ifo Schnelldienst digital

13 | 2026
14. August
7. Jahrgang

Die Kosten des Regulierungsrisikos am Berliner Wohnungsmarkt

Mathias Dolls, Clemens Fuest, David Gstrein, Carla Krolage und Florian Neumeier

ifo Institut
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

Impressum
ifo Schnelldienst digital
ISSN 2700-8371

Herausgeber:	ifo Institut Poschingerstraße 5 81679 München
Telefon:	(089) 92 24-0
E-Mail:	ifo@ifo.de
Internet:	www.ifo.de
Redaktion:	Annette Marquardt Dr. Cornelia Geißler
Redaktionskomitee:	Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest Prof. Dr. Oliver Falck Prof. Dr. Lisandra Flach Prof. Dr. Sarah Necker Prof. Dr. Andreas Peichl Prof. Dr. Karen Pittel Prof. Dr. Niklas Potrafke Prof. Panu Poutvaara, Ph.D. Prof. Helmut Rainer, Ph.D. Prof. Dr. Marcel Thum Prof. Dr. Ludger Wößmann
Titelbild:	© Unsplash | Marcus Lenk
Vertrieb:	ifo Institut
Erscheinungsweise:	unregelmäßig

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Gefördert durch:

Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

**aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages**

Die Kosten des Regulierungsrisikos am Berliner Wohnungsmarkt*

Mathias Dolls, Clemens Fuest, David Gstrein, Carla Krolage und Florian Neumeier

In Kürze

Mit dem Berliner Mietendeckel und der anhaltenden Debatte über weitere Eingriffe bis hin zur Enteignung großer Wohnungsunternehmen wurde Berlin zum Testfall für die Folgen regulatorischer Unsicherheit auf dem Wohnungsmarkt. Der Beitrag zeigt, dass bereits die glaubhafte Aussicht auf zusätzliche Regulierung das Kaufpreis-Miet-Verhältnis senkte, große Wohnungsunternehmen zum Rückzug veranlasste und Neubau wie Sanierung bremste. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass Glaubwürdigkeit und Stabilität des Regulierungsrahmens zentrale Voraussetzungen wirksamer Wohnungspolitik sind.

Wohnraum ist knapp und die Mieten in den deutschen Großstädten sind seit Jahren ein wirtschafts- und sozialpolitisches Reizthema (Falck et al. 2025). Rund 53% der Bevölkerung in Deutschland wohnen zur Miete, in den urbanen Zentren noch mehr. Entsprechend groß ist die Versuchung, auf steigende Mieten mit immer schärferen Eingriffen zu reagieren – von Mietobergrenzen bis hin zur Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen. Auch international wird über Mietregulierung und Beschränkungen institutioneller Investoren debattiert. Was solche Eingriffe und die glaubhafte Drohung weiterer Regulierungen für einen Wohnungsmarkt bedeuten, lässt sich in Berlin untersuchen: Die Stadt führte 2020 mit dem Mietendeckel eine drastische Mietregulierung ein. Das Bundesverfassungsgericht erklärte den Mietendeckel 14 Monate später für nichtig, während der Volksentscheid über und die Diskussion um die Enteignung großer Wohnungsunternehmen die Debatte über weitere Eingriffe weiterhin am Leben erhielt.

Eine neue Studie (Dolls et al. 2026) zeigt, dass nicht nur Regulierung wie der Mietendeckel selbst, sondern bereits das Risiko zukünftiger Regulierung Preise, Eigentümerstruktur und Bautätigkeit nachhaltig verändern kann.

* Der Artikel fasst die zentralen Ergebnisse von Dolls et al. (2026) zusammen.

