)
Wachstumsrate der realen Löhne, in Prozent	1,5	Ricardo Duque Gabriel (2021): Monetary Policy and the Wage Inflation-Unemployment Tradeoff. Available at SSRN 3689791
Top-Einkommensteuerrate, in Prozent	44,7	Comparative Income Taxation Database (online verfügbar)
Verhältnis von Wachstum der Staatsanleihen zur Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts, in Prozent	-2,3	Macrohistory
Durchschnittliche Gesamtschulzeit der Erwachsenen, in Jahren	6,8	Barro-Lee Educational Attainment Data (online verfügbar)
Handelsoffenheit (Handel-zum-Bruttoinlandsprodukt-Verhältnis), in Prozent	45,2	Giovanni Federico und Antonio Tena Junguito (2018): Federico-Tena World Trade Historical Database: Openness (online verfügbar)
Kredit-Bruttoinlandsprodukt-Verhältnis, in Prozent	61,6	Macrohistory und eigene Berechnungen
Anteil der sozialen Ausgaben an dem Bruttoinlandsprodukt, in Prozent	10,2	Peter H. Lindert (2004): <i>Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century</i> . Cambridge

Quelle: Eigene Berechnungen.

Maße decken viele Länder seit der Einführung erster Mietpreiskontrollen am Anfang des letzten Jahrhunderts ab.

Neben der Mietpreiskontrolle werden hier auch andere politische Eingriffe durch drei Variablen berücksichtigt. Sie werden oft gleichzeitig mit der Mietpreiskontrolle eingesetzt und können ihre Wirkung auf die Ungleichheit beeinflussen. Als erstes Maß wird die Einkommensteuerrate für die TopverdienerInnen verwendet. Das zweite Maß ist das Verhältnis der Sozialausgaben zum Bruttoinlandsprodukt, das das

Tabelle 3

Einfluss von Mietpreiskontrollen auf Ungleichheit

Erklärende Variablen	Abhängige Variablen				
	Vermögens-National-einkommens-Verhältnis	Top-1-Prozent	Top-10-Prozent	Gini-Index Markt-einkommen	Gini-Index Verfügbares Einkommen
Lag von Vermögens-National-einkommens-Verhältnis	0,373*** (0,034)				
Lag von Top-1-Prozent		-0,045 (0,034)			
Lag von Top-10-Prozent			-0,007 (0,026)		
Lag von Gini-Koeffizient Markteinkommen				0,563*** (0,030)	
Lag von Gini-Koeffizient Verfügbares Einkommen					0,089*** (0,026)
Intensität der Mietpreiskontrolle	-0,203** (0,090)	-0,004 (0,004)	-0,006* (0,003)	0,008 (0,142)	-0,396 (0,254)
Altersquote	0,030 (0,061)	-0,0004 (0,002)	-0,001 (0,002)	-0,212** (0,084)	-0,315 (0,208)
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf	0,800*** (0,246)	0,021** (0,009)	0,005 (0,008)	-1,144* (0,616)	0,467 (0,677)
Top-Einkommensteuerrate	-0,194 (0,171)	-0,009 (0,006)	-0,012* (0,006)	0,842** (0,382)	0,086 (0,514)
r>g	0,013 (0,077)	0,012*** (0,003)	0,005*** (0,002)	0,160 (0,123)	0,345** (0,141)
Gesamtschulzeit	0,036 (4,007)	0,258 (0,165)	0,189 (0,155)	6,732 (4,915)	3,076 (12,474)
Handelsoffenheit	0,220 (0,236)	-0,023** (0,010)	-0,008 (0,008)	-0,467 (0,314)	0,219 (0,614)
Kredit-Bruttoinlandsprodukt-Verhältnis	3,860 (3,079)	0,232* (0,124)	0,270** (0,122)	14,634*** (4,981)	21,145** (9,516)
Anteil der sozialen Ausgaben an dem Bruttoinlandsprodukt	-0,068*** (0,020)	-0,001* (0,001)	-0,002** (0,001)	0,015 (0,025)	-0,104* (0,060)
Konstante	0,003 (0,745)	0,001 (0,031)	0,002 (0,030)	0,006 (1,070)	0,126 (2,384)
Anzahl der Beobachtungen	841	905	1499	759	1547
Adjustierte R ²	0,182	0,033	0,016	0,401	0,019

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt eine Panelregression von verschiedenen Ungleichheitsvariablen auf Mietpreiskontrolle und Kontrollvariablen. Die Sternchen an den Werten bezeichnen das statistische Signifikanzniveau. Je mehr Sternchen, desto geringer die Irrtumswahrscheinlichkeit: ***, ** und * geben die Signifikanz auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau an.

