

Zur Rationalität einer neuen Eigenheimförderung

Gutachten für den ZIA Deutschland

Klaus-Peter Hesse
Geschäftsführer
Hauptstadtbüro
Unter den Linden 42
10117 Berlin

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Michael Voigtländer
Fabian Bierdel

Köln, den 12. April 2017

Kontaktdaten Ansprechpartner

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

Fabian Bierdel
Telefon: 0221 4981-784
Fax: 0221 4981-99784
E-Mail: bierdel@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Hintergrund	5
2 Wohneigentum aus volkswirtschaftlicher Sicht	5
2.1 Mobilität im Arbeitsmarkt	6
2.2 Soziale Stabilität und Wohneigentumsbildung	7
2.3 Wohneigentumsbildung und Finanzstabilität	9
2.4 Wohneigentum und Vermögensbildung	11
2.5 Zwischenfazit	12
3 Der Zugang zu Wohneigentum	12
3.1 Erwerbsnebenkosten in Deutschland	13
3.2 Eigenkapitalanforderungen der Banken	14
4 Zugang zu Wohneigentum im europäischen Vergleich	15
4.1 Erwerbsnebenkosten des Wohneigentumserwerbs im europäischen Vergleich	16
4.2 Staatliche Fördermaßnahmen im europäischen Vergleich	18
5 Schlussfolgerungen	22

Zusammenfassung

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist Wohneigentum sowohl mit Vor- als auch Nachteilen versehen. Eine hohe Wohneigentumsquote kann die Mobilität der Menschen einschränken und damit strukturelle Probleme im Arbeitsmarkt verstärken. Außerdem kann es bei einer hohen Wohneigentumsquote zu Gefahren für die Finanzstabilität kommen, wenn zu viele Haushalte überschuldet sind. Allerdings treten diese Gefahren nur dann auf, wenn die Rahmenbedingungen ungünstig sind. Die Mobilität der Wohneigentümer ist etwa dann höher, wenn die Transaktionskosten gering sind, und die Gefahren für die Finanzstabilität sind gering, wenn die Finanzierung dem Vorsichtsprinzip folgt und Haushalte etwa lange Zinsbindungen wählen. Auf der anderen Seite engagieren sich Wohneigentümer stärker in Nachbarschaften und weisen höhere Vermögen auf. Letztlich diszipliniert Wohneigentum die Haushalte und über die Entschuldung wird ein starker Anreiz gesetzt, ein Vermögen aufzubauen. Deutschland mit einer international geringen Wohneigentumsbildung weist daher im internationalen Vergleich sehr geringe durchschnittliche Vermögen auf.

Aus der Diskussion der Vor- und Nachteile der Wohneigentumsbildung lässt sich keine klare Begründung für eine Wohneigentumsförderung ableiten, wobei gerade die geringe Vermögensbildung in Deutschland ein starkes Argument für mehr Wohneigentum darstellt. Zumindest lässt sich aber keine Rechtfertigung für eine Benachteiligung des Wohneigentums finden. Die zunehmenden Erwerbsnebenkosten, vor allem bedingt durch stark steigende Grunderwerbsteuersätze, hindern aber viele Haushalte an der Eigentumsbildung, da nur wenige Mieter über ausreichend hohe Ersparnisse verfügen.

Ein internationaler Vergleich zeigt, dass insbesondere in Deutschland der Zugang zu Wohneigentum erschwert ist. Gemessen an den Erwerbsnebenkosten liegt Deutschland zwar im Mittelfeld, aber anders als in vielen Nachbarstaaten gibt es in Deutschland auch keine Förderung, die etwa Haushalten die Aufnahme von mehr Fremdkapital erleichtert. Auch Ausfallgarantien für Haushalte mit geringeren Einkommen gibt es in Deutschland nicht. Entsprechend nimmt Deutschland beim Zugang zu Wohneigentum eine Extremposition ein, während etwa in den Niederlanden oder Dänemark der Zugang deutlich leichter möglich ist.

Eine neue Förderung der Eigentumsbildung in Deutschland ist somit zwar nicht notwendig, aber eine Reduktion der Hemmnisse, vor allem in Form hoher Erwerbsnebenkosten, ist dringend geboten.

1 Hintergrund

Nachdem der Fokus der Wohnungspolitik in den vergangenen Jahren vor allem auf dem Mietwohnungsmarkt lag, planen die Parteien nun im Bundestagswahlkampf auch das Thema einer neuen Eigentumsförderung wieder in die politischen Debatten einzubringen. Die CDU plant ein Baukindergeld, bei dem die Höhe der Zulage von der Zahl der Kinder abhängen soll. Auch die SPD plant eine Eigenheimförderung, die sich ebenfalls vor allem an Familien richten soll. Auch wenn beide Konzepte noch nicht im Detail vorliegen, sollen bei beiden Konzepten Familien mit einem Betrag von bis zu 20.000 Euro bei der Wohneigentumsbildung unterstützt werden.

Nach dem Wegfall der Eigenheimzulage im Jahr 2006 planen die Volksparteien also eine Wiedereinführung einer Eigenheimförderung, wenn auch mit Abweichungen und anderen Summen. Damit stellt sich aber ganz grundsätzlich die Frage, ob eine Wohneigentumsförderung angemessen ist. Schließlich geht damit eine Umverteilung von den Mietern zu den Eigentümern einher. Daher steht im Mittelpunkt dieses Kurzgutachtens die Frage, ob eine Eigenheimförderung aus volkswirtschaftlicher Sicht gerechtfertigt ist.

Darüber hinaus muss aber auch die Frage gestellt werden, ob es spezifische Hemmnisse beim Zugang zum Wohneigentum gibt. Auch solche Hemmnisse, die die Wahl zwischen dem Wohnen zur Miete und dem Wohnen im Eigentum verzerren, sind zu begründen. Dabei wird in dem vorliegenden Gutachten auch ein internationaler Vergleich vorgenommen, um die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für das Wohneigentum besser einordnen zu können.

Vor diesem Hintergrund ist das folgende Gutachten wie folgt aufgebaut: In einem ersten Schritt werden die volkswirtschaftlichen Aspekte des Wohneigentums diskutiert. Darauf folgend wird die Entwicklung in der Wohneigentumsbildung betrachtet und mögliche Hemmnisse thematisiert. Dabei steht vor allem der Kapitalbedarf von potenziellen Eigentümern im Vordergrund. So dann werden die Regeln für die Wohneigentumsbildung mit einigen anderen Ländern verglichen. Aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen werden dann Schlussfolgerungen gezogen.

2 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. Genau so kann eine Präferenz für das Mieten bestehen, weil man mit einem Umzug in einigen Jahren rechnet, beispielsweise weil der Arbeitsplatz temporär ist. Oder aber das Angebot an passenden Kaufobjekten ist gering, deshalb wird zunächst gemietet.

Letztlich gibt es daher kein richtig oder falsch in der Frage, ob man Mieter oder Selbstnutzer sein möchte. Nichtsdestotrotz gibt es aber volkswirtschaftliche Aspekte bei der Wahl der Nutzung. Dies bedeutet, dass es auch anderen zu Gute kommen kann, wenn die Mehrheit mietet oder kauft. Solche gesamtwirtschaftlichen Vorteile einer Nutzungsart für die Allgemeinheit können 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.

2.1 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 und Oswald, 2013).

Für die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt ist es unter anderem entscheidend, dass Arbeitnehmer dort eingesetzt werden, wo sie ihre Qualifikationen bestmöglich einsetzen können. 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 auch Sucharbeitslosigkeit diskutiert. Insgesamt wird das Matching dann verbessert, wenn die Mitglieder der Haushalte gut qualifiziert und vor allem flexibel sind, wozu natürlich auch 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 sinken lässt, einen Arbeitsplatz zu finden, der mit den Qualifikationen des Arbeitnehmers übereinstimmt. Auch 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 sehr 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 auch steigen kann. Grundsätzlich ist gerade im Kontext des deutschen Marktes zu betonen, dass vielfach auch Mieter immobil 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.

2.2 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 auch 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 auch 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.

Auch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003) kommt letztlich 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.

2.3 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).

