



Chancen im Wohnungsmarkt durch Vermögensbildung

Gutachten

Auftraggeber
LEG Immobilien AG
Hans-Böckler-Str. 38
40476 Düsseldorf

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Michael Voigtländer

Kontakt Daten Ansprechpartner

Prof. Dr. Michael Voigtländer
Telefon: 0221 4981-741
Fax: 0221 4981-99741
E-Mail: voigtlaender@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Hintergrund	5
2 Die neue Attraktivität der Wohneigentumsbildung	5
3 Wohneigentum aus volkswirtschaftlicher Sicht.....	13
4 Ansätze für eine Stärkung der Wohneigentumsbildung.....	19
5 Schlussfolgerungen	22
Literaturverzeichnis	23

Zusammenfassung

Die Preise für Wohneigentum sind in Deutschland deutlich gestiegen und die Dynamik ist auch deutlich höher als bei Mietwohnungen. Dennoch lässt sich hieraus nicht schließen, dass Wohneigentum tatsächlich weniger erschwinglich geworden ist. In 38 der betrachteten 50 Großstädte ist die Amortisationszeit gesunken, d. h. hier ist Wohneigentum erschwinglicher geworden. Dies liegt vor allem an der Zinsentwicklung, die die Preisentwicklung überkompensiert hat. Allerdings haben nur wenige Haushalte die Chance, an dieser Entwicklung zu partizipieren, da sie über zu wenig Kapital verfügen, um Eigenkapital und Erwerbsnebenkosten zu bedienen. Nur 15 Prozent der Mieter verfügen über ein gespartes Kapital von 60.000 Euro.

Grundsätzlich bieten sowohl eine höhere Wohneigentumsquote als auch eine hohe Mietwohnquote gesellschaftliche Vorteile. Insbesondere mit Blick auf den Arbeitsmarkt bietet ein hoher Anteil von Mietern Vorteile, da damit die Flexibilität erhöht wird, aber auch bezüglich des Wohnens in großen Mehrfamilienhäusern stellt sich das Wohnen zur Miete als überlegen dar. Angesichts der derzeitigen Chancen aufgrund der Niedrigzinsphase und damit der Möglichkeiten, die Vermögensbildung und die Altersvorsorge zu stärken, wäre ein höherer Anteil an Wohneigentümern aber hilfreich. Daher ist der Staat gefordert, den Zugang zu Wohneigentum zu erleichtern.

Mit einer Reform der Grunderwerbsteuer, der Stärkung der Vermögensförderung sowie der bundesweiten Einführung von Nachrangdarlehen sind hier drei mögliche Ansätze skizziert worden. Sowohl ein Freibetrag als auch eine nur hälftige Besteuerung würden Ersterwerber bei der Grunderwerbsteuer deutlich entlasteten. Eine Anpassung der Vermögensförderung an heutige Einkommen und Preise könnte darüber hinaus auch bei jungen Haushalten die Ersparnisbildung anregen. Schließlich könnten Nachrangdarlehen den Eigenkapitalbedarf deutlich reduzieren, ohne dass hiermit signifikante Kosten oder Risiken für den Staat verbunden wären, wenn z. B. auf eine entsprechende Tilgung geachtet wird. Diese Maßnahmen würden letztlich dazu beitragen, mehr Menschen den Zugang zu Wohneigentum zu ermöglichen, was über die Nutzung der Zinsvorteile auch zu einer Reduzierung der Wohnkosten führen würde.

1 Hintergrund

Die Preise für Wohneigentum sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen, gerade in den Ballungszentren. Hierdurch entsteht häufig der Eindruck, dass Wohneigentum unerschwinglich geworden ist. Und so ist auch erklärbar, warum Mietwohnungen in den Fokus der Wohnungspolitik geraten sind, Wohneigentum dagegen, gerade auch aus einer sozialpolitischen Perspektive, keine Rolle spielt. Doch zur Messung der Erschwinglichkeit von Wohneigentum ist neben dem absoluten Preisniveau gleichermaßen auch das Zinsniveau zu berücksichtigen. Die langfristigen Zinsen für Hypothekendarlehen sind in Deutschland und anderen Industrieländern enorm gesunken und es gibt kaum Argumente dafür, dass die Zinsen wieder steigen könnten. Betrachtet man die Entwicklung der Eigentumspreise und der Zinsen zusammen, ergibt sich daher ein ganz anderes Bild. Tatsächlich unterstreichen auch andere Studien, wie etwa von Dustmann et al. (2018) oder auch von Sagner und Voigtländer (2020), dass die Wohnkostenbelastung der Eigentümer entgegen dem Trend abgenommen hat.

In diesem Papier wird anhand von Amortisationszeiten gezeigt, dass in vielen Städten Mieter heute ihre Wohnung zu den gleichen Kosten wie als Mieter abbezahlen könnten und somit neben dem Wohnen auch für ihre Altersvorsorge und Vermögensbildung einen Beitrag leisten könnten. Bei gleichen Kosten wie als Mieter bekämen sie die damit verbundene Altersvorsorge in Form der gesparten Miete umsonst. Weiterhin wird gezeigt, dass die oftmals hohen Erwerbsnebenkosten und die hohen Eigenkapitalanforderungen die Mieter davon abhalten, Wohneigentum zu bilden. Durch eine Reform der Grunderwerbsteuer könnte ein wesentlicher Schritt gegangen werden, um mehr Mietern den Zugang zu Wohneigentum zu erleichtern. Ein entsprechender Vorschlag wird hier abgeleitet und die Auswirkungen auf die Mieter und auf den Staatshaushalt werden skizziert. Außerdem könnten über eine Verbesserung der Vermögensförderung sowie die Einführung von Nachrangdarlehen die Rahmenbedingungen weiter verbessert werden.

Es spricht aus gesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Perspektive viel für eine Steigerung der Wohneigentumsquote. Allerdings zeigt sich zugleich, dass Wohneigentum nicht in jeder Lebensphase und für jeden Haushalt die richtige Entscheidung ist. Generell ist es vorteilhaft, dass Haushalte die Wahl zwischen Wohneigentum und Miete haben, und diese Wahlmöglichkeit sollte auch dann gegeben sein, wenn die Wohneigentumsquote steigt. Aus dieser Überlegung folgend sollte der Staat nicht nur die Wohneigentumsbildung erleichtern, sondern eben auch insgesamt die Vermögensbildung unterstützen. Darüber hinaus bleibt es davon unabhängig eine Kernaufgabe des Staates, den Bau von genügend Wohnungen zu ermöglichen, um den Wohnungsmarkt insgesamt zu entlasten.

2 Die neue Attraktivität der Wohneigentumsbildung

Die Preise für das Wohneigentum sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen, in vielen Ballungszentren gab es zwischen 2011 und 2020 Preissteigerungen zwischen 9 Prozent (Gelsenkirchen) und 128 Prozent (Augsburg). Die Wiedervertragsmieten sind im Vergleich deutlich moderater gestiegen, hier gab es Mietsteigerungen zwischen 3,9 Prozent (Oberhausen) und 32,4 Prozent (München). Daraus zu schlussfolgern, dass Wohneigentum generell teurer ist als das Wohnen zur Miete, wäre jedoch schlicht falsch.

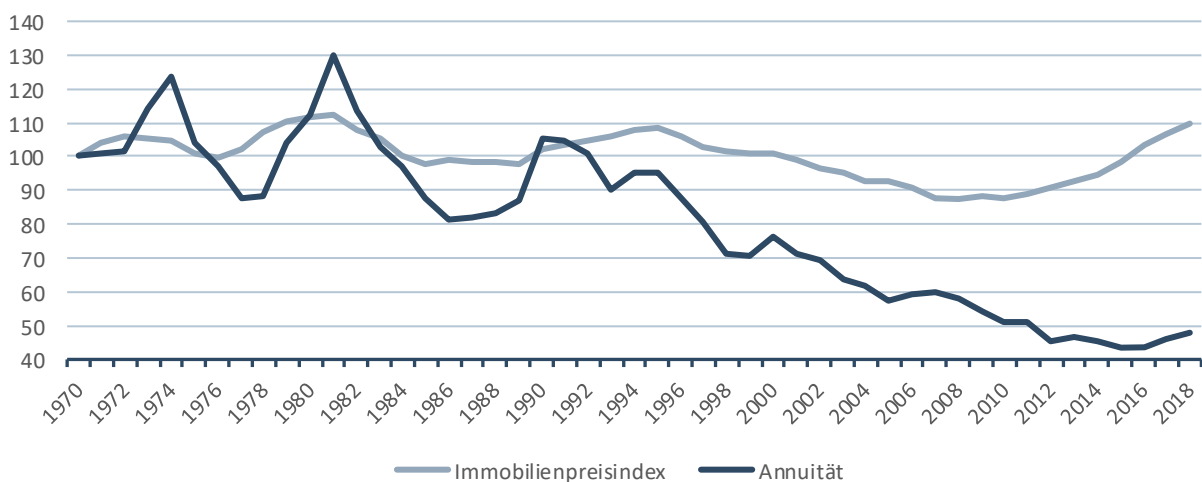
Generell lassen sich die Kosten eines Mieters und die Kosten eines Eigentümers nicht direkt vergleichen. Das liegt schon daran, dass die Miete monatlich gezahlt werden muss, das Eigentum dagegen einmalig gekauft wird. Allerdings wird der Preis des Eigentums in der Regel finanziert, nämlich durch Fremdkapital und Eigenkapital. Für das Fremdkapital müssen monatlich Zinsen bezahlt werden und bei dem Eigenkapital entgehen dem Käufer Erträge am Kapitalmarkt. Entsprechend sind die Kosten der Mietzahlung

und die Kosten für eine Finanzierung eher miteinander vergleichbar. Dies verdeutlicht bereits, dass die Kombination der Zinsentwicklung und der Preisentwicklung für die Beurteilung der Erschwinglichkeit des Wohneigentums deutlich geeigneter ist als eine isolierte Betrachtung der Preisentwicklung. Um einen vollständigen Vergleich zu erhalten, wäre es darüber hinaus sachrichtig, auch die Instandsetzungskosten und den Verschleiß einer Immobilie zu betrachten sowie die Preissteigerungen, an denen Eigentümer partizipieren. Eine solche vollständige Betrachtung der aktuellen Wohnnutzerkosten bieten u. a. Sagner und Voigtländer (2020), basierend u. a. auf den Arbeiten von Poterba (1984) oder Himmelberg et al. (2005). Allerdings ist diese Betrachtung der Nutzerkosten vielen Menschen fremd, da sie vor allem die Tilgung eines Kredits im Blick haben. Mit der Tilgung erfolgt prinzipiell aber ein Vermögensaufbau, den der Mieter gar nicht vollzieht, insofern müsste die Tilgung strenggenommen herausgerechnet werden.

