

Dolls, Mathias; Schüle, Paul; Windsteiger, Lisa

Article

Warum sind Mietregulierungen so beliebt?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Dolls, Mathias; Schüle, Paul; Windsteiger, Lisa (2025) : Warum sind Mietregulierungen so beliebt?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 06, pp. 51-55

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/321361>

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.

Forschungsergebnisse

Warum sind Mietregulierungen so beliebt?*

Mathias Dolls, Paul Schüle und Lisa Windsteiger

In Kürze

Im Rahmen eines Umfrageexperiments wird untersucht, wie Menschen in Deutschland auf Informationen zu Mietregulierungen reagieren und ihre Einstellung verändern. Dabei zeigt sich, dass Hinweise auf negative Folgen die Zustimmung zum Berliner Mietendeckel verringern, während Informationen über den Schutz einkommensschwacher Haushalte diese erhöhen. Allerdings wirken solche Informationen vor allem bei Personen, die sich der jeweiligen Effekte bereits bewusst sind. Wer falsche Vorstellungen hat, bleibt meist unbeeindruckt. Zudem werden Informationen, die nicht mit den eigenen Überzeugungen übereinstimmen, oft als wenig glaubwürdig empfunden. Die Ergebnisse zeigen, dass öffentliche Zustimmung zu umstrittenen Maßnahmen nicht nur auf fehlendem Wissen beruht. Vielmehr spielen bei der öffentlichen Bewertung wirtschaftspolitischer Maßnahmen auch andere Aspekte eine Rolle, die in der ökonomischen Diskussion häufig nicht im Mittelpunkt stehen.

Mietregulierungen werden in vielen Ländern als Maßnahme eingesetzt, um Höchstmieten festzuschreiben oder Mietanstiege zu begrenzen. Während sie für Befürworter eine Art Versicherung gegen unbezahlbaren Wohnraum und Verdrängung darstellen, weisen Ökonomen und Ökonomen seit Langem auf nachteilige Wirkungen hin. Dies gilt insbesondere für traditionelle, sogenannte Mietregulierungen der ersten Generation, die eine absolute Obergrenze für zulässige Mieten festlegen.¹ Diese Regulierungen verringern häufig sowohl Quantität als auch Qualität

des Mietwohnungsmarkts, da Vermieter beispielsweise Wohnungen an Selbstnutzer verkaufen oder notwendige Instandhaltungsmaßnahmen unterlassen. Darüber hinaus kann es zu einer Fehlallokation und Übernutzung von Wohnraum kommen (Autor et al. 2014; Diamond et al. 2019; Glaeser und Luttmer 2003; Hahn et al. 2024). Ungeachtet dieser Effekte und der starken Skepsis unter Fachleuten bleibt die politische Unterstützung für Mietregulierungen vielerorts ungebrochen. Diese Diskrepanz zwischen Expertenmeinung und öffentlicher Meinung – wie sie auch in anderen Politikfeldern wie dem Klimaschutz oder der Handelspolitik beobachtet wird – ist von großer gesellschaftlicher Relevanz.

Unsere Studie geht zwei zentralen Fragen nach. Zum einen untersuchen wir, welche Faktoren die hohe öffentliche Unterstützung für Mietregulierungen erklären. Zum anderen beleuchtet wir, ob gezielte Bereitstellung von

* Der Artikel fasst den Beitrag von Dolls et al. (2025) zusammen.

¹ Mietregulierungen der ersten Generation beinhalten typischerweise ein Einfrieren der Mieten. Mietregulierungen der zweiten Generation umfassen dagegen ein breiteres Spektrum an Instrumenten und können Obergrenzen für zulässige Mieterhöhungen vorsehen, frieren die Mieten jedoch in der Regel nicht vollständig ein (Mense et al. 2023). Eine ausführlichere Diskussion zu Mietkontrollen der ersten und zweiten Generation findet sich bei Arnott (1995) und Turner und Malpezzi (2003).