Lesebeispiel: Wenn die Intensität der Mietpreiskontrolle (gemessen zwischen 0 und 1) um 0,1 steigt, sinkt das Vermögens-Nationaleinkommensverhältnis um 2,03 Prozent.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2022

Ausmaß der flankierenden sozialen Leistungen (zum Beispiel Wohngeld als Unterstützung der besonders benachteiligten Mieterhaushalte) widerspiegelt. Als drittes Maß wird die durchschnittliche Gesamtschulzeit der Erwachsenen verwendet: Je höher dieses Maß, desto höher ist die soziale

Tabelle 4

Einfluss von Mietpreiskontrollen auf Mietpreise

Erklärende Variablen	Abhängige Variablen		
	Reale Mieten	Wohnkosten nach OECD	Wohnkosten (langfristigen Daten)
Lag von realen Mieten	0,367*** (0,024)		
Lag von Wohnkosten nach OECD		0,147*** (0,052)	
Lag von Wohnkosten (langfristigen Daten)			0,234*** (0,032)
Intensität der Mietpreiskontrolle	-0,047** (0,019)	-0,005* (0,003)	-0,004 (0,003)
Altersquote	-0,004 (0,016)	-0,0005 (0,004)	0,004** (0,002)
Heiratsrate	0,168 (0,126)	-0,093* (0,051)	-0,027 (0,017)
Bevölkerungswachstum	-0,18 (0,359)	0,141 (0,108)	0,105** (0,053)
Reale Löhne	0,151*** (0,031)	-0,028** (0,013)	0,004 (0,005)
Konstante	0,005 (0,173)	-0,0001 (0,018)	0,001 (0,021)
Anzahl der Beobachtungen	1,604	412	947
Adjustierte R ²	0,189	0,074	0,069

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt die Effekte von Mietpreisregulierung auf Mietpreise und Wohnkostenbelastung der Haushalte. Die Sternchen an den Werten bezeichnen das statistische Signifikanzniveau. Je mehr Sternchen, desto geringer die Irrtumswahrscheinlichkeit: ***, ** und * geben die Signifikanz auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau an.

Lesebeispiel: Wenn die Intensität der Mietpreiskontrolle (gemessen zwischen 0 und 1) um 0,1 steigt, sinken die Mietpreise um 0,47 Prozent.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2022

Mobilität durch bessere Ausbildung für breite Schichten der Bevölkerung.¹⁰

Außerdem wird eine Reihe kontrollierender Variablen verwendet, die in der Literatur als Erklärungsgrößen für Ungleichheit und Wohnkosten gelten. Dazu gehören sowohl ökonomische (Bruttoinlandsprodukt (BIP), Handelsoffenheit, Reallöhne und Hypothekenverschuldung im Verhältnis zum BIP) als auch demografische Variablen (Anteil der über 64-Jährigen an der Bevölkerung, Bevölkerungswachstum und Heiratsrate), aber auch das Verhältnis von Wirtschaftswachstum und Zins (hier: Verzinsung langfristiger Staatsanleihen). Das Pro-Kopf-BIP und Reallöhne charakterisieren das Niveau der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Kaufkraft der Bevölkerung. Die Handelsoffenheit spiegelt den Grad der Globalisierung wider, die oft als eine Ursache für steigende ökonomische Ungleichheit gesehen wird. Die Hypothekenverschuldung kann die Ungleichheit ihrerseits durch zwei Kanäle verstärken. Zum einem kann

¹⁰ Kenneth Scheve und David Stasavage (2009): Institutions, Partisanship, and Inequality in the Long Run. *World Politics*, 61 (2), 215–253.

die Überschuldung der einkommensschwachen Haushalte zu ihrer Insolvenz führen. Zum anderen haben die einkommensstarken Haushalte einen besseren Zugang zur günstigeren Finanzierung und können dadurch ihr Vermögen erweitern. Der erwartete Effekt der Altersquote auf Ungleichheit ist ambivalent: Einerseits könnten die höheren Löhne für die knapper werdende, junge Arbeitsbevölkerung Ungleichheit senken, andererseits zeigen Studien, dass sich Ungleichheit in Alterskohorten über die Zeit kumuliert.¹¹ Die wachsende Bevölkerung und hohe Heiratsrate stellen einen Anstieg der Nachfrage nach Wohnraum dar und sollen somit die Wohnkosten erhöhen.

