DIW ECON

Das Consulting-Unternehmen des DIW Berlin

Abschätzung möglicher Auswirkungen neuer Mietregulierungen auf den Mietwohnungsmarkt in Deutschland

Eine Studie im Auftrag von Haus & Grund

Berlin, Mai 2020

DIW Econ GmbH

Mohrenstraße 58

10117 Berlin

Kontakt:

Tel. +49.30.20 60 972 - 0

Fax +49.30.20 60 972 - 99

service@diw-econ.de

www.diw-econ.de

Autoren:

Dr. Yann Girard

Dr. habil. Konstantin A. Kholodilin

Johanna Neuhoff

Kurzfassung

Stark steigende Mieten in den wachsenden Großstädten sind bereits seit einiger Zeit im Zentrum des gesellschaftlichen Diskurses angekommen. Laut einer international angelegten Befragung waren in Deutschland rund 65 % der Befragten der Ansicht, dass sich die Wohnungspolitik auf keinem guten Weg befindet (ING 2020). Dies zeigt, dass die Unzufriedenheit mit der Wohnungspolitik in der breiten Bevölkerung angekommen ist. Viele Parteien, gerade aus dem linken Spektrum, schlagen deshalb wohnungspolitische Instrumente vor, die über Mietregulierungen einen Einfluss auf den Wohnungsmarkt nehmen sollen. Ziel ist es, das bezahlbare Wohnen für Mieter sicherzustellen und die Angst vor Verdrängung durch die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen oder starke Mietpreisanstiege zu reduzieren. In der vorliegenden Studie wurde untersucht, welche potentiellen Auswirkungen von den diskutierten Änderungen der staatlichen Wohnungsmarktregulierungen auf die Eigentumsbildung bzw. das Angebot an Mietwohnungen zu erwarten sind. Grundlage bilden die Vorarbeiten von Kholodilin und Kohl (2019) sowie die Operationalisierung und Auswirkungen der Parteipositionen auf die Regulierungsintensität.

Die vorgeschlagenen Verschärfungen der Wohnungsmarktregulierungen führen zu einem Anstieg der Regulierungsintensität in Deutschland im Vergleich zum Status Quo (Stichtag 01.01.2020). Im Bereich der Mietpreiskontrolle schlagen Die Linke und der Berliner Senat Verschärfungen vor, die sich in einer Erhöhung der Regulierungsintensität von aktuellen 0,5 auf 0,833 niederschlagen.[1] Dies führt im Vergleich mit den EU 27 dazu, dass Deutschland im Ranking der Regulierungsintensität im Bereich der Mietpreiskontrolle von Rang 5 auf den ersten Rang „aufsteigt“ und damit zum am stärksten regulierten Land in der EU 27 werden würde. Mit Blick auf die Wohnraumlenkung plant vor allem Bündnis 90/Die Grünen eine besonders starke Einmischung des Staates in die Umverteilung des knappen Wohnraums. Dadurch steigen die Regulierungsintensität von aktuellen 0,25 auf 0,5 und der Rang Deutschlands vom aktuellen Rang drei auf eins, den es sich mit den Ländern Portugal und Dänemark teilt. Die geplanten Verschärfungen würden also nicht nur zu einer deutlich erhöhten Regulierungsintensität im Vergleich zum Status Quo, sondern auch zur stärksten Regulierungsintensität im europäischen Vergleich führen.

Eine Verstärkung der Regulierungsintensität ist insofern problematisch als sie das verfügbare Angebot auf dem Mietwohnungsmarkt reduzieren kann. Denn Mietregulierungen beeinflussen die Aufteilung

[1] Die Regulierungsintensität wird anhand eines eigens kodierten Index gemessen, welcher Werte zwischen 0 und 1 annehmen kann. Je höher der Wert, desto höher die Regulierungsintensität.

des Wohnungsbestands in Miet- und Eigentumswohnungen. Werden beispielsweise die Mieten reguliert, fällt es Vermietern schwerer, ihre Mietwohnungen rentabel zu vermieten. Deshalb wird es zumindest für Teile der Vermieter ökonomisch sinnvoll sein, ihre Mietwohnungen als Eigentumswohnungen zu verkaufen oder andere Formen der Bewirtschaftung zu wählen. Auch auf der Mieterseite sind Anpassungsreaktionen denkbar: Mieter in bestehenden, regulierten Mietverhältnissen werden aufgrund der günstigen Miete solange wie möglich in ihren Wohnungen verbleiben – auch wenn sich ihre Haushaltssituation ändert. Der vorhandene Wohnungsbestand wird also weniger effizient verteilt und die Fluktuation sinkt. Gleichzeitig werden Wohnungssuchende wegen des gesunkenen Angebots höhere Suchkosten haben. Es wird zunehmend schwieriger, eine Mietwohnung zu finden, die von Bestandsmietern frei gezogen wird. „Ungeduldige" Haushalte werden deshalb wahrscheinlich auf den Erwerb einer Eigentumswohnung ausweichen – der Bestand an Mietwohnungen sinkt weiter.

Empirisch wurde dieser Zusammenhang bereits in Kholodilin und Kohl (2019) nachgewiesen und erneut geschätzt. Stärkere Mietregulierungen gehen mit *ceteris paribus* höheren Wohneigentumsquoten bzw. niedrigeren Mieterquoten einher. Dieses Ergebnis wurde genutzt, um den Effekt der vorgeschlagenen Verschärfung der Regulierungsintensität auf die Mieterquote in Deutschland zu schätzen. Im Ergebnis der Schätzungen wird erwartet, dass im Fall der Realisierung der geplanten Verschärfungen die Mieterquote in näherer Zukunft spürbar zurückgehen könnte. Die Effekte variieren dabei zwischen –2,4 bis rd. –4,5 Prozentpunkte. Am stärksten sollte die Mieterquote sinken, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen der Partei Die Linke und des Berliner Senats für Deutschland gelten würden. Der Effekt geht insbesondere auf die Vorschläge und Gesetzesinitiativen zu Mietendeckeln zurück. Die Vorschläge der SPD würden wahrscheinlich zu einer Reduktion der Mieterquote um 2,8 Prozentpunkte führen und die der Grünen zu einem Minus von 2,4.

Entgegen der intendierten Wirkung der Mietregulierungen könnte demzufolge die Mieterquote – also der Anteil der zur Miete wohnenden Haushalte – sinken. „Unfreiwillige" Ausweichmöglichkeiten – nämlich der Kauf einer Eigentumswohnung – sind vor allem von einkommensstärkeren Haushalten zu erwarten. Potentielle Verlierer sind Mieterhaushalte, die aufgrund einer Veränderung der Haushaltssituation oder wegen eines Wohnortswechsels eine neue Wohnung suchen. Das gilt sowohl für neu Zuziehende als auch für Haushalte, die z.B. aufgrund von Nachwuchs, Scheidung, fehlender Barrierearmut umziehen müssen. Diese werden höchstwahrscheinlich ins Umland verdrängt. Die Zielsetzung der Parteien kann also eigentlich nur für Mieter in bestehenden Mietverhältnissen erreicht werden. Einkommensschwächere Haushalte auf der Wohnungssuche bleiben außen vor.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung ..... **i**
Inhaltsverzeichnis 1
Abbildungsverzeichnis 2
Tabellenverzeichnis 2
1. Hintergrund und Fragestellung **2**
2. Entwicklung von Wohneigentum im Vergleich **4**
3. Methodisches Vorgehen **6**
4. Regulierung des Mietwohnungsmarktes **9**
4.1 Operationalisierung der Regulierungsindizes 9
4.2 Aktuelle Regulierung in Deutschland 12
4.3 Ansätze der politischen Parteien und der Berliner Regierung 16
5. Geplante Regulierungen und ihre Auswirkungen **20**
6. Zusammenfassung und Fazit **25**
Literaturverzeichnis **27**
Appendix **28**

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Regulierung des Mietmarkts senkt die Mieterquote 3
Abbildung 2: Wohneigentumsquoten in Deutschland im Vergleich zu anderen EU Ländern, 1950–2017 5
Abbildung 3: Entwicklung der Wohneigentumsquoten in den sieben deutschen Metropolen, 1950–2010 6
Abbildung 4: Instrumente der Wohnungspolitik 12
Abbildung 5: Regulierungsintensität im Vergleich zum Status Quo 22
Abbildung 6: Regulierungsintensität im europäischen Vergleich vor und nach Verschärfung 24
Abbildung 7: Erwartete Veränderung der Mieterquote 2030 aufgrund alternativer Regulierungsindizes 25

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Operationalisierung der Mietregulierungen zum 01.01.2020 in Deutschland 16
Tabelle 2: Übersicht der vorgeschlagenen Regulierungsverschärfungen im Vergleich zum Status Quo 20
Tabelle 3: Einfluss bestimmter Faktoren auf die Wohneigentumsquote 21
Tabelle 4: Zusammenstellung der gesichteten Anträge, Positionen und Gesetzesentwürfe der Parteien 28
Tabelle 5: Operationalisierung der geplanten Mietregulierungen für Bündnis 90/Die Grünen 29
Tabelle 6: Operationalisierung der geplanten Mietregulierungen für Die Linke 30
Tabelle 7: Operationalisierung der geplanten Mietregulierungen für die SPD 31
Tabelle 8: Operationalisierung der geplanten Mietregulierungen für die Berliner Landesregierung 32

1. Hintergrund und Fragestellung

Knapp 58 % der Haushalte wohnten 2018 laut aktueller Hochrechnungen aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zur Miete (Destatis 2018). Im Vergleich zum Wohneigentum haben Mietwohnungen den Vorteil, dass sie den Bewohnern eine deutlich höhere Flexibilität erlauben. Ein Wohnungswechsel ist leichter möglich und mit weniger Nebenkosten verbunden als beim Eigentumserwerb. Zusätzlich müssen sich Mieter kaum um die Pflege und Instandhaltung von Wohnungen kümmern. Zuvorderst spielt der Markt für Mietwohnungen eine zentrale Rolle für die Wohnraumversorgung der breiten Bevölkerung. Obwohl Mietwohnungen von allen Bevölkerungsgruppen nachgefragt werden, können sich einkommensschwächeren und weniger vermögenden Haushalte vornehmlich auf dem Mietwohnungsmarkt versorgen. Denn hohe Anforderungen an das Eigenkapital sowie eine steigende Einkommensbelastung durch steigende Kaufpreise machen es für viele Haushalte zunehmend schwierig, Wohneigentum zu erwerben. Menschen, die sich kein Wohneigentum leisten können, versorgen sich deshalb auf dem Mietmarkt mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum.

Aufgrund seiner sozialen Funktion ist der Wohnungsmarkt ein sehr aktiv regulierter Sektor. Seit dem Ersten Weltkrieg greifen Regierungen weltweit aktiv in den Wohnungsmarkt ein, um das tatsächlich vorhandene oder vermeintliche Marktversagen zu korrigieren. Obwohl oftmals wohnungspolitische Kombinationen aus Zuckerbrot und Peitsche eingesetzt werden, konzentrieren wir uns in dieser Analyse auf restriktive Politiken. Diese restriktiven Maßnahmen können Wohnungspreise und Mieten, die Wahl zwischen Mietwohnung und Eigenheimen, den Wohnungsbau, den Vermögensaufbau sowie die Mobilität der Bevölkerung beeinflussen. Indirekt können sie auch Effekte auf die Bildung spekulativer Preisblasen und anhaltende Arbeitslosigkeit haben. In der vorliegenden Studie wird untersucht, in welcher Form sich die Regulierungsintensität auf die Wahl zwischen Mietwohnung und Eigenheim auswirkt.

