FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG Für die Freiheit.

WOHNEIGEN-TUMSPOLITIK IN EUROPA

Ein Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft erstellt im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Pekka Sagner / Michael Voigtländer

ANALYSE

Impressum

Herausgeberin
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Truman-Haus
Karl-Marx-Straße 2
14482 Potsdam-Babelsberg

/freiheit.org
/FriedrichNaumannStiftungFreiheit
/FNFreiheit
/stiftungfuerdiefreiheit

Verfasst von
Pekka Sagner
Prof. Dr. Michael Voigtländer

Redaktion
Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Dr. Dirk Assmann, Referent Innovationsräume und Urbanisierung

Kontakt
Telefon +49 30 220126-34
Telefax +49 30 690881-02
E-Mail service@freiheit.org

Stand
Juni 2021

Hinweis zur Nutzung dieser Publikation
Diese Publikation ist ein Informationsangebot der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Die Publikation ist kostenlos erhältlich und nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf nicht von Parteien oder von Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden (Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie Wahlen zum Europäischen Parlament).

Lizenz
Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

ISBN
978-3-948950-19-4

Inhalt

ZUSAMMENFASSUNG **4**

1. EINLEITUNG **5**

2. WOHNEIGENTUMSBILDUNG IN DEUTSCHLAND **6**

2.1 Entwicklung der Wohneigentumsquote 6

2.2 Chancen durch Wohneigentum 8

2.3 Hemmnisse der Wohneigentumsbildung 12

3. WOHNEIGENTUMSPOLITIK IN AUSGEWÄHLTEN EUROPÄISCHEN LÄNDERN **13**

3.1 Methodische Vorbemerkungen 13

3.2 Wohneigentumsquoten in ausgewählten europäischen Ländern 14

3.3 Die Haltung zu Wohneigentum 15

3.4 Transaktionskosten 16

3.5 Steuerliche Rahmenbedingungen für Selbstnutzerinnen und Selbstnutzer 18

3.6 Unterstützung bei der Finanzierung von Wohneigentum 19

3.7 Ein Überblick über die Instrumente der Wohneigentumspolitik 21

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN – WAS KANN DEUTSCHLAND VON ANDEREN LÄNDERN LERNEN? **22**

LITERATURVERZEICHNIS **24**

ABSTRACT **25**

TABELLENVERZEICHNIS **26**

ABBILDUNGSVERZEICHNIS **26**

Zusammenfassung

Die Wohneigentumsquote in Deutschland stagniert, obwohl Wohneigentum im letzten Jahrzehnt erheblich an Attraktivität gewonnen hat. Zwar sind die Wohnungspreise beträchtlich gestiegen, aber die Zinsentwicklung hat diese Preisentwicklung vielerorts überkompensiert. Entsprechend sind die Kosten für ein Darlehen, das in 35 Jahren getilgt werden soll, in 50 Städten um durchschnittlich 6 Prozent gesunken. Darüber hinaus kann durch Wohneigentum die Altersvorsorge gestärkt, die Vermögensverteilung gleichmäßiger und Gentrifizierung verhindert werden. Dennoch stagniert die Wohneigentumsbildung in Deutschland, gerade auch bei jüngeren Haushalten. Ihnen fehlt schlicht das notwendige Eigenkapital, um Erwerbsnebenkosten bedienen zu können und um sich für einen Immobilienkredit zu qualifizieren. In diesem Gutachten wurde geprüft, wie sieben andere Länder den Zugang zu Wohneigentum gestalten. Neben der Haltung zu Wohneigentum wurde insbesondere analysiert, wie die Grunderwerbsteuer gestaltet ist, wie das selbstgenutzte Wohneigentum steuerlich behandelt wird und welche weiteren Unterstützungen es bei der Finanzierung gibt.

Bei der Gestaltung der Grunderwerbsteuer zeigt sich, dass die betrachteten Länder zwei Wege beschreiten. Ein Teil der Länder, vor allem die skandinavischen Länder, Irland und die Niederlande, haben sehr niedrige Grunderwerbsteuersätze, die die Haushalte nur wenig belasten. Andere Länder, wie Großbritannien, Belgien oder Frankreich, haben zwar insgesamt etwas höhere Sätze, differenzieren aber stärker und unterstützen so vor allem Haushalte, die erstmals oder günstige Immobilien kaufen. Dies wird ermöglicht durch Freibeträge bei der Grunderwerbsteuer oder einen Stufentarif wie in Großbritannien. Gerade ein solcher Stufentarif wäre auch für Deutschland ein Reformmodell. Grundsätzlich sind zwar niedrige Steuersätze aus Effizienzgründen zu bevorzugen, aber dies ist aufgrund der Sonderstellung der Grunderwerbsteuer im Finanzausgleich kaum möglich. Sofern bei der Grunderwerbsteuer ein Freibetrag und ein Stufentarif gelten, werden Haushalte, die kleine und günstige Wohnungen kaufen, besonders stark entlastet. Für vermietete Objekte sollte dann wie bisher ein Pauschalsteuersatz gelten.

Eine Bevorzugung von Haushalten, die im Eigentum leben, leitet sich auch aus der steuerlichen Behandlung des selbstgenutzten Wohneigentums ab. In Deutschland wird selbstgenutztes Wohneigentum wie ein Konsumgut behandelt, vermietetes Wohneigentum dagegen wie ein Investitionsgut. Dies ist für viele selbstnutzende Haushalte ein Nachteil. In den Niederlanden, Schweden und Dänemark können Selbstnutzerinnen und Selbstnutzer dagegen ihre Zinskosten weitestgehend steuerlich geltend machen, die gesparte Miete wird dagegen kaum besteuert. Deutschland sollte diesem Ansatz nicht folgen, aber zumindest wie andere Länder den Haushalten im Eigentum dafür einen Ausgleich gewähren, um eine Benachteiligung gegenüber Anlegerinnen and Anlegern zu vermeiden.

Auch bei der Finanzierung unterstützen die betrachteten Länder die Haushalte in verschiedenster Weise, etwa über vergünstigte Kredite oder aber auch Kreditversicherungen. Gerade Kreditversicherungen, wie sie in Frankreich, Belgien und den Niederlanden üblich sind, wären auch für Deutschland attraktiv. Schließlich hat eine solche Versicherung zwei wesentliche Vorteile. Zum einen schafft sie Planungssicherheit für Haushalte, da auch im Fall von Arbeitslosigkeit oder Scheidung die Raten weiterbezahlt werden können. Zum anderen können Banken aufgrund der höheren Sicherheit auf Eigenkapital verzichten. Finanziert wird eine solche Versicherung beispielsweise in den Niederlanden durch einen Einmalbetrag bei Versicherungsbeginn. Üblich ist in allen Ländern, dass die Preis-Einkommensrelation sowie wie die Stabilität des Einkommens der Haushalte geprüft werden, bevor die Versicherung abgeschlossen werden kann. Das Beispiel Frankreich verdeutlicht darüber hinaus, dass auch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ein eigenes System aufbauen können, um ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beim Erwerb von Wohneigentum zu unterstützen.

Schließlich zeigt sich aber auch in allen betrachteten Ländern, dass es eine gänzlich andere Haltung zu Wohneigentum gibt. Wohneigentum spielt nicht nur für die individuelle Vermögensbildung eine wichtige Rolle, sondern trägt dazu bei, Altersarmut zu vermeiden und die Akzeptanz der sozialen Marktwirtschaft zu stärken, da ein größerer Teil der Bevölkerung an Wertsteigerungen partizipiert. Wohneigentum wird somit auch als Inbegriff sozialen Aufstiegs verstanden. Daher sollte auch in der deutschen Politik Wohneigentum als Aufstiegsversprechen stärker in den Fokus genommen werden.

1. Einleitung

Deutschland ist eine Mieternation, in keinem anderen Land der Europäischen Union ist die Quote der Mieterinnen und Mieter höher als in Deutschland. Hierfür gibt es historische Gründe (vgl. Voigtländer, 2009), und die Finanzkrise zeigte, dass eine geringe Wohneigentumsquote auch Vorteile haben kann, etwa weil damit die Überschuldungsgefahren bei Haushalten geringer sind. Allerdings fußte die Überschuldung weniger auf der Wohneigentumsbildung an sich, sondern mehr noch auf der Art und Weise, wie die Haushalte sich finanzieren (Kiff/Mills, 2007). Zumindest seit Anfang der 2010er Jahre sind aber die Nachteile einer geringen Wohneigentumsbildung ersichtlich. Bedingt durch die Niedrigzinsphase sind die Immobilienpreise in die Höhe gegangen, allerdings ist Wohneigentum in Summe dennoch erschwinglicher geworden, weil die Zinsen stärker gefallen als die Preise gestiegen sind (vgl. Sagner/Voigtländer, 2020). Somit sind die Wohnkosten der Eigentümerinnen und Eigentümer im Gegensatz zu den Kosten auf der Mieterseite gefallen (vgl. Dustmann et al., 2018). Aufgrund der geringen Wohneigentumsquote partizipieren auch weniger Haushalte an der Immobilienpreisentwicklung, was sich negativ auf die Vermögensverteilung auswirkt. Überdies wird Wohneigentum als Baustein in der Altersvorsorge wichtiger, da andere Anlageformen niedrigere Renditen erzielen.

Es gibt also gute Gründe für mehr Wohneigentum in Deutschland. Allerdings stagniert die Wohneigentumsquote in Deutschland seit rund einem Jahrzehnt, nur wenige Haushalte schaffen den Sprung ins Eigentum. Maßnahmen wie das Baukindergeld haben kaum Effekte auf die Wohneigentumsquote, erwiesen sich aber als sehr kostenintensiv. Daher wird in diesem Gutachten der Blick auf das europäische Ausland geworfen, um Anregungen für eine bessere Wohneigentumspolitik zu erhalten. Schließlich entwickelt sich die Wohneigentumsbildung in anderen Ländern deutlich dynamischer, und vor allem wird auch deutlich mehr jüngeren Haushalten der Zugang zu Wohneigentum ermöglicht.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut. Zunächst werden die Wohneigentumsbildung in Deutschland dargestellt und die Chancen der Wohneigentumsbildung erläutert. Sodann werden die Hemmnisse beschrieben, die vor allem in den Kapitalanforderungen zu finden sind. Im 3. Kapitel wird die Wohneigentumspolitik in Belgien, den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Irland, dem Vereinigten Königreich und Frankreich dargestellt. In all diesen Ländern gibt es neben dem Wohneigentum auch einen größeren privaten Vermietungsmarkt. Zudem werden in den betrachteten Ländern sehr unterschiedliche Ansätze in der Wohneigentumspolitik verfolgt. Basierend auf dieser internationalen Betrachtung werden in den Schlussfolgerungen Ableitungen für die deutsche Wohneigentumspolitik gewonnen.

Insgesamt zeigt die Untersuchung vielfältige Möglichkeiten auf, wie die Wohneigentumsbildung angeregt werden kann, ohne die öffentlichen Haushalte zu überfordern oder aber die Finanzstabilität zu gefährden. Insbesondere durch eine Neugestaltung der Grunderwerbsteuer sowie durch die Implementierung einer Kreditversicherung könnte die Wohneigentumsbildung in Deutschland wirksam gestärkt werden.

