
Immobilien und Ungleichheit

CHARLOTTE BARTELS UND LOTTE MAABEN

Charlotte Bartels, DIW Berlin, E-Mail: CBartels@diw.de
Lotte Maaßen, DIW Berlin, E-Mail: LMaassen@diw.de

Zusammenfassung: Seit Mitte des 20. Jahrhunderts nimmt die makroökonomische Bedeutung von Immobilienvermögen in vielen Ländern zu. Ins Blickfeld rückt damit auch die Verteilung des Immobilienvermögens und ihr Einfluss auf die Vermögens- und Einkommensungleichheit. In unserem Beitrag beleuchten wir zunächst die langfristige Entwicklung von Immobilienpreisen, Eigentümerquoten und Vermögenskonzentration und blicken dabei auf internationale sowie regionale Unterschiede innerhalb Deutschlands. Höhere Eigentümerquoten gehen dabei tendenziell mit einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung einher. In Deutschland hat der Preisanstieg der letzten zehn Jahre dazu geführt, dass der Abstand zwischen der Immobilien besitzenden reicheren Hälfte der Bevölkerung und der ärmeren Hälfte zunimmt. Anschließend zeigen wir, dass das Immobilienvermögen und Mieteinkommen jeweils ca. ein Drittel der Vermögens- und Einkommensungleichheit ausmachen. Die Verteilungswirkungen staatlicher Wohnungspolitik sind meist ambivalent und hängen von der genauen Ausgestaltung der Politikmaßnahmen ab.

Summary: Since the middle of the 20th century, the macroeconomic importance of real estate has been increasing in many countries. This also brings to attention the distribution of housing wealth and its impact on wealth and income inequality. We first look at the long-term development of real estate prices, home ownership rates and wealth concentration, addressing international as well as regional differences within Germany. In general, higher ownership rates are associated with lower levels of wealth inequality. In Germany, the recent increase in real estate prices has caused the gap between the upper and lower halves of the wealth distribution to widen. We then show, that the distribution of rental income and housing wealth can explain approximately one third of total income and wealth inequality. Finally, we address the distributional effects of prominent housing policy measures, which are mostly ambiguous and depend on the design of individual policy measures.

→ JEL classification: R3, D31

→ Keywords: Real estate, wealth distribution

Die makroökonomische Bedeutung von Immobilienvermögen hat im Laufe des 20. Jahrhunderts in vielen Ländern zugenommen. Dies lässt sich anhand der sogenannten *wealth-income-ratio*, der Vermögens-Einkommens-Relation, zeigen, die von Piketty/Zucman (2014) erstmals systematisch für mehrere Länder zusammengetragen wurde und in der World Inequality Database (WID) von internationalen Forscher*innen laufend um neue Länder und neue Jahre aktualisiert wird. Da die Vermögensverteilung üblicherweise noch konzentrierter als die Einkommensverteilung ist, kann die *wealth-income-ratio* auch als ein Maß für Ungleichheit interpretiert werden. Abbildung 1 zeigt das Verhältnis des Vermögens privater Haushalte zum Nationaleinkommen in Deutschland, Frankreich, Schweden, den USA und Großbritannien vom Ende des 19. Jahrhunderts bis heute. Diese Grafik basiert auf einer Auswertung verschiedener Länderstudien durch Waldenström (2021), der dabei die Privatvermögen zusammengesetzt aus Immobilien, privaten Rentenansprüchen und sonstigen Anlagen (z. B. Unternehmensbeteiligungen, Finanzvermögen) zusammengetragen hat. In allen Ländern in Abbildung 1 hat die Bedeutung von Immobilienvermögen seit dem Zweiten Weltkrieg zugenommen. In Deutschland, Frankreich, Schweden und Großbritannien sehen wir zudem einen erneuten Anstieg seit der Jahrtausendwende. Dabei stellen Immobilien für die meisten Haushalte und auch makroökonomisch betrachtet die größte Komponente des Vermögens dar (Skopek et al., 2012). Der Anstieg der Vermögens-Einkommens-Relation hängt in jüngster Zeit vor allem mit steigenden Immobilienpreisen und nicht mit steigenden Eigentümerquoten oder Sparquoten zusammen (Baselgia/Martínez, 2021). Steigende Bodenpreise sind wiederum der Haupttreiber hinter den steigenden Immobilienpreisen (Knoll et al. 2017). Internationale Unterschiede in der Vermögensungleichheit und -konzentration erklären sich allerdings vor allem aus der unterschiedlichen Konzentration von Immobilienvermögen, z. B. gemessen an der Eigentümerquote (Pfeffer/Waitkus, 2021).

Auf den zuletzt erwähnten Zusammenhang zwischen Eigentümerquote, Immobilienpreise und Vermögenskonzentration, gemessen am Vermögensanteil des obersten Prozents, gehen wir im Folgenden ein. Anschließend wenden wir uns der Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland zu: Wir zeigen regionale Unterschiede der Eigentümerquote und des Anteils der Vermieter an der Bevölkerung auf und untersuchen, in welchem Umfang die Ungleichheit der (Einkommen aus) Immobilienvermögen zur Einkommens- und Vermögensungleichheit beiträgt. Schließlich stellen wir die Ergebnisse international vergleichender Studien zu den Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Maßnahmen vor. Der Beitrag schließt mit einem Fazit.