Die Schätzungen zeigen einen signifikant negativen Einfluss von Mietpreiskontrollen auf das Vermögens-Nationaleinkommens-Verhältnis und auf den Gini-Koeffizienten des verfügbaren Einkommens in der kurzen Frist (Tabelle 3, Tabelle 4). Wird die Intensität der Mietpreiskontrolle um einen Punkt erhöht, sinkt das Vermögens-Nationaleinkommens-Verhältnis um 0,203 Punkte, was einer Reduktion um etwa fünf Prozent des Mittelwerts entspricht. Die Mietpreisregulierung senkt die erwarteten Mieteinnahmen und damit die Hauspreise und Vermögen relativ zum Einkommen und reduziert die Mieteinnahmen der tendenziell reicheren Vermieterhaushalte. Das Einkommen des bestverdienenden einen Prozent der EinkommensempfängerInnen ist hingegen nicht signifikant betroffen, weil Mieteinnahmen in der Gruppe der Superreichen weniger relevant sind als in der oberen Mittelklasse. Dagegen nimmt das Einkommen der bestverdienenden zehn Prozent ab, wenn die Mietpreiskontrolle strenger wird, da diese im Vergleich zu den Superreichen relativ mehr Immobilien im Portfolio halten. Auch zeigt eine Stichprobenunterteilung, dass es gerade die strikteren Kontrollen in der Kriegs- und Nachkriegszeit waren, die den Gesamteffekt hauptsächlich tragen. Die Regression bestätigt auch die ungleichheitssenkenden Effekte progressiver Einkommensbesteuerung und von Zeiträumen, in denen der Zins niedriger ist als das Wirtschaftswachstum und Lohn-einkommen. Wachsen also Kapitaleinkommen langsamer als Lohn-einkommen und werden Lohn-einkommen einkommensstärkerer Haushalte mit höheren Steuersätzen belegt, wird Einkommensungleichheit effektiv reduziert. Die Wirkung der Mietpreiskontrolle beschränkt sich nicht nur auf unmittelbare Effekte, sondern kann die Ungleichheit auch in der längeren Frist beeinflussen. Zum einem brauchen die MarktteilnehmerInnen Zeit, um sich an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Zum anderen können zu den Hauptkanälen (Rückgang der Mieteinnahmen der VermieterInnen und Senkung der Wohnkosten der MieterInnen) weitere Nebeneffekte der Mietpreiskontrolle kommen. Beispielsweise können in den nicht kontrollierten Wohnungen, die oft von den einkommensstärkeren Haushalten gemietet werden, die Mieten steigen oder die Stabilität des Mietverhältnisses erhöht sich, was positiv auf die Mieterhaushalte in den regulierten Wohnungen wirkt.

¹¹ Siehe beispielsweise Angus S. Deaton und Christina H. Paxson (1998): Aging and Inequality in Income and Health. *American Economic Review*, 88 (2), 248–253.

Kasten 2

Messung der Intensität der Mietpreiskontrolle

Um die Intensität der Mietpreiskontrolle zu messen, wird ein numerischer Index konstruiert.¹ Er basiert auf sechs binären Indizes, denen eine sorgfältige Analyse der historischen Gesetzestexte beziehungsweise der sekundären Literatur über die Geschichte der Mietregulierung, falls solche Gesetzestexte nicht vorhanden sind, zugrunde liegen und die jeweilig einen Aspekt der Mietpreiskontrolle berücksichtigen:

1. Mietniveauekontrolle: der Index ist gleich 1, wenn die VermieterInnen die Miete nicht über ein bestimmtes Niveau hinaus erhöhen dürfen (dabei wird die Miete beispielsweise auf dem Niveau, das zu einem bestimmten Datum bezahlt wurde, eingefroren), und anderenfalls 0.
2. Nominale Mietpreiskontrolle: der Index ist gleich 1, wenn die Mieten ausschließlich durch die Regierung oder andere Institutionen bestimmt werden.
3. Reale Mietpreiskontrolle: der Index ist gleich 1, wenn die VermieterInnen die Miete nicht um mehr als den Anstieg der offiziellen Lebenshaltungskosten oder eines anderen Preis- bzw. Kostenindizes erhöhen dürfen.
4. Neuvermietungskontrolle: der Index ist gleich 1, wenn die Mietpreiskontrolle zu Beginn und während der Vertragsdauer gilt.
5. Weitere spezielle Deregulierungen: der Index ist gleich 1, wenn auch bestimmte Wohnungstypen wie zum Beispiel Neubauten, leerstehende Wohnungen oder Luxuswohnraum, die typischerweise dereguliert sind, reguliert werden.
6. Spezielle Verschärfungen der Mietpreiskontrolle: der Index ist gleich 1, wenn Wohnraum unter besonderen Umständen einem strengeren Mietpreisregime (zum Beispiel günstige Wohnungen oder Wohnungen in den angespannten Märkten) unterworfen ist.

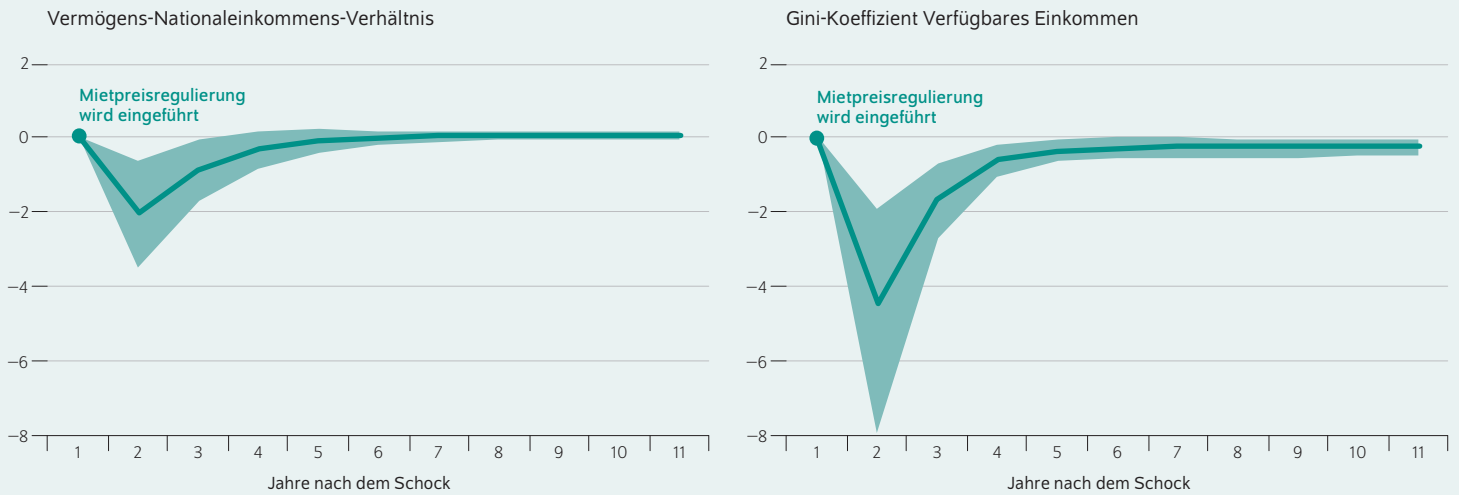
Der Mietpreiskontrollindex wird als einfacher Durchschnitt aus diesen sechs binären Indizes berechnet und variiert somit zwischen 0 (keine Mietpreiskontrolle) und 1 (sehr starke Mietpreiskontrolle). Mithilfe solcher Indizes ist es möglich, sowohl die räumliche (zwischen verschiedenen Ländern in einem Jahr) Variation der Mietpreisregulierung als auch zeitliche Veränderungen der Intensität der Kontrolle zu vergleichen. Zudem wird qualitativ eine Mietpreiskontrolle als schwach codiert, sofern sie nur reale Mietpreise kontrolliert, und als stark, sofern sie nominale Preislevels setzt.