Informationen die Einstellung gegenüber Mietregulierungen beeinflussen kann. Zur Beantwortung dieser Fragen haben wir im Mai 2021 ein Umfrageexperiment unter 18 000 Teilnehmenden in Deutschland durchgeführt. Die Stichprobe ist repräsentativ hinsichtlich der Merkmale Alter, Geschlecht, Beschäftigungsstatus und Region. Als ein besonders striktes Beispiel einer Mietregulierung betrachten wir den Berliner Mietendeckel. Er stellt ein ideales Untersuchungsobjekt dar, da es sich um eine prominente Maßnahme zur Mietregulierung in Berlin handelte, die breite mediale Aufmerksamkeit erhielt. Die Regelung froh Bestandsmieten auf dem Stand Juni 2019 ein und legte für Neuvermietungen strikte Obergrenzen fest. Ziel war der Schutz einkommensschwacher Haushalte vor Verdrängung und steigenden Wohnkosten.

Im Umfrageexperiment wurden verschiedene Gruppen von Teilnehmenden mit den Konsequenzen von Mietregulierungen sowie mit unterschiedlichen Aspekten des Berliner Wohnungsmarkts konfrontiert (Informationstreatment). Anschließend wurde die Einstellung der Befragten zum Berliner Mietendeckel erhoben. Durch den Vergleich der Effekte von fünf unterschiedlichen Informationstreatments können wir ableiten, welche Aspekte von Mietregulierungen die Unterstützung der Befragten maßgeblich beeinflussen. Neben (i) Fehleinschätzungen hinsichtlich der negativen Effizienzwirkungen durch Mietregulierungen – die bislang als Hauptursache für unterschiedliche Einschätzungen von Ökonominen und Ökonomen und der allgemeinen Öffentlichkeit bei wirtschaftspolitischen Maßnahmen gelten (Caplan 2002) – untersuchen wir, ob (ii) Umverteilungspräferenzen, (iii) negative Einstellungen gegenüber kommerziellen Investoren, (iv) Sorgen über eine sinkende Wohnkostenschwelligkeit oder (v) der Wunsch, Gentrifizierung und Verdrängung einkommensschwacher Haushalte zu verhindern, eine Rolle bei der Bewertung von Mietregulierungen spielen. Dieser Aspekt erweitert die bestehende Literatur, die sich vor allem auf die Effizienzverluste von Mietregulierungen konzentriert hat.

Ein weiterer Aspekt ist die Analyse, wie vorbestehende Überzeugungen über die positiven und negativen Effekte einer politischen Maßnahme mit der Zustimmung zu dieser Maßnahme zusammenhängen – und wie die Bereitstellung von Informationen Personen mit unterschiedlichen Vorannahmen beeinflussen (Blinder und Krueger 2004). Damit greift unsere Studie eine grundsätzlichere Fragestellung auf, die über den konkreten Bereich der Mietregulierung hinausgeht. Ein vertieftes Verständnis darüber, wie wirksam Informationsmaßnahmen zur Mietregulierung in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen sind, kann helfen, sowohl die Gestaltung solcher Interventionen als auch die politische Kommunikation zu wirtschaftspolitischen

Themen im Allgemeinen zu verbessern. Dies ist in Zeiten zunehmender politischer Polarisierung (Boxell et al. 2024; Gidron et al. 2020) eine wichtige Fragestellung.