Der Berliner Mietendeckel: Ein kurzlebiger Eingriff mit langem Nachspiel

Der Berliner Mietendeckel war ein regulatorischer Ausnahmefall (vgl. Abb. 1). Nachdem die Idee eines Mietendeckels im Juni 2019 angekündigt worden war, beschloss das Abgeordnetenhaus das Gesetz am 30. Januar 2020. Am 23. Februar 2020 trat es in Kraft. Bestandsmieten wurden auf dem Stand des Stichtags 18. Juni 2019 eingefroren, zusätzlich galten je nach Lage, Ausstattung und Baujahr absolute Obergrenzen zwischen 3,92 und 9,80 Euro je Quadratmeter und Monat. Mieten, die die zulässige Miete um mehr als 20% überstiegen, waren untersagt und bußgeldbewehrt. Erfasst waren im Grundsatz alle Wohnungen, die vor dem 1. Januar 2014 erstmals bezugsfertig waren, laut Zensus rund 95% des Berliner Bestands. Ausgenommen waren u. a. Sozialwohnungen und Neubauten. Am 15. April 2021 erklärte das Bundesverfassungsgericht das Gesetz für nichtig, da dem Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz fehlte.

Trotz Abschaffung des Mietendeckels bestand weiterhin Unsicherheit zur künftigen Regulierung. Bereits seit 2019 hatte die Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen!“ knapp 360 000 Unterschriften für die Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen gesammelt. Beim Volksentscheid am 26. September 2021 stimmten bei einer Beteiligung von 73,5% insgesamt 57,6% der Abstimmenden dafür, Bestände privater Unternehmen mit mehr als 3 000 Wohnungen zu vergesellschaften. Der Entscheid war rechtlich nicht bindend, prägte aber die Politik der folgenden Jahre: Eine Expertenkommission prüfte die Umsetzbarkeit und im September 2023 kündigte die Initiative einen zweiten, diesmal bindenden Volksentscheid an; ihren Gesetzentwurf mit einer Entschädigung von – nach Angaben der Initiative – rund 40 bis 60% des Marktwerts legte sie im September 2025 vor. Berlin erlebte damit keinen einzelnen regulatorischen Schock, sondern eine Abfolge von Ereignissen, die die Wahrscheinlichkeit künftiger Eingriffe immer wieder veränderte.

Kaufpreise und Mieten driften auseinander

Die empirische Analyse zur Auswirkung des Regulierungsrisikos auf den Wohnungsmarkt beruht zunächst auf Inseraten der Plattform ImmobilienScout24 (RWI-GEO-RED) für die Jahre 2017 bis 2024. Der Datensatz enthält nach Bereinigung rund 2,3 Mio. Miet- und 1,1 Mio. Kaufangebote in den 14 deutschen Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern. In einem hedonischen Differenz-von-Differenzen-Ansatz wird die Entwicklung in Berlin mit den 13 übrigen Großstädten verglichen, jeweils relativ zum dritten Quartal 2018, also vor Mietendeckel-Gesetzgebung und Enteignungsdebatte. Im Zentrum steht das Verhältnis von Kaufpreisen zu Mieten: Es zeigt, wie der Markt künftige Erträge und Risiken einer Immobilie bewertet.

Abb. 1

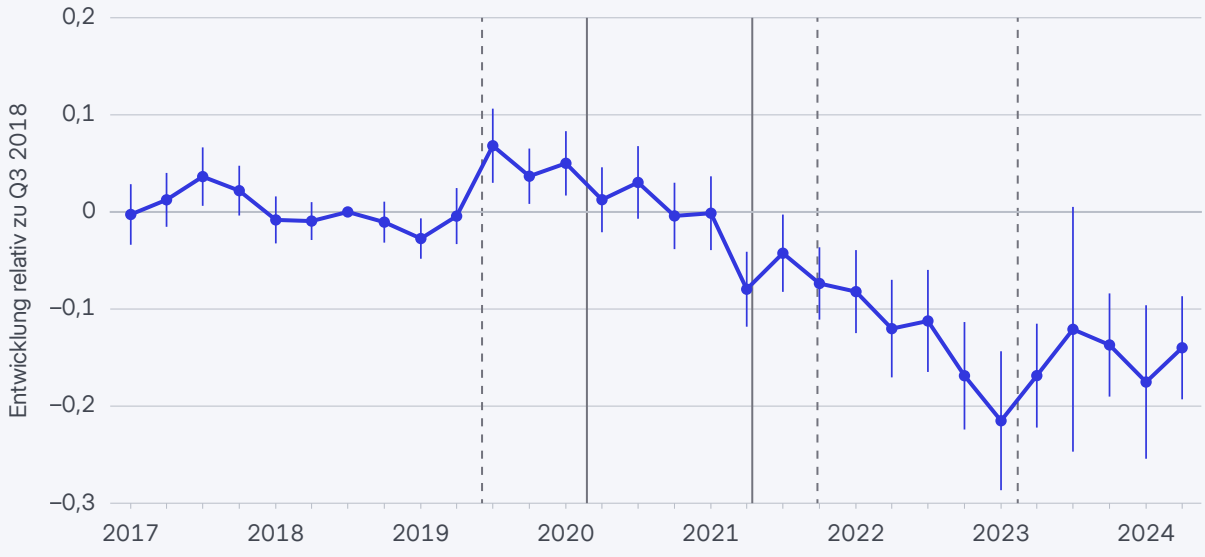
Mietendeckel und Enteignungsdebatte – die regulatorische Chronologie