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 auch zu berücksichtigen, dass auch die Banken die Kreditvergabe an bonitätsschwache Haushalte 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 sind 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 auch die Wahrscheinlichkeit, dass auch Haushalte mit höherer Ausfallwahrscheinlichkeit Wohneigentum 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 auch 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

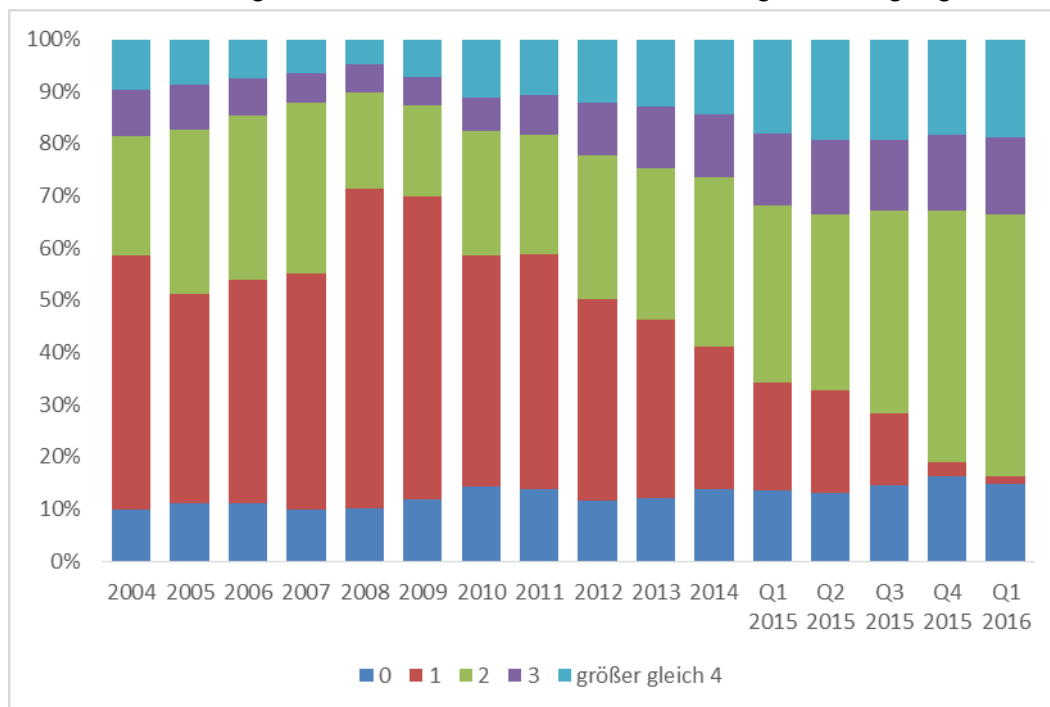
häufig bei weniger als 80 Prozent, und anders als in vielen angelsächsischen Ländern werden niedrige Zinsen eher für eine Ausweitung der Tilgung verwendet. Durchschnittlich liegt die anfängliche Tilgung nach den Daten der Europace-Plattform bei 3 Prozent (Abbildung 2-1).

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 dem Kauf 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 aber auch in der aktuellen Lage bereits geschieht (Deutsche Bundesbank, 2017).

Abbildung 2-1: Verteilung der Tilgungssätze in Deutschland

Anteil der Wohnungsbaukredite nach der Höhe des anfänglichen Tilgungssatzes in Prozent



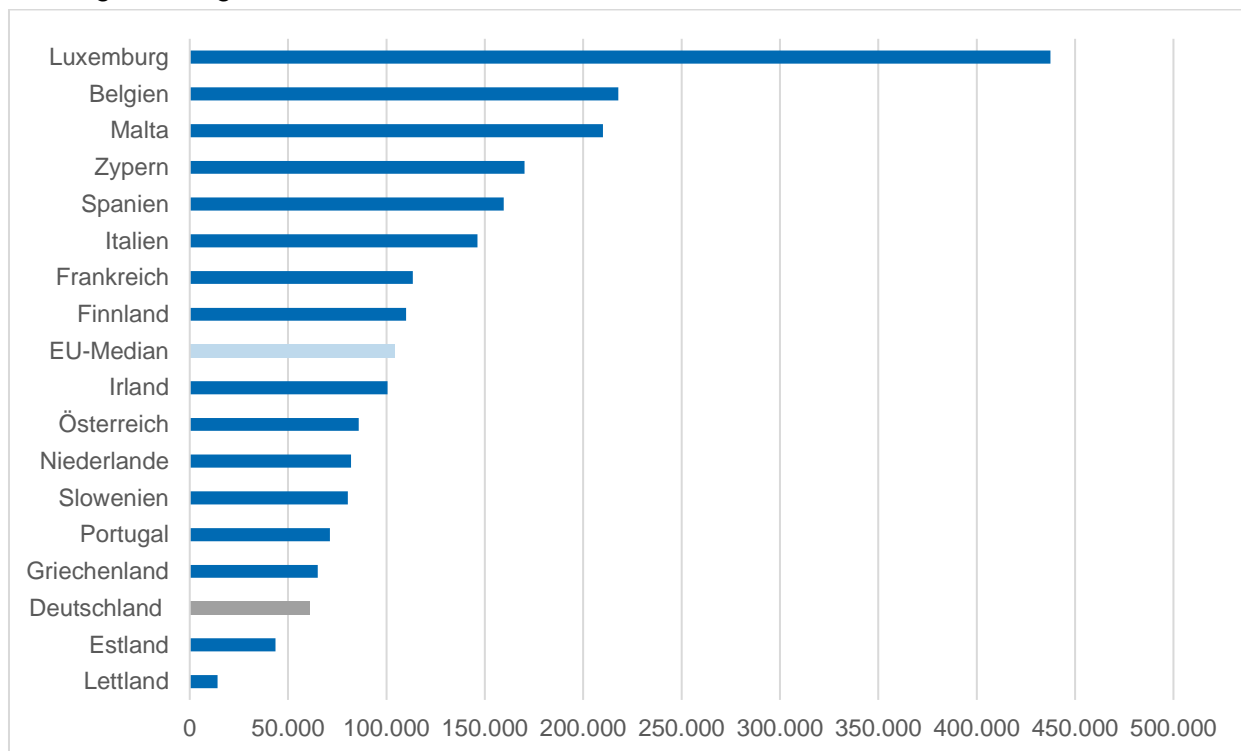
Quellen: Europace; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

2.4 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) verfügen deutsche Haushalte über deutlich weniger Vermögen als beispielsweise Haushalte in Spanien, Griechenland oder Irland (Abbildung 2-2).

Abbildung 2-2: 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 deutlich höhere Vermögen. Darüber hinaus zeigt die Erhebung, dass in Deutschland vor allem Haushalte mit hohem Einkommen viel sparen, Haushalte mit geringem 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 Portfolios 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.

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 sehr gute Vermögensanlage, wie eine aktuelle Studie belegt (Morgenstern, 2017).

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 bei Haushalten mit geringen Einkommen Anreize zur Wohneigentumsbildung zu setzen.

2.5 Zwischenfazit

So wie aus individueller Sicht gibt es auch aus volkswirtschaftlicher Sicht Vor- und Nachteile des Wohneigentums. So sind Gesellschaften mit mehr Mietern 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. Die Diskussion zeigt aber auch, dass die Nachteile des Wohneigentums durch geeignete Maßnahmen auch aufgefangen werden können. So bleibt die Mobilität hoch, wenn die Transaktionskosten gering sind. Außerdem ist für die Finanzstabilität vor allem die Ausgestaltung der Kreditvergabe wichtig. Berücksichtigt man diese Punkte, so kann als Argument für die Unterstützung stehen bleiben, dass Anreize für die Wohneigentumsbildung hilfreich sind, um die Vermögensbildung breiter Schichten zu verbessern. Dies bedeutet aber nicht, dass die Wohneigentumsbildung durch hohe Förderbeträge unterstützt werden sollte, sondern eher dass der Zugang zum Wohneigentum im Vordergrund stehen muss.