Dieses Dilemma wird im Folgenden so gelöst, dass eine Finanzierungsrechnung stattfindet, bei der die Kosten des Mieters mit den Kosten einer Finanzierung verglichen werden, wobei die Differenz der Mieterkosten und der Finanzierungskosten als Tilgung unterstellt wird. In Abhängigkeit von der Tilgungshöhe kann dann eine Amortisationszeit bestimmt werden. Konkret wird also verglichen, wie lange ein Mieter bei gleicher bisheriger Belastung brauchen würde, um eine vergleichbare Immobilie wie die, in der er derzeit lebt, abzubezahlen. Dass es in vielen Fällen überhaupt möglich ist, trotz der Zinszahlungen in einem angemessenen Zeitraum zu tilgen, unterstreicht dabei die geringe Zinsbelastung und die damit einhergehende Vorteilhaftigkeit des Wohneigentums.

Abbildung 2-1 verdeutlicht dies mit einer alternativen Finanzierungsrechnung. Darin werden die Kosten eines Volltilgendarlehens über 25 Jahre auf Basis der realen Hauspreise in Deutschland gezeigt. Heute liegt die Kostenbelastung deutlich unter der Belastung in den 1980er oder auch 1990er Jahren. Darüber hinaus relativiert die Abbildung auch die heutige Preisentwicklung, denn in realen Preisen haben wir erst heute wieder an die Spitze der 1990er Jahre Anschluss gefunden.

Abbildung 2-1: Entwicklung des realen Hauspreisindex und des Index für ein Volltilgendarlehen
in Prozent, 1970 = 100

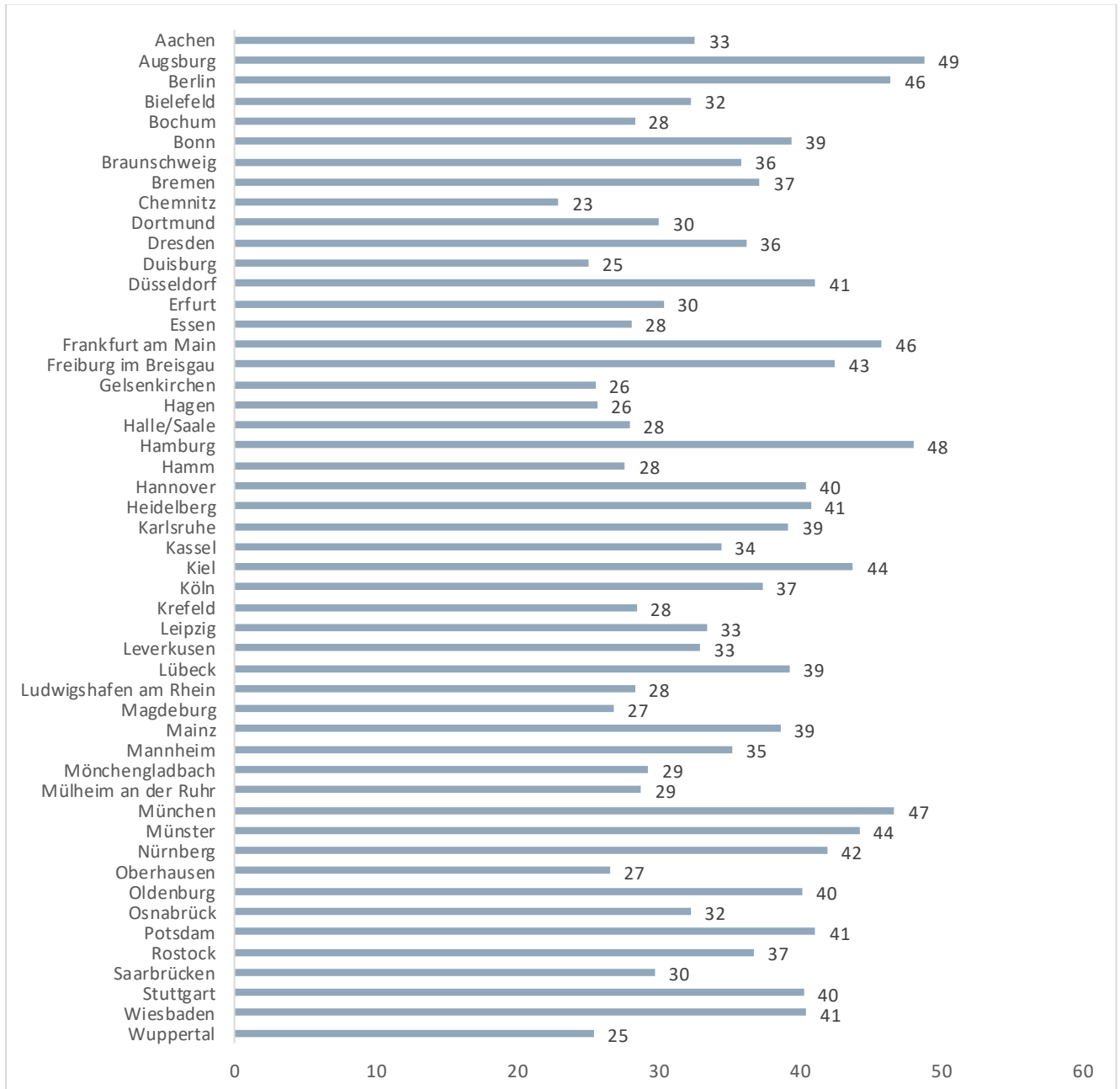


Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

2.1 Vergleich der Finanzierungskosten von Eigentumswohnung und Mietkosten in 50 deutschen Großstädten

In den folgenden Berechnungen werden folgende Annahmen unterstellt. Der aufgenommene Kredit soll in gleichbleibenden Raten abbezahlt werden, Sondertilgungen oder eine Anpassung an steigende Einkommen werden aus Vereinfachungsgründen nicht berücksichtigt. Außerdem wird eine vollständige Finanzierung des Kaufpreises mit Fremdkapital unterstellt. Der derzeit geltende Zinssatz für langfristige Hypothekendarlehen beträgt laut der Bundesbank-Statistik Ende des 2. Quartals 2020 1,23 Prozent. Als Tilgung wird genau der Betrag zwischen der Miete einer vergleichbaren Wohnung und den Finanzierungskosten angesetzt. Daten zu durchschnittlichen Preisen für Eigentumswohnungen und vergleichbare Mieten, jeweils je Quadratmeter, werden von F+B bereitgestellt. F+B Forschung und Beratung ist ein Unternehmen, das Daten aus Inseraten aufbereitet und auch Mietspiegel erstellt. Unter diesen Annahmen kann ein Kredit in den 50 betrachteten deutschen Großstädten innerhalb von 23 Jahren (Chemnitz) und 49 Jahren (Augsburg) abbezahlt werden.

Abbildung 2-2: Amortisationszeiten für ein Hypothekendarlehen, wenn die Differenz von Miete und Finanzierungskosten als Tilgung angesetzt wird



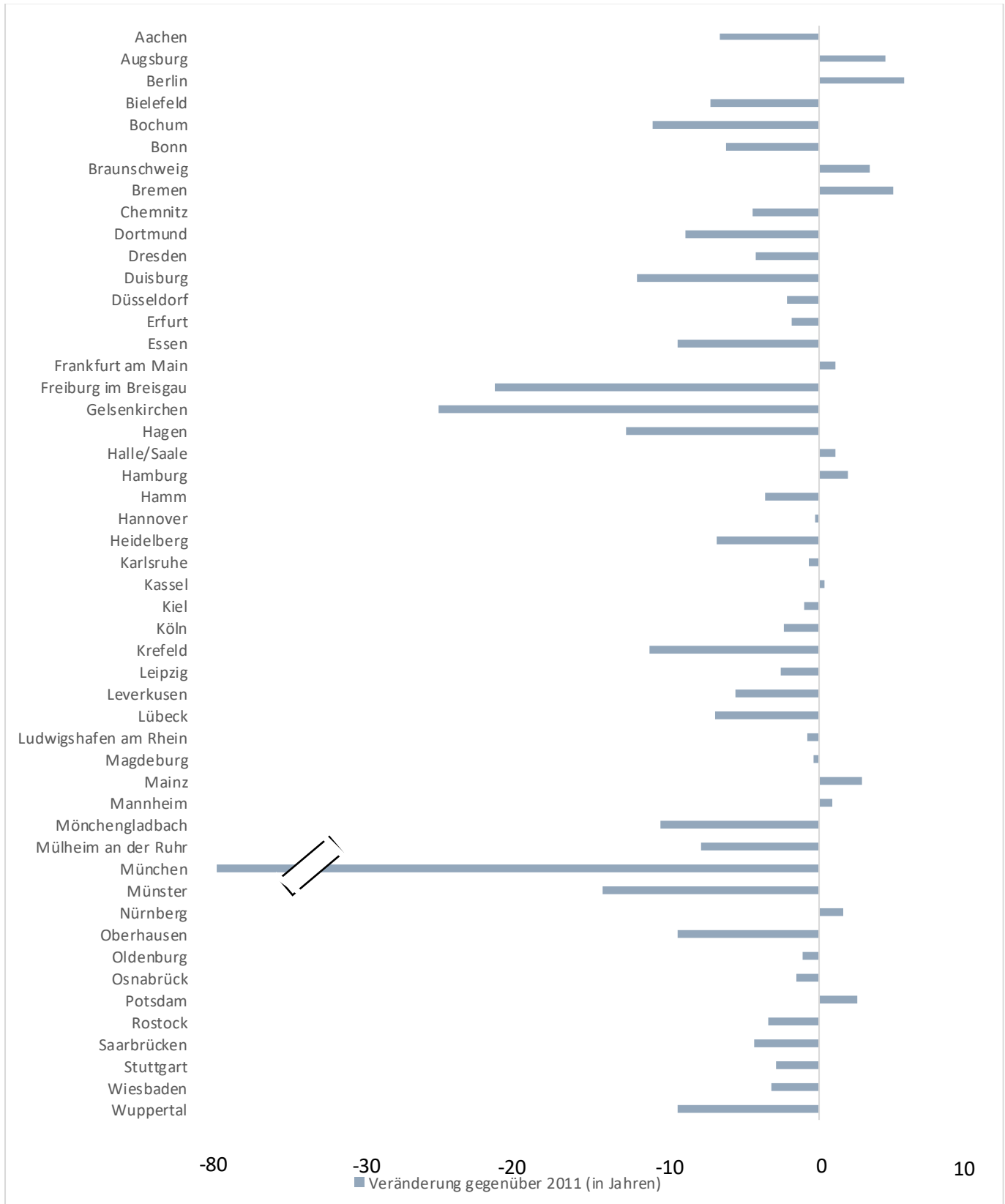
Quelle: F+B; Institut der deutschen Wirtschaft (eigene Berechnungen)