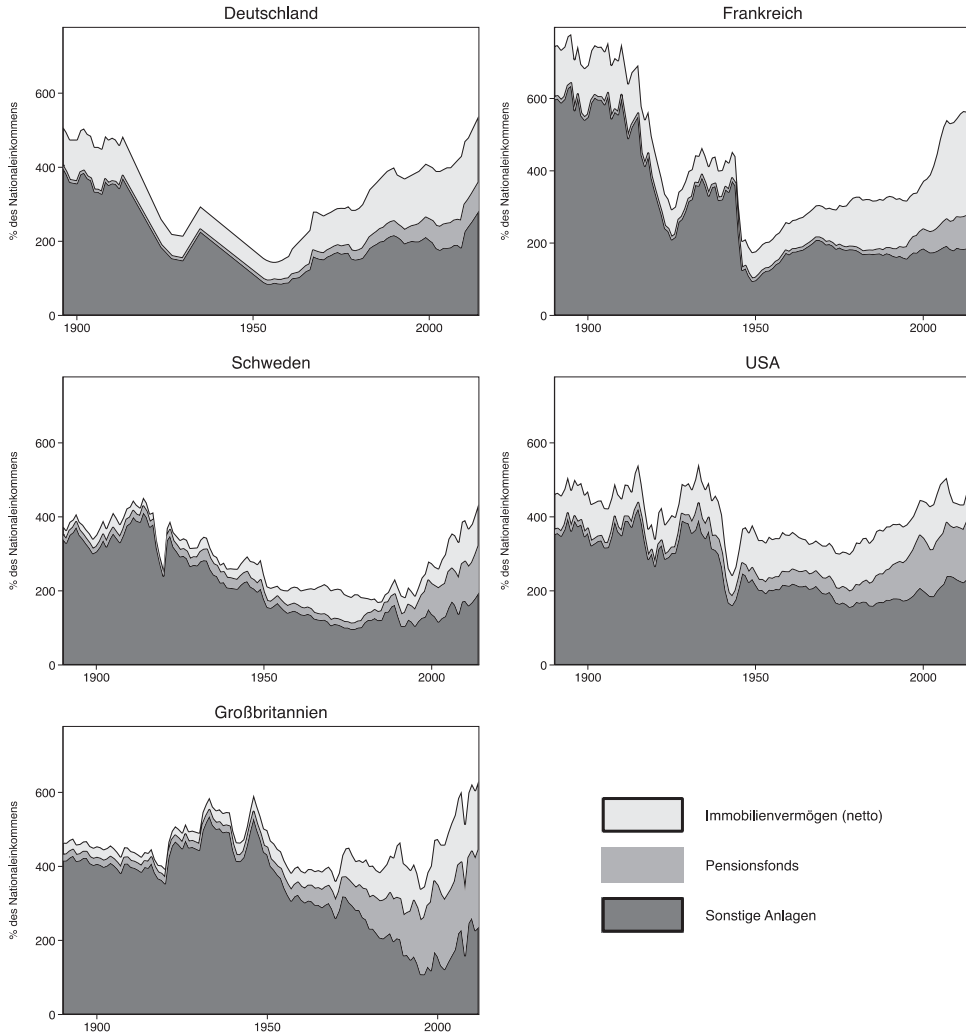
Eigentümerquote, Immobilienpreise und Vermögenskonzentration

Inwiefern sich die zunehmende Bedeutung von Immobilien in der Vermögensungleichheit widerspiegelt, hängt auch mit der Eigentümerquote in dem jeweiligen Land zusammen. Wenn fast alle im eigenen Haus oder in der eigenen Wohnung wohnen – in Norwegen beträgt die Eigentümerquote beispielsweise ca. 80%¹ – dann hat der steigende Wert von Immobilienvermögen einen vergleichsweise geringen Einfluss auf Vermögensungleichheit. Alle Haushalte werden durch die steigenden Preise reicher, vor allem, wenn der Anstieg der Immobilienpreise in allen Regionen (Stadt und Land) zu verzeichnen ist.

¹ Quelle: Eurostat 2022. Der Wert bezieht sich auf den Anteil der Bevölkerung, der in selbstgenutztem Wohneigentum lebt.

Abbildung 1

Vermögens-Einkommens-Relation



Quelle: Waldenström (2021), eigene Darstellung.

In vielen Ländern ist die Eigentümerquote im Laufe des 20. Jahrhunderts deutlich gestiegen und zeitgleich die Vermögenskonzentration gesunken. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Eigentümerquote in Deutschland, Frankreich, Schweden, USA und Großbritannien zusammen mit der Entwicklung der Vermögenskonzentration (Vermögensanteil des obersten Prozents) und der Entwicklung der Immobilienpreise. Die Eigentümerquote basiert auf Berechnungen von Kohl (2017). Die Berechnungsgrundlagen unterscheiden sich zum Teil leicht von Land zu Land und über die Zeit. Während die früheren Zeitreihen der Eigentümerquote meist den Anteil der selbstgenutzten Wohneinheiten am gesamten Wohnungsbestand messen, beziehen sich die Werte

ab den 1980ern auf den Anteil der Haushalte, die in Wohneigentum leben. Der Anstieg der Eigentümerquote wird allgemein mit der tendenziell sinkenden und vergleichsweise niedrigen Vermögenskonzentration während der Nachkriegszeit in Verbindung gebracht (Roine/Waldenström, 2009; Saez/Zucman, 2016). In allen abgebildeten Ländern war die Vermögenskonzentration in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts deutlich höher als in der zweiten Hälfte. In den vergangenen drei Jahrzehnten hat sich die Eigentümerquote stabilisiert; in den USA und Großbritannien sinkt sie sogar.² Gleichzeitig ist die Vermögenskonzentration relativ stabil geblieben oder leicht angestiegen. Pfeffer und Waitkus (2021) finden auch im länderübergreifenden Querschnittsvergleich eine negative Korrelation zwischen Eigentümerquoten und Vermögensungleichheit bzw. -konzentration.

Länderspezifische Unterschiede der Eigentümerquoten gehen zum Teil auf weit zurückreichende institutionelle Pfadabhängigkeiten zurück, deren Ursprünge unter anderem in der Art der Urbanisierung und Stadtplanung des 19. Jahrhunderts liegen. Diese führten dazu, dass beispielsweise US-amerikanische Städte von Vororten mit Einfamilienhäusern geprägt sind, während in Deutschland große Mehrfamilienhäuser mit Mietwohnungen dominieren (Kohl, 2017). Der Anstieg der Hauseigentümer in den letzten Jahrzehnten wurde vor allem durch demographische Faktoren aber auch durch staatliche Wohnungspolitik getrieben. So steigt die Eigentümerquote tendenziell mit dem Alter der Bevölkerung und dem Haushaltseinkommen. Zusätzlich haben Lockerungen von Kreditbeschränkungen sowie Steuervorteile das Wohneigentum im Verhältnis zur Miete attraktiver gemacht (Andrews/Caldera Sánchez, 2011).

Die Immobilienpreise sind in allen Ländern der Abbildung 2 außer Deutschland seit den 1990ern gestiegen. In Deutschland hat der Preisanstieg erst 2010 begonnen. Da die realen (= preisbereinigten) Immobilienpreise in Deutschland zuvor sogar rückläufig waren, hat der Immobilienpreisanstieg bisher lediglich wieder das Niveau zu Beginn der 1990er erreicht. Die Preisindizes sind der Datenbank von Jordà et al. (2017) entnommen und sind preisbereinigt. Da steigende Immobilienpreise aber tendenziell allen Immobilieneigentümern zugutekommen, wird der Immobilienbesitzende Teil der Bevölkerung reicher. So ist in Deutschland der Abstand zwischen dem Vermögen der Immobilienbesitzenden reicheren Hälfte der Bevölkerung – die Eigentümerquote liegt in Deutschland bei 51,1%³ – und der mietenden ärmeren Hälfte der Bevölkerung gewachsen. Zwischen 1978 und 2018 stagnierte das reale Durchschnittsvermögen der ärmeren Bevölkerungshälfte bei ca. 20.000 Euro, während das reale Durchschnittsvermögen der mittleren 40% (P50-P90) von ca. 200.000 Euro auf fast 400.000 Euro, das der nächst reichsten 90–99% von ca. 700.000 auf 1,4 Millionen Euro und das der reichsten 1% von ca. 4 auf 11 Millionen stieg (Albers et al., 2020). Der Vermögensstagnation der ärmeren Hälfte steht folglich mindestens eine Verdopplung des Vermögens der reicheren Hälfte gegenüber, was wesentlich auf die Steigung der Immobilienpreise zurückzuführen ist. Da der Unternehmensbesitz in Deutschland extrem konzentriert ist (die reichsten 10% der Bevölkerung halten fast 90% des Unternehmensvermögens) kommen steigende Unternehmenspreise nur dem reichsten Dezil, insbesondere dem reichsten Perzentil zugute. Die unterschiedlichen Portfolios der Mittelschicht (Immobilien) und Oberschicht (Unternehmen) führen dazu, dass in Phasen steigender Immobilienpreise der Vermö-