3 Der Zugang zu Wohneigentum

Auch wenn die Diskussion um die Vorteilhaftigkeit des Eigentums aus volkswirtschaftlicher Perspektive nicht eindeutig ist, so scheint aus individueller Sicht die Attraktivität des Wohneigentums doch gestiegen zu sein. Schließlich sind die Zinsen in den letzten Jahren deutlich stärker gefallen, als die Preise gestiegen sind. Seipelt/Voigtländer (2016) zeigen, dass die Attraktivität des Kaufens in allen Kreisen in Deutschland in den letzten Jahren zugenommen hat. Auch die fehlende Attraktivität von festverzinslichen Wertpapieren sollte die Nachfrage nach Wohneigentum steigern. Tatsächlich stagniert die Wohneigentumsquote jedoch in Deutschland (Niehues/Voigtländer, 2016). Seit 2010 verharrt die Quote bei ungefähr 45 Prozent bezogen auf die

Haushalte und 52 Prozent bezogen auf die Personen. Lediglich ältere Haushalte und Haushalte mit hohem Einkommen haben in den letzten Jahren mehr Wohneigentum gebildet. Dies deutet darauf hin, dass es den Haushalten vor allem am Kapital fehlt, um Zugang zum Wohneigentum zu erhalten. Im Folgenden werden daher sowohl die Erwerbsnebenkosten als auch die Eigenkapitalforderungen der Banken diskutiert.

3.1 Erwerbsnebenkosten in Deutschland

Wer eine Immobilie kaufen möchte, muss nicht nur den Kaufpreis für eine Immobilie bezahlen, sondern auch in erheblicher Weise Erwerbsnebenkosten entrichten. Die Erwerbsnebenkosten können den Makler, die Notar- und Grundbuchkosten sowie die Grunderwerbsteuer umfassen. Anders als der Kaufpreis können Erwerbsnebenkosten nicht finanziert werden, sie schmälern also direkt das für die Finanzierung zur Verfügung stehende Eigenkapital. Hohe Erwerbsnebenkosten können also entweder den Eigentumserwerb insgesamt verhindern oder aber zumindest die Finanzierungskosten erhöhen, da die Zinsbelastung mit dem Beleihungsauslauf zunimmt.

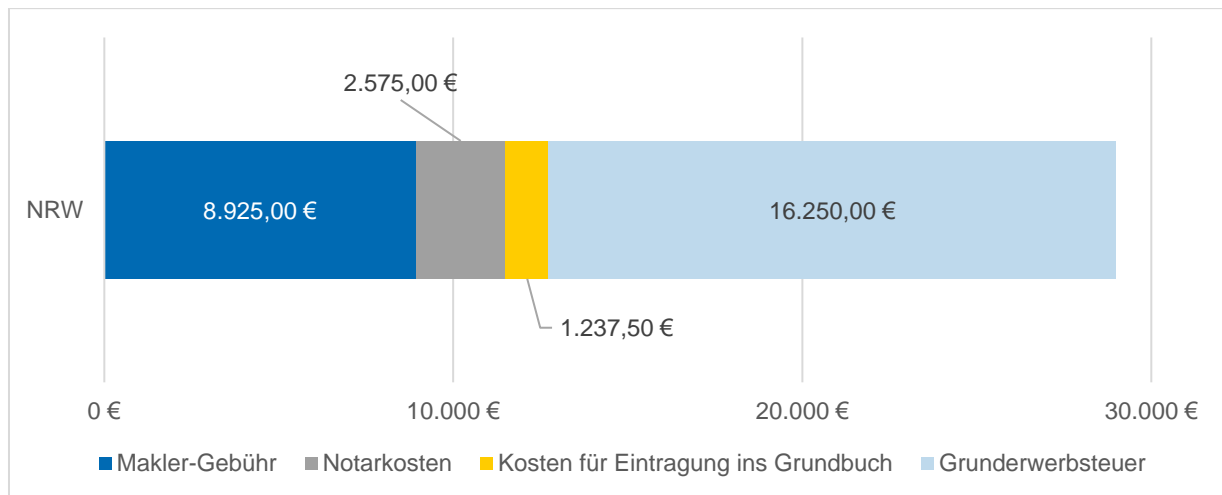
Die Höhe der Maklergebühren in Deutschland beträgt typischerweise 6 Prozent zuzüglich Mehrwertsteuer, also insgesamt 7,14 Prozent. Formal teilen sich Käufer und Verkäufer die Makler-Courtage, je nach Marktlage kann es aber effektiv große Unterschiede geben. In stark nachgefragten Regionen wie München oder Hamburg wird der Verkäufer seinen Teil der Courtage auf den Kaufpreis überwälzen können, in strukturschwachen Regionen mit wenigen Nachfragern wird der Käufer dagegen Verhandlungsmacht haben und die Makler-Courtage reduzieren können. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass der Käufer eine Courtage in Höhe von 3,57 Prozent begleichen muss (Toschka/Voigtländer, 2017).

Weiterhin muss ein Käufer auch Notargebühren und die Eintragung ins Grundbuch bezahlen. Die Notargebühren in Deutschland sind über das Notarkostengesetz geregelt, die Gebühr für die Beurkundung eines Kaufvertrags hängt von dem Immobilienwert ab, darüber hinaus auch davon, ob beispielsweise eine Grundschuld eingetragen werden muss. Im typischen Fall betragen diese Kosten ungefähr 1 Prozent des Immobilienwertes. Auch die Kosten für die Eintragung ins Grundbuch hängen vom Immobilienpreis ab, typischerweise sind dies rund 0,5 Prozent des Immobilienpreises.

Der größte Kostenfaktor ist aber die Grunderwerbsteuer, die daher im Weiteren auch im Mittelpunkt steht. Sie beträgt in Nordrhein-Westfalen (NRW), in Brandenburg und Schleswig-Holstein mittlerweile 6,5 Prozent, mindestens aber 3,5 Prozent in den anderen Bundesländern.

In Abbildung 3-1 sind die finanziellen Belastungen aus den Erwerbsnebenkosten für den Kauf einer Wohnimmobilie dargestellt, beispielhaft für das Bundesland NRW. Dort muss ein Haushalt für eine Wohnimmobilie im Wert von 250.000 Euro über 28.000 Euro an Erwerbsnebenkosten bezahlen, dies entspricht einer Quote von 11,6 Prozent am Immobilienpreis. Selbst wenn die Immobilie ohne Makler gekauft werden kann, summieren sich die Nebenkosten auf über 20.000 Euro. In Bayern und Sachsen, wo die Grunderwerbsteuer 3,5 Prozent beträgt, würden die Haushalte rund 7.500 Euro sparen.

Abbildung 3-1: Erwerbsnebenkosten für den Käufer in NRW bei Kauf einer Wohnimmobilie im Wert von 250.000 Euro



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

3.2 Eigenkapitalanforderungen der Banken

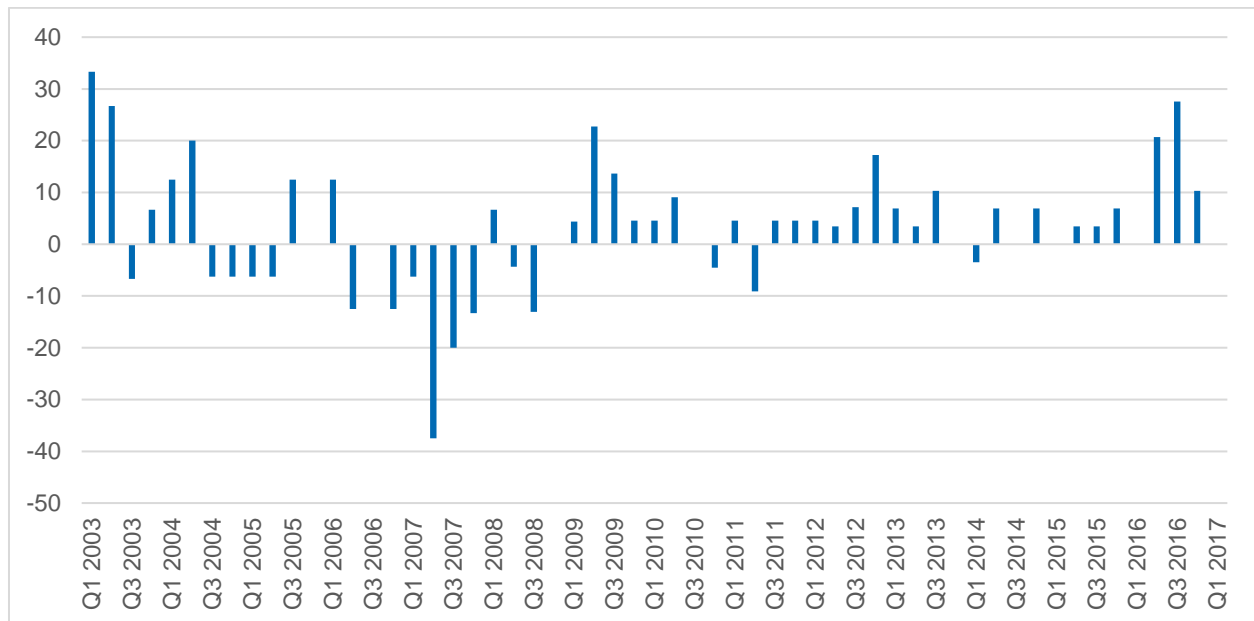
Die Nebenkosten können in aller Regel nicht durch Banken finanziert werden. Darüber hinaus erwarten auch die Banken, dass die Kunden Eigenkapital in die Finanzierung einbringen. Generell wird in Deutschland eher konservativ finanziert (Hüther et al., 2015). Dies liegt unter anderem daran, dass viele Banken auf den Beleihungswert abstellen. Der Beleihungswert soll so bemessen werden, dass er auch bei typischen Marktschwankungen nicht unterschritten wird. Als Faustformel kann man davon ausgehen, dass er 20 Prozent unter dem Marktwert liegt. Werden dann nur 80 Prozent des Beleihungswertes finanziert, muss der Käufer 36 Prozent des Kaufpreises zusätzlich finanzieren. Über Bauspardarlehen sowie bonitätsabhängige Darlehen kann dieser Wert in der Regel reduziert werden, 20 Prozent Eigenkapital sind aber in der Finanzierung durchaus üblich, wie Bendel und Voigtländer (2017) zeigen.

