

DIW Roundup

Politik im Fokus

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

2019

Steuerliche Instrumente der Wohneigentumsförderung

Konstantin A. Kholodilin, Sebastian Kohl und Tobias Niemeyer

Steuerliche Instrumente der Wohneigentumsförderung

Konstantin A. Kholodilin | kkholodilin@diw.de | Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin
Sebastian Kohl | ko@mpifg.de | Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
Tobias Niemeyer | tobias.niemeyer@fu-berlin.de | Freie Universität Berlin
18. Juli 2019

Deutschland ist, ähnlich wie seine deutschsprachigen Nachbarländer, ein Land der Mieterinnen und Mieter. Mit 51,4 Prozent ist die personenbasierte Wohneigentumsquote im Jahr 2017 im europäischen Vergleich besonders niedrig (Eurostat, 2019). In Österreich ist sie mit 55 Prozent unwesentlich höher (2017), in der Schweiz mit 42,5 Prozent niedriger (2016) (ebd.). Für diese Länderunterschiede sind in der Literatur verschiedene Gründe angeführt worden, darunter auch die unterschiedlich starke politische Förderung von Wohneigentum (Atterhög, 2005). Hierbei ist die steuerliche Behandlung von Wohneigentum besonders bedeutend, da sie die Entscheidung von Haushalten (mieten oder kaufen) und damit die Neutralität der Wohnformen maßgeblich beeinflussen kann. Das Ziel dieses Beitrags ist es, die Neutralität der steuerlichen Regulierung in den deutschsprachigen Ländern zu messen, um einerseits methodisch zu testen, ob diese Regulierung in Indexdaten abgebildet werden kann, und um andererseits eine Datengrundlage für weitere historisch-vergleichende Untersuchungen zu schaffen. Denn die Idee, dass die eigentümerfreundliche Steuergesetzgebung auf die Wohneigentumsquote wirkt, wird in gängigen, ad-hoc und Querschnittserklärungen zwar häufiger angeführt, aber in der international vergleichenden Forschung sind bisher Wohnungspolitikindikatoren nicht verbreitet und damit Wirkungsanalysen politischer Instrumente selten. Dieser Beitrag möchte daher mit der Kodierung von Indizes der wohnungsspezifischen Steuergesetzgebung in vier relevanten Feldern in den drei Ländern einen ersten methodischen und empirischen Beitrag leisten.¹

Übersicht über steuerliche Instrumente

Die meisten Staaten fördern in irgendeiner Art und Weise Wohneigentum. Angesichts der auch negativen Aspekte einer hohen Wohneigentumsquote beantworten sie die Frage, inwieweit hohe staatliche Ausgaben für dieses Ziel gerechtfertigt sind und auf welche Weise am besten gefördert werden sollte, sehr unterschiedlich. Traditionell sind wohneigentumsfördernde Politiken eher in Programmen konservativer Parteien zu finden (Kohl, 2018). In Zeiten des Kalten Krieges galt das Eigenheim als das private Bollwerk gegen den Kommunismus. Insbesondere im deutschsprachigen Raum standen Sozialdemokraten der Eigenheimförderung lange skeptisch gegenüber und haben dies entweder erst spät in ihr Programm aufgenommen oder betrachten nicht als zentrales Ziel ihrer Wohnungspolitik. Parteien, die sich für die Eigenheimförderung einsetzten, verfolgten damit oft nicht nur Wohnraumversorgungsziele, sondern auch familien-,

¹ Dieses Kodierungsschema soll in Zukunft auf weitere OECD-Länder in historisch langen Reihen ausgeweitet und die Daten schließlich publiziert werden.

vermögens- oder auch demokratiepolitische Ziele. Dies schlägt sich in einer Vielzahl verschiedener Förderinstrumente nieder.

Neben der Förderung durch direkte Subventionen - in Deutschland zum Beispiel über Wohnungsbauprämie, Baukindergeld und Wohnriester -, wird die Wohneigentumsquote auch stark durch das Steuersystem beeinflusst. In der Literatur werden dabei insbesondere die Steuer auf die unterstellte Miete („tax on imputed rent“), die steuerliche Absetzbarkeit privater Hypothekenzinsen, die Kapitalertragsteuer auf Wohnungen sowie die Mehrwertsteuer auf neue Wohnungen untersucht (MacLennan et al., 1998; Stephens, 2003; Wolswijk, 2009; Figari et al., 2012).

Steuer auf die unterstellte Miete. Diese Steuer muss die Eigentümerin bzw. der Eigentümer für die Immobilie zahlen, in der er wohnt. Die Steuer wird damit begründet, dass der EigentümerInnen im Gegensatz zum MieterInnen keine Miete zahlen, und so eine zusätzliche Einkommensquelle hat. Insbesondere wenn gleichzeitig Hypothekenzinsen steuerlich absetzbar sind (siehe unten), entsteht eine Verzerrung der Besteuerung zugunsten der WohneigentümerInnen. Die Steuer auf die unterstellte Miete versucht, die Neutralität wiederherzustellen. Um die Größe der nicht-bezahlten Miete zu bestimmen, schätzt das Fiskus einen monetären Nutzungswert der selbstgenutzten Immobilie, der als Grundlage für die Besteuerung dient. Die Steuer wirkt tendenziell dämpfend auf die Anschaffung von Wohneigentum. Da der Nutzungswert allerdings als eine Form von Einkommen zu betrachten ist, würde der Verzicht auf das Erheben einer solchen Steuer tatsächlich eine Ungleichbehandlung mit anderen Einkommensarten darstellen und eine Förderung des Wohneigentums. Ihr Vorteil liegt darin, dass die Erhebung der Steuer auf die unterstellte Miete sich oftmals kompliziert gestalten würde, da der Nutzungswert nicht eindeutig bestimmbar ist. Nachteilig ist allerdings, dass sich diese Subvention nicht zielgenau auf die Schaffung neuen Wohneigentums fokussiert, sondern dass jeder, der in einem Eigenheim wohnt, davon profitiert.