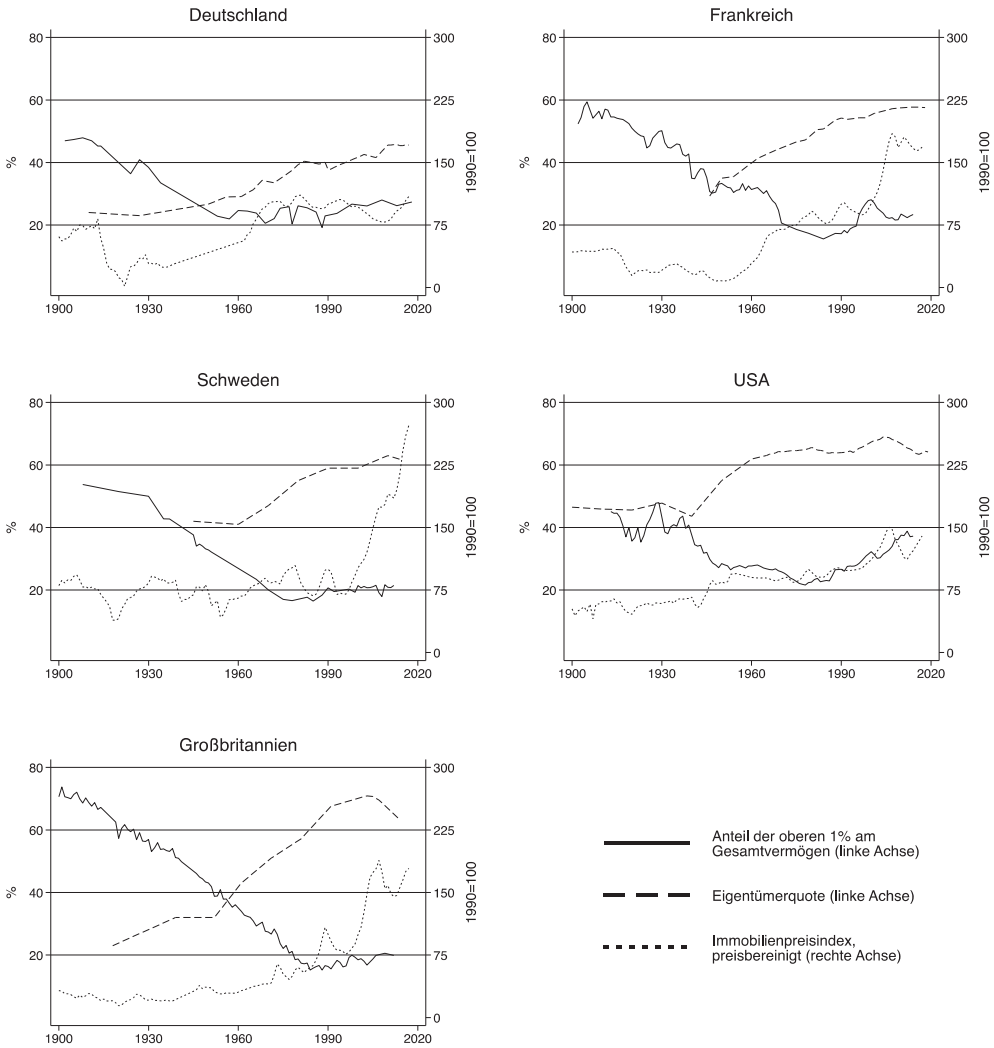
2 Bemerkenswert ist die hohe Diskrepanz der Eigentümerquote zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, die für Weiße bei über 70% liegt und für Schwarze knapp über 40%. Rückläufig ist die Eigentümerquote vor allem für Schwarze (U.S. Census Bureau 2021).

3 Quelle: Eurostat 2022. Der Wert bezieht sich auf den Anteil der Bevölkerung, der 2019 in selbstgenutztem Wohneigentum lebte. Zum Vergleich: Der Anteil des selbstgenutzten Wohneigentums an allen bewohnten Wohnungen betrug 2018 46,5% (Destatis, Mikrozensus).

gensanteil der reichsten Gruppen (z. B. oberste 1%) tendenziell sinkt und in Phasen steigender Unternehmenspreise steigt (Kuhn et al., 2020; Martínez-Toledano, 2020).

Abbildung 2

Vermögenskonzentration, Eigentümerquote und Immobilienpreise



Quellen: Kohl 2017 (Eigentümerquoten), Jordà et al. 2017 (Immobilienpreisindex), Albers et al. 2020 (Top 1%-Anteil für Deutschland), Piketty et al. 2006 und Garbinti et al. 2021 (Top 1%-Anteil für Frankreich), Roine/Waldenström 2009 und Lundberg/Waldenström 2018 (Top 1% Anteil für Schweden), Alvaredo et al. 2018 (Top-1%-Anteil für Großbritannien), Saez/Zucman 2016 (Top 1%-Anteil für die USA). Eigene Darstellung.