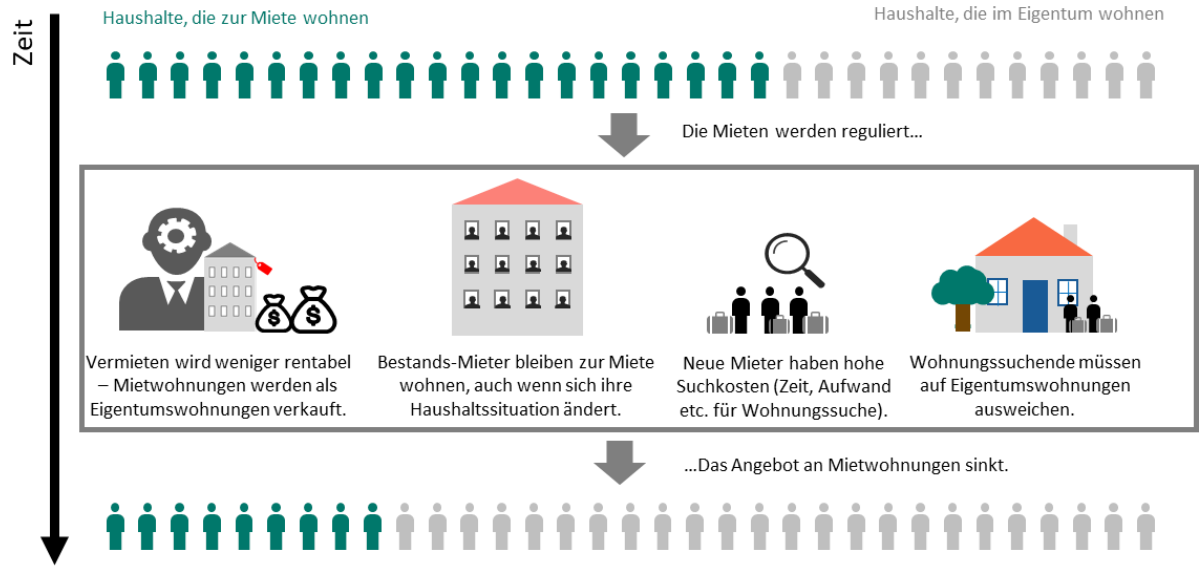
Kholodilin und Kohl (2019) haben bereits festgestellt, dass starke Eingriffe in Mietpreise oder den Wohnungsbestand langfristig zu einer Erhöhung der Wohneigentumsquote und parallel zu einem Rückgang des Mieteranteils führen können. So zwingen strenge Wohnungsmarktregulierungen Vermieter, ihre Wohnungseinheiten zu veräußern, denn die Vermietung wird – insbesondere bei gleichzeitig weiter steigenden Kaufpreisen zunehmend unrentabel. Mieter mit bestehenden Mietverträgen bleiben tendenziell in ihren Mietwohnungen. Denn die hohe Nachfrage bei den regulierten und damit günstigeren Mietwohnungen macht eine neue Wohnungssuche sehr aufwändig.

Wohnungssuchende haben einen Anreiz, nach anderen Wohnoptionen einschließlich des Erwerbs eines Eigenheims zu suchen, da die regulierten Wohnungen nur mit Schwierigkeiten und großem Zeitaufwand zu finden sind.

Obwohl die ursprüngliche Analyse als Zielgröße die Wohneigentumsquote untersucht hat, kann spiegelbildlich das Angebot an Mietwohnungen betrachtet werden. Denn die Wohneigentumsquote als Anteil der Haushalte, der im selbstgenutzten Wohneigentum lebt, ist Ergebnis eines Marktgleichgewichts auf dem Markt für Wohnimmobilien, das den Bestand an Wohnungen zwischen Miet- und Eigentumswohnungen aufteilt. Der Anteil der Mieterhaushalte ergibt sich also als Gegenstück zur Wohneigentumsquote, definiert als im selbstgenutzten Wohneigentum lebende Haushalte.

Die Regulierung des Mietwohnungsmarktes beeinflusst somit die Aufteilung des Wohnungsbestandes in Miet- und Eigentumswohnungen. Je intensiver der Markteingriff, desto größer der langfristig negative Effekt auf das Angebot an Mietwohnungen, da der Bestand zunehmend in Eigentumswohnungen umgewandelt wird (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Die Regulierung des Mietmarkts senkt die Mieterquote



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Kholodilin und Kohl (2019).

In der vorliegenden Studie wird untersucht, welche potentiellen Auswirkungen der von den Parteien – Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und SPD – sowie der Berliner Regierung diskutierten Änderungen der staatlichen Wohnungsmarktregulierungen auf die Eigentumsbildung bzw. das Angebot an

Mietwohnungen zu erwarten sind. Grundlage bilden die Berechnungen von Kholodilin und Kohl (2019), die Operationalisierung und die Auswirkungen der Parteipositionen auf die Regulierungsintensität.

2. Entwicklung von Wohneigentum im Vergleich

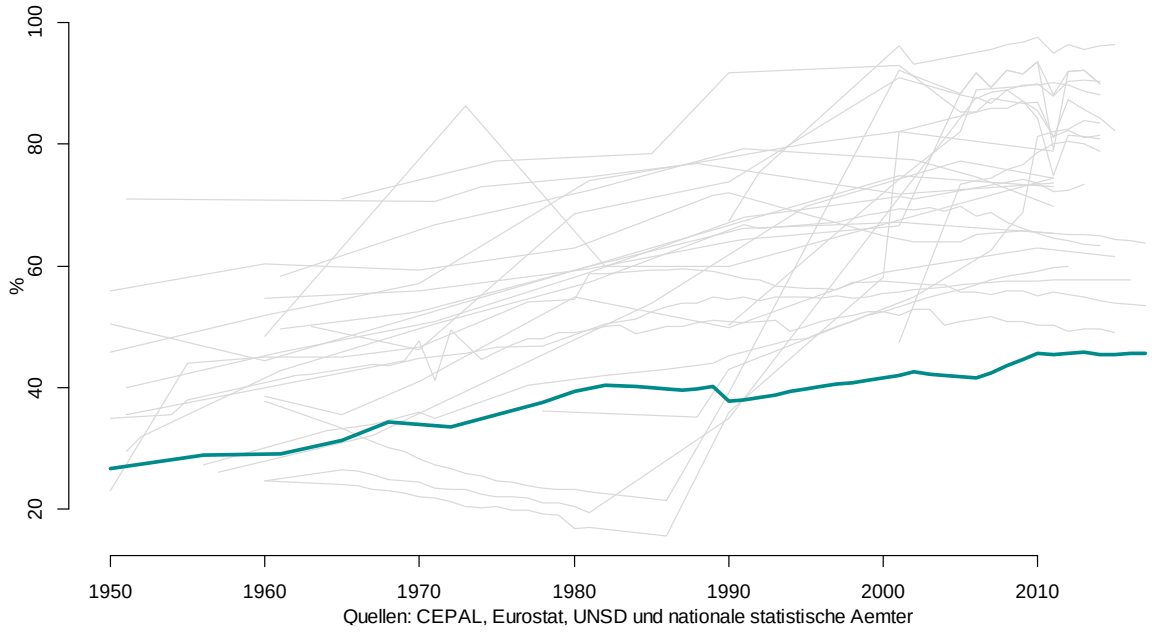
Die Struktur des Wohnungsmarktes nach Eigentumsverhältnissen wird meistens anhand von Wohneigentumsquoten (WEQ) beschrieben. Die Wohneigentumsquote kann unterschiedlich definiert werden: 1) als Anteil der Haushalte, die ihre Immobilien selbst benutzen, 2) als Anteil der Wohnungen an dem gesamten Wohnungsbestand, die durch ihre Eigentümer bewohnt werden oder 3) als Anteil der Personen, die in ihren eigenen Wohnungen leben. Die erste und die zweite Definition sind identisch, während die dritte Definition normalerweise zu höheren Wohneigentumsquoten führt, weil die Eigentümerhaushalte in der Regel größer als Mieterhaushalte sind. In dieser Studie verwenden wir die erste Definition. Zudem kann unter bestimmten Voraussetzungen die Wohneigentumsquote auch als Mieterquote definiert werden (Mieterquote = 100 % - Wohneigentumsquote). Dies ist im internationalen Kontext allerdings nicht immer der Fall, da dieser Zusammenhang maßgeblich von der Zusammensetzung des Wohnungsbestands (z.B. kostenlos zur Verfügung gestellte Wohnungen, Dienstwohnungen oder Wohnungen in Wohnungsbaugenossenschaften) und der statistischen Definition abhängt. Deshalb betrachten wir im Folgenden zunächst die Wohneigentumsquote. Im weiteren Verlauf wird dann *für Deutschland* die Mieterquote betrachtet.

Die Wohneigentumsquote variiert stark sowohl zwischen unterschiedlichen Ländern als auch zwischen Stadt und Land. Abbildung 2 vergleicht die historische Entwicklung der Wohneigentumsquoten zwischen 1950 und 2017 in Deutschland mit der von anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.[2] Die deutsche WEQ wird als grüne dicke Linie gezeigt, während die WEQ aller anderen Länder als grauen Linien abgebildet werden. Es wird deutlich, dass die Wohneigentumsquote in Deutschland immer am niedrigsten Rande der Verteilung gelegen hat. Die einzigen Ausnahmen bilden einige osteuropäische Länder, die bis Ende der 1980er Jahre sehr niedrige WEQ aufwiesen. Die Diskrepanz zwischen Deutschland und anderen EU-Ländern ist seit Anfang der 1990er Jahre noch deutlicher geworden. In manchen Ländern (bzw. Rumänien) hat die WEQ sehr hohe Niveaus von nahezu 100

[2] Als Proxy für Gesamtdeutschland wird Westdeutschland verwendet. Trotz Brexits wird die WEQ des Vereinigten Königreichs gezeigt. Wegen der mangelnden Daten werden die WEQ von Kroatien und Slowenien nicht in der Abbildung aufgeführt.

Prozent erreicht. Alles in allem war die Wohneigentumsquote in Deutschland schon 1950 sehr niedrig und ist seitdem im Vergleich zu seinen Nachbarn auch nur relativ langsam gestiegen.

Abbildung 2: Wohneigentumsquoten in Deutschland im Vergleich zu anderen EU Ländern, 1950–2017

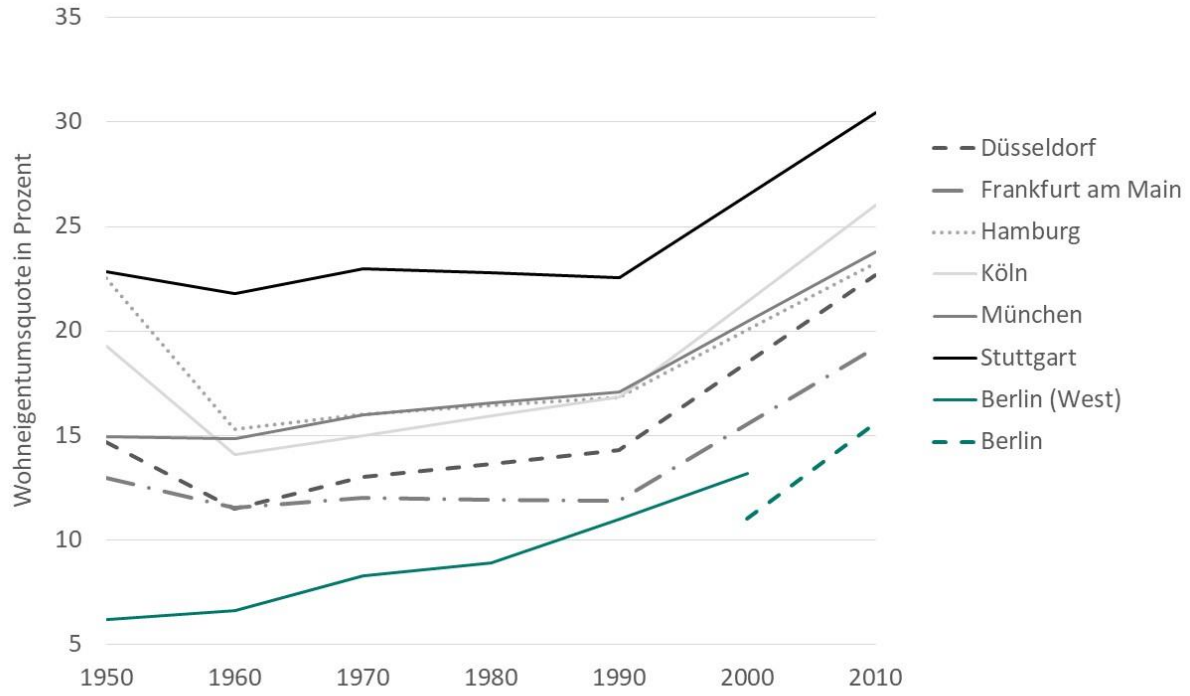


Quelle: eigene Darstellung.

Die Wohneigentumsquote innerhalb von Deutschland unterscheidet sich weiterhin zwischen Stadt- und Landregionen. Während die Landbevölkerung öfter im Eigenheim wohnt, überwiegt gerade in den Großstädten der Anteil der Mieterhaushalte. Abbildung 3 zeigt die Dynamik der WEQ in den sieben größten Städten Deutschlands zwischen 1950 und 2011. Wegen der Trennung Berlins wird die Wohneigentumsquote in Berlin gesondert für Westberlin und Gesamtberlin ausgewiesen.