Die großen Unterschiede resultieren aus den unterschiedlichen Vervielfältigern, also dem Verhältnis aus Preis und Jahresmiete. Generell ist der Vervielfältiger umso höher, je größer die Mietpreisdynamik unterstellt und je kleiner das Risiko eingeschätzt wird. Selbstnutzer müssen natürlich kein Leerstandsrisiko fürchten, aber Risiken entstehen zum Beispiel dann, wenn die Liquidität im Markt als gering eingeschätzt wird oder aber die Unsicherheit über die demografische Entwicklung als hoch angesehen wird. Beispielsweise kann in Hamburg oder München eher davon ausgegangen werden, dass auch in 20 Jahren eine Immobilie mit Wertsteigerung weiterverkauft werden kann, in Chemnitz unterliegt dies zumindest Unsi-

cherheiten – auch wenn die Region bereits stark aufgeholt hat (Oberst/Voigtländer, 2020). In 24 der betrachteten Städte lässt sich heute eine Wohnung in 35 Jahren abbezahlen, ohne stärker als ein Mieter belastet zu sein. In diesen Städten kann also ein 30-Jähriger eine Wohnung kaufen und sie bis zum Renteneintritt mit 65 Jahren abbezahlen, ohne mehr als ein Mieter zu bezahlen. Dies bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass der Wohnungskauf in den anderen Standorten unattraktiv ist. Da der Vervielfältiger auch mit der Mietpreisdynamik vor Ort korreliert ist, versprechen hohe Vervielfältiger auch künftige Wertsteigerungen, jedenfalls in der Erwartung der Mehrzahl der Marktteilnehmer. Der Käufer einer Immobilie muss also mehr als ein Mieter bezahlen, erwirbt damit aber auch einen Vermögensgegenstand, der mit höherer Wahrscheinlichkeit auch mit Wertsteigerungen verbunden ist. Bei Wohnungen mit sehr geringen Vervielfältigern ist dies zumindest nach allgemeiner Erwartung weniger wahrscheinlich – da Menschen aber ohnehin wohnen müssen und günstiger als Mieter leben, ist dies kein Kriterium, das gegen den Kauf spricht.

Für die Frage der Veränderung der Erschwinglichkeit ist aber vor allem die Veränderung der Amortisationszeiten aufschlussreich. Daher wird im Folgenden die Berechnung auch für 2011 durchgeführt, also mit den damals geltenden Mieten und Preisen und dem damals im 2. Quartal geltenden Zinssatz von 4,18 Prozent. Vergleicht man die Amortisationszeiten zwischen 2020 und 2011, resultiert daraus Abbildung 2-3.

Abbildung 2-3: Differenz der Amortisationszeiten zwischen 2020 und 2011 für ein Hypothekendarlehen, wenn die Differenz von Miete und Finanzierungskosten als Tilgung angesetzt wird



Quelle: F+B; Bundesbank; Institut der deutschen Wirtschaft (eigene Berechnungen)

In 38 der betrachteten 50 Großstädte ist die Amortisationszeit gesunken, damit ist Wohneigentum erschwinglicher geworden. In 12 Großstädten hat sich das Verhältnis aus Kaufpreis, Miete und Zins dagegen verschlechtert, wobei die Zuwächse eher gering sind. Besonders deutlich ist die Amortisationszeit in München zurückgegangen, was schlichtweg daran liegt, dass 2011 die Differenz zwischen der Miete und den Finanzierungskosten sehr gering ist. Insgesamt ist damit festzustellen, dass die Erschwinglichkeit des Wohneigentums gestiegen ist und in fast der Hälfte der Großstädte Wohneigentum innerhalb eines Zeitraums von 35 Jahren abbezahlt werden kann, ohne stärker als ein Mieter belastet zu sein.

2.2 Entwicklung der langfristigen Zinsen

Die Berechnungen sind natürlich vereinfachend und berücksichtigen zum Beispiel keine differenzierten Zinsen entsprechend der Bonität der Kunden. Darüber hinaus können sich auch Unterschiede zwischen Lagen und Segmenten des Wohnungsmarktes ergeben. Nichtsdestotrotz zeigen die Berechnungen die Möglichkeiten für den Wohnungskauf, die sich gerade aus den niedrigen Hypothekenzinsen ergeben. Doch gerade hier könnten Zweifel kommen, denn implizit unterstellen die Berechnungen eine Konstanz des Zinses über die gesamte Amortisationsdauer. Tatsächlich sind langfristige Prognosen immer schwierig, aber mehrere Gründe sprechen dafür, dass die Zinsen niedrig bleiben oder sogar weiter fallen könnten:

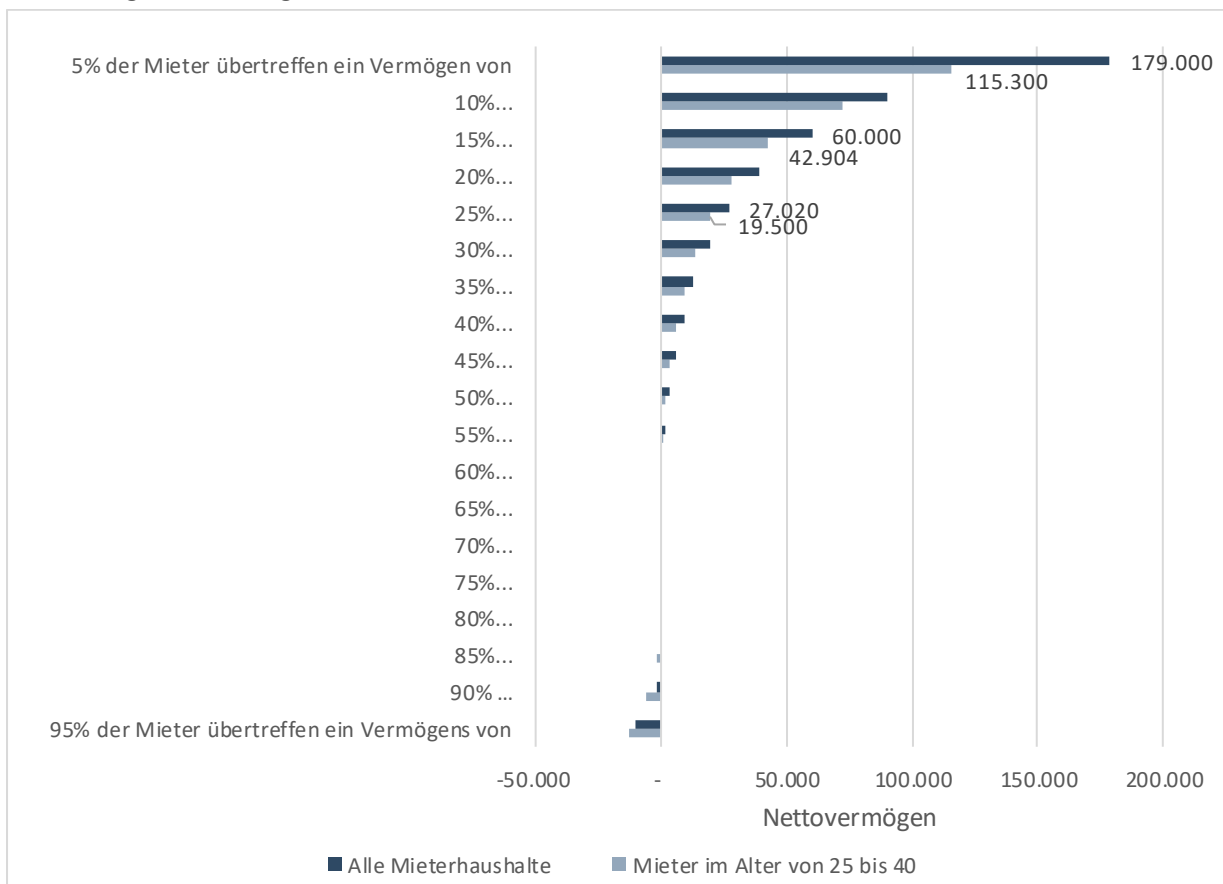
1. Aus demografischen Gründen fallen die realen Zinsen schon seit Jahrzehnten. Schließlich steigt die Lebenserwartung konsequent an, das Renteneintrittsalter bleibt aber weitestgehend konstant. In der Konsequenz steigt die Ersparnisbildung an. Da gleichzeitig die Erwerbsbevölkerung kleiner wird (aufgrund geringer Geburtenrate), wachsen Investitionen nicht im gleichen Maße an, teilweise sind sogar die Investitionen rückläufig. Das wachsende Ungleichgewicht zwischen Ersparnissen und Investitionen drückt die Zinsen weiter nach unten, in vielen Volkswirtschaften muss daher langfristig mit negativen realen Renditen gerechnet werden (Demary/Voigtländer, 2018 oder Fischer 2017).
2. Die EZB hat umfangreiche Maßnahmen zur Stabilisierung der Märkte in der Corona-Pandemie angekündigt. Die Anleihenkäufe werden um 750 Milliarden Euro bis Ende 2020 erhöht, das Gesamtvolumen der Käufe steigt damit auf 1,1 Billionen Euro. Aus den Erfahrungen mit der Finanzkrise und der Staatsschuldenkrise ist bekannt, dass derartige Interventionen die Zinsen mit kurzer aber auch mit langer Zinsbindung drücken. Auch hier hängt der genaue Effekt aber von den Erwartungen der Marktteilnehmer ab.
3. Jorda et al. (2020) haben die langfristigen makroökonomischen Effekte von Pandemien untersucht. Ein wichtiges Ergebnis dabei: Die Realzinsen sinken in Folge von Pandemien. Anders als im Fall von Kriegen, bei denen es im Nachgang zu erheblichen Anstiegen der Investitionen kommt, ist im Fall von Pandemien der Kapitalstock weiterhin vorhanden, die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen in Folge der Einkommenseinbußen aber beschränkt. Hinzu kommt, dass mehr Menschen aufgrund von Vorsichtseffekten sparen, die Liquiditätshaltung also zunimmt. Diese Effekte wirken langfristig, teilweise über einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren.