Quelle: Dolls et al. (2026).

© ifo Institut

Abb. 2

Entwicklung des logarithmierten Kaufpreis-Miet-Verhältnisses



Quelle: Dolls et al. (2026).

© ifo Institut

Der zentrale Befund: Während der Geltung des Mietendeckels lag Berlins Kaufpreis-Miet-Verhältnis über dem kontrafaktischen Wert. Nach der Aufhebung kehrte sich das Muster um. Das Verhältnis sank stetig und stabilisierte sich ab Ende 2023 und im Jahr 2024 bei rund 15 % unter dem Wert, den die Entwicklung der Vergleichsstädte hätte erwarten lassen (vgl. Abb. 2).

Dahinter stehen gegenläufige Bewegungen: Die Angebotsmieten im vom Mietendeckel regulierten Segment, die unter dem Deckel deutlich gefallen waren, stiegen nach der Aufhebung kräftig und lagen ab 2023 stabil 10 bis 15 % über dem kontrafaktischen Niveau. Die Kaufpreise dagegen erholten sich nur zögerlich und erreichten Anfang 2023 zwar wieder das kontrafaktische Niveau, stiegen aber nicht weiter, obwohl die Mieten weiter zulegten. Nach üblicher Bewertungslogik müssten steigende Mieterträge die Preise stützen. Dass sie es nicht taten, ist mit dem längst aufgehobenen Deckel allein kaum zu erklären, zumal sich im nicht regulierten Neubausegment nach der Aufhebung ein ganz ähnlicher Abschlag auf die Kaufpreise zeigt.

Regulierungsrisiko als Mechanismus

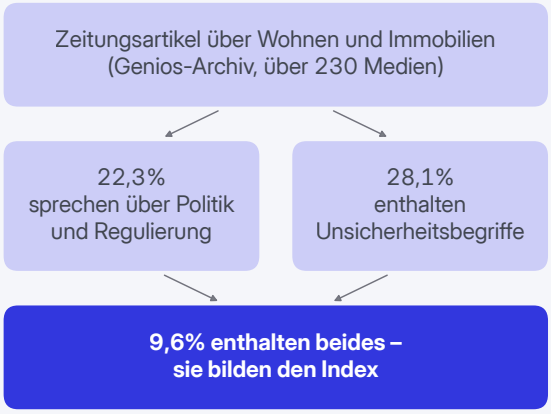
Die zugrunde liegende Studie interpretiert diese Persistenz mit einem einfachen Modell des Wohnungsmarkts unter Regulierungsrisiko. Es unterscheidet institutionelle und private Investoren: Institutionelle Anbieter sind stärker dem Risiko künftiger Regulierung ausgesetzt – der Volksentscheid zielte ausdrücklich auf große Wohnungsunternehmen –, private Anleger verlangen dafür höhere Risikoprämien, da sie Risiken begrenzt diversifizieren können. Das Modell sagt voraus: Steigt das Regulierungsrisiko für institutionelle Investoren, sinken die Gleichgewichtspreise, institutionelle Anbieter reduzieren ihr Engagement, und private Investoren rücken teilweise nach. Entscheidend ist, dass diese Effekte nicht davon abhängen, ob eine Regulierung tatsächlich in Kraft ist, sondern dass sie so lange fortbestehen, wie das wahrgenommene Regulierungsrisiko erhöht bleibt. Dazu passt, dass die Streuung von Mieten und Kaufpreisen in Berlin seit der Episode dauerhaft erhöht ist, ein Indiz für heterogene Erwartungen über den künftigen Regulierungskurs. Bewertungsabschläge durch erwartete politische Regimewechsel sind auch andernorts dokumentiert, etwa für Hongkong (He et al. 2024).

