

Immobilieigentum

459 Editorial von Stefan Bach, Reiner Braun, Sebastian Eichfelder, Markus M. Grabka, Konstantin Kholodilin und Claus Michelsen

462 Interview mit Claus Michelsen



463 Bericht von Stefan Bach und Sebastian Eichfelder

Reform der Immobilienbesteuerung: Bodenwerte belasten und Privilegien streichen



471 Bericht von Konstantin Kholodilin und Claus Michelsen

Wohneigentumsförderung in Deutschland – Kleine Prämien mit Wirkung



481 Bericht von Reiner Braun und Markus M. Grabka

Die Sozialkaufprämie – ein Vorschlag zur Ergänzung der Immobilienförderung in Deutschland

488 Kommentar von Claus Michelsen

Rohstoffmangel: Kaum Holz für die Hütten

Der Druck auf die Preise

Preisveränderungen von Monat zu Monat
(In vH)

1931	Rea- gible Wa- ren- preise	Industrielle Rohstoffe und Halbwaren				Industrielle Fertigwaren		
		ins- ge- sam	in- lands- be- stimmt	aus- lands- be- stimmt	ge- bun- den ¹⁾	frei ²⁾	Pro- duk- tions- mittel	Kon- sum- güter
Jan. ...	-5,3	-2,2	-1,6	-3,5	-2,0	-3,1	-0,7	-1,1
Febr. ...	-2,4	-1,0	-0,7	-1,6	-0,4	-0,9	-1,0	-1,4
März ...	-0,3	-0,2	-0,8	+1,1	-0,1	+0,0	-0,5	-1,0
April ...	-0,9	-1,2	-1,3	-0,8	-0,7	-0,9	-0,5	-0,8
Mai ...	-6,7	-1,4	-0,6	-3,6	-0,1	-3,4	-0,2	-0,5
Juni ...	-5,7	-0,5	-0,3	-1,1	+0,1	-2,2	-0,2	-0,4
Juli ...	+5,1	+0,2 ³⁾	-0,2	+1,3	-0,2	+1,0	-0,2	-0,4
Aug. ...	-7,0	-1,6	-0,2	-4,9	0,0	-4,7	0,0	-0,6
23. 9. ⁴⁾	-12,5	-1,6	-0,3	-5,0	-0,2	-5,2	-0,2	-1,7

¹⁾ Gleichzeitig überwiegend inlandsbestimmt: Steinkohle, Braunkohle, inl. Eisenerz, Halbzeug, Walzwerkserzeugnisse, Nickel, Aluminium, künstliche Düngemittel, Motorenbenzol, Treiböl, Zellstoff, Zeitungsdruckpapier, Pappe, Mauersteine, Dachziegel, Kalk, Zement, Fensterglas, Dachpappe.

²⁾ Gleichzeitig überwiegend auslandsbestimmt: ausländische Kohle, ausländisches Eisenerz, Schrott, Gußbruch, Weißblech, Blei, Zink, Zinn, Textilien, Häute und Leder, Gasöl, Maschinenöl, Maschinenfett, Palmöl, Leinöl, Leinölfirnis, Paraffin, Talg (techn.), Holz, Kautschuk.

³⁾ Höher als im Vormonat lagen die Indexpfiffern der Gruppen Kohle (saisonmäßig), Nichteisenmetalle, Textilien, technische Öle und Fette (Zollerhöhung), Kautschuk, Papierstoffe und Papier (Holzstoffpreise) und Baustoffe (Mauersteine und Zement).

⁴⁾ Veränderungen gegenüber dem Durchschnitt August.

© DIW Berlin 1931

Die währungspolitischen Ereignisse im Ausland lassen sich in ihren Auswirkungen auf die großen Warenmärkte noch nicht überblicken. Die Preisschwankungen an den Rohstoffmärkten waren in der vergangenen Woche im ganzen kaum schärfer als in der letzten Zeit vor Einstellung der englischen Goldzahlungen. Die deutschen Preise haben, wie die Großhandelsindexziffer zeigt, ihren Rückgang ungefähr im gleichen Tempo wie bisher fortgesetzt. Seit Mitte August ist die Gesamtindexziffer der Großhandelspreise von 110,8 auf 108,3 gesunken (1913 = 100); sie ist gegenwärtig niedriger denn je seit 1924. Dabei hat sich jedoch der Preisrückgang auf Teilgebieten erheblich langsamer durchgesetzt, als man vielfach erwartet hatte. Indes ist anzunehmen, daß die Anpassung der Preise an die veränderte Kreditlage noch nicht überall abgeschlossen ist, zumal die Auswirkungen der Kreditkrise auf die Betriebsmittel der Unternehmungen noch nicht in vollem Umfang in Erscheinung getreten sind. Andererseits hat die Tatsache, daß sich der Preisdruck nicht ruckartig, sondern nur allmählich durchsetzt, sowohl für die Schuldner als auch für die Gläubiger gewisse Vorteile: Zweifellos sind vorerst zahlreiche Zusammenbrüche vermieden worden, die bei einer plötzlichen Entwertung der Warenvorräte kaum zu umgehen gewesen wären.

Aus dem Wochenbericht Nr. 27 vom 30. September 1931

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
www.diw.de
Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200
88. Jahrgang 7. Juli 2021

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan;
Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos; Prof. Dr. Alexander
Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Dr. Claus
Michelsen; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Carsten Schröder;
Prof. Dr. C. Katharina Spieß; Prof. Dr. Katharina Wrohlich

Chefredaktion

Dr. Anna Hammerschmid (Stellv.)

Lektorat

Prof. Dr. Hannes Ullrich (erster Bericht); Dr. Hannes Kröger (zweiter Bericht);
Dr. Caroline Stiel (dritter Bericht)

Redaktion

Prof. Dr. Pio Baake; Marten Brehmer; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck;
Dr. Hella Engerer; Petra Jasper; Sebastian Kollmann; Sandra Tubik;
Kristina van Deuverden

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, Stefanie Reeg, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter

Vermögensbildung in Deutschland: Immobilien Schwelle und Schlüssel zugleich

Von Stefan Bach, Reiner Braun, Sebastian Eichfelder, Markus M. Grabka, Konstantin Kholodilin und Claus Michelsen

Die Vermögen sind in Deutschland im internationalen Vergleich besonders ungleich verteilt – dies ist kein neues Phänomen, sondern seit Jahrzehnten zu beobachten. Ein Grund dafür ist, dass Deutschland im internationalen Vergleich eine relativ geringe Wohneigentumsquote aufweist. Weniger als die Hälfte aller Haushalte lebt hierzulande in den eigenen vier Wänden. Europaweit weist nur die Schweiz eine geringere Eigentumsquote auf. Immobilien sind mit rund zwei Dritteln die wichtigste Vermögensposition der privaten Haushalte.

Die oberen zehn Prozent der Bevölkerung nennen rund 55 Prozent des gesamten Nettovermögens ihr Eigen. Die unteren 50 Prozent kommen lediglich auf knapp 1,5 Prozent. Noch stärker fällt die Konzentration der Immobilienvermögen ins Gewicht: Für die Top-Zehn-Prozent beläuft sich das durchschnittliche Immobilienvermögen auf mehr als 450 000 Euro pro Person, in der unteren Hälfte sind dies kaum 10 000 Euro. Die Immobilienmarkthausse der vergangenen Jahre hat diese Konzentration weiter ansteigen lassen. Gleichzeitig ist die Belastung vieler Haushalte durch Mietzahlungen in den letzten Jahren deutlich gestiegen und vor allem der Wohnungsmarktzugang der untersten Einkommensschichten durch einen immer kleiner werdenden Sozialwohnungsbestand erschwert. Für diese Haushalte ist es doppelt schwer Ersparnisse, geschweige denn Immobilienvermögen, aufzubauen.

Im Bundestagswahlkampf wird diese Schieflage ein wichtiges Thema werden. Rufe nach einer Reaktivierung der Vermögensteuer sind bereits jetzt laut zu vernehmen. Auch Reformen der Besteuerung von Grund und Boden oder des Grunderwerbs werden seit Jahren debattiert. In der Diskussion um die Tilgung der Corona-Schulden haben entsprechende Vorstöße zusätzlichen Wind in die Segel bekommen.

Zuletzt haben zumindest in Berlin auch Enteignungsinitiativen eine vernehmbare Unterstützung in der Bevölkerung.

Generell scheint das Immobilienvermögen der Schlüssel zu einer gleicheren Vermögensverteilung in Deutschland zu sein. Allerdings ist eine Umverteilung über das Steuersystem nur eine Alternative, um eine Schieflage zu korrigieren. Seit Jahrzehnten fördert der Staat auch den Erwerb von Grund und Boden mit einem weitgehend unbekanntem Instrument: Seit 1952 wird Haushalten in den unteren Einkommensschichten die Wohnungsbauprämie gewährt. Diese ist in den letzten Jahren angesichts teurer Instrumente wie dem Baukindergeld oder der Eigenheimzulage immer weiter in den Hintergrund getreten. Praktisch 25 Jahre lang wurden Förder- und Einkommensobergrenzen bei der Wohnungsbauprämie nicht verändert. Entsprechend sank der Kreis der begünstigten Personen und die Attraktivität der Förderung kontinuierlich. Zuletzt wurden kaum mehr 250 Millionen Euro für die Förderung aufgewendet.

Aber auch die Wohnungsbauprämie setzt voraus, dass überhaupt Ersparnisse in hinreichender Höhe gebildet werden können. Für viele Haushalte in den unteren Einkommensschichten ist dies kaum in nennenswertem Umfang möglich – ein Grund ist auch die Wohnkostenbelastung, die große Teile des verfügbaren Einkommens absorbiert. Für diese Haushaltsgruppe gibt es im Ergebnis keinerlei Unterstützung hinsichtlich des Vermögensaufbaus.

Der vorliegende Wochenbericht greift die genannten Aspekte auf und behandelt die Frage, wie Immobilieneigentum künftig steuerlich behandelt werden sollte, welche Effekte die Wohnungsbauprämie entfaltet und welche Optionen für die Immobilienvermögensbildung bei Haushalten mit niedrigen Einkommen bestehen.

Der erste Bericht kommt zu dem Schluss, dass Immobilien in Deutschland im internationalen Vergleich relativ gering besteuert werden. Vor allem Wohlhabende profitieren von zahlreichen Steuerprivilegien – dies sollte im Sinne einer Besteuerung zugunsten niedriger Einkommensgruppen geändert werden. Vorteilhaft wäre eine Grundsteuer, deren Wertbezug gestärkt und deren Aufkommen längerfristig verdoppelt werden sollte. Bei den Ertragsteuern sollten alle Veräußerungsgewinne erfasst und Gestaltungen begrenzt werden, insbesondere durch die Nutzung von Immobilien-GmbHs. Bei der Erbschaftsteuer sollte die Begünstigung von Wohnungsunternehmen aufgelöst werden. Zudem sollten bei der Grunderwerbsteuer „Share Deals“ und ähnliche Gestaltungen noch deutlicher eingeschränkt werden. Auf der anderen Seite könnte der Ersterwerb von Wohneigentum begünstigt werden.

Der zweite Bericht zeigt, dass gerade Haushalte mit geringen Einkommen selten Immobilienvermögen bilden, obwohl es seit rund 60 Jahren Sparprämien gibt, die an diese Gruppe gerichtet sind. Die Wohnungsbauprämie hat in den vergangenen Jahrzehnten erheblich an Bedeutung verloren, obwohl eine Evaluierung der Effekte zeigt, dass trotz der geringen Summen signifikante Effekte auf das Sparverhalten der geförderten Haushalte ausgehen. Diese sparen häufiger, länger und in höherem Umfang, was im Ergebnis dazu führt, dass sie vermehrt und in jüngeren Jahren Wohneigentum erwerben. Diese Erkenntnisse legen nahe, dieses Instrument der Ersparnisförderung zu stärken. Vorgeschlagen wird eine Zusammenlegung der Wohnungsbauprämie mit der Arbeitnehmersparzulage und eine Anhebung der Prämien, gestaffelt nach Einkommen.

Der dritte Beitrag konstatiert, dass die Schaffung preiswerten Wohnraums eines der drängendsten sozialen Probleme für die künftige Bundesregierung darstellt. Vorgestellt wird ein alternatives Modell der Immobilienförderung: die Sozialkaufprämie. Grundlage dieses Modells ist, existierende Förderprogramme zum Eigenkapitalaufbau und staatlich gefördertes Fremdkapital um eine solche Sozialkaufprämie zu erweitern. Um Mitnahmeeffekte wie bei der Eigenheimzulage und dem Baukindergeld zu reduzieren, sollte dieses Programm für eigenkapitalschwache Haushalte in spezifischen Entscheidungssituationen aufgelegt werden, um für diese Personengruppen den Übergang von Miete in Eigentum zu erleichtern.

Insgesamt zeigen die Berichte, dass der erhebliche Handlungsbedarf in der Wohnungspolitik trotz einiger Initiativen in den vergangenen Jahren fortbesteht. Die Berichte sind auch nur ein Ausschnitt der derzeitigen Debatte: Neben der Diskussion um die Vermögensbildung werden auch weiterhin große Teile der Bevölkerung in Mietwohnungen leben. Die Angebotsknappheit in den großen Städten und die Belastung vor allem gering verdienender Haushalte mit hohen Mietkosten sind die zweite große wohnungsmarktpolitische Herausforderung für die kommende Bundesregierung. Die dritte Herausforderung sind die erheblichen Sanierungsaufgaben, die mit der Energiewende einhergehen. Auch hier steht die Wohnungspolitik vor erheblichen Herausforderungen, sollen die Ziele der Dekarbonisierung erreicht werden.