2.3 Fehlendes Kapital als wesentliches Hemmnis für den Wohnungskauf

Trotz der insgesamt höheren Erschwinglichkeit des Wohneigentums auch in vielen Städten stagniert die Wohneigentumsquote in Deutschland seit 2010 bei etwa 45 Prozent (Sagner/Voigtländer, 2019). Ursächlich hierfür ist vor allem der Mangel an Kapital. Wer in Deutschland Eigentum erwirbt, muss zwischen 4,6 und 8 Prozent des Kaufpreises für Grunderwerbsteuer, Notar und Grundbuchamt bezahlen (Voigtländer, 2019). Hinzu kommt gegebenenfalls die Provision für den Makler, die je nach Bundesland

zwischen 3,57 Prozent und 7,14 Prozent für den Käufer beträgt. Weiterhin erwarten die Banken von den Kunden Eigenkapital in der Finanzierung. Dies beträgt zwischen 10 und 20 Prozent des Kaufpreises. Wer also Eigentum erwerben möchte, muss rund 20 bis besser 30 Prozent des Kaufpreises gespart haben. Angesichts steigender Wohnungspreise in den letzten Jahren ist der Kapitalbedarf immer weiter gestiegen. Bei einem Durchschnittspreis für Wohneigentum in Deutschland von rund 300.000 Euro muss ein Haushalt rund 60.000 Euro angespart haben – dies trifft aber nur auf rund 15 Prozent der Mieter zu, wie eine Auswertung des SOEP zeigt. In der Gruppe der 25- bis 40-jährigen Mieter, die das größte Potenzial der Ersterwerber stellen, sind es sogar weniger als 12 Prozent.

Abbildung 2-4: Vermögen von Mietern im Jahr 2018 in Euro



Quelle: SOEP v35 2020; Institut der deutschen Wirtschaft

Neben individuellen Erwägungen, wie etwa der Unsicherheit über den bevorzugten Wohnstandort, der Haushaltsgröße oder der generellen Vorliebe für das Wohnen zur Miete, dürfte der Kapitalmangel somit das wesentliche Hemmnis für potenzielle Käufer darstellen. Dies gilt im Besonderen für die Großstädte, wo die Preise und damit der Kapitalbedarf noch einmal deutlich höher sind als in ländlichen Regionen. Andere Länder zeigen, dass es durchaus Mittel und Wege für den Staat gibt, die nur wenig oder gar nichts kosten, die aber den Haushalten effektiv helfen können, diesen Kapitalmangel zu überwinden. Bevor jedoch zwei Ansätze diskutiert werden, soll im Folgenden die Bedeutung einer höheren Wohneigentumsquote zunächst aus volkswirtschaftlicher Sicht diskutiert werden.

3 Wohneigentum aus volkswirtschaftlicher Sicht

Der Kauf einer Immobilie ist eine höchst persönliche Entscheidung. Viele Menschen erwerben schon deshalb Eigentum, weil auch ihre Eltern Eigentum hatten. Andere kaufen, weil sie eine ganz bestimmte Immobilie haben möchten, die sie eben nicht mieten, sondern nur kaufen können. Wieder andere werden vielleicht Selbstnutzer, weil sie handwerklich sehr geschickt sind und eine Immobilie über die Zeit aufwerten möchten. Genauso kann eine Präferenz für das Mieten bestehen, beispielsweise weil man mit einem Umzug in einigen Jahren rechnet, wenn der Arbeitsplatz temporär ist. Oder aber das Angebot an passenden Kaufobjekten gering ist und deshalb gemietet wird.

Letztlich gibt es daher kein richtig oder falsch in der Frage, ob man Mieter oder Selbstnutzer sein möchte. Eine rein finanzmathematische Betrachtung reicht daher nicht aus. Darüber hinaus gibt es aber gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Aspekte bei der Wahl der Nutzung. Dies bedeutet, dass es auch anderen zugutekommen kann, wenn die Mehrheit mietet oder kauft. Solche gesamtwirtschaftlichen Vorteile einer Nutzungsart für die Allgemeinheit können zum Beispiel eine Förderung begründen. Solche Aspekte sollen im Folgenden diskutiert werden. Zu nennen sind hier die Auswirkungen auf die Mobilität, das Engagement für Nachbarschaften, die Gefahr von Überschuldungen und der Vermögensaufbau. In einem Zwischenfazit werden die Argumente zusammengefasst.

3.1 Mobilität im Arbeitsmarkt

Mieter gelten grundsätzlich als mobiler als Eigentümer, da ein Mietvertrag schneller aufgelöst werden kann, als eine Wohnung verkauft wird. Von diesem Argument wird teilweise eine volkswirtschaftliche Vorteilhaftigkeit des Mietens abgeleitet, insbesondere mit Blick auf den Arbeitsmarkt (vgl. Blanchflower / Oswald, 2013).

Für die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt ist es unter anderem entscheidend, dass Arbeitnehmer dort eingesetzt werden, wo sie ihre Qualifikationen bestmöglich einsetzen können. Und auch für den einzelnen Arbeitnehmer ist es vorteilhaft, wenn er aufgrund höherer Mobilität Arbeitslosigkeit vermeiden kann. Da der Arbeitsmarkt sehr heterogen und intransparent ist, gestaltet sich das Zusammentreffen der „richtigen“ Arbeitnehmer und Arbeitgeber oftmals als schwierig. Dies wird in der Literatur auch unter dem Stichwort „Matching“ oder Sucharbeitslosigkeit diskutiert. Insgesamt wird das Matching dann verbessert, wenn die Mitglieder der Haushalte gut qualifiziert und vor allem flexibel sind, wozu natürlich ebenfalls die Mobilität zählt. Die höhere Immobilität der Eigentümer kann nun auf zwei Arten die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes beeinträchtigen.

Aus individueller Sicht kann das Eigentum erstens die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz erschweren. Eigentümer investieren im Laufe der Zeit oft viel Arbeitskraft und Geld in ihre Immobilie. Diese Investitionen sind jedoch häufig sehr individuell und erhöhen daher nicht den Marktwert der Immobilie, zum Beispiel weil für bauliche Veränderungen oder aufwendige Sanitärinstallationen nur wenige Käufer bereit sind, mehr zu bezahlen. Aus Sicht des Eigentümers ist ein Verkauf der Immobilie daher vielfach mit einem Verlust verbunden. Darüber hinaus fallen bei einem Immobilienwechsel Transaktionskosten in Form von Steuern, Grundbuchänderungen und Notarkosten an. Alle diese Faktoren tragen dazu bei, dass für einen Eigentümer ein Umzug mit höheren Kosten verbunden ist als für einen Mieter. Dementsprechend sinkt die Bereitschaft der Eigentümer, auch überregional einen Arbeitsplatz zu suchen, was die Wahrscheinlichkeit senkt, einen Arbeitsplatz zu finden, der mit den Qualifikationen des Arbeitnehmers übereinstimmt. Selbst im Vereinigten Königreich, wo die Immobilien oftmals weniger individuell und die Transaktionskosten sehr gering sind, kann nachgewiesen werden, dass Eigentümer

seltener umziehen, um eine neue Stelle anzunehmen (Henley, 1998). Dies gilt besonders in Zeiten fallender Immobilienpreise, weil dann die Summe der ausstehenden Kredite den Wert der Immobilie übersteigen kann. In diesem Fall müssten die Eigentümer zusätzliche Mittel zur Ablösung des Hypothekendarlehens aufbringen, was die Haushalte oftmals überfordert und damit einem Umzug entgegensteht. In Deutschland ist diese Situation augenblicklich jedoch wenig wahrscheinlich, weil die Beleihungshöhen meistens unter den Marktpreisen liegen. Überschuldungen durch einen Wohnungsverkauf sind dadurch selten.

Die geringere Bereitschaft, auch überregional einen Arbeitsplatz zu suchen, ist für die Gesellschaft allerdings nicht zwangsläufig ein Problem. Nur wenn die Gesellschaft die Folgen dieser geringeren überregionalen Suchaktivität tragen muss, beispielsweise in Form von Arbeitslosengeld, entsteht hierdurch ein volkswirtschaftliches Problem. Da es im Rahmen des ALG I und ALG II mittlerweile jedoch erhebliche Sanktionsmechanismen gibt, ist dies nicht der Regelfall. Überdies wird Eigentümern gerade aufgrund der getätigten Investitionen eine besonders hohe Motivation nachgesagt. Da ihre Verluste im Fall der Arbeitslosigkeit über denen der Mieter liegen, sind sie in der Regel noch stärker bemüht, den Arbeitsplatz zu behalten, weshalb sie letztlich auch seltener arbeitslos werden (Bover et al., 1989).

Neben diesem eher individuellen Problem kann die Immobilität der Eigentümer jedoch zweitens auch Rückwirkungen auf andere Arbeitnehmer haben, besonders in Phasen des Aufschwungs (Ortalo-Magne/Rady, 2002). Der Kauf einer Immobilie stellt letztlich auch eine Versicherung gegen steigende Mieten dar, das heißt, Eigentümer reagieren unempfindlicher auf Marktbewegungen als Mieter. Betrachtet man beispielsweise eine Metropole wie London und geht davon aus, dass aufgrund eines Aufschwungs die Nachfrage nach Arbeitskräften steigt, so wird auch die Nachfrage nach Wohnungen steigen. Hierdurch steigen die Mieten, was einige Mieter, die aufgrund ihres Arbeitsplatzes nicht auf einen zentralen Wohnort angewiesen sind, dazu bewegen wird, ins Umland zu ziehen. Einige Eigentümer werden eventuell umziehen, weil die anziehenden Immobilienpreise die Attraktivität eines Verkaufs erhöhen. Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass umso weniger Haushalte die Metropole verlassen, je höher die Eigentumsquote ausfällt. Dies bedeutet, dass bei einer hohen Wohneigentumsquote der Markt für zuziehende Haushalte umso kleiner wird und damit auch die Mietpreissteigerung höher ausfällt. Dies wiederum wird einige Haushalte von einem Zuzug in die Metropole abhalten, wodurch das Matching auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert wird.