Dass die Unsicherheit in Berlin tatsächlich erhöht blieb, zeigt ein zeitungsbasierter Index wohnungspolitischer Unsicherheit, den wir nach der Methode von Baker et al. (2016) aus dem Genios-Pressearchiv konstruieren, das über 230 Zeitungen und Zeitschriften für die Jahre 2016 bis 2023 enthält. Von den wohnungsbezogenen Artikeln enthalten 28,1 % Unsicherheitsbegriffe, 22,3 % politisch-regulatorische Begriffe und 9,6 % beides; diese letzte Gruppe bildet den Index. Anschaulich gesprochen ist der

Abb. 3

Wie Zeitungen Verunsicherung messbar machen – der Index wohnungspolitischer Unsicherheit[a]

So entsteht der Index



Was er für Berlin zeigt (2016 bis 2023)

- ↑ Ankündigung des Mietendeckels (2019): sprunghafter Anstieg
- ↓ Während der Geltung (2020/2021): Rückgang
- ↑ Nach dem Karlsruher Urteil (2021): erneute Sprung, danach weiter erhöhtr
- ≈ Vergleichsstädte: kein vergleichbares Muster

[a] Vereinfachte, schematische Darstellung ohne Messwerte; Anteile jeweils an allen wohnungsbezogenen Artikeln des Genios-Pressearchivs. Den gemessenen Verlauf zeigt Abb. 5 in Dolls et al. (2026).
Quelle: Dolls et al. (2026).

© ifo Institut

Index eine Fieberkurve der Verunsicherung: Er schlägt aus, wenn Zeitungen über Wohnen berichten und dabei zugleich von Politik und von Unsicherheit die Rede ist (vgl. Abb. 3). Die wohnungspolitische Unsicherheit in Berlin stieg um den Zeitpunkt der Ankündigung des Mietendeckels herum scharf an, ging während seiner Geltung zurück und sprang nach dem Karlsruher Urteil erneut nach oben, getrieben von Enteignungsdebatte und der Ankündigung eines zweiten Volksentscheids (vgl. Abb. 4). Eine Differenz-von-Differenzen-Analyse bestätigt einen statistisch signifikanten Anstieg der wohnungspolitischen Unsicherheit in Berlin relativ zur Kontrollgruppe, konzentriert um die zentralen Politikereignisse und darüber hinaus anhaltend. Für die Einordnung der Preisbefunde ist Folgendes entscheidend: Preise können aus vielen Gründen schwanken, der Index misst die Verunsicherung jedoch unabhängig davon. Dass er genau an den politischen Wegmarken ausschlug und in dem Zeitraum erhöht blieb, in dem die Bewertungsabschläge auftraten – ohne ein vergleichbares Muster in den anderen Großstädten –, stützt die Deutung, dass die Unsicherheit selbst der Treiber war. Da die spezifischen Daten des Genios-Pressearchivs 2023 enden, lässt sich die wohnungspolitische Unsicherheit für die Folgejahre nicht mehr messen. Die anhaltenden Bewertungsabschläge sprechen jedoch dafür, dass die Erwartungen belastet blieben.