¹ Konstantin A. Kholodilin (2020): Long-Term, Multicountry Perspective on Rental Market Regulations. *Housing Policy Debate*, 30 (6), 994–1015; auch auf Deutsch verfügbar als Konstantin A. Kholodilin, Jan Philipp Weber und Steffen Sebastian (2018): Die Mietwohnungs-marktregulierung der letzten 100 Jahre im internationalen Vergleich. *DIW Wochenbericht* Nr. 45, 971–982 (online verfügbar).

Abbildung 2

Mietpreiskontrolle reduziert kurzfristig ökonomische Ungleichheit

Veränderung in Prozent (linke Seite), Index (rechts)



Anmerkungen: Berechnung auf Basis von Daten aus 12 Ländern: Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Israel, Italien, Niederlande, Österreich, Schweiz und Spanien. Die hellgrünen Flächen stellen die 90-Prozent-Konfidenzintervalle dar.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2022

Bei der Einführung harter Mietpreiskontrollen sinkt die ökonomische Ungleichheit kurzfristig, geht aber nach einer Zeit wieder auf das Ursprungsniveau zurück.

Die langfristigen Effekte der Mietpreiskontrolle lassen sich auch durch eine Impuls-Antwort-Funktion messen (Abbildung 2). Die Effekte einer einmaligen, schockartigen Regulierungsverstärkung bleiben drei bis fünf Jahre bestehen. Besonders spürbar ist der Effekt zwei Jahre nachdem die Regulierung verstärkt wurde. Solche mittelfristigen Auswirkungen können bei dem Vermögens-Nationaleinkommens-Verhältnis, dem Einkommensanteil der bestverdienenden zehn Prozent und dem Gini-Koeffizienten des verfügbaren Einkommens beobachtet werden. Der Gini-Koeffizient der Markteinkommen und der Einkommensanteil des bestverdienenden einen Prozents scheinen von der Mietpreiskontrolle unberührt zu sein, vielleicht weil Mieteinnahmen für die Einkommensstärksten weniger relevant sind. Auch wenn in der Praxis Mietpreisregulierungen oft über mehrere Jahre gelten, zeigt die Impuls-Antwort-Funktion, dass auch schockartige Regulierungen über mehrere Jahre wirken können.

Auf der Mieterseite hingegen würde die Einführung einer Mietpreiskontrolle die realen Mietpreise und die Mietbelastung in der kurzen Frist signifikant senken. Der mittelfristige Effekt wirkt bis zu drei Jahre und ist im zweiten Jahr nach der Einführung der strengeren Mietregulierung am stärksten (Abbildung 2).

Aktuell beträgt die Intensität der Mietpreiskontrolle in Deutschland nach der verwendeten Indexmethode 0,5. Würde beispielsweise eine strengere Mietpreiskontrolle eingeführt werden, könnte die Intensität auf 0,9 bis 1 steigen.

Dies könnte das Vermögens-Nationaleinkommens-Verhältnis um acht bis zehn Prozent, die Einkommensanteile der bestverdienenden zehn Prozent um bis zu 0,33 Prozent und die realen Mieten um zwei Prozent senken, vorausgesetzt, dass alle anderen Faktoren unverändert bleiben. Dies zeigt, dass eine Mietpreiskontrolle sehr intensiv sein muss, um einen relevanten Einfluss auf die Ungleichheitsvariablen ausüben zu können.

Andere soziale Maßnahmen wirken moderat auf die Ungleichheit. Die Schuljahre als Maß der Bildungschancen sind aus statistischer Sicht nicht relevant. Die Sozialausgaben wirken meistens dämpfend auf die Ungleichheitsmaße außer im Fall des Gini-Koeffizienten für das Markteinkommen. Dagegen führt die Steuerprogressivität gemessen an der Top-Einkommensteuerrate zu starken Rückgängen der Ungleichheit gemessen am Einkommensanteil der bestverdienenden zehn Prozent und dem Gini-Koeffizienten für das Markteinkommen.

