



IW-Report 11/19

Mieten, Modernisierungen und Mieterstruktur - Vermie- tergruppen in Großstädten im Vergleich

Eine Analyse auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels
Prof. Dr. Michael Voigtländer, Pekka Sagner

Köln, 6.04.2019

Kontakt Daten Ansprechpartner

Prof. Dr. Michael Voigtländer
+49 (0)221 / 4981 - 741
voigtländer@iwkoeln.de

Pekka Sagner
+49 (0)221 / 4981 - 881
sagner@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Mietwohnungsmärkte in Großstädten	6
3 Zustand und Modernisierung der Wohnungen	7
4 Mieten und Mieterstruktur	12
5 Fazit	16
Abbildungsverzeichnis	18
6 Literaturverzeichnis	19

JEL-Klassifikation:

H82 – Staatseigentum

I31 – Allgemeine Wohlfahrt; Grundbedürfnisse; Lebensstandard; Lebensqualität; Zufriedenheit

R31 – Wohnungsangebot und -markt

Zusammenfassung

Angesichts stetig steigender Mieten in den Großstädten stehen zunehmend Vermieter im Fokus öffentlicher und politischer Diskussionen. Selbst eine Enteignung großer privater Wohnungsgesellschaften in Berlin wird mittlerweile von einer Bürgerinitiative gefordert. Durch die Überführung der Unternehmen in staatliches Eigentum erwarten sich die Initiatoren geringere Mietpreisdynamiken und weniger kostentreibende Modernisierungen.

In dieser Studie, die auf Daten des Sozio-oekonomischen Panels beruht, wurden Vermietergruppen in den Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern miteinander verglichen. Bezogen auf den subjektiven Renovierungsbedarf und das Modernisierungsverhalten sind keine wesentlichen Unterschiede zwischen kommunalen, genossenschaftlichen und privaten Wohnungen erkennbar. Sowohl bei kommunalen als auch privaten Wohnungsgesellschaften sehen rund 40 Prozent der Mieter Handlungsbedarf, wobei 10 Prozent der Mieter kommunaler Wohnungsgesellschaften ihre Wohnungen sogar als vollständig renovierungsbedürftig ansehen – deutlich mehr als bei den anderen Wohnungsgesellschaften. Vergleichbar ist auch die Zahl der durchgeführten Modernisierungen, und auch bezüglich der Zufriedenheit der Mieter gibt es kaum Unterschiede. Lediglich am aktuellen Rand hat die Zufriedenheit der Mieter kommunaler Wohnungen etwas zugenommen, bei den übrigen Vermietergruppen sind die Werte seit 2013 relativ konstant.

Unterschiede gibt es aber bei der Mietpreisdynamik. Während die Mieten in kommunalen Wohnungen seit 2013 kaum und bei Genossenschaften sehr moderat gestiegen sind, gab es starke Mietpreiszuwächse bei privaten Eigentümern und vor allem Wohnungsunternehmen. Private Vermieter reagieren daher stärker auf die anhaltende Wohnungsknappheit und die daraus resultierende stärkere Konkurrenz um Wohnungen. Aus dieser Perspektive ist es verständlich, dass Mieter sich von einem kommunalen / öffentlichen Eigentümer ein geringeres Mietpreiswachstum versprechen. Aus Sicht der Gesellschaft sind mit unterlassenen Mietpreissteigerungen aber Einnahmeverluste verbunden, was u. a. die Finanzierung von Sozialprogrammen oder Infrastruktur erschwert. Sozialpolitisch ist es daher wichtig zu prüfen, wer die Nutznießer sind.

Im Fall der privaten Wohnungsunternehmen zeigt sich, dass 57 Prozent der Mieter über mehr als 80 Prozent des Median-Einkommens verfügen und 44 Prozent sogar mehr als 100 Prozent. Die unterlassenen Mietsteigerungen würden damit zu einem wesentlichen Teil Haushalten zu Gute kommen, die ansonsten keinen Rechtsanspruch und auch keinen Bedarf an staatlicher Unterstützung haben. Berücksichtigt man darüber hinaus die hohen Kosten einer Enteignung bzw. die Signalwirkung einer Enteignung ohne vollständige Kompensation, ist von einer Enteignung privater Wohnungsgesellschaften dringend abzuraten.

1 Einleitung

Seit den frühen 2000er Jahren sind neue Akteure in den deutschen Mietwohnungsmarkt eingetreten: Große private Wohnungsunternehmen, die sich zunächst mehrheitlich im Eigentum von Private-Equity Gesellschaften befanden, heute aber vorwiegend an der Börse platziert sind. Diese Unternehmen kauften Wohnungsbestände von Industrieunternehmen, von privaten Eigentümern als auch von der öffentlichen Hand (vgl. Deschermeier et al., 2019). Auf diese Weise entstanden Wohnungsgesellschaften wie die vonovia mit knapp 400.000 Wohnungen, die Deutsche Wohnen mit mehr als 160.000 Wohnungen und die LEG mit rund 130.000 Wohnungen. Gerade der Verkauf kommunaler und allgemein öffentlicher Wohnungen wurde bereits in den 2000er Jahren sehr kritisch diskutiert (vgl. Pronold/Runde, 2006), wengleich auch Argumente für die Privatisierung sprechen (Voigtländer, 2007). Mit der Anspannung in den Wohnungsmärkten der Ballungsräume hat sich die Diskussion noch einmal verschärft. Während in den 2000er Jahren der Verkauf öffentlicher Wohnungen kritisiert wurde, wird heute mitunter die Existenz dieser großen privaten Wohnungsunternehmen an sich in Frage gestellt. Aktuell sammelt eine Bürgerinitiative in Berlin Unterschriften für eine Enteignung der großen privaten Wohnungsgesellschaften (Mietenvolksentscheid e.V., 2019), was zumindest von einem Teil der Berliner Regierungskoalition unterstützt wird (Jürgens, 2018). An anderer Stelle wird zumindest ein Rückkauf der Bestände erwogen (Fahrn, 2019).

Die mögliche Enteignung wird öffentlich kontrovers diskutiert, wobei vor allem auf die Höhe der Entschädigung fokussiert wird (Paul, 2019). Dagegen wird wenig darüber diskutiert, inwiefern sich die einzelnen Anbieter eigentlich unterscheiden, beispielsweise in Bezug auf die Miethöhen oder das Modernisierungsverhalten. Auch die Frage, welche Mieterstruktur die einzelnen Vermietergruppen aufweisen und wie zufrieden die Mieter sind, wird kaum betrachtet. Diese Lücke möchte die vorliegende Studie schließen. Basierend auf einer Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels, einer jährlichen Befragung einer repräsentativen Auswahl von Haushalten (Wagner et al., 2008), werden Unterschiede zwischen kommunalen, privaten und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen sowie privaten Kleinvermietern und anderen Anbietern herausgearbeitet. Dabei beschränkt sich die Darstellung auf Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern, da dort die Wohnungsmärkte besonders angespannt sind. Zu diesen Städten zählen Berlin, München, Hamburg, Köln, Frankfurt am Main, Düsseldorf, Stuttgart, Dortmund, Essen, Leipzig, Bremen, Dresden, Hannover und Nürnberg. Eine Darstellung nur für Berlin wäre mit dem SOEP zwar möglich, aufgrund der geringen Fallzahl aber nur bedingt aussagekräftig. Aufgrund seiner Größe und des hohen Anteils an Mietwohnungen, gerade auch privater und kommunaler Wohnungsgesellschaften, ist Berlin in dem Sample aber übergewichtet.