EDITORIAL

Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

Reiner Braun ist Vorstandsvorsitzender der empirica ag | braun@empirica-institut.de

Sebastian Eichfelder ist Professor für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg | sebastian.eichfelder@ovgu.de

Markus M. Grabka ist Mitglied des Direktoriums der forschungsbasierten Infrastruktureinrichtung Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am DIW Berlin | mgrabka@diw.de

Konstantin Kholodilin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | kkhodilin@diw.de

Claus Michelsen war bis Ende Juni 2021 Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | cmichelsen@diw.de



INTERVIEW

„Es ist möglich, mehr Haushalten zu Immobilienbesitz zu verhelfen“

Claus Michelsen, bis Ende Juni 2021
Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik
am DIW Berlin

- 1. Herr Michelsen, wie schwer ist es für Haushalte mit geringeren Einkommen heutzutage eine Immobilie zu finanzieren?** Zwei Drittel der privaten Vermögen stecken in Immobilien. Dieses Immobilienvermögen ist aber auf die gut und sehr gut verdienenden Haushalte konzentriert. Rund die Hälfte der Haushalte in Deutschland hat kein Immobilienvermögen und diese Haushalte können auch kein Immobilienvermögen bilden, weil die Einstiegskosten in den Markt zu hoch geworden sind. Viele Haushalte sind überhaupt nicht in der Lage so hohe Ersparnisse zu bilden, dass sie eine Wohnung finanzieren können.
- 2. Inwieweit kann die Wohnungsbauprämie hier helfen?** Die Wohnungsbauprämie ist im Laufe der Jahre immer bedeutungsloser geworden, weil sie Einkommensgrenzen und Höchstprämienansätze vorgibt, die Jahrzehnte lang nicht angepasst worden waren. Man könnte die Fördergrenzen etwas nach oben anpassen und eine höhere Prämie auch für Einkommensgruppen mit höheren Einkommen gewähren. Damit ließe sich die Ersparnisbildung gerade in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung anschieben. In der Summe müsste man allerdings deutlich mehr Geld in die Hand nehmen als jetzt.
- 3. Welche Rolle spielt die Immobilienbesteuerung? Werden Haushalte mit hohen Einkommen begünstigt?** Gerade Immobilien sind steuerlich an verschiedenen Stellen privilegiert. Beispielsweise werden bei der Weiterveräußerung und der Vererbung kaum Steuern fällig, aber auch die Besteuerung der Substanz ist im internationalen Vergleich sehr niedrig. Das führt dazu, dass die Konzentration von Vermögen in der Einkommensverteilung bei der oberen Hälfte deutlich zunimmt und das ist etwas, was man durchaus korrigieren könnte. Man könnte beispielsweise die Besteuerung von Grund und Boden im Rahmen der Grundsteuer anpassen und deutlich erhöhen, bei Veräußerungen höhere Steuern erheben oder die Grunderwerbsteuer absenken, um Menschen den Eintritt in den Markt zu erleichtern.
- 4. Das DIW Berlin stellt ein alternatives Modell der Immobilienförderung vor, die Sozialkaufprämie. Wie kann man sich das vorstellen?** Die Sozialkaufprämie knüpft an bestehende Förderinstrumente an und wird Haushalten gewährt, die in spezifischen Entscheidungssituationen kein ausreichendes Eigenkapital für den Immobilienerwerb ansparen konnten. Gedacht ist die Prämie für Haushalte, deren Wohnung veräußert werden soll. Fehlt das notwendige Eigenkapital zum Erwerb der Wohnung, könnte dies durch eine Prämie teilweise aufgefüllt werden. Ähnliches gilt in Fällen, in denen Bauträger Auflagen zur Schaffung preisgedämpfter Wohnungen erfüllen müssen: Diese könnten alternativ als Eigentumswohnungen an einkommensschwache Haushalte veräußert werden und potenzielle MieterInnen zu EigentümerInnen machen. Auch hier geht es um das Füllen von Eigenkapitalücken. Insgesamt könnte mit relativ geringem Förderaufwand zusätzliches Vermögen gebildet werden.
- 5. Vor welchen wohnungsmarktpolitischen Herausforderungen steht die Politik insgesamt?** Neben der Frage der Immobilienvermögensbildung stellt sich auch die Frage, wie sich die Mieten und das Angebot von Mietwohnungen insgesamt entwickeln. Es gilt, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und sicherzustellen, dass er bezahlbar bleibt. Ein zweiter Aspekt ist der Wohnungsmarktzugang. In den vergangenen Jahren hat der Bestand an Sozialwohnungen erheblich abgenommen. Auch hier gibt es eine große Verantwortung der Politik, für einen Marktzugang zu sorgen und den sozialen Wohnungsbau anzuschieben. Zudem haben wir verschiedene Herausforderungen im Bereich der Energiewende zu meistern, denn im Gebäudebereich wird rund ein Drittel der Energie verbraucht, die in Deutschland benötigt wird. Hier geht es darum, die Energieeffizienz zu steigern. Hierfür Investitionen anzuregen ist ebenfalls eine ganz wichtige Herausforderung für die Politik.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



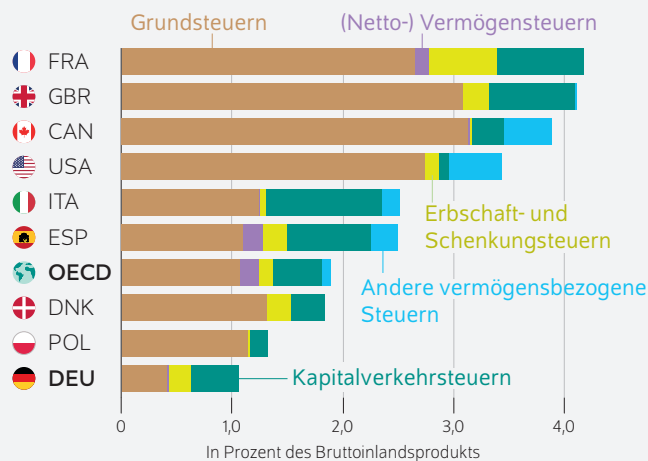
Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

Reform der Immobilienbesteuerung: Bodenwerte belasten und Privilegien streichen

Von Stefan Bach und Sebastian Eichfelder

- Bericht beschreibt Status quo der Immobilienbesteuerung in Deutschland und skizziert Reformvorschläge
- Grundsteuer: Wertbezogene Besteuerung stärken und Aufkommen längerfristig verdoppeln
- Ertragsteuern: Veräußerungsgewinne erfassen und Steuergestaltungen, etwa durch Immobilien-GmbHs, begrenzen
- Erbschaftsteuer: Wohnungsunternehmen nicht länger begünstigen
- Grunderwerbsteuer: „Share Deals“ und ähnliche steuerliche Gestaltungen deutlich einschränken, aber Ersterwerbe von Wohneigentum begünstigen
- Steueraufkommen ließe sich unter dem Strich um jährlich 27 Milliarden Euro erhöhen

Immobilien werden in Deutschland eher gering besteuert, beispielsweise über die Grundsteuer – Reform könnte Effizienz des Steuersystems und Aufkommen erhöhen



Grundsteuer: wertbezogene Besteuerung stärken
 Ertragsteuern: Veräußerungsgewinne erfassen und Steuergestaltungen begrenzen
 Erbschaftsteuer: Wohnungsunternehmen nicht länger begünstigen
 Grunderwerbsteuer: u.a. „Share Deals“ deutlich einschränken
 Mögliches Steuermehraufkommen: 27 Milliarden Euro pro Jahr



© DIW Berlin 2021

ZITAT

„Die skizzierten Reformen im Bereich der Immobilienbesteuerung könnten die Vermögens- und Einkommensungleichheit reduzieren, da Immobilien praktisch ausschließlich von den oberen 50 Prozent der Vermögensverteilung gehalten werden. Vor allem Hochvermögende profitieren bisher von Steuerprivilegien für Immobilien. Es ist nicht sachgerecht, diese Gruppe steuerlich besserzustellen.“ — **Stefan Bach** —

DATEN

Die Wertschöpfung der Immobilienwirtschaft in Deutschland entspricht derzeit **etwa zehn Prozent** des Bruttoinlandsprodukts.

Reform der Immobilienbesteuerung: Bodenwerte belasten und Privilegien streichen

Von Stefan Bach und Sebastian Eichfelder

ABSTRACT

Immobilien werden in Deutschland vergleichsweise gering besteuert. Vor allem Wohlhabende profitieren von zahlreichen Steuerprivilegien. Dieser Bericht beschreibt den Status quo der Immobilienbesteuerung in Deutschland und skizziert Reformvorschläge, die das Steueraufkommen und die Effizienz des Steuersystems erhöhen sowie die Vermögens- und Einkommensungleichheit reduzieren könnten. Bei der Grundsteuer sollte die wertbezogene Besteuerung gestärkt und das Aufkommen längerfristig verdoppelt werden. Bei den Ertragsteuern sollten alle Veräußerungsgewinne erfasst und Gestaltungen, insbesondere durch die Nutzung von Immobilien-GmbHs, begrenzt werden. Bei der Erbschaftsteuer wäre es ratsam, Wohnungsunternehmen nicht mehr zu begünstigen. Bei der Grunderwerbsteuer sollten „Share Deals“ und ähnliche Gestaltungen deutlich eingeschränkt werden, gegebenenfalls könnte man Ersterwerbe von Wohneigentum begünstigen. Unter dem Strich ließe sich das Steueraufkommen um rund 27 Milliarden Euro pro Jahr erhöhen – das entspricht 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Das Geld könnte unter anderem verwendet werden, um die Steuerbelastung von Erwerbseinkommen zu reduzieren, insbesondere für Haushalte der Mittelschicht.

Im internationalen Vergleich belastet Deutschland mittlere und höhere Arbeitseinkommen stark mit Sozialbeiträgen und Einkommensteuer.¹ Bei hohen Einkommen, Vermögenseinkommen und Vermögen wurden hingegen die Steuerbelastungen in den zurückliegenden Jahrzehnten erheblich gesenkt. Bei den Steuern auf Vermögen und Vermögenszuwächse kann Deutschland sogar als Steueroase bezeichnet werden. Die Grundsteuer ist sehr niedrig und die Vermögensteuer wird seit 1997 nicht mehr erhoben. Das Aufkommen der Erbschaftsteuer ist gering, zudem gibt es bei hohen Erbschaften zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten und Schlupflöcher. Gewinne aus der Veräußerung von Vermögen sind häufig steuerlich privilegiert oder ganz steuerfrei.

Die Debatten um eine stärkere steuerliche Beteiligung hoher Einkommen und Vermögen konzentrieren sich zumeist auf die Spitzensteuersätze der Einkommensteuer, die Steuerbelastung von Unternehmen, die Wiedererhebung der Vermögensteuer oder eine Erhöhung der Erbschaftsteuer.² Dabei wird meist vernachlässigt, dass bei der Besteuerung von Immobilien erhebliche steuerliche Privilegien existieren, von denen insbesondere die obersten Schichten der Einkommens- und Vermögensverteilung profitieren.³ So wurden die Immobilienwerte bei der Grundsteuer seit Jahrzehnten nicht erneuert. Die Grunderwerbsteuer weist zahlreiche Schlupflöcher auf, vor allem für Übertragungen von Grundstücksgesellschaften („Share Deals“). Bei der Einkommensteuer sind Veräußerungsgewinne im Privatvermögen spätestens nach zehn Jahren Haltedauer steuerfrei, während Anschaffungskosten und Erhaltungsaufwand bei Mietimmobilien steuerwirksam geltend gemacht werden können. Beim Einsatz von Objektgesellschaften kann die Steuer auf Mieterträge auf 15,8 Prozent begrenzt und eine Steuer auf Veräußerungsgewinne selbst beim Unterschreiten der Zehnjahresfrist weitgehend vermieden werden.

¹ OECD (2021): Taxing Wages 2021 (online verfügbar; abgerufen am 23. Juni 2021). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt.

² Vgl. etwa Stefan Bach (2020): Steuersenkungen: untere und mittlere Einkommen entlasten. Wirtschaftsdienst, 100(3), 170ff. (online verfügbar); Clemens Fuest und Andreas Peichl (2020): Acht Elemente einer grundlegenden Reform des Steuer- und Transfersystems. Wirtschaftsdienst, 100(3), 162ff. (online verfügbar); Sebastian Eichfelder (2018): Braucht Deutschland eine neue Unternehmensteuerreform?. Deutsches Steuerrecht, 56(45), 2397ff.

³ Christoph Trautvetter (2020): Immobilienmärkte (be-)steuern. Info Steuergerechtigkeit #19, November 2020 (online verfügbar).

Immobilien und vor allem das zugrundeliegende Bauland sind knappe Produktionsfaktoren, die nicht beliebig vermehrt werden können. Stadtentwicklung und Siedlungspolitik begrenzen die Flächennutzung ebenso wie der Umwelt- und Klimaschutz oder die Bestandsinteressen von AnwohnerInnen und anderen „Insidern“ („NIMBY“). Hohe Baustandards, Angebotsrestriktionen (etwa bei der Ausweisung von Bauland), Zuzug, das Wachstum von attraktiven Ballungsräumen (etwa Berlin) sowie die niedrigen Zinsen haben zu einem starken Anstieg der Immobilienpreise geführt. Die daraus resultierenden Gewinne kommen zumeist den Wohlhabenden zugute und werden nur moderat oder gar nicht besteuert. Da vermögende Schichten dazu neigen, ihre Überschüsse zu reinvestieren, steigt die Nachfrage nach Immobilien und es entsteht ein Verdrängungswettbewerb, bei dem „ärmere“ Gruppen nicht mehr mithalten können.

Bodenwertsteigerungen und relativ risikoarme Renditen ohne größere wirtschaftliche Aktivitäten bedeuten sogenannte ökonomische „Renten“. Die ökonomische Theorie lehrt, dass man solche „Renten“ hoch besteuern kann, ohne dass dadurch Effizienz Nachteile entstehen. Unter meritokratischen Gesichtspunkten gilt das als gerecht, da diese Einkommen zufällig oder spekulativ entstanden sind und keine produktiven Leistungen dafür erbracht wurden. Immobilien können der Besteuerung auch nicht durch Verlagerung ins Ausland ausweichen. Steuern auf die „Bodenrente“ sind daher eine klassische Idee der Steuerpolitik. Vor diesem Hintergrund stellt sich insbesondere die Frage, ob Deutschland als Wirtschafts- und Technologiestandort gut beraten ist, gerade Investitionen in den Immobilienbereich zu fördern, während Erwerbseinkommen sowie riskante Investitionen mit großen Wachstumspotenzialen hoch belastet werden, etwa bei der Digitalisierung oder auf anderen innovativen Märkten.