Wie stark die verschiedenen Politiken dazu beitragen, die Ungleichheit zu senken, kann durch die Multiplikation des entsprechenden Schätzkoeffizienten mit der Standardabweichung der jeweiligen Variable berechnet werden. Dieses beträgt beispielsweise 4,5 Prozentpunkte für die Mietpreiskontrolle, 3,4 Prozentpunkte für die Top-Einkommensteuer und 9,6 Prozentpunkte bei den Sozialausgaben, wenn der Gini-Koeffizient für das Markteinkommen betrachtet wird.

Fazit: Mietpreiskontrolle dämpft kurzfristig die Ungleichheit, hat aber weniger wünschenswerte Nebeneffekte

Mietpreiskontrollen – besonders wenn sie umfassend ausfallen – dämpfen kurz- und mittelfristig die Ungleichheit und waren historisch Teil des solidarischen Pakets von wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen, die dazu beigetragen haben, die Ungleichheit im 20. Jahrhundert zu senken. Die Liberalisierung des Wohnungsmarkts hat im Gegenzug zu dem Wiederanstieg der Ungleichheit ab den 1980er Jahren beigetragen. Ob Mietpreiskontrollen tatsächlich als sozialpolitische Maßnahme geeignet sind, ist jedoch eine komplexere Frage, denn die Mehrzahl der Studien legt nahe, dass diese Preisregulierung langfristig zu Misallokationen auf dem Wohnungsmarkt führt und insgesamt Wohlfahrtsverluste zur Folge haben kann.¹²

Sie zeigen etwa, dass Mietpreiskontrollen die Mobilität im Wohnbestand senken und das Angebot an Wohnraum langfristig etwa durch Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und reduziertem Neubau verringern.¹³ Auch können sie mit versteckten Kosten (zum Beispiel in Form von Schlüsselgeldern) oder steigenden Mieten für nicht regulierungspflichtige Wohnungen verbunden sein und zur Vernachlässigung der Instandhaltung führen.¹⁴ Während BestandsmieterInnen also kurzfristig durch reduzierte Mietzahlungen gewinnen, verlieren die übrigen, mobileren Haushalte.¹⁵ Letztere stehen in längeren Warteschlangen und vor höheren Mieten und sind häufig gezwungen, Wohnungen zu kaufen, auch wenn ihre finanziellen Mittel dies kaum zulassen.¹⁶ Auf lange Sicht verlieren sogar BestandsmieterInnen, denn die Häuser verlieren ohne Reparaturen an Wert und Wohnqualität.¹⁷ Ein umfassendes System der Mietpreiskontrolle läuft daher Gefahr, wenig wirksam¹⁸ und ohne zusätzliche Interventionen langfristig eher kontraproduktiv zu sein.

¹² Konstantin A. Kholodilin (2022): Rent Control Effects through the Lens of Empirical Research. DIW Roundup 139 (online verfügbar).

¹³ Richard W. Ault, John D. Jackson und Richard P. Saba (1994): The Effect of Long-Term Rent Control on Tenant Mobility. *Journal of Urban Economics* 35 (2), 140–158; Jakob R. Munch und Michael Svarer (2002): Rent Control and Tenancy Duration. *Journal of Urban Economics* 52 (3), 542–560; Rebeca Diamond, Tim McQuade und Franklin Qian (2019): The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109 (9), 3365–3394.

¹⁴ David P. Sims (2007): Out of Control: What Can we Learn from the End of Massachusetts Rent Control? *Journal of Urban Economics*, 61 (1), 129–151.

¹⁵ Anja M. Hahn et al. (2022): Forward to the Past: Short-Term Effects of the Rent Freeze in Berlin. DIW Diskussionspapier Nr. 1999 (online verfügbar).