Steuerliche Absetzbarkeit von Zinsen. Die steuerliche Absetzbarkeit von Hypothekenzinsen geht oft mit einer Steuer auf die unterstellte Miete einher und folgt damit der Logik, dass Werbungskosten, die für die Erzielung eines Einkommens entstehen, absetzbar sein sollen. Teilweise sind Hypothekenzinsen allerdings auch ohne das Vorhandensein einer solchen Steuer absetzbar. Die Absetzbarkeit von Zinsen macht den Erwerb einer eigenen Immobilie attraktiver. Dabei besteht allerdings immer auch die Gefahr des Entstehens von spekulativen Preisblasen.

Kapitalertragsteuer auf Wohnungen. Eine Kapitalertragsteuer auf Wohnungen macht den Erwerb von Wohneigentum tendenziell unattraktiver. Ein Nachteil, den Wohneigentum gegenüber der Miete hat, ist die niedrigere Flexibilität. Das Wohneigentum ist nicht so schnell verkauft, wie ein Mietvertrag gekündigt ist. Eine niedrige oder nicht vorhandene Kapitalertragsteuer auf Wohnungen würde dies ausgleichen und eventuell mehr MieterInnen davon überzeugen, Eigentum zu erwerben. Andererseits würde damit auch die Spekulation mit Wohneigentum subventioniert, da Wohnungen durch die nicht vorhandene Kapitalertragsteuer damit steuerlich attraktiver wären als beispielsweise Aktien. Dies könnte Blasen auf dem Wohnungsmarkt begünstigen und außerdem dazu führen, dass der Erwerb von Wohnungen für BezieherInnen mittlerer Einkommen erschwert wird. Deshalb kann es sinnvoll sein, die Kapitalertragsteuer auf Wohnungen als Spekulationssteuer zu konzipieren und Ausnahmen bei Eigennutzung des Wohneigentums vorzusehen.

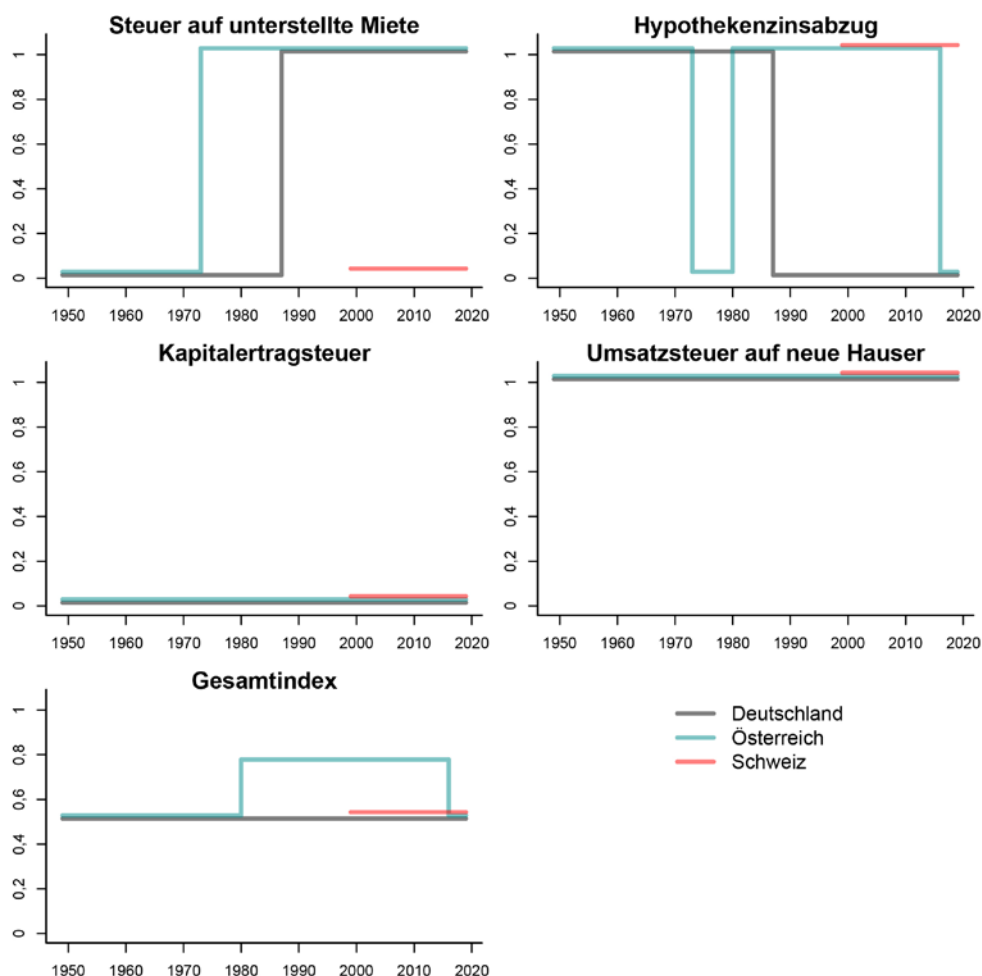
Mehrwertsteuer auf neue Wohnungen. Die Mehrwertsteuer auf neue Wohnungen wird beim Kauf auf den Kaufpreis der Immobilie aufgeschlagen. Damit verteuert sich der Erwerb von Wohneigentum und wird dadurch unattraktiver. Andererseits gilt hier

das gleiche wie bei der Steuer auf die unterstellte Miete: Möchte man Immobilien mit anderen Gütern gleichbehandeln, müsste man auf sie auch eine Mehrwertsteuer erheben. Das Nicht-Vorhandensein einer Mehrwertsteuer auf neue Immobilien kommt also einer Subvention gleich. Vorteilhaft dabei ist, dass damit anders als beim Verzicht auf eine Steuer auf die unterstellte Miete gezielt der Neubau von Wohnungen gefördert wird.