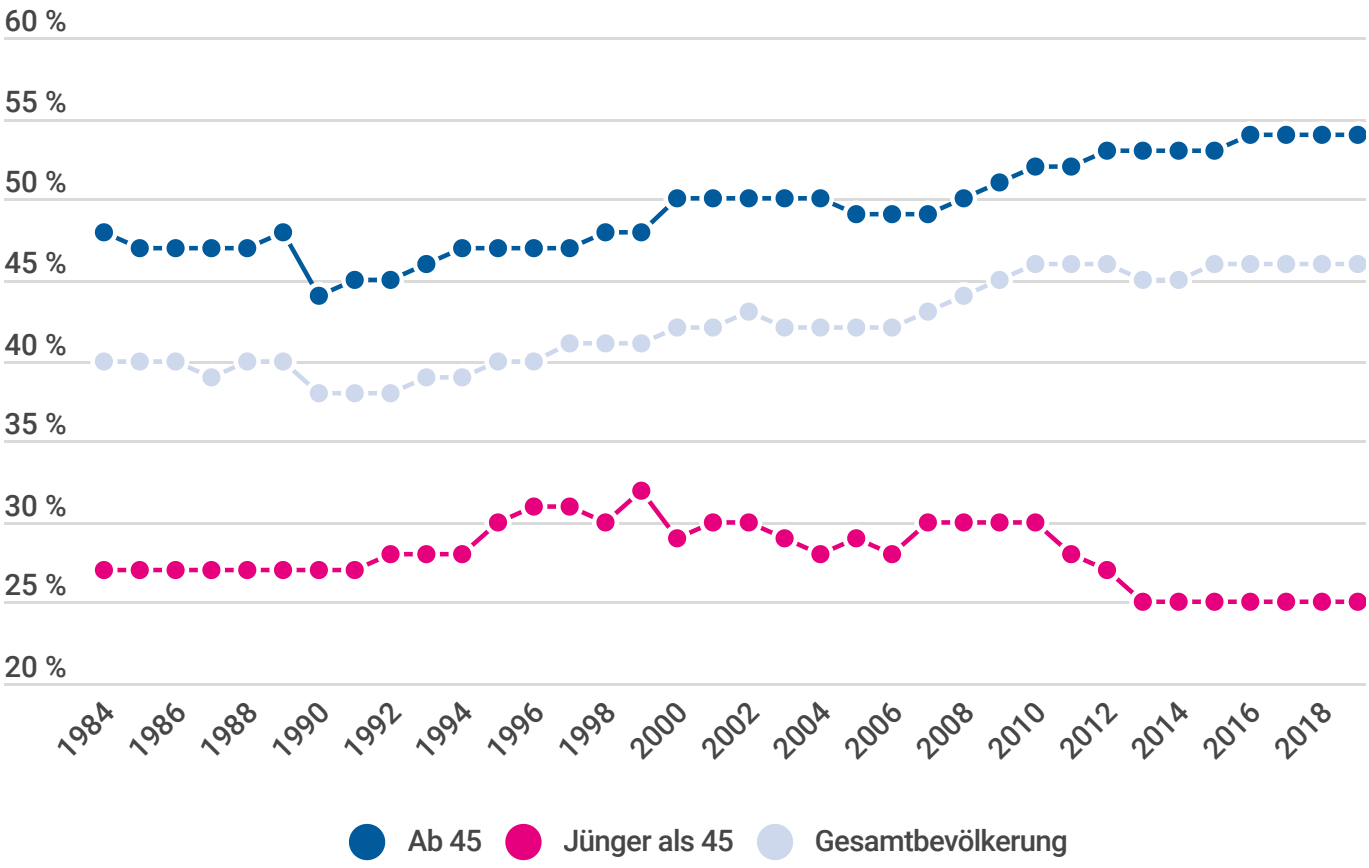
2. Wohneigentumsbildung in Deutschland

2.1 Entwicklung der Wohneigentumsquote

Deutschland ist mit Blick auf die Wohneigentumsquote fast perfekt zweigeteilt: Knapp die Hälfte der Menschen wohnt im selbstgenutzten Wohneigentum, die andere Hälfte mietet. Da in Eigentümerhaushalten im Durchschnitt mehr Personen wohnen, ist die Wohneigentumsquote auf Haushaltsebene jedoch geringer und beträgt nur 46,5 Prozent. Innerhalb des Landes sind die Unterschiede vor allem zwischen ländlichen und urbanen Räumen am größten. Die Wohneigentumsquote ist im ländlichen Raum deutlich höher als in den Großstädten. Nur rund ein Viertel der Großstadthaushalte wohnt im selbstgenutzten Eigentum, drei Viertel sind Mieter, in Berlin beispielsweise liegt die Wohneigentumsquote mit knapp 20 Prozent sogar noch geringer als im Durchschnitt der Großstädte. Im ländlichen Raum ist dies gerade umgekehrt, dort wohnen rund drei Viertel der Haushalte im Wohneigentum (Sagner/Voigtländer, 2019). Deutschland ist vor allem im internationalen Vergleich eine Mieternation. Innerhalb der EU-27-Länder hat Deutschland die geringste Wohneigentumsquote. Seit der Wiedervereinigung stieg die Wohneigentumsquote zwar an, seit einigen Jahren stagniert die Wohneigentumsbildung jedoch. Diese ist insbesondere bei den jüngeren Haushalten sogar rückläufig (vgl. Abbildung 2-1). Die Entwicklung ist nicht nur auf den hohen Außenwanderungssaldo der letzten Jahre zurückzuführen. Denn auch in der Gruppe der jüngeren Haushalte ohne Migrationshintergrund ist die Wohneigentumsquote in den letzten Jahren gesunken. Verschiedene sozio-demografische Entwicklungen wirken dämpfend auf die Wohneigentumsbildung junger Haushalte. Hierzu gehören unter anderem ein späterer Eintritt in das Berufsleben als in der Vergangenheit aufgrund der deutlich gestiegenen Akademisierungsrate, ein höherer Anteil junger Menschen, die in die Großstädte streben sowie ein höherer Anteil an Singlehaushalten (vgl. Sagner/Voigtländer, 2019).

Abb. 2-1 | Entwicklung der Wohneigentumsquote in Deutschland

Anteil der Haushalte im selbstgenutzten Wohneigentum, 1984 bis 2019, Gesamtbevölkerung sowie Haushalte jünger als 45 und Haushalte ab einem Alter von 45 Jahren



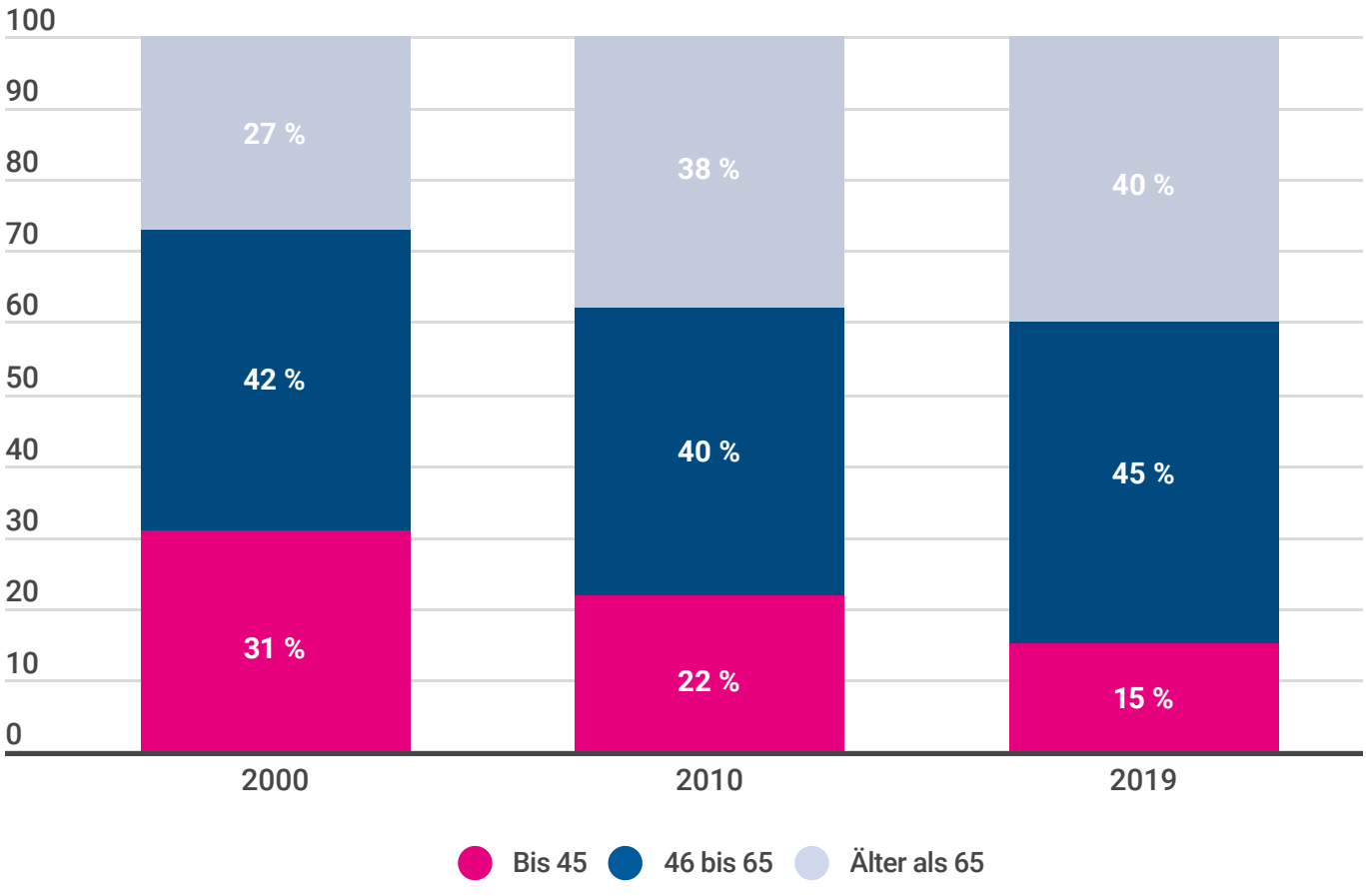
Quelle: SOEP v36; Institut der deutschen Wirtschaft.

Die Entwicklung der Wohneigentumsquote verläuft in den verschiedenen Altersgruppen seit der Wiedervereinigung sehr heterogen. Die Quote unter den Älteren steigt dabei stetig an. So ist der Anteil der über 65-jährigen Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer beispielsweise von knapp 40 Prozent im Jahr 1990 auf 57 Prozent im Jahr 2019 gestiegen. Gleichzeitig gewinnen die hohen Altersgruppen immer mehr Anteil an der Gesamtbevölkerung. Der demografische Wandel und die Veränderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung machen sich also auch in der Zusammensetzung der Eigentümerhaushalte bemerkbar. Die steigende Wohneigentumsquote unter den über 65-Jährigen ist auf Erfolge in der Wohneigentumsbildung in der Vergangenheit zurückzuführen. Heute 65-Jährige haben ihr Wohneigentum in der Regel in den 80er und 90er Jahren erworben, denn die typischen wohneigentumsbildenden Jahre beginnen nicht erst mit dem 60. oder 70. Lebensjahr, sondern in den Jahren der Familiengründung ab 30. Die starken Anstiege der Wohneigentumsquote in den hohen Altersgruppen sind dadurch zu erklären, dass Geburtskohorten, die in jungen Jahren wenig Eigentum gebildet haben, durch Kohorten ersetzt werden, die mehr Wohneigentum gebildet haben.

Die Folge sind deutliche Veränderungen in der Altersstruktur der Haushalte und insbesondere bei den Eigentümerhaushalten. Hier ist der Anteil der älteren Haushalte überproportional stark gestiegen. Der Anteil der Eigentümerhaushalte mit einem Alter von über 65 Jahren lag im Jahr 2019 bei 40 Prozent, im Jahr 2000 waren es nur 27 Prozent. Der Anteil der unter 45-Jährigen ist im selben Zeitraum von knapp über 30 Prozent auf lediglich 15 Prozent gesunken, hat sich also halbiert. Die seit der Wiedervereinigung gemachten Fortschritte in der Wohneigentumsbildung laufen Gefahr verspielt zu werden, wenn jüngere Haushalte nicht auch wieder verstärkt Wohneigentum bilden können. Die geringe Wohneigentumsbildung könnte auch negative Implikationen für die ohnehin hohe Vermögensungleichheit in Deutschland haben.

Abb. 2-2 | Altersstruktur der Eigentümerhaushalte

Anteile der Haushalte im jeweiligen Alter an allen Eigentümerhaushalten in den Jahren 2000, 2010 und 2019



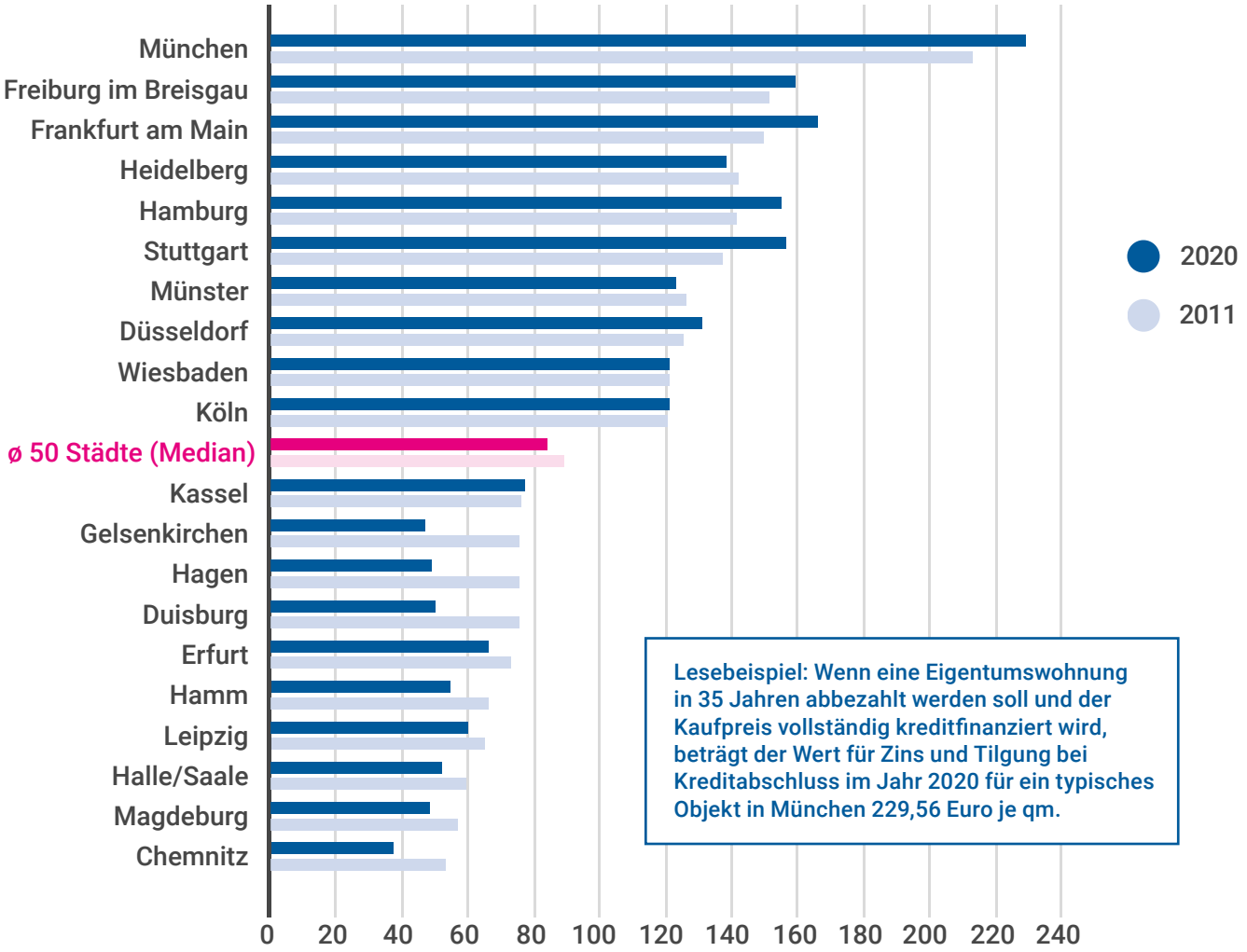
Quelle: SOEP v36; Institut der deutschen Wirtschaft.

2.2 Chancen durch Wohneigentum

Angesichts der stark gestiegenen Preise im Wohnungsmarkt könnte man auf den ersten Blick zu der Auffassung gelangen, dass die Stagnation der Wohneigentumsquote die geringere Erschwinglichkeit des Wohneigentums widerspiegelt. Tatsächlich reicht es zur Beurteilung der Erschwinglichkeit des Wohneigentums aber nicht, nur auf die Preisentwicklung zu schauen. Vielmehr muss auch die Entwicklung der Zinsen und der Mieten in den Blick genommen werden. Die Zinsen sind im letzten Jahrzehnt deutlich gefallen, die (Wiedervertrags-)Mieten hingegen teilweise stark gestiegen. Diese Entwicklung kompensiert die Preisentwicklung und führt im Gesamteffekt zu einer höheren Attraktivität des Wohneigentums (Sagner/Voigtländer, 2020).