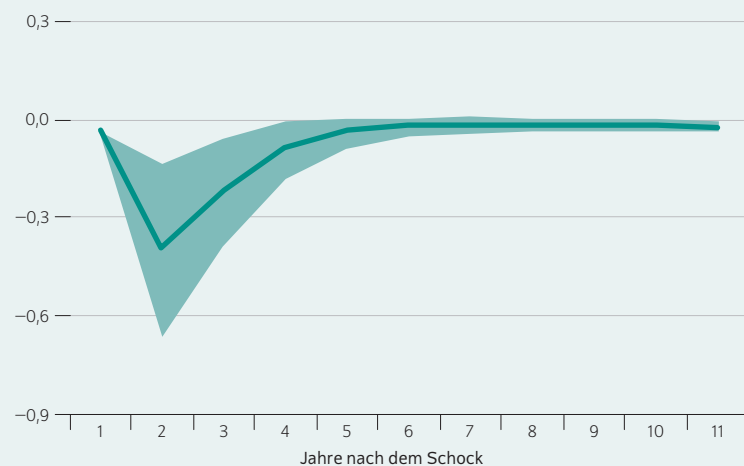
¹⁶ Andreas Mense, Claus Michelsen und Konstantin A. Kholodilin (2019): The Effects of Second Generation Rent Control on Land Value. *AEA Papers and Proceedings*, 109, 385–388; Lorenz Thomschke (2016): Distributional Price Effects of Rent Controls in Berlin: When Expectation Meets Reality, CAWM Discussion Paper 89.

¹⁷ Joseph Gyourko und Peter Linneman (1990): Rent Controls and Rental Housing Quality: A Note on the Effects of New York City's old Controls. *Journal of Urban Economics* 27 (3), 398–409; Choon-Geo Moon und Janet G. Stotsky (1993): The Effect of Rent Control on Housing Quality Change: a Longitudinal Analysis. *Journal of Political Economy*, 101 (6), 1114–1148.

¹⁸ Philipp Deschermeier, Björn Seipelt und Michael Voigtländer (2017): Evaluation der Mietpreisbremse, IW Köln Policy Paper 5/2017; Ralph Henger et al. (2017): How Effective is the German "Mietpreisbremse"? The European Real Estate Society, Industry Seminar Berlin, 31. März 2017.

Abbildung 3

Mietpreiskontrolle reduziert kurzfristig die Mieten Reale Mieten, Veränderung in Prozent



Anmerkungen: Berechnung auf Basis von Daten aus 12 Ländern: Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Israel, Italien, Niederlande, Österreich, Schweiz und Spanien. Die hellgrüne Fläche stellt das 90-Prozent-Konfidenzintervall dar.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2022

Bei der Einführung harter Mietpreiskontrollen sinken die Mieten kurzfristig, kehren aber nach einer Zeit wieder auf das Ursprungsniveau zurück.

Die Effekte der Mietpreiskontrolle auf Ungleichheit können je nach Frist unterschiedlich stark sein. In der kurzen Frist sind die Effekte am stärksten, in der längeren Frist lassen sie dagegen nach. Das liegt vor allem daran, dass die Marktakteure sich an die veränderten Rahmenbedingungen anpassen. Werden Mietpreiskontrollen erstmals eingeführt, bekommen die Marktakteure einen unerwarteten Schock, im Laufe der Zeit verändern sie aber ihr Verhalten, sodass die Regulierung ihre Wirkung verliert.¹⁹ In der Regel kappt die Mietpreiskontrolle die Mieten effektiv. Allerdings gibt es häufig auch Ausnahmen, zum Beispiel für Neubau- und Luxuswohnungen. Das bedeutet, dass der Mietmarkt in zwei Segmente geteilt wird: Die regulierten Wohnungen mit abgesenkten Mietpreisen und ein nichtreguliertes Segment für Wohnungen zu freien Marktpreisen, auf dem die Mieten stärker als ohne Mietpreiskontrolle steigen. Da solche Wohnungen vor allem durch wohlhabendere Haushalte gemietet oder gekauft werden, verteilen sich die Einkommen noch stärker. Kurzfristig machen die nicht regulierten Wohnungen nur einen kleinen Teil des Wohnungsbestands aus, so dass die Effekte der reduzierten Mieten bei weitem überwiegen. Allerdings steigt die Anzahl der nicht regulierten Wohnungen im Laufe der Zeit. So wird einerseits der Anteil der regulierten Wohnungen geringer, wobei auch die eingefrorenen Mieten an realen Wert verlieren, und die Wirkung der steigenden Mieten bei den nicht regulierten Wohnungen auf die Ausgaben der breiteren Schichten der Haushalte

¹⁹ Alejandro D. Jacobo und Konstantin A. Kholodilin (2022): One Hundred Years of Rent Control in Argentina: Much Ado about Nothing. *Journal of Housing and the Built Environment*, 1–48.