Regionale Unterschiede in Deutschland

Die Lage des Hauses ist ein entscheidender Bestimmungsfaktor für seinen Wert, wobei städtische Gebiete und große Gemeinden im Allgemeinen höhere Wohnungspreise aufweisen. Wie variiert der Anteil des Wohneigentums und des durchschnittlichen Nettowohnvermögens über die Regionen Deutschlands? Die folgenden Ergebnisse basieren auf einer Auswertung des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) von Bartels/Schröder (2020a) und Bartels/Schröder (2020b). In Deutschland ist die Eigentümerquote in den westdeutschen Bundesländern mit 50 % höher als in den ostdeutschen Bundesländern mit weniger als 40 % (siehe Abbildung 3). Zur Wiedervereinigung besaßen rund 25 % der ostdeutschen Bevölkerung ein Haus; Wohnungen waren in staatlicher Hand (Deutscher Bundestag, 1995). Abbildung 3 unterstreicht, dass knapp 30 Jahre nach der Wiedervereinigung ostdeutsche Haushalte deutlich seltener Immobilien besitzen, was ein wesentlicher Grund für die Vermögensunterschiede zwischen ost- und westdeutschen Haushalten ist. Städte wie Hamburg und Berlin weisen mit rund 30 % die niedrigsten Eigentümerquoten auf. Auch das durchschnittliche Nettoimmobilienvermögen von Immobilieneigentümern in den westdeutschen Bundesländern ist deutlich höher als in den ostdeutschen. Am höchsten ist das Immobilienvermögen in Bayern und Hamburg mit durchschnittlich mehr als 350.000 Euro. Es folgen Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen mit Durchschnittswerten zwischen 250.000 und 350.000 Euro. In den ostdeutschen Bundesländern liegt das durchschnittliche Nettoimmobilienvermögen zwischen 100.000 und 150.000 Euro (Bartels/Schröder, 2020a).

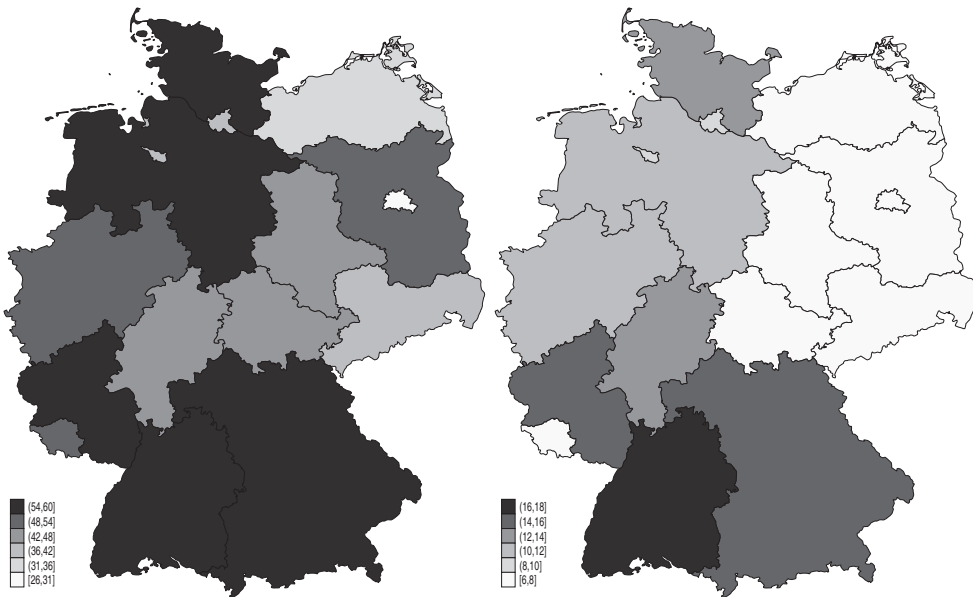
Wie die rechte Abbildung von Abbildung 3 zeigt, erhalten bundesländerübergreifend zwischen 5 % und 17 % der Haushalte Einkommen aus Vermietung und Verpachtung. Haushalte, die in den westdeutschen Bundesländern leben, erhalten sehr viel häufiger Einkommen aus Vermietung und Verpachtung als Haushalte in den ostdeutschen Bundesländern, insbesondere in den südlichen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg sowie in Rheinland-Pfalz, wo mehr als 15 % der Haushalte Vermieter sind.

Beiträge des Immobilienvermögens zur Einkommens- und Vermögensungleichheit in Deutschland

Wie können wir nun den Zusammenhang von Immobilien und Ungleichheit systematisch analysieren? Die folgenden Ergebnisse basieren auf Bartels/Schröder (2020a) und Bartels/Schröder (2020b). In den Beiträgen wird analysiert, wie hoch der Anteil der Einkommens- und Vermögensungleichheit in Deutschland ist, der durch Immobilien erklärt wird. Genauer gesagt wird der Beitrag von Mieteinkommen zur Ungleichheit der Haushaltseinkommen und der Beitrag von Nettoimmobilienvermögen zur Ungleichheit von Nettohaushaltsvermögen für den Zeitraum von 2002 bis 2017 anhand von Daten des SOEP geschätzt. Die Methodik basiert auf Shorrocks (1982).

Abbildung 4 zeigt die Ergebnisse der Shorrocks-Dekomposition der Nettovermögensungleichheit nach Vermögensarten. Der Hauptwohnsitz trägt zwischen 11 % und 16 % zur Nettovermögensungleichheit bei und sonstiges Immobilienvermögen – wie Nebenwohnsitze sowie vermietete oder verpachtete Wohnungen – zwischen 20 % und 30 %. Im Jahr 2017 erklärt das Immobilienvermögen – das typische Vermögen der Mittelschicht – 35 % der Nettovermögensungleichheit, während das Unternehmensvermögen – das typische Vermögen der Oberschicht – 55 % der Nettovermögensungleichheit erklärt. Das Unternehmensvermögen ist somit der wichtigste Faktor für

Abbildung 3

Wohneigentümer und Vermieter nach Bundesland, 2017 (%)

Quelle: Bartels/Schröder (2020a).

Anmerkungen: Sozio-ökonomisches Panel (SOEP). Linke Abbildung: Anteil der Haushalte mit Immobilieneigentum (negatives und positives Nettoimmobilienvermögen) in Prozent. Rechte Abbildung: Anteil der Haushalte mit Einkommen aus Vermietung und Verpachtung (positiv) in Prozent.