Experimentelles Design

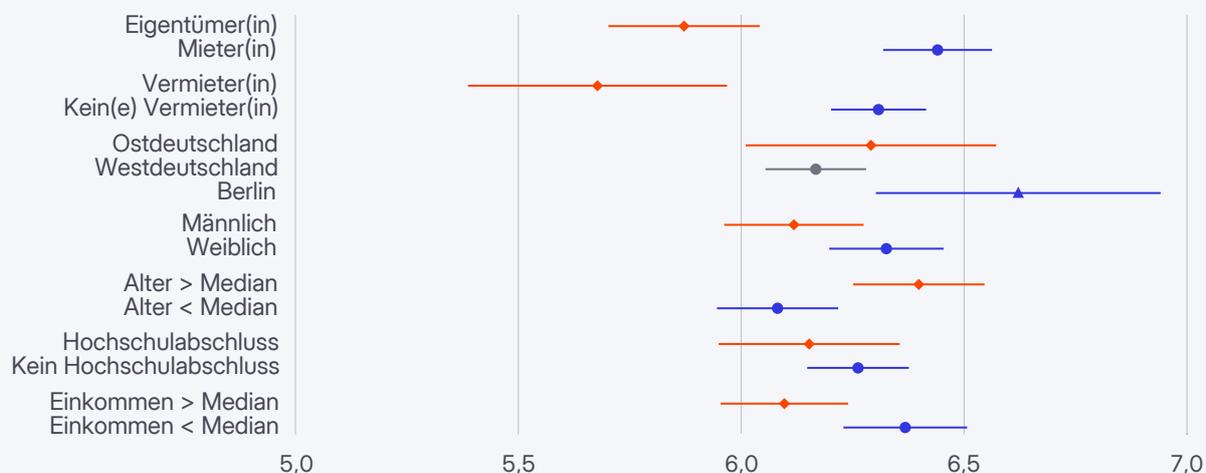
Für das Umfrageexperiment wurden die Teilnehmenden zufällig einer Kontrollgruppe und fünf sogenannten Treatmentgruppen zugewiesen. Jede der Gruppen bestand aus etwa 3 000 Personen; insgesamt nahmen 18 000 Personen teil. Alle Befragten – sowohl in der Kontroll- als auch in den Treatmentgruppen – erhielten zunächst grundlegende Informationen über den Berliner Mietendeckel. Konkret teilten wir den Teilnehmenden mit, dass der Berliner Mietendeckel Mietobergrenzen für neu vermietete Wohnungen festlegte, Mieten aus bestehenden Mietverträgen auf dem Stand vom 18. Juni 2019 eingefroren und auf das durch den Mietendeckel festgelegte Maximum abgesenkt wurden, wenn die zulässigen Höchstwerte um 20% oder mehr übertroffen wurden. Darüber hinaus wurden die Befragten darüber informiert, dass der Mietendeckel – mit Ausnahme von Neubauten, die nach dem 1. Januar 2014 erstmals bezugsfertig waren – nahezu alle Mietwohnungen im Berliner Stadtgebiet umfasste. Zudem wurde die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das den Berliner Mietendeckel aus formellen Gründen für verfassungswidrig erklärt hatte, erläutert.

Die Befragten in den Treatmentgruppen erhielten darüber hinaus zusätzliche Informationen, die sich auf unterschiedliche Aspekte des Berliner Mietendeckels und des Berliner Wohnungsmarkts bezogen. Vor jeder Informationsbereitstellung wurden die Vorannahmen der Befragten zu den jeweiligen Inhalten abgefragt, ebenso wie sicher sie sich hinsichtlich ihrer Überzeugungen fühlten. Das Experiment beinhaltete die folgenden Informationstreatments.

Effizientreatment (T1): Zunächst wurden die Teilnehmenden nach ihren Einschätzungen zu den Auswirkungen des Berliner Mietendeckels auf das Angebot an Mietwohnungen sowie auf die Mieten im unregulierten Marktsegment befragt. Anschließend informierten wir die Befragten über Studienergebnisse, die zeigen, dass Mietregulierungen tendenziell das Angebot an Mietwohnungen verringern, während die Mieten im unregulierten Bereich steigen.

Verteilungstreatment (T2): Zunächst wurden die Teilnehmenden gefragt, welche Gruppe – Vermieterinnen und Vermieter oder Mieterinnen und Mieter – ihrer Meinung nach im Durchschnitt über das höhere Einkommen verfügt. Danach wurden sie nach ihrer Einschätzung gefragt, um wie viel Prozent das Einkommen der einen Gruppe höher sei als das der anderen. Anschließend informierten wir sie,

Abb. 1

Zustimmung zum Berliner Mietendeckel in der Kontrollgruppe^a

^a Zustimmung zum Berliner Mietendeckel („Wie beurteilen Sie eine Mietregulierung wie den Berliner Mietendeckel aus Ihrer persönlichen Sicht?“, gemessen auf einer Skala von 0 (sehr negativ) bis 10 (sehr positiv)), in der Kontrollgruppe. Die Grafik zeigt Punktschätzer und 95%-Konfidenzintervalle.
Quelle: Dolls et al. (2025).

© ifo Institut

dass Vermieterinnen und Vermieter im Durchschnitt ein um 54% höheres Einkommen als Mieterinnen und Mieter haben.

Eigentümerstruktur-treatment (T3): Zunächst fragten wir die Teilnehmenden, welche Eigentümergruppe (privatwirtschaftliche Unternehmen, private Einzelpersonen, öffentliche Träger oder Wohnungsbaugenossenschaften) ihrer Meinung nach den höchsten Anteil an Mietwohnungen in Berlin besitzt und wie hoch dieser Anteil sei. Danach wurden sie darüber informiert, dass privatwirtschaftliche Unternehmen die größte Eigentümergruppe am Berliner Mietwohnungsmarkt darstellen und 29% aller Mietwohnungen in Berlin besitzen.