Selbst wenn sehr einfach gerechnet wird und der Vergleich zur Miete außen vor bleibt, zeigt sich, dass Wohneigentum längst nicht so unerschwinglich ist, wie dies in Teilen vermutet wird. Für eine Vergleichsrechnung werden folgende Annahmen für den Wohneigentumserwerb getroffen: Ein Haushalt kauft jeweils im Jahr 2011 und 2020 Wohneigentum, das vollständig über einen Kredit zu einem festen Zinssatz in 35 Jahren abbezahlt werden soll. Dies entspricht nicht der typischen Finanzierung eines Eigenheims, sondern soll hier nur unterstellt werden, um den Vergleich der zwei Zeitpunkte zu vereinfachen. Es gilt der durchschnittliche Zinssatz nach der Bundesbankstatistik für Hypothekarkredite mit mehr als 10 Jahren Zinsbindung. Es wird also eine langfristige Konstanz der Zinsen unterstellt, die aufgrund der demografischen Entwicklung plausibel erscheint (Demary/Voigtländer, 2018). Die Preisdaten wurden von F+B, einem Marktanalyseunternehmen, zur Verfügung gestellt. Um die jährliche Höhe der Annuität vergleichbar zu machen, wird der Wert für das Jahr 2020 deflationiert, also um die Inflationsentwicklung zwischen 2011 und 2020 bereinigt. Die Berechnungen wurden für 50 Großstädte durchgeführt, zur besseren Übersichtlichkeit werden aber nur die Ergebnisse für die 10 teuersten und günstigsten Großstädte sowie der Durchschnitt (Median) gezeigt (Abbildung 2-3).

Abb. 2-3 | Kosten für ein Annuitätendarlehen im Vergleich
Kosten je Quadratmeter Wohnfläche, Laufzeit 35 Jahre, Vollfinanzierung



Quelle: F+B; Deutsche Bundesbank; eigene Berechnungen

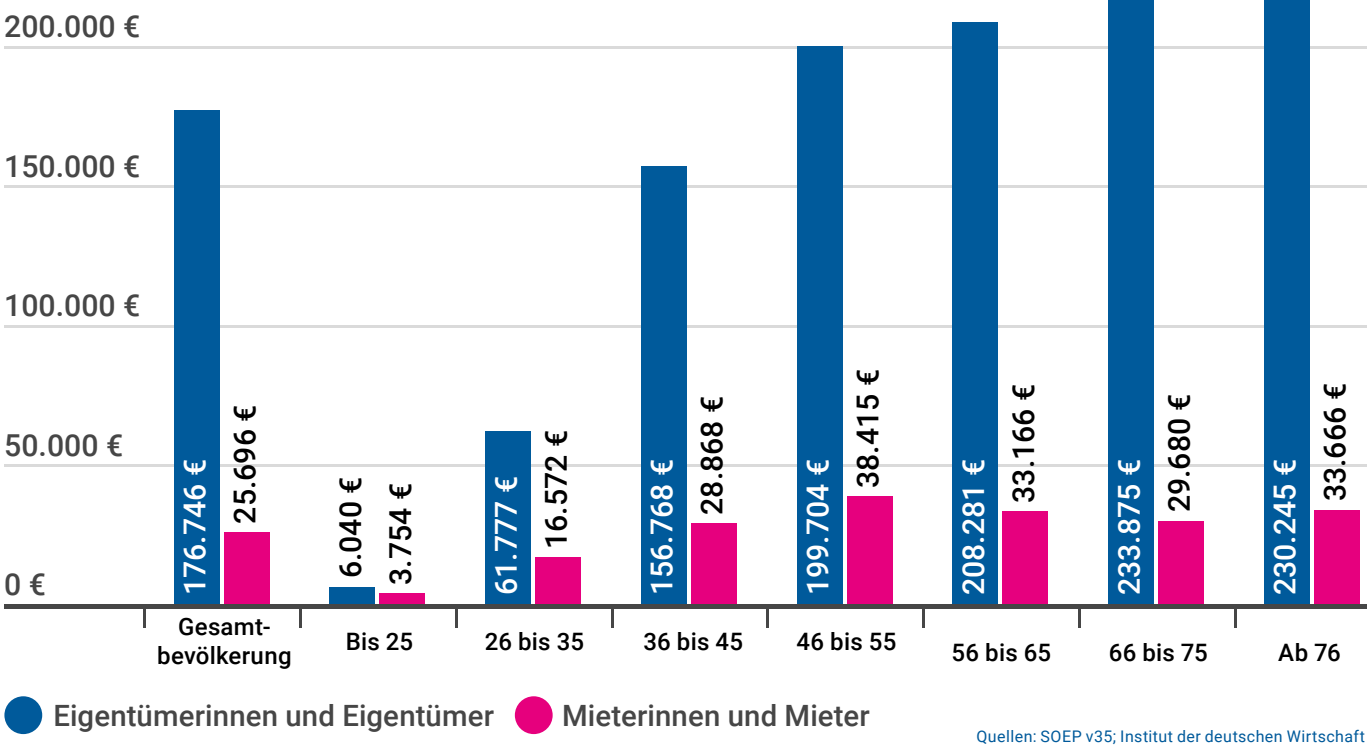
Wie sich zeigt, sind die Kosten für ein Annuitätendarlehen in 30 der 50 betrachteten Städte gesunken. Durchschnittlich sanken die Kosten für ein Annuitätendarlehen um 6 Prozent. Würde man statt der Inflationsrate mit der Einkommensentwicklung bereinigen, wäre die Erschwinglichkeit sogar in noch mehr Städten gestiegen. Darüber hinaus zeigt die Abbildung große Preisunterschiede zwischen den 50 Großstädten. Der Preis für ein jährliches Annuitätendarlehen für einen Quadratmeter Wohnraum ist in München etwa sechsmal so hoch wie in Chemnitz. Allerdings liegt das Preisniveau von München auch deutlich über den Preisen in den nächstteureren Städten. Trotz der gestiegenen Preise ist es also nach wie vor attraktiv, in Wohneigentum zu investieren. Zudem gibt es noch mindestens drei weitere Gründe, warum ein Anstieg der Wohneigentumsquote wünschenswert wäre.

Erstens stellt Wohneigentum einen zunehmend wichtigen Baustein der Altersvorsorge dar. Nicht nur die Rentenniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung sind tendenziell fallend, sondern auch die Auszahlungen aus der betrieblichen Altersvorsorge und klassischen Lebensversicherungen. Traditionell beruht die Altersvorsorge, auch aus regulatorischen Gründen, stark auf Festzinspapieren. Aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase sinken damit die Erträge klassischer Altersvorsorgeprodukte, womit größere Lücken im Alterskonsum vieler Menschen entstehen können. Entsprechend bedarf es zusätzlicher Altersvorsorge, wobei sich Wohneigentum dafür besonders anbietet. Schließlich müssen die Menschen ohnehin wohnen, und sofern das Leben im Wohneigentum mit keinen oder nur geringen zusätzlichen Kosten gegenüber dem Mieten verbunden ist, erhalten die Haushalte die Altersvorsorge in Form gesparter Mieten im Rentenalter (sofern die Immobilie abbezahlt ist), quasi kostenlos oder zu geringen Kosten.

Außerdem haben sich die durchschnittlichen Nettoimmobilienvermögen im anhaltenden Immobilienboom deutlich erhöht, so dass Selbstnutzende, die vor Beginn des Booms in den Markt eingestiegen sind, deutliche Vermögenszuwächse verzeichnen können. Aber nicht nur die – bei entsprechend langen Haltedauern – Möglichkeiten auf Wertsteigerungen der selbstgenutzten Immobilie sind zu berücksichtigen. Wie Abbildung 2-4 ebenso zeigt, erhöht sich das Nettoimmobilienvermögen mit zunehmendem Alter und immer größerem Tilgungsanteil deutlich. Dies hat vor allem auch Implikationen für die Vermögensunterschiede zwischen Mieterinnen und Mietern und Eigentümerinnen und Eigentümern. Die Vermögensdifferenzen zwischen diesen Gruppen sind in jungen Jahren weniger stark ausgeprägt, steigen mit zunehmendem Alter aber an. Im Jahr 2017 lag das durchschnittliche Nettovermögen unter Mieterinnen und Mietern bei 26.000 Euro, bei Eigentümerinnen und Eigentümern waren es 180.000 Euro (vgl. Abbildung 2-4). Eigentümerinnen und Eigentümer ab 65 Jahren verfügen über durchschnittliche Nettovermögen von 230.000 Euro, das 8-fache der Mieterinnen und Mieter im selben Alter. Die „Zwangssparkomponente" bei der Immobilienfinanzierung, der vermögensbildende Tilgungsanteil, führt also dazu, dass Eigentümerinnen und Eigentümer im Alter nicht nur mietfrei wohnen, sondern auch noch deutlich höhere Nettovermögen aufgebaut haben als Mieterinnen und Mieter.

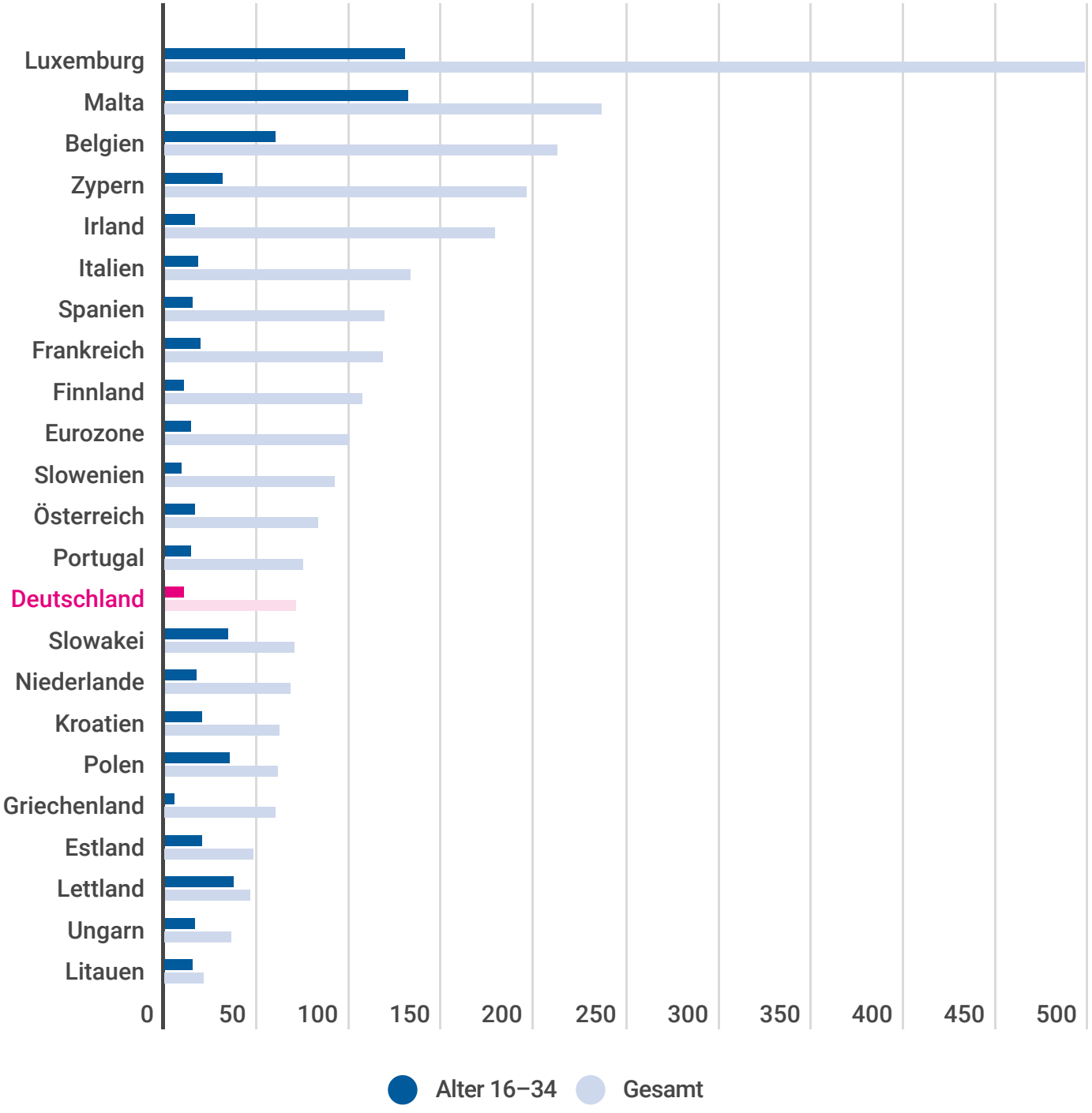
Abb. 2-4 | Nettovermögen nach Wohnstatus

Durchschnittliches individuelles Nettovermögen in Deutschland nach Wohnstatus und Alter in Euro, 2017



Quellen: SOEP v35; Institut der deutschen Wirtschaft

Abb. 2-5 | Median der Nettovermögen pro Haushalt in der Europäischen Union im Jahr 2014
Vermögen abzüglich Schulden und Verbindlichkeiten (in Tsd. Euro)



Quelle: EZB

Zweitens stellt eine höhere Wohneigentumsquote eine wichtige Maßnahme dar, um die Verteilung der Vermögen in Deutschland gleichmäßiger zu gestalten. Schließlich stellt sich im europäischen Vermögensvergleich die Lage der deutschen Haushalte als 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 2-5). Insbesondere junge Haushalte zwischen 16 und 34 Jahren fallen gegenüber gleichaltrigen in anderen europäischen Ländern deutlich ab.

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. Die große Bedeutung des Wohneigentums für die Vermögensbildung ist zunächst überraschend, denn Mieterinnen und Mieter könnten analog zur Tilgung der Eigentümerhaushalte 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 Ökonominnen und Ökonomen immer wieder favorisiert (Sebastian et al., 2012). Allerdings tun sie dies nur selten. Vielfach sparen Mieterinnen und Mieter kaum, weil sie stattdessen eher mehr konsumieren (Braun/Pfeiffer, 2004).