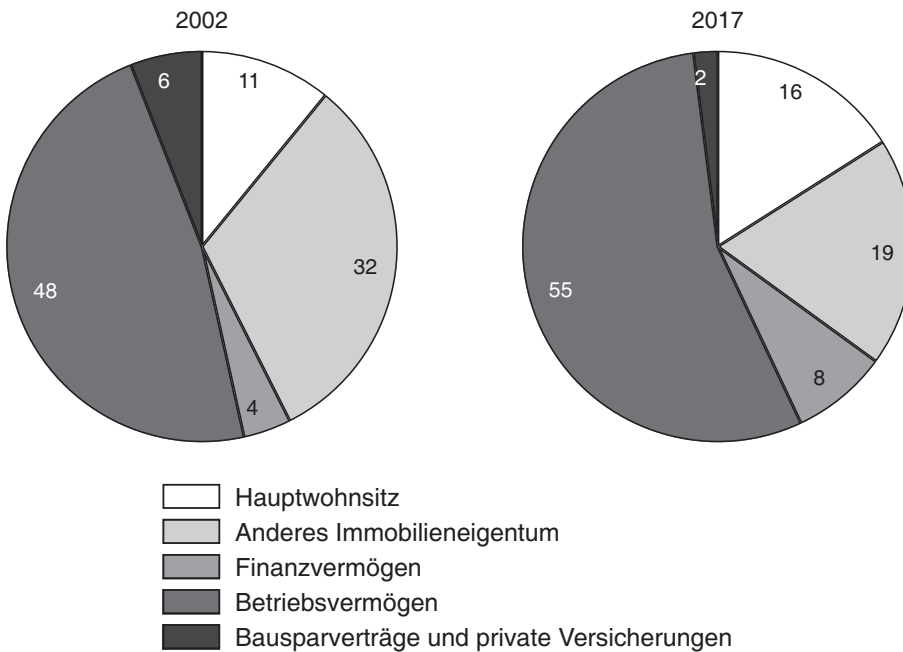
die Nettovermögensungleichheit in Deutschland, gefolgt von sonstigem Immobilienvermögen. Zwischen 2002 und 2017 ging der Beitrag der sonstigen Immobilien zur Ungleichheit zurück, da mittlerweile breitere Teile der Bevölkerung in Mietwohnungen investieren. Die Veränderungen im Laufe der Zeit sind jedoch nicht statistisch signifikant. Während fast die Hälfte der Bevölkerung in Immobilien investiert ist, ist das Eigentum an Unternehmen stark an der Spitze der Vermögensverteilung konzentriert. Die obersten 1 % der Vermögensverteilung besitzen etwa zwei Drittel des gesamten Unternehmensvermögens (Albers et al., 2020).

Abbildung 5 zeigt die Ergebnisse der Shorrocks-Zerlegung für die Ungleichheit der Nettohaushaltseinkommen. Zwischen 2002 und 2017 stieg der Beitrag der Mieteinkommen an der Ungleichheit der Nettoeinkommen von 19 % auf 31 %. Da die Zahl der Haushalte mit Mieteinkommen gering ist (6–18 %, je nach Bundesland), sind die Konfidenzintervalle breit und der Anstieg nicht statistisch signifikant.

Verteilungswirkungen der Wohnungspolitik

Aufgrund der hohen Bedeutung von Immobilieneigentum und Mietzahlungen für die Vermögens- und Einkommensungleichheit versuchen viele Staaten diesen Ungleichheiten durch Politikmaßnahmen entgegenzuwirken. Die international verfolgten Strategien lassen sich dabei grob

Abbildung 4

Treiber von Vermögensungleichheit in Deutschland (%)

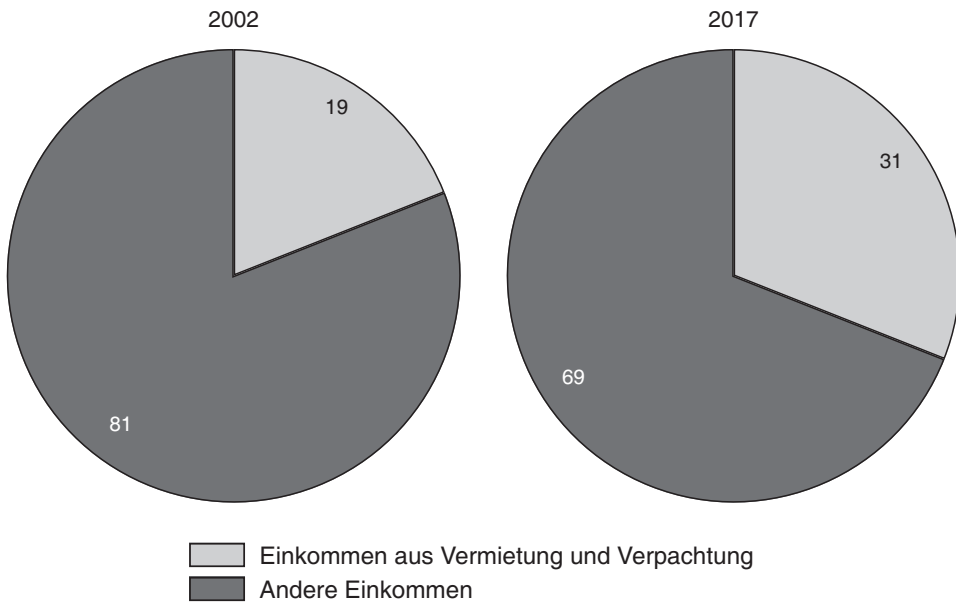
Quelle: Bartels/Schröder (2020b).

Anmerkungen: Sozio-ökonomisches Panel (SOEP). Nettoimmobilienvermögen. Shorrocks' Faktorzerlegung (1982): Ungleichheitsbeitrag des Faktors f zur Gesamtungleichheit.

in drei Kategorien einteilen: (1) Regulierung des privaten Mietmarktes, (2) Förderung des Wohneigentums und (3) Bereitstellung von Wohnraum in Form von öffentlichem oder sozialem Wohnungsbau (vgl. Kholodilin/Kohl, 2021a). Auch wenn alle diese Politikmaßnahmen die Bekämpfung der Ungleichheit zum Ziel haben, ist ihre tatsächliche Auswirkung meist ambivalent. Vor allem Maßnahmen, die in eine der beiden ersten Kategorien fallen, haben oft unbeabsichtigte Nebeneffekte mit regressiver Wirkung.

(1) *Regulierung des privaten Mietmarktes.* Regierungen können den privaten Mietmarkt regulieren, um Mieterhaushalte zu schützen und zu entlasten, beispielsweise durch Mietpreisbindungen, Schutz vor Kündigungen und Zwangsräumungen oder Umwandlungsverbote für Mietwohnungen. Während des Ersten Weltkriegs führten viele Länder zum ersten Mal Mietpreisbindungen in Form von festen Obergrenzen ein. Diese wurden zum Teil in der Zwischenkriegszeit gelockert, nahmen während des Zweiten Weltkrieges aber wieder zu. In Deutschland blieben die in der Zwischenkriegszeit eingeführten Mietpreisbindungen bis in die 1960er Jahre bestehen (Zündorf, 2006). In anderen Ländern waren nach dem Zweiten Weltkrieg, vor allem in den 1970er Jahren, flexiblere Mietpreisregulierungen populär. Diese legten keine Obergrenze für neue Mietverhältnisse fest, verhinderten aber den Anstieg der Miete während eines laufenden Mietvertrages. Seit den 1980er Jahren haben immer mehr Länder die Politik der Mietmarktregulierung aufgegeben (Kholodilin/Kohl 2021b).

Abbildung 5

Treiber von Einkommensungleichheit in Deutschland (%)

Quelle: Bartels/Schröder (2020b).