Die Situation in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Im Folgenden wird zunächst die historische Entwicklung und aktuelle Situation dieser Politiken in Deutschland (bis 1990 Westdeutschland), Österreich und der Schweiz (auf Basis der Datenlage ab 1999) dargestellt. Dabei wurden für die verschiedenen oben angesprochenen Politikvariablen jeweils Scheinvariablen erstellt. Damit der Effekt dieser Maßnahmen vergleichbar ist, nehmen sie den Wert 1 an, wenn die Politik den Erwerb von Wohneigentum begünstigt (zum Beispiel keine Steuer auf die unterstellte Miete) und 0, wenn die Politik den Erwerb von Wohneigentum hemmt (zum Beispiel Vorhandensein von Kapitalertragsteuer). Außerdem wurde für Deutschland und Österreich jeweils ein Gesamtindex als ungewichtetes Mittel aus den Werten für die Politikvariablen generiert. Abbildung 1 bietet damit einen Überblick über den zeitlichen Verlauf der steuerlichen Regulierungen in Bezug auf die Bildung von Wohneigentum in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Anschließend wird die historische Entwicklung detaillierter anhand von Gesetzestexten dargestellt. Diese sind zusammen mit den relevanten Paragraphen außerdem in Tabelle 1 bis 3 im Anhang zu finden.

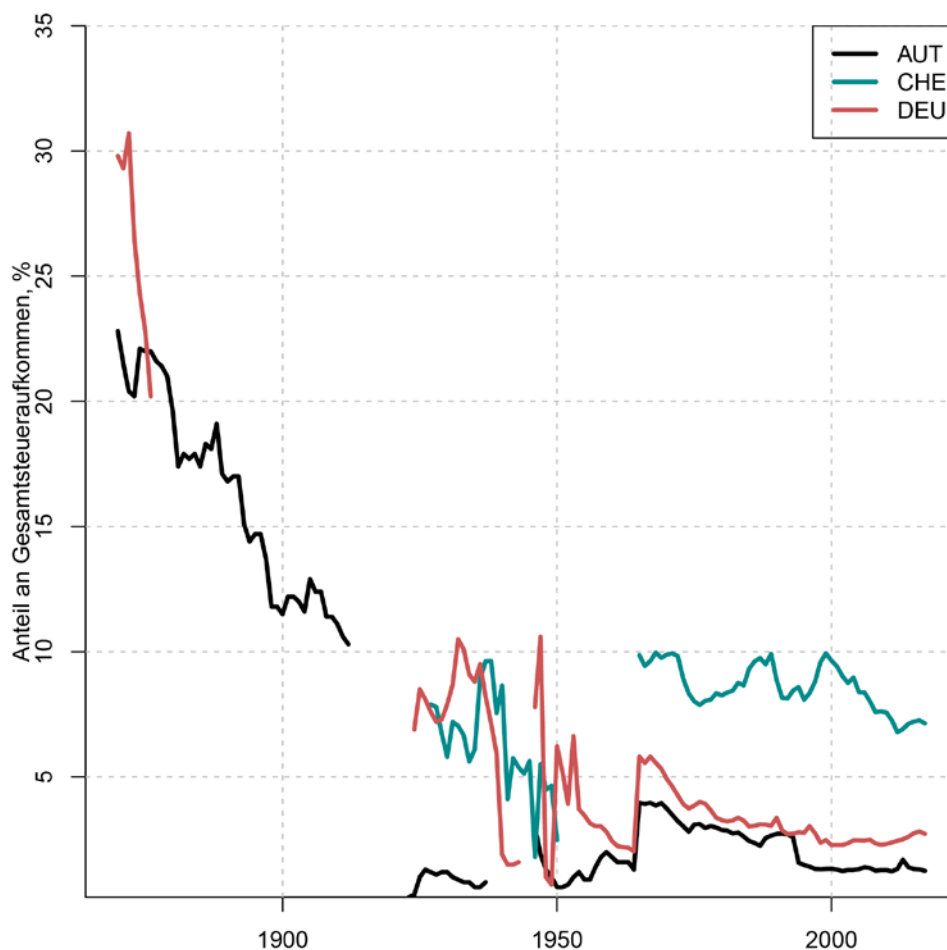
Abbildung 1: Steuerliche Regulierungen mit Einfluss auf das Wohneigentum in Deutschland und Österreich, 1949 bis 2019



Quelle: eigene Berechnungen.

Die Grund- oder Liegenschaftssteuer wird zudem in allen Ländern auf Grundeigentum, agrarisch wie urbanes, ob in Miet- oder Selbstnutzung, erhoben. Mit steigenden Eigentümerquoten in allen drei Ländern wird ein immer größerer Anteil davon von den Selbstnutzern aufgebracht. Allerdings ist die Grundsteuer in der langen historischen Sicht in allen Ländern – in den deutschsprachigen im Vergleich zu den angelsächsischen noch einmal besonders – in der Bedeutung für das Gesamtsteueraufkommen und in Relation zum BIP gesunken. Sie macht in den deutschsprachigen Ländern weniger als zehn Prozent vom (föderalen) Gesamtsteueraufkommen aus, wegen der stärker dezentralen Struktur noch am meisten in der Schweiz (vgl. Abbildung 2). Dies liegt einerseits an dem Erfolg und der Effizienz der anderen Steuern im modernen Steuersystem, v.a. der Mehrwertsteuer und der Einkommenssteuer. Andererseits liegt es auch an der Schwierigkeit, die aktuellen Bemessungswerte effizient zu erheben. So werden in Österreich noch Einheitswerte von 1973 mit Steuermesszahl und Hebesätzen der Gemeinden multipliziert, in Deutschland von 1964, im Osten und sogar aus dem Jahr 1935. In der Schweiz werden Immobilien einerseits in der Vermögenssteuer erfasst und zudem von der Liegenschaftssteuer, die je nach Gemeinde verschieden erhoben und unterschiedlich hoch sein kann.

Abbildung 2: Entwicklung der relativen Grundsteuereinnahmen über die Zeit



Quellen: OECD (<https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>); Flora et al. (1983). Werte vor 1914 relativ zu Bundessteuereinnahmen.