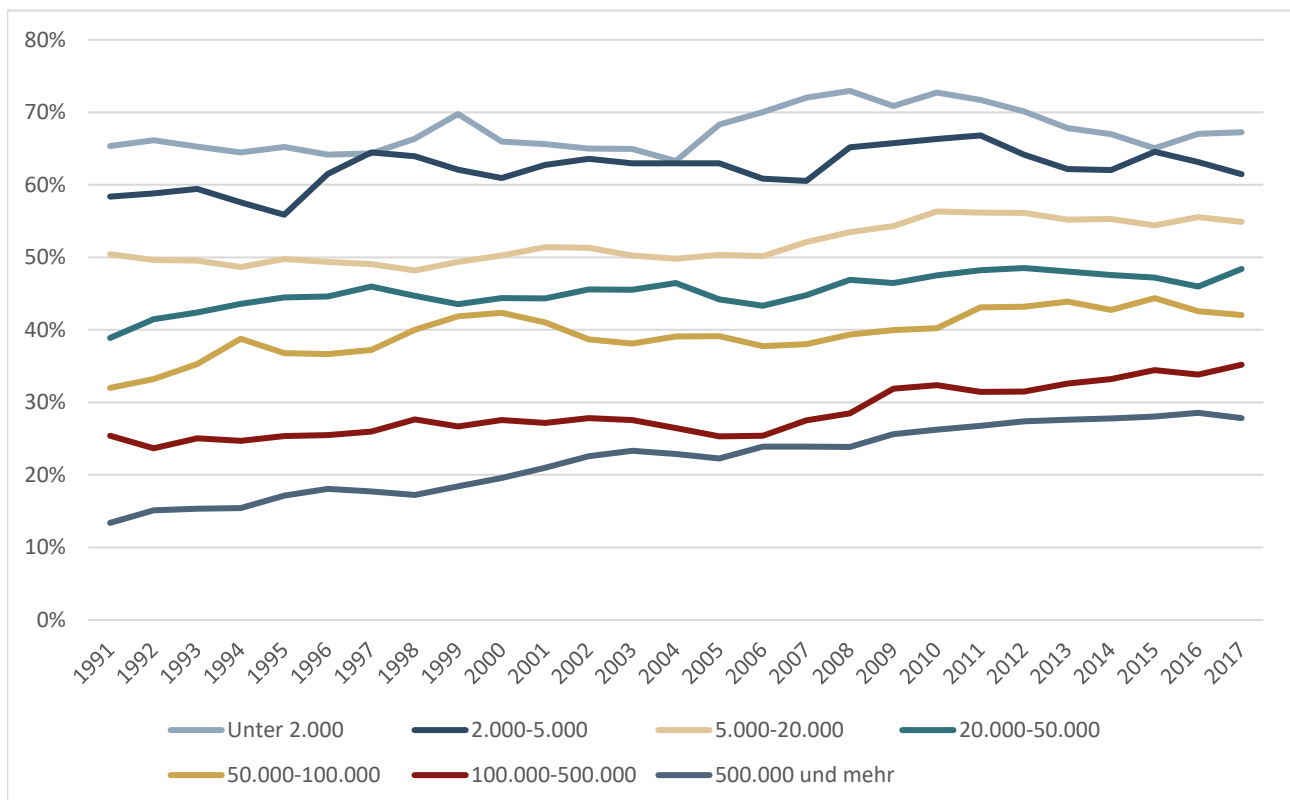
Wie sich zeigt, sind die Unterschiede zwischen den Anbietergruppen nicht besonders groß. Insbesondere gibt es nur geringe Unterschiede zwischen privaten und kommunalen Wohnungsunternehmen. Unabhängig von allen Schwierigkeiten und Signalwirkungen einer Enteignung stellt sich damit die Frage, ob durch die Verstaatlichung der Wohnungsunternehmen sozialpolitisch etwas gewonnen wäre.

2 Mietwohnungsmärkte in Großstädten

Die Wohnungsmärkte in den Großstädten sind durch eine besonders geringe Wohneigentumsquote charakterisiert und damit mit einem hohen Mietwohnungsanteil verbunden. Die Wohneigentumsquote liegt in den Großstädten nur bei 28 Prozent, bundesweit sind es dagegen 45 Prozent, in Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern sind es sogar über 60 Prozent. Ursächlich hierfür ist vor allem die dichtere Bebauung und der größere Anteil von Mehrfamilienhäusern in den Großstädten. Üblicherweise bevorzugen Wohneigentümer Einfamilienhäuser, da sie dann Eigentum nach eigenen Vorstellungen entwickeln können. Bei Mehrfamilienhäusern kann dagegen die Koordination mit den übrigen Eigentümern schwieriger sein als mit einem Vermieter. Allerdings ist die Wohneigentumsquote in den Großstädten seit 1991 stetig gestiegen, nur 2017 gab es einen leichten Rückgang (Abbildung 1-1). Dies ist letztlich auch Ausdruck der Wertentwicklung der Immobilien und der steigenden Mieten, da Wohneigentum einen Versicherungsschutz gegen steigende Mieten bietet (vgl. Ortalo-Magné/Rady, 2002).

Abbildung 2-1: Entwicklung der Wohneigentumsquote nach Gemeindegrößen

Anteil der Privathaushalte im selbstgenutzten Wohneigentum an allen Privathaushalten



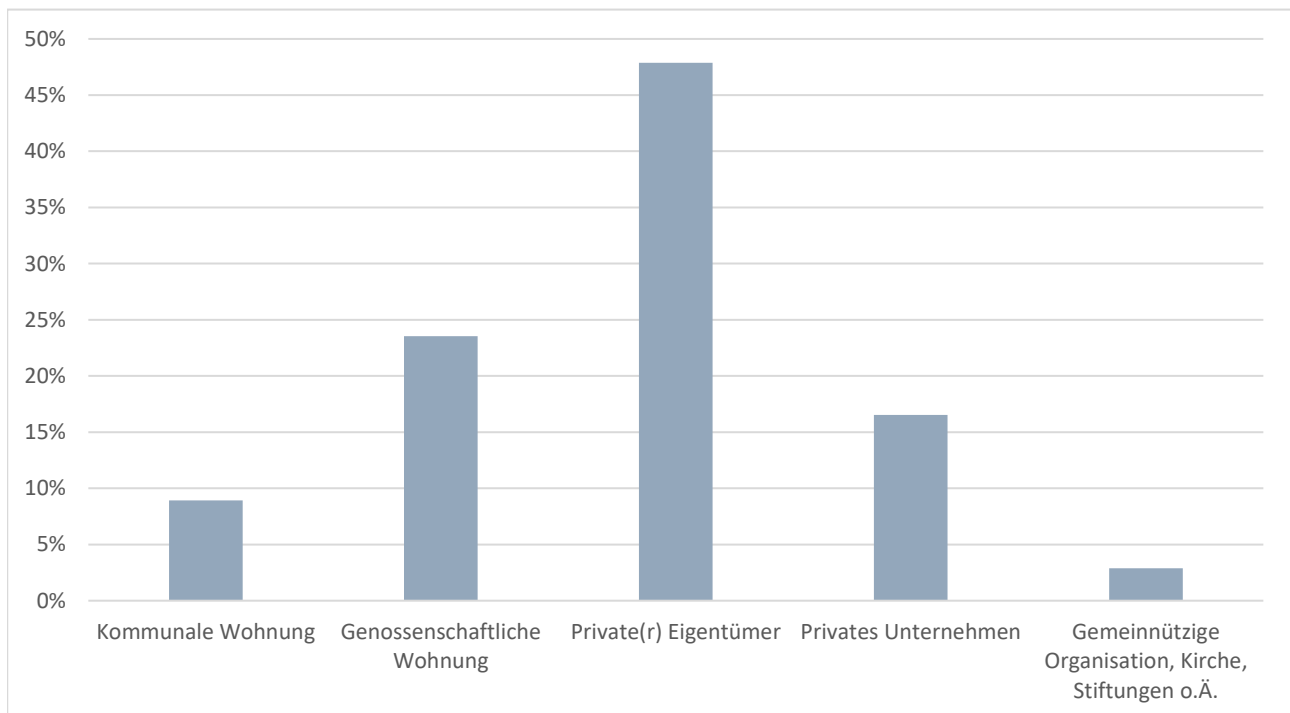
Quelle: SOEP v34; Institut der deutschen Wirtschaft

In der Vermietung kann im Sozio-oekonomischen Panel zwischen fünf Vermietergruppen unterschieden werden: Kommunale Wohnungsgesellschaften, genossenschaftliche Wohnungsunternehmen, private Wohnungsunternehmen, private Eigentümer und gemeinnützige Organisationen. Zu den gemeinnützigen Organisationen zählen zum Beispiel Kirchen, Stiftungen und Gewerkschaften, unter privaten Eigentümern werden vor allem Kleinvermieter gezählt, also Vermieter, die nicht hauptberuflich Immobilien vermieten (vgl. Seipelt/Voigtländer, 2017). Private Wohnungsunternehmen umfassen dagegen Gesellschaften, die sich auf die Vermietung spezialisiert haben. Hierzu zählen vor allem Großvermieter wie die vonovia, die Deutsche Wohnen oder die LEG, die derzeit im Besonderen Fokus der Öffentlichkeit stehen.