Insgesamt gesehen kann die Wohneigentumsbildung also zu einer höheren Sucharbeitslosigkeit beitragen und dazu führen, dass die Besetzung der Stellen nicht optimal gewählt wird. Besonders strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt können hierdurch verstärkt werden (Haavio/Kauppi, 2000). Da heute sehr große Anforderungen an die Flexibilität der Arbeitnehmer gestellt werden und dies auch mit wechselnden Arbeitsplätzen einhergeht, ist es nicht auszuschließen, dass eine hohe Wohneigentumsquote den Arbeitsmarkt belastet. Hinzu kommt, dass gerade in den letzten Jahren Sharing-Modelle an Relevanz gewonnen haben und Haushalte bei der Anmietung dadurch noch flexibler reagieren können. Andererseits ermöglichen es gerade Sharing-Modelle, Eigentum auch zielgenau unterzuvermieten, wodurch die Attraktivität des Eigentums steigen kann. Grundsätzlich ist gerade im Kontext des deutschen Marktes zu betonen, dass Mieter vielfach weniger mobil sind, weil sie bei einem Umzug damit rechnen müssen, eine höhere Neuvertragsmiete zu zahlen. Hinzu kommt, dass etwa in den USA trotz hoher Wohneigentumsquote die Haushalte häufiger umziehen als in Deutschland. Ursächlich hierfür ist neben geringen Transaktionskosten auch die Bereitschaft, Wagnisse einzugehen. Insgesamt verdeutlicht die Argumentation damit aber, dass die Transaktionskosten des Kaufens eine wichtige Rolle spielen.

Wie unterschiedlich die Transaktionen schon in Europa sind, zeigt Voigtländer (2016) anhand einer Beispielrechnung für die Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich. Für den Kauf einer Wohnung in Deutschland im Wert von 250.000 Euro müssen je nach Bundesland für die Grunderwerbsteuer, den Notar und die Eintragung ins Grundbuch zwischen 11.000 und 20.000 Euro gezahlt werden, in den Niederlanden sind es bei dem gleichen Kaufpreis dagegen nur maximal 6.500 Euro, in dem Vereinigten Königreich sogar nur 3.250 Euro.

3.2 Soziale Stabilität und Wohneigentumsbildung

„Are Homeowners Better Citizens?“, so haben DiPasquale und Glaeser (1999) einen bekannten Artikel über die Bedeutung der Wohneigentumsquote überschrieben. Ihre These ist, dass Wohneigentümer ein größeres soziales Engagement aufweisen und sich intensiver um das Wohnumfeld kümmern. Diese Aktivitäten, die zur Bildung des sogenannten Sozialkapitals beitragen, kommen obendrein den Mietern zugute. Auch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003) hat sich schon des Themas angenommen und geprüft, welche Bedeutung die Wohneigentumsbildung für die soziale Stabilität von Wohnvierteln hat. Green und White (1997) betonen dagegen die positiven Effekte auf die Kinder. So sehen sie beispielsweise Vorteile in der Schule aufgrund eines stabileren Umfelds.

Ausgangspunkt der Überlegungen im Hinblick auf die soziale Stabilität oder ganz allgemein hinsichtlich der Bereitstellung von Sozialkapital ist immer die größere Immobilität der Selbstnutzer gegenüber den Mietern und das Ziel, den Wert der Immobilie zu erhalten oder sogar zu steigern. Da die Selbstnutzer zumeist für einen längeren Zeitraum in ihrem Haus leben möchten, sind sie nicht nur daran interessiert, ihren eigenen Wohnraum zu erhalten, sondern auch die Außenanlagen zu pflegen sowie die nachbarschaftlichen Verbindungen zu verbessern und sich in der Schul- und Kommunalpolitik einzusetzen. Dieses Engagement nützt nicht nur den Selbstnutzern, sondern über das gepflegte Wohnumfeld und das erhöhte soziale Engagement auch den Mietern in der Nachbarschaft. Nach dieser Sichtweise hat die Wohneigentumsbildung also positive externe Effekte, die eine notwendige, aber noch keine hinreichende Voraussetzung für die Rechtfertigung von Subventionszahlungen darstellen.

DiPasquale und Glaeser kommen bei ihrer Panel-Untersuchung für US-amerikanische Haushalte tatsächlich zu der Schlussfolgerung, dass sich Eigentümerhaushalte unter sonst gleichen Bedingungen mehr um das Gemeinwesen bemühen. So ist die Wahrscheinlichkeit, dass Eigentümer den Garten pflegen, um 11,6 Prozent höher als bei Mietern. Auch in Bezug auf die Teilnahme an Kommunalwahlen (+15,3 Prozent) und den Einsatz zur Lösung lokaler Probleme (+6 Prozent) steigt die Wahrscheinlichkeit im Vergleich zu den Mieterhaushalten. Außerdem ist es um 9,6 Prozent wahrscheinlicher, dass Eigentümer die Namen der Schulleiter kennen, was ebenfalls als ein Indikator für soziales Engagement gewertet wird. Interessant ist hierbei, dass die Effekte insgesamt geringer sind, wenn die zeitliche Dauer des Wohnverhältnisses explizit berücksichtigt wird. Dies bedeutet, dass die unterstellten Effekte wenigstens zum Teil nicht den Besitzverhältnissen, sondern der lokalen Verbundenheit geschuldet sind.

Auch für Deutschland haben DiPasquale und Glaeser ihre These überprüft, wobei sie sich auf die Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) gestützt haben. Bemerkenswert ist hier, dass es zwar ebenfalls für Deutschland einen positiven Zusammenhang zwischen dem Wohneigentum und den Indikatoren, die für ein höheres Sozialkapital sprechen, gibt, dass jedoch die Korrelation sehr viel geringer ausfällt als im Vergleich zu den USA. So ist es nur um 2,4 Prozent wahrscheinlicher, dass sich Eigentümer an freiwilligen und ehrenamtlichen Aktivitäten beteiligen; in Bezug auf die politische Partizipation liegt der Wert bei 3,4 Prozent. Lediglich im Bereich der Gartenarbeit und der Reparaturen am Haus steigt die Wahrscheinlichkeit um 10,3 Prozent und erreicht damit ein ähnliches Niveau wie in den USA. Und auch für Deutschland

gilt, dass die Effekte bei Berücksichtigung der Wohndauer insgesamt noch einmal deutlich kleiner werden. Diese Ergebnisse legen nahe, dass die Vorteile der Wohneigentumsbildung hinsichtlich der sozialen Stabilität in Deutschland eher begrenzt sind. Da die Mieter in Deutschland in vielen Fällen beabsichtigen, die Wohnung oder das Haus auf Dauer zu bewohnen, haben sie ebenso wie die Selbstnutzer ein Interesse daran, sich im Gemeinwesen zu engagieren. In den USA gilt das Mieten dagegen stets als Übergangslösung, so dass es hier sehr viel stärkere Effekte gibt. Was die Investitionen in das Wohnumfeld angeht, so ist es verständlich, dass sich Mieter hier weniger engagieren als Selbstnutzer. Schließlich obliegt die Pflege des Eigentums stets dem Eigentümer, und so werden die meisten Investitionen in diesem Bereich von den Kleinvermietern oder den Wohnungsgesellschaften getätigt, die ein Interesse daran haben, die Attraktivität ihrer Wohnungen zu erhalten. Große Vermieter haben hier sogar den Vorteil, dass sie ihre Aktivitäten besser koordinieren und so auch größere Investitionen realisieren können. Wohneigentümergeinschaften stehen dagegen oft vor dem Problem, dass sie sich nicht auf gemeinsame Maßnahmen verständigen können. So gesehen wirken gerade im Segment der Mehrfamilienhäuser Vermietungen stabilisierend, da die Koordination von einem Eigentümer mit vielen Mietern einfacher ist als die Koordination einer Vielzahl von Eigentümern mit teils sehr unterschiedlichen Interessen.

Daneben kommt das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR, 2003) letztlich ebenfalls zu dem Schluss, dass die Wohneigentumsbildung für die soziale Stabilität nicht entscheidend ist. Dass durch einen größeren Kreis von Selbstnutzern ein Viertel oftmals an sozialer Stabilität gewinnt, hängt nicht so sehr mit den Besitzverhältnissen zusammen, sondern vielmehr damit, dass ein anderes Klientel in ein Viertel zieht. So sind die Einkommen, die Bildung und die familiäre Stabilität von Eigentümerhaushalten oftmals höher, was sich stabilisierend auf die Nachbarschaft auswirken kann. Dieser Effekt lässt sich jedoch nicht nur durch eine höhere Wohneigentumsquote, sondern auch über die Bereitstellung qualitativ attraktiverer Mieteinheiten realisieren.

3.3 Wohneigentumsbildung und Finanzstabilität

Die Finanzkrise ist vielen Menschen noch in Erinnerung. Ausgangspunkt war ein Immobilienboom in den USA, in dessen Verlauf immer mehr Hypothekendarlehen an Kunden mit geringer Bonität vergeben worden sind (Jäger/Voigtländer, 2008 oder Kiff/Mills, 2007).

Bereits seit Mitte der 1990er-Jahre stiegen die Preise für Wohnimmobilien beträchtlich. Als dann die Zinsen Anfang der 2000er-Jahre noch einmal deutlich fielen, weil die Federal Reserve als Antwort auf die New Economy Krise die Leitzinsen senkte, ergriffen auch viele Haushalte mit geringer Bonität die Chance, Wohneigentum zu erwerben. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Banken die Kreditvergabe an bonitätsschwache Haushalte zugleich forcierten, weil sie über den Verkauf der Kreditforderungen am Kapitalmarkt ihre eigenen Risiken reduzieren konnten. Überwiegend wurden an die Haushalte Kredite mit variablem Zinssatz vergeben. Außerdem wurden die Beleihungsausläufe sehr hoch gewählt, auch weil Kreditzinsen in den USA steuerlich abzugsfähig sind. Als dann Mitte der 2000er-Jahre die Zinsen wieder anzogen, konnten viele Haushalte ihre Kreditraten nicht mehr begleichen. Es kam zu einer steigenden Anzahl von Kreditausfällen und einem Anstieg der Zwangsvollstreckungen, wodurch letztlich das Ende des Immobilienbooms eingeleitet wurde. Viele Marktakteure erkannten, dass die Preise nicht nachhaltig zu erzielen waren und versuchten schnell zu verkaufen, was dann in einem Crash im Immobilienmarkt endete.