Steueraufkommen: Stagnierende Grundsteuer, boomende Grunderwerbsteuer, zurückgehende Verluste bei den Ertragsteuern

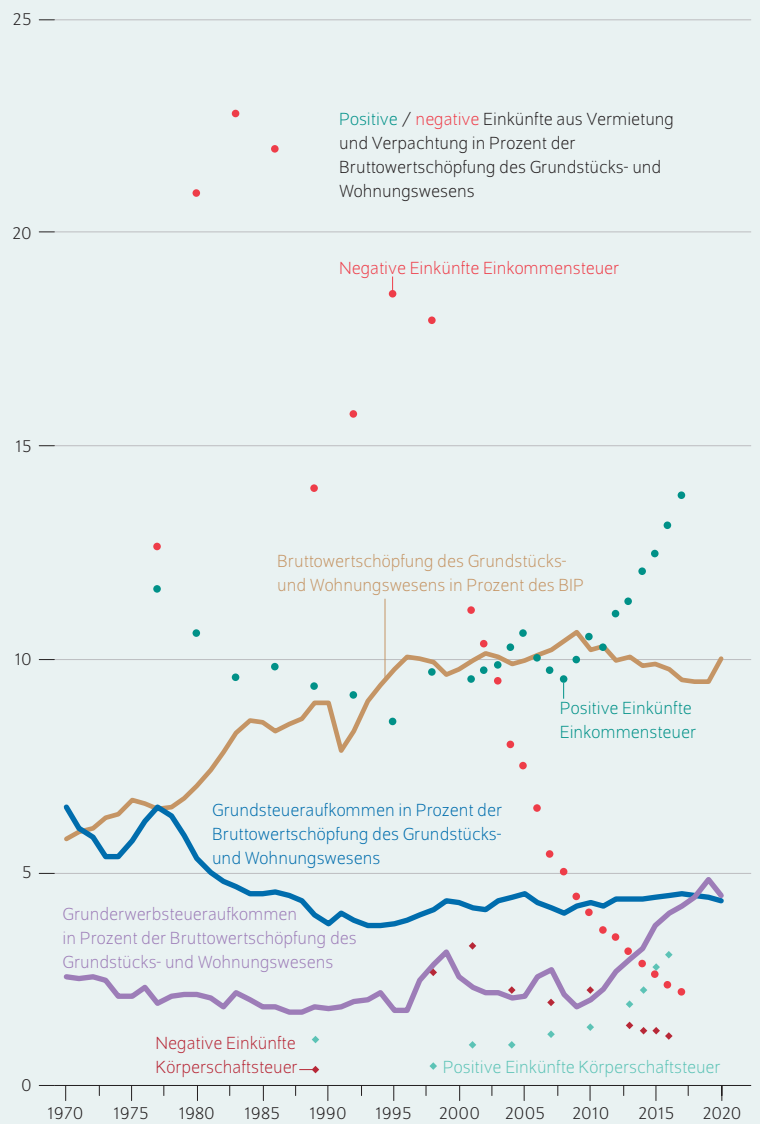
Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Immobilienwirtschaft und deren Besteuerung sowie die Privilegierung bei der Ertragsbesteuerung verdeutlichen Zeitreihen auf Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und der Steuerstatistiken (Abbildung 1). Der Anteil der Bruttowertschöpfung der Grundstücks- und Wohnungswirtschaft am Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist bis Ende der 1990er Jahre auf etwa zehn Prozent gestiegen und bewegt sich seither auf diesem Niveau. Die Bedeutung des Grundsteueraufkommens sank im Verhältnis zur Bruttowertschöpfung der Grundstücks- und Wohnungswirtschaft seit den 1970er Jahren, während sich das Aufkommen der Grunderwerbsteuer seit Ende der 1990er Jahre und vor allem in den vergangenen zehn Jahren kräftig erhöht hat.

Bei den Ertragsteuern werden die steuerpflichtigen Einkünfte aus Immobilien dargestellt, die in der Einkommen- und Körperschaftsteuerstatistik separat nach positiven und

Abbildung 1

Bruttowertschöpfung und Steueraufkommen der Immobilienwirtschaft seit 1970

In Prozent des BIP bzw. in Prozent der Bruttowertschöpfung



Anmerkung: Die Einkommensteuerstatistik wurde bis 2001 in einem dreijährigen Rhythmus erhoben. Bei der Körperschaftsteuerstatistik war das bis 2016 der Fall.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Lohn- und Einkommensteuerstatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR).

© DIW Berlin 2021

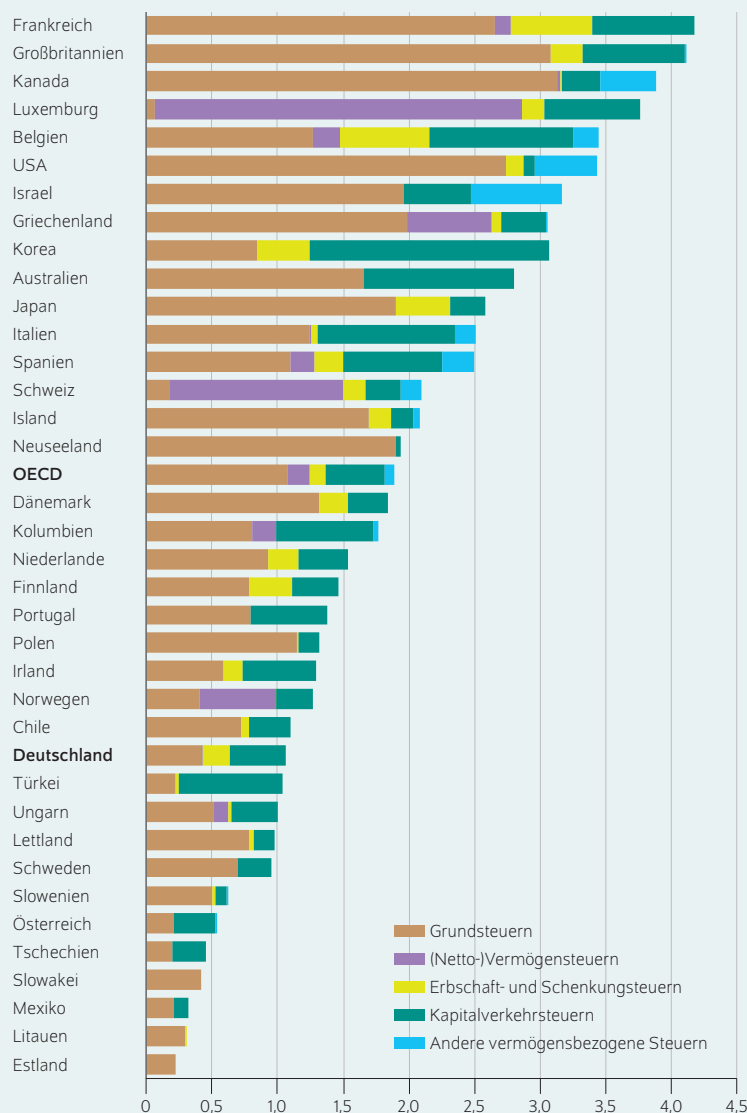
Das Grundsteueraufkommen hat seit den 1970er Jahren an Bedeutung verloren, das Grunderwerbsteueraufkommen ist im vergangenen Jahrzehnt deutlich gestiegen.

negativen Einkünften (Verluste) aufbereitet werden. Dabei fällt auf, dass in der Vergangenheit die Immobilienbranche erhebliche steuerliche Verluste generiert hat, die die positiven steuerlichen Einkünfte um mehr als das Doppelte überstiegen und damit zu Steuerersparnissen geführt haben. Dies deutet auf erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten hin, da Immobilien rasch abgeschrieben werden konnten (durch degressive Abschreibungen oder Sonderabschreibungen vor

Abbildung 2

Aufkommen vermögensbezogener Steuern in OECD-Ländern in den Jahren 2017 bis 2019

Anteil am Bruttoinlandsprodukt in Prozent



Quelle: OECD.

© DIW Berlin 2021

Das Grundsteueraufkommen liegt in vielen Ländern um ein Vielfaches höher als in Deutschland.

allem in den 1990er Jahren) und Veräußerungsgewinne im Privatvermögen nach Ablauf der Spekulationsfrist steuerfrei blieben. Dies schafft einen starken Anreiz, Immobilien sobald möglich steuerfrei zu veräußern, wobei die ErwerberInnen dann die Anschaffungskosten inklusive Wertsteigerung wiederum steuerlich geltend machen können. Faktisch können also Investitionen in Immobilien mehrfach steuerlich geltend gemacht werden, während Wertsteigerungen steuerfrei sind.

Durch die Reduzierung der Abschreibungsmöglichkeiten, die Verlängerung der Spekulationsfristen und Einschränkungen der Verlustverrechnung sind diese Gestaltungsmöglichkeiten zwar reduziert, aber nicht abgeschafft worden. Bis in die jüngere Vergangenheit (2016) summieren sich die Verluste aus Vermietung und Verpachtung bei Einkommensteuer und Körperschaftsteuer auf elf Milliarden Euro im Jahr.⁴

Wege zu einer effektiveren und gleichmäßigeren Besteuerung von Immobilien

Grundsteuer: Immobilienwerte besteuern

Die Grundsteuerbelastungen betragen in vielen Ländern ein Mehrfaches des deutschen Niveaus (Abbildung 2). In Großbritannien, Kanada, den USA oder anderen angelsächsischen Ländern zahlt man in guten Lagen für Eigenheime schnell 2000 Euro und mehr im Jahr. Auch in europäischen Nachbarländern wie Frankreich, Italien, Spanien, Dänemark oder Polen liegen die Grundsteuern über dem OECD-Durchschnitt.⁵ Dagegen kostet in Deutschland ein Eigenheim oder eine Eigentumswohnung selbst in Ballungsräumen zumeist nur 200 bis 400 Euro Grundsteuer im Jahr.

Bei der Grundsteuer wurden bisher uralte Immobilienwerte zugrunde gelegt, die seit Jahrzehnten nicht erneuert wurden – in den alten Ländern aus dem Jahr 1964, in den neuen Ländern aus dem Jahr 1935 (die nur grob auf die Wertverhältnisse von 1964 hochgerechnet werden). Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts⁶ müssen die Besteuerungsgrundlagen der Grundsteuer bis 2025 neu geregelt und dann regelmäßig aktualisiert werden. Mit der Grundsteuerreform 2019 haben die Länder die Möglichkeit bekommen, von den neuen bundesgesetzlichen Regelungen abzuweichen und eine eigene Grundsteuer zu erheben.

Das neue Grundsteuermodell des Bundes bewertet Wohnimmobilien mit einem stark vereinfachten Ertragswertverfahren. Für die Bodenwerte der Objekte werden die tatsächlichen Bodenrichtwerte⁷ verwendet, die Gebäudewerte werden pauschaliert anhand der Durchschnittsmiete der Gemeinde ermittelt. Für Betriebsgrundstücke gilt ein vereinfachtes Sachwertverfahren. Dieses „Bundesmodell“

⁴ Dabei sind Verrechnungen von Verlusten innerhalb der positiven Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (zum Beispiel aus mehreren Immobilien) noch nicht berücksichtigt.

⁵ Vgl. dazu OECD (2020): Revenue Statistics 2020 (online verfügbar); OECD (2016): Fiscal Federalism 2016. Making Decentralisation Work (online verfügbar). In diesen Ländern werden allerdings mit der Grundsteuer häufig auch öffentliche Leistungen wie Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung oder Schulen finanziert. Dagegen wird in Deutschland allein an Gebühren für Wasser, Abwasser und Abfall häufig mehr als das Doppelte gezahlt als für die Grundsteuer – diese Gebühren werden pauschal je Person oder Haushalt erhoben, wirken also wie eine Flat-beziehungsweise Poll-Tax regressiv bezogen auf das Haushaltseinkommen.

⁶ Urteil vom 10. April 2018, 1 BvL 11/14 (online verfügbar).

⁷ Die Bodenrichtwerte sind durchschnittliche Lagewerte für den Boden, die von den kommunalen Gutachterausschüssen für Grundstückspreise auf Grundlage der amtlichen Kaufpreissammlungen ermittelt werden (§ 196 BauGB).

wird voraussichtlich in den meisten Ländern angewendet.⁸ Niedersachsen, Hamburg und Hessen planen ein „Flächen-Lage-Modell“, das die Bodenwerte nur pauschaliert. Baden-Württemberg hat eine reine Bodenwertsteuer beschlossen. Bayern plant eine reine Besteuerung nach der Grundfläche, ohne Berücksichtigung der Boden- und/oder Gebäudewerte.

Aus ökonomischer Perspektive spricht einiges für eine Stärkung der Bodenwertkomponente bei der Grundsteuer – bis hin zur reinen Bodenwertsteuer. Die Bodenwertbesteuerung belastet stärker die Bodenrente, die vor allem bei einem unelastischen Angebot auf den Immobilienmärkten in den Ballungsräumen entsteht, und reduziert damit die Überwälzung der Grundsteuer auf die NutzerInnen. Dies unterstützt auch den politischen Interessenausgleich innerhalb der Kommunen, da sich kommunale Infrastrukturleistungen in Immobilienpreisen niederschlagen. Ferner fördert die Bodenwertbesteuerung wichtige siedlungspolitische Ziele wie die Sicherung des Immobilienangebots und eine Begrenzung der Zersiedelung, da sie Anreize zur intensiven Nutzung attraktiven und hochpreisigen Baulandes setzt.