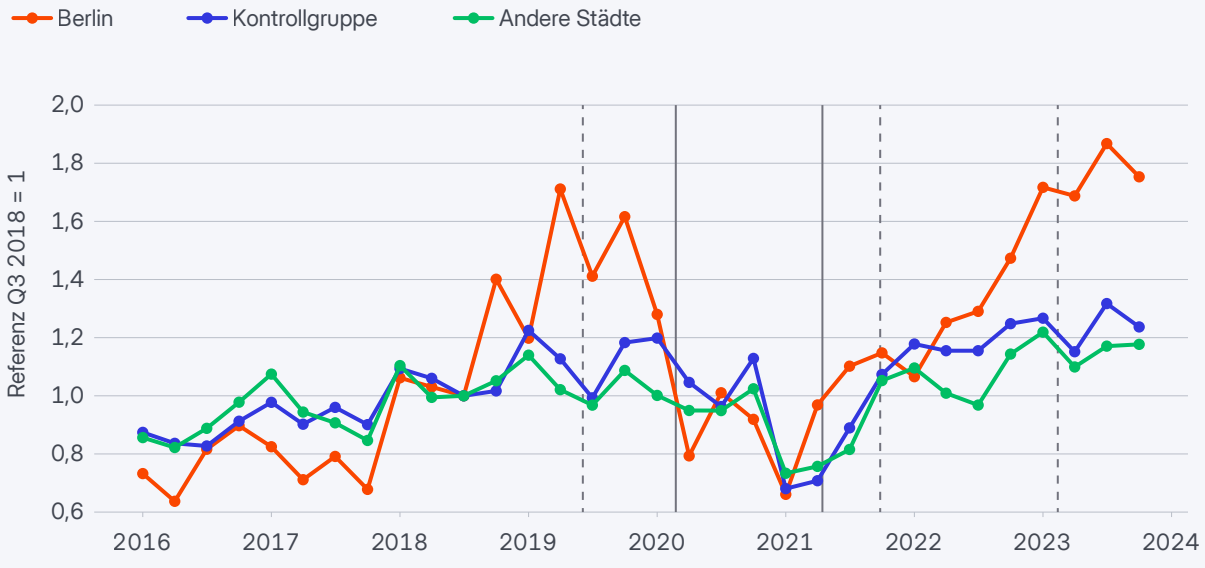
Rückzug der Wohnungswirtschaft

Die Portfolioentscheidungen der großen Anbieter decken sich mit diesem Bild. Die Deutsche Wohnen – mit rund 116 000 Berliner Wohnungen im Jahr 2018 der mit Abstand größte private Anbieter der Stadt und namensgebend für die Enteignungsinitiative, seit 2021 mehrheitlich von Vonovia übernommen – reduzierte gemeinsam mit Vonovia den Berliner Bestand, u. a. durch Verkäufe an das Land Berlin. Landeseigene Wohnungsbaugesellschaften übernahmen bereits Ende 2019 insgesamt 5 900 Wohnungen von ADO Properties und 2 100 von der Deutschen Wohnen, 2021 weitere 14 750 Wohnungen von der Deutschen Wohnen und Vonovia sowie 2024 nochmals 4 500 Wohnungen von Vonovia; ihr Bestand wuchs entsprechend deutlich. Die Eigentümerstruktur des Berliner Mietwohnungsbestands verschob sich also messbar in Richtung öffentliches Eigentum.

Auch im Preis- und Mietsetzungsverhalten unterscheiden sich die Eigentümergruppen. Schon während der Geltung des Deckels senkten Wohnungsunternehmen und Makler ihre Angebotsmieten deutlich stärker als private Vermieter – möglicherweise, weil große Anbieter die Vorgaben unter öffentlicher Beobachtung strikter umsetzten (Hahn et al. 2024). Nach der Aufhebung des Deckels erhöhten private Vermieter und Makler die Angebotsmieten kräftig auf rund