Die größte Vermietergruppe in den Großstädten mit 500.000 Einwohnern sind die privaten Eigentümer, die 48 Prozent der Mietwohnungen anbieten. Hierauf folgen die Genossenschaften mit 24 Prozent und die privaten Wohnungsunternehmen mit 17 Prozent. 9 Prozent der Wohnungen werden von kommunalen Wohnungsgesellschaften angeboten, gemeinnützige Organisationen spielen mit 3 Prozent nur eine geringe Rolle.

Abbildung 2-2: Anteile der Mietwohnungen nach Vermietertypen

Mittel der Jahre 2016-2017; Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern



Quelle: SOEP v34; Institut der deutschen Wirtschaft

3 Zustand und Modernisierung der Wohnungen

Eine wichtige Rolle in der öffentlichen Diskussion spielen Modernisierungen. Schließlich resultieren zahlreiche Mietsteigerungen im Bestand aus Modernisierungen (Voigtländer, 2018).

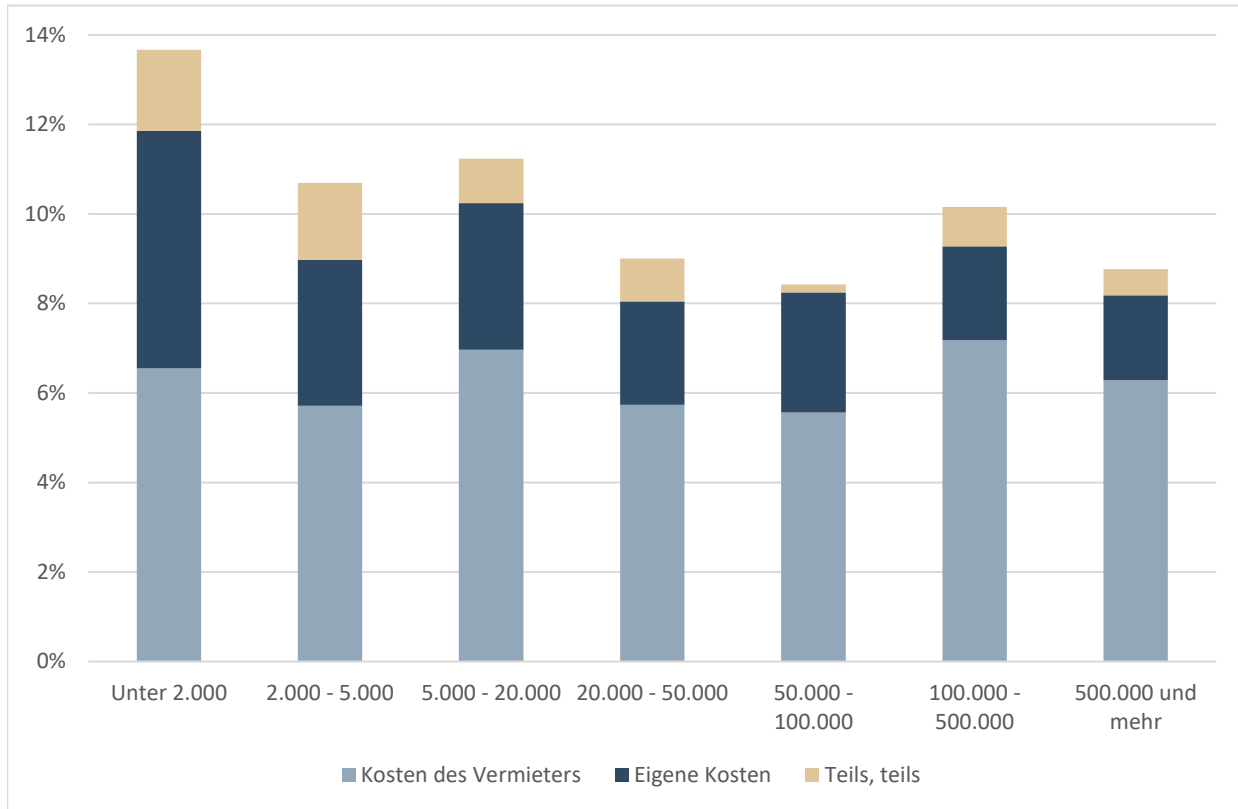
Gerade deswegen sind die Regeln für die Umlage der Modernisierungskosten verschärft worden (Deutscher Bundestag, 2018). Auf der anderen Seite werden gesellschaftlich Modernisierungen gefordert, vor allem um Energie und damit Treibhausgase einzusparen, aber zum Beispiel auch um Barrieren zu reduzieren für altersgerechtes Wohnen (Lihs, 2013). Nicht zuletzt wünschen sich auch Mieter oftmals einen höheren Komfort, also etwa ein besseres Badezimmer oder einen Balkon. Solche Maßnahmen können gerade in Mehrfamilienhäusern oft nur dann ökonomisch sinnvoll durchgeführt werden, wenn das gesamte Gebäude oder sogar das gesamte Wohnviertel saniert wird.

Im SOEP wurden Modernisierungen und Modernisierungswünsche in den Befragungswellen nur bis zum Jahr 2015 erfasst, danach leider nicht. Damit lässt sich das aktuelle Modernisierungsverhalten nicht abbilden. Die Daten aus den Jahren 2014 und 2015 geben trotzdem einen Einblick in den Zustand der Wohnungen und in die – zumindest empfundene – Notwendigkeit zur Investition von Seiten der Vermieter.

Die Auswertung des SOEP für die Jahre 2014 und 2015 zeigt, dass Wohnungen in den Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern seltener saniert werden als Wohnungen in kleineren Gemeinden (Abbildung 1-3). Während in kleinen Gemeinden fast 14 Prozent der Wohnungen jährlich modernisiert wurden, sind es in den Großstädten weniger als 9 Prozent. Auffällig ist jedoch, dass der Anteil der Sanierungen auf Kosten des Vermieters über alle Gemeindegrößen hinweg bei 6 bis 7 Prozent liegt, die Unterschiede aber vor allem aus Maßnahmen resultieren, die die Mieter selbst getragen haben. So wurden in den Großstädten nur 2 Prozent aller Wohnungen auf Kosten des Mieters saniert, in den kleinsten Gemeinden waren es dagegen 5 Prozent.