Bis vor einigen Jahren gab es auch Banken, die 100 Prozent und mehr finanziert und dies auch beworben haben, doch bedingt durch die Finanzkrise sind diese Anbieter nicht mehr am Markt tätig. Tatsächlich können Banken auch heute noch solche Ausleihungen tätigen, aber bedingt durch die neuen Regulierungen müssen Banken bei höheren Ausläufen deutlich mehr Eigenkapital vorhalten. Da Eigenkapital knapp ist, sind Banken daher sehr reserviert, höhere Fremdkapitalquoten zu finanzieren. Hinzu kommen weitere Restriktionen. Mit der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie müssen Banken noch genauer prüfen, ob die Kunden den Kredit über die gesamte Laufzeit bedienen können. Bei jungen Paaren, die einen Kinderwunsch haben ebenso bei Rentnern, bei denen nicht sicher ist, ob sie lange genug leben, um den Kredit abzubezahlen, müssen die Banken noch kritischer sein. Schließlich droht bei Zahlungsausfällen ein Verfahren, in dem nachgewiesen werden könnte, dass die Kreditvergabe nicht zu verantworten war. In diesem Fall müsste der Kredit rückabgewickelt werden. Die Banken müssen sich daher absichern, beispielsweise durch noch höhere Eigenkapitalanteile, durch eine Verkürzung der Darlehensdauer (kurze Volltilgerdarlehen); oder aber sie vergeben an bestimmte Gruppen keine Darlehen mehr. Entsprechend haben sich die Kreditrichtlinien für Wohnungsbaukredite nach dem Bank-Lending-Survey der Deutschen Bundesbank sprunghaft erhöht (Abbildung 3-2). Zuletzt gab es eine stärkere Verschärfung der Kreditrichtlinien im Jahr 2002.

Zwar soll die Wohnimmobilienkreditrichtlinie noch entschärft werden, aber es bleiben Unsicherheiten für die Banken. Weitere Regulierungen können darüber hinaus derzeit nicht ausgeschlossen werden. So plant die Bundesregierung unter anderem die Vorschläge des Ausschusses für Finanzstabilität umzusetzen, nach denen zum Beispiel die Beleihungshöhe oder die Gesamtverschuldung gesetzlich gekappt werden kann (Bendel et al., 2016).

Abbildung 3-2: Veränderung der Kreditrichtlinien für Wohnungsbaukredite

+ = Verschärfung / - = Lockerung



Quelle: Deutsche Bundesbank, 2017

Bleibt man bei dem Beispiel eines Kaufs einer Immobilie im Wert von 250.000 Euro, muss der Haushalt also rund 50.000 Euro an Eigenkapital einbringen. Selbst wenn die Bank nur 10 Prozent Eigenkapital verlangt und kein Makler bezahlt werden muss, bedeutet dies in NRW oder Berlin einen Kapitalbedarf von 45.000 Euro. Zusätzlich wird auch noch Geld für den Umzug selbst und neue Möbel benötigt. Auswertungen des European Household Consumption and Saving Surveys zeigen aber, dass nur 20 Prozent der Mieter über ein Finanzvermögen von 50.000 Euro und mehr verfügen. Entsprechend ist es leicht nachvollziehbar, dass nur ein kleiner Teil der Haushalte die günstigen Zinsen für den Kauf von Wohneigentum nutzen konnte.

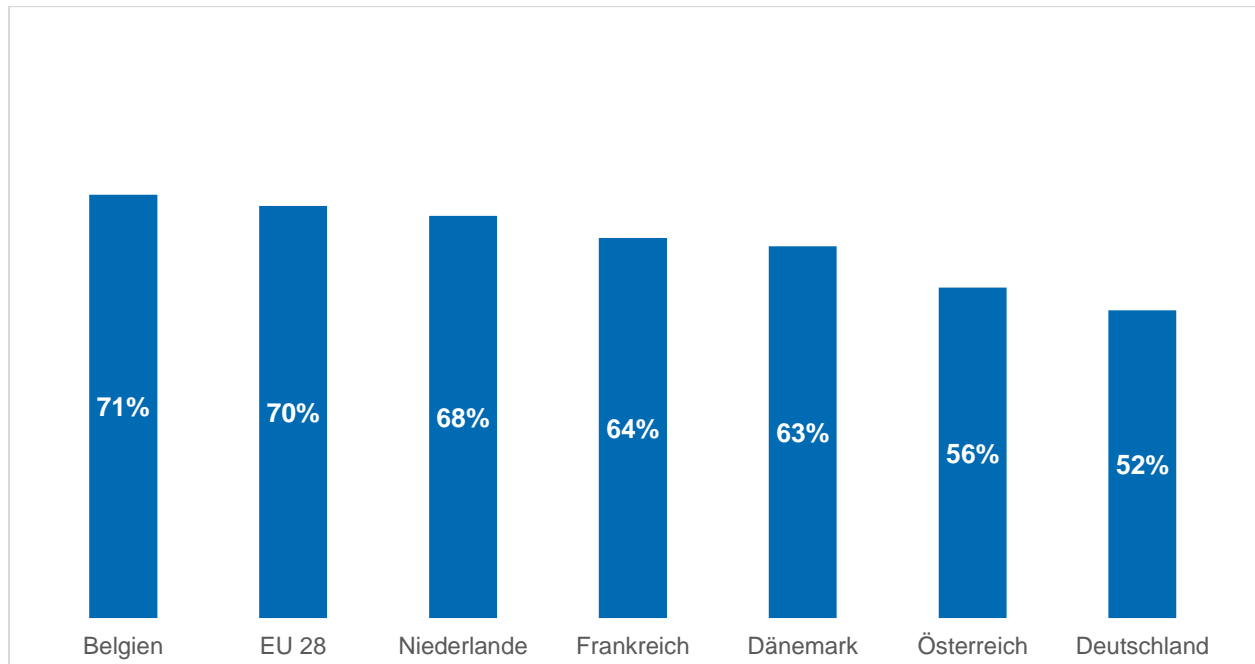
Erschwerend kommt für die Haushalte auch hinzu, dass bei steigenden Preisen die absoluten Anforderungen an das Kapital immer weiter steigen, bei sinkenden Zinsen es aber immer schwerer wird, Kapital aufzubauen.