Deutschland

Zurückgehend auf Gesetzgebung des Deutschen Reiches fällt in der Bundesrepublik bereits seit ihrer Gründung keine Umsatzsteuer auf neue Häuser an, solange Grunderwerbsteuer gezahlt wird (Umsatzsteuergesetz, 1934; 2019).

Dagegen gab es, ebenfalls zurückgehend auf das Deutsche Reich, bis zum Jahr 1986 eine Besteuerung der unterstellten Miete, die als „Nutzungswert“ bezeichnet wurde (Einkommensteuergesetz, 1939; 1984). Dieser Nutzungswert wurde steuerlich wie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung behandelt und es fiel der persönliche Steuersatz an. Das Wohneigentumsförderungsgesetz aus dem Jahr 1986 hat die Besteuerung des Nutzungswertes abgeschafft, und so ist es bis heute.

Dadurch, dass der Nutzungswert der selbstgenutzten Immobilie wie Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung versteuert wurde, ließen sich die mit dem Erwerb der Immobilie verbundenen Schuldzinsen bis zur Höhe des Nutzungswertes wie andere Werbungskosten auch von der Steuer absetzen (Einkommensteuergesetz, 1939; 2019). Dies wurde 1974 noch einmal ausdrücklich festgeschrieben (Vermögenssteuerreformgesetz, 1974). Im Jahr 1982 wurde diese Regelung zugunsten der HauseigentümerInnen geändert: Schuldzinsen für Häuser, bei denen die Baugenehmigung nach dem 30.09.1982 beantragt wurde und die vor dem 01.01.1987 hergestellt oder angeschafft wurden, konnten auch über die Höhe des Grundbetrags

des Nutzungswertes hinaus bis zu einer Höhe von jeweils 10.000 DM abgezogen werden (Haushaltsbegleitgesetz, 1983). Mit dem Wohneigentumsförderungsgesetz aus dem Jahr 1986 wurde die steuerliche Absetzbarkeit der privaten Hypothekenzinsen abgeschafft. Für Steuerpflichtige, bei denen 1986 die Voraussetzungen für einen Schuldzinsenabzug vorlagen, gab es eine Übergangsregelung bis zum Jahr 1998. Seitdem sind private Hypothekenzinsen für niemanden von der Steuer absetzbar.

Eine Kapitalertragsteuer auf private Immobilienverkäufe fällt in Deutschland in Form der Spekulationssteuer an, wenn innerhalb einer bestimmten Frist verkauft wird (Einkommensteuergesetz, 1939; 2019). Zunächst betrug diese Frist zwei Jahre (Einkommensteuergesetz, 1939; 1991), im Jahr 1999 wurde sie auf zehn Jahre angehoben (Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002). Ausgenommen sind dabei Immobilien, die entweder zwischen Fertigstellung und Verkauf oder im Jahr des Verkaufs und den beiden Jahren davor zu eigenen Wohnzwecken genutzt wurden.

Bausparausgaben wurden in Deutschland erstmals in der Einkommenssteuergesetznovellierung von 1934 als abzugsfähige Sonderausgabe unabhängig von der Einkommenshöhe staatlich gefördert (Kohlhase, 2011). Mit dem Wohnungsbauprämienengesetz von 1952 wurde diese Förderung für private, öffentliche und genossenschaftliche Bausparkassen fortgeführt, allerdings mit Einkommenshöchstgrenzen und einkommensabhängiger Förderung. Zudem wurde Bausparen im ersten Vermögensbildungsgesetz von 1961 als eine förderungswürdige Vermögensart angesehen, bei der ArbeitnehmerInnen vom Arbeitgeber eine anteilige Arbeitnehmersparzulage erhalten konnten. Dies wurde im zweiten Vermögensbildungsgesetz 1965 noch ausgebaut, im dritten Gesetz aus dem Jahr 1970 sogar noch durch staatliche Förderung des Arbeitgeberanteils erweitert. Im Jahr 1974 wurden Zusatzprämien erstmals gestrichen und die Absetzbarkeit von der Einkommenssteuer nur noch als Vorsorgeaufwendung eingeschränkt. Die Bausparprämien wurden von 25 auf 14 Prozent heruntergefahren und die Einkommensgrenzen unangepasst der kalten Progression unterworfen (Börsch-Supan/Stahl, 1991). Ab den 1980ern entfiel die Doppelförderung durch Prämien und Arbeitgeberanteil und sowohl das Bausparen also auch die Förderung verringerten sich relativ zu anderen Kapitalsammelstellen und im Vergleich zu den 1970ern.

Österreich

Da Österreichs Gesetzgebung nach dem Zweiten Weltkrieg auf den gleichen Gesetzen des Deutschen Reiches aufbaute wie die der Bundesrepublik, begann die Regulierung des Wohneigentums sehr ähnlich wie in Deutschland. Allerdings fielen die Nutzungswertbesteuerung und die Absetzbarkeit der privaten Hypothekenzinsen dort schon mit dem Einkommensteuergesetz im Jahr 1972 weg. Zwischen 1980 (Änderung des Einkommensteuergesetzes, 1979) und 2015 (Steuerreformgesetz, 2015/2016) ließen sich Hypothekenzinsen allerdings wieder absetzen.

Auch bei der Spekulationssteuer übernahm Österreich zunächst die Regelung aus dem Deutschen Reich (Einkommensteuergesetz, 1939). Nach verschiedenen Änderungen gibt es aktuell aber größere Unterschiede: Es fällt nicht der individuelle Steuersatz, sondern ein einheitlicher in Höhe von 30 Prozent an und es gibt keine Frist, nach der ohne Bedingungen spekulationssteuerfrei verkauft werden kann, stattdessen verschiedene andere Ausnahmeregelungen (Einkommensteuergesetz, 2019).

Eine Umsatzsteuer auf neue Wohnungen gibt es in Österreich genau wie in Deutschland nicht (Umsatzsteuergesetz, 1934; 1972; 2019).