Anmerkungen: Sozio-ökonomisches Panel (SOEP). Äquivalentes Haushaltseinkommen nach Steuern und Transfers. Shorrocks' Faktorzerlegung (1982): Ungleichheitsbeitrag des Faktors f zur Gesamtungleichheit.

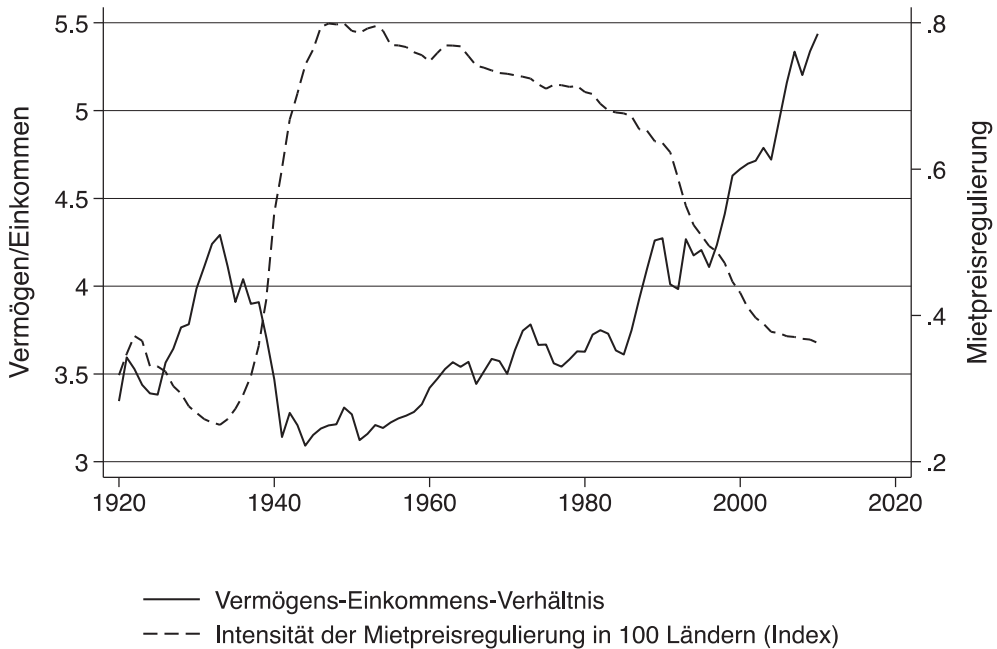
Kholodilin und Kohl (2021b) haben Politikmaßnahmen in 16 Ländern über das letzte Jahrhundert untersucht und zeigen, dass eine Regulierung des Mietmarktes in Form von Mietpreisbindungen die Vermögens-, Einkommens- und Konsumungleichheit senkt. Dieser Effekt wirkt sich über drei Kanäle aus: Erstens sinkt das Einkommen aus Vermietung, was die tendenziell reicheren Vermieter*innen trifft und somit der Einkommensungleichheit entgegenwirkt. Zweitens bedeuten niedrigere Mieten, dass Mieterhaushalte einen geringeren Teil ihres Einkommens für Miete ausgeben müssen, wodurch die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen nach Wohnungskosten bzw. die Konsumungleichheit sinkt. Und drittens sinken die Häuserpreise und damit das Immobilienvermögen und die Vermögensdifferenz zwischen den immobilienbesitzenden Haushalten und jenen ohne Immobilieneigentum. Abbildung 6 zeigt die gemeinsame Entwicklung der Vermögens-Einkommens-Relation und der internationalen Verbreitung von Mietpreisregulierungen, gemessen als Index basierend auf Gesetzen zur Mietpreisregulierung in mehr als 100 Ländern. Es zeigt sich eine negative Korrelation: In Zeiten, in denen die Mietpreisregulierung zurückgeführt wurde, stieg die Vermögens-Einkommens-Relation. Kausale Evidenz für diesen Zusammenhang liefern Autor et al. (2014) und Sims (2007), die die Effekte von Mietpreisregulierung anhand der Abschaffung von Mietpreisbindungen in Cambridge, Massachusetts, im Jahr 1995 untersuchten. Die gesetzliche Kontrolle führte zu deutlich geringeren Mieten (Sims 2007) und einer starken Abwertung der Immobilienpreise (Autor et al. 2014).

Auf der anderen Seite gehen Mietpreisregulierungen in der Regel mit einer deutlichen Verknappung des Wohnungsangebots und steigenden Eigentümerquoten einher (Kholodilin/Kohl, 2021a;

Diamond et al., 2019; Autor et al., 2014; Sims, 2007). Diamond et al. (2019) beziffern den Rückgang des Wohnungsangebots aufgrund von Mietpreiskontrollen in San Francisco infolge einer Gesetzesänderung im Jahr 1994 auf rund 15%. Regulierungen des Mietmarktes verhindern demzufolge zwar, dass alteingesessene Mieterhaushalte verdrängt werden, erschweren aber gleichzeitig die Wohnungssuche und reduzieren die Mobilität von Mieter*innen. Vermieter*innen haben einen Anreiz, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln und mehr in hochklassige und oft aus den Mietpreisbindungen ausgeschlossene Neubauwohnungen zu investieren, was die Gentrifizierung der betroffenen Städte vorantreibt (Diamond et al., 2019). Ironischerweise kann die Regulierung des Mietmarktes, die eigentlich die Wohnform Miete schützen soll, also zum genauen Gegenteil führen – dass sie zugunsten des Wohneigentums verdrängt wird (Kholodilin/Kohl, 2021a). Da Mietpreisregulierung wegen der möglichen Verknappung des Wohnungsangebots preistreibend wirken kann, wurde Mietpreisregulierung in Deutschland auch immer mit der Förderung des sozialen Wohnungsbaus kombiniert.

Abbildung 6

Mietpreisregulierung und Vermögens-Einkommens-Relation



Quelle: Kholodilin/Kohl 2021b
 Anmerkung: Die Intensität der Mietpreisregulierung wird als Index gemessen und basiert auf Mietgesetzen in über 100 Ländern (remain-data.org).