Abb. 4

Entwicklung der regulatorischen Unsicherheit am Wohnungsmarkt



Quelle: Dolls et al. (2026). © ifo Institut

15 bis 20% über dem kontrafaktischen Trend, während die Mieten der großen Wohnungswirtschaft unter dem Trend der Vergleichsstädte blieben. Das ist konsistent mit vorsichtigem Verhalten unter politischer Beobachtung; 2022 verpflichteten sich mehrere Unternehmen, darunter Vonovia und die Deutsche Wohnen, gegenüber dem Land freiwillig, Mieterhöhungen drei Jahre lang auf höchstens 11% zu begrenzen. Zugleich akzeptierte die Wohnungswirtschaft beim Verkauf deutlich und dauerhaft niedrigere Preise als andere Anbieter; ein Muster, das zu einem gezielten Abbau des Berlin-Engagements unter erhöhtem Regulierungsrisiko passt. Am deutlichsten sind die realwirtschaftlichen Folgen in der Bautätigkeit: Nach Beginn der Mietendeckelepisode und der Enteignungsdebatte ging die genehmigte Neubau- und Sanierungsaktivität in Berlin relativ zu den Vergleichsstädten zurück, überproportional getragen von der Wohnungswirtschaft. Private Haushalte weiteten ihre Neubautätigkeit zwar aus, konnten den Rückgang aber nicht ausgleichen: Die Gesamtaktivität blieb unter dem kontrafaktischen Niveau. Kurzfristige Marktverengungen durch den Mietendeckel selbst – weniger Inserate, intensivere Suche oder eingeschränkte Umzugsmobilität – hatten sich dagegen bis 2023 wieder weitestgehend aufgelöst; sie können die anhaltenden Bewertungsabschläge nicht erklären.[1]

[1] Aus den Anzeigendaten lässt sich nicht ableiten, wie sich der Mietendeckel auf die Gesamtgröße des Mietmarkts ausgewirkt hat. Denkbar ist, dass er in Berlin dauerhaft zu einer Verknappung von Mietwohnungen geführt hat, etwa wenn solche Wohnungen an Eigennutzer verkauft wurden. Ein solch dauerhafter Effekt würde allerdings nicht erklären, warum sich Miet- und Kaufpreise nach der Aufhebung des Mietendeckels unterschiedlich entwickelt haben.

Wer gewinnt, wer verliert?

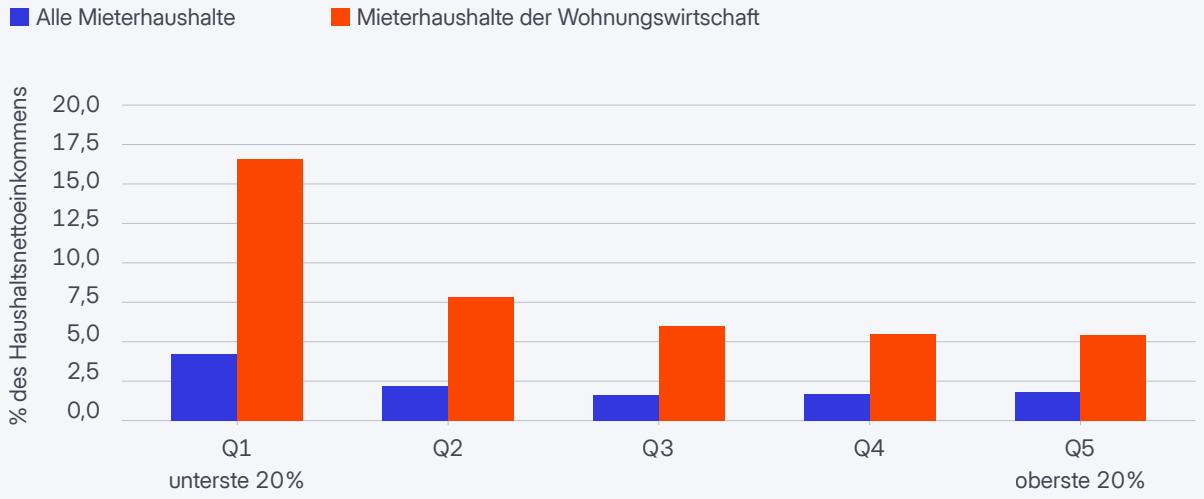
Welche Auswirkungen hätte die Vergesellschaftung großer Wohnungskonzerne auf Mieter? Auf Basis des Mikrozensus 2022 wird simuliert, was es Berliner Mieterhaushalten brächte, würden die Wohnungen der großen Unternehmen zu den Konditionen öffentlicher und genossenschaftlicher Anbieter vermietet. Deren Mieten liegen je Quadratmeter rund 2 Euro niedriger. Die relative Entlastung konzentriert sich klar am unteren Ende der Einkommensverteilung (vgl. Abb. 5): Unter den unmittelbar betroffenen Mieterhaushalten der Wohnungswirtschaft reicht die Spanne von 16,6% im untersten bis 5,4% im obersten Quintil. Ein Mietendeckel wirkt in dieselbe Richtung, aber auf breiterer Basis, da nicht nur Mieterhaushalte der Wohnungswirtschaft betroffen sind. In absoluten Beträgen kehrt sich das Bild allerdings um: Einkommensstarke Haushalte würden deutlich stärker entlastet, weil sie größere und teurere Wohnungen bewohnen. Die Simulationsrechnungen berücksichtigen nicht die oben beschriebenen Kosten drohender Regulierung, die zu Unsicherheit, Investitionszurückhaltung und schrumpfendem Angebot führt.