Die Bodenwertbesteuerung belastet zumeist Personen mit hohem Einkommen und entlastet Personen mit niedrigerem Einkommen, da diese regelmäßig in besseren Lagen beziehungsweise schlechteren Lagen wohnen. Dagegen belastet die bayerische Flächensteuer alle Lagen mit derselben Steuerzahlung, innenstadtnahe Nobelviertel genauso wie Großwohnsiedlungen mit sozialen Brennpunkten in der Peripherie. Allerdings können sich auch bei einer reinen Bodenwertsteuer verteilungspolitische Probleme ergeben, denn auch in guten Lagen wohnen Alteingesessene mit niedrigerem Einkommen. Bei einer reinen Bodenwertsteuer führt dies insbesondere bei einer wenig intensiven Bebauung zu überproportionalen Belastungen – etwa für eine Witwe mit mäßiger Rente im Einfamilienhaus in Toplage. Aus diesen Gründen schrecken viele Länder vor einer reinen Bodenwertsteuer zurück und wollen die Bodenwertkomponente im Bundesmodell entschärfen.

Die Gemeinden haben versprochen, die Grundsteuerreform zunächst aufkommensneutral umzusetzen. Längerfristig sollte das Aufkommen der Grundsteuer aber erhöht werden, um damit kommunale Leistungen – etwa im sozialen Wohnungsbau – zu verbessern und weniger effiziente Formen der Besteuerung mit nachteiligen Anreizwirkungen zu senken, etwa die hohen Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen. Eine Verdopplung des Grundsteueraufkommens würde Mehreinnahmen von 15 Milliarden Euro im Jahr bedeuten (Tabelle). Im Gegenzug könnte der Gemeindeanteil am Aufkommen der Gewerbesteuer reduziert werden, der stark mit der Konjunktur schwankt und daher häufig prozyklische Wirkungen bei den kommunalen Investitionen

nach sich zieht. Dies würde allerdings größere Reformen der Verteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden bedeuten.

Ertragsteuern: Veräußerungsgewinne erfassen und Gestaltungen begrenzen

Bei der Besteuerung von Einkommen werden Veräußerungsgewinne von Immobilien im Privatvermögen regelmäßig nicht besteuert. Veräußerungsgewinne bei Aktien, Fonds oder anderen Wertpapieren unterliegen im Privatbereich dagegen der Abgeltungsteuer plus Solidaritätszuschlag von 26,4 Prozent. Dagegen werden bereits mittlere Arbeitseinkommen oder Selbständigeneinkünfte durch den stark progressiven Einkommensteuertarif höher belastet. Um dieses Ungleichgewicht zu beseitigen, sollten Veräußerungsgewinne und -verluste unabhängig von der Haltedauer steuerlich berücksichtigt werden. Sie sollten im Rahmen der Einkommensteuer steuerpflichtig sein und bei Immobilien den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung zugerechnet werden.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Gewinne aus privaten Veräußerungsgeschäften zumindest zum Teil einen Inflationausgleich darstellen. Dies sollte man berücksichtigen, indem man entsprechende Freibeträge gewährt oder die Steuersätze senkt. Ferner fließen entsprechende Einkünfte üblicherweise kumuliert zu, was zu einer höheren progressiven Steuerbelastung führt. Dementsprechend erscheint es zweckmäßig, die progressionsmildernde Verteilung von außerordentlichen Einkünften über fünf Jahre und gegebenenfalls auch eine ermäßigte Besteuerung zu gewähren (§ 34 Abs. 1, 3 EStG).

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass eigengenutzte Immobilien aufgrund der Lebensumstände möglicherweise veräußert werden müssen. Beispielsweise wird Wohneigentum häufig aus beruflichen Gründen verkauft und der Erlös in eine neue Immobilie in einer anderen Stadt investiert. Aus diesem Grund sollte bei eigengenutzten Immobilien eine Möglichkeit geschaffen werden, Veräußerungsgewinne auf neu erworbene Immobilien zu übertragen und eine Besteuerung damit analog zu § 6b EStG in die Zukunft zu verschieben. Diese Möglichkeit sollte aber sowohl im gewerblichen als auch im privaten Bereich nicht für vermietete Immobilien gewährt werden, um Begünstigungen gegenüber anderen Branchen zu vermeiden, bei denen keine vergleichbaren Vorteile bestehen.

Eine beliebte steuerliche Gestaltung im Bereich von vermieteten Immobilien sind Objektgesellschaften, zumeist in Form einer GmbH, die wiederum über Holdinggesellschaften gehalten werden können.⁹ Derartige Gestaltungen haben mehrere Vorteile für die EigentümerInnen der Immobilien: So unterliegen die Mieteinkünfte auf Ebene der Objektgesellschaften aufgrund der erweiterten Kürzung des Gewerbeertrags (§ 9 Nr. 1 Satz 2 ff. GewStG) nur der Körperschaftsteuer und dem Solidaritätszuschlag, aber nicht der Gewerbesteuer. Faktisch werden die Mieteinkünfte dann nur mit 15,8 Prozent Körperschaftsteuer plus Solidaritätszuschlag

⁸ Haufe online (2021): Die Bundesländer und ihre Modelle (online verfügbar). Das Bundesmodell wollen übernehmen: Berlin, Thüringen, Rheinland-Pfalz, Bremen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, wahrscheinlich auch Nordrhein-Westfalen. Sachsen und das Saarland wollen es leicht modifizieren.

⁹ Trautvetter (2020), a. a. O., 14.

Tabelle

Fiskalische Wirkungen einer Reform der Immobilienbesteuerung

Längerfristige jährliche Aufkommenswirkungen, geschätzt für das Jahr 2022

Reformmaßnahme	Finanzielle Wirkung	
	Mrd. Euro	Prozent BIP
Erhöhung Grundsteuer		
Insbesondere durch die Stärkung der Bodenwertbesteuerung	15,0	0,40
Reform Einkommensbesteuerung von Immobilienerträgen		
Abschaffung der erweiterten Kürzung des Gewerbeertrags für Grundstücksunternehmen, § 9 Nr. 1 Satz 2 ff. GewStG	1,5	0,04
Abschaffung der Steuerbefreiung für Veräußerungsgewinne von Kapitalgesellschaften	3,5	0,09
Besteuerung Veräußerungsgewinne	6,0	0,16
Abschaffung der Begünstigung für Übertragungen von Wohnungsunternehmen bei der Erbschaftsteuer	1,0	0,03
Aufkommensneutrale Reform der Grunderwerbsteuer		
Einschränkung Gestaltungen, insbesondere Share Deals, Begünstigung Wohneigentum oder Senkung Steuersätze	0,0	0,00
Insgesamt	27,0	0,73

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2021

besteuert, solange diese nicht ausgeschüttet werden. Dies ist eine massive Privilegierung im Verhältnis zu anderen Einkünften, die einschließlich Einkommensteuer, Gewerbesteuer, Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer mit mehr als 50 Prozent besteuert werden können. Ein zweiter Vorteil ist, dass die Holding die Anteile an der Objektgesellschaft steuerlich begünstigt veräußern kann (§ 8b Abs. 2, 3 KStG), so dass faktisch nur fünf Prozent des Veräußerungsgewinns steuerpflichtig sind. Bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 Prozent wird ein Veräußerungsgewinn in dieser Konstellation auch bei einer Haltedauer von weniger als zehn Jahren nur mit einer effektiven Steuerlast von 1,5 Prozent belastet, solange die Gewinne wieder reinvestiert werden.

Diese Steuervergünstigungen sollten abgeschafft werden, um steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten einzudämmen. Die erweiterte Kürzung des Gewerbeertrags für Grundstücksunternehmen stammt aus einer Zeit, in der die Belastung durch die Grundsteuer noch höher war als heute, die Gewerbesteuer als Betriebsausgabe abzugsfähig war und der Körperschaftsteuersatz sich am Spitzensteuersatz orientierte. Spätestens seit der Unternehmenssteuerreform 2008/2009 stellt diese Regelung aber keine Vermeidung einer Doppelbesteuerung mehr dar, sondern ist schlicht eine Steuervergünstigung. Gleiches gilt für die faktische Freistellung von 95 Prozent des Veräußerungsgewinns, wenn Anteile über eine Holdinggesellschaft gehalten werden. Anders als im Falle von Dividendenausschüttungen werden Veräußerungsgewinne regelmäßig nicht durch Steuern auf Ebene der Objektgesellschaft vorbelastet.¹⁰

¹⁰ Eine Doppelbesteuerung kann sich bei thesaurierten Gewinnrücklagen ergeben, die bereits mit Unternehmenssteuern vorbelastet sind. Dies könnte dadurch vermieden werden, dass die Holdinggesellschaft Anschaffungskosten auch um thesaurierte Gewinnrücklagen erweitern kann. Bereits versteuerte Gewinnrücklagen der Objektgesellschaft würden auf diesem Wege nicht noch einmal versteuert werden.

Durch die Besteuerung der Veräußerungsgewinne und die Begrenzung von Steuergestaltungen bei Immobilien könnten den Schätzungen für diesen Bericht zufolge Mehreinnahmen von etwa elf Milliarden Euro im Jahr generiert werden, die aufgrund der steigenden Immobilienpreise künftig sogar noch höher ausfallen sollten (Tabelle). Von diesen erwarteten Mehreinnahmen entfallen schätzungsweise 1,5 Milliarden Euro auf die Streichung der erweiterten Kürzung,¹¹ 3,5 Milliarden Euro auf die Streichung der Steuerbefreiung für Veräußerungsgewinne von Kapitalgesellschaften¹² und sechs Milliarden Euro auf die Steuerpflicht der Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften.¹³

Erbschaftsteuer: Wohnungsunternehmen nicht begünstigen

Bei der Erbschaftsteuer werden Übertragungen von Wohnungsunternehmen als begünstigte Übereignung von Betriebsvermögen (gemäß § 19a ErbStG) behandelt, wenn die EmpfängerInnen die Unternehmen fortführen. Die Finanzverwaltung wendet diese Begünstigung bei Unternehmen mit mehr als 300 Wohnungen an.¹⁴ Obwohl der Bundesfinanzhof die Anwendung der Begünstigung in einem Urteil im Jahr 2017¹⁵ deutlich einschränkte, setzt sie die Finanzverwaltung dennoch weiter fort. Dies hat zur Folge, dass die Erbschaft zu 80 Prozent (Regelverschonung) oder vollständig (Vollverschonung) steuerfrei bleibt, während bei nicht begünstigten Übertragungen Erbschaftsteuern mit einem Steuersatz von bis zu 50 Prozent erhoben werden.

Während diese massiven Begünstigungen von Betriebsvermögen bereits bei Produktionsunternehmen als zu weitgehend und vermutlich auch verfassungswidrig erscheinen, gilt dies umso mehr bei großen Wohnungsgesellschaften mit mehr als 300 Wohnungen in ihrem Bestand. Bei anderen Unternehmen gelten Wohnungsbestände nicht als Betriebsvermögen, sondern als Verwaltungsvermögen, die nicht begünstigt werden. Denn Wohnimmobilien sind in aller Regel recht liquide und können mit Krediten belastet werden. Daher ist eine Begünstigung grundsätzlich nicht erforderlich. Weder gefährdet die Erbschaftsteuer hier Unternehmensnachfolgen und Arbeitsplätze, noch führt sie zu Verwerfungen auf den Immobilienmärkten. Stattdessen privilegiert die Steuervergünstigung (§ 13a EStG) große Wohnungsgesellschaften gegenüber privaten VermieterInnen und kleinen Gesellschaften. Dadurch verzerrt sie den Wettbewerb bei der Wohnungsvermietung. Durch eine Streichung der Regelung für große

¹¹ Schätzungen auf Grundlage von Statistisches Bundesamt (2021): Gewerbesteuerstatistik 2016. Fachserie 14 Reihe 10.2 (online verfügbar).

¹² Schätzungen auf Grundlage von Statistisches Bundesamt (2021): Körperschaftsteuerstatistik 2016. Fachserie 14 Reihe 7.2 (online verfügbar).

¹³ Schätzungen auf Grundlage von Statistisches Bundesamt (2021): Lohn- und Einkommensteuer 2017. Fachserie 14 Reihe 7.1 (online verfügbar), sowie der Körperschaftsteuerstatistik 2016, a.a.O. (Fußnote 12).

¹⁴ Vgl. R E 13b. 17 Abs. 3 Satz 2 ErbStR 2019 (online verfügbar). Damit will die Finanzverwaltung die Begünstigung auf echte Wohnungsunternehmen begrenzen und die Vermögensverwaltung ausschließen.

¹⁵ Urteil vom 24. Oktober 2017, II R 44/15 (online verfügbar).

Vermietungsgesellschaften ließen sich jährliche Mehreinnahmen von schätzungsweise etwa einer Milliarde Euro erzielen (Tabelle).¹⁶

Grunderwerbsteuer: Reformieren und Ersterwerke begünstigen

Die Grunderwerbsteuersätze sind in den vergangenen 15 Jahren stark gestiegen. Seit 2006 dürfen die Bundesländer den Steuersatz selbst festlegen. Vorher lag er bundeseinheitlich bei 3,5 Prozent, bis 1996 sogar nur bei zwei Prozent. Die meisten Länder haben ihn auf 4,5 bis 6,5 Prozent erhöht. Lediglich Bayern und Sachsen sind beim alten Steuersatz geblieben. Das Steueraufkommen stieg von sechs auf knapp 16 Milliarden Euro (oder von 0,26 auf 0,42 Prozent des BIP), wozu wohl auch die boomenden Immobilienmärkte beigetragen haben.

Die Grunderwerbsteuer belastet die Immobilientransaktionen allerdings ungleich. Während sie bei kleineren Transaktionen (etwa bei Eigenheimen) üblicherweise ohne größere Erhebungsprobleme entrichtet wird, gibt es bei großen AnlegerInnen Gestaltungsmodelle, womit diese auf dem Immobilienmarkt faktisch einen Wettbewerbsvorteil haben.