(2) *Förderung des Wohneigentums.* Mit dem Auslaufen der Mietregulierung setzte sich während der 1980er und 1990er Jahre in den westlichen Industrienationen die Förderung des Erwerbs von Immobilieneigentum als vorherrschender Ansatz der Wohnungsmarktpolitik durch. Staatliche Zuschüsse und Steuererleichterungen sowie der vereinfachte Zugang zu Krediten und die Deregulierung des Finanzmarktes sollten auch gering verdienenden oder wenig vermögenden Haus-

halten den Erwerb von Immobilien ermöglichen. So sollten Eigentümerquoten erhöht und das Vermögen breiter in der Bevölkerung verteilt werden. Ausnahmen von diesem internationalen Trend sind Deutschland, Österreich und die Schweiz. Deutschland schaffte die wichtigste Subvention für den Erwerb von Wohneigentum – die Eigenheimzulage – im Rahmen von fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen 2006 ab (Reisenbichler, 2021). Deutschland, Österreich und die Schweiz weisen seit jeher einen sehr hohen Anteil an Mieterhaushalten auf; Mietmarktregulierungen blieben weitestgehend bestehen und die Wohnungspolitik seit den 1980ern fast unverändert. Auch das konservative Finanzierungssystem für Wohneigentum blieb in den deutschsprachigen Ländern bis heute bestehen. Das heißt, dass die Kreditvergabe im internationalen Vergleich zurückhaltender und das Verhältnis von Kreditvolumen zu Hauspreisen und Einkommen gering ist (Wind et al., 2017); die Eigentümerquote spielt politisch kaum eine Rolle (Kohl, 2020).

Doch trotz kontinuierlich steigender Eigentümerquoten, ist das Immobilienvermögen in vielen Ländern zunehmend ungleich verteilt (Christophers, 2021). Cho und Francis (2011) beispielsweise finden keinen nennenswerten Effekt von Steuererleichterungen für Wohneigentum auf die Vermögensverteilung in den USA. Denn einerseits gehen höhere Eigentümerquoten, wie wir bereits gesehen haben, tendenziell mit sinkender Vermögenskonzentration einher (vgl. Abbildung 2). Auf der anderen Seite ist die Unterstützung von Wohneigentum aber auch eine in sich regressive Maßnahme, da wohlhabendere Haushalte mit größeren Immobilienvermögen mehr von Steuererleichterung und Subventionen profitieren als ärmere. Zusätzlich führen sie oft zu einem Anstieg der Immobilienpreise, was wiederum ärmere Haushalte vom Erwerb des eigenen Hauses ausschließt (Andrews/Caldera Sánchez, 2011). Dieser Preiseffekt spiegelt sich auch in der zuletzt sinkenden Eigentümerquote in Großbritannien wider (Christophers, 2021).

Christophers (2021) kommt in seiner Betrachtung der britischen und schwedischen Wohnungspolitik sogar zu einer noch weitreichenderen Schlussfolgerung. Er argumentiert, dass staatliche Unterstützung von Wohneigentum bei gleichzeitiger Abwertung der Miete als Wohnform nicht nur keine egalisierende Wirkung hat, sondern vielmehr die Wurzel der zunehmenden Immobilienvermögensungleichheit ist. Als größte Komponente des Gesamtvermögens der Haushalte hat dies ebenfalls einen signifikanten Effekt auf die allgemeine Vermögensverteilung.

(3) *Öffentlicher oder sozialer Wohnungsbau.* Sozialer Wohnungsbau ist eine Möglichkeit, bestimmte soziale Gruppen oder einkommensschwache Haushalte gezielt zu unterstützen. Die Wohneinheiten werden dabei unter dem Marktpreis vermietet und auch die Verteilung findet meist nicht über den Marktmechanismus statt. Je nach Ausgestaltung sind Sozialwohnungen dabei entweder für breite Bevölkerungsschichten oder nur für bestimmte Gruppen nach einer Bedürftigkeitsprüfung zugänglich. Als Vermieter können sowohl der Staat als auch Kommunen, private Unternehmen oder nicht-gewinnorientierte Organisationen auftreten. In manchen Staaten, wie zum Beispiel in Großbritannien oder den skandinavischen Ländern, machen öffentliche Sozialwohnungen den größten Anteil an den Mietwohnungen aus, während sie in anderen kaum eine Rolle spielen (Andrew/Caldera Sánchez, 2011). Deutschlands sozialer Wohnungsbau nach dem Zweiten Weltkrieg wurde auch von privaten Investoren finanziert, was die Grundlage für einen großen privaten Mietmarkt legte und ein Grund für die relativ niedrige Eigentümerquote ist (Voigtländer, 2009).

Die öffentliche Bereitstellung von Wohnraum stellt eine mögliche Alternative beziehungsweise Ergänzung zur Regulierung des privaten Mietmarktes dar, um Mieten günstig zu halten und

gleichzeitig das Angebot auszuweiten. Sozialer Wohnungsbau sowie Bezuschussungen für Mieter*innen in privaten Mietwohnungen ermöglichen außerdem eine sehr gezielte Form der Einkommensumverteilung. Mit den Liberalisierungen der 1980er und 1990er Jahren wurde ein großer Teil des sozialen Wohnungsbestandes in Privateigentum umgewandelt. In Großbritannien wurden unter der Regierung von Margaret Thatcher im Zuge des „Right to Buy“-Programmes Millionen von öffentlichen Wohnungen zu günstigen Preisen an die Mieter*innen verkauft. Auch Schweden und andere Länder folgten mit ähnlichen Ansätzen. Die Privatisierung von öffentlichen sozialen Wohnungen reiht sich ein in die Maßnahmen, die als politisches Ziel höhere Eigentümerquoten verfolgen. Wie bei den anderen Maßnahmen nahmen allerdings überwiegend relativ gut gestellte Haushalte das Angebot wahr, sodass die verbleibenden Sozialwohnungen zumeist von schlechterer Qualität sind und nur von Haushalten mit sehr geringen Einkommen bewohnt werden (Christophers, 2021).

Fazit

Immobilienvermögen hat im Laufe des 20. Jahrhunderts in vielen Ländern an Bedeutung gewonnen. Einerseits ist die makroökonomische Bedeutung von Immobilienvermögen im Vergleich zu anderen Vermögensarten wie Unternehmens- und Finanzvermögen gestiegen. Agrarland hat dabei im Vergleich zu städtischem Immobilienvermögen an Bedeutung verloren. Andererseits ist die Eigentümerquote fast stetig gestiegen, d. h. immer mehr Haushalte sind Besitzer von Immobilienvermögen geworden. Allerdings ist die Eigentümerquote in einigen Ländern seit einigen Jahren wieder rückläufig. Mieteinkommen und Immobilienvermögen tragen wesentlich zur Einkommens- und Vermögensungleichheit in Deutschland bei. Beide Faktoren erklären jeweils ca. ein Drittel der gesamten Einkommens- bzw. Vermögensungleichheit im Jahr 2017.

Mietpreisregulierung kann zwar Einkommens- und Vermögensungleichheit reduzieren, indem Mieten und Immobilienpreise sinken, aber auch zu einer deutlichen Verknappung des Wohnungsangebots führen. Die staatliche Förderung von Wohneigentum ist ebenfalls ambivalent zu sehen, da sie Mitnahmeeffekte von finanziell besser gestellten Haushalten generieren und preistreibend wirken kann. Sozialer Wohnungsbau kann durch niedrige Mieten eine gezielte Form der Einkommensumverteilung darstellen und das Angebot an Wohnraum ausweiten.