4 Zugang zu Wohneigentum im europäischen Vergleich

Um den Zugang zum Wohneigentum und die Kosten der Erwerbsnebenkosten besser einschätzen zu können, folgt ein internationaler Vergleich. Berücksichtigt werden dabei die Nachbarländer Belgien, Niederlande, Frankreich, Österreich und Dänemark. Dabei soll sowohl auf die Erwerbsnebenkosten als auch auf die Förderungen eingegangen werden, die sich sowohl auf die Finanzierungsbelastung insgesamt als auch auf die Beleihungsausläufe und damit den Eigen-

kapitalbedarf auswirken. Bei der Betrachtung der Wohneigentumsquote im europäischen Ausland (Abbildung 4-1) lässt sich zunächst konstatieren, dass Deutschland mit einer Eigentumsquote (personell) von ungefähr 52 Prozent deutlich unter dem europäischen Durchschnitt von 70 Prozent (EU 28) liegt. Im direkten Vergleich mit den westlichen Nachbarstaaten weist Deutschland dabei den geringsten Anteil an Wohneigentümern auf. In Belgien und den Niederlanden fallen die Anteile an Eigenheimbesitzern um 19 Prozent und 16 Prozent höher aus als in Deutschland. Frankreich sowie Dänemark weisen ebenfalls höhere Eigentumsquoten auf. Lediglich in Österreich liegt die Quote mit 56 Prozent nahe am deutschen Niveau.

Abbildung 4-1: Wohneigentumsquote 2015 im europäischen Vergleich

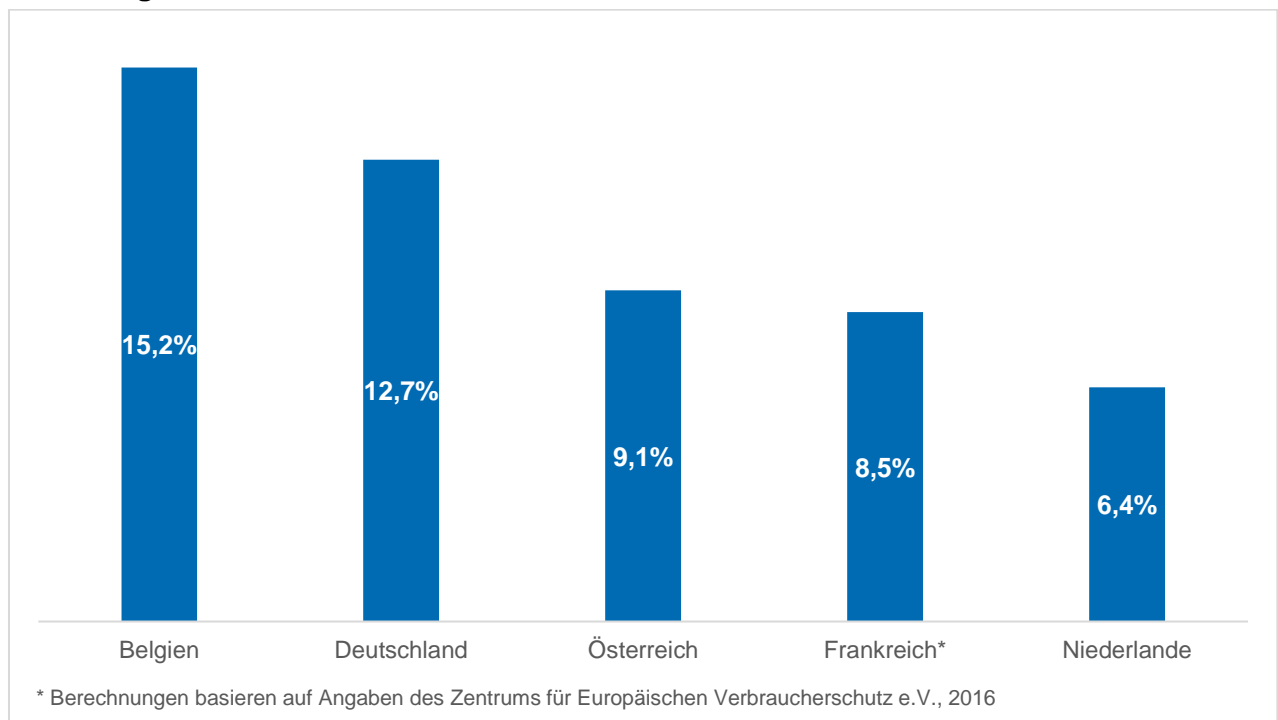


Quelle: Eurostat, 2017

4.1 Erwerbsnebenkosten des Wohneigentumserwerbs im europäischen Vergleich

Entscheidend für den Zugang zu Wohneigentum sind die in 3.1 bereits erläuterten Erwerbsnebenkosten, die sich unter anderem aus Gebühren für Makler und Notar ergeben sowie aus zu entrichtenden Steuern wie beispielsweise der Grunderwerbssteuer.

Vergleicht man die Erwerbsnebenkosten der deutschen Nachbarländer (Abbildung 4-2) lässt sich eine deutliche Spannweite zwischen den einzelnen Staaten erkennen. Dabei variieren die durchschnittlichen Kosten zwischen 15,2 Prozent in Belgien und 0,9 Prozent in Dänemark. Deutschland gehört mit 12,7 Prozent ebenfalls noch zum oberen Drittel der Vergleichsgruppe. Die Daten wurden dabei dem Global Property Guide (2017) entnommen, der andere Fallbeispiele als in Kapitel 3.1 unterstellt, weshalb der Wert für Deutschland hier abweicht. Entscheidend ist aber hier der Quervergleich zwischen den Ländern. Dabei gilt es die verschiedenen nationalen Besonderheiten zu berücksichtigen, die in der zitierten Publikation vorgestellt wurden.

Abbildung 4-2: Durchschnittliche Erwerbsnebenkosten für die Käufer

Quelle: Global Property Guide, Stand 2017

Beispielhaft seien die folgenden Besonderheiten genannt. Beim Kauf von bereits bestehendem Wohneigentum in Belgien entfällt der Großteil der Erwerbsnebenkosten auf die Grundbucheintragung, die jedoch regional verschieden ausfällt. So beträgt die Steuer 10 Prozent in Flandern und 12,5 Prozent in Wallonien und Brüssel. Beim Kauf von Neubauten, die nicht älter als zwei Jahre sind, entfällt diese Steuer. Stattdessen wird eine Mehrwertsteuer von 21 Prozent auf den Kaufpreis erhoben.

Die Gebühr für den Notar bemisst sich wie in Deutschland am Kaufpreis und beträgt je nach Höhe zwischen 0,2 bis 4 Prozent. Darüber hinaus fallen für den Käufer noch Maklergebühren zwischen 0,2 und 0,6 Prozent an (Deloitte, 2016).

In Frankreich ist bei dem Erwerb einer Immobilie die Grunderwerbssteuer (*droits de mutation*) zu entrichten, die bis zu 5,81 Prozent des Kaufwertes betragen kann. Diese Steuer fällt dabei je nach Departement und Kommune leicht unterschiedlich aus. Zusätzlich fällt eine Katastersteuer (*taxe de publicité foncière*) an, sodass sich die Gebühren und Steuern auf bis zu 7 bis 8 Prozent des Kaufpreises belaufen. Beim Kauf von Immobilien, die nicht älter als fünf Jahre sind, betragen diese Abgaben 2 bis 3 Prozent. Im Falle des Erwerbs von Neubauten gilt zudem der Mehrwertsteuersatz von 20 Prozent auf den Kaufpreis. Außerdem fallen beim Kauf noch zusätzliche Kosten durch Notargebühren von ungefähr 1 Prozent sowie durch eventuelle Maklercourtage von 3 bis 8 Prozent des Kaufpreises an (Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e. V., 2016).

Käufer in Österreich müssen bei dem Erwerb eines Eigenheims eine Grunderwerbsteuer in Höhe von 3,5 Prozent des Kaufpreises abführen (Hofmann, 2015). Für die Eintragung in das Grundbuch werden zusätzliche Gebühren von 1,1 Prozent des Kaufpreises erhoben. Die Notarkosten sind durch die jeweiligen Kammertarife festgelegt und betragen demnach zwischen 1 bis

3 Prozent des Kaufpreises. Außerdem ist eine Maklerprovision zu entrichten, die degressiv von 4 bis minimal 3 Prozent des Kaufwertes bemessen wird (Bundeskanzleramt Österreich, 2017).

Mit durchschnittlichen Erwerbsnebenkosten von 6,4 Prozent müssen Käufer in den Niederlanden nur rund die Hälfte der Kosten zahlen, die in Deutschland für den Erwerb von Wohneigentum notwendig sind. Grunderwerb wird dabei in den Niederlanden mit 2 Prozent des Marktwertes der Immobilie berechnet. Allein bei der Grunderwerbsteuer sparen die Haushalte in den Niederlanden somit im Vergleich zu deutschen Haushalte einen Betrag von 11.250 Euro. Selbst nach den günstigeren Grunderwerbsteuersätzen in Sachsen und Bayern würde der Unterschied 2.225 Euro betragen.