Eine beliebte Gestaltungsmöglichkeit ist der „Share Deal“, bei dem anstelle der Immobilie die Anteile einer Kapitalgesellschaft erworben werden, in der die Immobilie „verpackt“ ist. Eine entsprechende Gestaltung ist nach aktuellem Rechtsstand steuerfrei, solange nicht mindestens 90 Prozent der Anteile der Gesellschaft (also praktisch 90 Prozent der Immobilie) veräußert werden. Damit bleiben Share Deals unter einer Erwerbsschwelle von 90 Prozent trotz der Einschränkungen durch das Gesetz zur Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes vom 12. Mai 2021 weiterhin möglich. Möglich bleiben auch sogenannte „Unit Deals“, bei denen anstelle der Immobilie selbst die Nutzungsrechte beziehungsweise Erträge der Immobilie veräußert werden.¹⁷

Sinnvoll wäre eine umfassende Reform der Grunderwerbsteuer, die solche Gestaltungen generell ausschließt. Dafür sollte zum einen die Erwerbsschwelle an Objektgesellschaften so stark reduziert werden (zum Beispiel auf 25 Prozent), dass alle strukturierten Gestaltungen erfasst werden. Im Gegenzug sollte aber auch nur der Anteil besteuert werden, der veräußert wird.¹⁸ Ferner sollten Vertragsgestaltungen erfasst werden, die nicht die Immobilie selbst, sondern nur die Rechte an den Erträgen aus der Immobilie veräußern. Im Gegenzug sollte die Reform Regelungen enthalten, die eine Übermaßbesteuerung besser verhindern als derzeit (etwa keine Besteuerung bei Umstrukturierungen

im Konzern). Damit könnte die Grunderwerbsteuer auch weiterhin ihre bisherige Funktion erfüllen, Veräußerungsgewinne abzuschöpfen, die bisher im Bereich der Ertragsteuern nicht oder nur unzureichend erfasst werden, und als Ersatz für die Nichterhebung der Mehrwertsteuer bei Immobilientransaktionen fungieren.

Ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum kann sinnvoll sein, um die hohen Nebenkosten beim Erwerb von Eigenheimen und Eigentumswohnungen zu reduzieren. Allerdings ist dabei zu bedenken, dass vor allem in Ballungsräumen mit hohen Immobilienpreisen die Grunderwerbsteuer zu einem erheblichen Teil von den VerkäuferInnen getragen wird.¹⁹ Eine Steuersenkung würde dann tendenziell zu höheren Immobilienpreisen führen und den VerkäuferInnen zugutekommen.

Insgesamt sollte die Reform der Grunderwerbsteuer aus fiskalischen und verteilungspolitischen Gründen aufkommensneutral ausgestaltet werden. Mehreinnahmen aus der Einschränkung von Gestaltungsmöglichkeiten sollten verwendet werden, um Steuerpflichtige mit geringen Vermögen zu fördern, etwa über Freibeträge für Ersterwerke von Wohneigentum, sowie um Doppelbelastungen zu vermeiden, etwa bei Umstrukturierungen.

Fazit: Spürbares Aufkommen mit positiven Verteilungswirkungen

Die hier skizzierten Reformen könnten längerfristig ein Mehraufkommen in einer Größenordnung von insgesamt 27 Milliarden Euro im Jahr erzielen, das sind 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Tabelle).²⁰ Dieses Aufkommen könnte zur Entlastung der stark belasteten Erwerbseinkommen der Mittelschichten oder auch für eine effektivere Förderung der Vermögensbildung in diesen Gruppen verwendet werden.

Anreizwirkungen und Ausweichreaktionen werden bei den Berechnungen vernachlässigt. Allerdings ist anzunehmen, dass durch eine Abschaffung steuerlicher Privilegien keine großen wirtschaftlichen Nachteile entstehen, sondern im Gegenteil die Effizienz des Steuersystems verbessert würde. Ferner würde die Ungleichheit bei der Verteilung von Vermögen und Einkommen reduziert, da Immobilien praktisch ausschließlich von den oberen 50 Prozent der Vermögensverteilung und insbesondere von den Haushalten mit hohem und höchstem Vermögen gehalten werden. Vor allem letztere dürften häufig von den Steuerprivilegien für Immobilien profitieren. Es ist nicht sachgerecht, diese Gruppe steuerlich gegenüber dem Rest der Bevölkerung zu privilegieren.

¹⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019): 27. Subventionsbericht des Bundes: 2017-2020, 19 (online verfügbar).

¹⁷ Vgl. Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2019): Unit Deals im Grunderwerbsteuerrecht. Ausarbeitung WD 4 – 3000 – 117/19 (online verfügbar).

¹⁸ Trautvetter (2020), a. a. O., 13.

¹⁹ Clemens Fuest, Carla Krolage und Florian Neumeier (2019): Who Bears the Burden of Real Estate Transfer Taxes? Evidence from the German Housing Market. ifo Working Paper No. 308 (online verfügbar).

²⁰ Geschätzt wurden die Aufkommenswirkungen bei einer längerfristigen vollständigen Einführung der Reformen für die wirtschaftlichen Verhältnisse im Jahr 2022 (nach Überwindung der Corona-Krise).

IMMOBILIENBESTEUERUNG

Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

Sebastian Eichfelder ist Professor für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg | sebastian.eichfelder@ovgu.de

JEL: H24, R31, D31.

Keywords: Income and wealth taxation, housing and real estate markets, distribution of income and wealth.

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 27+28/2021:

www.diw.de/diw_weekly



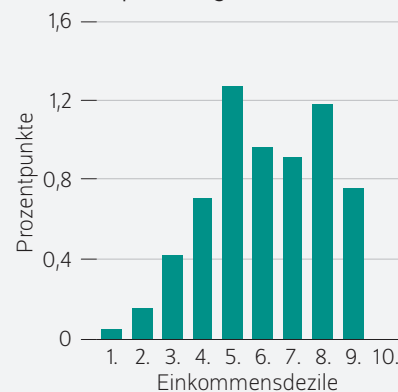
Wohneigentumsförderung in Deutschland – Kleine Prämien mit Wirkung

Von Konstantin Kholodilin und Claus Michelsen

- Weniger als die Hälfte der Haushalte in Deutschland verfügen über Wohneigentum; dies ist im internationalen Vergleich gering
- Haushalte mit geringem Einkommen bilden selten Immobilienvermögen, obwohl es Ansparprämien gibt
- Ökonometrische Schätzungen zeigen, dass die geförderten Haushalte häufiger, in einem höheren Umfang und über einen längeren Zeitraum sparen
- Nach der Reform der Wohnungsbauprämie zum Jahresanfang 2021 wird die Sparquote gerade bei geringen und mittleren Einkommen steigen
- Zusammenlegung von Wohnungsbauprämie und Arbeitnehmersparzulage dürfte positive Anreize weiter erhöhen

Wirkungen der Reform der Wohnungsbauprämie: Nach der Reform schließen mehr Haushalte einen Bausparvertrag ab und sparen auch mehr von ihrem Nettoeinkommen

Mehr Haushalte schließen einen Bausparvertrag ab



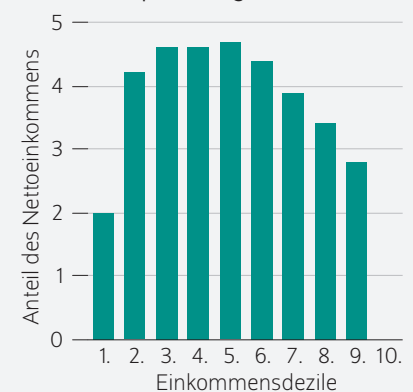
Quelle: Eigene Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013.

Geförderte Haushalte sparen ...

- ... häufiger
- ... länger
- ... in höherem Umfang



Die Sparquote der Haushalte mit neuem Bausparvertrag erhöht sich



© DIW Berlin 2021

ZITAT

„Viele Haushalte sind überhaupt nicht in der Lage so hohe Ersparnisse zu bilden, dass sie eine Wohnung finanzieren können.“

— Claus Michelsen —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Claus Michelsen
www.diw.de/mediathek

Wohneigentumsförderung in Deutschland – Kleine Prämien mit Wirkung

Von Konstantin Kholodilin und Claus Michelsen

ABSTRACT

Deutschlands Wohneigentumsquote ist im internationalen Vergleich niedrig – nicht einmal die Hälfte aller Haushalte lebt in den eigenen vier Wänden. Gerade Haushalte mit geringeren Einkommen bilden selten Immobilienvermögen, obwohl es seit rund 60 Jahren Sparprämien gibt, die an diese Gruppen gerichtet sind. Die Wohnungsbauprämie hat in den vergangenen Jahrzehnten allerdings erheblich an Bedeutung verloren, da Einkommensgrenzen und Höchstprämien seit Mitte der 1990er Jahren nicht mehr an die Einkommens- und Preisentwicklung angepasst wurden. Die Evaluierung der Wohnungsbauprämie zeigt, dass trotz der geringen Summen signifikante Effekte auf das Sparverhalten der geförderten Haushalte ausgehen. Diese sparen häufiger, länger und in höherem Umfang, was im Ergebnis dazu führt, dass sie vermehrt und in jüngeren Jahren Wohneigentum erwerben. Die Potenziale der Sparprämie sind trotz der jüngsten Reform nicht ausgereizt – eine Zusammenlegung der Wohnungsbauprämie mit der Arbeitnehmersparzulage und eine Anhebung der Prämien, gestaffelt nach Einkommen, könnte die Ersparnisbildung deutlicher anschieben.

Deutschlands Wohneigentumsquote ist im internationalen Vergleich niedrig. Nicht einmal die Hälfte aller Haushalte lebt in den eigenen vier Wänden. In anderen entwickelten Volkswirtschaften sind dies zumeist zwischen 60 und 70 Prozent der Bevölkerung (Abbildung 1). Dies hat unterschiedliche Gründe – einer liegt in der recht umfassenden Regulierung des Mietwohnungsmarkts¹, ein anderer in der unterschiedlichen Besteuerung von Mietobjekten und selbstgenutztem Eigentum.² Vor allem aber dürfte die Wohnungsbauförderung durch Finanzhilfen und Steuervorteile zu einem starken Mietwohnungsmarktsegment geführt haben: von der klassischen Hauszinssteuer³, den Bauprogrammen der Weimarer Zeit⁴ über den sozialen Wohnungsbau der goldenen Wirtschaftswunderjahre bis hin zum sogenannten dritten Förderweg.⁵ Zudem gibt es Hinweise, dass in Deutschland eine konservativere Einschätzung über die Entwicklung der Immobilienpreise vorherrscht, die in der Wirtschaftlichkeitsberechnung zu einer schlechteren Bewertung von Immobilieneigentum gegenüber anderen Anlageformen führt.⁶

Demgegenüber steht eine langjährige Förderung des Erwerbs von Wohnungseigentum. In Deutschland geht dies auf Überlegungen in den Anfängen der Sozialen Marktwirtschaft

1 Konstantin A. Kholodilin, Jan Philip Weber und Steffen Sebastian (2018): Die Mietwohnungsmarktregulierung der letzten 100 Jahre im internationalen Vergleich. DIW Wochenbericht Nr. 45, 971–982 (online verfügbar, abgerufen am 15. Juni 2021). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt; Konstantin A. Kholodilin, Andreas Mense und Claus Michelsen (2018): Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktpblems. DIW Wochenbericht Nr. 7, 107–117 (online verfügbar); Konstantin A. Kholodilin und Sebastian Kohl (2019): Verdrängung oder Sozialpolitik? Einfluss von Regulierungen auf die Wohneigentumsquote. Wirtschaftsdienst, 99(5), 363–366.

2 Siehe dazu in dieser Wochenberichtsangabe den Bericht von Stefan Bach und Sebastian Eichfelder (2021): Immobilienbesteuerung: Bodenwerte belasten und Privilegien streichen. DIW Wochenbericht Nr. 27, 463–470.

3 Fritz Schmidthuysen (1928): Die Entwicklung der Wohnungsbauabgabe und des Geldentwertungsausgleichs bei bebauten Grundstücken (Hauszinssteuer) in Deutschland. FinanzArchiv, 45(H. 1), 162–255.

4 Hildegard Schröteler-von Brandt (2014): Städtebau und Wohnungsbau in der Weimarer Republik. Stadtbau- und Stadtplanungsgeschichte, 184–199. Springer Vieweg, Wiesbaden.

5 Stefan Kofner (2010): Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. Oldenbourg Verlag.

6 Niklas Gohl et al. (2019): Deutschland: ein Land der Mieter? Die Rolle von Erwartungen über zukünftige Immobilienpreisentwicklungen. Zeitschrift für Immobilienökonomie, 5(1), 95–109.

zurück. Ludwig Erhards Idee eines „Volkskapitalismus“ erläuterte er wie folgt: „Wenn schon mit der Entfaltung der modernen Technik eine Konzentration der Produktionsmittel unvermeidlich ist, dann muss diesem Prozess ein bewusster und aktiver Wille zu einem breitgestreuten, aber echten Miteigentum an jenem volkswirtschaftlichen Produktivkapital entgegengesetzt werden.“⁷ Konrad Adenauer wird bis heute die Erkenntnis zugeschrieben: „Hausbesitzer machen keine Revolution.“ Bereits im Jahr 1952 wurden mit der Wohnungsbauprämie und der Arbeitnehmersparzulage Förderinstrumente eingeführt, die das Ziel verfolgen, einen möglichst frühzeitigen und zweckgebundenen Sparprozess von Haushalten besonders der unteren Einkommensschichten anzuregen. Damit sollte neben der allgemeinen Ersparnisbildung insbesondere der Erwerb von Wohneigentum unterstützt werden.