Drittens schützt Wohneigentum vor Verdrängung. Ein wesentlicher Ansatz lokaler Wohnungspolitiken besteht darin, Menschen vor steigenden Mieten und Verdrängung (Gentrifizierung) zu schützen. Um dieses Ziel zu erreichen, werden unter anderem Erhaltungsschutzsatzungen eingeführt, aber auch der Berliner Mietendeckel oder die Kappung der Modernisierungsumlage werden so begründet. Und nun natürlich noch die weitreichenden Genehmigungsvorbehalte für Umwandlungen. Diese Eingriffe sind hochproblematisch und behindern zum Beispiel energetische Sanierungen (Henger et al., 2019). Auf der anderen Seite ist jedoch fraglich, ob sie die gesetzten Ziele überhaupt erreichen können. Ein tatsächlich wirksamer Schutz gegen Verdrängung und steigende Mieten ist dagegen Wohneigentum. Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer sind unabhängig von der Mietentwicklung rings um sie herum, und ihnen kann auch nicht gekündigt werden. Wenn sie sich aufgrund steigender Preise zum Verkauf entschließen, profitieren sie von den Zugewinnen (vgl. Abbildung 2-4) – und der Verkauf erfolgt immer freiwillig. Insofern wäre die Verbreiterung des Wohneigentums, gerade auch in den Großstädten, eine wichtige sozialpolitische Maßnahme, die nun aber gerade konterkariert wird.

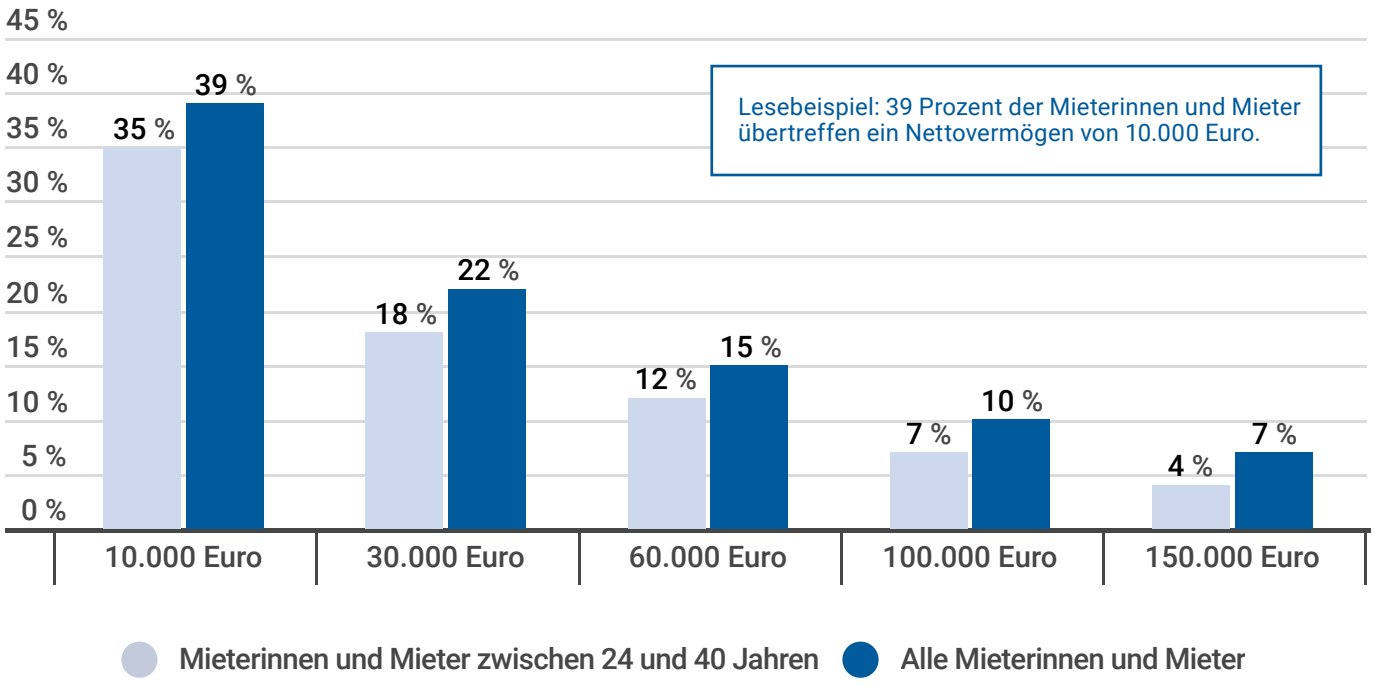
2.3 Hemmnisse der Wohneigentumsbildung

Trotz der hohen Attraktivität des Wohneigentums sowohl aus individueller wie aus gesellschaftlicher Sicht verharrt die Wohneigentumsquote in Deutschland bei rund 45 Prozent. 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 Maklerprovision, die noch einmal bis zu 3,57 Prozent für die Käuferin beziehungsweise den Käufer beträgt. Weiterhin erwarten die Banken 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 Mieterinnen und Mieter zu, wie eine Auswertung des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) zeigt. In der Gruppe der 25- bis 40-jährigen Mieterinnen und Mieter, die das größte Potenzial für den Ersterwerb von Eigentum stellen, sind es sogar weniger als 12 Prozent (vgl. Abbildung 2-6).

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 Käuferinnen und 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. Aufgrund der deutlich dynamischeren Wohneigentumsentwicklung in anderen Ländern soll es im Folgenden darum gehen, wie andere Länder den Zugang zu Wohneigentum erleichtern.

Abb. 2-6 | Vermögen von Mieterinnen und Mietern im Jahr 2017 in Euro

Anteil der Mieterinnen und Mieter, die die jeweilige Schwelle des Nettovermögens überschreiten.



Quellen: SOEP v35; Institut der deutschen Wirtschaft

3. Wohneigentumspolitik in ausgewählten europäischen Ländern

Nach der Darstellung der Entwicklung der Wohneigentumsbildung in Deutschland und der Identifizierung des wesentlichen Hemmnisses, soll im Folgenden diskutiert werden, wie in anderen Ländern der Zugang zu Wohneigentum ermöglicht wird. Die Darstellung konzentriert sich dabei auf die generelle Haltung zu Wohneigentum, die Gestaltung der Erwerbsnebenkosten, die steuerlichen Rahmenbedingungen für Selbstnutzende und die Unterstützung der Haushalte bei der Finanzierung. Betrachtet werden dabei die Länder Belgien, die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Irland, Dänemark, Schweden und Frankreich. Diese Länder wurden ausgewählt, weil sie zwar eine im Vergleich zu Deutschland höhere Wohneigentumsquote haben, aber es auch einen ausgebildeten Mietwohnungsmarkt gibt. Zudem sind diese Länder kulturell ähnlich zu Deutschland und weisen eine Diversität in der Gestaltung der Wohnungspolitik auf (Andrews et al., 2011). Bevor die einzelnen Politikfelder diskutiert werden, folgen zunächst einige methodische Vorbemerkungen sowie eine Darstellung der Wohneigentumsquoten in den betreffenden Ländern.

3.1 Methodische Vorbemerkungen

Die nationale Wohnungspolitik ist für die ausländische Forschung schwer zugänglich. Schließlich gibt es oft verteilte Kompetenzen zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften sowie eine Fülle möglicher Instrumente, die vor dem jeweiligen institutionellen Rahmen eingeordnet werden müssen. Daher wurde in diesem Gutachten die Literaturrecherche zu den ausgewählten Ländern ergänzt um eine Befragung nationaler Wohnungsmarktexpertinnen und -experten (Tabelle 3-1). Wie die Autoren sind die Expertinnen und Experten Mitglieder des European Network for Housing Research (ENHR). Alle Expertinnen und Experten weisen darüber hinaus eine Vielzahl einschlägiger Publikationen auf und sind in den jeweiligen Ländern auch in die Politikberatung eingebunden. Jede der Expertinnen und Experten musste im Vorfeld einen Fragebogen beantworten, anschließend wurde ein vertieftes Gespräch per Videokonferenz im Zeitraum Januar / Februar 2021 durchgeführt.

Tabelle 3-1 | Liste der Expertinnen und Experten

Land	Expertin bzw. Experte
Belgien	Sien Winters, KU Leuven
Dänemark	Jens Lunde, Copenhagen Business School
Frankreich	Jean-Pierre Schaefer, Conseil National des Villes
Irland	Michelle Norris, University College Dublin
Niederlande	Jan-Rouwendal, Vrje Universiteit Amsterdam
Schweden	Peter Englund, Stockholm School of Economics
Vereinigtes Königreich	Christine Whitehead, London School of Economics

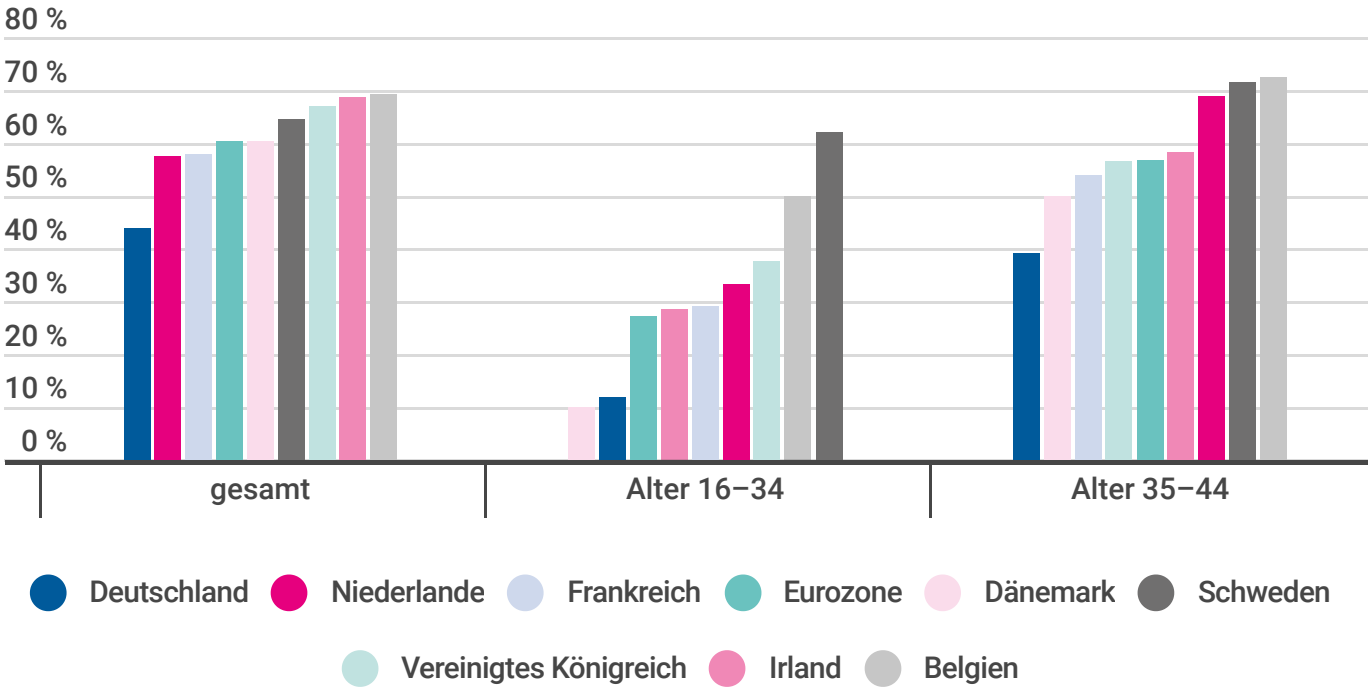
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

3.2 Wohneigentumsquoten in ausgewählten europäischen Ländern

Wie gezeigt ist die Wohneigentumsquote in Deutschland seit einigen Jahren unverändert bei rund 45 Prozent. Damit ist die Wohneigentumsquote im Vergleich zu den übrigen betrachteten Ländern sehr gering, wie Abbildung 3-1 zeigt. Die höchste Wohneigentumsquote weist Belgien mit 69,8 Prozent auf, gefolgt von Irland mit 68,8 Prozent. In Frankreich (57,5 Prozent) und in den Niederlanden (57,9 Prozent) liegt die Wohneigentumsquote von den sieben betrachteten Ländern am niedrigsten. In der Eurozone betrug die Wohneigentumsquote im Jahr 2017 60,3 Prozent.

Besonders auffällig sind die Unterschiede aber bei den jungen Haushalten. In der Altersklasse 16-34 Jahre liegt die Wohneigentumsquote in Deutschland nur bei 11,8 Prozent, in der Eurozone dagegen im Durchschnitt bei 27,2 Prozent. In Belgien haben in diesem Alter schon fast 50 Prozent Wohneigentum, und auch in den Niederlanden und in Großbritannien deutlich über 30 Prozent. Besonderheiten gibt es hier jeweils bei den skandinavischen Ländern. Die dänische Statistik weist nur Haushalte unter 30 Jahre aus, daher ist der Wert von nur 10 Prozent kaum vergleichbar mit den anderen Ländern. In Schweden ist der Wert mit 62 Prozent dagegen sehr hoch. Dies liegt vor allem an dem besonderen Status von Mehrfamilienhäusern, die zu einem großen Teil in der Hand von Genossenschaften sind. Anders als in Deutschland sind Mitglieder der Genossenschaften in Schweden nicht in einem Miet-, sondern in einem tatsächlichen Eigentumsverhältnis. Mit dem Kauf von Genossenschaftsanteilen erwerben die Mitglieder ein Dauerwohnrecht, monatlich leisten sie dann Zahlungen für Zins, Tilgung und allgemeine Ausgaben der Genossenschaften (vgl. Cooperative Housing International, 2021). Die Genossenschaftsanteile werden grundsätzlich zum Marktwert verkauft, ein wesentlicher Unterschied zum deutschen System. Darüber hinaus haben die starken Mietpreisregulierungen in den Metropolen dazu beigetragen, dass junge Menschen kaum Zugang zu Mietwohnungen erhalten.

Abb. 3-1 | Wohneigentumsquoten nach Alterskohorten 2017



Quellen: HFCS; Eurostat; Gov.Uk; Danmarks Statistik; Statistics Sweden

Neben den großen Unterschieden bei jungen Haushalten fällt auch auf, dass in drei der betrachteten Länder die Wohneigentumsquote der 35-44-Jährigen höher ist als im Gesamtdurchschnitt – in vielen anderen Ländern ist die Wohneigentumsquote ansonsten in den ältesten Jahrgängen am höchsten. Auch dies ist ein Indiz, dass der Zugang zu Wohneigentum besonders vorteilhaft gestaltet ist.