Bezahlbares Wohnraum-treatment (T4): Zunächst wurden die Teilnehmenden gefragt, wie sich der Anteil des Einkommens, der von Mieterinnen und Mietern in Berlin fürs Wohnen aufgewendet wird, zwischen 2006 und 2018 verändert hat. Anschließend informierten wir sie, dass dieser Anteil von 2006 bis 2018 weitgehend konstant geblieben ist.

Verdrängung-treatment (T5): Zunächst fragten wir die Teilnehmenden nach ihrer Einschätzung, ob eine Mietregulierung wie der Berliner Mietendeckel dazu beitragen kann, die Verdrängung einkommensschwacher Haushalte aus der Stadt zu verhindern. Danach informierten wir sie

über Studienergebnisse, nach denen Maßnahmen wie der Berliner Mietendeckel helfen können, die Verdrängung einkommensschwacher Mieterinnen und Mieter zu verhindern, vergleichbar mit einer Art Versicherung gegen unbezahlbare Mieten.

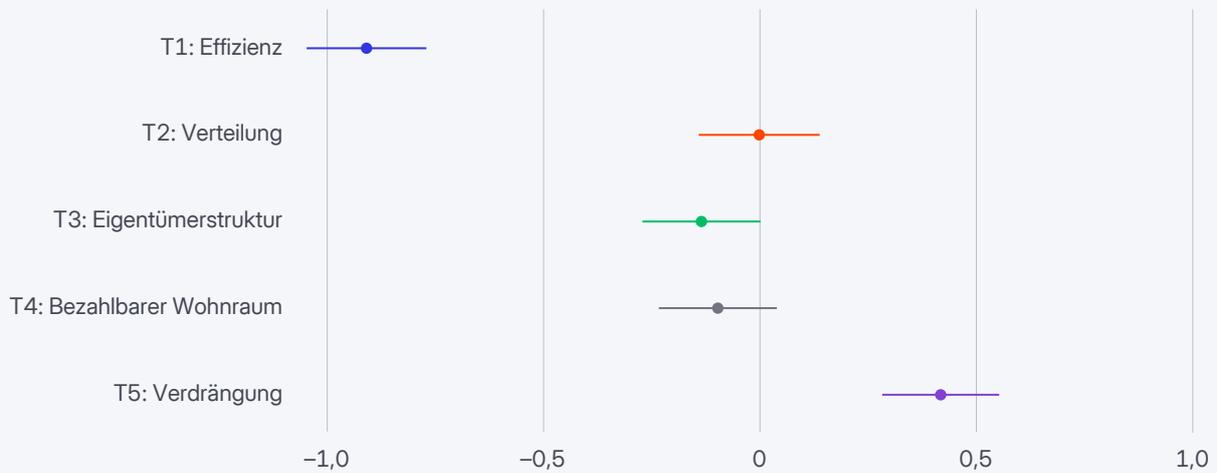
Abschließend wurden alle Befragten gebeten, ihre Beurteilung des Berliner Mietendeckels auf einer Skala anzugeben, die von 0 (sehr negativ) bis 10 (sehr positiv) reichte. Die Frage lautete: „Wie beurteilen Sie eine Mietregulierung wie den Berliner Mietendeckel aus Ihrer persönlichen Sicht?“

Ergebnisse

Zunächst untersuchen wir die Zustimmung zum Berliner Mietendeckel in der Kontrollgruppe, deren Einschätzung zum Berliner Mietendeckel durch keines der Informations-treatments beeinflusst wurde. Der Mittelwert der Zustimmung in dieser Gruppe liegt bei 6,23, der Median bei 7. 22% der Befragten in der Kontrollgruppe bewerten den Mietendeckel negativ, 62% positiv und 16% neutral.² 72% sprechen sich dafür aus, eine vergleichbare Regelung auch in anderen Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt einzuführen.

² „Negativ“ bedeutet hier eine Bewertung von 0 bis 4 auf der 11-Punkte-Likert-Skala, „positiv“ entspricht einer Einschätzung von 6 bis 10 und „neutral“ ist der Wert 5.