Schleichender Bedeutungsverlust der Wohnungsbauprämie

Die wichtigsten Förderinstrumente für den Aufbau von Immobilienvermögen waren in der jüngeren Vergangenheit die Eigenheimrente (Wohn-Riester), die Eigenheimzulage, die Wohnungsbauprämie, die Arbeitnehmersparzulage sowie das jüngst wieder eingeführte Baukindergeld. Hinzu kommen weitere Programme auf Landes- und Kommunalebene. Gemessen an den Ausgaben haben die ursprünglichen Instrumente der Vermögensförderung immer mehr an Bedeutung verloren. Die Ausgaben für die Wohnungsbauprämie spielten vor allem in der ersten Hälfte der 1970er Jahre eine wichtige Rolle; zu dieser Zeit hatte sie ein ähnliches Volumen wie das Wohngeld und sie war im Umfang bei weitem größer als die Ausgaben des Bundes für den sozialen Wohnungsbau. Seitdem ist das Volumen der Wohnungsbauprämie stark rückläufig; am aktuellen Rand ist ihre Bedeutung verglichen mit anderen Instrumenten gering (Abbildung 2). Dies wäre noch ausgeprägter, würden die flankierenden Ausgaben der Länder für die Wohnungsbauförderung berücksichtigt.

Der Bedeutungsverlust der Wohnungsbauprämie lässt sich auf die Änderungen in der institutionellen Ausgestaltung der Einkommensgrenzen und der Förderhöhe zurückführen (Abbildung 3). Zuletzt stand die Wohnungsbauprämie allen unbeschränkt einkommensteuerepflichtigen Personen über 16 Jahre zu, die eine festgesetzte Einkommensgrenze nicht überschreiten. Sie beträgt einen festgelegten Prozentsatz der individuellen jährlichen Sparsumme. Bis zum 31. Dezember 2020 wurde die Wohnungsbauprämie mit 8,8 Prozent der Sparsumme gewährt. Für Alleinstehende galt dabei eine Einkommensgrenze von 25 600 Euro mit einer maximalen geförderten jährlichen Ersparnis von 512 Euro. Bei Ehepaaren betrug die Einkommensgrenze 51 200 Euro und die jährlich geförderte Ersparnis maximal 1 024 Euro. Somit lagen die jährlichen Höchstprämien

Abbildung 1

Wohneigentumsquote in ausgewählten Ländern In Prozent



Quellen: OECD, Statistisches Bundesamt; Erhebungsjahre 2017–2020.

© DIW Berlin 2021

Die Wohneigentumsquote zählt in Deutschland zu den weltweit geringsten.

bei 45,06 Euro beziehungsweise 90,11 Euro.⁸ Im Jahr 1975 betrug die Prämie beispielsweise noch 25 Prozent der gesparten Summe.

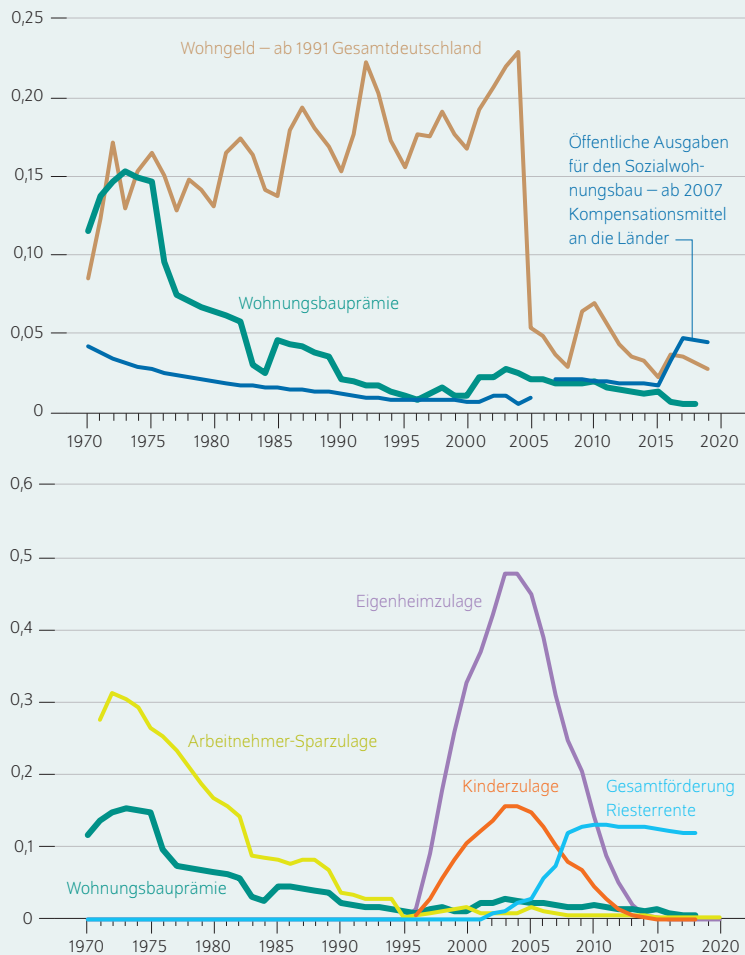
Die Einkommensobergrenzen waren vor der Reform zum 1. Januar 2021 zuletzt im Jahr 1996 geändert worden. Aufgrund der gestiegenen Einkommen waren aber in der Zwischenzeit immer weniger Personen förderberechtigt. Dies erklärt einen Teil des seit Jahren sinkenden Fördervolumens. Gleichzeitig nahm auch die durchschnittliche Sparquote, die positiv mit der Einkommenshöhe korreliert ist, im Begünstigtenkreis ab, was unter anderem mit einer steigenden Wohnkostenbelastung der unteren Einkommenschichten erklärt wird.⁹ Während die Kosten der Förderung

⁸ Für Verträge, die vor dem 1. Januar 2009 geschlossen wurden, war nach Ablauf von sieben Sparjahren eine Verwendung des Bausparguthabens auch für andere als wohnungswirtschaftliche Zwecke möglich, ohne dass eine Rückzahlung der Prämie notwendig wird. Aufwendungen aus Verträgen ab 1. Januar 2009 sind nur dann prämienbegünstigt, wenn das Guthaben wohnungswirtschaftlich verwendet wird. Für junge BausparerInnen unter 25 Jahren gilt eine Ausnahme, die der Regelung von vor dem 1. Januar 2009 entspricht.

⁹ Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger und Markus Zimmermann (2018): Housing expenditures and income inequality. ZEW Discussion Papers, 18.

Abbildung 2

Ausgaben des Bundes für unterschiedliche wohnungsmarktpolitische Instrumente
Anteile am Bruttoinlandsprodukt in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt, Subventionsberichte, Bundesgesetze, eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2021

Die öffentlichen Hilfen sind langfristig zurückgegangen.

im Jahr 2005 noch circa 492 Millionen Euro betragen, waren im Bundeshaushalt des Jahres 2018 noch 223 Millionen Euro eingeplant. Die Wohnungsbauprämie verlor damit – gerade im Vergleich zur Eigenheimzulage – stark an Bedeutung.

Im November 2019 wurden Veränderungen bei den Förderhöchstgrenzen und den Einkommensgrenzen der Wohnungsbauprämie beschlossen, die zum 1. Januar 2021 in Kraft traten. Damit wurden die Grenzen der allgemeinen Teuerungsrate und der Lohnentwicklung seit 1996 angepasst. Die Förderhöchstgrenzen werden ab dem Förderjahr 2021 auf 700 Euro für Alleinstehende und 1400 Euro für Ehepaare angehoben. Die Einkommensgrenzen wurden auf 35 000 Euro für Alleinstehende und 70 000 Euro für Ehepaare erhöht. Die Prämie steigt von 8,8 Prozent auf zehn Prozent.

Wohnungsbauprämie soll Ersparnis anregen

Die Wohnungsbauprämie soll vor allem Haushalte mit geringeren Einkommen in die Lage versetzen, Wohneigentum zu bilden und damit Vermögen aufzubauen. Die Prämie setzt dabei auf der ersten Stufe des Eigentumserwerbs an: Sie fördert das Ansparen des notwendigen Eigenkapitals, das – so die gängige Daumenregel – wenigstens ein Fünftel des späteren Kaufpreises einer Immobilie betragen sollte. Viele Haushalte in den unteren Einkommensschichten scheitern bereits an dieser Hürde.¹⁰ Die Prämie soll zudem dazu führen, dass größere Summen als sonst üblich gespart werden.

Die wenigen wissenschaftlichen Arbeiten zur Wirkung der Wohnungsbauprämie zeigen, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen der Wohnungsbauprämie und dem Volumen neuer Bausparverträge sowie den jährlich von den Haushalten geleisteten Beiträgen an die Bausparkassen gibt.¹¹ Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die staatliche Förderung das Bausparen erheblich positiv beeinflusst.¹² Andere Arbeiten dokumentieren unter anderem einen Zusammenhang zwischen der Wohnungsbauprämie und der Bausparquote. Dabei wird gezeigt, dass Bausparen mit einer insgesamt höheren Ersparnisbildung einher geht und dass Bausparen allgemein zu einem früheren Eigentumserwerb führt.¹³

Die vorliegenden Analysen lassen allerdings keine kausale Interpretation der genannten Effekte zu. Auf Grundlage von Daten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) wurde den direkten Zusammenhängen zwischen der Förderung und der Ersparnisbildung in einer umfassenden Evaluierung der Wohnungsbauprämie nachgegangen.¹⁴ Zur Identifikation des Einflusses der Wohnungsbauprämie auf die Ersparnisbildung und den Eigentumserwerb wurde die Reform der Förderung im Jahr 1996 genutzt, die viele Haushalte zusätzlich begünstigte. Geschätzt wurden die Effekte im Rahmen eines sogenannten Regression-discontinuity-in-time-Designs (RDD) und im Rahmen einer Difference-in-Differences-Schätzung (DiD, Kasten).

¹⁰ Claus Michelsen (2017): Erwerb von Wohneigentum: Eigenkapitalschwelle für immer mehr Haushalte zu hoch. DIW aktuell Nr. 2 (online verfügbar).

¹¹ Axel Börsch-Supan und Konrad Stahl (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), 265–297.

¹² Vgl. Waldemar Rotfuß und Peter Westerheide (2010): Eine Analyse der Wohnungsbauprämienförderung aus empirischer Sicht. Kredit und Kapital, Vol. 43, Iss.1, 97–123; Peter Westerheide, Waldemar Rotfuß und Marco Wölflé (2008): Analyse der Bausparförderung nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz. Gutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Baden-Württembergischer Bausparkassen.

¹³ Reiner Braun und Johanna Neuhoff (2017): Wirkungsanalyse Bausparen – Eine empirische Untersuchung. Im Auftrag der LBS Bundesgeschäftsstelle Berlin; Reiner Braun und Johanna Neuhoff (2018): Evaluation der Wohnungsbauprämie. Studie im Auftrag des Verbands der privaten Bausparkassen.

¹⁴ Die Evaluierung der Wohnungsbauprämie wurde im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) durchgeführt. Die vollständigen Ergebnisse sind auf Anfrage als Endbericht „Evaluierung der Wohnungsbauprämie“, Forschungsvorhaben: fe 6/17, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zu beziehen.

Abbildung 3

Institutionelle Ausgestaltung der Wohnungsbauprämie im Zeitverlauf Nach Jahren und Änderungen bis 2008

<p>1952 Einführung WoPG Höhe: 25 Prozent (0 Kinder) 27 Prozent (1–2 Kinder) 30 Prozent (3–5 Kinder) 35 Prozent (5+ Kinder) Max. Förderbetrag: 400 DM Einkommensgrenzen: keine</p>	<p>1953 Einführung einer Frist zur unschädlichen Verwendung von prämiengünstigen Bausparverträgen: mindestens 3 Jahre Das heißt: Bei vorzeitiger Vertragsauflösung von WoP-begünstigten Bausparbeiträgen ohne dass sie wohnungswirtschaftlichen Maßnahmen zugute kommen und dem Kollektiv nicht mind. 3 Jahre zur Verfügung gestanden haben, muss an Fiskus zurückgezahlt werden</p>	<p>1954 Erforderliche WoP Beträge bis zu 60 Millionen DM pro Jahr werden vom Bund gesondert zur Verfügung gestellt und auf die Länder nach ihrer Prämienbelastung anteilig verteilt.</p> <p>1955 Anpassung der Frist zur prämiensschädlichen Verwendung auf 5 Jahre</p>	<p>1956 Anpassung der vorgesehenen Mittel durch den Bund auf 100 Millionen DM</p> <p>1960/61 Anpassung der Frist zur prämiensschädlichen Verwendung auf 6 Jahre</p>	<p>1966 Anpassung der Frist zur prämiensschädlichen Verwendung auf 7 Jahre Einführung Kumulierungsverbot WoP und Sparprämie bei Abschluss neuer Verträge</p>
<p>1969 Bausparer, die in dem KJ vor Abschluss des Bausparvertrages ein Jahreseinkommen unter 6 000 DM/12 000 DM (ledig/verheiratet) beziehen, erhalten Zusatzprämie von bis zu 30 Prozent auf die nach WoPG gewährte Prämie.</p>	<p>1974 Anpassung der Grundprämie auf 23 Prozent Einführung von Einkommensgrenzen: 24 000 DM (ledig), 51 600 (2 Kinder) Wegfall Zusatzprämie von 1969 Beschränkung des begünstigten Sparvolumens von 1 600 DM auf 800 DM.</p>	<p>1975 Anpassung der Grundprämie auf 18 Prozent (ledig) und 22 Prozent (2 Kinder)</p> <p>1981 Anpassung der Grundprämie ab 1982 auf 14 Prozent (ledig) und 18 Prozent (2 Kinder) Anpassung der Frist zur prämiensschädlichen Verwendung auf 10 Jahre</p>	<p>1984 Anpassung der Frist zur prämiensschädlichen Verwendung auf 7 Jahre</p> <p>1990 Anpassung der Einkommensgrenzen 27 000 DM (ledig) und 54 000 DM (2 Kinder) Einführung einer Mindestsparleistung von 100 pro Jahr für WoP Anpassung der Grundprämie auf 10 Prozent (für alle einheitlich)</p>	<p>1996 Anpassung der Einkommensgrenzen auf 50 000 DM (ledig) und 100 000 DM (2 Kinder)</p> <p>2004 Restriktivere wohnwirtschaftliche Bindung Anpassung der Grundprämie auf 8,8 Prozent Anpassung der Einkommensgrenzen auf 25 600 Euro (ledig) und 51 200 (2 Kinder)</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2021

Die Wohnungsbauprämie wurde bereits vielfach geändert.