Abbildung 3-1: Anteil der modernisierten Mietwohnungen nach Gemeindegrößen

Mittel der Jahre 2014-2015; Anteil der Mieterhaushalte, in denen es zu einer Modernisierung kam, an allen Mieterhaushalten

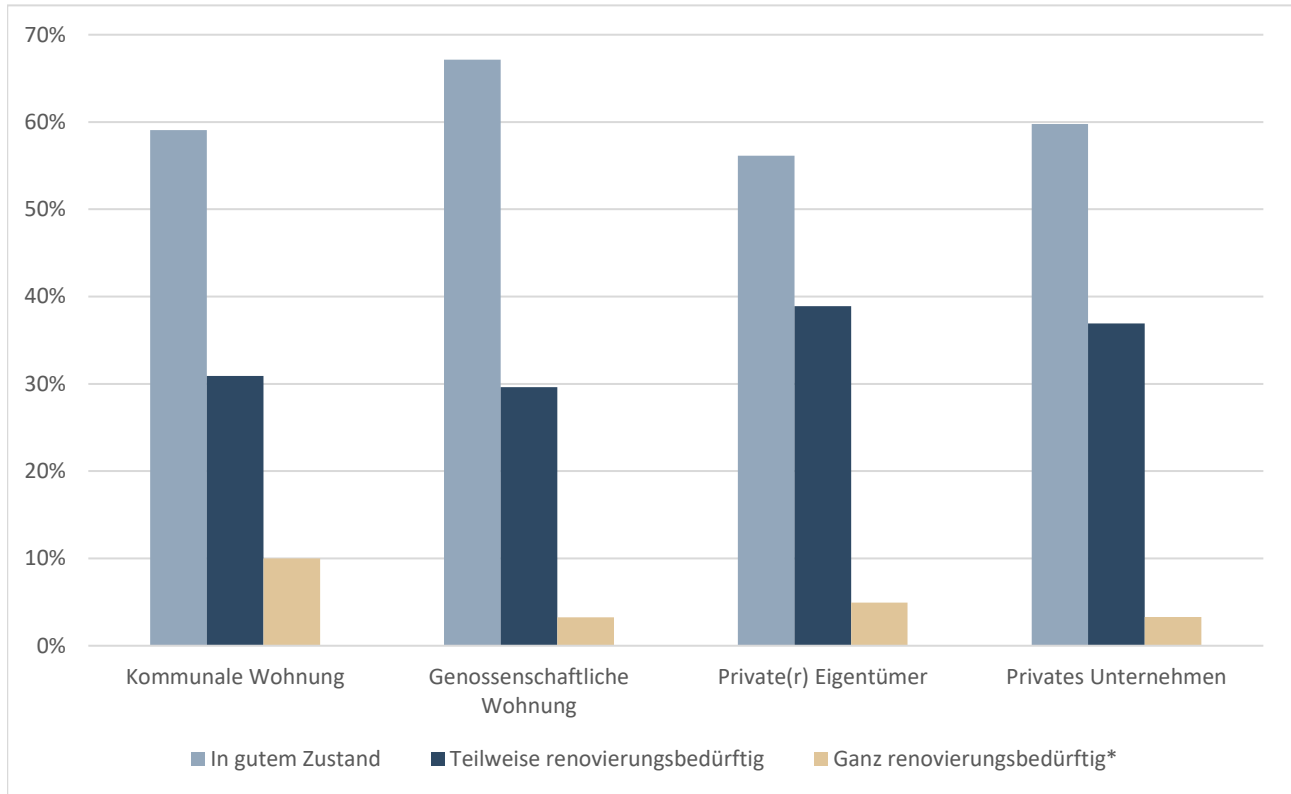


Quelle: SOEP v34; Institut der deutschen Wirtschaft

Einen großen Renovierungsbedarf sehen die Mieter aber auch in den Großstädten. Je nach Vermietertyp bewerteten zwischen 33 und 44 Prozent der Mieter ihre Wohnung als teilweise renovierungsbedürftig oder als ganz renovierungsbedürftig, wozu auch die Kategorie „abbruchreif“ zählt. Besonders genossenschaftliche Wohnungen sind demnach in gutem Zustand, hier liegt die Quote bei 67 Prozent, daraufhin folgen aber schon die privaten Wohnungsunternehmen mit einem Anteil von 60 Prozent. Auffällig ist mit 10 Prozent der hohe Anteil ganz renovierungsbedürftiger Wohnungen bei kommunalen Wohnungen. Hier scheinen in der Vergangenheit Modernisierungen zum Teil vernachlässigt worden zu sein. Insgesamt zeigen die Daten aber an, dass viele Mieter Handlungsbedarf sehen. Auch wenn Art und Kosten der Modernisierungen typischerweise ein kontroverses Thema darstellen, verdeutlichen die Ergebnisse doch, dass mehr als ein Drittel Maßnahmen des Vermieters zur Verbesserung der Qualität für subjektiv notwendig halten. Gemeinnützige Anbieter konnten hier aufgrund der geringen Fallzahlen nicht berücksichtigt werden.

Abbildung 3-2: Renovierungsbedürftigkeit nach Vermietertyp

Mittel der Jahre 2013-2015; Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern; Einteilung nach Vermietern; Einschätzung der Haushaltsvorstände; *enthält Kategorie „Abbruchreif“



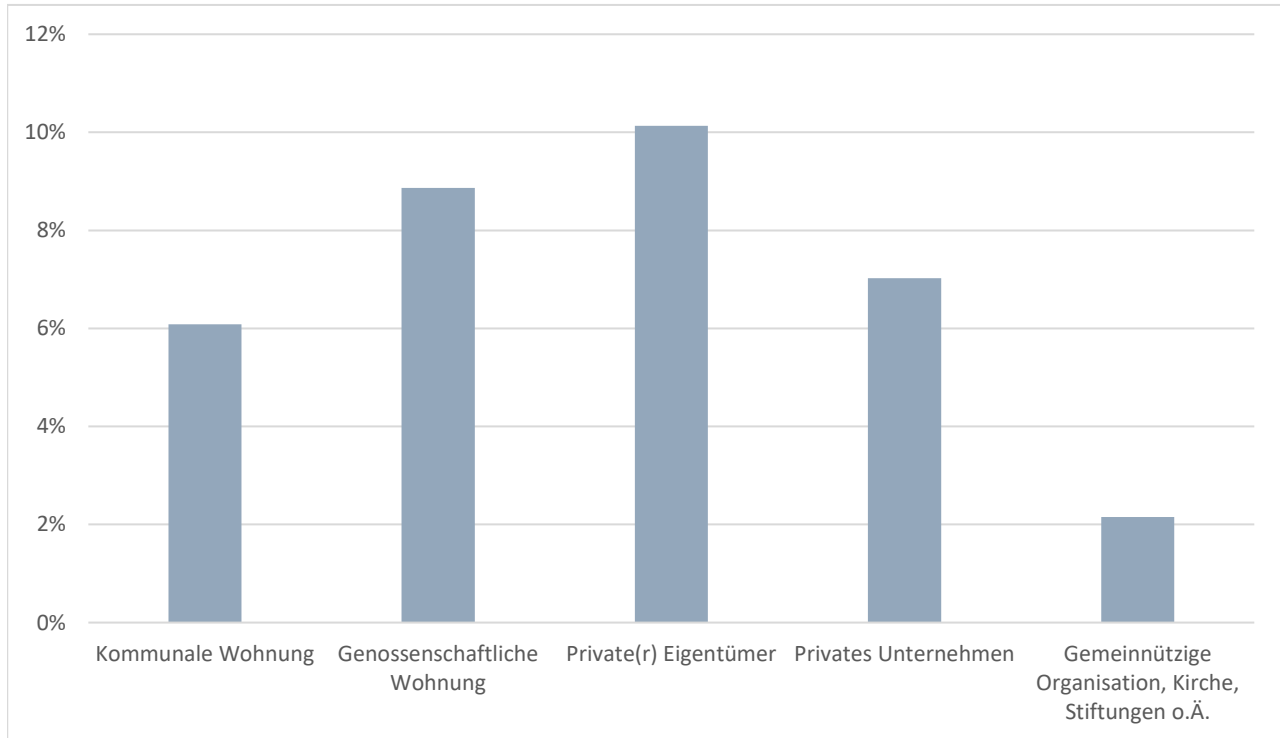
Quelle: SOEP v34; Institut der deutschen Wirtschaft

Mit 44 Prozent sehen besonders Mieter bei privaten Eigentümern Renovierungsbedarf. Tatsächlich ist diese Vermietergruppe auch am aktivsten in der Modernisierung. Jährlich rund 10 Prozent aller Wohnungen werden von privaten Eigentümern modernisiert. Auch die Genossenschaften sind mit knapp 9 Prozent sehr aktiv. Bei privaten Wohnungsunternehmen wurden im Zeitraum 2014 und 2015 7 Prozent jährlich modernisiert, bei kommunalen Wohnungsunternehmen sind es 6 Prozent. Noch deutlich weniger sind es bei Stiftungen mit 2 Prozent.