wird stärker. Die genaue Größe dieser Effekte ist bis jetzt allerdings nicht geschätzt worden. Außerdem zwingt eine strenge Mietpreiskontrolle einen Teil der MieterInnen, die keine passende Mietwohnung finden, EigentümerInnen zu werden, obwohl das für sie übermäßige Finanzanstrengungen bedeutet. In vielen Ländern hat das dazu geführt, dass der Mietmarkt geschrumpft ist, während der Eigentumsmarkt sich auf Kosten des Mietmarkts stark ausgeweitet hat, so dass die WohneigentümerInnen zur dominierenden Gruppe geworden sind.²⁰ Die daraus resultierende Reduktion des Angebots an Mietwohnraum dürfte die Knappheit erhöhen und Preisdruck erzeugen. Dieser kann wiederum nur im unregulierten Marktsegment in höheren Mieten münden. Vielfach werden neu gebaute und hochwertige Sanierungen von Regulierungen ausgenommen: Dort steigen die Mieten, was tendenziell die höheren Einkommensschichten belastet²¹ und damit die Ungleichheit rechnerisch reduzieren kann. Es kann aber auch sein, dass das geringere Angebot auch Haushalte mit niedrigeren Einkommen (zum Beispiel Familien und BerufseinsteigerInnen) trifft.

20 Konstantin A. Kholodilin und Sebastian Kohl (2021): Social Policy or Crowding-Out? Tenant Protection in Comparative Long-Run Perspective. *Housing Studies*, 1–24.

21 Andreas Mense, Claus Michelsen und Konstantin A. Kholodilin (2019): Rent Control, Market Segmentation, and Misallocation: Causal Evidence from a Large-Scale Policy Intervention. DIW Berlin Discussion Paper Nr. 1832 (online verfügbar).

Andere verteilungspolitische Instrumente wie progressive Einkommens- und Vermögensbesteuerung mögen zudem treffsicherer sein, um die Ungleichheit in einer Gesellschaft langfristig zu senken, ohne zu starke Effekte auf dem Wohnungsmarkt zu verursachen. Auch Instrumente wie die progressive Einkommensteuer reduzieren in den Analysen die Ungleichheit signifikant. Außerdem können wohnungsspezifische Sozialausgaben Ungleichheit senken. Dazu gehören auch Leistungen wie das Wohngeld und der soziale Wohnungsbau, die als Alternative zur oder Ergänzung der Mietpreiskontrolle verwendet werden, damit Wohnraum in der passenden Qualität für ärmere Haushalte bezahlbar wird und die Einkommen der WohnungsbesitzerInnen weniger stark belastet werden. Trotzdem bleibt festzustellen, dass Ungleichheitsdynamiken nicht nur von Arbeits-einkommen und Vermögen, sondern auch konsumseitig durch Mieten oder andere ungleich verteilte Haushaltsausgaben bestimmt werden. Mietpreiseingriffe könnten – je nach Instrument – jedoch treffsicherer als andere Instrumente auf wohnungsspezifische Ungleichheiten zielen. Sie könnten ebenso ein Teil eines breiteren Instrumentariums sein, um wohnungsmarktspezifische Ungleichheiten zu kompensieren, etwa zusammen mit subjektgebundenen Transfers wie dem Wohngeld, die zielgenauer wirken als objektzentrierte Preisregulierungen. Wie die diversen Effekte von Mietpreisregulierung aber letztlich zu gewichten sind, bleibt eine Frage politischer Abwägung.

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

Sebastian Kohl ist Professor für Soziologie am John-F.-Kennedy-Institut der Freien Universität Berlin | sebastian.kohl@fu-berlin.de

JEL: C32; E27; E32

Keywords: rent control; housing rents; economic inequality, Gini index

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 12/2022:

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

89. Jahrgang 23. März 2022

Herausgeberinnen und Herausgeber

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

Chefredaktion

Sabine Fiedler

Lektorat

Dr. Johannes Geyer

Redaktion

Prof. Dr. Pio Baake; Marten Brehmer; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck;
Dr. Hella Engerer; Petra Jasper; Sebastian Kollmann; Sandra Tubik;
Kristina van Deuverden

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, Stefanie Reeg, Eva Kretschmer, 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