Aus den Erfahrungen der Finanzkrise kann man schließen, dass eine hohe Wohneigentumsquote mit einer größeren Gefahr für die Finanzstabilität verbunden ist. Je größer die Wohneigentumsquote ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass auch Haushalte mit höherer Ausfallwahrscheinlichkeit Wohnei-

gentum besitzen, welches mit entsprechenden Verbindlichkeiten einhergeht. Außerdem lässt sich argumentieren, dass die Wohneigentumsquote positiv mit einer höheren Volatilität der Immobilienpreise verbunden ist. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass Selbstnutzer durchschnittlich eine höhere Konsumneigung haben als Vermieter, weil die Vermieter typischerweise höhere Einkommen haben. Daher passen Selbstnutzer ihre Nachfrage stärker an die Zinsentwicklung an, wodurch die Nachfrage und damit auch die Preise häufiger schwanken (Voigtländer, 2013).

Es gibt also einen Zusammenhang zwischen der Wohneigentumsbildung und der Finanzstabilität. Allerdings sollte dieser Zusammenhang nicht überinterpretiert werden. Die ursächlichen Probleme im Vorfeld der Finanzkrise ergaben sich eher aus der Finanzierung. Zu viele Haushalte in den USA, aber auch im Vereinigten Königreich oder Irland, erhielten Kredite, die sie nur unter idealen Bedingungen zurückzahlen konnten. Insbesondere variable Zinssätze für Haushalte mit niedrigen Einkommen stellen ein Risiko dar, weil die Kreditzahlungen stark schwanken können. Hinzu kommen hohe Beleihungsausläufe, durch die Haushalte bei fallenden Preisen schnell in die Überschuldung geraten können. Außerdem wurden Darlehen in diesen Ländern kaum getilgt.

In Deutschland ist die Situation dagegen eine ganz andere (Bendel/Voigtländer, 2017). Überwiegend werden Darlehen mit langfristiger Zinsbindung vergeben. Der Beleihungsauslauf liegt häufig bei weniger als 80 Prozent, und anders als in vielen angelsächsischen Ländern werden niedrige Zinsen eher für eine Ausweitung der Tilgung verwendet.

Natürlich kann man argumentieren, dass bei einer Ausweitung der Wohneigentumsquote in Deutschland möglicherweise die Finanzierungsgewohnheiten ebenfalls riskanter werden könnten. Dies hängt aber nicht nur von der Nachfrage, sondern auch vom Angebot ab. Ursächlich für die Finanzkrise waren letztlich Fehlanreize auf Seiten der Banken, die eigene Risiken nicht mehr tragen mussten. Solange die Kreditrisiken aber in den Bankbilanzen sind, wie dies in Deutschland üblich ist, werden Banken diszipliniert, die Bonität der Kunden ausreichend zu prüfen. Hinzu kommen auch andere Rahmenbedingungen für die Kreditnehmer. So haften Kreditnehmer in Deutschland mit ihrem gesamten Einkommen und Vermögen bei Kreditausfällen, in den USA waren die meisten Darlehen dagegen non-recourse – der Kreditnehmer haftete also nur mit dem Wert der Immobilie, ein Rückgriff auf das Einkommen war ausgeschlossen. Darüber hinaus gibt es in vielen angelsächsischen Ländern kein qualitativ ansprechendes Angebot an Mietwohnungen, der Kauf einer Wohnung ist damit notwendig, um angemessen wohnen zu können. Auch dies ist in Deutschland ganz anders, weshalb es wenig Anreize auf Seiten der Kreditnehmer gibt, sich wegen des Kaufs einer Wohnung großen Risiken auszusetzen.

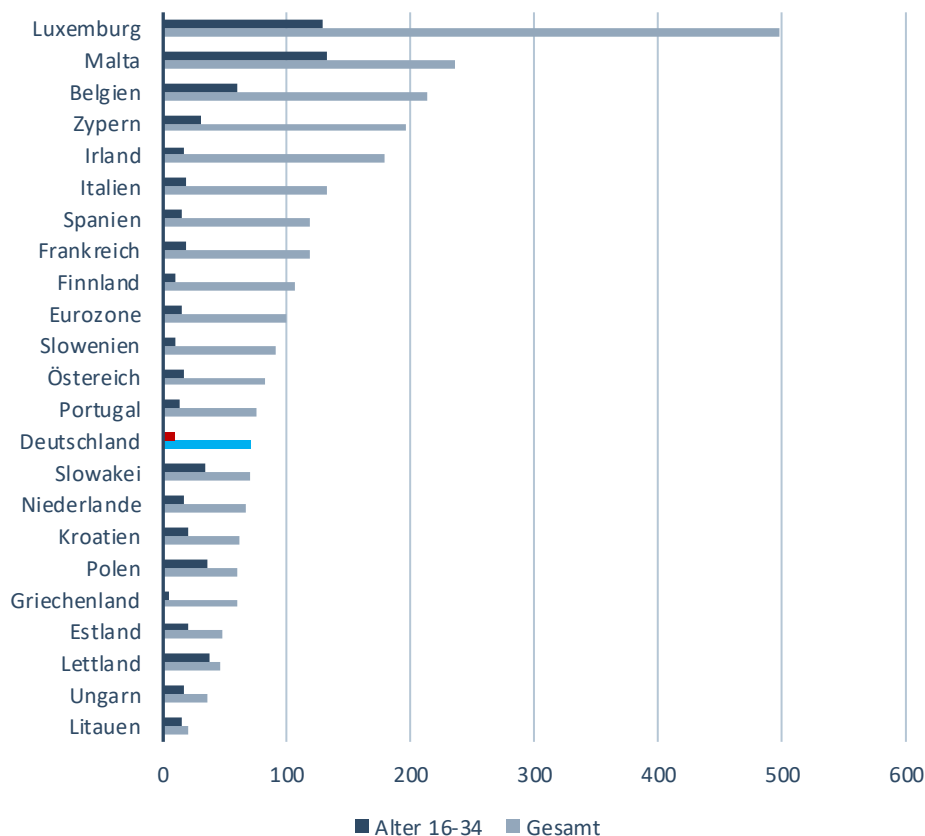
Insgesamt ist daher nicht davon auszugehen, dass aufgrund einer stärkeren Wohneigentumsbildung die Finanzstabilität deutlich steigen würde. Sicherlich müssen dann aber die Kreditmärkte sorgsam beobachtet werden – was jedoch in der aktuellen Lage bereits geschieht.

3.4 Wohneigentum und Vermögensbildung

Deutsche Haushalte gelten als besonders sparsam. Die Sparquote in Deutschland liegt deutlich höher als in vielen anderen europäischen Ländern. Trotzdem stehen die deutschen Haushalte im Vermögensvergleich sehr ungünstig dar. Nach der neuesten Welle des Household Consumption and Wealth Surveys der Europäischen Zentralbank (EZB) aus dem Jahr 2017 verfügen deutsche Haushalte über deutlich weniger Vermögen als beispielsweise Haushalte in Spanien, Frankreich oder Irland (Abbildung 3-1). Insbesondere junge Haushalte zwischen 16 und 34 Jahren fallen gegenüber gleichaltrigen in anderen europäischen Ländern deutlich ab.

Abbildung 3-1: Median der Nettovermögen pro Haushalt in der Europäischen Union im Jahr 2014

Vermögen abzüglich Schulden und Verbindlichkeiten



Quelle: EZB

An der Erhebung der EZB können methodische Schwächen festgemacht werden. So fließen Ansprüche aus kollektiven Versicherungssystemen nur unzureichend in die Berechnung mit ein. Auch sind die Werte der Vermögen nicht immer vergleichbar (Niehues, 2015). Nichtsdestotrotz bleibt aber eine große Lücke zwischen Deutschland und anderen Ländern, die vor allem auf das Wohneigentum zurückzuführen ist. Unter den betrachteten Ländern hat Deutschland die geringste Wohneigentumsquote. Länder mit höheren Wohneigentumsquoten haben durchschnittlich deutlich höhere Vermögen. Darüber hinaus zeigt die Erhebung, dass in Deutschland vor allem Haushalte mit hohen Einkommen viel sparen, Haushalte mit geringen Einkommen dagegen wenig.

Die große Bedeutung des Wohneigentums für die Vermögensbildung ist zunächst überraschend, denn Mieter könnten analog zur Tilgung der Wohneigentümer Geld ansparen. Dabei könnten sie sogar in effizientere Portfolien investieren, also in Aktien, Immobilien und festverzinsliche Wertpapiere und damit höhere Renditen erzielen. Tatsächlich wird dies gerade unter Ökonomen immer wieder favorisiert (Sebastian et al., 2012). Allerdings tun sie dies nur selten. Vielfach sparen Mieter kaum, weil sie stattdessen eher mehr konsumieren (Braun/Pfeiffer, 2004). Und wenn sie sparen, dann häufig über Versicherungen mit hohem Anteil festverzinslicher Wertpapiere. Darüber hinaus zeigen gerade die in Kapitel 2 durchgeführten Berechnungen, dass vielfach die Wohneigentumsbildung, und damit die Bildung von Vermögen, zu den gleichen Kosten möglich ist wie die Zahlung einer Miete.

Es sind vor allem psychologische Phänomene, die das unterschiedliche Sparverhalten erklären. Als Mieter spart man freiwillig. Das Ziel einer Altersvorsorge ist weit weg, so dass es nur schwer ist, sich für den

Konsumverzicht zu disziplinieren. Der Wohneigentümer hingegen hat einen Kreditvertrag und möchte seine Schulden gerne so schnell wie möglich loswerden. Daher wird so viel wie möglich getilgt. Überdies erweisen sich Immobilien gerade langfristig als eine gute Vermögensanlage, wie eine Studie von Morgenstern (2017) belegt.

Die höheren Vermögen sind nicht nur individuell relevant, sondern auch gesamtgesellschaftlich, insbesondere wenn es um die Verhinderung von Altersarmut geht. Es ist bekannt, dass die gesetzlichen Altersvorsorgesysteme unter einem großen demografischen Druck stehen. Betriebliche und private Altersvorsorge, deren Rendite vor allem von festverzinslichen Wertpapieren abhängen, werden durch die Niedrigzinsphase belastet. Es entsteht damit eine Lücke in der Altersvorsorge, die zum Beispiel durch selbstgenutztes Wohneigentum geschlossen werden kann. Wenn Wohneigentum den Vermögensaufbau besonders unterstützt, ist dies sogar ein Argument, gerade Haushalte mit geringen Einkommen stärker bei der Wohneigentumsbildung zu unterstützen.