Wohnungsbauprämie erhöht die Bausparneigung und verlängert die Ansparphase

Die RDD-Analyse zeigt eine positive Anreizwirkung der Wohnungsbauprämie auf die Haltewahrscheinlichkeit¹⁵ eines Bausparvertrages: Die Tatsache, dass sich für den Zeitraum vor und nach der Reform der Zusammenhang zwischen Bausparquote und zu versteuerndem Einkommen (zvE) jeweils in der Umgebung der zvE-Grenze ändert, liefert hierfür starke Anhaltspunkte. So ist die Haltewahrscheinlichkeit eines Bausparvertrags insgesamt positiv und die Austrittswahrscheinlichkeit negativ durch die Gewährung der Wohnungsbauprämie beeinflusst (Abbildung 4). Kein signifikanter Einfluss kann auf die Eintrittswahrscheinlichkeit nachgewiesen werden. Zumindest gilt dies für die große

Gruppe verheirateter Paare. Für diese Haushalte werden die Ergebnisse in diesem Bericht dargestellt.¹⁶

In der Analyse wurden zudem zahlreiche sozio-ökonomische Variablen berücksichtigt. Die Schätzergebnisse deuten darauf hin, dass insbesondere Haushalte mit Kindern eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, einen Bausparvertrag abzuschließen, und eine geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, aus einem Bausparvertrag frühzeitig auszutreten. Des Weiteren zeigt sich ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle. Allgemein ist die Wohneigentumsquote in ländlichen Regionen höher als in großen Städten – entsprechend zeigt sich auch ein Gefälle in der Struktur der Ersparnisbildung: Bausparverträge sind in ländlichen Regionen deutlich weiter verbreitet.

¹⁵ Untersucht wird der Einfluss der Wohnungsbauprämie auf die Wahrscheinlichkeit, einen Bausparvertrag zu halten (Haltewahrscheinlichkeit), die Wahrscheinlichkeit, einen Bausparvertrag neu abzuschließen (Eintrittswahrscheinlichkeit) und die Wahrscheinlichkeit, die Ersparnisbildung im Rahmen des Bausparvertrags zu beenden (Austrittswahrscheinlichkeit).

¹⁶ Detaillierte Ergebnisse können dem Endbericht der Evaluierung im Auftrag des BMF entnommen werden.

Kasten

Identifikation und Schätzung der Effekte der Wohnungsbauprämie

Als Grundlage für die Kausalanalysen dienen die Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Das Sozio-oekonomische Panel ist eine repräsentative Längsschnittbefragung von Haushalten in Deutschland, die vom DIW Berlin durchgeführt wird. Die Erhebung startete im Jahr 1984 und umfasste in der letzten ausgewerteten Welle des Jahres 2016 gut 16 000 Haushalte mit 41 000 Personen. Neben den Einkommen, dem Wohnverhältnis und weiteren sozio-ökonomischen Merkmalen erhebt das SOEP unter anderem detaillierte Angaben zu Einstellungen, Zeitverwendung, Bildung, Gesundheit und zur Erwerbsbiografie.

Die Daten erlauben, das Verhalten von Personen und Haushalten über einen längeren Zeitraum zu analysieren. Sie eignen sich besonders gut für die Analyse der Auswirkungen geänderter politischer Rahmenbedingungen auf das Verhalten von Individuen. Abrupte Variationen, beispielsweise Änderungen von Einkommensgrenzen, führen zu quasi-experimentellen Variationen, welche als Grundlage für Kausalanalysen genutzt werden können.

Für die Analyse zur Wohnungsbauprämie werden zwei unterschiedliche Änderungen in der institutionellen Ausgestaltung genutzt, um den Kausalzusammenhang der Förderung auf den Abschluss von Bausparverträgen, deren Haltedauer und die Höhe der Ersparnisbildung zu untersuchen. Seit der Einführung des Wohnungsbauprämiengesetzes ist der Bezug der Wohnungsbauprämie an das zu versteuernde Einkommen (zVE) geknüpft. Diese zVE-Grenzen wurden 1996 durch die Reform des Wohnungsbau-Prämiengesetzes nahezu verdoppelt. Mit der Anpassung der zVE-Grenzen ging auch eine Anpassung der maximalen Prämienhöhe einher. Ab dem 1. Januar 1996 wurden die für die Prämienbegünstigung maßgeblichen Grenzen sowohl für Ehegatten als auch für Alleinstehende somit um circa 85 Prozent angehoben. Die maximal ausgeschüttete Prämie wurde für beide Gruppen um 25 Prozent erhöht. Zum 1. Januar 1996 wurde somit eine große Gruppe von Personen schlagartig prämiensberechtig. Hierdurch ergibt sich eine quasi-experimentelle Variation, welche für die zweite Identifikationsstrategie genutzt werden kann.

RDD-Design

Die zVE-Grenzen eignen sich für eine Kausalanalyse der Wohnungsbauprämie mit dem sogenannten Regression-Discontinuity-Design (RDD). Diese Identifikationsstrategie macht sich die schlagartige Änderung des Anspruches auf die Wohnungsbauprämie an der zVE-Grenze zunutze. Der Vorteil des RDD liegt in dessen einfacher Anwendbarkeit und den transparenten Annahmen. Die Grundannahme ist, dass Personen knapp oberhalb und unterhalb der zVE-Grenze ähnliche beobachtete und unbeobachtete Merkmale aufweisen. Das einzige Merkmal, das sie erheblich voneinander unterscheidet, ist der Anspruch auf die Wohnungsbauprämie. Verändert sich die Wahrscheinlichkeit, einen Bausparvertrag zu halten, an der zVE-Grenze sprunghaft, so ist diese sprunghafte Veränderung nur auf die Prämienberechtigung zurückzuführen.

DiD-Design

Alternativ zum RDD-Design kann die Differenzen-in-Differenzen-Methode (DiD) angewandt werden. Der Vorteil der DiD liegt vor allem in ihrer höheren Robustheit gegenüber ungenauen Messungen des zVE. Des Weiteren erlaubt die DiD-Methode allgemeinere Schlussfolgerungen: Während der Kausaleffekt für das RDD nur für Personen in der unmittelbaren Umgebung der Einkommensgrenze gilt, misst die DiD-Methode den durchschnittlichen Effekt für alle von der Reform betroffenen Personen. Die DiD-Methode misst beispielsweise den Unterschied der Haltewahrscheinlichkeit eines Bausparvertrages vor und nach der Reform für die Individuen, welche von der Reform betroffen sind (erste Differenz) und die Individuen, welche nicht von der Reform betroffen sind (zweite Differenz). Der Effekt der Reform ergibt sich dann aus der Differenz beider Differenzen.

IV-Schätzung

Methodisch kann dem Problem des Einflusses der nicht beobachteten Sparneigung auf die Sparquote und die Ersparnisbildung im Rahmen eines Bausparvertrags mit einer Instrumentalvariablen-schätzung (IV) begegnet werden: Die Idee ist, dass die Veränderung der Bausparerquote eine Komponente enthält, welche nicht mit der unbeobachteten Sparneigung zusammenhängt.¹ Dabei wird zweistufig vorgegangen: In einem ersten Schritt wird mit Hilfe einer Instrumentalvariable die Variation in der Bausparerquote herausgerechnet, die nicht mit der unbeobachteten Sparneigung zusammenhängt. Diese bereinigte Variation wird verwendet, um eine neue Variable zu berechnen, die instrumentierte Variable, welche nur noch den Teil der Variation enthält, der nicht mit der unbeobachteten Sparneigung zusammenhängt. Die instrumentierte Variable wird daraufhin in einer gewöhnlichen linearen Regression verwendet, um den Effekt des Bausparens auf die Sparquote zu analysieren.

¹ Für eine Einführung in die Methode der Instrumentalvariablen-schätzung siehe Joshua Angrist und Jörn-Steffen Pischke (2008): *Mostly Harmless Econometrics*, Kapitel 4. Eine detailliertere und formalere Abhandlung findet sich in Jeffrey M. Wooldridge (2010): *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. MIT Press, Kapitel 5.

Die DiD-Analyse¹⁷ bestätigt die aus der RDD-Analyse gewonnenen Erkenntnisse: Grundsätzlich wirkt sich die Wohnungsbauprämie positiv auf die Haltewahrscheinlichkeit eines Bausparvertrages aus: An der Einkommensgrenze der Wohnungsbauprämie zeigt sich, dass begünstigte Haushalte eine 3,5 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, einen Bausparvertrag zu halten (Tabelle 1). Die Ergebnisse sind hingegen bezüglich der Anreizwirkung auf die Eintritts- und Austrittswahrscheinlichkeit angesichts geringer Fallzahlen weniger aussagekräftig. Die geschätzten Koeffizienten dürften die Anreizwirkung in ihrer Höhe überschätzen. Dass die Koeffizienten mit den Erwartungen einer positiven Anreizwirkung übereinstimmen, kann indes als weiteres Indiz für eine positive Auswirkung der Wohnungsbauprämie gewertet werden. Grundsätzlich erlaubt die DiD-Methode allgemeinere Schlussfolgerungen hinsichtlich des kausalen Effektes, der im Rahmen dieses Designs einem allgemeinen durchschnittlichen Effekt der Förderung näherkommt als die Schätzungen im RDD-Design.

BausparInnen haben höhere Sparquoten

Zwischen Bauspartätigkeit und der Sparquote zeigt sich in einfachen Regressionsanalysen eine robuste positive Korrelation. Haushalte, die einen Bausparvertrag halten, haben im Durchschnitt eine um einen Prozentpunkt höhere Sparquote. Dieser durchschnittliche Effekt setzt sich aus den heterogenen Teileffekten in den unterschiedlichen Einkommensgruppen zusammen. Im untersten Einkommensquintil weisen Haushalte mit Bausparvertrag eine um circa zwei Prozentpunkte höhere Sparquote auf als Haushalte ohne Bausparvertrag (Abbildung 5). Das Zusatzsparen im untersten Einkommensquintil ist zudem bei Haushalten im mittleren Alter besonders ausgeprägt.

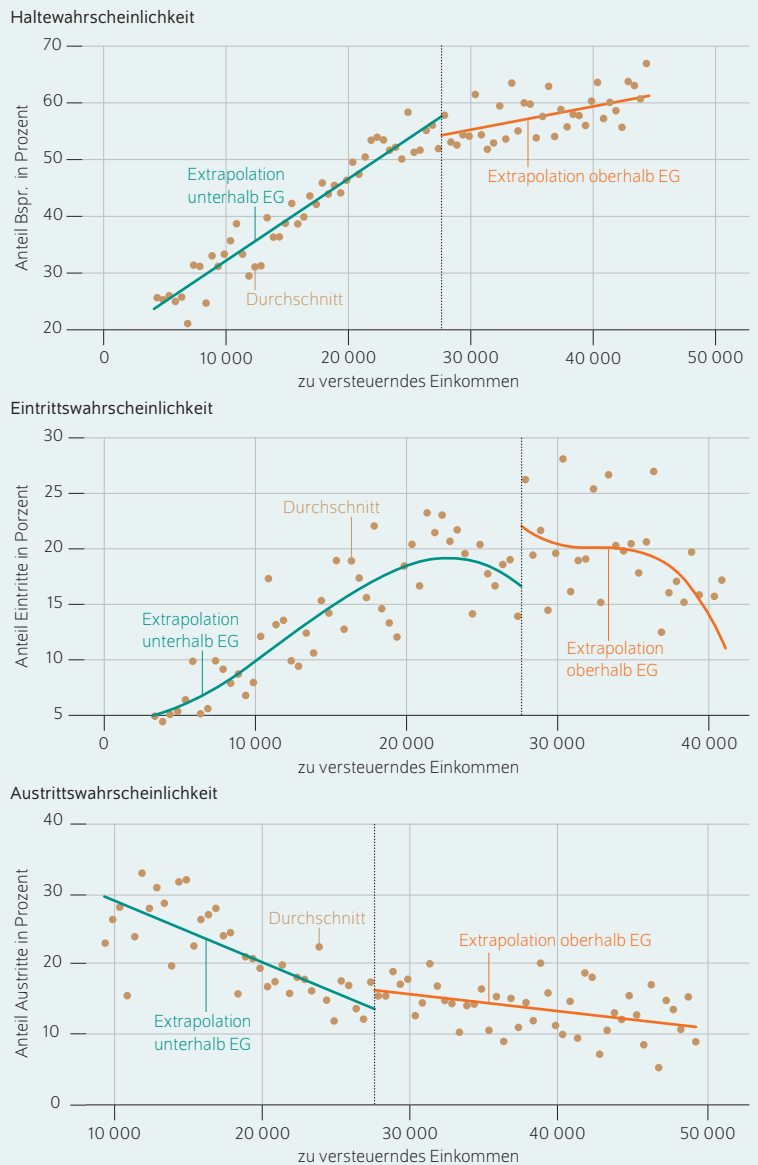
Allerdings ist es schwierig, die direkte Wirkung des Instruments „Bausparen“ auf die Sparquote zu ermitteln, da sowohl das Bausparen als auch die allgemeine Ersparnisbildung von der unbeobachteten Sparneigung eines Haushalts abhängen – je höher die allgemeine Sparneigung, desto höher die Wahrscheinlichkeit, auch im Rahmen eines Bausparvertrags Geld anzulegen. Eine einfache Regression der Sparquote auf das Merkmal BausparerIn stellt den Effekt daher wahrscheinlich verzerrt dar. Berücksichtigt man diese unbeobachtete Sparneigung nicht, fängt die Variable „BausparerIn“ in der Regression den Effekt der höheren Sparneigung auf und überschätzt somit den wahren Einfluss des Bausparinstruments auf die Sparquote sehr wahrscheinlich. Diesem Problem kann im Rahmen einer sogenannten Instrumentalvariablen-Schätzung (IV) begegnet werden (Kasten).