Abb. 2

Durchschnittliche Treatmenteffekte^a

^a Durchschnittliche Effekte je Treatment auf die Zustimmung zum Berliner Mietendeckel („Wie beurteilen Sie eine Mietregulierung wie den Berliner Mietendeckel aus Ihrer persönlichen Sicht?“, gemessen auf einer Skala von 0 (sehr negativ) bis 10 (sehr positiv)). Die Grafik zeigt Punktschätzer und 95%-Konfidenzintervalle.

Quelle: Dolls et al. (2025).

© ifo Institut

Abbildung 1 zeigt deskriptive Ergebnisse zur Zustimmung zum Berliner Mietendeckel nach demografischen Merkmalen innerhalb der Kontrollgruppe. Erwartungsgemäß befürworten Vermieterinnen und Vermieter und Eigentümerinnen und Eigentümer, also Gruppen mit potenziell wirtschaftlichen Nachteilen durch Mietregulierungen, den Mietendeckel weniger positiv als Mieterinnen und Mieter oder Personen ohne Wohneigentum. Befragte, die in Berlin wohnen, zeigen eine höhere Zustimmung als solche aus anderen Regionen Deutschlands. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Zustimmung mit dem Alter zu-, mit steigendem Einkommen dagegen abnimmt. Trotz dieser Unterschiede wird der Mietendeckel in allen betrachteten Teilgruppen mit einer durchschnittlichen Bewertung über dem mittleren Wert von 5 eher positiv bewertet. Selbst unter Vermieterinnen und Vermietern zeigt sich im Durchschnitt eine verhaltene Zustimmung zur Maßnahme. Diese Muster liefern erste Hinweise darauf, dass ökonomisches Eigeninteresse nicht der einzige bestimmende Faktor bei der Bewertung des Berliner Mietendeckels ist.

Abbildung 2 zeigt die durchschnittlichen Effekte je Treatmentgruppe. Wir finden einen signifikant negativen durchschnittlichen Effekt für das Effizienz-treatment (T1) sowie einen signifikant positiven Effekt für das Verdrängung-treatment (T5). Bei Befragten, die das Effizienz-treatment erhielten, ist die Zustimmung zu Mietregulierungen im Durchschnitt um einen Punkt niedriger als in der Kontroll-

gruppe. Im Verdrängung-treatment steigt die Zustimmung im Vergleich zur Kontrollgruppe um 0,5 Punkte. Für die drei übrigen Treatments finden wir keine signifikanten durchschnittlichen Effekte.

Schließlich untersuchen wir, wie die Treatmenteffekte von den Einschätzungen der Befragten zu den Aspekten, über die in den Informationstreatments informiert wurde und die vor den Informationstreatments erhoben wurden, abhängen. Ein zentrales Ergebnis dieser Heterogenitätsanalyse ist, dass Befragte mit stärkeren Fehleinschätzungen ihre Bewertung des Mietendeckels im Durchschnitt weniger stark ändern als Personen mit geringen oder keinen Fehleinschätzungen. Dies ist bei beiden Treatments, bei denen wir signifikante durchschnittliche Effekte finden (Effizienz-treatment und Verdrängung-treatment), der Fall. Unsere Informationstreatments verändern die Zustimmung der Befragten zum Mietendeckel daher nicht primär durch die Korrektur von Fehleinschätzungen. Stattdessen wirken die Treatments vor allem bei denjenigen Befragten, die sich zumindest teilweise bereits der präsentierten Informationen bewusst sind, während Personen mit starken Fehleinschätzungen über die Wirkungen des Mietendeckels durch die Bereitstellung von Informationen nicht signifikant beeinflusst werden. Die Interventionen im Experiment scheinen somit hauptsächlich über einen „Primingeffekt“ zu wirken – also dadurch, dass bestimmte Aspekte in den

Vordergrund gerückt werden, wenn die Befragten über Vor- und Nachteile des Mietendeckels nachdenken.