Die WEQ in Großstädten liegt deutlich unter dem nationalen Durchschnitt. Besonders niedrig ist sie in Berlin und Frankfurt am Main. Bei weitem die höchste Wohneigentumsquote wird in Stuttgart beobachtet. Auch das Wachstum der WEQ in den Metropolen war wesentlich langsamer als auf Bundesebene. So ist zwischen 1950 und 2010 die Wohneigentumsquote deutschlandweit um 70 Prozent gestiegen, während sie in Großstädten (mit Ausnahme von Berlin) maximal um 60 Prozent zugenommen hat. In Hamburg ist die WEQ im Jahr 2011 auf demselben Niveau wie im Jahr 1950 verharrt. In den 1950ern nahm die WEQ in den Metropolen sogar wegen des intensiven Baus von Sozialwohnungen größtenteils ab; seit dem Ende der 1980er legt sie hingegen in allen Großstädten kräftig zu.

Abbildung 3: Entwicklung der Wohneigentumsquoten in den sieben deutschen Metropolen, 1950–2010



Quelle: Wohnungszählungen und Mikrozensus, eigene Berechnungen

3. Methodisches Vorgehen

Ziel der Untersuchung ist es, die Auswirkungen der von den Parteien und der Berliner Regierung vorgeschlagenen Regulierungen auf die Wohneigentumsquote vorherzusagen. Hierfür werden in einem ersten Schritt alternative Regulierungsindizes entwickelt und deren Auswirkung auf die Wohneigentums- bzw. Mieterquote für die verschiedenen Szenarien vorhergesagt. Grundlage bildet das methodische Vorgehen und das Schätzmodell von Kholodilin et al. (2018).

Für diese Studie ist es zunächst wichtig, die staatlichen Eingriffe in den Wohnungsmarkt messen zu können. Dazu soll die Datenbasis der **Regulierungsindizes** dienen, die durch den Auftragnehmer erstellt wurde und ständig aktualisiert wird. Zurzeit umfasst die Datenbasis die sogenannten restriktiven Regulierungen: Mietpreiskontrolle, Kündigungsschutz und Wohnraumlenkung. Die entsprechenden Indizes basieren auf einer systematischen Analyse und Kodierung der Gesetzestexte, die in Kholodilin (2018), Weber (2017) sowie Kholodilin und Weber (2018) beschrieben sind. Als

Ergebnis entstehen 18 binäre Teilindizes und drei kombinierte Indizes, die als einfache Durchschnittswerte aus den Teilindizes berechnet werden und deshalb zwischen 0 und 1 variieren. Die höheren Werte entsprechen einer strengeren Regulierung. Aktuell deckt die Regulierungsdatenbasis 94 Staaten (d.h. Länder und Provinzen, da in einigen Ländern die Mietregulierungen auf Provinzebene verabschiedet werden, bspw. in Indien, Kanada, Mexiko, Pakistan und USA) zwischen 1910 und 2020 ab. Die Daten sind in Kholodilin und Weber (2018) erläutert und auf der Webseite https://www.remain-data.org/ zu finden.

Diese Regulierungsindizes werden in einem ersten Schritt um **alternative Regulierungsindizes** ergänzt. Die politischen Parteien haben verschiedene Vorschläge zu Änderungen der Mietpreisregulierung in Deutschland gemacht, die die im Datensatz bereits bestehenden Regulierungsindizes für Deutschland wesentlich verändern würden. Deshalb werden in Kapitel 4 für die Parteien Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und SPD sowie die Berliner Landesregierung alternative Regulierungsindizes in Bereichen Mietpreiskontrolle, Kündigungsschutz und Wohnraumlenkung konstruiert, die die Regulierungsintensität der vorgeschlagenen Maßnahmen erfassen. Die Kodierung erfolgt nach der in Kholodilin (2018) beschriebenen Methode.

Auf Basis der alternativen Regulierungsindizes werden in einem zweiten Schritt die **Wirkungen auf den Mietwohnungsmarkt** abgeleitet. Hierzu wird zunächst der Fokus auf die Wohneigentumsquote – als Gegenstück des Mietmarktes – gelegt. Die Wohneigentumsquote ergibt sich aus dem Anteil der von Eigentümern selbstgenutzten Wohnungen an der Gesamtzahl aller Wohnungen in Deutschland. Die Daten dazu wurden im Rahmen der Studie Kholodilin et al. (2018) gesammelt und umfassen 63 Länder über einen Zeitraum zwischen 1890 und 2010. Da diese Daten nur irregelmäßig verfügbar sind und sich wesentliche Veränderungen in einem längeren Betrachtungshorizont zeigen, findet die Analyse auf Jahrzehnteebene statt.

Das generelle Schätzmodell für die Auswirkung der Regulierungsintensität auf die Wohneigentumsquote ist laut Kholodilin et al. (2018) definiert als

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

wobei y_{it} für die Veränderung der Wohneigentumsquote des Landes *i* im Jahrzehnt *t* im Vergleich zum Vorjahrzehnt steht; x_{it} ist ein Vektor der Kontrollvariablen; $R_{i,t-1}$ ist der Vektor der Mietregulierungsindizes (hier werden sie mit einer Zeitverzögerung von einem Jahrzehnt geschätzt, um eine mögliche Endogenität zu vermeiden), μ_i sind länderspezifische fixe Effekte, δ_t sind jahrzehntspezifische fixe Effekte und ε_{it} ist der Fehlerterm.

Die Ergebnisse dieses generellen Schätzmodells werden dann in Kapitel 5 genutzt, um **Simulationen für die Wirkung der Regulierungsindizes in Deutschland** zu erstellen – sowohl für die tatsächlichen Regulierungsindizes (aktuelle Lage) als auch für die alternativen Regulierungsindizes der politischen Parteien und der Berliner Landesregierung. Alle anderen Faktoren, die die Wohneigentumsquote beeinflussen (demografische, ökonomische und finanzielle) werden konstant gehalten, damit nur der Nettoeffekt der Mietregulierungen identifiziert wird.

Obwohl die ursprüngliche Analyse als Zielgröße die Wohneigentumsquote untersucht hat, kann in Deutschland spiegelbildlich das Angebot an Mietwohnungen untersucht werden. Denn für die Wohnnutzung einer Immobilie sind prinzipiell zwei Möglichkeiten denkbar. Entweder man mietet eine Immobilie oder man bewohnt eine selbst genutzte Immobilie. Die Wohneigentumsquote als Anteil der Haushalte, die im selbstgenutzten Wohneigentum leben, ist daher Ergebnis eines Marktgleichgewichts auf dem Markt für Wohnimmobilien, das den Bestand an Wohnungen zwischen Miet- und Eigentumswohnungen aufteilt. Der Anteil der Mieterhaushalte ergibt sich also als Gegenstück zur Wohneigentumsquote, definiert als im selbstgenutzten Wohneigentum lebende Haushalte. Liegt die Wohneigentumsquote beispielsweise bei rund 42 Prozent, bedeutet dies, dass 58 Prozent der Haushalte in Mietwohnungen leben.

Die auf den tatsächlichen Regulierungsindizes basierte Vorhersage der Wohneigentumsquote bzw. der Mieterquote wird in einem dritten Schritt mit den auf den alternativen Indizes basierten Mieterquoten verglichen. Dadurch wird der Effekt der potenziellen Veränderungen der Mietregulierungen auf den Mietwohnungsmarkt abgeschätzt. Die Effekte der geplanten Regulierungen auf die Mieterquote berechnen sich demnach wie folgt:

$$M_{it} = -\sum_{j=1}^{J} \hat{y}_j \Delta R_{ij,t-1}$$

wobei M_i der simulierte Effekt der von Partei *i* geplanten Regulierungsverschärfungen auf die Mieterquote ist; $\hat{y}_j$ ist der geschätzte Koeffizient, der die Auswirkung der Regulierungsmaßnahme *j* auf die Wohneigentumsquote misst; und ΔR_{ij} ist die Differenz zwischen der geplanten Regulierungsintensität der Maßnahme *j* (Mietpreiskontrolle oder Wohnraumlenkung) von Partei *i* und dem *Status Quo*. Das Minuszeichen ist notwendig, um die Veränderung der Wohneigentumsquote in die Veränderung der Mieterquote umzuwandeln.

4. Regulierung des Mietwohnungsmarktes

4.1 Operationalisierung der Regulierungsindizes

Es gibt zahlreiche Instrumente der Wohnungspolitik. Dabei kann zwischen fördernden Instrumenten einerseits und restriktiven Instrumenten andererseits unterschieden werden. Fördermaßnahmen werden als Objekthilfe (Förderung des Wohnungsbaus) oder als Subjekthilfe (Unterstützung der Haushalte z.B. mit Wohngeld) gewährt. Beschränkende bzw. restriktive Instrumente zur Regulierung des Mietwohnungsmarktes umfassen **Mietpreiskontrollen**, **Kündigungsschutz** und die so genannte **Wohnraumlenkung**.

Diese drei Kategorien der Mietregulierung sind die Grundlage für die Ausgestaltung der Mietregulierungsindizes. Für jede der drei Kategorien wurden wiederum Unterkategorien gebildet. So setzt sich beispielsweise die Kategorie Mietpreiskontrolle aus sechs Unterkategorien zusammen. Die bestehende (oder vorgesehenen) Regulierungen werden dann in diesen Unterkategorien verortet. Wird beispielsweise per Gesetz ein realer Mietpreisstopp vorgesehen, erhält die Variable „realer Mietpreisstopp“ den Wert 1. Für alle Unterkategorien gibt es also eine Variable, die 1 wird, wenn das Instrument vorgesehen ist, und andernfalls den Wert 0 annimmt. Der Mittelwert der Unterkategorien gibt dann den Index für die Oberkategorie, z.B. Mietpreiskontrolle wieder. Je höher der Indexwert ausfällt, der auf Werte zwischen 0 und 1 normiert ist, desto intensiver ist die Mietmarktregulierung.

Für die Regulierungsindizes werden also folgende Kategorien unterschieden:

- **Mietpreiskontrolle.** Mietpreiskontrollen zielen stets auf den Schutz von Mietern vor Mietpreissteigerungen. Folgende Unterkategorien werden unterschieden:
  - *Realer Mietpreisstopp:* Vermieter dürfen die Mieten nicht um mehr als den allgemeinen Preisanstieg erhöhen (gemessen mittels offizieller Kosten- oder Preisindizes), d.h. die inflationsbereinigten Mieten dürfen nicht steigen.
  - *Nominaler Mietpreisstopp:* Die Miethöhen werden ausschließlich von der Regierung oder einer anderen Institution festgelegt. Der Eigentümer hat keine Preisgestaltungsfreiheit.
  - *Mietobergrenze:* Die generelle Miethöhe darf eine bestimmte Miete nicht überschreiten.
  - *Mietpreisstopp nicht begrenzt auf Mietdauer:* Die zu Beginn des Mietvertrags angesetzte Miete gilt für die gesamte Vermietungsdauer. Bei Mieterwechsel kann keine neue Miethöhe festgelegt werden.

- *Keine Ausnahmen von Mietregulierungen:* Es gibt keine Ausnahmen von Mietregulierung, z.B. für Neubauten, leerstehende Wohnungen oder Luxuswohnungen.
- *Spezifische Mietpreiskontrolle:* Bestimmte Arten von Wohnungen fallen unter eine strengere Mietpreisregulierung.

□ **Kündigungsschutz.** Entsprechende Maßnahmen sollen die Risiken einer Kündigung für die Mieterinnen und Mieter reduzieren. Beliebte Instrumente sind Mindestlaufzeiten von Mietverträgen oder Mindestanforderungen an rechtmäßige Kündigungen.

- *Kündigungsschutz während Vertragslaufzeit:* Es besteht ein Kündigungsschutz während der Laufzeit, wenn nur vernünftige Gründe zu einer gerechtfertigten Kündigung während der Laufzeit führen.
- *Kündigungsschutz zum Ende der Vertragslaufzeit:* Es besteht ein Kündigungsschutz am Ende der Laufzeit, wenn nur vernünftige Gründe zu einer gerechtfertigten Kündigung am Ende der Laufzeit führen.
- *Mindestmietdauer*: Diese Regulierung liegt vor, wenn für jedes private Mietverhältnis eine Mindestdauer von mehr als zwei Jahren vorgeschrieben ist.
- *Verbot von Kurzzeitvermietungen*: Kurzzeitmietverhältnisse von bis zu einem Jahr sind nicht erlaubt.