Das SOEP erlaubt in dieser Differenzierung keine belastbaren Angaben dazu, welche Maßnahmen durchgeführt wurden, also etwa Teilmodernisierungen, Vollmodernisierungen oder tatsächlich nur umfangreichere Instandsetzungen. Dennoch sind die Daten aufschlussreich. Zum einen zeigen sie den Wunsch zahlreicher Mieter nach Qualitätsverbesserungen an, zum anderen belegen sie, dass große private Wohnungsunternehmen weder Wohnungen in besonders schlechtem Zustand haben noch, dass die Unternehmen deutlich mehr modernisieren als andere. Letztlich sind die Ergebnisse in diesem Bereich unauffällig.

Abbildung 3-3: Anteil der modernisierten Mietwohnungen nach Vermietertypen

Mittel der Jahre 2014-2015; Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern; Anteil der Mieterhaushalte, in denen es zu einer Modernisierung kam, an allen Mieterhaushalten des jeweiligen Vermietertyps

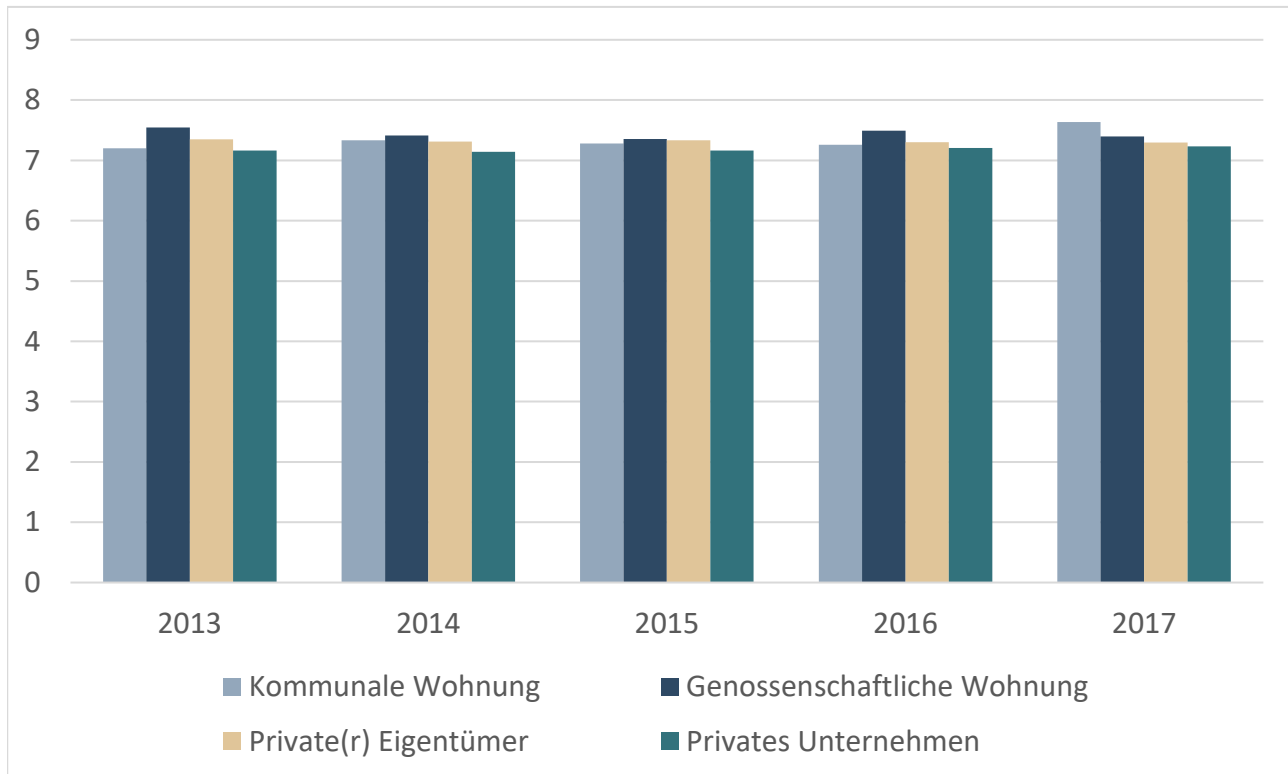


Quelle: SOEP v34; Institut der deutschen Wirtschaft

Unauffällig sind letztlich auch Daten zur Zufriedenheit der Mieter. Im SOEP wird jährlich auch erfragt, wie zufrieden die Mieter mit ihrer Wohnung sind, die Mieter können dabei jeweils zwischen 0 (sehr unzufrieden) und 10 Punkten (sehr zufrieden) vergeben. Die Bewertung der Wohnungen unterscheidet sich nur marginal. Im Jahr 2017 reicht die Spanne zwischen 7,6 bei kommunalen Wohnungsunternehmen und 7,2 bei privaten Wohnungsunternehmen. Im Zeitablauf unterliegen die Bewertungen dabei nur geringen Schwankungen. Den stärksten Zuwachs konnten die kommunalen Wohnungsunternehmen erzielen, die die Bewertung ihrer Wohnungen von 7,2 im Jahr 2013 auf 7,6 im Jahr 2017 steigern konnten. Bemerkenswert ist die Konstanz der Bewertung der Wohnungen der privaten Unternehmen. Die Werte schwanken zwischen 7,1 und 7,2, wobei 2017 sogar der Höchstwert mit 7,23 erzielt wurde. Die Mieter sehen damit anscheinend keine zunehmenden Probleme mit ihren Wohnungen.

Abbildung 3-4: Zufriedenheit mit der Unterkunft nach Vermietertypen

Mittlere Zufriedenheit der Mieter mit der Unterkunft; Antwort der Haushaltsvorstände auf einer Skala von 0-10; Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern; Einteilung nach Vermietern