Die geringsten Erwerbsnebenkosten in der vorgestellten Vergleichsgruppe fallen in Dänemark mit durchschnittlich 0,9 Prozent des Kaufpreises an. Handelt es sich bei dem Erwerb jedoch um eine neue Immobilie, ist der Mehrwertsteuersatz von 25 Prozent auf den Kaufpreis fällig. Ansonsten müssen Käufer in Dänemark keine Grunderwerbsteuer zahlen, sondern verschiedene Gebühren. Die Gebühr für den Grundbucheintrag setzt sich dabei aus einer Fixzahlung von 1.660 DK sowie zusätzlichen 0,6 Prozent des Marktwertes der Immobilie zusammen. Ähnlich ergeben sich die Kosten im Falle einer Registrierung einer Hypothek. Dabei wird ebenfalls ein Festbetrag von 1.660 DK verlangt sowie eine Zahlung von 1,5 Prozent der aufgenommenen Hypothek (Mauritzen, 2016).

Aus der gemeinsamen Betrachtung der dargestellten Erwerbsnebenkosten sowie den eingangs beschriebenen Eigenheimquoten in Westeuropa lässt sich jedoch nicht generell ableiten, dass mit geringen Erwerbsnebenkosten eine hohe Eigentumsquote einhergeht. Insbesondere an dem Beispiel Belgien ist zunächst ersichtlich, dass auch hohe Erwerbsnebenkosten durchaus mit einer hohen Eigenheimquote korrelieren können.

Die internationalen Unterschiede bezüglich des Zugangs zu Wohneigentum lassen sich jedoch nicht ausschließlich über die Erwerbsnebenkosten erklären, da noch weitere Faktoren den Zugang beeinflussen, wie zum Beispiel die Eigenkapitalanforderungen der Banken (siehe 3.2) sowie staatliche Fördermaßnahmen für Wohneigentum. Da sich diese Maßnahmen auch im europäischen Kontext unterscheiden, werden im Folgenden auch staatliche Förderprogramme in die Analyse der Vergleichsgruppe mit einbezogen.

4.2 Staatliche Fördermaßnahmen im europäischen Vergleich

Die im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Erwerbsnebenkosten sind in Bezug auf die jeweiligen staatlichen Fördermaßnahmen zu betrachten, da diese Maßnahmen eventuell den Erwerbsnebenkostendruck entgegenwirken, weil zum Beispiel eine höhere Fremdkapitalfinanzierung möglich ist.

Der Befund, dass Belgien hohe Erwerbsnebenkosten bei gleichzeitig hoher Eigenheimquote aufweist, lässt sich zum Teil mit der staatlichen Förderpolitik für selbstgenutztes Eigenheim begründen. Wohneigentümer haben die Möglichkeit von steuerlichen Vergünstigungen zu profitieren. Beispielsweise können Zinszahlungen für Hypothekenzahlungen steuerlich angerechnet werden. Für diese Anrechnung gelten regional unterschiedliche Sätze, die zwischen 40 Prozent in Flandern und 45 Prozent in Wallonien und Brüssel variieren. Dabei ist die Anrechnung begrenzt bis auf einen Betrag von 2.280 Euro oder 1.520 Euro (Flandern). Dieser Betrag ist je-

doch für die ersten zehn Jahre der Hypothekenzahlung um 760 Euro erweiterbar. Für Familien mit drei und mehr Kindern können zusätzliche 80 Euro angerechnet werden (Deloitte, 2016).

In Frankreich erfolgt der Großteil der Finanzierung des Eigentumserwerbs über Hypothekendarlehen mit Zinssätzen, die über 15 bis 25 Jahre fest geschrieben sind. Für einkommensschwächere Haushalte übernimmt der Staat dabei die Bürgschaft der Hypotheken, wodurch der Belichtungsauslauf erhöht werden kann. Die Finanzierung ist dabei über den *Fonds de garantie de l'accession sociale* (FGAS) geregelt. Für Haushalte mit geringen Einkommen besteht zusätzlich die Möglichkeit, Hypothekendarlehen zum Nullzinstarif aufzunehmen. Die Differenz zum marktüblichen Zinssatz wird dabei ebenfalls durch den FGAS finanziert (Treanor, 2015).

Für Käufer von Wohneigentum in Österreich besteht die Möglichkeit einer steuerlichen Vergünstigung, die in Relation zu der Größe der Immobilien erfolgt. Für Wohnflächen von bis zu 150 m² können Käufer die Erlassung der Kreditsteuer in Höhe von 0,8 Prozent des Darlehens beantragen. Auf Antrag des Käufers ist es zudem möglich, die Grundbuchgebühr von 1,2 Prozent des Darlehensbetrages vom Finanzamt erlassen zu bekommen. Dieser Antrag ist jedoch nur gültig bis zu einer maximalen Wohnfläche von 130 m² (Wissenschaftliche Dienste, 2016).

In den Niederlanden erfolgt eine steuerliche Begünstigung von Eigenheimbesitzern durch die Möglichkeit, die Zinsen des Hypothekendarlehens auf die Einkommensteuer anzurechnen. Seit 2013 ist der Anrechnungszeitraum dabei auf die ersten 30 Jahre des Darlehens beschränkt (Wissenschaftliche Dienste, 2016). Der marginale Steuersatz, der für diese Anrechnung relevant ist, betrug 2014 noch 52 Prozent und wird seitdem jährlich um 0,5 Prozent reduziert bis zu einer Rate von 38 (Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2014).

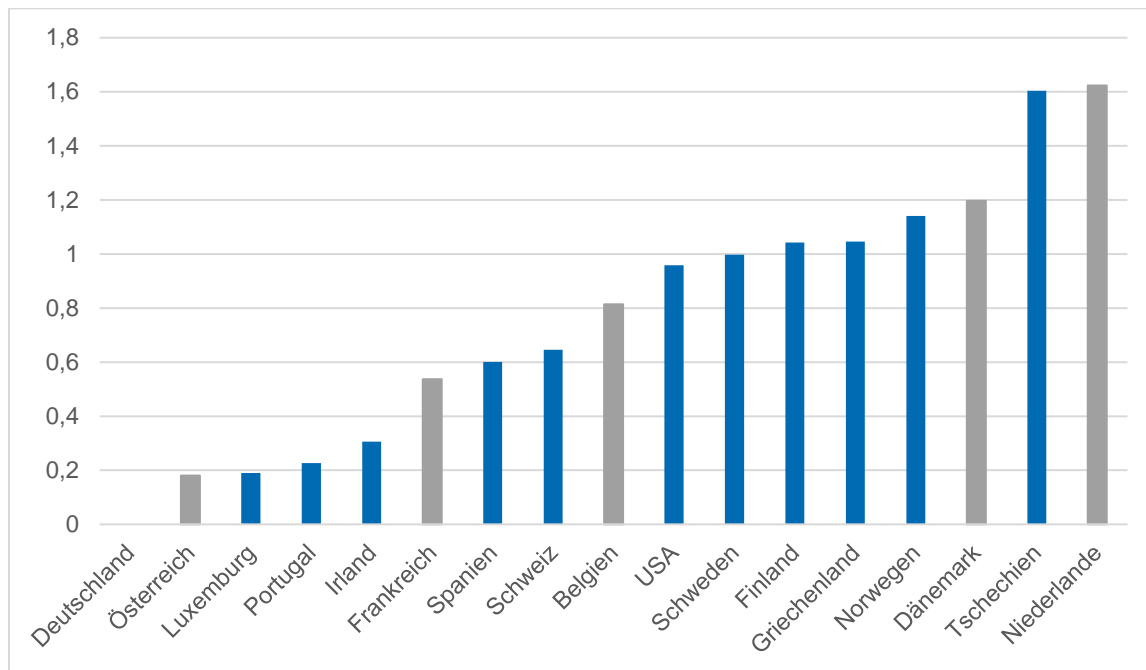
In Dänemark besteht die Möglichkeit, Schuldzinsen für Wohneigentum steuerlich mit Kapitaleinkommen zu verrechnen, was die Haushalte ebenfalls entlastet (Mauritzen, 2016).