□ **Wohnraumlenkung.** Instrumente der Wohnraumlenkung oder -rationierung dienen dem Erhalt von knappem Wohnraum. Entweder soll die Reduktion des Angebots oder eine Ausweitung der Nachfrage verhindert werden.

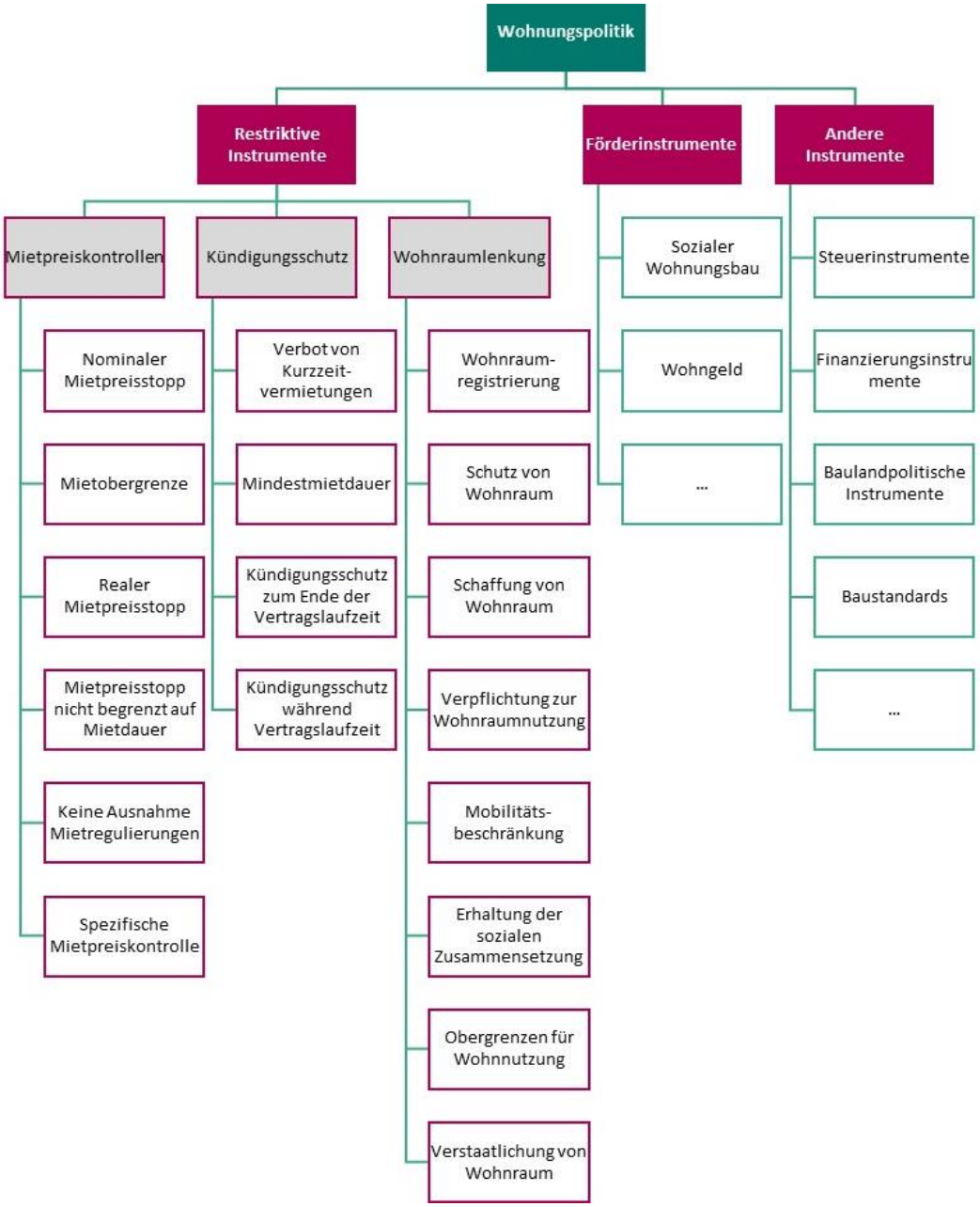
- *Wohnraumregistrierung*: Eigentümer sind verpflichtet, freie oder untergenutzte Wohnungen zu registrieren.
- *Schutz von Wohnraum:* Die Reduktion des Wohnraumangebots wird durch gesetzliche Regelungen beschränkt, z.B. Verbot der Nutzung von Wohnungen für Nicht-Wohnzwecke oder Verbot der Wohnungszusammenlegung oder des Abrisses von Wohnungen.
- *Schaffung von Wohnraum:* Die Schaffung von Wohnraum wird durch z.B. Aufteilung einer großen Wohnung in mehrere kleinere gesetzlich reguliert.
- *Verpflichtung zur Wohnraumnutzung:* Es ist gesetzlich verpflichtend, Wohnraum nicht leer stehen zu lassen (z.B. Zwangsvermietung der leerstehenden Wohnungen).

- *Mobilitätsbeschränkung:* Die Mobilität wird eingeschränkt z.B. mittels eines Verbots, in Gebiete mit Wohnungsmangel zu ziehen.
- *Erhaltung der sozialen Zusammensetzung:* In bestimmten Gebieten werden Modernisierungen über das Standardniveau hinaus verboten.
- *Obergrenzen für Wohnnutzung:* Die maximale Anzahl der Wohnungen/ Wohnfläche pro Person oder Haushalt wird beschränkt.
- *Verstaatlichung von Wohnraum*: Der Staat vergesellschaftet den Wohnungsbestand.

Im weiteren Sinne können auch Baustandards, Stadtplanung, Umweltschutz, Steuerpolitik sowie Bankenregulierung zu den wohnungspolitischen Instrumenten gezählt werden; diese werden hier aber nicht näher betrachtet.

Abbildung 4 gibt die Systematik der verfügbaren wohnungspolitischen Instrumente noch einmal wider. Die restriktiven Instrumente sind rot umrandet, um den Fokus dieser Studie zu veranschaulichen.

Abbildung 4: Instrumente der Wohnungspolitik



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Kholodilin und Kohl (2019).

4.2 Aktuelle Regulierung in Deutschland

Für die vorliegende Studie wurden alle *bundesweiten* Mietregulierungen zum 1. Januar 2020 analysiert. Die nachfolgenden Ausführungen sind im Wesentlichen der Publikation „Kleiner Leitfaden

Wohnraummietrecht“ des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz sowie den entsprechenden Gesetzestexten entnommen.

Im Bereich der **Mietpreiskontrolle** gilt zunächst, dass Vertragsfreiheit zwischen Mietenden und Vermietenden in Deutschland gilt. Dennoch gibt es Regelungen, die diesen Grundsatz der Vertragsfreiheit einschränken. Grenzen für die Miethöhe ergeben sich aus dem Verbot der Mietpreisüberhöhung nach § 5 Wirtschaftsstrafgesetz 1954 (WiStrG), dem allgemeinen Wucherverbot nach § 138 Absatz 2 BGB bzw. dem Verbot des sog. Mietwuchers nach § 291 Absatz 1 Nummer 1 Strafgesetzbuch (StGB). So gelten nach § 5 WiStrG Mieten von mehr als 20 Prozent oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete als strafbar. *Mietwucher* muss im Einzelfall bewiesen werden und kommt daher meist erst in Betracht, wenn die ortsübliche Miete um mehr als 50 Prozent überschritten wird.

In Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt gilt außerdem die sogenannte *Mietpreisbremse*, die im Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (MietNovG) des Jahres 2015 festgelegt wurde. Demnach darf die Miete für eine Wohnung in einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt höchstens 10 Prozent über der ortsüblichen Miete liegen. Die Bundesländer sind befugt, solche Gebiete für einen Zeitraum von höchstens 5 Jahren einzurichten. Hierfür müssen die folgenden Kriterien vorliegen, die auf einen angespannten Wohnungsmarkt schließen lassen:

- Die lokalen Mieten wachsen schneller als auf Bundesebene.
- Das lokale durchschnittliche Miet-/Einkommensverhältnis liegt deutlich über dem Bundesdurchschnitt.
- Die Bevölkerung wächst, während durch den Wohnungsneubau nicht genügend Wohnraum geschaffen wird.
- Die Leerstandsquote ist gering, während die Nachfrage hoch ist.

Der Anwendungsbereich ist räumlich begrenzt auf angespannte Wohnungsmärkte. Sachlich begrenzt ist er durch die folgenden Ausnahmetatbestände: Das Gesetz ist nicht anwendbar, wenn (i) Wohnungen nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt oder vermietet werden und (ii) im Falle einer Erstvermietung nach einer umfassenden Modernisierung.

Mieterhöhungen sind während des laufenden Mietverhältnisses nur in den laut §§ 558 bis 560 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) vorgesehenen Fällen möglich. Ausnahmen bilden Vereinbarung z.B. zu einer Index- oder Staffelmiete. Mieterhöhungen sind demnach (i) bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete, (ii) nach Modernisierung und (iii) wegen Änderung der Betriebskosten möglich.

Ausnahmen von dieser Regel sind möglich bei Wohnraum, der (i) nur zum vorübergehenden Gebrauch vermietet ist, der (ii) möbliert ist und vom Vermieter mitbewohnt wird, der (iii) von anerkannten privaten Trägern der Wohlfahrtspflege angemietet ist, um ihn Personen mit dringendem wohnungsbedarf zu überlassen und der (iv) in einem Studenten- oder Jugendwohnheim liegt. Zudem dürfen Mieten nur dann erhöht werden, wenn sie zuvor 15 Monate unverändert waren (§558 Absatz 1 Satz 1 BGB) und sich die Miete innerhalb von drei Jahren auch durch die Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete nicht um mehr als 20 Prozent erhöht hat (*Kappungsgrenze* aus § 558 Absatz 3 BGB). Landesregierungen können diese Kappungsgrenze durch Rechtsverordnung auf 15 Prozent herabsetzen, wenn die ausreichende Versorgung der Mieter mit Wohnraum gefährdet ist.

Nach § 542 Absatz 1 BGB kann ein auf unbestimmte Zeit abgeschlossenes Mietverhältnis nach den gesetzlichen Vorschriften gekündigt werden. Kündigt der Vermieter muss er sich auf die zulässigen Kündigungsgründe beziehen (§ 573 Absatz 3 BGB), die somit den gesetzlichen **Kündigungsschutz** regeln. *Kündigungsgründe* liegen demnach nur vor, wenn

- der Mieter seine vertraglichen Verpflichtungen wesentlich verletzt hat,
- der Vermieter die Wohnung für sich selbst oder seine Angehörigen benötigt, (im Falle der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen kann dieses Recht erst 3 Jahre nach der Umwandlung ausgeübt werden, in Gebieten mit unzureichender Versorgung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen verlängert sich diese Frist auf 10 Jahre) oder
- die Vermietung verhindert, dass der Vermieter eine gerechtfertigte wirtschaftliche Nutzung des Grundstücks vornehmen kann.

Auch hier gibt es Ausnahmen, z.B. bei Häusern mit höchstens 2 Wohnungen, von denen eine vom Eigentümer bewohnt ist.

Zusätzlich ist die Befristung von Mietverträgen in sogenannten *Zeitmietverträgen* nur zulässig, wenn ein Befristungsgrund im Sinne des § 575 Absatz 1 BGB vorliegt. Zu den Gründen zählen die absehbare Eigennutzung der Wohnung, geplante bauliche Veränderungen oder Instandsetzungen oder Betriebsbedarf bei Werkmietwohnungen. Auch hier gelten analog die Ausnahmetatbestände wie bei den Mieterhöhungen.

Die Kategorisierung der **Wohnraumlenkung** folgt vor allem § 172 des Baugesetzbuches (BauGB). Hier wird für die „Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten“ festgelegt, dass in sozialen Schutzgebieten der Abriss und die Nutzungsänderung von Wohnungen genehmigungspflichtig sind

(sogenannter *Milieuschutz*). Im Baugesetzbuch § 172 ist geregelt, unter welchen Voraussetzungen eine Genehmigung versagt werden kann oder zu erteilen ist. Ziel ist es, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in den sozialen Erhaltungsgebieten zu schützen.