4 Ansätze für eine Stärkung der Wohneigentumsbildung

So wie aus individueller Sicht gibt es auch aus volkswirtschaftlicher Sicht Vor- und Nachteile des Wohneigentums. Gesellschaften mit mehr Mietern sind einerseits tendenziell mobiler, was die Effizienz des Arbeitsmarktes verbessern kann. Andererseits erhöht die Immobilität der Eigentümer das soziale Engagement. Genauso vergrößert die Wohneigentumsbildung tendenziell die Gefahr von Überschuldungen und mindert damit die Finanzstabilität, andererseits trägt aber gerade die Wohneigentumsbildung zum Aufbau von Vermögen auch bei unteren Einkommensgruppen bei. Daraus könnte man folgern, dass der Staat neutral sein sollte bei der Entscheidung, ob ein Haushalt kauft oder mietet. Eine Förderung speziell für das Wohneigentum, wie es etwa mit dem Baukindergeld verfolgt wird, lässt sich daher kaum rechtfertigen. Auf der anderen Seite lässt es sich aber ebenso wenig rechtfertigen, spezielle Zugangsschranken wie etwa durch die Grunderwerbsteuer aufzubauen. Schließlich zeigt die Diskussion in Kapitel 2 gerade, dass die hohen Erwerbsnebenkosten zu einem wesentlichen Teil die Menschen davon abhalten, Wohneigentum zu bilden. Darüber hinaus ist es geboten, generell die Vermögensbildung in Deutschland anzuregen, da gerade junge Menschen und Menschen mit geringen Einkommen in Deutschland über nur wenig Vermögen verfügen. Ob die Menschen das so gebildete Kapital dann für den Kauf von Wohneigentum oder in andere Anlageformen investieren, sollte aber ihnen überlassen werden. Schließlich werden sind als weiterer Baustein einer Wohneigentumspolitik auch Nachrangdarlehen vorstellbar. Alle drei Ansätze werden im Folgenden skizziert.

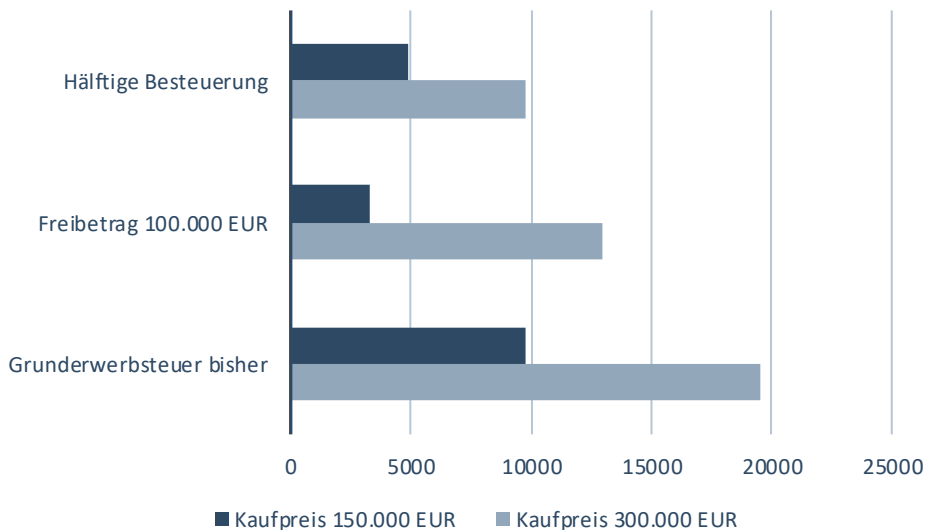
4.1 Reform der Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuersätze sind in den letzten Jahren immer weiter gestiegen, letztlich auch, weil die Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich besonders privilegiert ist. Schließlich werden Einnahmen in Folge höherer Steuersätze als der ursprüngliche Satz von 3,5 Prozent nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Gerade hochverschuldete Länder wie Nordrhein-Westfalen, Bremen oder Berlin haben die Grunderwerbsteuer daher besonders erhöht. Eine Reform sollte deshalb nicht nur dazu führen, dass der Kauf einer selbstgenutzten Immobilie leichter möglich wird, sondern sie sollte auch das Interesse der Bundesländer an möglichst hohen Steuereinnahmen berücksichtigen. In diesem Sinne werden im Folgenden zwei Modelle vorgestellt, die sich nur an Ersterwerber von selbstgenutztem Wohneigentum richten. Dabei wird im ersten Fall ein Freibetrag von 100.000 Euro vorgeschlagen, im zweiten Fall unterliegt nur die Hälfte des Kaufpreises der Besteuerung. Beide Vorschläge haben dabei ihre Vorzüge. Im ersten Fall wird der Kauf günstiger und kleinerer Wohnungen besonders unterstützt, denn mit dem Freibetrag ist ein umso geringerer effektiver Steuersatz verbunden, je weniger die Wohnung kostet. Allerdings

könnte dies ein Nachteil für Ersterwerber in Ballungsgebieten darstellen, wo die Wohnungen tendenziell teurer sind. Hier würde eine hälftige Besteuerung deutlich stärker wirken. Abbildung 4-1 illustriert die beiden Reformalternativen, indem einmal ein Kauf einer Immobilie im Wert von 150.000 Euro angenommen wird und einmal der Kaufpreis 300.000 Euro beträgt. Unterstellt wurde hier ein Grunderwerbsteuersatz von 6,5 Prozent wie in NRW.

Abbildung 4-1: Grunderwerbsteuer bei unterschiedlichen Reformalternativen

Annahme Grunderwerbsteuer: 6,5 Prozent



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Auf Basis des Landes NRW wurden auch die möglichen Einnahmeausfälle der beiden Reformalternativen simuliert. Hierzu wurden die Transaktionen und die daraus resultierenden Umsätze um die jeweiligen Grunderwerbsteuerreduzierungen bei Ersterwerbern bereinigt. Es wurde unterstellt, dass der Ersterwerberanteil im Wohneigentumsmarkt bei 70 Prozent liegt (vgl. BBSR, 2019). Außerdem wurden Käufe von Wohneigentum entsprechend der Wohneigentumsquote auf Kapitalanleger (Vermieter) und Selbstnutzer verteilt, wobei auch unterschiedliche Quoten bei Einfamilienhausbesitzern und Eigentumswohnungen berücksichtigt wurden. Diese Herangehensweise ist in Hentze / Voigtländer (2017) näher beschrieben.

Im Fall des Freibetrags würden sich die Einnahmeausfälle für das Land NRW auf 8,4 Prozent summieren, im Fall der hälftigen Grunderwerbsteuer wären es etwa 16,9 Prozent. Im Jahr 2019 beliefen sich die Grunderwerbsteuereinnahmen auf 15,8 Milliarden Euro. Wendet man diese Quoten auf den Gesamtbeitrag an, würden die Kosten der Reform bei 1,3 Milliarden Euro (Freibetrag) bzw. bei 2,7 Milliarden Euro (hälftige Besteuerung) jährlich liegen.

4.2 Reform der Vermögensförderung

Neben Reformen zur Verringerung des Kapitalbedarfs, wobei neben der Grunderwerbsteuer auch andere Erwerbsnebenkosten in den Fokus genommen werden sollten, ist die Politik ebenso gefordert, Reformen anzustoßen, die den Kapitalaufbau unterstützen. Mit der Arbeitnehmersparzulage und der Wohnungsbauprämie gibt es unter anderen zwei Instrumente, die gezielt den Vermögensaufbau von Haushalten mit kleinen und mittleren Einkommen unterstützen sollen. Allerdings sind beide Instrumente seit den 1990er Jahren nicht angepasst worden, das heißt, die Einkommensgrenzen und die Förderbeträge haben sich real entwertet. Zwar wird die Bausparprämie 2021 erhöht, aber es gibt keine Anpassung an

den realen Wertverlust und bei der Arbeitnehmersparzulage gibt es gar keine Anpassung. Eine Anpassung der Arbeitnehmersparzulage an heutige Einkommensverhältnisse würde den Staat etwa 550 Millionen Euro kosten (Besznoska et al., 2018). Neben der direkten Förderung hätte eine Anpassung vor allem eine Signalwirkung und könnte damit die frühzeitige Ersparnisbildung anregen.

Tatsächlich ist eine Vermögensförderung angesichts der Niedrigzinsphase äußerst bedeutsam. Ohne Zinsen fehlen gerade jungen Menschen die Anreize, Geld für weit entfernte Konsumziele zurückzulegen. Damit fehlt es aber zunehmend an Kapital, nicht nur für den Kauf von Eigentum, sondern auch zum Beispiel für Unternehmensgründungen. Da der Staat der Hauptprofiteur der niedrigen Zinsen ist, könnte eine Vermögensförderung für junge und einkommensarme Haushalte aus den gesparten Zinsen auf die Verschuldung finanziert werden und so die Vermögensbildung angeregt werden.

4.3 Einführung von Nachrangdarlehen

Geringere Erwerbsnebenkosten und eine Stärkung der Eigenkapitalbasis sind wichtige Bausteine, um den Zugang zu Wohneigentum zu verbessern. Allerdings ist fraglich, ob angesichts der geringen Kapitalbildung dies ausreicht, um den Zugang zum Wohneigentum für einen breiteren Kreis von Haushalten zu öffnen.

In Frankreich oder auch dem Vereinigten Königreich werden Haushalte über staatlich garantierte Nachrangdarlehen unterstützt. Gewährt der Staat in einem definierten Einkommensbereich garantierte Darlehen, könnten die Haushalte die Darlehen als Eigenkapitalersatz in die Finanzierung einbringen. Aufgrund der derzeit niedrigen Zinsen könnten die Haushalte trotz einer insgesamt hohen Fremdkapitalquote damit ihre Wohnkosten im Vergleich zur Miete reduzieren.

Damit nun das Risiko des Zahlungsausfalls bzw. der Überschuldung reduziert wird, müsste auf hohe Tilgungssätze und lange Zinsbindungen gedrängt werden. Lange Zinsbindungen von 10 Jahren und mehr sind ohnehin in Deutschland üblich und anfängliche Tilgungssätze von 3 Prozent sind aktuell ebenfalls weit verbreitet. Der Staat könnte zur Unterstützung der Tilgung auch das sozialpolitische Instrumentarium verwenden. So könnten einerseits Mittel aus der sozialen Wohnraumförderung für die Tilgung der Kredite eingesetzt werden und andererseits könnte das Wohngeld in die Finanzierung eingebracht werden. Wird das Einkommen wie beim Wohngeld regelmäßig geprüft, könnte auch sichergestellt werden, dass tatsächlich nur Haushalte, die bedürftig sind, von der Förderung profitieren. Sinnvoll wäre es aber in jedem Fall, Anreize für eine schnelle Rückführung der Kredite zu setzen. Ähnlich wie beim BAföG könnten etwa schnelle Tilgungen mit Nachlässen bei der Gesamtschuld honoriert werden. Auf diese Weise hätten die Haushalte einen besonderen Anreiz, viel zu sparen.