Schweiz

In der Schweiz beginnt unser historischer Überblick aufgrund der Datenlage erst im Jahr 1999. Seitdem haben sich die steuerlichen Maßnahmen zur Förderung des Wohneigentums nicht geändert.

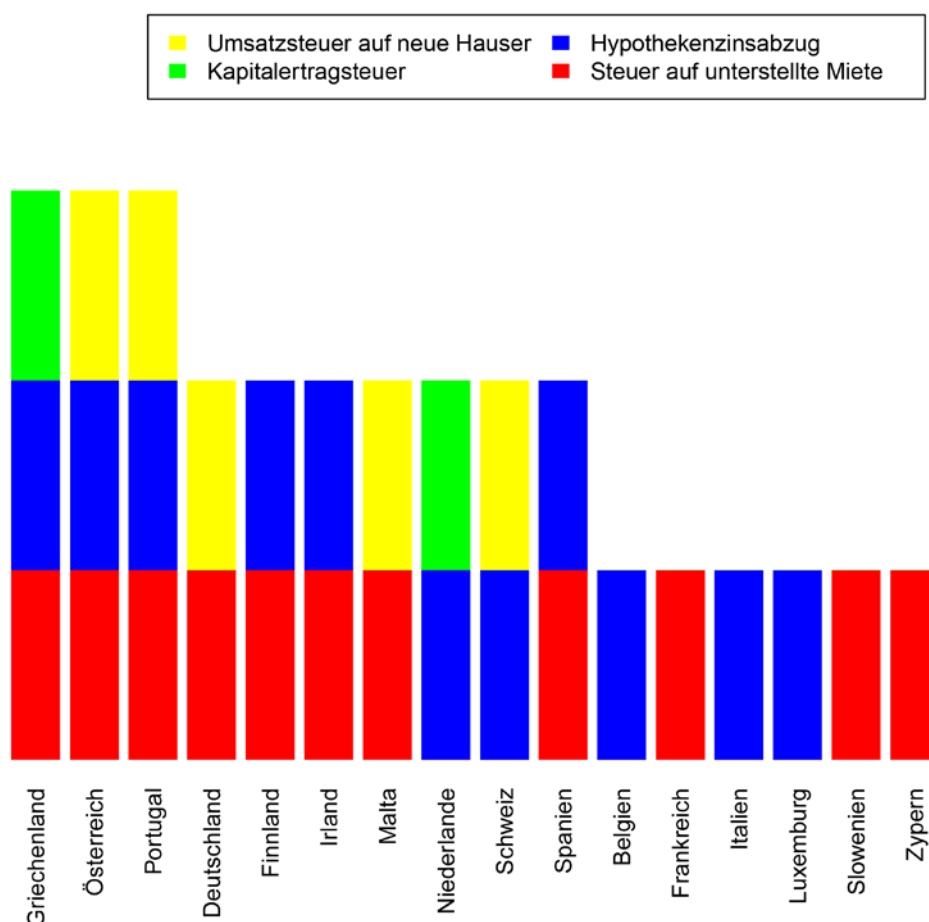
Immobilien sind von der Mehrwertsteuer ausgenommen (Mehrwertsteuergesetz, 1999; 2010). Es fällt eine Steuer auf den Nutzungswert (in der Schweiz „Mietwert“ genannt) an (Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, 1990), Hypothekenzinsen sind absetzbar (ebd.). Außerdem fällt eine Kapitalertragsteuer auf Immobilien an (Werczberger, 1997; Eidgenössische Steuerverwaltung, 2015). Der sog. „Eigenwert“ wird zwar versteuert, aber nicht voll (Bodmer, 2011).

In der Schweiz entwickelten sich die kontinentalen Bausparkassen ähnlich wie in Deutschland ab der Zwischenkriegszeit. Allerdings setzte nach dem Zweiten Weltkrieg keine nationale Förderung des Bausparens ein, obwohl es immer wieder Initiativen dazu gab. In einer Volksabstimmung im Jahr 2004 lehnten die SchweizerInnen mehrheitlich eine nationale Bausparförderung ab. Trotzdem entwickelten sich regional spezifische Förderungen, etwa in den Kantonen Zug, Genf, Obwalden und Basel-Landschaft, wo es Steuererleichterungen auf Bauspareinlagen gab, Banken- und direkte Förderung. Allerdings scheint der Umfang dieser Förderung zu gering, um einen signifikanten Beitrag zu einer höheren Eigentumsquote in diesen Regionen leisten zu können (Delbiaggio & Wanzenried, 2009).

Internationaler Vergleich

In Abbildung 3 sind die Indizes der Besteuerung des Wohneigentums für das Jahr 2007 für ausgewählte europäische Staaten dargestellt (jüngere Daten gibt es nicht). Für die im Folgenden besprochenen außereuropäischen Staaten lagen keine Daten zur Mehrwertsteuer vor, sodass hier kein Index berechnet werden konnte.

Abbildung 3: Wohneigentumssteuerindizes im internationalen Vergleich (2007)



Quelle: Werczberger (1997), Wolswijk (2009) und eigene Berechnungen.

Wie schon in Abbildung 1 stellt der Indexwert das ungewichtete Mittel der Scheinvariablen für die einzelnen Politiken da. Er kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen, wobei 1 eine maximale Förderung des Wohneigentums und 0 eine minimale Förderung bedeuten würde. In Abbildung 2 wird zudem die Zusammensetzung des Indexes deutlich, sie ist wie folgt (am Beispiel Deutschlands) zu lesen: In Deutschland gibt es keine Mehrwertsteuer auf Häuser (folglich nimmt die entsprechende Scheinvariable den Wert 1 an, da eine solche Politik Wohneigentum fördert), ein Hypothekenzinsabzug ist nicht möglich (Scheinvariable gleich 0, da dies eine Wohneigentum fördernde Politik wäre), es fällt eine Kapitalertragsteuer an (Scheinvariable gleich 0, da diese Politik Wohneigentum tendenziell hemmt) und es gibt keine Steuer auf die unterstellte Miete (Scheinvariable gleich 1, da diese Politik die Schaffung von Wohneigentum begünstigt). Damit ergibt sich im Mittel ein Indexwert von 0,5.