Zusätzlich können Bundesländer *Verbote zur Zweckentfremdung von Wohnraum* beschließen. Diese sollen dazu dienen, Wohnraum zu Wohnzwecken zu erhalten. In Berlin wird in § 1 Abs. 1 ZwVbG Berlin festgelegt: „Soweit die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, darf Wohnraum im Land Berlin oder in einzelnen Bezirken nur mit Genehmigung des zuständigen Bezirksamts zweckentfremdet werden.“ Dies gilt beispielsweise für andauernden Leerstand (mehr als drei Monate), geplanten Abriss, Verwendung für überwiegend gewerbliche Zwecke, bauliche Veränderung, die den Wohnraum für die Verwendung zu Wohnzwecken ungeeignet macht, und z.B. die Vermietung als Ferienwohnung.

Die dargestellten *bundesweiten* Mietregulierungen zum 1. Januar 2020 wurden dann in die Systematik der Regulierungsindizes überführt (vgl. Tabelle 1). Diese Einordnung ist der Basis- bzw. Referenzwert für die folgenden Ausführungen und Berechnungen.

Tabelle 1: Operationalisierung der Mietregulierungen zum 01.01.2020 in Deutschland

Index	Kennzahl	Kodierung	Begründung der Kodierung
Mietpreiskontrolle	Realer Mietpreisstopp	1	Mieterhöhungen sind begrenzt auf Zunahme um max. 20 bzw. 15 % der Nettokaltmiete alle drei Jahre (Kappungsgrenze)
	Nominaler Mietpreisstopp	0	Mietpreisgestaltung erfolgt durch Vermieter
	Mietobergrenze	1	Miete max. 50 % über ortsüblicher Miete (Mietwucher); in angespanntem Wohnungsmarkt max. 10 % (Mietpreisbremse)
	Mietpreisstopp nicht begrenzt auf Mietdauer	0	Mieterhöhungen sind bis zur Mietobergrenze möglich
	Keine Ausnahmen von Mietregulierungen	0	Ausnahmen: Wohnungen nach dem 01.10.2014 erstmals genutzt und vermietet; Erstvermietung nach umfassender Modernisierung
	Spezifische Mietpreiskontrolle	1	Mietpreisbremse in angespannten Wohnungsmärkten
Kündigungsschutz	Kündigungsschutz während Vertragslaufzeit	1	Nur vernünftige Gründe rechtfertigen eine Kündigung (z.B. wesentliche Verletzung vertraglicher Pflichten durch den Mieter)
	Kündigungsschutz am Ende der Vertragslaufzeit	1	Nur vernünftige Gründe rechtfertigen eine Kündigung (z.B. wesentliche Verletzung vertraglicher Pflichten durch den Mieter)
	Mindestmietdauer	0	-
	Verbot von Kurzzeitvermietungen	0	Zeitmietverträge unter Angabe von Befristungsgrund möglich
Wohnraumlenkung	Wohnraumregistrierung	0	-
	Schutz von Wohnraum	1	Abriss und Nutzungsänderung von Wohnungen in sozialen Schutzgebieten genehmigungspflichtig/ Zweckentfremdungsverbot
	Schaffung von Wohnraum	0	-
	Verpflichtung zur Wohnraumnutzung	0	-
	Mobilitätsbeschränkung	0	-
	Erhaltung der sozialen Zusammensetzung	1	In sozialen Schutzgebieten sind Abriss und Nutzungsänderung von Wohnungen genehmigungspflichtig
	Obergrenzen für Wohnnutzung	0	-
	Verstaatlichung von Wohnraum	0	-

Quelle: eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Kholodilin und Kohl (2019).

4.3 Ansätze der politischen Parteien und der Berliner Regierung

Im vorangegangenen Kapitel wurde die Ausgangslage der Mietregulierung in Deutschland ausführlich beschrieben. Zur Schätzung der Auswirkungen weiterführender Regulierungen, wie es die Parteien in

ihren Positionspapieren und in der öffentlichen Debatte thematisieren, müssen die Positionen der Parteien und der Berliner Landesregierung mit der aktuellen Regulierungsintensität in Deutschland verglichen und in alternative Regulierungsindizes überführt werden.

Im Folgenden werden hierzu vor allem solche Änderungsvorschläge diskutiert, die zu einer Änderung der Regulierungsindizes führen würden. Verschärfung bestehender Regelungen oder stärkere Sanktionierung derselben, die zu keine grundlegenden Änderungen der Regulierungen führen, führen dabei zu keiner Änderung der Regulierungsintensität. Eine ausführlichere Einordnung der vorgeschlagenen Regulierungen für die Parteien und die Berliner Landesregierung sind Tabelle 5, Tabelle 6, Tabelle 7 und Tabelle 8 im Appendix zu entnehmen. Die hierfür ausgewerteten Dokumente sind in Tabelle 4 (ebenfalls im Appendix) zusammengestellt. Im Folgenden wird nur die jeweilige Abkürzung des Dokuments für die Zitation verwendet.

Die Partei **Bündnis 90/Die Grünen** plant im Wesentlichen zwei Maßnahmen (vgl. Tabelle 5), die zu einer Veränderung der aktuellen Regulierung in Deutschland führt (vgl. Tabelle 1). Alle anderen Maßnahmen sind hingegen Verschärfungen bestehender Regulierungen und ändern die Regulierungsintensität im vorliegenden Modell nicht. Änderungen finden daher nur im Bereich der Wohnraumlenkung statt. Der Indikator „Verpflichtung zur Wohnraumnutzung“ wird auf 1 kodiert, da die Partei einen spekulativen Leerstand von Wohnungen verhindern möchte. In ihrem Beschluss „Recht auf Wohnen“ wird dies wie folgt formuliert: „*Wir wollen gegen Fehlnutzungen und spekulativen Leerstand von Wohnraum vorgehen. Wenn Eigentümer*innen eine Zweckentfremdung nicht beenden oder Wohnraum verfallen lassen und andere Sanktionen nicht wirken, ist die Einsetzung von Treuhänder*innen ein Mittel zur Herstellung der Wohnnutzung*.“ (G1, S. 11). Der Indikator „Verstaatlichung von Wohnraum“ wird auf 1 kodiert, da im gleichen Dokument erklärt wird: „*Die Möglichkeit zur Vergesellschaftung gegen Entschädigung ist in unserer Verfassung ausdrücklich vorgesehen. Wir würden uns wünschen, dass die Umstände die Länder und den Bund nicht zwingen, dieses letzte Mittel anzuwenden, um das Sozialstaatsgebot zu erfüllen. Wenn Wohnungsunternehmen sich jedoch weigern, ihrer sozialen Verantwortung nachzukommen, kann die öffentliche Hand diesen Schritt gehen*“ (G1, S.20).

Die Linke diskutiert Maßnahmen, die sowohl zu einer erhöhten Mietpreiskontrolle führen als auch Maßnahmen zur Wohnraumlenkung beinhalten. Im Bereich der Mietpreiskontrolle wird gefordert, dass Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete nur im Rahmen des Inflationsausgleichs (maximal 2 Prozent jährlich) erlaubt werden sollen (L1, S. 2). Dabei handelt es sich zunächst nur um eine Verschärfung der bereits bestehenden Kappungsgrenze und führt daher nicht zu einer geänderten

Regulierungsintensität. Gleichzeitig wird in zwei anderen Dokumenten aber ein Mietendeckel bzw. –moratorium gefordert. Die relevanten Zitate sind hier: *„Wir fordern ein Mietenmoratorium, bis die wirksame Mietpreisbremse wirkt*“ (L6, S. 3) sowie *„[wir] fordern […], die Mietpreisbremse scharf zu stellen und Bestandsmieten zu deckeln“* (L2, S.1). Dies würde jegliche Mieterhöhungen ausschließen und widerspricht damit der zulässigen Erhöhung um maximal 2 Prozent jährlich. Wir gehen in diesem Fall von der strengeren Variante aus, sodass der Indikator „nominaler Mietpreisstopp“ für die Linke auf 1, d.h. liegt vor, kodiert wird.

Zusätzlich sollen die bestehenden Ausnahmeregelungen abgeschafft werden, sodass der Indikator „Keine Ausnahmen von Mietregulierungen“ ebenfalls auf 1 kodiert wird. Im Dokument „Warum die Mietpreisbremse wirkungslos bleibt“ wird argumentiert: *„Neu gebaute, modernisierte und möblierte Wohnungen sind [von der Mietpreisbremse] ausgenommen. […] Solange die vielen Ausnahmen bestehen bleiben, nützt die Auskunftspflicht den Mieterinnen und Mietern wenig. […] Die Mietpreisbremse muss ausnahmslos gelten und darf nicht umgangen werden können! Die Mietpreisbremse muss entfristet werden und dauerhaft gelten! Die Mietpreisbremse muss flächendeckend, d.h. überall gelten!“* (L3).

Im Bereich der Wohnraumlenkung strebt die Linke die Enteignung von Immobilienkonzernen an, sodass der Indikator „Verstaatlichung von Wohnraum“ auf 1 kodiert wird. In ihrem „Fünf-Punkte-Programm für bezahlbare Mieten“ fordert die Partei: *„Immobilienkonzerne enteignen: […] Immobilienfonds wollen wir die Zulassung entziehen. Unternehmen, die mit Wohnraum spekulieren, wird die Börsenzulassung entzogen. Das legt großen Konzernen wie Vonovia und Deutsche Wohnen das Handwerk. Wir wollen sie in öffentliches Eigentum überführen. DIE LINKE unterstützt das Volksbegehren »Deutsche Wohnen & Co enteignen«. Wir setzen uns dafür ein, europaweit die Enteignung von Wohnungen und den Rückkauf von Wohnungen durch öffentliche sowie gemeinnützige Träger zu ermöglichen, und gehen dabei voran*“. (L6, S.2).

Die **SPD** schlägt diverse Nachjustierungen aktueller Regulierungen vor. Zu einer Änderung der Regulierungsintensität führt im Bereich der Wohnraumlenkung die Forderung, dass leerstehende Wohnungen verpflichtend vermietet werden sollen. Laut Bundesparteitagsbeschluss sollen *„leerstehende Wohnungen zwangsweise vermiete[t]“* (S2, S. 2) werden. Demnach wird der Indikator „Verpflichtung zur Wohnraumnutzung“ auf 1 kodiert. Im Bereich der Mietpreiskontrolle werden zudem *„die Abschaffung der Ausnahmen bei der Mietpreisbremse bis auf das Neubauprivileg“* (S2, S. 2) gefordert. Dadurch wird der Indikator „Keine Ausnahmen von Mietregulierungen“ auf 1 umkodiert.

Die Indikatoren für die **Berliner Landesregierung** werden so kodiert, als würde man die Regulierungsintensität zum heutigen Tag in Berlin auf Deutschland ausweiten. Insofern werden alle Mietregulierungen unabhängig vom Zeitpunkt des Inkrafttretens mit der aktuellen Lage der Mietregulierung in Deutschland verglichen. Die bestehenden Regelungen und Gesetzesvorhaben der Berliner Landesregierung führen insbesondere zu einer Erhöhung der Regulierungsintensität im Bereich der Mietpreiskontrolle. Mit dem Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin werden alle Überschreitungen der im Gesetz festgelegten Mietobergrenzen zum Stichtag 18. Juni 2019 verboten (BL2). Neuvermietungen haben sich ebenfalls an der festgelegten Mietentabelle zu orientieren. Erhöhungen der Neuvertragsmieten sind nur unter ganz gewissen Voraussetzungen und bei einer sehr günstigen Ausgangsmiete möglich. Dadurch wird ein nominaler Mietpreisstopp verhängt, der nicht auf die Mietdauer beschränkt ist. Insofern ändert sich die Kodierung dieser beiden Indikatoren auf 1. Im Bereich der Wohnraumlenkung wird mittels des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (BL3) die Zweckentfremdung von Wohnraum verboten, wobei nach § 2, Absatz 1 auch Wohnraum zu Wohnzwecken zählt, der *„länger als drei Monate leer steht“*. Aufgrund dieser Regelung wird die „Verpflichtung zur Wohnraumnutzung“ auf 1 kodiert.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die vorgeschlagenen Änderungen und ihre Auswirkungen auf die Regulierungsintensität im Vergleich zum Status Quo.