Unsere Fragen im Anschluss an das Experiment, die sich auf die wahrgenommene ideologische Voreingenommenheit der Umfrage sowie auf die zugeschriebene Glaubwürdigkeit der bereitgestellten Informationen beziehen, helfen dabei, die Mechanismen hinter der geringen Reaktionsbereitschaft von Befragten mit starken Fehleinschätzungen besser zu verstehen. Wir stellen einen negativen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Fehleinschätzungen der Befragten und ihrer Einschätzung der Glaubwürdigkeit der Informationen fest. Bis zu einem gewissen Grad könnte dies ein psychologischer Reflex sein: Wenn Menschen mit Informationen konfrontiert werden, die ihren (vorherigen) Überzeugungen widersprechen, neigen sie dazu, diese Informationen skeptisch zu bewerten und sie als weniger glaubwürdig einzustufen als solche, die ihre Überzeugungen bestätigen. Für das Effizienz- und das Verdrängungstreatment finden wir zusätzlich einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Fehleinschätzungen und der Einschätzung, wie ideologisch gefärbt die Umfrage wahrgenommen wird. Darüber hinaus sind die bestehenden Überzeugungen der Befragten nicht nur mit ihrer Ex-ante-Unterstützung für den Mietendeckel korreliert, sondern auch mit ihrer allgemeinen politischen Orientierung. Unsere Analysen zeigen, dass eine linksgerichtete politische Einstellung positiv mit Fehleinschätzungen über die negativen Preis- und Mengeneffekte von Mietregulierungen korreliert ist, während politisch rechtsgerichtete Personen häufiger Fehleinschätzungen über die Schutzwirkung von Mietregulierungen für einkommensschwache Haushalte aufweisen.

Fazit

Unsere Ergebnisse zeigen potenzielle Herausforderungen für die Gestaltung erfolgreicher Informationsinterventionen und – allgemeiner – für die politische Kommunikation auf. Das bloße Bereitstellen von Informationen und wissenschaftlichen Erkenntnissen über positive oder negative Effekte wirtschaftspolitischer Maßnahmen führt nicht zwangsläufig dazu, dass bestehende Überzeugungen über Bord geworfen werden. Einstellungen sind häufig tief in Werten und ideologischen Überzeugungen verwurzelt. Angesichts dessen könnten Ansätze, die bestehende parteipolitische Lagerbindungen aufbrechen und Einseitigkeit vermeiden, indem sie unterschiedliche, auch widersprüchliche Perspektiven auf ein Thema einbeziehen, vielversprechender sein. •

Referenzen

Arnott, R. (1995), "Time for Revisionism on Rent Control?", *Journal of Economic Perspectives* 9(1), 99–120.

Autor, D. H., C. J. Palmer und P. A. Pathak (2014), "Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts", *Journal of Political Economy* 122(3), 661–717.

Blinder, A. S. und A. B. Krueger (2004), "What Does the Public Know about Economic Policy, and How Does It Know It?", *Brookings Papers on Economic Activity* 35(1), 327–397.

Boxell, L., M. Gentzkow und J. M. Shapiro (2024), "Cross-Country Trends in Affective Polarization", *The Review of Economics and Statistics* 106(2), 557–565.

Caplan, B. (2002), "Systematically Biased Beliefs About Economics: Robust Evidence of Judgemental Anomalies from the Survey of Americans and Economists on the Economy", *The Economic Journal* 112(479), 433–458.

Diamond, R., T. McQuade und F. Qian (2019), "The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco", *American Economic Review* 109(9), 3365–94.

Dolls, M., P. Schüle und L. Windsteiger (2025), "Which Factors Affect Public Support for Economic Policies? Evidence from a Survey Experiment about Rent Control in Germany", *Economica* 92, 920–958.

Gidron, N., J. Adams und W. Horne (2020), *American Affective Polarization in Comparative Perspective*, Cambridge University Press.

Glaeser, E. L. und E. F. Luttmer (2003), "The Misallocation of Housing under Rent Control", *American Economic Review* 93(4), 1027–1046.

Hahn, A., K. Kholodilin, S. Waltl und M. Fongoni (2024), "Forward to the Past: Short-term Effects of the Rent Freeze in Berlin", *Management Science* 70(3), 1901–1923.

Mense, A., C. Michelsen und K. A. Kholodilin (2023), "Rent Control, Market Segmentation, and Misallocation: Causal Evidence from a Large-Scale Policy Intervention", *Journal of Urban Economics* 134(2), 103513.

Turner, B. und S. Malpezzi (2003), "A Review of Empirical Evidence on the Costs and Benefits of Rent Control", *Swedish Economic Policy Review* 10, 11–56.