Deutschland bewegt sich mit seinem Indexwert im europäischen Mittelfeld. Österreich gehörte im Jahr 2007 dagegen sogar noch zu den Staaten, die Wohneigentum besonders stark steuerlich förderten, da damals der Hypothekenzinsabzug noch nicht abgeschafft war. Im Folgenden werden die jeweiligen Steuerpolitiken, aus denen sich der Index zusammensetzt, detaillierter mit Deutschland verglichen. Außerdem werden auch außereuropäische Staaten zum Vergleich herangezogen.

Besteuerung der unterstellten Miete. Genau wie Deutschland und Österreich erheben die meisten Staaten der Eurozone keine Steuer auf die unterstellte Miete, lediglich Belgien, Italien, Luxemburg und die Niederlande tun dies (Wolswijk, 2009). Auch in Australien, Kanada, Japan, dem Vereinigten Königreich und den USA fällt eine solche Steuer nicht an (Stephens, 2003).

Hypothekenzinsenabzug. Mit dem nicht möglichen Hypothekenzinsenabzug stehen Deutschland und Österreich – wo der Hypothekenzinsenabzug im Jahr 2016 abgeschafft wurde – allerdings relativ alleine in der Eurozone da: Lediglich in Zypern, Frankreich und Slowenien ist dieser auch nicht möglich (Wolswijk, 2009). Dafür lassen sich mit Australien, Japan, Kanada und dem Vereinigten Königreich auch außerhalb der Eurozone Beispiele finden, in denen private Schuldzinsen für Immobilien nicht steuerabzugsfähig sind (Stephens, 2003). In den USA (ebd.) ist ein solcher Abzug dagegen möglich und ist ein wichtiges Element des „versteckten Wohlfahrtsstaates“, also Fiskalerleichterungen zugunsten von HauseigentümerInnen (Howard, 1997).

Kapitalertragsteuer. In den meisten Staaten der Eurozone ist es wie in Deutschland und Österreich: Es gibt zwar eine Steuer, aber viele Ausnahmen. Lediglich in Griechenland und den Niederlanden gibt es überhaupt keine Kapitalertragsteuer auf Immobilienverkäufe, während es nur in Zypern eine vorbehaltlose Steuer gibt (Wolswijk, 2009). Außerhalb der Eurozone sind solche Ausnahmen von der Kapitalertragsteuer häufiger: In Australien, Kanada und dem Vereinigten Königreich fällt keine Kapitalertragsteuer auf Immobilienverkäufe an, in den USA und Japan dagegen schon (Stephens, 2003).

Besteuerung der Neubauimmobilien. Mit der Ausnahme neuer Häuser von der Umsatzsteuer stehen Deutschland und Österreich in der Eurozone relativ alleine da: Lediglich in Finnland, Malta und Portugal sind diese ebenfalls davon befreit, alle anderen Eurozonen-Staaten erheben – zum Teil reduzierte – Umsatzsteuer auf Verkäufe neuer Häuser (Wolswijk, 2009).

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass Deutschland und Österreich zumindest aus steuerlicher Sicht nicht restriktiver sind als andere Staaten. Dass private Hypothekenzinsen in beiden Ländern nicht absetzbar sind, ist der einzige wesentliche Unterschied zu anderen Euroländern. Diese Steuerpolitik macht Wohneigentum tendenziell unattraktiver. Dafür fällt in Deutschland und Österreich im Gegenzug zu den meisten anderen Euroländern keine Mehrwertsteuer auf neue Häuser an – was Wohneigentum wiederum attraktiv machen sollte.

In der Schweiz ist zwar der Hypothekenzinsenabzug möglich, dafür fällt aber eine Steuer auf die unterstellte Miete an. Es gibt also unter dem Strich so viele Maßnahmen, die das Wohneigentum begünstigen, als in Deutschland.

Die Position von Deutschland im Mittelfeld bei der steuerlichen Förderung des Wohneigentums deckt sich mit dem Index von Atterhög (2005). Dieser bildet auf Grundlage einer Umfrage unter Forschenden die staatliche Unterstützung von Wohneigentum für die Jahrzehnte von 1970 bis 2000 ab. Auch bei ihm schneidet Portugal mit deutlich überdurchschnittlichen Indexwerten ab. Österreich steht in unserem Index leicht besser da als bei Atterhög (2005), ebenso die Schweiz. Dies lässt sich vermutlich darauf zurückführen, dass wir lediglich zwischen dem Vorhandensein und dem Nichtvorhandensein einer Maßnahme unterschieden haben, bei Atterhög (2005) dagegen noch Abstufungen möglich waren.

Fazit

Die bisherigen Ausführungen lassen noch keine Schlussfolgerung darüber zu, ob die jeweiligen Steuersysteme der Grund für die niedrige Wohneigentumsquote in Deutschland und Österreich sind. Neben den hier untersuchten Maßnahmen gibt es

auch noch eine Reihe anderer Regulierungen (in Form von Steuern sowie in Form von Subventionen), die ebenfalls Einfluss auf die niedrige Wohneigentumsquote haben könnten. Die fehlende Möglichkeit des Hypothekenzinsenabzugs alleine darf nicht für die niedrige Wohneigentumsquote verantwortlich gemacht werden – zumal dieser in Österreich bis vor kurzem noch möglich war und die Wohneigentumsquote dort dennoch relativ niedrig ist. Auch sind neben diesen wirtschaftspolitischen Erklärungsansätzen soziokulturelle und pfadabhängige Einflussfaktoren denkbar, die auch die großen Ähnlichkeiten zwischen Österreich und Deutschland erklären könnten. Auch die Auswirkungen der Regulierungen des Mietwohnungsmarktes auf die Entscheidung, ob zur Miete gewohnt oder Wohneigentum erworben wird, sind nicht zu vernachlässigen (Kholodilin et al., 2019).