Tabelle 2: Übersicht der vorgeschlagenen Regulierungsverschärfungen im Vergleich zum Status Quo

Index	Kennzahl	Bündnis 90/ Die Grünen	Die Linke	SPD	Berliner Landes-regierung
Mietpreis-kontrolle	Realer Mietpreisstopp	●	●	●	●
	Nominaler Mietpreisstopp		●		●
	Mietobergrenze	●	●	●	●
	Mietpreisstopp nicht begrenzt auf Mietdauer				●
	Keine Ausnahmen von Mietregulierungen		●	●	
	Spezifische Mietpreiskontrolle	●	●	●	●
Kündigungs-schutz	Kündigungsschutz während Vertragslaufzeit	●	●	●	●
	Kündigungsschutz am Ende der Vertragslaufzeit	●	●	●	●
	Mindestmietdauer				
	Verbot von Kurzzeitvermietungen				
Wohnraumlenkung	Wohnraumregistrierung				
	Schutz von Wohnraum	●	●	●	●
	Schaffung von Wohnraum				
	Verpflichtung zur Wohnraumnutzung	●		●	●
	Mobilitätsbeschränkung				
	Erhaltung der sozialen Zusammensetzung	●	●	●	●
	Obergrenzen für Wohnnutzung				
	Verstaatlichung von Wohnraum	●	●		

● Regulierung liegt vor, keine Änderung der Regulierungsintensität im Modell
● Regulierung liegt nicht vor, Änderung der Regulierungsintensität im Modell durch Vorschläge

Quelle: eigene Darstellung.

5. Geplante Regulierungen und ihre Auswirkungen

Seit der Publikation von Kholodilin und Kohl (2019) ist der Mietregulierungsdatensatz erweitert worden. Tabelle 3 zeigt die neuen Schätzergebnissen der vier Regressionen, die auf den aktualisierten Daten beruhen. Die geschätzten Koeffizienten geben den Effekt der Mietregulierungsintensität auf die Wohneigentumsquote wider. So geht laut Modell 1 beispielsweise eine um 0,1 intensivere Mietpreisregulierung mit einem Anstieg von knapp einem Prozentpunkt der Wohneigentumsquote einher.

Insgesamt unterscheiden sich die Schätzwerte nur geringfügig von denjenigen, die in Kholodilin und Kohl (2019) veröffentlicht wurden. Für weitere Simulationen wird das Modell 1 verwendet. Andere Modelle führen zu ähnlichen Simulationsergebnissen. Auf Basis des hier geschätzten Zusammenhangs der Mietregulierung auf die Wohneigentums- bzw. Mieterquote werden im Folgenden die Effekte für

alternative Regulierungsintensitäten in Deutschland simuliert (vgl. auch die Beschreibung des methodischen Vorgehens in Kapitel 3).

Tabelle 3: Einfluss bestimmter Faktoren auf die Wohneigentumsquote

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Mietpreisregulierung im Vorjahrzehnt	9,72**			23,67*
	(2,89)			(9,18)
Mietpreisregulierung (quadriert) im Vorjahrzehnt				-14,13
				(8,84)
Mietpreiskontrolle der ersten Generation im Vorjahrzehnt			3,36	
			(1,87)	
Mietpreiskontrolle der zweiten Generation im Vorjahrzehnt			0,31	
			(2,83)	
Kündigungsschutz im Vorjahrzehnt	2,26		2,85	0,36
	(3,72)		(4,68)	(3,87)
Wohnraumlenkung im Vorjahrzehnt	9,74	10,58	10,97	6,89
	(8,26)	(8,31)	(8,64)	(8,38)
Aggregierte Regulierung im Vorjahrzehnt		13,87**		
		(4,65)		
Abhängigenquotient[3]	25,24	24,06	23,10	21,13
	(13,51)	(13,61)	(14,66)	(13,64)
Wachstum des BIP pro Kopf	-11,75*	-10,19*	-11,17*	-11,16*
	(4,75)	(4,69)	(4,99)	(4,72)
Langfristiger Zinssatz	0,49	0,54	0,53	0,54
	(0,33)	(0,33)	(0,34)	(0,33)
Neubau pro Bevölkerung	5,59**	5,17**	4,77*	5,99**
	(1,81)	(1,81)	(1,88)	(1,81)
Wohnungseigentumeinführung[4]	-2,27	-1,85	-2,36	-2,47
	(2,33)	(2,33)	(2,44)	(2,31)
R^2	0,26	0,24	0,2	0,28
Adj. R^2	-0,11	-0,13	-0,21	-0,09
Anzahl der Beobachtungen	133	133	133	133

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

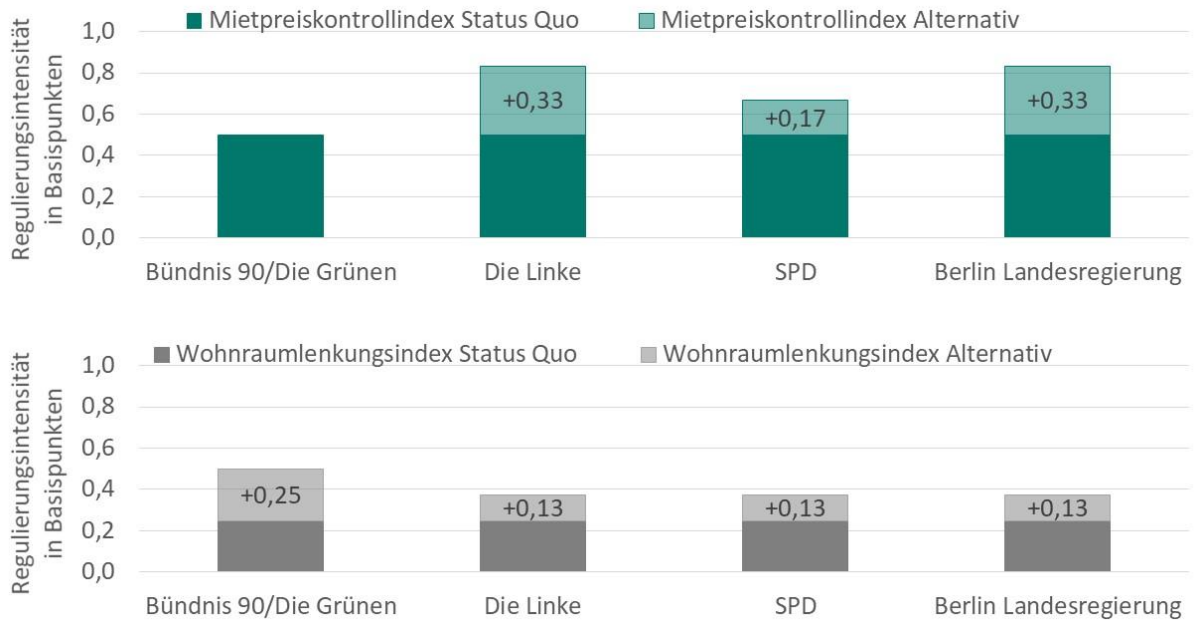
Quelle: eigene Berechnungen.

[3] Verhältnis der abhängigen (jünger als 15 und älter als 64 Jahre) Bevölkerung zu der erwerbsfähigen Bevölkerung (zwischen 15 und 64 Jahren).

[4] Einführung der Möglichkeit, einzelne Wohneinheiten in Wohnhäusern zu erwerben. Vor der Verabschiedung entsprechender Gesetze in den 1950er und 1960er Jahren konnte man nur ganze Gebäude/Wohnhäuser besitzen.

Die zweite Komponente, die für Berechnung der Effekte der alternativen Regulierungsintensitäten notwendig ist, ist die geplante Regulierungsintensität von der jeweiligen Partei bzw. der Berliner Landesregierung im Vergleich zum S*tatus Quo* – also der aktuellen Regulierungslage in Deutschland zum Stichtag 1. Januar 2020. Abbildung 5 zeigt die Änderung der Regulierungsintensitäten für die drei Parteien und das „Berliner Szenario" jeweils für den Bereich Mietpreiskontrolle (obere Zeile) und den Bereich Wohnraumlenkung (untere Zeile). Im Bereich Kündigungsschutz haben sich keine Änderungen zum Status Quo ergeben (vgl. Kapitel 4.3). Diese Unterschiede werden basierend auf der Zusammenfassung der geplanten Regulierungen und dem Status Quo in Tabelle 1 sowie Tabelle 5 bis Tabelle 8 berechnet.

Abbildung 5: Regulierungsintensität im Vergleich zum Status Quo



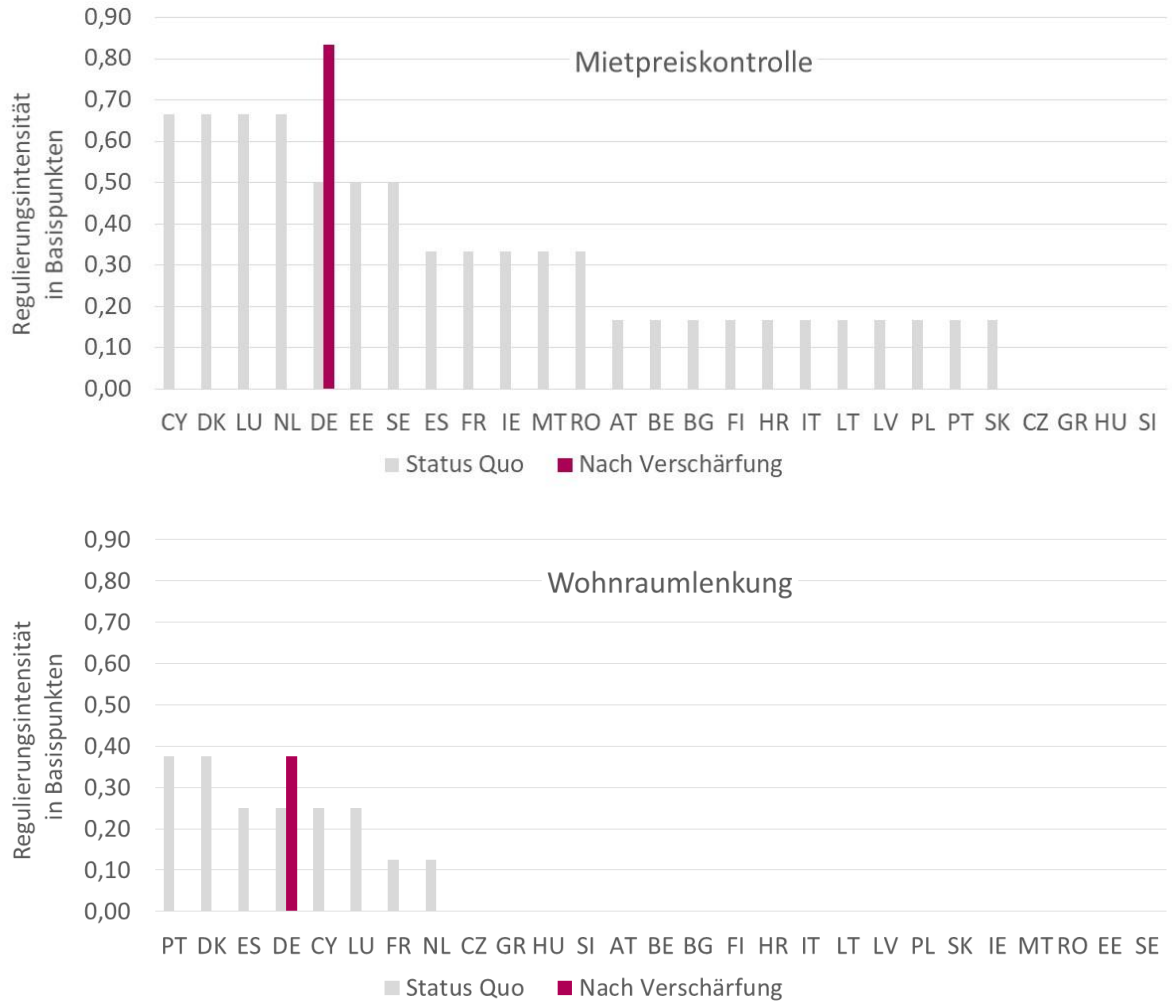
Quelle: eigene Berechnungen.

Eine besonders starke Verschärfung der **Mietpreiskontrolle** wird von Die Linke und dem Berliner Senat vorgeschlagen. Diese gehen vor allem auf die Vorschläge zum nominalen Mietenstopp zurück. In Berlin wurden die Vorschläge sogar mit dem Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen bereits realisiert. Dadurch steigt die Regulierungsintensität von aktuellen 0,500 auf 0,833 Basispunkte um +0,333. Die SPD schlägt wesentlich mildere Verschärfungen vor. Im Gegensatz dazu sehen die Bündnis 90/Die Grünen keinen Bedarf einer Verschärfung der Mietpreiskontrolle über den *Status Quo* hinaus, der sich im vorliegenden Modell niederschlägt.