Quelle: SOEP v34; Institut der deutschen Wirtschaft

4 Mieten und Mieterstruktur

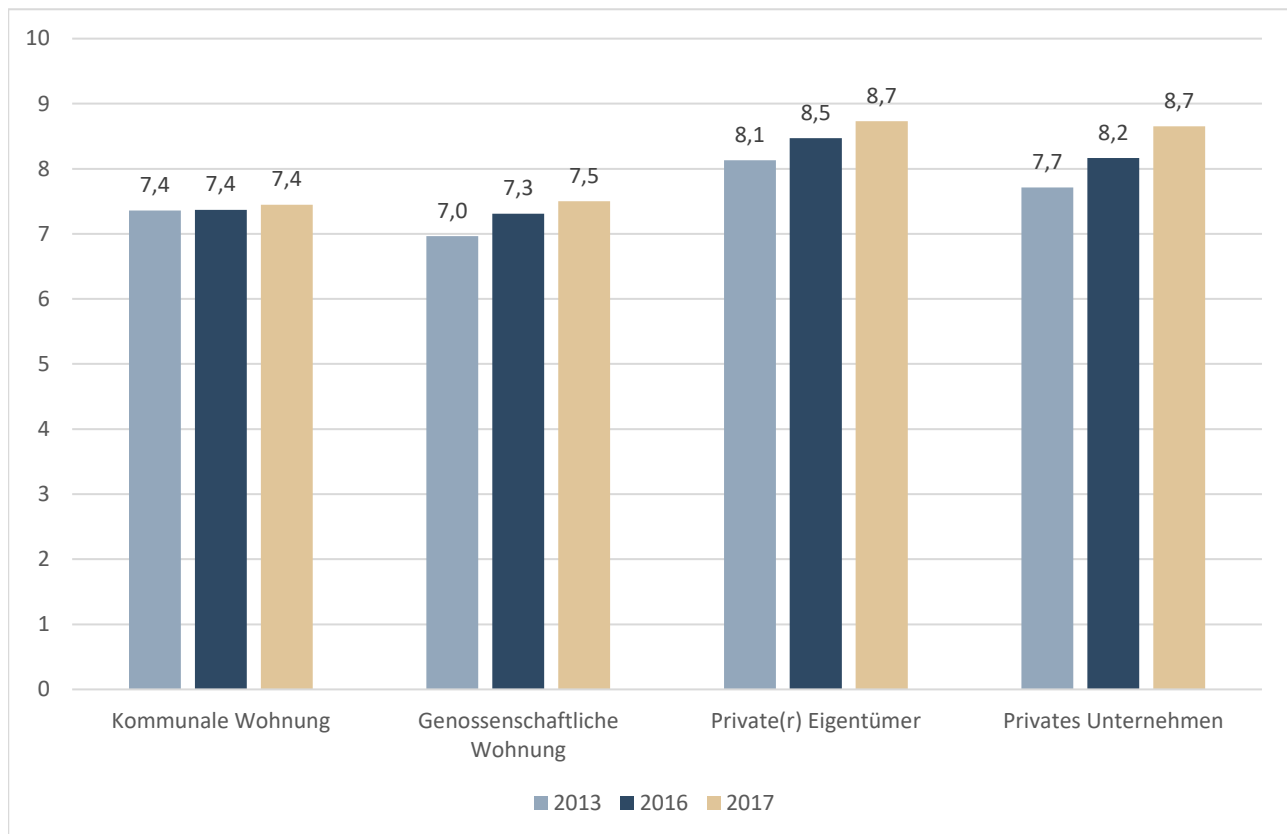
Die Mieten und die Mietpreissteigerungen sind der wesentliche Treiber der Enteignungsdebatte, aber auch wesentliche Motivation bei der Umsetzung von Vorkaufsrechten durch die Kommunen (Henger et al., 2019). Dahinter steht die Vermutung, dass kommunale und auch genossenschaftliche Vermieter die Marktplatzräume weniger nutzen und damit zu einer Mietpreisdämpfung beitragen. In der Vergangenheit war dies aber nicht unbedingt der Fall, wie etwa die Untersuchung von Deschermeier et. al. (2019) für Nordrhein-Westfalen gezeigt hat. Darüber hinaus bedeutet der Verzicht auf Mietsteigerungen letztlich einen Einnahmeverlust. Schließlich werden die Gewinne der kommunalen Wohnungsgesellschaften auch an die Kommune abgeführt, die ihrerseits damit Steuersenkungen ermöglicht oder Infrastrukturmaßnahmen finanziert. Entsprechend ist es für die Debatte wichtig zu prüfen, wer eigentlich von einem Verzicht auf Mietpreissteigerungen profitiert.

Die Teilnehmer im SOEP werden regelmäßig zu der Höhe Ihrer Mieten und der Wohnfläche gefragt. Allerdings wich die Frage in den Jahren 2014 und 2015 von den anderen Befragungen deutlich ab. Daher werden im Folgenden nur die Bruttokaltmieten pro Quadratmeter für die Jahre 2013, 2016 und 2017 ausgewiesen. Es handelt sich hierbei lediglich um Medianmieten, eine Bereinigung um Lagen und Qualitäten, wie sie bei hedonischen Mietpreisindizes

Anwendung findet, ist hier nicht möglich. Hinzu kommt, dass nicht zwischen Wiedervertragsmieten und Bestandsmieten unterschieden werden kann. Aufgrund geringer Fallzahlen wurden die Stiftungen als Vermieter hier nicht berücksichtigt.

Abbildung 4-1: Mietpreisniveau und -entwicklung nach Vermietertypen

Preisbereinigte Medianmieten (bruttokalt) in Euro je Quadratmeter Wohnfläche – Basisjahr 2017; Änderung zwischen 2013 und 2016 sowie 2016 und 2017 in Prozent; Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern; Einteilung nach Vermietern



Quelle: SOEP v34; Institut der deutschen Wirtschaft

Über alle Großstädte hinweg bieten private Eigentümer und private Wohnungsunternehmen zu den höchsten Mietpreisen an. Im Durchschnitt bieten beide Vermietergruppen zu einer Nettokaltmiete von 8,70 Euro pro Quadratmeter an. Die Durchschnittsmieten der Genossenschaften (7,50 Euro) und der kommunalen Wohnungsunternehmen (7,40 Euro) liegen darunter. Auffällig ist vor allem die unterschiedliche Mietpreisdynamik. Noch 2013 lagen die Mieten relativ eng beieinander, der Unterschied zwischen den privaten und kommunalen Wohnungsunternehmen lag bei nur 0,30 Euro pro Quadratmeter, zwischen den kommunalen Wohnungsunternehmen und den privaten Eigentümern waren es 0,70 Euro. Im Jahr 2017 hat sich diese Differenz auf jeweils 1,30 Euro erhöht. Tatsächlich sind die kommunalen Wohnungsgesellschaften die einzige Vermietergruppe in den Großstädten, die die Mieten nicht signifikant erhöht hat. Schließlich haben auch die Mieten im genossenschaftlichen Sektor zwischen 2013 und 2017 um 0,50 Euro zugelegt, was allerdings geringer ist als bei den privaten Anbietern.

Die unterschiedlichen Mietsteigerungen können auf einer Vielzahl von Faktoren beruhen. Denkbar ist zum Beispiel eine höhere Modernisierungsquote privater Markakteure in den Jahren 2016 und 2017, die über die Modernisierungsumlage zu höheren Mieten geführt haben. Außerdem ist eine höhere Fluktuation bei privaten Vermietern zu vermuten, was über die Unterschiede zwischen Bestandsmieten und Wiedervertragsmieten zu durchschnittlich höheren Mieten beiträgt. Letztlich ist es aber wahrscheinlich, dass die Nutzung der Marktchancen entscheidend ist. Während Genossenschaften nur moderat und kommunale Anbieter kaum die Mieterhöhungspotenziale aufgrund der stark gestiegenen Nachfrage genutzt haben, realisierten die privaten Anbieter die Ertragspotenziale.

In der öffentlichen Debatte wird dieser Umstand schnell skandalisiert. Letztlich ist es aber das Ziel von Unternehmen, Gewinne zu realisieren. Aufgrund des zu geringen Angebots, geschuldet zum Beispiel der zu geringen Baulandausweisung (Deutscher Bundestag, 2019), können die privaten Akteure Mietsteigerungen durchsetzen, die in entspannteren Marktsituationen nicht möglich wären. Regulatorisch, etwa über die Mietpreisbremse, die Ausweitung des Milieuschutzes und die Kappung der Modernisierungsumlage, wurden die Möglichkeiten diese Ertragspotenziale zu nutzen jedoch schon erheblich eingeschränkt, so dass künftig mit geringeren Zuwächsen zu rechnen ist.

Genossenschaften sind in diesem Umfeld speziell, da der Zweck der Genossenschaften in der Förderung ihrer Mitglieder liegt. Ersparnisse in Form geringerer Kapitalkosten sollten sie insofern an ihre Mitglieder (Mieter) ausschütten. Bei den kommunalen Wohnungsunternehmen kann man hingegen die geringen Mietsteigerungen auch kritisieren. Schließlich besteht ein Ziel der kommunalen Wohnungsunternehmen auch darin, Gewinne zu erwirtschaften (Schwalbach et al., 2006). Durch unterlassene Mietsteigerungen wird der Gewinn geschmälert, was zu geringeren Ausschüttungen an den Gesellschafter, die Stadt, führt. Andererseits haben die kommunalen Wohnungsunternehmen aber auch eine sozialpolitische Verantwortung. Profitieren von den unterlassenen Mietsteigerungen vor allem einkommensschwache Haushalte, kann dies aus sozialpolitischen Erwägungen heraus legitimiert werden, auch wenn andere Formen von Transfers zielgenauer wären.