Fazit: Glaubwürdigkeit ist Teil der Wohnungspolitik

Der Berliner Fall zeigt, dass selbst ein temporärer, letztlich verfassungswidriger Eingriff dauerhafte Spuren hinterlassen kann, wenn er die Erwartungen über künftige Regulie-

Abb. 5

Simulierte Mietersparnis durch eine Vergesellschaftung nach Einkommensquintil[a]



[a] Mittlere simulierte Ersparnis in % des Haushaltsnettoeinkommens, Basisszenario (unkonditionale Referenzmiete des öffentlich-genossenschaftlichen Segments). Die Quintile sind je Gruppe über die jeweilige Population definiert; bei allen Mieterhaushalten gehen nicht betroffene Haushalte mit einer Ersparnis von null ein.
Quelle: Dolls et al. (2026), Tab. G.1, auf Basis des Mikrozensus 2022.

© ifo Institut

rung und die Verlässlichkeit von Eigentumsrechten verändert. Drei Jahre nach dem Aus des Mietendeckels notierte Berlins Kaufpreis-Miet-Verhältnis noch immer 10 bis 15% unter dem Trend. Dies ist nicht auf direkte Folgeeffekte des Mietendeckels, sondern auf das fortbestehende Regulierungsrisiko zurückzuführen. Daraus folgen aus unserer Sicht drei Schlussfolgerungen. Erstens sollte Wohnungspolitik beachten, wie zentral die Glaubwürdigkeit und Stabilität des Regulierungsrahmens für Investitionen und Bewertungen am Wohnungsmarkt sind. Zweitens greift eine Bewertung wohnungspolitischer Eingriffe zu kurz, wenn sie nur deren direkte Mietwirkung betrachtet. Stattdessen sind Erwartungen einzubeziehen, die ein Eingriff weckt, sowie die langfristigen Investitionsreaktionen, die er auslöst. Im Berliner Fall bestanden diese in einer Verschiebung der Eigentümerstruktur des Mietwohnungsbestands in Richtung öffentliches Eigentum und rückläufigen Bau- und Renovierungstätigkeiten. Drittens sollten verteilungspolitische Ziele mit anderen Instrumenten, insbesondere dem Steuer- und Transfersystem, und nicht durch Regulierung verfolgt werden.

Für die aktuelle Debatte – in Berlin steht trotz der Ankündigung von Bundeskanzler Friedrich Merz, Vergesellschaftungen privater Mietwohnungsbestände auf Landesebene durch ein Bundesgesetz verhindern zu wollen, ein zweiter, bindender Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen weiter im Raum – heißt das: Schon die Drohung mit dem Eingriff hat einen Preis. •

Referenzen

Baker, S. R., N. Bloom und S. J. Davis (2016), "Measuring Economic Policy Uncertainty", *The Quarterly Journal of Economics* 131(4), 1593–1636.

Dolls, M., C. Fuest, D. Gstrein, C. Krolage und F. Neumeier (2026), "The Price of Regulatory Risk in Housing Markets: Evidence from Berlin", CESifo Working Paper No. 12851.

Falck, O., S. Krause und P. Zamorski (2025), „Mieten – Wachstumshemmnis und sozialer Sprengstoff in deutschen Großstädten?", *ifo Schnelldienst* 78(10), 4–16.

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

He, Z., M. Hu, Z. Wang und V. Yao (2024), "Valuing Long-Term Property Rights with Anticipated Political Regime Shifts", *American Economic Review* 114(9), 2701–2747.