Förderung von Wohneigentum über Steuern ist kein triviales Thema, weil diese Subventionen einen bedeutenden Ausgabeposten im staatlichen Budget und insbesondere unter den gesamten Steuererleichterungen einnehmen. Sie sind unter Steuergerechtigkeitsgesichtspunkten auch häufig problematisch, da sie einerseits nicht völlig mittellose SteuerzahlerInnen ansprechen, sondern eher bereits vermögende Haushalte, denen noch zusätzlich geholfen wird. Andererseits dreht sich die Progressivität der Einkommenssteuer bei diesen Förderungen häufig um und entlastet eher Haushalte in oberen Einkommenssteuersätzen.

Anhang

Tabelle 1: Gesetzeslage in Deutschland

Gesetz	Jahr	Paragraph	Inhalt
Umsatzsteuergesetz	1934, 2019	§ 4 Nr. 9a	Keine Umsatzsteuer auf neue Häuser, sofern Grunderwerbssteuer gezahlt wird
Einkommensteuergesetz	1939, 1984	§ 21 Abs. 2	Besteuerung des Nutzungswertes wie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (persönlicher Steuersatz)
Einkommensteuergesetz	1939, 1991	§ 23 Abs. 1 Ziffer 1a	Frist bis zu der Spekulationssteuer anfällt bei zwei Jahren
Einkommensteuergesetz	1939, 2019	§ 9 Nr. 1	Werbungskosten können von der Steuer abgezogen werden, während der Zeit der Nutzungwertbesteuerung also auch private Hypothekenzinsen
		§ 23 Abs. 1 Ziffer 1a	Auf Spekulationsgeschäfte fällt Spekulationssteuer an (Höhe: persönlicher Einkommensteuersatz)
Vermögenssteuerreformgesetz	1974	Art. 4 Ziffer 2	Einfügen des neuen § 21 a EStG - dieser regelt Bestimmung des Nutzungswertes eines selbstgenutzten Einfamilienhauses - Steuersatz weiterhin persönlicher Steuersatz, außerdem ausdrückliches Festschreiben der Abziehbarkeit von Hypothekenzinsen
Haushaltsbegleitgesetz 1983	1982	Art. 1 Ziffer 6	§ 21 a Abs. 4 EStG: Schuldzinsen für Häuser, bei denen die Baugenehmigung nach dem 30.09.1982 beantragt wurde und die vor dem 01.01.1987 hergestellt oder angeschafft wurden, konnten auch über die Höhe des Grundbetrags des Nutzungswertes hinaus bis zu einer Höhe von jeweils 10.000 DM abgezogen werden
Wohneigentumsförderungsgesetz	1986	Art. 1 Ziffer 12	§ 52 Abs. 20 EStG wird eingefügt: § 21 Abs. 2 Satz 1 und § 21 a sind letztmals für den Veranlagungszeitraum 1986 anzuwenden -> ab 1987 keine Nutzungswertbesteuerung mehr
Eigenheimzulagengesetz	1996		sofern kein hohes Einkommen (jetzt und im Vorjahr) kann ein selbstnutzender Privathaushalt 8 Jahre lang mit 5000-10.000 DM gefördert werden (Alleinstehendeinkommensgrenze etwa: 81.807 Euro); auch Geld für Ausbau (etwa 50% des Geldes ging in Bestandsobjekte, 99)
Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002	1999	Art. 1 Ziffer 31	Neufassung des § 23 EStG, Erhöhung der Frist auf zehn Jahre, Ausnahmen, wenn die Immobilie selbst bewohnt wurde

Tabelle 2: Gesetzeslage in Österreich

Gesetz	Jahr	Paragraph	Inhalt
Umsatzsteuergesetz	1934, 1972, 2019	§ 4 Nr. 9a, seit 1972 § 6 Nr. 9a	Keine Umsatzsteuer auf neue Häuser, sofern Grunderwerbssteuer gezahlt wird
Einkommensteuergesetz	1939	§ 21 Abs. 2	Besteuerung des Nutzungswertes wie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (persönlicher Steuersatz)
Änderung des Einkommensteuergesetzes 1972, des Umsatzsteuergesetzes 1972 und des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967	1979	Art. 1 Ziffer 5	Änderung des § 18 Abs. 1 Nr. 3c EStG: Zinsen zur Schaffung für unter § 18 begünstigten Wohnraum können als Sonderausgaben abgesetzt werden
Steuerreformgesetz 2015/2016	2015	Art. 1 Ziffer 10 c	§ 18 Abs. 1 Nr. 3 EStG wird geändert: gilt nur wenn mit Bauausführung/Sanierung vor dem 1.1.2016 begonnen wurde oder Vertrag vor dem 1.1.2016 abgeschlossen wurde
Einkommensteuergesetz	2019	§ 30, 30a EStG	Private Grundstücksverkäufe werden außer bei bestimmten Ausnahmen (insbesondere eine Zeit lang selbst bewohnte Immobilien) mit einer Spekulationssteuer in Höhe von 30% besteuert (wahlweise auch persönlicher Steuersatz)

Tabelle 3: Gesetzeslage in der Schweiz

Gesetz	Jahr	Paragraph	Inhalt
Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer	1990 (Inkrafttreten 1995)	Art. 21	Mietwert von Liegenschaften und Liegenschaftsteilen, die dem Steuerpflichtigen aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts zur Verfügung stehen ist steuerbar
		Art. 33	Private Schuldzinsen bis zur Höhe des Nutzungswertes und weiterer 50 000 Franken von den Einkünften abziehbar
Mehrwertsteuergesetz	1999, 2010	Art. 18 Nr. 20 (ab 2010 Art. 21 Nr. 20)	Immobilienverkäufe ausgenommen von der Mehrwertsteuer