3.3 Die Haltung zu Wohneigentum

Neben den konkreten politischen Instrumenten, die im Folgenden diskutiert werden, ist für die Wohneigentumspolitik auch die generelle Haltung der Politik beziehungsweise der Gesellschaft für Wohneigentum entscheidend. In Deutschland etwa spielt Wohneigentum in den Debatten rund um die Wohnungspolitik nur eine untergeordnete Rolle, der Fokus liegt zumeist auf dem Mietwohnungsmarkt. Daher wird auch nur sehr wenig über den Zugang zu Wohneigentum diskutiert. In den anderen betrachteten Ländern liegt der Fokus dagegen verstärkt auf dem Wohneigentum, auch wenn sich gerade durch die Finanzkrise der Blick etwas verändert hat.

→ Frankreich

In Frankreich gibt es seit jeher eine sehr ausgeglichene Wertschätzung für das Eigentum und das Mieten. Der Mietwohnungsmarkt wird dabei hauptsächlich für jüngere Haushalte als Standard angesehen, Eigentum dagegen als die dominante Wohnform für Familien und ältere Haushalte. Dies liegt allerdings vor allem an dem Wohnungsangebot, denn Einfamilienhäuser werden fast durchgängig nur zum Kauf angeboten, während bei Wohnungen – wie in Deutschland – Mietangebote überwiegen. Die Parteien in Frankreich haben zwar unterschiedliche Prioritäten in Bezug auf Wohneigentum und den Mietsektor, aber im Kern verfolgen Republikaner und linke Parteien wie die Parti socialiste (PS) eine ähnliche Politik.

→ Schweden und Dänemark

Auch in Schweden und Dänemark liegt der Fokus auf Neutralität, die Regierungen haben keinen besonderen Fokus auf eine der Nutzungsarten. Allerdings geben die beiden befragten Experten zu bedenken, dass Wohneigentum in den Augen vieler Haushalte attraktiver ist, zumal aufgrund der starken Preisentwicklungen in den letzten 20 Jahren. Glücklich schätzen sich dabei vor allem die Haushalte, die schon seit längerem Wohneigentum haben. In beiden Ländern ist Wohneigentum damit ein Aufstiegsversprechen.

→ Niederlande und Belgien

In den Niederlanden und Belgien ist die Einstellung zu Wohneigentum insgesamt noch positiver als in den skandinavischen Ländern und in Frankreich. Wohneigentum wird von weiten Teilen der Bevölkerung und auch den politischen Parteien als bevorzugte Wohnform erachtet. Nach Angaben von Sien Winters, der Expertin für Belgien, heißt es über Belgierinnen und Belgier, sie seien „mit einem Backstein im Magen geboren". Auch unter den sozialdemokratischen Parteien ist es Konsens in beiden Ländern, das mit der Verbreitung von Wohneigentum Aufstiegsziele verbunden sind. Allerdings ist in beiden Ländern die sehr positive Gesamtstimmung für Wohneigentum in der Folge der Finanzkrise etwas gedrückt. Als eine Folge sind teils üppige Förderungen reduziert worden, in den Niederlanden etwa gab es eine Reduktion der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten von Zinszahlungen, in Belgien wurde der *Woonbonus* abgeschafft. Insgesamt gibt es nach wie vor eine Stimmung für Wohneigentum, aber keine Bereitschaft mehr, hierfür großzügige Subventionen zu vergeben.

→ Irland und Vereinigtes Königreich

Irland und auch das Vereinigte Königreich sind Länder, in denen Wohneigentum traditionell eine starke Position einnimmt, allerdings waren beide Länder besonders von der Finanzkrise und den Überschuldungsproblemen der privaten Haushalte betroffen. Daher gibt es Tendenzen, den Mietwohnungsmarkt zu attraktivieren, etwa durch moderate Mietpreisregulierungen (vgl. Ahrens et al. 2019). Gerade in Irland gibt es zudem auch politisch den Wunsch, den Neubau von Mietwohnungen für ausländische Fachkräfte zu stärken, was allerdings auf starken Widerstand seitens der einheimischen Bevölkerung trifft. Insgesamt aber ist bei allen relevanten Parteien sowohl in Irland als auch im Vereinigten Königreich eine Pro-Eigentum-Haltung festzustellen, die lediglich bei konservativen Parteien ausgeprägter ist als bei sozialdemokratischen Parteien. Und ebenso ist für die meisten Menschen Wohneigentum ein wichtiges Vermögensziel.

→ Zwischenfazit

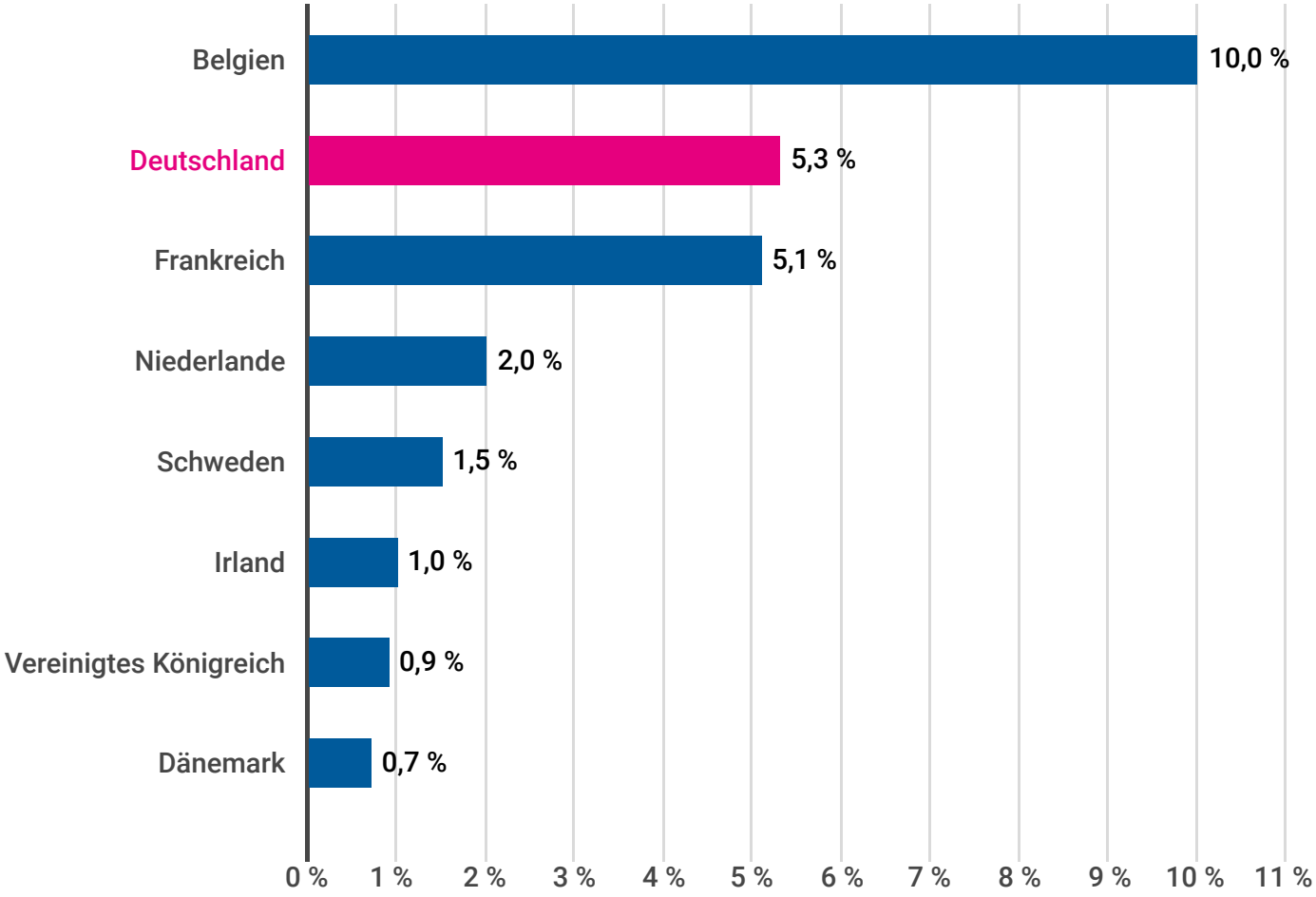
Insgesamt reicht das Spektrum in den betrachteten Ländern damit von einer sehr neutralen Haltung bezüglich des Wohneigentums bis hin zu einer eindeutigen gesellschaftlichen Bevorzugung. Anders als in Deutschland wird sehr viel präsenter über Wohneigentum diskutiert und auch Verbesserungen der Rahmenbedingungen werden geprüft.

3.4 Transaktionskosten

Wie in Kapitel 2.3 aufgezeigt wurde, spielen Transaktionskosten eine wesentliche Rolle bei der Erklärung der Hemmnisse für den Erwerb von Wohneigentum. Schließlich können die Erwerbsnebenkosten in Deutschland in der Regel nicht über ein Immobiliendarlehen finanziert werden und müssen daher aus dem gesparten Kapital beglichen werden. Einen wesentlichen Teil der Erwerbsnebenkosten stellt die Grunderwerbsteuer dar, die in allen europäischen Ländern erhoben wird und in Deutschland je nach Bundesland zwischen 3,5 Prozent und 6,5 Prozent beträgt. Abbildung 3-2 vergleicht die Höhe der Grunderwerbsteuersätze für die ausgewählten Länder.

Die Daten basieren auf einer von der EU-Kommission initiierten Studie, die die Kosten der Selbstnutzenden und insbesondere den Effekt der Besteuerung vergleichen soll. Dazu wurden typische Preise für Wohneigentum berücksichtigt. Abbildung 3-2 zeigt, dass in fünf der betrachteten Länder die Grunderwerbsteuer deutlich niedriger ist als in Deutschland. Im Vereinigten Königreich, in Dänemark und in Irland liegt der effektive Grunderwerbsteuersatz bei einem Prozent oder darunter, in den Niederlanden bei 2 Prozent oder weniger. In Deutschland liegt der Satz für die Grunderwerbsteuer bei 5,3 Prozent, dies ergibt sich als Mittel aus den Sätzen in den Bundesländern. In Frankreich liegt der Steuersatz allerdings auf einem vergleichbaren Niveau, in Belgien mit 10 Prozent sogar deutlich darüber. Dennoch ist in beiden Ländern die Wohneigentumsquote, gerade auch junger Haushalte, deutlich höher. Reine Vergleiche der Grunderwerbsteuersätze sind allerdings nur ein erster Indikator für die Belastung der Haushalte, hier kommt es auf die detaillierten Regelungen an. Der detaillierte Blick zeigt, dass es deutlich mehr Gestaltungsmöglichkeiten als einen einheitlichen Steuersatz gibt. Außerdem bestimmen sich die Transaktionskosten nicht nur durch die Grunderwerbsteuer, sondern auch durch andere Kosten, die hier im Weiteren aber nicht berücksichtigt werden.

Abb. 3-2 | Effektive Grunderwerbsteuersätze für typische Käufe in den ausgewählten Ländern



Quelle: Barrios et al., 2019

→ Belgien

Für Belgien ist zunächst festzustellen, dass in den drei Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel die Regelungen teils recht unterschiedlich sind. In Flandern gilt ein Grunderwerbsteuersatz von 7 Prozent für den Kauf selbstgenutzter Immobilien, beim Kauf einer vermieteten Wohnung oder eines Grundstücks gilt ein Satz von 10 Prozent. Diese Differenzierung ist interessant auch mit Blick auf Deutschland, da hier Käuferinnen und Käufer von Mietwohnungen in der Regel aufgrund der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Erwerbsnebenkosten bevorzugt werden. Darüber hinaus gibt es in Belgien Abzugsmöglichkeiten. So gilt ein verringerter Satz von 6 Prozent, wenn die selbstgenutzte Immobilie besonders energieeffizient ist. Außerdem können bei Wohnungskäufen bis zu 5.600 Euro von der Steuer abgezogen werden, wenn die Immobilie als „einfach" gilt. Dies ist in der Regel erfüllt, wenn die Wohnung weniger als 200.000 Euro beziehungsweise in den Großstädten weniger als 220.000 Euro kostet. Schließlich gibt es in Flandern auch die Möglichkeit, Grunderwerbsteuerzahlungen zu übertragen. Die einmal gezahlte Grunderwerbsteuer kann bis zu einer Höhe von 12.500 Euro mit der Grunderwerbsteuer, die beim Kauf einer neuen selbstgenutzten Immobilie anfällt, verrechnet werden. Damit soll dem ansonsten vorliegenden Lock-in-Effekt entgegengewirkt werden.

In Wallonien und Brüssel gilt ein höherer Satz von 12,5 Prozent, aber auch hier gibt es Reduktionen. In Wallonien gilt ein Freibetrag von 20.000 Euro, zudem gilt für Wohnungen und Häuser mit einfachen Standards (entsprechend den Angaben von Kataster-Ämtern) nur ein Satz von 6 Prozent. Bei höherpreisigen Immobilien muss lediglich der Teil des Kaufpreises mit 12,5 Prozent besteuert werden, der den Wert einfacher Immobilien übersteigt. Für die meisten Haushalte ist die Belastung daher deutlich geringer, als dies die hohen Steuersätze suggerieren. Auch in Brüssel gibt es Steuererleichterungen für Haushalte, die günstigere Wohnungen kaufen. Wer eine selbstgenutzte Immobilie unterhalb von 500.000 Euro kauft, kann einen Freibetrag von 175.000 Euro geltend machen.

→ Frankreich

In Frankreich ist der Grunderwerbsteuersatz ebenfalls sehr hoch, er beträgt 7,5 Prozent. Allerdings gibt es auch hier Ausnahmen. Die wichtigste ist, dass Neubauten (Alter bis 5 Jahre) von der Grunderwerbsteuer befreit sind. Die Argumentation ist dabei auch für Deutschland aufschlussreich, denn es wird argumentiert, dass die Bauleistungen bereits der Mehrwertsteuer unterliegen, eine nochmalige steuerliche Belastung daher nicht vertretbar ist. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass in Frankreich faktisch auch die Erwerbsnebenkosten über das Immobiliendarlehen finanziert werden können, da für die Kreditvergabe nicht der Immobilienwert, sondern das persönliche Einkommen entscheidend ist.

→ Niederlande

In den Niederlanden gilt ein Grunderwerbsteuersatz von 2 Prozent. Dieser Satz wird so wie in Frankreich nicht beim Kauf von Neubauimmobilien angewendet. Ab diesem Jahr dürfen überdies Personen, die jünger als 35 Jahre sind, ebenfalls grunderwerbsteuerfrei eine selbstgenutzte Immobilie erwerben. Beim Kauf einer vermieteten Immobilie wird dagegen ein höherer Satz von 8 Prozent angewendet.