Mit Blick auf die **Wohnraumlenkung** planen alle Parteien Verschärfungen, wobei die Bündnis 90/Die Grünen eine besonders starke Einmischung des Staates in die Umverteilung des knappen Wohnraums befürworten. Dahinter stehen vor allem die Forderungen nach der verpflichtenden Nutzung von Wohnraum insbesondere bei spekulativem Leerstand sowie die Möglichkeit der Vergesellschaftung von Wohnungen gegen Entschädigung, wenn die Wohnungsunternehmen ihrer sozialen Verantwortung nicht gerecht werden. Dadurch steigt die Regulierungsintensität von aktuellen 0,25 auf 0,50 Basispunkte.

In Abbildung 6 wird die Regulierungsintensität vor und nach der maximal vorgeschlagenen Verschärfung in den Bereichen Mietpreiskontrolle und Wohnraumkontrolle mit den 27 Mitgliedsstaaten der EU verglichen. Eine Verschärfung der Regulierung im Bereich der Mietpreiskontrolle würde demnach Deutschland von einem der vorderen Plätze im Ranking der europäischen Regulierungsintensitäten (Rang 5) zum am stärksten regulierten Land in der EU 27 „aufsteigen“ lassen. Im Bereich der Wohnraumlenkung ist der Effekt ebenfalls deutlich erkennbar. Hier steigt Deutschland von Rang drei auf Rang eins, den es sich mit den Ländern Portugal und Dänemark teilt. Die geplanten Verschärfungen würden also nicht nur zu einer deutlich erhöhten Regulierungsintensität im Vergleich zum Status Quo, sondern auch zur stärksten Regulierungsintensität im europäischen Vergleich führen.

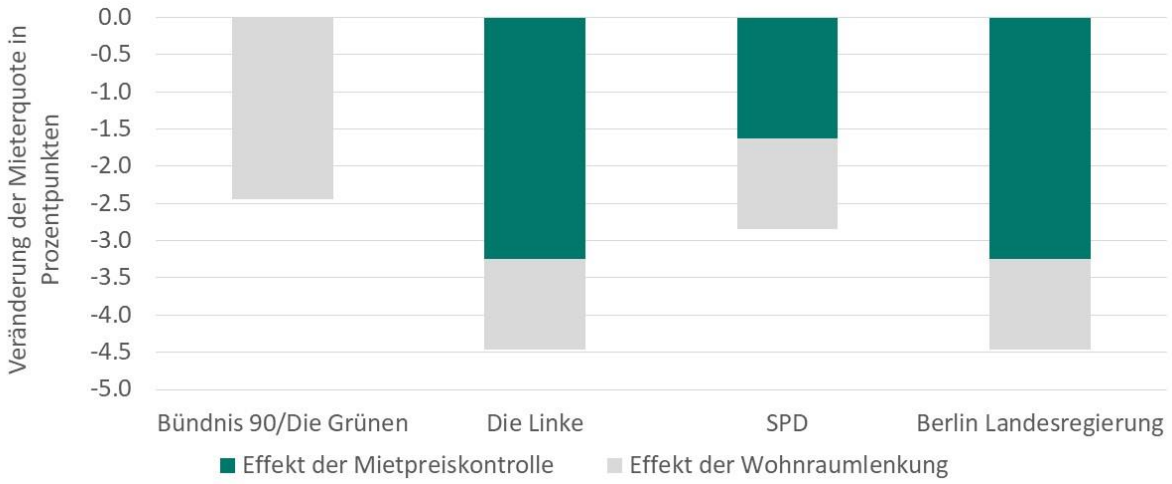
Abbildung 6: Regulierungsintensität im europäischen Vergleich vor und nach Verschärfung



Quelle: eigene Berechnungen.

Für die dargestellten alternativen Regulierungsindizes kann nun die mögliche Auswirkung auf die Mieterquote simuliert werden. Abbildung 7 zeigt die erwartete Veränderung der Mieterquote, wenn die geplanten Verschärfungen der Regulierungsintensität für Gesamtdeutschland Realität werden sollten. Die Effekte der Verschärfung der Mietpreiskontrolle und Wohnraumlenkung werden gesondert mit grau und grün gefärbten aufeinander stehenden Balken dargestellt.

Abbildung 7: Erwartete Veränderung der Mieterquote 2030 aufgrund alternativer Regulierungsindizes



Quelle: eigene Berechnungen.

In allen vier Fällen wird erwartet, dass die Mieterquote in den nächsten zehn Jahren abnimmt. Die Effekte variieren von –2,4 bis rd. –4,5 Prozentpunkte. Am stärksten sollte die Mieterquote sinken, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen der Partei Die Linke und des Berliner Senats für Deutschland gelten würden, wobei die Mietpreiskontrollen jeweils den größeren Anteil am Gesamteffekt ausmachen. Die Vorschläge der SPD würden wahrscheinlich zu einem Rückgang der Mieterquote um 2,8 Prozentpunkte und diejenigen der Grünen nur zu einer Reduktion von 2,4 Prozentpunkten als ausschließlicher Effekt der Maßnahmen zur Wohnraumlenkung führen.

Um dies ins Verhältnis zu setzen: Die Mieterquote in Deutschland ist zwischen 2010 und 2017 leicht gewachsen um insgesamt rd. 0,8 Prozentpunkte. Ein Rückgang der Mieterquote durch Mietregulierungen um 2,4 bis rd. 4,5 Prozentpunkte würde die Zunahme der Mieterquote in einem Zeitraum von 7 Jahren also um ein Vielfaches überkompensieren. Entgegen der intendierten Wirkung könnte durch die höhere Mietregulierung die Mieterquote – also der Anteil der zur Miete wohnenden Haushalte – sinken anstelle zu steigen.

6. Zusammenfassung und Fazit

Angesichts der aktuellen Wohnraumknappheit kommen aus dem linken Spektrum der Politik Vorschläge, die die Mietregulierung in Deutschland deutlich verschärfen würden. Dies könnte

unterschiedliche Effekte haben. Wir haben uns in dieser Studie auf die potentiellen Auswirkungen auf die deutschlandweite Mieterquote beschränkt.

Ausgehend von dem bereits in Kholodilin und Kohl (2019) analysierten Zusammenhang zwischen der Intensität von Mietregulierungen auf die Wohneigentumsquote haben wir in dieser Studie untersucht, wie sich alternative Regulierungsintensitäten auf die Mieterquote – als Gegenstück zur Wohneigentumsquote – in Deutschland auswirken würden.

Hierzu wurden zunächst die Positionen der Parteien und der Berliner Landesregierung mit der aktuellen Regulierungsintensität in Deutschland verglichen und in alternative Regulierungsindizes überführt werden. Im Bereich der Mietpreiskontrolle schlagen vor allem Die Linke und der Berliner Senat eine besonders starke Verschärfung vor, die auf das vorgeschlagene Mietenmoratorium zurückzuführen sind. Mit Blick auf die Wohnraumlenkung planen alle Parteien Verschärfungen, wobei Bündnis 90/Die Grünen eine besonders starke Einmischung des Staates in die Umverteilung des knappen Wohnraums befürworten.

Auf Basis der alternativen Regulierungsindizes für die Parteien und die Berliner Landesregierung haben wir im Anschluss den Effekt auf die Mieterquote simuliert. Es wird erwartet, dass im Fall der Realisierung der geplanten Verschärfungen die Mieterquote in der nächsten Zukunft in Deutschland spürbar zurückgehen könnte. Die Effekte variieren dabei zwischen –2,4 bis rd. –4,5 Prozentpunkte und dürften regional unterschiedlich ausfallen. Am stärksten sollte die Mieterquote sinken, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen der Partei Die Linke und des Berliner Senats für Deutschland gelten würden, wobei die Maßnahmen im Bereich der Mietpreiskontrolle jeweils den größeren Anteil am Gesamteffekt ausmachen. Die Vorschläge der SPD würden zu einer Reduktion um rd. 2,8 Prozentpunkte und diejenigen der Grünen zu einem Rückgang um 2,4 Prozentpunkten als ausschließlicher Effekt der Maßnahmen zur Wohnraumlenkung führen.

Insgesamt könnte demnach durch die Verschärfung der Mietregulierung der Anteil der zur Miete wohnenden Haushalte sinken. Dies hat Folgen für Haushalte, die in einem weniger intensiv regulierten Markt zur Miete wohnen würden: Aufgrund des geringeren Angebots an Mietwohnungen bilden diese Haushalte „unfreiwillig“ Wohneigentum. Zumindest ein Teil der Gruppe, die durch eine intensivere Mietregulierung profitieren soll, wird in das Eigentumssegment verdrängt.

Literaturverzeichnis

Destatis (2019). Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Wohnverhältnisse privater Haushalte 2018. Fachserie 15 Sonderheft 1. Zuletzt abgerufen am 03.03.2020 unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publikationen/Downloads-Wohnen/evs-wohnverhaeltnis-haushalte-2152591189004.pdf?__blob=publicationFile

ING (2020). Saving priorities reflect ownership challenge. ING International Survey – Homes & Mortgages Februar 2020. Zuletzt abgerufen am 03.03.2020 unter https://think.ing.com/uploads/reports/IIS_Homes__Mortgages_2020_housing_affordability_report_FINAL.pdf

Kholodilin, K. A. und S. Kohl (2019). Die Regulierung des Wohnungsmarkts hat weltweit zum Siegeszug des Eigenheims beigetragen. DIW-Wochenbericht 38/2019, 701–709.

Kholodilin, K. A., Weber, J. P. und S. Sebastian (2018): Die Mietwohnungsmarktregulierung der letzten 100 Jahre im internationalen Vergleich. DIW Wochenbericht 45/2018, 971-982.

Kholodilin, K. A. (2018). Measuring stick-style housing policies: A multi-country longitudinal database of governmental regulations. DIW Berlin Discussion Paper 1727.

Kholodilin, K., S. Kohl, Y. Prozorova, and J. Licheron (2018). Social policy or crowding-out? Tenant protection in comparative long-run perspective. Higher School of Economics Research Paper No. 202 WP BRP.

Weber, J. P. (2017). The regulation of private tenancies — a multi-country analysis. Dissertation.

Appendix

Tabelle 4: Zusammenstellung der gesichteten Anträge, Positionen und Gesetzesentwürfe der Parteien

Titel	Kürzel
SPD	
SPD-Bundestagsfraktion: Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion, 2019.	S1
Beschluss Nr. 5, Bezahlbares und sicheres Wohnen in Stadt und Land – die Trendwende Wohnungs- und Mietenpolitik fortsetzen, Ordentlicher Bundesparteitag 2019.	S2
Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 19/15824 (11.12.2019)	S3
Bündnis 90/ Die Grünen	
Beschluss Recht auf Wohnen, 44. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz 2019.	G1
Fraktionsbeschluss Bündnis 90/Die Grünen, die Grüne Wohngarantie, 2019.	G2
Antrag Bündnis 70/Die Grünen, Sofortproramm Wohnoffensive – Mieten bremsen, nachhaltig bauen, Drucksache 19/4549 (26.09.18)	G3
Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, Spekulation den Boden entziehen, soziale Mischung erhalten und Baurecht nachhaltig ausrichten, Drucksache 19/16047, 2019.	G4
Die Linke	
Antrag Mietenexplosion stoppen – Bestandsmieten deckeln, Drucksache 19/2516, 2018.	L1
Alibi-Gesetz nachbessern, Linksfraktion fordert Mietendeckel, Bundestagsrede Caren Lay, 2018.	L2
Warum die Mietpreisbremse wirkungslos bleibt, eine Argumentationshilfe, Nachricht von Caren Lay, 29. November 2018.	L3
Konzept für ein Öffentliches Wohnungsbauprogramm, 2018.	L4
PM, Umlagefähigkeit der Grundsteuer auf die Mieterinnen und Mieter abschaffen, 2018.	L5
Die Linke, Fünf Punkte Programm für bezahlbare Mieten. Keine Rendite mit der Miete - So machen wir Wohnen europaweit bezahlbar, 2019.	L6
Antrag Die Linke, Wohnungs- und Obdachlosigkeit bekämpfen, Zwangsräumungen verhindern, Drucksache 197459, 2019.	L7
Themenpapiere der Fraktion Die Linke, Mieten.	L8
Berliner Landesregierung	
Verordnung über einen Genehmigungsvorbehalt für die Begründung von Wohneigentum oder Teileigentum in Erhaltungsgebieten, 2015.	BL1
Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin, 2019.	BL2
Zweckentfremdungsverbot, 2014.	BL3
Richtlinien der Regierungspolitik 2016-21.	BL4
Koalitionsvereinbarung 2016-2021.	BL5
Kündigungsschutzklausel-Verordnung, 2013.	BL6
Kappungsgrenzenverordnung, 2018.	BL7