Quellen

- Atterhög, M. (2005): Importance of government policies for home ownership rates: an international survey and analysis. PhD thesis.
- Blanchflower, D. G. & Oswald, A. J. (2013): Does high home-ownership impair the labor market? *National Bureau of Economic Research Working Paper* (No. w19079).
- Bodmer, F. (2011) Wohneigentum und Besteuerung. *Volkswirtschaftliche Beratung*.
- Börsch-Supan, A. & Stahl, K. (1991): Do savings programs dedicated to home-ownership increase personal savings? An analysis of the West German Bausparkassen system. *Journal of Public Economics* 44 (3), 265-97.
- Bracke, P., Hilber, C. & Silva, O. (2012): Homeownership and entrepreneurship. *SERC Discussion Papers* (SERC DP0103). Spatial Economics Research Centre (SERC), London School of Economics and Political Science, London, UK.
- Delbiaggio, K. & Wanzenried, G., (2009): Bausparen: Eine ökonomische Wirkungsanalyse kantonaler Bausparmodellen. *Studie im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen BWO*.
- DiPasquale, D. & Glaeser, E. L. (1999): Incentives and social capital: Are homeowners better citizens? *Journal of urban Economics*, 45(2), 354-384.
- Eidgenössische Steuerverwaltung (2015): *Die Besteuerung der Grundstücksgewinne*
https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Dokumentation/Publikationen/dossier_stuerinformationen/d/Die-Besteuerung-der-Grundstuecksgewinne.pdf.download.pdf/Die-Besteuerung-der-Grundstuecksgewinne_2015_d.pdf (abgerufen am 19. März 2019).
- Eurostat (2019): Verteilung der Bevölkerung nach Wohnbesitzverhältnissen, Haushaltstyp und Einkommensgruppe — EU-SILC Erhebung.
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=de (abgerufen am 11. März 2019).
- Figari, F., Paulus, A., Sutherland, H., Tsakoglou, P., Verbist, G. & Zantomio, F. (2012): Taxing home ownership: Distributional effects of including net imputed rent in taxable income. *EUROMOD Working Paper* No. EM4/12, University of Essex, Institute for Social and Economic Research (ISER), Colchester.
- Flora, P., Kraus, F. & Pfenning, W. (1983): *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975: The growth of industrial societies and capitalist economies*. Vol. 2. St James Press.
- Galster, G. C. (1983): Empirical evidence on cross-tenure differences in home maintenance and conditions. *Land Economics*, 59(1), 107-114.
- Glaeser, E. L. & Shapiro, J. M. (2003): The benefits of the home mortgage interest deduction. *Tax policy and the economy*, 17, 37-82.
- Green, R. K. & White, M. J. (1997): Measuring the benefits of homeownership: Effects on children. *Journal of urban economics*, 41(3), 441-461.
- Howard, C. (1997): *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Jordà, Ò., Knoll, K., Kuvshinov, D., Schularick, M. & Taylor, A. M. (2017): The rate of return on everything, 1870–2015. *National Bureau of Economic Research Working Paper* (No. w24112).
- Kholodilin, K. A., Kohl, S., Prozorova, Y. & Licheron, J. (2019): Social policy or crowding-out? Tenant protection in comparative long-run perspective. *DIW Diskussionspapier* 1778.
https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.611491.de/dp1778.pdf (abgerufen am 15. Juli 2019).
- Kohl, S. (2018): The Political Economy of Homeownership: a Comparative Analysis of Homeownership Ideology through Party Manifestos. *Socio-Economic Review*, Online first
- Kohlhase, R. (2011): *Die Entwicklung des Bausparwesens in der Bundesrepublik Deutschland in der Zeit zwischen 1949 und 1990. Eine institutionenökonomische Analyse*. Köln: Dissertation.
- Krumm, R. & Kelly, A. (1989): Effects of homeownership on household savings. *Journal of Urban Economics*, 26(3), 281-294.
- Leibs, O. (2011): Is there a link between homeownership and unemployment? Evidence from German regional data. *International Economics and Economic Policy*, 8(4), 407-426.
- Lo, K. T. (2012): The crowding-out effect of homeownership on fertility. *Journal of family and economic issues*, 33(1), 108-117.
- MacLennan, D., Muellbauer, J. & Stephens, M. (1998): Asymmetries in housing and financial market institutions and EMU. *Oxford review of economic policy*, 14(3), 54-80.

- Marcuse, P. (1972): Homeownership for low income families: financial implications. *Land Economics*, 48(2), 134-143.
- Oswald, A. J. (1996): A conjecture on the explanation for high unemployment in the industrialized nations: Part I (No. 2068-2018-901).
- Oswald, A. J. (1997): Thoughts on NAIRU. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 227-228.
- Rohe, W.M. & Lindblad, M. (2014): Reexamining the social benefits of homeownership after the foreclosure crisis. In: Belsky E.S., Herbert C.E., Molinsky J.H. (eds.) *Homeownership Built to Last: Balancing Access, Affordability, and Risk After the Housing Crisis*. New York: Brookings Institute, 99–140.
- Rohe, W. M. & Stewart, L. S. (1996): Homeownership and neighborhood stability. *Housing Policy Debate*, 7(1), 37-81.
- Rossi, P. H. & Weber, E. (1996): The social benefits of homeownership: Empirical evidence from national surveys. *Housing policy debate*, 7(1), 1-35.
- Stephens, M. (2003): Globalisation and housing finance systems in advanced and transition economies. *Urban Studies*, 40(5-6), 1011-1026.
- Stein, J. C. (1995): Prices and trading volume in the housing market: A model with down-payment effects. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(2), 379-406.
- Werczberger, E. (1997): Home ownership and rent control in Switzerland. *Housing Studies*, 12(3), 337-353.
- Wolswijk, G. (2009): Fiscal aspects of housing in Europe. In *Housing Market Challenges in Europe and the United States* (pp. 158-177). Palgrave Macmillan, London.

Impressum

DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
<http://www.diw.de>

ISSN 2198-3925

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 DIW Berlin

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.