→ Schweden und Dänemark

In Schweden und auch in Dänemark sind die Grunderwerbsteuersätze sehr niedrig, was die Eintrittsbarrieren in den Markt verringert. Im Gegenzug müssen aber Verkäuferinnen und Verkäufer höhere Kosten tragen. Für Dänemark schätzt der nationale Experte Jens Lunde, dass Verkäuferinnen und Verkäufer rund drei Viertel aller anfallenden Transaktionskosten tragen müssen. Außerdem gibt es in beiden Ländern auch eine Veräußerungsgewinnsteuer, die auf Verkäuferseite gezahlt wird. In Schweden entspricht der Wert der Steuer aktuell rund 0,4 Prozent des Verkaufspreises.

→ Irland

Auch in Irland ist der Grunderwerbsteuersatz mit 1 Prozent sehr niedrig. Dieser Satz wird auf alle Transaktionen angewendet. Eine Besonderheit in Irland ist, dass auch die übrigen Erwerbsnebenkosten sehr gering sind. Während in den skandinavischen Ländern die übrigen Kosten, zum Beispiel aufgrund von verpflichtenden Gutachten, Notargebühren und Grundschuldeintragungen, über 5 Prozent betragen können, liegen die übrigen Erwerbsnebenkosten in Irland bei unter 2 Prozent des Kaufpreises.

→ Vereinigtes Königreich

Im Vereinigten Königreich schließlich gilt ein progressiver Grunderwerbsteuertarif. Konkret bedeutet dies, dass es einen Freibetrag gibt und darüberhinausgehende Kaufpreise jeweils mit einem ansteigenden Steuersatz versehen werden. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde der Freibetrag auf 500.000 Pfund erhöht, ab 1. Oktober 2021 soll der Freibetrag aber wieder auf 125.000 Pfund gesenkt werden. Übersteigt der Immobilienpreis den Freibetrag, werden die nächsten 425.000 Pfund mit 5 Prozent besteuert, die nächsten 575.000 Pfund mit 10 Prozent und alle darüberhinausgehenden Werte mit 12 Prozent. Bei einem Kaufpreis von 2 Millionen Pfund muss die Käuferin oder der Käufer also 138.750 Pfund an Steuern zahlen, dies entspricht einem Satz von 6,94 Prozent. Bei einem Kaufpreis von 1 Million Pfund hingegen sind lediglich 2,88 Prozent an Grunderwerbsteuern aufzubringen. Die britische Grunderwerbsteuer belastet also Käuferinnen und Käufer von günstigeren Wohnungen nur gering, Käuferinnen und Käufer von hochpreisigen Immobilien sowie von mehreren vermieteten Immobilien dagegen stärker (vgl. Hentze / Voigtländer, 2017). Hinzu kommt ein höherer Freibetrag beim Ersterwerb von Wohneigentum.

→ **Zwischenfazit**

Die genannten Beispiele aus den sieben Ländern zeigen, dass es sehr unterschiedliche Arten gibt, wie die Grunderwerbsteuer ausgestaltet werden kann. Auch in einem System mit höheren Sätzen können letztlich Selbstnutzende deutlich entlastet werden, sowohl durch höhere Sätze für Kapitalanlegerinnen und Kapitalanleger als auch durch eine Gestaltung des Tarifs wie im Vereinigten Königreich. Angesichts der großen Ineffizienz von Transaktionssteuern sind generell niedrige Steuersätze ein guter Ansatz, um die Wohneigentumsquote zu erhöhen (vgl. Kaas et al., 2021).

3.5 Steuerliche Rahmenbedingungen für Selbstnutzerinnen und Selbstnutzer

Die steuerliche Behandlung des selbstgenutzten Wohneigentums, insbesondere im Verhältnis zu vermietetem Eigentum, spielt für die Attraktivität der Selbstnutzung eine wesentliche Rolle. Studien etwa von Andrews et al. (2011) oder Kaas et al. (2021) zeigen, dass die steuerlichen Rahmenbedingungen einen entscheidenden Faktor für die Erklärung der Wohneigentumsquote und deren Dynamik bilden können. In Deutschland gibt es dagegen einen inhärenten Vorteil für Kapitalanlegerinnen und Kapitalanleger, was ein wichtiger Erklärungsfaktor für die international geringe Wohneigentumsquote ist (Voigtländer, 2009).

Grundsätzlich kann man selbstgenutztes Wohneigentum in steuerlicher Sicht als Konsumgut oder als Investitionsgut verstehen (Eekhoff, 2002). Bei einem Konsumgut erfolgt der Kauf aus bereits versteuertem Einkommen, dafür werden aber Erträge in Form der gesparten Miete nicht versteuert. Dies gilt in Deutschland in Reinform seit den 1980er Jahren. Wird die selbstgenutzte Immobilie als Investitionsgut betrachtet, können die Kosten hierfür steuerlich berücksichtigt werden, insbesondere die gezahlten Fremdkapitalkosten. Im Gegenzug müssen die Erträge (gesparte Miete) versteuert werden. Aufgrund von Erhebungsproblemen ist in vielen Ländern in der Vergangenheit aber entweder ganz oder zumindest teilweise auf die marktgerechte Bewertung der Erträge verzichtet worden, was einen wesentlichen Grund für die Attraktivität des selbstgenutzten Wohneigentums darstellt. In Deutschland dagegen wurde nicht nur auf das Konsumgutmodell gesetzt, sondern auch die steuerliche Gestaltung des vermieteten Eigentums war aufgrund zum Teil früher hoher Abschreibungssätze besonders attraktiv. Da man davon ausgehen kann, dass die steuerlichen Vorteile im Wettbewerb an die Mieterinnen und Mieter weitergegeben werden, schlussfolgerte die Expertenkommission Wohnungspolitik (1995) daher: „Der kluge Mann wohnt zur Miete".

Seitdem ist jedoch viel passiert, die steuerlichen Vorteile für das vermietete Eigentum wurden deutlich gekürzt, aufgrund der niedrigen Zinsen ist die Abzugsfähigkeit der Zinsen weniger bedeutend und in vielen Ländern wurden die steuerlichen Vorteile reduziert, da man feststellen musste, dass die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen zu Überschuldungen führen kann, die die Finanzstabilität gefährden (Akerlof/Shiller, 2010). Außerdem ist die steuerliche Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen bei gleichzeitigem Verzicht auf die Besteuerung der Erträge sehr kostenintensiv und mit regressiven Einkommensumverteilungen verbunden, da Haushalte umso mehr profitieren, je höher ihr marginaler Steuersatz ist (Fatica/Prammer, 2018). Allerdings ist dies in einigen Ländern immer noch relevant.

→ **Niederlande**

In den Niederlanden konnten vor 2013 Hypothekenschulden gänzlich von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen werden. Seitdem dürfen die Zinsen nur noch dann berücksichtigt werden, wenn das Darlehen innerhalb von 30 Jahren getilgt wird. Außerdem wird der maximale Steuersatz zur Berechnung der Steuergutschrift kontinuierlich reduziert. Aktuell liegt der maximal zu berücksichtigende Steuersatz bei 43 Prozent, ab 2023 wird der Satz jährlich um 3 Prozentpunkte reduziert. Die Regelung soll also langfristig auslaufen. Zudem muss in den Niederlanden eine Steuer auf die gesparte Miete gezahlt werden. Diese wird mit 0,6 Prozent des Kaufpreises zwar niedrig angesetzt, reduziert aber dennoch den Vorteil aus dem Schuldzinsenabzug.

→ **Schweden und Dänemark**

In Schweden können Schuldzinsen aus Hypothekendarlehen immer noch vollständig von der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen werden, allerdings ist der maximale Steuersatz auf 30 Prozent begrenzt. Ebenso wie in den Niederlanden wird der Kaufpreis jährlich besteuert, allerdings nur mit 0,3 Prozent des Kaufpreises. Ähnliche Regeln gelten in Dänemark, dort ist der Steuersatz auf 33,6 Prozent begrenzt, bei Zinszahlungen von mehr als 50.000 DKK (100.000 DKK bei Paaren) auf 25,6 Prozent. Der spezielle Steuersatz auf den Kaufpreis beträgt in Dänemark 1 Prozent.

→ **Belgien**

Traditionell war die steuerliche Behandlung des selbstgenutzten Eigentums auch in Belgien immer sehr attraktiv. Dort gab es eine volle Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen ohne eine entsprechende Besteuerung der Erträge. Ab 2005 änderte man aber dieses System und überführte den Schuldzinsenabzug in eine fixe Subvention, den sogenannten Woonbonus. Damit wollte man vor allem die regressive Umverteilung beenden. Allerdings zeigten Evaluationen, dass der Woonbonus vor allem die Preise für Wohnungen und Einfamilienhäuser erhöhte, weshalb dieses System zunächst in der Region Brüssel im Jahr 2015, später aber auch in den anderen Regionen abgeschafft wurde.

→ **Zwischenfazit**

In Frankreich, Irland und dem Vereinigten Königreich gilt ebenfalls, wie in Belgien und Deutschland, das Konsumgutmodell. Lediglich im Rahmen der Riesterrente ist ein Steuervorteil für Selbstnutzende möglich, allerdings müssen dafür im Gegenzug höhere Steuern im Rentenalter gezahlt werden

– auf fiktive Auszahlungen, die mit einem derzeit unattraktiven Satz von 2 Prozent verzinst werden. Insgesamt ist das Investitionsgutmodell bei selbstgenutztem Wohneigentum auf dem Rückzug, vor allem aufgrund der Schwierigkeiten, Erträge angemessen zu besteuern und den daraus resultierenden Problemen. Die Einführung des Schuldzinsenabzugs würde der derzeitigen Handhabung in den meisten europäischen Ländern daher entgegenlaufen. Allerdings sollte man sich auf politischer Ebene bewusst machen, dass die ungleiche steuerliche Behandlung von Selbstnutzenden und Kapitalanlegerinnen und Kapitalanlegern Verzerrungen hervorruft, da das Investitionsgutmodell vorteilhaft für die meisten Haushalte ist. Besonders große Vorteile erzielen Anlegerinnen und Anleger, wenn der Spread zwischen Immobilienrendite und Zinsen klein und der Fremdkapitalhebel hoch ist. Dies dürfte insbesondere in den Ballungsgebieten der Fall sein. Gerade dort ist es für Selbstnutzende auch entsprechend schwer, mit Kapitalanlegerinnen und Kapitalanlegern zu konkurrieren. Die Region Brüssel hat daher insofern auf den Wegfall des Woonbonus reagiert, als ein Freibetrag beim Kauf eines Eigenheims von 175.000 Euro eingeführt wurde.

3.6 Unterstützung bei der Finanzierung von Wohneigentum

Der Zugang zu Wohneigentum kann wie gezeigt durch niedrige Transaktionskosten oder aber auch durch Bevorzugungen in der Einkommenssteuer erleichtert werden. Darüber hinaus kann der Zugang aber auch durch alternative Instrumente unterstützt werden, zu denen hier direkte Transfers, Kredite (insbesondere Nachrangdarlehen) oder aber Versicherungen zählen. Hinzu kommen auch private Initiativen, die eine Rolle spielen können. Deutschland hat in seiner Wohneigentumspolitik vor allem auf direkte Transfers wie das Baukindergeld oder früher die Eigenheimzulage gesetzt, die die Wohneigentumsquote aber kaum steigerten und sehr teuer waren. In den anderen betrachteten Ländern spielen solche Transfers dagegen nur eine geringe Rolle, stattdessen finden eher andere Instrumente Anwendung. Insgesamt ist die Bedeutung von Hilfen in der Finanzierung gestiegen, da sich Haushalte im Kreditmarkt unter anderem größeren makroprudenziellen Restriktionen ausgesetzt sehen.

→ Vereinigtes Königreich und Irland

Im Vereinigten Königreich und auch in Irland sind Help-to-buy-Programme relativ junge Instrumente, im Vereinigten Königreich wurden sie 2013 und in Irland 2018 eingeführt. In beiden Fällen soll mit Help-to-buy Haushalten geholfen werden, die Eigenkapital-Hürde zu nehmen. Die Ausgestaltung dieser Instrumente ist aber sehr unterschiedlich. In Irland wird Help-to-buy als Steuerrabatt gestaltet. Konkret können Haushalte eine Steuererstattung erhalten, die 5 Prozent des Kaufpreises entspricht. Der maximale Betrag liegt bei 20.000 Euro, kurzfristig als Stimulus während der Corona-Krise wurde der Betrag auf 30.000 Euro angehoben. Das Programm richtet sich an alle Ersterwerberinnen und Ersterwerber im Wohnungsmarkt, die einen Kredit mit einer Fremdkapitalquote von mindestens 70 Prozent aufnehmen. Während das irische Programm faktisch, ähnlich wie das Baukindergeld, einen direkten Transfer darstellt, ist das Help-to-buy-Programm im Vereinigten Königreich anders ausgestaltet. Dort erhält man beim Ersterwerb von Wohneigentum einen Kredit, den die Haushalte als Eigenkapitalersatz in die Finanzierung einbringen können. Der Kredit wird allerdings nur dann gewährt, wenn ein Neubau von einer zertifizierten Projektentwicklung gekauft wird und regional differenzierte Preisobergrenzen eingehalten werden. Die Kreditsumme entspricht 5 bis maximal 20 Prozent (in London 40 Prozent) des Kaufpreises. In den ersten fünf Jahren müssen Haushalte hierfür keine Zinsen zahlen, eine Rückzahlung wird erst dann fällig, wenn die Immobilie verkauft oder andere Kredite vollständig getilgt werden. Weiterhin gibt es Unterstützungen beim Modell des Shared ownership, wenn Einkommensgrenzen eingehalten werden. Beim Shared ownership-Modell erwirbt der Haushalt nur einen Teil der Immobilie, für den anderen Teil muss noch Miete gezahlt werden. Hinzu kommen in beiden Ländern auch Unterstützungen durch die lokale Politik, meist in Form vergünstigter Darlehen.