Quelle: eigene Zusammenstellung

Tabelle 5: Operationalisierung der geplanten Mietregulierungen für Bündnis 90/Die Grünen

Index	Kennzahl	Kodierung	Begründung der Kodierung
Mietpreiskontrolle	Realer Mietpreisstopp	1	Mietanstieg bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete auf max. 2,5 % jährlich beschränken (G1, S.12) / heute bereits auf durchschnittlich 5% jährlich beschränkt
	Nominaler Mietpreisstopp	0	
	Mietobergrenze	1	Maximal + 5% Abweichung zur ortsüblichen Vergleichsmiete (G1, S.12 & G2, S.1) / Verlängerung des Betrachtungszeitraums der Mietspiegel von bisher 6 auf 20 Jahre. (G1, S.4) / Länder sollen Kommunen künftig die Erstellung eines qualifizierten Mietspiegels auferlegen können. (G1, S.12) / Regionale und wirksame Mietobergrenzen (G1, S.11) / Beschränkung der Nebenkosten: Abschaffung der Umlagefähigkeit der Grundsteuer (G1, S.15) / Abschaffung der Umlagefähigkeit von Luxusmodernisierungen auf Mieter (G1, S.17)
	Mietpreisstopp nicht begrenzt auf Mietdauer	0	
	Keine Ausnahmen von Mietregulierungen	0	
	Spezifische Mietpreiskontrolle	1	
Kündigungsschutz	Kündigungsschutz während Vertragslaufzeit	1	Ausweitung des Kündigungsschutzes (auch auf gemeinnützige Vereine) (G3, S.2) / Verhinderung von Zwangsräumung, bis alternativer Wohnraum zur Verfügung steht. (G1, S.13) / Eigenbedarfskündigung beschränken auf Selbstnutzung und enge Verwandte. (G1, S.14)
	Kündigungsschutz am Ende der Vertragslaufzeit	1	
	Mindestmietdauer	0	
	Verbot von Kurzzeitvermietungen	0	
Wohnraumlenkung	Wohnraumregistrierung	0	
	Schutz von Wohnraum	1	Verstärkter Milieuschutz durch Verbot der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. (G1, S.14) / Umwandlungsverbot in angespannten Wohnungsmärkten. (G1, S.14)/ Möbliertes Wohnen regulieren oder unterbinden (G1, S.11)
	Schaffung von Wohnraum	0	
	Verpflichtung zur Wohnraumnutzung	**1**	**Mithilfe von Treuhändler gegen Fehlnutzung/ spekulativen Leerstand vorgehen (G1, S.9)**
	Mobilitätsbeschränkung	0	
	Erhaltung der sozialen Zusammensetzung	1	
	Obergrenzen für Wohnnutzung	0	
	Verstaatlichung von Wohnraum	**1**	**Vergesellschaftung gegen Entschädigung (wenn Unternehmen sich weigern, ihrer sozialen Verantwortung nachzukommen). (G1, S.20)**

Notiz: *Regelungen, die zu einer Änderungen der Einordnung führen, sind fett gedruckt.
Quelle: eigene Zusammenstellung.

Tabelle 6: Operationalisierung der geplanten Mietregulierungen für Die Linke

Index	Kennzahl	Kodierung	Begründung der Kodierung
Mietpreiskontrolle	Realer Mietpreisstopp	1	Mietendeckel für Bestandsmieten (Mieterhöhungen nur im Rahmen des Inflationsausgleichs, höchstens jedoch 2% im Jahr). (L1, S.2)
	Nominaler Mietpreisstopp	**1**	**Mietenmoratorium bis die Mietpreisbremse wirkt (L6, S.3) / ein Mietendeckel für Bestandsmieten notwendig (L2, S.1)**
	Mietobergrenze	1	Betrachtungszeitraum des Mietspiegels auf mindesten 10 Jahre ausweiten (L3) / Modernisierungsumlage abschaffen (L8, S.2) / Umlagefähigkeit der Grundsteuer auf Mieter abschaffen (L5)
	Mietpreisstopp nicht begrenzt auf Mietdauer	0	
	Keine Ausnahmen von Mietregulierungen	**1**	**Mietspiegel flächendeckend auch auf Bestandsmieten, unbefristete, dauerhaft geltende Mietpreisbremse (L3)**
	Spezifische Mietpreiskontrolle	1	
Kündigungsschutz	Kündigungsschutz während Vertragslaufzeit	1	Wirksamen Kündigungsschutz einführen (Mietminderungen und beglichene Mietrückstände dürfen kein Kündigungsgrund sein, die Möglichkeit der Eigenbedarfskündigung müssen durch strengere Regelungen begrenzt werden) (L3/L8) / Zwangsräumung in die Wohnungslosigkeit, sowie bei Nichtverschulden der Mieter gesetzlich ausschließen, sowie Aufhebung §§ 283 und 940a ZPO (Regelung zur Erleichterung von Räumungen (L7, S.3) / Erstattung der Mehrkosten bei Verstößen gegen den Mietspiegel (L3)
	Kündigungsschutz am Ende der Vertragslaufzeit	1	
	Mindestmietdauer	0	
	Verbot von Kurzzeitvermietungen	0	
Wohnraumlenkung	Wohnraumregistrierung	0	
	Schutz von Wohnraum	1	Zweckentfremdung in Metropolen verhindern (L6, S.2)
	Schaffung von Wohnraum	0	
	Verpflichtung zur Wohnraumnutzung	0	
	Mobilitätsbeschränkung	0	
	Erhaltung der sozialen Zusammensetzung	1	Kommunen können in Milieuschutzgebieten rechtssichere Verordnungsmieten festlegen (L1, S.2)
	Obergrenzen für Wohnnutzung	0	
	Verstaatlichung von Wohnraum	**1**	**Bezahlbaren Wohnraum durch Enteignen von Immobilienkonzernen schaffen (L6, S.2) / Immobilienfonds die Zulassung entziehen (L6, S.2)**

Notiz: *Regelungen, die zu einer Änderungen der Einordnung führen, sind fett gedruckt.
Quelle: eigene Zusammenstellung.

Tabelle 7: Operationalisierung der geplanten Mietregulierungen für die SPD

Index	Kennzahl	Kodierung	Begründung der Kodierung
Mietpreiskontrolle	Realer Mietpreisstopp	1	Mietenstopp in angespannten Wohnungsmärkten & Mietsteigerung für fünf Jahre nur in Höhe der Inflation (S1, S.2)/ Fünfjähriges Mietenmoratorium (Erhöhung nur gemäß Inflationsrate) (S2, S.12)
	Nominaler Mietpreisstopp	0	
	Mietobergrenze	1	Mietpreisbremse bis 2025 verlängern und Zurückforderung der Miete rückwirkend auf 30 Monate ab Vertragsschluss. (S1, S.2) / Verlängerung Betrachtungszeitraum der Mietspiegel auf 8 Jahre und des Bindungszeitraums auf 3 Jahre ausweiten (S1, S.3) / Bundesweit einheitliche Kriterien für qualifizierte Mietspiegel (S2, S. S12) / Anpassung des Mietspiegels an die Marktentwicklung auf 3 Jahre ausweiten (S2) / Abschaffung der Umlagefähigkeit der Grundsteuer (S2, S.12) / Abschaffung der Modernisierungsumlage (S2, S.12) / Umfang der Umlage von Modernisierungskosten im Mieter-schutzgesetz vom 01.01.2019 von 11 Prozent weiter absenken. (S1, S.1,3) / Gesonderte Ausweisung des Möbelzuschlags (S1, S.5).
	Mietpreisstopp nicht begrenzt auf Mietdauer	0	
	Keine Ausnahmen von Mietregulierungen	**1**	**Abschaffung Ausnahmen bei Mietpreisbremse außer Neubauprivileg (S2, S. 12)**
	Spezifische Mietpreiskontrolle	1	
Kündigungsschutz	Kündigungsschutz während Vertragslaufzeit	1	Kündigungsschutz bei Nachzahlung der Mieter (S1) / Effektiver Kündigungsschutz (S1, S.4) / Kündigungsschutz von min. 10 Jahren bei Umwandlung in Eigentumswohnung (S2, S.12) / Eigenbedarfs-kündigung nur bei Selbstnutzung und engen Verwandten (S1, S.3)
	Kündigungsschutz am Ende der Vertragslaufzeit	1	
	Mindestmietdauer	0	
	Verbot von Kurzzeitvermietungen	0	
Wohnraumlenkung	Wohnraumregistrierung	0	
	Schutz von Wohnraum	1	Umwandlungsverbot verstärken (S1, S.4)
	Schaffung von Wohnraum	0	
	Verpflichtung zur Wohnraumnutzung	**1**	**Leerstehende Wohnungen zwangsvermieten (S2, S.2)**
	Mobilitätsbeschränkung	0	
	Erhaltung der sozialen Zusammensetzung	1	Milieuschutz verschärfen (S1, S.8) / Preislimitiertes Vorkaufsrecht ausweiten (S1, S.9)
	Obergrenzen für Wohnnutzung	0	
	Verstaatlichung von Wohnraum	0	

Notiz: *Regelungen, die zu einer Änderungen der Einordnung führen, sind fett gedruckt.
Quelle: eigene Zusammenstellung.

Tabelle 8: Operationalisierung der geplanten Mietregulierungen für die Berliner Landesregierung

Index	Kennzahl	Kodierung	Begründung der Kodierung
Mietpreiskontrolle	Realer Mietpreisstopp	1	Entfristung der Mietpreisbremse (BL4) / Mieterhöhungsmöglichkeiten für Bestandsmietverträge für 4 Jahre auf max. 2% jährlich beschränken (BL5, S.26) / Bei Erhöhung der Miete bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete darf sich die Miete innerhalb von 3 Jahren nicht um mehr als 15% erhöhen (BL7)
	Nominaler Mietpreisstopp	**1**	**Mietenstopp für fünf Jahre ab 18.06.2019 (BL2, S.2)**
	Mietobergrenze	1	Kappung überhöhter Mieten (BL2) / Betrachtungszeitraum des Mietspiegels auf 10 Jahre erhöhen (BL4) / Bei Mieterhöhung ohne Wohnwertverbesserung Kappungsgrenze bei 15% in 5 Jahren (BL4) / Absenkung der Mieterhöhungsmöglichkeiten nach Modernisierung (BL4) / Wirtschaftliche Modernisierungen dürfen mit max. 6% auf die Jahresmiete umgelegt werden (BL5, S.26)
	Mietpreisstopp nicht begrenzt auf Mietdauer	**1**	**Mietenstopp für fünf Jahre ab 18.06.2019 (BL2, S.2)**
	Keine Ausnahmen von Mietregulierungen	0	
	Spezifische Mietpreiskontrolle	1	
Kündigungsschutz	Kündigungsschutz während Vertragslaufzeit	1	Verlängerter Kündigungsschutz von 10 Jahren bei Umwandlung einer Miet- in eine Eigentumswohnung (BL6)
	Kündigungsschutz am Ende der Vertragslaufzeit	1	
	Mindestmietdauer	0	
	Verbot von Kurzzeitvermietungen	0	
Wohnraumlenkung	Wohnraumregistrierung	0	
	Schutz von Wohnraum	1	Mieter besser vor Immobilienspekulation, Luxussanierung und Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen schützen (BL5, S.23) / Zweckentfremdungsverbot zur Verhinderung der Umwandlung von Wohnraum in Gewerbe/ Ferienwohnungen (BL3)
	Schaffung von Wohnraum	0	Mindestens 30% der Wohnfläche eines Vorhabens sollen mietpreis- und belegungsgebunden sein (BL5, S.22)
	Verpflichtung zur Wohnraumnutzung	**1**	**Zweckentfremdungsverbot zur Verhinderung von Leerstand (BL3)**
	Mobilitätsbeschränkung	0	
	Erhaltung der sozialen Zusammensetzung	1	Ausweitung von Milieuschutzgebieten (BL5, S.23) / Umwandlung von Mietwohnungen in Wohneigentum hier beschränkt (BL1)
	Obergrenzen für Wohnnutzung	0	
	Verstaatlichung von Wohnraum	0	Verstärkte Nutzung des Vorkaufsrechts auf Grundlage der Vorkaufsrechts-Verordnung (BL5, S.23) / Neue Mietverträge für Wohnungen im Bestand sollen zu 60% an Haushalte mit Wohnberechtigungsschein gehen (BL5, S.26)

Notiz: *Regelungen, die zu einer Änderungen der Einordnung führen, sind fett gedruckt.
Quelle: eigene Zusammenstellung.