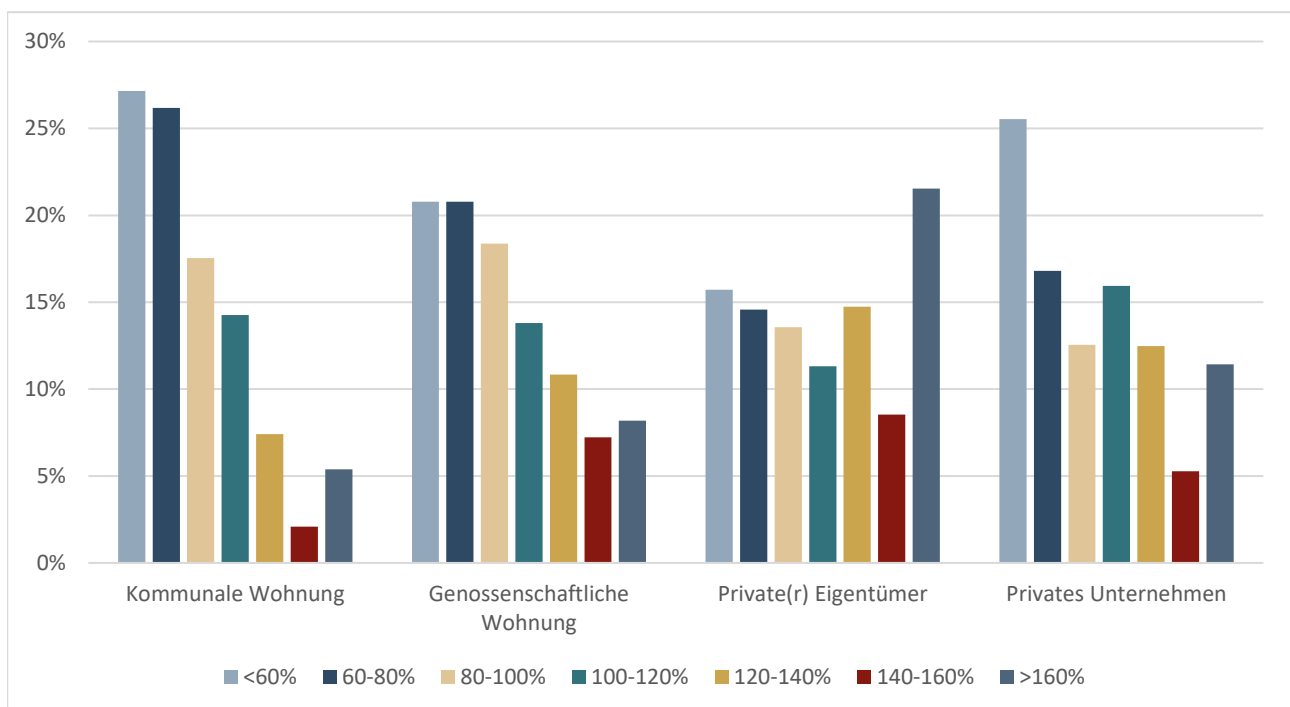
Aus dieser Perspektive kommt der Mieterstruktur für die Enteignungsdebatte eine ganz wichtige Rolle zu. Werden Bestände der privaten Wohnungsunternehmen sozialisiert und anschließend auf Mieterhöhungen verzichtet, stellt sich die Frage, wer davon profitiert. Schließlich kostet die entgangene Mieterhöhung die Gesellschaft auch Geld.

Ein probater Ansatz zur Erfassung der Einkommensverhältnisse ist die Ermittlung der Nettoäquivalenzeinkommen. Die Nettoäquivalenzeinkommen werden so bestimmt, dass Unterschiede in der Haushaltsgröße so berücksichtigt werden, dass ein Vergleich über alle Haushalte hinweg möglich wird. Hierzu wird die Summe aller Einkünfte nicht durch die Anzahl der Mitglieder, sondern durch eine gewichtete Summe der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft geteilt (vgl. z.B. Grabka/Goebel, 2018; Kemfert, 2018). Die Nettoäquivalenzeinkommen werden dann in Relation zum Median-Einkommen gesetzt. Generell gelten Haushalte, deren Einkommen weniger als 60 Prozent des Median-Einkommens beträgt, als armutsgefährdet. Im Folgenden wurden die

Nettoäquivalenzeinkommen der Mieter nach Vermietertyp bestimmt und diese ins Verhältnis der Median-Einkommen in den Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern gesetzt.

Abbildung 4-2: Anteile der Mieter und deren Einkommen relativ zum Medianeinkommen

Mittel der Jahre 2015-2017; Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern; Einteilung nach Vermietern; bedarfsgewichtete (Nettoäquivalenz-) Einkommen der Haushalte; Referenzwert: Medianeinkommen der Haushalte in Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern. Einkommensangaben beziehen sich im SOEP auf das Vorjahr.



Quelle: SOEP v34; Institut der deutschen Wirtschaft

Mit 16 Prozent liegt der Anteil der armutsgefährdeten Haushalte bei den privaten Eigentümern besonders niedrig. Kommunale Unternehmen weisen mit 27 Prozent dagegen den höchsten Anteil von armutsgefährdeten Haushalten auf, direkt daraufhin folgen aber bereits die privaten Wohnungsunternehmen mit 26 Prozent. Bezogen auf die übrigen Einkommensgruppen unterscheidet sich die Mieterstruktur zwischen kommunalen und privaten Wohnungsunternehmen aber erheblich. Die Verteilung der Einkommensgruppen ist bei den kommunalen Wohnungsunternehmen deutlich rechtsschief. Rund 71 Prozent der Haushalte liegen unter dem Median-Einkommen. Andererseits bedeutet dies aber auch, dass fast 30 Prozent über dem Median-Einkommen liegen, 7 Prozent verfügen sogar über ein Einkommen von mehr als 140 Prozent des Medians und gelten damit als wohlhabend. Bei den privaten Unternehmen liegt der Anteil der Haushalte mit einem Einkommen unterhalb des Medians aber nur bei 56 Prozent, 44 Prozent liegen also darüber. 16 Prozent der Mieter verfügen sogar über mehr als 140 Prozent des Medians. Ähnlich groß ist der Anteil der wohlhabenden Mieter bei den Genossenschaften (15 Prozent), bei den privaten Eigentümern liegt der Anteil mit 31 Prozent am höchsten.

Sozialpolitik sollte sich an der Bedürftigkeit orientieren (Eekhoff, 2008). Selbst wenn alle Haushalte mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen als unterstützungswürdig gelten, was eine

sehr weitreichende Annahme darstellt, würden bei einer Enteignung der privaten Wohnungsunternehmen 44 Prozent der Haushalte von unterlassenen Mietsteigerungen profitieren, die keiner Unterstützung bedürfen. Zieht man die Grenze bei 80 Prozent, liegt die Quote sogar bei 57 Prozent.

Berücksichtigen sollten man hierbei auch die Lohnentwicklung. Die Median-Löhne der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den sieben größten deutschen Städten sind zwischen 2013 und 2017 um 7,3 Prozent in Düsseldorf und 11,1 Prozent in Berlin gestiegen (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2018). Insofern hat sich für den Durchschnittsverdiener die Wohnkostenbelastung kaum verschlechtert, wobei die Mietsteigerungen zum Teil auch auf Qualitätsverbesserungen durch Modernisierungen fußen.

5 Fazit

Die großen privaten Wohnungsunternehmen stehen derzeit im politischen und öffentlichen Fokus, sogar ihre Enteignung wird von Teilen des Berliner Senats gefordert. Basierend auf einer Auswertung des SOEPs für die deutschen Großstädte zeigt sich, dass die Bestände der großen privaten Gesellschaften keine Besonderheiten aufweisen. Wie bei anderen Vermietern sehen auch hier die Mieter zum Teil Handlungsbedarf, und es wird auch in vergleichbarem Umfang wie bei anderen Vermietern investiert. Auch bezüglich der Zufriedenheit der Mieter gibt es zwischen den Anbietergruppen kaum nennenswerte Unterschiede. Große private Wohnungsunternehmen sind insofern völlig unauffällig.