Aktuelle Daten für einen quantifizierbaren Vergleich hinsichtlich der staatlichen Fördermaßnahmen zwischen den einzelnen Ländern liegen allerdings nicht vor. Andrews et al. (2011) versuchen dies für die OECD Staaten für das Jahr 2009 abzubilden. Der dabei konzipierte Indikator gibt an, um wieviel Prozentpunkte der Fremdkapitalzins durch die verschiedenen Maßnahmen sinkt.

Den Auswertungen dieser Studie zu Folge (Abbildung 4-3) befinden sich die Niederlande mit einem Wert von 1,6 und Dänemark (1,2) unten den ersten drei Plätzen der OECD Staaten. Belgien ist hingegen mit einem Wert von 0,8 lediglich im Mittelfeld. Im unteren Drittel sind zudem Frankreich mit einem Wert von 0,5 und Österreich mit einem Indikatorwert von 0,2 zu finden.

Für Deutschland beträgt der Wert 0, da es keine spezifische Förderung des Wohneigentums gibt. Zwar können Eigentümer den sogenannten Wohn-Riester nutzen, damit müssen sie dann aber gleichzeitig auf die Förderung klassischer Altersvorsorgeprodukte verzichten.

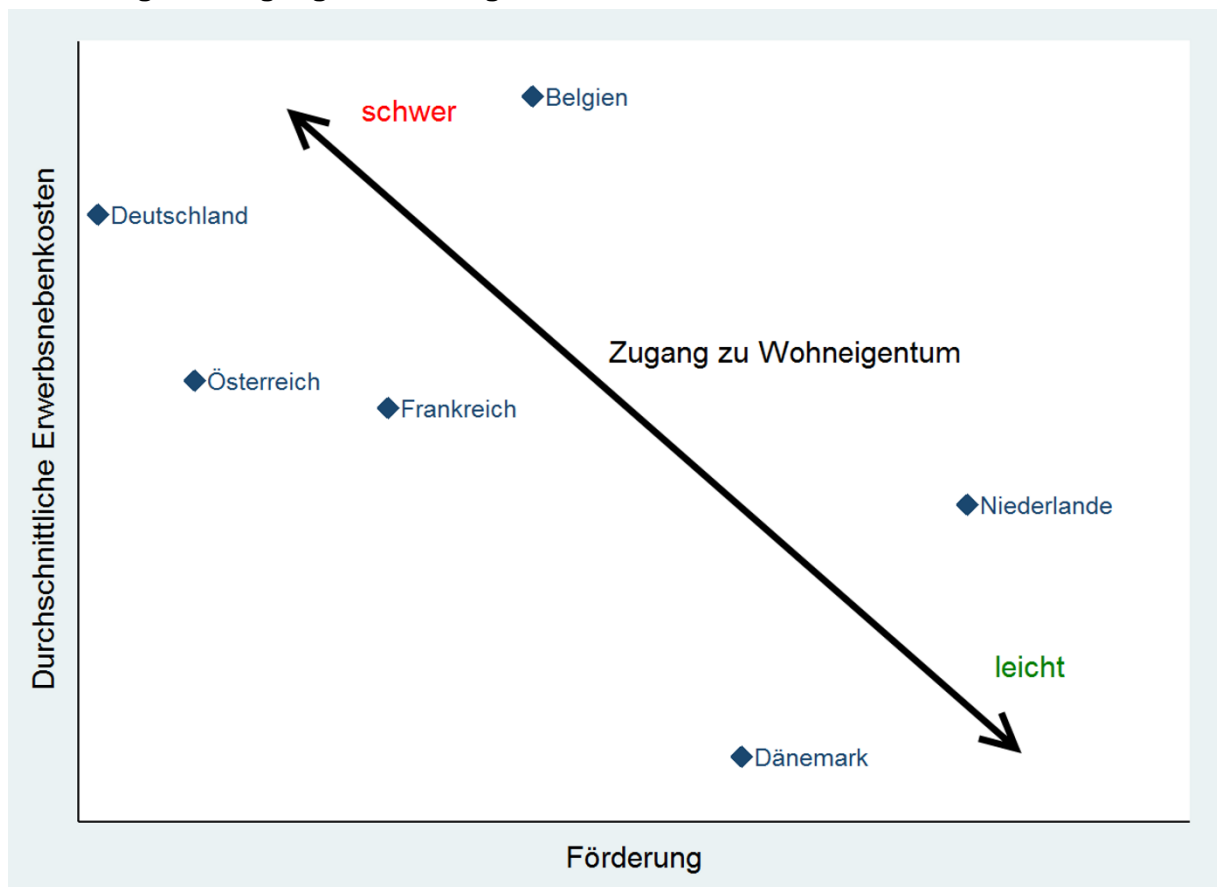
Abbildung 4-3: Vergleich von steuerlichen Fördermaßnahmen in der OECD 2009



Quelle: Andrews et al., 2011

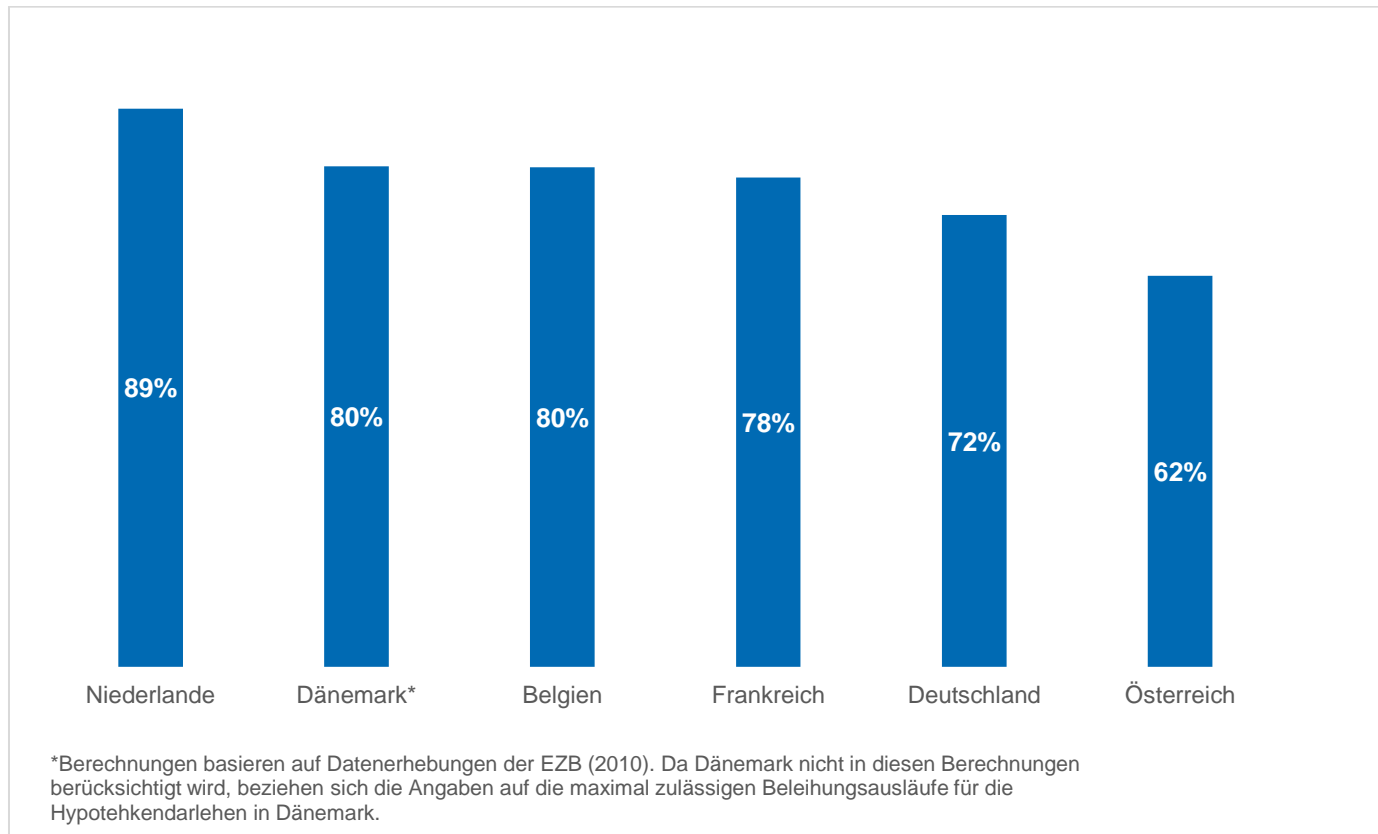
In der zusammenhängenden Betrachtung von den quantifizierbaren Fördermaßnahmen und den durchschnittlichen Erwerbsnebenkosten ergibt sich somit der in Abbildung 4-4 aufgezeigte Graph. Dabei ist vereinfachend unterstellt, dass in Ländern mit hohen Erwerbsnebenkosten und wenig Förderung der Zugang zum Wohneigentum eher schwierig, in Ländern mit geringen Kosten und starker Förderung der Zugang dagegen eher leichter sei. Entsprechend sind die Niederlande und Dänemark als besonders attraktiv für Wohneigentümer anzusehen, in Belgien und Österreich ist der Zugang dagegen schwieriger. Besonders auffällig ist aber die besonders ungünstige Positionierung von Deutschland. Auch wenn dies nur ein grobes Bild ist, scheint es doch offensichtlich, dass der Zugang zu Wohneigentum in Deutschland besonders schwierig ist.