Dieses Programm ist aufgrund der staatlichen Bonität nur mit sehr geringen Zinskosten verbunden und auch die Tilgungsnachlässe sind steuerbar. Natürlich werden die Gesamtkosten auch von der Zahl der Haushalte abhängen, die von den Nachrangdarlehen profitieren sollen. Zumindest sollte das Programm alle Haushalte umfassen, die einen Wohnberechtigungsschein erwerben können. Dies sind in vielen Städten rund 20 bis 25 Prozent der Mieter. Denkbar ist aber auch eine Ausweitung der Unterstützung auf weitere Einkommensklassen, wobei über die Höhe des Nachrangdarlehens und die Tilgungsnachlässe auch Skalierungen möglich sind.

Solche Nachrangdarlehen sind dabei nicht neu in Deutschland. Die Investitionsbank Schleswig-Holstein bietet solche Darlehen bis zu einer Summe von maximal 100.000 Euro bzw. maximal 40 Prozent des Kaufpreises bereits an. Dabei werden mindestens 2 Prozent Tilgung verlangt, ebenso wie 7,5 Prozent Eigenkapital, wobei jedoch dieser Anteil durch Eigenleistungen reduziert werden kann. Hier könnte aber gegebenenfalls, auch im Ausgleich für einen höheren Tilgungsanteil, nachgesteuert werden. Ein solches

Programm wäre auch bundesweit förderlich, um bei geringen Kosten den Zugang zu Wohneigentum zu verbessern.

5 Schlussfolgerungen

Deutschland ist eine Mieternation. Mit der Ausnahme der Schweiz ist die Quote der Mieter in keiner Industrienation höher als in Deutschland. Dies ist nicht per se ein Nachteil, tatsächlich gibt es einige wichtige individuelle und gesellschaftliche Argumente für das Mieten. So sind Mieter etwa flexibler im Wohnungsmarkt, und gerade bei großen Mehrfamilienhäusern ist es oft einfacher, wenn es einen Vermieter gibt als etwa eine große Anzahl an Einzeleigentümern, zum Beispiel bei Entscheidungen über Modernisierungen. Angesichts der Herausforderungen in der Altersvorsorge und der Vermögensbildung wäre eine höhere Wohneigentumsquote jedoch wünschenswert. Darüber hinaus bietet die Niedrigzinsphase sehr große Chancen, Wohneigentum zu bilden. Wie die Berechnungen in diesem Gutachten zeigen, kann in der Mehrzahl der Großstädte eine Wohnung heute zu geringeren Kosten finanziert und getilgt werden als noch vor einigen Jahren. Diese Opportunitäten sollten von mehr Haushalten genutzt werden können.

Tatsächlich finden viele Haushalte dennoch keinen Zugang zum Wohneigentum. Dies liegt an dem fehlenden Startkapital, das sich aus dem erforderlichen Eigenkapital und den Erwerbsnebenkosten zusammensetzt. Nur wenige Mieter haben 60.000 Euro und mehr gespart, über 85 Prozent der Mieter haben daher kaum eine Chance, Wohneigentum zu erwerben – es sei denn, zum Beispiel Eltern stellen Kapital zur Verfügung. Dadurch verfestigt sich die Vermögensungleichheit, zumal Wohneigentümer eben auch oft geringere Wohnkosten haben und dadurch mehr sparen und damit weiteres Vermögen aufbauen können. Eine Reform der Grunderwerbsteuer und eine Erhöhung der Vermögensförderung ebenso wie Nachrangdarlehen wären daher richtige Ansätze, um den Zugang zu Wohneigentum zu verbessern. Weitere Maßnahmen, die hier nicht diskutiert wurden, wären zum Beispiel bessere Entnahmemöglichkeiten aus der Altersvorsorge (Riesterrente und betriebliche Altersvorsorge).

In Deutschland wird die Niedrigzinsphase äußerst kritisch gesehen, doch sie bietet eben auch große Chancen. Um diese Chancen nutzen zu können, müssen jedoch die Voraussetzungen geschaffen werden. Hierzu sind keine großen Investitionen notwendig, sondern vielmehr der Wille, den Zugang zu Wohneigentum zu verbessern und die Chancen der Wohnkostenreduzierung nicht nur im Mietwohnungsmarkt zu sehen, sondern auch die Potenziale der Wohneigentumsbildung zu berücksichtigen.

Auch wenn es gesamtwirtschaftlich sinnvoll mehr Wohneigentümer zu haben, bleibt es aber wichtig auch einen breit aufgestellten und gut funktionierenden Mietwohnungsmarkt zu haben. Dies stellt keinen Widerspruch dar, denn angesichts einer sehr niedrigen Wohneigentumsquote, gerade auch in den Städten, ist noch viel Raum für die Wohneigentumsbildung. Der Mietwohnungsmarkt ist jedoch wichtig, da je nach Lebensphase und Mobilitätsanforderungen, aber auch angesichts sehr unterschiedlicher Einkommensperspektiven, bleibt das Wohnen zur Miete für viele eine wichtige Option. Daher bleibt es eine große Aufgabe insgesamt für genügend Bautätigkeit zu sorgen, um die Märkte zu entspannen. Darüber hinaus gilt es, auch Mietern Perspektiven in der Vermögensbildung zu geben, weshalb eine Verbesserung der Vermögensförderung gerade für junge und einkommensarme Haushalte umso dringlicher ist.

Literaturverzeichnis

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2003, Potenziale der Wohneigentumsbildung für die soziale Stabilität von Stadtvierteln, Forschungen 110, Bonn

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2019, Faktencheck zur Wohneigentumsbildung, Bonn.

Bendel, Daniel / Voigtländer, Michael, 2017, Eine Risikoprüfung für die deutsche Wohnimmobilienfinanzierung, in: IW-Trends, 43. Jg., Nr. 4, S. 41–57

Besznoska, Martin / Demary, Markus / Voigtländer, Michael, 2018 Optionen für eine Reform der Förderung vermögenswirksamer Leistungen, Köln

Blanchflower, David G. / Oswald, Andrew J., 2013, Does high home-ownership impair the labor market?, NBER Working Paper No. 19079, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w19079/w19079.pdf [05.11.2020]

Bover, Olympia / Muellbauer, John / Murphy, Anthony, 1989, Housing, Wages and UK Labour Markets, in: Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 51. Jg., Nr. 2, S. 97–136

Braun, Reiner / Pfeiffer, Ulrich, 2004, Mieter oder Eigentümer – Wer wird stärker gefördert? Eine Analyse zum Subventionsabbau zum Jahresbeginn 2004, Endbericht, Berlin: Empirica

Demary, Markus / Voigtländer, Michael, 2018, Reasons for the Declining Real Interest Rates, IW-Report, Nr. 47, Köln

DiPasquale, Denise / Glaeser, Edward L., 1999, Incentives and Social Capital. Are Homeowners Better Citizens?, in: Journal of Urban Economics, 45. Jg., Nr. 2, S. 354–384

Dustmann, Christian / Fitzenberger, Bernd / Zimmermann, Markus, 2018, „Housing Expenditures and Income Inequality“, Centre for Research and Analysis of Migration (CREAM), Department of Economics, University College London

Fischer, Stanley, 2017, The Low Level of Global Real Interest Rates, Speech at the Conference to Celebrate Arminio Fraga's 60 Years, Casa das Garcas, Rio de Janeiro, Brazil, on July 31.

Green, Richard K. / White, Michelle J., 1997, Measuring the Benefits of Homeowning. Effects on Children, in: Journal of Urban Economics, 41. Jg., Nr. 3, S. 441–461

Haavio, Markus / Kauppi, Heikki, 2000, Housing Markets, Liquidity Constraints and Labor Mobility, Discussion Papers, Nr. 8/2000

Henley, Andrew, 1998, Residential Mobility, Housing Equity and the Labour Market, in: The Economic Journal, 108. Jg., Nr. 447, S. 414–427

Hentze, Tobias / Voigtländer, Michael, 2017, Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, IW Policy Paper Nr. 17/2017, Köln

Himmelberg, Charles /Mayer, Christopher /Sinai, Todd, 2005, Assessing High House Prices. Bubbles, Fundamentals and Misperceptions, in: Journal of Economic Perspectives, 19. Jg., Nr. 4, S. 67–92

Jäger, Manfred / Voigtländer, Michael, 2008, Hintergründe und Lehren aus der Subprime-Krise, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 3, S. 17–29

Jordà, Òscar / Singh, Sanjay R. / Taylor, Alan M., 2020, Longer-Run Economic Consequences of Pandemics, Working Paper 2020-09, Federal Reserve Bank of San Francisco University of California, San Francisco

Kiff, John / Mills, Paul S., 2007, Money for Nothing and Checks for Free: Recent Developments in U.S. Subprime Mortgage Markets, IMF Working Paper No. 07/188, Washington D. C.

Morgenstern, Klaus, 2017, Gleiche Rendite, weniger Risiko: Häuser schlagen Aktien, <https://www.dia-vorsorge.de/kapitalmaerkte-kapitalanlagen/haeuser-schlagen-aktiengleiche-rendite-weniger-risiko/> [22.10.2020]

Niehues, Judith, 2015, Vermögensverteilung und Altersgruppeneffekte, Kurzstudie für die Carl-Deilmann-Stiftung, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Poterba, James M., 1984, Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing: An Asset-Market Approach, in: The Quarterly Journal of Economics, 99. Jg., Nr. 4, S. 729–752

Oberst, Christian / Voigtländer, Michael, 2020, Aufsteigerregionen in Deutschland – Go East!, IW-Report Nr. 20/2020, Köln

Ortalo-Magne, Francois / Rady, Sven, 2002, Homeownership: Low Household Mobility, Volatile Housing Prices, High Income Dispersion, CESifo Working Paper, Nr. 823, München

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2019, Wohneigentum in Deutschland – Analyse der Wohneigentumsbildung, Köln

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2020, Accentro-Wohnkostenreport 2020, Berlin

Sebastian, Steffen / Steininger, Bertram / Wagner-Hauber, Melanie, 2012, Vor- und Nachteile von direkten und indirekten Immobilienanlagen, Working Paper, Regensburg

Voigtländer, Michael, 2014, The stability of the German housing market, in: Journal of Housing and the Built Environment, Jg. 29, Nr. 4, S. 583–594

Voigtländer, Michael, 2019, Das Bestellerprinzip in der Immobilienvermittlung, in: IW Trends, Jg. 46, Nr. 1, S. 3–24