→ Niederlande

In den Niederlanden wird ein anderer Weg gegangen. Dort gibt es eine Nationale Hypotheek Garantie (NHG), also eine Form von staatlicher Immobilienkreditabsicherung. Die Versicherung sieht vor, dass bei Haushalten, die aufgrund von Arbeitslosigkeit, Scheidung, Tod der Partnerin oder des Partners oder Berufsunfähigkeit in Bedrängnis geraten, die Raten für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren weiterbezahlt werden. Dies bedeutet einerseits, dass die Haushalte mehr Sicherheit haben und andererseits, dass auch für die Banken die Risiken sinken, was zu geringeren Zinskosten führt. Dafür müssen die Haushalte eine Versicherungsgebühr in Höhe von 0,7 Prozent des Kreditbetrags bezahlen. Vor der Finanzkrise führte die Kombination aus einer nationalen Hypothekenversicherung und der unbegrenzten Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen in der Einkommenssteuer zu massiven Überschuldungstendenzen (Masselink/van den Noord, 2009). Daher wurden die Regeln angepasst, um Fehlanreize zu vermeiden. Die maximale Höhe des Kredits beträgt aktuell im Jahr 2021 325.000 Euro, bei energieeffizienten Gebäuden 344.000 Euro. Dies entspricht den durchschnittlichen Kosten für ein Einfamilienhaus in den Niederlanden. Darüber hinaus ist man für einen NHG-gesicherten Immobilienkredit nur dann zugelassen, wenn die Vorgaben des Nationaal Instituuts voor Budgetvoorlichting (NIBUD) eingehalten werden. Diese Regeln bestimmen etwa, wie hoch der maximale Kredit in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen sein darf und wie hoch die Finanzierungskosten in Relation zum Einkommen sein dürfen. Durch diese Regeln soll die Finanzstabilität gewahrt werden. Da für die Banken jedoch Rückzahlungen gesichert sind, können auch Haushalte mit wenig Eigenkapital Wohneigentum erwerben.

→ Frankreich

Auch in Frankreich gibt es ein Versicherungssystem für Hypothekendarlehen, das sich allerdings eher an Haushalte mit geringen Einkommen richtet (Fonds de Garantie de l'Accession Sociale), ansonsten aber ähnlich wie das niederländische Modell gestaltet ist. Darüber hinaus gibt es in Frankreich eine Fülle weiterer Regelungen, die Haushalte beim Erwerb von Wohneigentum unterstützen. So gibt es etwa Prêt à taux zéro (PTZ) Kredite. Hierbei handelt es sich um zinsfreie Darlehen für Haushalte, die Wohneigentum erwerben möchten. Sie bleiben über die gesamte Darlehensdauer zinsfrei, müssen aber natürlich zurückgezahlt werden. Für diese Darlehen bestehen Einkommensgrenzen. Je nach Region darf das Einkommen eines Vierpersonenhaushalts nicht über 54.000 Euro liegen. Insgesamt können bis zu 40 Prozent des Kaufpreises über PTZ-Darlehen finanziert werden. Darüber hinaus gibt es noch Prêt d'accession sociale (PAS) Darlehen, für die ähnliche Einkommensgrenzen gelten. Diese Darlehen erlauben die vollständige Finanzierung einer Immobilie, werden jedoch im Gegensatz zu den PTZ-Darlehen finanziert, wobei es aber eine Zinsobergrenze gibt. Daneben existieren auf lokaler Ebene zahlreiche weitere Darlehen, die gerade einkommensarme Haushalte unterstützen sollen oder Anreize setzen, damit bisher leerstehende Wohnungen gekauft werden.

Grundsätzlich ist auch zu beachten, dass in Frankreich Eigenkapital in der Finanzierung eine geringere Bedeutung hat als etwa in Deutschland. Die Höhe eines Immobiliendarlehens in Frankreich richtet sich nicht primär nach dem Immobilienwert, sondern hauptsächlich nach dem Einkommen. Entsprechend ist es auch möglich, sofern der Immobilienpreis im Vergleich zum Einkommen nicht zu hoch ist, Erwerbsnebenkosten zu finanzieren.

Schließlich ist auch die Wirtschaft selbst sehr engagiert, die Wohneigentumsbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anzuregen. Action Logement ist eine private Initiative, die 1953 von Privatunternehmen gegründet wurde. Dieses Programm wird durch eine Abgabe von 0,45 Prozent der Löhne der Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten finanziert. Die so eingenommenen rund 1,5 Milliarden Euro werden von einem Gremium verwaltet, das von Gewerkschaften und Arbeitgebenden gemeinsam geführt wird, allerdings gibt es eine staatliche Kontrolle und enge Vorgaben hinsichtlich der Verwendung der Mittel. Die Mittel werden an soziale Mietwohnungsorganisationen und Beschäftigte verliehen, um Wohnraum zu kaufen oder zu renovieren. Es handelt sich also tatsächlich um eine private Initiative, um den Zugang zu Wohneigentum zu erleichtern, allerdings innerhalb eines stark regulierten Rahmens. In den letzten Jahren wurden die Mittel primär zur Finanzierung der Stadterneuerung und der Renovierung des sozialen Mietbestandes genutzt, die Unterstützung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern beim Kauf von Wohneigentum spielt aber immer noch eine große Rolle.

→ Belgien

Belgien setzt bei der Unterstützung der Haushalte auf ähnliche Instrumente wie Frankreich und die Niederlande. In allen drei belgischen Regionen gibt es Kredite staatlicher Fonds für Haushalte mit kleinen oder mittleren Einkommen, um Eigentum zu erwerben. In allen Fällen wird dabei geprüft, ob der Haushalt langfristig die Raten bezahlen kann und der Zins liegt meist unterhalb des Marktniveaus. In Flandern verlor das Modell in der jüngeren Vergangenheit allerdings erheblich an Attraktivität, weil ein Mindestzins von 2 Prozent erhoben wurde. Nichtsdestotrotz war das Instrument für einige Haushalte interessant, da auch 100-Prozent-Finanzierungen möglich waren. Derzeit ist geplant, den Mindestzins abzusenken. In Wallonien dürfen solche sozialen Darlehen nur genutzt werden, wenn der Kaufpreis der Immobilie unterhalb von 223.000 Euro liegt, in angespannten Märkten bei 301.000 Euro. In Brüssel dagegen müssen lediglich die Einkommensgrenzen eingehalten werden, um ein vergünstigtes Darlehen zu erhalten. In allen Regionen können diese Darlehen auch genutzt werden, um Renovierungen durchzuführen. Weiterhin bietet Belgien, zumindest in Flandern und Wallonien, auch eine Hypothekenversicherung an, die sogar kostenlos ist. In Flandern gilt diese Versicherung in den ersten 10 Jahren. Im Fall einer Arbeitslosigkeit erhalten die Haushalte für maximal 18 Monate einen Maximalbetrag von 600 Euro, um ihre Raten weiter zu bezahlen. Im Fall einer Arbeitsunfähigkeit gilt dies sogar für einen Zeitraum von 36 Monaten. In Wallonien zahlt die Versicherung in den ersten 8 Jahren Ausfälle bei Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunfähigkeit, wobei über 3 Jahre maximal 6.200 Euro pro Jahr ausgezahlt werden.

→ Schweden und Dänemark

In den skandinavischen Ländern Dänemark und Schweden gibt es keine weiteren Unterstützungen.

→ Zwischenfazit

Die betrachteten Länder nutzen ein sehr breites Spektrum an Möglichkeiten, um Haushalte beim Eigentumserwerb zu unterstützen. Üblich sind etwa staatliche Kreditprogramme zu vergünstigten Konditionen. Auch in Deutschland gibt es zwar z. B. Kredite für den Wohneigentumserwerb von der KfW, doch diese Kredite werden zu Marktkonditionen vergeben. Lediglich die Investitionsbank Schleswig-Holstein bietet ein Programm an, bei dem ein Nachrangdarlehen vergeben wird – das Darlehen können die Haushalte damit als Eigenkapitalersatz nutzen. Anders als in Deutschland können Haushalte in Belgien, den Niederlanden und Frankreich aber eine Kreditausfallgarantie abschließen. Diese Versicherung stellt sicher, dass im Fall von Scheidung, Tod eines Ehepartners, Arbeitslosigkeit oder Berufsunfähigkeit die Raten weitergezahlt werden. Ein solches Instrument gibt den Haushalten Planungssicherheit und ermöglicht es den Banken, auf Eigenkapital zu verzichten.

3.7 Ein Überblick über die Instrumente der Wohneigentumspolitik

Die Analyse zeigt, dass die betrachteten Länder ein sehr breites und auch unterschiedliches Instrumentarium nutzen, um den Zugang zu Wohneigentum zu erleichtern. Neben der Gestaltung der Transaktionskosten, insbesondere der Grunderwerbsteuer, werden sowohl die Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums als auch diverse Instrumente zur Unterstützung der Finanzierung genutzt, um Haushalten den Zugang zu Wohneigentum zu ebnen. In die letzte Kategorie fallen vor allem Zinsreduktionen bei spezifischen Darlehen wie auch Kreditversicherungen. Tabelle 3-2 zeigt die Instrumente im Überblick.

Tabelle 3-2 | Instrumente der Wohneigentumspolitik im Überblick

	Transaktionskosten		Schuldzinsenabzug Einkommenssteuer		Unterstützung Finanzierung	
	Hoch	Gering	Ja	Nein	Ja	Nein
Deutschland	x			x	Wenige regionale Programme	x
Belgien	Ja, aber Vorteile für Selbstnutzer			Kürzlich abgeschafft	Sozialdarlehen, Kreditversicherung	
Niederlande		x	x		Kreditversicherung	
Schweden		x	x			x
Dänemark		x	x			x
Irland		x		x	Kreditprogramm	
Vereinigtes Königreich		x		x	Kreditprogramm	
Frankreich	x			x	Vielfältige Kreditprogramme, Kreditversicherung	

Quelle: eigene Darstellung

Auffällig ist, dass Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern in allen drei Kategorien wenig bietet. Die Grunderwerbsteuer ist mit Sätzen von 3,5 Prozent bis 6,5 Prozent höher als in den meisten anderen betrachteten Ländern. Zudem gibt es, anders als in Belgien und Frankreich, keine Vergünstigungen für Selbstnutzende oder beim Ersterwerb von Wohneigentum. In Deutschland wird das selbstgenutzte Eigentum konsequent als Konsumgut betrachtet, was im Durchschnitt zu höheren Belastungen als in anderen Ländern führt, in denen es etwa einen Schuldzinsenabzug gibt. Lediglich im Rahmen der Riesterrente ist ein Abzug von Tilgungsleistungen für Selbstnutzende möglich, der aber aufgrund der Besteuerung fiktiver Erträge im Rentenalter kaum attraktiv ist. Gerade die Regelungen in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden sind hier deutlich generöser.

Bei der Unterstützung der Finanzierung gab es zuletzt das Baukindergeld, das jedoch mittlerweile abgeschafft ist. Die KfW hat zwar auch ein Wohneigentumsprogramm, hier erhalten die Haushalte aber im Wesentlichen einen Kredit zu Marktkonditionen. Darüber hinaus gibt es regionale Programme einiger Landesförderbanken. Zu nennen ist hier etwa die Investitionsbank Schleswig-Holstein, die auch Nachrangdarlehen gewährt. In den meisten Bundesländern wird der Kauf von Wohneigentum im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung unterstützt, allerdings sind die Einkommensgrenzen dann oft sehr eng. Wie gezeigt, gibt es in anderen Ländern also sehr viel mehr Unterstützungen.

4. Schlussfolgerungen – Was kann Deutschland von anderen Ländern lernen?

Die Untersuchung zeigt, dass Wohneigentumspolitik sehr unterschiedlich und vielfältig gestaltet werden kann. Die in Kapitel 3 vorgestellten Wohneigentumspolitiken der sieben Länder stellen bereits ein sehr breites Spektrum dar. In diesem finalen Kapitel stellt sich daher die Frage, was Deutschland von diesen Ländern in Bezug auf eine künftige Gestaltung der Wohneigentumspolitik lernen kann. Dabei sollten die Instrumente zum einen effizient sein, also die aufgezeigten Hemmnisse beim Zugang zu Wohneigentum wirksam überwinden können, gleichsam aber dies zu geringen Kosten ermöglichen. Außerdem soll die Finanzstabilität nicht gefährdet werden, also etwa durch Anreize zu einer übermäßigen Verschuldung der Haushalte (vgl. Lerbs/Voigtländer, 2018).

Unter diesen Gesichtspunkten ist die Einführung des Investitionsgutmodells für selbstgenutztes Eigentum im Rahmen der Einkommensteuer nicht empfehlenswert. Zwar ist die Eigentumsbildung in Ländern wie in den Niederlanden, Schweden und Dänemark deutlich attraktiver, doch da die Vorteile umso größer sind, je höher die Fremdkapitalquote ist, wirkt das Investitionsgutmodell in Richtung dauerhaft hoher Fremdkapitalquoten. Aus diesen Gründen ist das Modell u. a. in Belgien mittlerweile abgeschafft worden, in anderen Ländern wie dem Vereinigten Königreich oder auch Spanien ist es bereits früher abgeschafft worden (vgl. Lunde/Whitehead, 2021). In den Niederlanden wird der steuerliche Abzug der Hypothekenzinsen immer stärker beschränkt, auch dort soll das Besteuerungsmodell langfristig geändert werden. Die steuerliche Behandlung des Wohneigentums als Konsumgut ist damit nachvollziehbar, allerdings sollte man sich auf politischer Ebene auch die damit einhergehende Benachteiligung des selbstgenutzten Wohneigentums gegenüber dem vermieteten Wohneigentum bewusst machen. Das vermietete Wohneigentum wird konsequenterweise als Investitionsgut behandelt, das heißt, alle Kosten können steuerlich geltend gemacht werden und der Überschuss aus Erträgen und Kosten wird versteuert. Gegenüber dem Konsumgutmodell ist dies in der Regel vorteilhaft, gerade weil im Rentenalter, wenn etwa die vermietete Immobilie abbezahlt ist, die Steuersätze geringer sind als während des Erwerbsalters. Aus dieser unterschiedlichen steuerlichen Behandlung lässt sich folgern, dass eine Besserstellung von Selbstnutzerinnen und Selbstnutzern, etwa durch besondere Förderprogramme oder aber Vorteile bei der Grunderwerbsteuer, durchaus gerechtfertigt ist.