Abbildung 4-4: Zugang zu Wohneigentum



Quellen: Eigene Darstellung basierend auf Daten von Andrews et al., 2011; Global Property Guide, 2017; Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e. V., 2016

Dabei ist auch zu beachten, dass die verschiedenen Förderwege und Garantien auch Auswirkungen auf die Beleihungsausläufe haben. Werden Kredite wie in den Niederlanden und teilweise Frankreich garantiert, können höhere Beleihungen gewählt werden. Auch der Schuldzinsenabzug von der steuerlichen Bemessungsgrundlage wirkt sich positiv auf den Beleihungsauslauf aus, da der Staat einen Teil der Risiken, beispielsweise einer Zinsänderung, mitträgt. Entsprechend sind die Beleihungsausläufe in den Vergleichsländern typischerweise höher, wie Abbildung 4-5 zeigt. Die Daten wurden dabei auf Basis des Household Finance and Consumption Survey (HFCS) ermittelt. Auch höhere Beleihungsausläufe reduzieren den Kapitalbedarf und vereinfachen damit den Zugang zu Wohneigentum. In Deutschland ist der Beleihungsauslauf mit durchschnittlich 72 Prozent relativ niedrig, Haushalte in den Niederlanden finanzieren dagegen durchschnittlich mit fast 90 Prozent Fremdkapital. Von den betrachteten Ländern ist lediglich in Österreich die Fremdkapitalquote niedriger.

Abbildung 4-5: Gewichteter Mittelwert des Beleihungsauslaufs seit 2010

Quelle: Andrews et al., 2011

5 Schlussfolgerungen

Aus volkswirtschaftlicher Sicht gibt es sowohl Vor- als auch Nachteile der Wohneigentumsbildung. Grundsätzlich tragen Mietwohnungen dazu bei, dass die Haushalte mobiler sind und so flexibler auf den Arbeitsmarkt reagieren können. Außerdem sinkt die Gefahr von Überschuldungen. Auf der anderen Seite tragen Wohneigentümer mehr zur sozialen Stabilität bei und Wohneigentum setzt Anreize zum Vermögensaufbau. Tatsächlich wirkt das Wohneigentum auf diese Aspekte aber nicht isoliert, sondern im Zusammenspiel mit anderen Einflussfaktoren. Die Arbeitsmarktmobilität hängt unter anderem auch von den Transaktionskosten des Wohnungserwerbs ab und die Gefahr von Überschuldungen wird im Wesentlichen durch die Gepflogenheiten in der Kreditvergabe determiniert.

Betrachtet man die Situation in Deutschland, die durch eine eher dem Vorsichtsprinzip folgende Kreditvergabe und eine starke Beschäftigung charakterisiert ist, gewinnt vor allem der Aspekt des Vermögensaufbaus an Bedeutung. Gerade aufgrund der Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung und der niedrigen Verzinsung festverzinslicher Wertpapiere ist der Bedarf an Wohneigentum in Deutschland gestiegen.

Stellt man dann die Frage, wie der Zugang zu Wohneigentum gestaltet ist, erkennt man hohe Hürden für Haushalte. So sind die Erwerbsnebenkosten vor allem durch die Erhöhung der Grunderwerbsteuer in vielen Bundesländern stark gestiegen. Auch die Eigenkapitalanforderungen der Banken sind hoch und werden durch die verschiedenen Regulierungen weiter steigen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sowohl die Höhe der Erwerbsnebenkosten als auch die

Eigenkapitalanforderungen der Banken mit der Kaufsumme steigen. Nur 20 Prozent der Mieter verfügen über Ersparnisse in Höhe von 50.000 Euro, die aber in vielen Fällen nicht ausreichen werden, um Wohneigentum kaufen zu können.

Ein Vergleich mit den Nachbarländern zeigt, dass in Deutschland der Zugang zu Wohneigentum besonders erschwert ist. Deutschland hat zwar nicht die höchsten Erwerbsnebenkosten, liegt aber im oberen Mittelfeld. Außerdem gibt es in Deutschland keine Förderung, die höhere Kreditausläufe ermöglicht. Damit werden faktisch zahlreiche Haushalte von der Wohneigentumsbildung ausgeschlossen. Basierend auf dem ersten Teil der Studie kann man folgern, dass zumindest eine üppige Förderung auch nicht gerechtfertigt sein kann. Allerdings gibt es auch keine Argumentation dafür, den Zugang durch eine besondere Besteuerung und insgesamt hohe Erwerbsnebenkosten zu erschweren. Insgesamt sollte sich die Politik daher darauf konzentrieren, die Erwerbsnebenkosten zu reduzieren und dabei insbesondere die Grunderwerbsteuer wieder zu senken.

6 Literatur

Andrews, Dan et al., 2011, Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries, in: OECD Economics Department Working Papers, Nr. 836

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

Bendel, Daniel / Demary, Markus / Voigtländer, Michael, 2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, IW policy paper, Köln

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

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

Bundeskanzleramt Österreich, 2017, Nebenkosten beim Wohnungs- und Grundstückskauf, <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/21/Seite.210150.html> [11.4.2017]

Deloitte, 2016, Taxation and Investment in Belgium 2016

Deutsche Bundesbank, 2017, Monatsbericht August 2016, http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Themen/2016/2016_08_15_monatsbericht_august.html [9.1.2017]

Deutsche Bundesbank, 2017, Bank Lending Survey des Eurosystems. Ergebnisse für Deutschland, Nettosalden, https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Aufgaben/Geldpolitik/volkswirtschaft_bank_lending_survey_netto_saldo_pdf?__blob=publicationFile [11.4.2017]

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

Eurostat, 2017, Distribution of population by tenure status, type of household and income group. EU-SILC survey [11.4.2017]

Global Property Guide, 2017, Europe: Round Trip Transaction Costs, <http://www.globalpropertyguide.com/Europe/roundtrip-cost> [11.4.2017]

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

Hofmann, Raimund, 2015, Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for AUSTRIA

Hüther, Michael / Voigtländer, Michael / Haas, Heide / Deschermeier, Philipp, 2015, Die Bedeutung der Langfristfinanzierung durch Banken. Vorteile und zukünftige Herausforderungen, IW-Analysen, Nr. 101, Köln

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

Mauritzen, Torben, 2016, Denmark, in: Nevin (Hrsg.), The Real Estate Law Review, London

Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2014, Investing in the Dutch housing market

Morgenstern, Klaus, 2017, Gleiche Rendite, weniger Risiko: Häuser schlagen Aktien, <https://www.dia-vorsorge.de/kapitalmaerkte-kapitalanlagen/haeuser-schlagen-aktien-gleiche-rendite-weniger-risiko/> [22.2.2017]

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

Niehues, Judith / Voigtländer, Michael, 2016, Wohneigentumsquote – Geringe Dynamik in der Wohneigentumsbildung, in: IW-Kurzbericht Nr. 22

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

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

Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2016, Wohnungsmarkt – Kaufen versus Mieten in deutschen Großstädten, IW-Kurzbericht, Nr. 12, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln

Toschka, Alexandra / Voigtländer, Michael, 2017, Das Bestellerprinzip für Immobilienkäufe, IW-Kurzbericht, Nr. 6

Treanor, Dave, 2015, Housing policies in Europe

Wissenschaftliche Dienste, 2016, Staatliche Förderung bei der Erstellung neuen Wohnraums in ausgewählten Staaten

Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V., 2016, Immobilienkauf in Frankreich