Literaturverzeichnis

- Albers, Thilo, Charlotte Bartels und Moritz Schularick (2020): The distribution of wealth in Germany, 1895–2018. *ECONtribute Policy Brief No. 001*.
- Alvaredo, Facundo, Anthony B. Atkinson und Salvatore Morelli (2018): Top wealth shares in the UK over more than a century. *Journal of Public Economics*, 162, 26–47.
- Andrews, Dan und Aida Caldera Sánchez (2011): The evolution of homeownership rates in selected OECD countries: Demographic and public policy influences. *OECD Journal: Economic Studies No. 1*, 1–37.
- Autor, David H., Christopher J. Palmer und Parag A. Pathak (2014): Housing market spillovers: evidence from the end of rent control in Cambridge, Massachusetts. *Journal of Political Economy*, 122(3), 661–717.
- Bartels, Charlotte und Carsten Schröder (2020a): The role of rental income, real estate and rents for inequality in Germany. *Forum New Economy Working Papers No. 7*.

- Bartels, Charlotte und Carsten Schröder (2020b): Die Bedeutung von Mieteinkommen und Immobilien für die Ungleichheit in Deutschland. *Wirtschaftsdienst*, 100(10), 741–746.
- Baselgia, Enea und Isabel Martínez (2021): A safe harbor: Wealth-income ratios in Switzerland over the 20th Century and the role of housing prices. *KOF Working Paper No. 487*.
- Cho, Sang-Wook Stanley und Johanna L. Francis (2011): Tax treatment of owner-occupied housing and wealth inequality. *Journal of Macroeconomics*, 33(1), 42–60.
- Christophers, Brett (2021): A tale of two inequalities: Housing-wealth inequality and tenure inequality. *Environment and Planning A: Economy and Space* 53(3), 573–594.
- Deutscher Bundestag (1995): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern. Drucksache 13/2280.
- Diamond, Rebecca, Tim McQuade und Francis Qian (2019): The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109(9), 3365–3394.
- Eurostat (2022): Distribution of population by tenure status, type of household and income group – EU-SILC survey, January 19, 2022. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/IILC_LVHO02/default/table?lang=en&category=livcon.ilc.ilc_lv.ilc_lvho (abgerufen am 25.01.2022).
- Garbinti, Bertrand, Jonathan Goupille-Lebret und Thomas Piketty (2021): Accounting for wealth inequality dynamics: Methods, estimates and simulations for France. *Journal of the European Economic Association*, 19(1), 620–663.
- Jordà, Oscar, Moritz Schularick und Alan M. Taylor (2017): Macrofinancial history and the new business cycle facts. *NBER Macroeconomics Annual*, 31(1), 213–263.
- Kholodilin, Konstantin A. und Sebastian Kohl (2021a): Social policy or crowding-out? Tenant protection in comparative long-run perspective. *Housing Studies*. DOI: 10.1080/02673037.2021.1900796.
- Kholodilin, Konstantin A. und Sebastian Kohl (2021b): Rent price control – yet another great equalizer of economic inequalities? Evidence from a century of historical data. *DIW Berlin Discussion Paper No. 1927*.
- Knoll, Katharina, Moritz Schularick und Thomas Steger (2017): No price like home: Global house prices, 1870–2012. *American Economic Review*, 107(2), 331–353.
- Kohl, Sebastian (2017): Homeownership, renting and society: Historical and comparative perspectives. London und New York, Routledge.
- Kohl, Sebastian (2020): The political economy of homeownership: a comparative analysis of homeownership ideology through party manifestos. *Socio-Economic Review*, 18(4), 913–940.
- Kuhn, Moritz, Moritz Schularick und Ulrike Steins (2020): Income and wealth inequality in America, 1949–2016. *Journal of Political Economy*, 128(9), 3469–3519.
- Lundberg, Jacob und Daniel Waldenström (2018): Wealth inequality in Sweden: What can we learn from capitalized income tax data? *Review of Income and Wealth*, 64(3), 517–541.
- Martínez-Toledano, Clara (2020): House price cycles, wealth inequality and portfolio reshuffling. *WID.World Working Paper No. 2*.
- Pfeffer, Fabian T. und Nora Waitkus (2021): The wealth inequality of nations. *American Sociological Review*, 86(4), 567–602.
- Piketty, Thomas, Gilles Postel-Vinay und Jean-Laurent Rosenthal (2006): Wealth concentration in a developing economy: Paris and France, 1807–1994. *American Economic Review*, 96(1), 236–256.
- Piketty, Thomas und Gabriel Zucman (2014): Capital is back: Wealth-income ratios in rich countries, 1700–2010. *Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 1255–1310.

- Reisenbichler, Alexander (2021): Entrenchment or retrenchment: The political economy of mortgage debt subsidies in the United States and Germany. *Comparative Politics*. DOI: 10.5129/001041522X16314500561319.
- Roine, Jesper und Daniel Waldenström (2009): Wealth concentration over the path of development: Sweden, 1873–2006. *Scandinavian Journal of Economics*, 111(1), 151–187.
- Saez, Emmanuel und Gabriel Zucman (2016): Wealth inequality in the United States since 1913: Evidence from capitalized income tax data, *Quarterly Journal of Economics*, 131(2), 519–578.
- Shorrocks, Anthony F. (1982): Inequality decomposition by factor component. *Econometrica*, 50, 193–212.
- Sims, David P. (2007): Out of Control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control? *Journal of Urban Economics*, 61(1), 129–51.
- Skopek, Nora, Kathrin Kolb, Sandra Buchholz und Hans-Peter Blossfeld (2012): Einkommensreich – vermögensarm? Die Zusammensetzung von Vermögen und die Bedeutung einzelner Vermögenskomponenten im europäischen Vergleich. *Berliner Journal für Soziologie*, 22(2), 163–187.
- U.S. Census Bureau (2021): Current Population Survey/Housing Vacancy Survey, March 9, 2021. <https://www.census.gov/housing/hvs/data/charts/figo8.pdf> (abgerufen am 01.12.2021).
- Voigtländer, Michael (2009): Why is the German homeownership rate so low? *Housing Studies*, 24(3), 355–372.
- Waldenström, Daniel (2021): Wealth and history: An update. *CEPR Discussion Paper No. 16631*.
- Wind, Barend, Philipp Lersch und Caroline Dewilde (2017): The distribution of housing wealth in 16 European countries: accounting for institutional differences. *Journal of Housing and the Built Environment*, 32, 625–647.
- Zündorf, Irmgard (2006): Der Preis der Marktwirtschaft. Staatliche Preispolitik und Lebensstandard in Westdeutschland 1948 bis 1963. München, Franz Steiner Verlag.