Bei der Grunderwerbsteuer gilt, dass niedrige Steuersätze wie in Irland, Schweden oder Dänemark generell vorteilhaft sind. Schließlich ist die Grunderwerbsteuer eine „Stempel-Steuer", die sich weder aus dem Gedanken der Leistungsfähigkeit noch der Äquivalenz für erhaltene öffentliche Leistungen rechtfertigen lässt (vgl. RWI, 2012). Da sie überdies kumulativ anfällt, entstehen Lock-in-Effekte und Nachteile im Neubau (Hentze/Voigtländer, 2017). Daher sind niedrige Steuersätze sicherlich die beste Lösung, um volkswirtschaftliche Schäden so gering wie möglich zu halten. Allerdings ist eine Absenkung der Grunderwerbsteuer in Deutschland aufgrund der Anreizstrukturen im Finanzausgleich sehr unwahrscheinlich (vgl. Bechtoldt et al., 2014). Anders als bei anderen Steuern müssen Mehreinnahmen, die aus einem Steuersatz von mehr als 3,5 Prozent resultieren, nicht mit anderen Bundesländern geteilt werden. Daher haben gerade hochverschuldete Bundesländer die Grunderwerbsteuer besonders stark erhöht. Die Untersuchung zeigt aber, dass auch bei hohen Steuern Möglichkeiten bestehen, Selbstnutzende zu entlasten. Eine Möglichkeit besteht in der Differenzierung der Steuersätze bei Anlegerinnen und Anlegern sowie Selbstnutzenden wie in den Niederlanden oder durch die Gewährung eines Freibetrags bei Selbstnutzenden wie in Belgien (Region Brüssel). Noch besser erscheint aber der britische Weg: Durch die Kombination eines Freibetrags und eines Stufentarifs werden insbesondere solche Haushalte entlastet, die günstige Wohnungen erwerben, Käuferinnen und Käufer von sehr hochpreisigen Wohnungen werden dagegen stärker belastet. Für vermietete Wohnungen könnte dann wie bisher ein Pauschalsatz angewendet werden. Auf diese Weise könnten weiterhin substanzielle Einnahmen erzielt werden, gleichzeitig Haushalten mit geringen Einkommen (die günstigere Wohnungen kaufen) der Zugang zu Wohneigentum erleichtert werden. Darüber hinaus ist die Portabilität der Grunderwerbsteuerzahlungen wie in Belgien (Flandern) zu überlegen, denn so könnten die Haushalte leichter das Wohneigentum an ihre Bedürfnisse anpassen.

Darüber hinaus sollten die Haushalte besser bei der Finanzierung unterstützt werden. Besonders empfehlenswert ist eine Kreditversicherung, wie sie in Frankreich, Belgien und vor allem den Niederlanden etabliert ist. Eine Immobilienkreditversicherung, die im Fall von unvorhergesehenen Ereignissen wie Arbeitslosigkeit, Scheidung, Arbeitsunfähigkeit oder dem Tod der Partnerin oder des Partners die Weiterzahlung der Raten sicherstellt, entspricht sicherlich auch den Absicherungswünschen vieler Menschen. Das Beispiel Niederlande zeigt, dass ein solches System bei einem entsprechend großen Pool an Haushalten gut funktioniert und allenfalls mit geringen Kosten für den Staat verbunden ist. Wichtig ist, dass es für möglichst viele Menschen attraktiv ist, die Versicherung abzuschließen, damit ein Risikoausgleich gelingt. Aufgrund der Absicherung können Banken dann auch auf Eigenkapital verzichten, da die Risiken geringer werden – somit könnte auch ein wesentliches Hemmnis des Wohneigentumserwerbs reduziert werden. Eine solche Versicherung muss auch keine Anreize zur Überschuldung setzen. Nach der Finanzkrise wurde in allen Kreditversicherungssystemen eine Prüfung der finanziellen Lage eingeführt. So müssen die Haushalte über ein stabiles Einkommen verfügen und das Verhältnis aus Kaufpreis und Jahreseinkommen darf nicht zu hoch sein. Damit wird das Risiko deutlich gemindert.

Flankiert werden könnte ein solches System durch Darlehen von Förderbanken, wie dies vor allem in Frankreich und Belgien üblich ist. Wobei auch die Investitionsbank Schleswig-Holstein ein Programm hat, das diesen Vorstellungen schon sehr nahekommt (vgl. Voigtländer, 2021). Dort können Haushalte – weitestgehend unabhängig von ihrem Einkommen, ein Darlehen erhalten, das sie als Eigenkapitalersatz einsetzen können. Dafür bedarf es aber eines Eigenkapitals von 7,5 Prozent, welches jedoch auch als Eigenleistung eingebracht wird. Solche Programme kosten die öffentliche Hand aufgrund der Niedrigzinsphase und der geringen Ausfallraten nur wenig, können aber vielen Menschen den Zugang zu Wohneigentum erleichtern.

Schließlich legt das Beispiel Frankreich mit dem Programm Action Logement nahe, dass auch private Initiativen hilfreich sein können. Angesichts der Fachkräfteengpässe sind alle Maßnahmen der Mitarbeiterbindung hilfreich. Entsprechend wäre ein Programm zur Unterstützung des Wohneigentumserwerbs für Beschäftigte einzelner Branchen sicherlich gewinnbringend, denn die Aussicht auf Wohneigentum kann Haushalten Anreize geben, langfristig zu bleiben.

Neben den Instrumenten an sich ist es aber auch wichtig, die Haltung zu Wohneigentum zu überdenken. In allen betrachteten Ländern spielt Wohneigentum in den politischen und gesellschaftlichen Debatten eine wichtige Rolle und es wird intensiv um eine Verbesserung der Rahmenbedingungen gerungen. Auch in Deutschland sollte das Wohneigentum eine größere Rolle spielen, nicht nur damit Einzelne von den Vorteilen profitieren können, sondern damit auch die Vermögensverteilung gleichmäßiger erfolgt, die Altersarmut reduziert und letztlich auch die Akzeptanz der sozialen Marktwirtschaft gesteigert wird.

Literaturverzeichnis

Ahrens, Achim/Martinez-Cillero, Maria/O' Toole, Conor, 2019, Trends in Rental Price Inflation and the Introduction of Rent Pressure Zones in Ireland, Dublin

Akerlof, George/Shiller, Robert, 2010, Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why it Matters for Global Capitalism

Andrews, Dan/Sánchez, Aida Caldera/Johansson, Åsa, 2011, Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries, in: OECD Economics Department Working Papers, Nr. 836

Barrios, Salvador/Denis, Cécile/Ivaškaitė-Tamošiūnė, Viginta/Reut, Andriana/Vázquez Torres, Estefanía, 2019, Housing taxation: a new database for Europe, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms Nr. 08/2019, Brüssel

Bechtoldt Sergej/Freier, Ronny/Geyer, Johannes, 2014, Acht Jahre nach der Reform der Grunderwerbsteuer: Bundesländer nutzen ihre Spielräume für Steuererhöhungen, in: DIW Wochenbericht, Nr. 50, S. 1283–1290

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

Cooperative Housing International, 2021, About Sweden, https://www.housinginternational.coop/co-ops/sweden/ [6.5.2021]

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

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

Eekhoff, Johann, 2002, Wohnungspolitik, Tübingen

Expertenkommission Wohnungspolitik, 1995, Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, Gutachten im Auftrag der Bundesregierung, Tübingen

Fatica, Serena/Prammer, Doris, 2018, Housing and the Tax System: How Large Are the Distortions in the Euro Area?, 38. Jg., Nr. 2, S. 299–342

Henger, Ralph/Sagner, Pekka/Voigtländer, Michael, 2019, Milieuschutz in Berlin, Köln

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

Kaas, Leo/Kocharkov, Georgi/Preugschat, Edgar/Siassi, Nawid, 2021, Low Homeownership in Germany — a Quantitative Exploration, in: Journal of the European Economic Association, 19. Jg., Nr. 1, S. 128–164

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

Lerbs, Oliver/Voigtländer, Michael, 2018, Ist eine makroprudenzielle Regulierung des deutschen Hypothekenmarktes geboten?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 19. Jg., Nr. 1, S. 42–56

Lunde, Jens/Whitehead, Christine, 2021, How taxation varies between owner-occupation, private renting and other housing tenures in European countries, UK Collaborative Centre for Housing Evidence, London

Masselink, Maarten/van den Noord, Paul, 2009, The Global Financial Crisis and its effects on the Netherlands, in: Ecfin Country Focus, 6. Jg., Nr. 10, S. 1–7

Niehues, Judith, 2015, Vermögensverteilung und Altersgruppeneffekte. Kurzstudie für die Carl-Deilmann-Stiftung, Köln

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2012, Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, RWI-Projektbericht, Essen

Sagner, Pekka/Voigtländer, Michael, 2019, Sozio-ökonomische Determinanten der Wohneigentumsbildung, Köln

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

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

Voigtländer, Michael, 2009, Why is the German Homeownership Rate so Low?, in: Housing Studies, 24. Jg., Nr. 3, S. 355–372

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

Voigtländer, Michael, 2021, Chancen im Wohnungsmarkt durch Vermögensbildung, Köln

Abstract

The homeownership rate in Germany is stagnating, although homeownership has become considerably more attractive in the last decade. Although housing prices have risen considerably, the development of mortgage rates has more than compensated for this price development in many cities. Accordingly, the cost of a mortgage to be repaid in 35 years has fallen by an average of 6 percent in 50 cities. In addition, homeownership can strengthen old-age provisions, make wealth distribution more equal and prevent from gentrification. Nevertheless, homeownership in Germany is stagnating, especially among younger households. They simply lack the necessary equity to cover transaction costs and to qualify for a real estate loan. This report examined how seven other countries organize access to homeownership. In addition to the attitude towards homeownership, the report analyzed in particular how the real estate transfer tax is designed, how owner-occupied housing is treated for tax purposes and what other support is available for financing.

With regards to the design of the real estate transfer tax, it is evident that the countries under review are following two paths. Some countries, especially the Scandinavian countries, Ireland and the Netherlands, have very low real estate transfer tax rates that place little burden on households. Other countries, such as the United Kingdom, Belgium or France, have somewhat higher rates overall, but differentiate more strongly and thus support above all households that are buying real estate for the first time or at low prices. This is made possible by exemptions from the real estate transfer tax or a progressive tax scheme as in the UK. Such a progressive tax scheme would also be a reform model for Germany. In principle, low tax rates are preferable for efficiency reasons, but this is hardly possible due to the special position of the real estate transfer tax in the German fiscal equalization system. If the real estate transfer tax is subject to a tax allowance and a progressively increasing tax rate, households that buy small and inexpensive apartments will be particularly relieved. For rented properties, a flat tax rate should then apply as before.

Preferential treatment of households living in their own homes is also derived from the tax treatment of owner-occupied housing. In Germany, owner-occupied housing is treated as a consumer good, while rented housing is treated as an investment good. This is a disadvantage for many owner-occupied households. In the Netherlands, Sweden and Denmark, by contrast, owner-occupiers can largely deduct their mortgage costs from the tax-base, while the rent they save is hardly taxed at all. Germany should not follow this approach, but should at least, like other countries, compensate owner-occupied households for this in order to avoid being disadvantaged compared with investors.

The countries under review also support households in various ways in terms of financing, for instance by providing loans at preferential rates or credit insurance. Credit insurance, which is common in France, Belgium and the Netherlands, would also be attractive for Germany. After all, such insurance has two major advantages. Firstly, it creates planning security for households, as repayments can continue to be paid even in the event of unemployment or divorce. Secondly, the higher level of security means that banks can dispense with equity capital. In the Netherlands, for example, this type of insurance is financed by a one-off payment at the start of the mortgage contract. It is customary in all countries to check the price-income ratio and the stability of household income before taking out the insurance. The example of France also shows that employers can set up their own system to support their employees in acquiring housing.

Finally, it is also evident in all the countries examined that there is a completely different attitude toward homeownership. Homeownership not only plays an important role in individual wealth accumulation, but also helps to avoid poverty in old-age and strengthens acceptance of the social market economy, since a larger share of the population participates in capital gains increases. Homeownership is thus also seen as the epitome of social advancement. For this reason, German policymakers should also focus more on homeownership as a promise of upward mobility.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Liste der Expertinnen und Experten 13

Tabelle 3-2: Instrumente der Wohneigentumspolitik im Überblick 21

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Entwicklung der Wohneigentumsquote in Deutschland 6

Abbildung 2-2: Altersstruktur der Eigentümer- und Mieterhaushalte 7

Abbildung 2-3: Kosten für ein Annuitätendarlehen im Vergleich 8

Abbildung 2-4: Entwicklung der individuellen Nettoimmobilienvermögen 9

Abbildung 2-5: Median der Nettovermögen pro Haushalt in der Europäischen Union im Jahr 2014 10

Abbildung 2-6: Vermögen von Mieterinnen und Mietern im Jahr 2018 in Euro 12

Abbildung 3-1: Wohneigentumsquoten nach Alterskohorten 14

Abbildung 3-2: Effektive Grunderwerbsteuersätze für typische Käufe in den ausgewählten Ländern 16

Autoren

Prof. Dr. rer. pol. Michael Voigtländer

Prof. Dr. rer. pol. Michael Voigtländer, geboren 1975 in Leverkusen; Studium der Volkswirtschaftslehre in Münster und Köln; von 2000 bis 2005 wissenschaftlicher Assistent am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln, Lehrstuhl Prof. Dr. J. Eekhoff; seit Oktober 2005 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln und von Januar 2008 bis Dezember 2014 Leiter Kompetenzfeld Immobilienökonomik innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik. Seit Januar 2015 Leiter des Kompetenzfelds Finanz- und Immobilienmärkte. Darüber hinaus ist er seit 2011 Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg. Michael Voigtländer ist Autor zahlreicher Fachartikel und Monographien zum Immobilienmarkt und zur Wohnungspolitik. In den letzten drei Jahren gehörte er nach dem FAZ-Ökonomen Ranking jeweils zu den 50 einflussreichsten deutschen Ökonomen. Darüber hinaus ist er ein gern gesehener Gast in Funk und Fernsehen.

Pekka Sagner

Pekka Sagner, M. Sc., geboren 1991 in Heilbronn; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth und dem Beijing Institute of Technology; seit 2018 im Institut der deutschen Wirtschaft, Economist im Kompetenzfeld „Finanzmärkte und Immobilienmärkte“; seit 2020 Promotion in Wuppertal. Außerdem ist Herr Sagner Dozent für Wohnungspolitik und Immobilienökonomik an der IREBS, International Real Estate Business School, sowie der ADG, Akademie Deutscher Genossenschaften.

freiheit.org