Deutliche Unterschiede gibt es aber in der Mietpreisdynamik. Die Mieten privater Eigentümer und vor allem der großen privaten Wohnungsunternehmen steigen schneller als die der Genossenschaften und kommunalen Wohnungsgesellschaften. Die privaten Eigentümer reagieren damit auf die Knappheit in Folge zu geringer Bautätigkeit und der gestiegenen Konkurrenz um die Wohnungen. Dies ist aus Sicht der Mieter misslich und ist ein angeführter Grund für die Enteignungsinitiative. Aus gesellschaftlicher Sicht muss dies aber differenzierter beurteilt werden. Unterlassene Mietsteigerungen bei kommunalen Wohnungsgesellschaften können durchaus diskutiert werden, da der Staat damit finanziellen Handlungsspielraum, etwa bei der Finanzierung von Infrastruktur oder der gezielten Unterstützung von finanziell schwachen Haushalten, einbüßt. Entscheidend ist daher, wem die geringe Mietpreisdynamik zu Gute kommt. Und diese Frage stellt sich umso mehr bei einer Enteignung.

In den Beständen der großen privaten Wohnungsgesellschaften leben zu 44 Prozent Haushalte, die mit ihrem Einkommen über dem Durchschnitt der Einkommen in den deutschen Großstädten liegen. 57 Prozent liegen über 80 Prozent des Median-Einkommens. Damit würden zu einem hohen Anteil künftig Haushalte von Einnahmeverzichten profitieren, die in der Regel keiner staatlichen Unterstützung bedürfen. Die Treffsicherheit der Maßnahme wäre daher äußerst gering.

In diesem Kontext muss auch die Kompensation der Enteignung berücksichtigt werden. Muss Berlin den Unternehmen den Marktwert ersetzen, welcher vom Berliner Senat auf 30 bis 40 Milliarden Euro geschätzt wird (Paul, 2019), würden die unterlassenen Mietsteigerungen für den staatlichen Eigentümer zu einer finanziellen Bürde werden. Schließlich beruhen die gestiegenen Marktwerte auch auf höheren Mietpreiserwartungen. Werden diese nicht realisiert, entstehen Verluste, die durch Quersubventionierungen aufgefangen werden müssten. Dies gilt auch in Bezug auf nicht kostendeckende Modernisierungen. Dann geht es nicht nur um entgangene Einnahmen, sondern um zusätzliche Ausgaben im Haushalt.

Liegt die Kompensation dagegen unter oder sogar deutlich unter dem Marktwert, entstehen keine direkten finanziellen Probleme für den Haushalt. Allerdings bedeutet dies, dass die privaten Eigentümer, wozu auch viele Kleinaktionäre, Pensionsfonds oder Versicherungen zählen, einen Teil ihres Vermögens verlieren. Die Signalwirkung einer solchen Enteignung sollte nicht unterschätzt werden. Private Investoren im Immobilienmarkt werden sich sehr genau überlegen, ob sie noch in Berlin investieren sollten – auch im Neubau. Denn man kann sich nicht mehr sicher sein, dass man die erwarteten Erträge aus seiner Investition auch realisieren kann. Der Schutz der Eigentumsrechte ist elementar, damit Menschen bereit sind, zu investieren (Brennan/Buchanan, 1993). Investitionen wiederum sind der Schlüssel für Wachstum. Der Schaden für Berlin und Deutschland insgesamt könnte daher immens sein.

Eine Enteignung großer privater Wohnungsgesellschaften ist insgesamt nicht zu rechtfertigen. Stattdessen sollten die Mittel eher verwendet werden, um die Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau zu verbessern und die Haushalte zielsicher zu unterstützen, die aufgrund ihrer Einkommenssituation oder anderer Gründe auf Hilfe angewiesen sind.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Entwicklung der Wohneigentumsquote nach Gemeindegrößen	6
Abbildung 2-2: Anteile der Mietwohnungen nach Vermietertypen	7
Abbildung 3-1: Anteil der modernisierten Mietwohnungen nach Gemeindegrößen.....	9
Abbildung 3-2: Renovierungsbedürftigkeit nach Vermietertyp	10
Abbildung 3-3: Anteil der modernisierten Mietwohnungen nach Vermietertypen	11
Abbildung 3-4: Zufriedenheit mit der Unterkunft nach Vermietertypen	12
Abbildung 4-1: Mietpreisniveau und -entwicklung nach Vermietertypen	13
Abbildung 4-2: Anteile der Mieter und deren Einkommen relativ zum Medianeinkommen	15

6 Literaturverzeichnis

- Brennan, Geoffrey / Buchanan, James M., 1993, Die Begründung von Regeln, Tübingen
- Bundesagentur für Arbeit (Hg.), 2018, Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte, Nürnberg, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Entgeltstatistik/Entgeltstatistik-Nav.html> [19.03.2019]
- Deschermeier, Philipp / Haas, Heide / Voigtländer, Michael, 2019, Impact of housing market transformation in Germany on affordable housing: the case of North Rhine-Westphalia, in: *Journal of Housing and the Built Environment*, 34. Jg., Nr. 1, S. 1–20
- Deutscher Bundestag (Hg.), 2018, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss), Drucksache 19/6153, Berlin, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/061/1906153.pdf> [19.03.2019]
- Deutscher Bundestag (Hg.), 2019, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Frank Sitta, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Verfahrensdauern und Behördenbeteiligungen im Bauplanungsrecht sowie Umgang mit den Empfehlungen der Baulandkommission, Drucksache 19/8172, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/081/1908172.pdf> [19.03.2019]
- Eekhoff, Johann, 2008, Beschäftigung und soziale Sicherung, Tübingen
- Fahun, Joachim, 2019, Müller will Tausende privatisierte GSW-Wohnungen kaufen, in: *Berliner Morgenpost*, 11.01.2019
- Grabka, Markus M. / Goebel, Jan, 2018, Einkommensverteilung in Deutschland: Realeinkommen sind seit 1991 gestiegen, aber mehr Menschen beziehen Niedrigeinkommen, in: *DIW Wochenbericht*, 2018. Jg., Nr. 21, S. 449–459
- Henger, Ralph / Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2019, Milieuschutz in Berlin, Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2019/Gutachten_Milieuschutz_Berlin.pdf [19.03.2019]
- Jürgens, Isabell, 2018, Die Linke will Wohnungen enteignen – Grüne und SPD dagegen, in: *Berliner Morgenpost*, 17.12.2018
- Kempf, Claudia, 2018, Das beste Mittel gegen „Energiekriege“ ist die Energiewende, in: *DIW Wochenbericht*, 2018. Jg., Nr. 21, S. 462
- Lihs, Verena, 2013, Wohnen im Alter – Bestand und Bedarf altersgerechter Wohnungen, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 2013. Jg., Nr. 2, S. 125–138
- Mietenvolksentscheid e.V., 2019, Deutsche Wohnen Enteignen, <https://www.dwenteignen.de/> [19.03.2019]
- Ortalo-Magné, François / Rady, Sven, 2002, Homeownership: Low Household Mobility, Volatile Housing Prices, High Income Dispersion, CESifo Working Paper, Nr. 823, München
- Paul, Ulrich, 2019, Kostenschätzung des Senats. So teuer wäre die Enteignung von Deutsche Wohnen und Co., in: *Berliner Zeitung*, 05.03.2019
- Pronold, Florian / Runde, Ortwin, 2006, Heuschrecken vor der Wohnungstür, Berlin
- Schwalbach, Joachim / Schwerk, Anja / Smuda, Daniel, 2006, Stadttrendite der öffentlichen Wohnungswirtschaft. Formalisierung und Operationalisierung des Begriffs ‘Stadttrendite’ und Anwendung am Fallbeispiel DEGEWO, Berlin

- Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2017, Perspektiven für private Kleinvermieter, Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/361123/Gutachten_Perspektiven_fuer_private_Kleinvermieter.pdf [19.03.2019]
- SOEP Group, 2018, SOEP-Core v33.1 – Documentation of Household-related Status and Generated Variables in \$HGEN, Berlin, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.581295.de/diw_ssp0482.pdf [12.03.2019]
- Voigtländer, Michael, 2007, Die Privatisierung öffentlicher Wohnungen, in: Wirtschaftsdienst, 11/2007, S. 748–753
- Voigtländer, Michael, 2018, Die Modernisierungsumlage zwischen Investitionshemmnis und Mieterüberforderung, IW-Policy Paper, 11/18
- Wagner, Gert G. et al., 2008, Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender), in: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, 2. Jg., Nr. 4, S. 301–328