17 Für die Differenzen-in-Differenzen-Methode (DiD) wurden Haushalte, die ohne Unterbrechung von 1991 bis 2000 beobachtet werden können, berücksichtigt. Für jeden Haushalt ergeben sich damit fünf Beobachtungsjahre vor und nach der Reform im Jahr 1996. Ein Haushalt wurde als „neu-prämienbegünstigt“ definiert, wenn er in mindestens vier Perioden vor der Reform keine Prämienberechtigung hatte und in mindestens vier Perioden nach der Reform prämienberechtigt war. Als Kontrollgruppe dienen alle Haushalte, welche in mindestens vier Perioden vor und nach der Reform prämienberechtigt waren. Alle Haushalte, die keiner der beiden Gruppen zugeordnet werden konnten, wurden von der Analyse ausgeschlossen.

Abbildung 4

Haltewahrscheinlichkeit, Eintrittswahrscheinlichkeit und Austrittswahrscheinlichkeit aus einem Bausparvertrag

Anteile an allen Haushalten nach zu versteuerndem Einkommen (zVE)



Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (soep.v34).

© DIW Berlin 2021

Die Wahrscheinlichkeit einen Bausparvertrag zu halten, wird positiv durch die Sparprämie beeinflusst.

Die Anreizveränderung durch die Reform 1996 stellt eine quasi-experimentelle Variation dar, welche sich für die Anwendung der Instrumentalvariablen-Methode eignet. Dabei wird die Gruppe der Neu-Prämienbegünstigten ab dem Jahr 1996 einem Sparanreiz ausgesetzt, der unabhängig von der Sparneigung der einzelnen Individuen zum Tragen kommt. Diese Anreizwirkung führt zu einer Erhöhung

Tabelle 1

Kausaleffekte der Wohnungsbauprämie und der Bauspartätigkeit

	Halte-wahrscheinlichkeit	Eintritts-wahrscheinlichkeit	Austritts-wahrscheinlichkeit	Sparquote
Prämieeffekt	0,0395*	0,167***	0,172***	3,175**
Zeit fixe Effekte	ja	ja	ja	ja
Kontrollvariablen	ja	ja	ja	ja
Beobachtungen	9 580	498	434	48 718
Methode	DiD	DiD	DiD	RDD

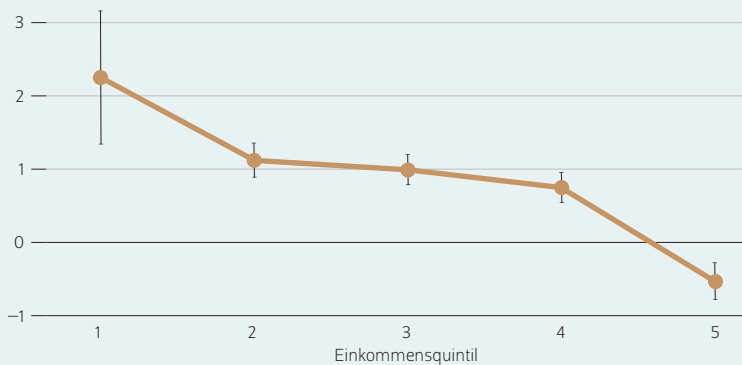
Anmerkungen: Die Sternchen an den Werten bezeichnen das Signifikanzniveau, das die statistische Genauigkeit der Schätzung angibt. Je mehr Sternchen, desto genauer: ***, ** und * geben die Signifikanz auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau an. Als Kontrollvariablen berücksichtigt wurden Familienstatus, Haushaltstyp, Mieterstatus, Beschäftigtenstatus, Bildungsabschluss, stadträumliche Klassifikationen und verzögerte Einkommensvariablen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP.

© DIW Berlin 2021

Abbildung 5

Differenz der Sparquote von BausparerInnen und Nicht-BausparerInnen
In Prozentpunkten



Anmerkung: Punktschätzer einer Regressionsanalyse unter Berücksichtigung zahlreicher Kontrollvariablen wie Familienstatus, Haushaltstyp, Mieterstatus, Beschäftigtenstatus, Bildungsabschluss, stadträumliche Klassifikationen und verzögerte Einkommensvariablen.

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (soep.v33.1).

© DIW Berlin 2021

Die Unterschiede in der Sparquote sind im untersten Einkommensquintil am größten.

der Bausparquote um circa drei Prozentpunkte im Vergleich zur Kontrollgruppe, die keine zusätzlichen Sparanreize hatte (Tabelle 1).

Bausparen erhöht Wahrscheinlichkeit des Immobilienerwerbs in jüngerem Alter

Die Schätzungen zum Zusammenhang zwischen Bauspartätigkeit und dem Immobilienerwerb zeigen, dass das Bausparen mit einer deutlich erhöhten Wahrscheinlichkeit einhergeht, Wohneigentum zu bilden. Für Mieterhaushalte, die keinen Bausparvertrag halten, liegt diese – je nach Schätzmethode – zwischen 5,6 und 6,5 Prozent während der Jahre, in

denen sie im Rahmen des SOEP befragt wurden. Für BausparerInnen erhöht sich die Wahrscheinlichkeit um 43 beziehungsweise 65 Prozent: Sie liegt demnach zwischen 9,2 und 9,4 Prozent. Das Bausparen dürfte also den Erwerb von Wohnimmobilien stark begünstigen (Tabelle 2).

Zudem zeigt sich, dass der Eigentumserwerb mit vorheriger Bauspartätigkeit in jüngeren Jahren gelingt. In der Regressionsanalyse wurden alle Haushalte berücksichtigt, die im ersten Jahr ihrer Beobachtung den Status „MieterIn“ aufwiesen und während des Beobachtungszeitraums Wohneigentum erworben haben. Der Effekt auf das Alter ist signifikant negativ. Haushalte erwerben durchschnittlich knapp ein Jahr eher Wohneigentum, wenn sie bereits frühzeitig im Rahmen eines Bausparvertrags Geld zur Seite gelegt hatten. In der Schätzung ohne Kontrollvariablen beträgt das durchschnittliche geschätzte Alter bei Wohneigentumserwerb gut 41 Jahre für Nicht-BausparerInnen und knapp 39 Jahre für BausparerInnen. Unter Berücksichtigung von Kontrollvariablen ist der Altersunterschied mit knapp 39 Jahren gegenüber knapp 38 Jahren geringer.

Reform der Bausparprämie dürfte Ersparnisbildung etwas anschieben

Angesichts der empirischen Ergebnisse ist die der Wohnungsbauprämie effektiv zur Förderung der Ersparnisbildung, insbesondere von Haushalten mit geringen und mittleren Einkommen. Prämienbegünstigte Haushalte dürften in der Regel eher dazu neigen, für den Immobilienerwerb zu sparen. Daher dürfte die Ersparnis höher ausfallen, so dass sie früher und häufiger Wohneigentum erwerben können. Dennoch hat die Wohnungsbauprämie angesichts jahrzehntelang unveränderter Einkommensgrenzen und unangepasster Förderbeträge immer mehr an Bedeutung verloren und so zuletzt nur noch sehr geringen Einfluss auf die Vermögensbildung entfaltet. Daher war es überfällig, die Konditionen der Prämie anzupassen.

Seit dem 1. Januar 2021 sind wieder deutlich mehr Haushalte prämienberechtigt – auch die maximale Förderung wurde an die steigenden Immobilienpreise der vergangenen Jahre angepasst. Simulationsrechnungen zeigen, dass die Zahl der prämienberechtigten Haushalte, die bisher noch keinen Bausparvertrag abgeschlossen haben, um 6,9 Millionen steigt (Tabelle 3). Wird die Elastizität aus der Kausalanalyse als Näherungsgröße für die Gesamteffekte der Prämie für alle Haushalte verwendet, steigt der Anteil der BausparerInnen an allen Haushalten durch die Prämienberechtigung um 3,4 Prozentpunkte. Daraus ergeben sich 238 000 Haushalte, die zusätzlich einen Bausparvertrag abschließen. Der Anteil der BausparerInnen an allen Haushalten steigt damit um insgesamt 0,6 Prozentpunkte. In den mittleren und höheren Einkommensgruppen erhöht sich der Anteil um bis zu 1,3 Prozentpunkte, da nach Anpassung der Förderkonditionen in diesen Gruppen besonders viele Haushalte zusätzlich förderberechtigt werden. Auch in den oberen beiden Einkommensdezilen nimmt die Zahl der förderberechtigten Haushalte leicht zu, da neu förderberechtigte Personen mit Hocheinkommensbeziehenden zusammenwohnen, zum Beispiel bei nichtehelichen

Lebensgemeinschaften, Wohngemeinschaften oder Mehr-Generationen Haushalten.

Unter der Annahme, dass Haushalte, die einen Bausparvertrag neu abschließen, im gleichen Umfang in den Bausparvertrag einzahlen wie die bisherigen BausparerInnen in vergleichbaren sozialen Gruppen, erhöht sich die Sparquote aller Haushalte um 0,03 Prozentpunkte bezogen auf das Nettoeinkommen. Dies entspricht etwa 450 Millionen Euro im Jahr. Die Sparquote der neuen BausparerInnen erhöht sich um 3,4 Prozentpunkte. In den unteren und mittleren Einkommensgruppen ist die Wirkung auf die Sparquote mit bis zu 4,7 Prozentpunkten deutlich höher.

Unter den getroffenen Annahmen steigt der Förderaufwand der Wohnungsbauprämie um 655 Millionen Euro in voller Jahreswirkung. Der Budgeteffekt tritt aber erst nach Abschluss eines neuen vollen Förderzyklus von sieben Jahren ein, wenn für neu abgeschlossene Verträge erstmals Prämien ausgezahlt werden. Dabei ist berücksichtigt, dass auch die bisherigen BausparerInnen von der Erhöhung der Prämienhöchstbeträge und des Prämienatzes profitieren.

Fazit: Potenzial der Förderung ist noch nicht ausgereizt

Insgesamt zeigt sich ein überwiegend positives Bild der Wohnungsbauprämie als Förderinstrument der Ersparnis- und Wohneigentumsbildung. Trotz ihres geringen Volumens stößt die Prämie zusätzliche Ersparnis an und ermöglicht damit einen frühzeitigeren und häufigeren Immobilienerwerb in den geförderten Eigentumsgruppen. Gleichwohl ist der Gesamteffekt der Prämie eher gering – auch zehren die Verwaltungskosten entsprechender Finanzprodukte einen erheblichen Teil der Prämie auf.

Um die positiven Anreizwirkungen zu stärken, könnten die Prämien mit der Arbeitnehmersparzulage zusammengelegt werden. Die bei der Arbeitnehmersparzulage geltenden Einkommensgrenzen könnten an die Wohnungsbauprämie angepasst und damit bis zu einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 35 000 Euro für Alleinstehende beziehungsweise 70 000 Euro für Ehepaare gewährt werden. In diesem Zusammenhang wäre überlegenswert, die starren Einkommensgrenzen aufzugeben, die Sparprämie zu staffeln und für niedrige Einkommensgruppen deutlich zu erhöhen, beispielsweise auf 300 Euro anstelle der derzeit geltenden 70 Euro für Alleinstehende. Des Weiteren könnte die Bindung der Prämie an ein Arbeitsverhältnis gelöst werden, um in der Breite mehr Anreize für

Tabelle 2

Effekte des Bausparens auf den Erwerb von Immobilienvermögen

	Logit	Lineares Wahrscheinlichkeitsmodell
Effekt des Bausparens	0.462***	0.0363***
nachrichtlich:		
Erwerbswahrscheinlichkeit BausparerIn	6,5%	5,6%
Erwerbswahrscheinlichkeit Nicht-BausparerIn	9,4%	9,2%
Zeit fixe Effekte	ja	ja
Kontrollvariablen+	ja	ja
Beobachtungen	11 792	13 759

Anmerkungen: Die Sternchen an den Werten bezeichnen das Signifikanzniveau, das die statistische Genauigkeit der Schätzung angibt. Je mehr Sternchen, desto genauer: ***, ** und * geben die Signifikanz auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau an. Als Kontrollvariablen berücksichtigt wurden Familienstatus, Haushaltstyp, Mieterstatus, Beschäftigtenstatus, Bildungsabschluss, städträumliche Klassifikationen und verzögerte Einkommensvariablen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP.

© DIW Berlin 2021

Tabelle 3

Wirkungen der Reform der Wohnungsbauprämie

Dezile Haushaltsäquivalenzznettoeinkommen ¹	Neu prämiensberechtigta Haushalte	Haushalte mit neuem Bausparvertrag	Veränderung Anteil Haushalte mit Bausparvertrag	Erhöhung Sparquote		Veränderung Förderaufwand Prämie
				Haushalte insgesamt	Haushalte mit neuem Bausparvertrag	
	1 000		%-Punkte	% Nettoeinkommen		Mio. Euro
1. Dezil	21	3	0,05	0,01	2,02	15
2. Dezil	228	7	0,16	0,01	4,24	26
3. Dezil	444	17	0,42	0,03	4,61	44
4. Dezil	989	27	0,71	0,04	4,61	57
5. Dezil	1 240	48	1,27	0,07	4,69	64
6. Dezil	1 194	36	0,97	0,05	4,41	74
7. Dezil	1 214	33	0,92	0,05	3,89	85
8. Dezil	973	41	1,18	0,04	3,42	93
9. Dezil	570	27	0,76	0,02	2,81	98
10. Dezil	38	0	0	0	0	100
Insgesamt	6 911	238	0,6	0,03	3,43	655

1 Äquivalenzzgewicht mit der neuen OECD-Skala, bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten.

Quelle: Eigene Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013.

© DIW Berlin 2021

die Vermögensbildung zu geben. Ebenso ist eine breitere Zweckbindung vorstellbar, wenn mit einer zusammengelegten Wohnungsbauprämie und Arbeitnehmersparzulage etwa Weiterbildungen oder Unternehmensgründungen ermöglicht werden können.

Claus Michelsen war bis Ende Juni 2021 Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | cmichelsen@diw.de

Konstantin Kholodilin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | kkhodilin@diw.de

JEL: R31, R38, R51

Keywords: housing market, housing finance subsidy, Germany

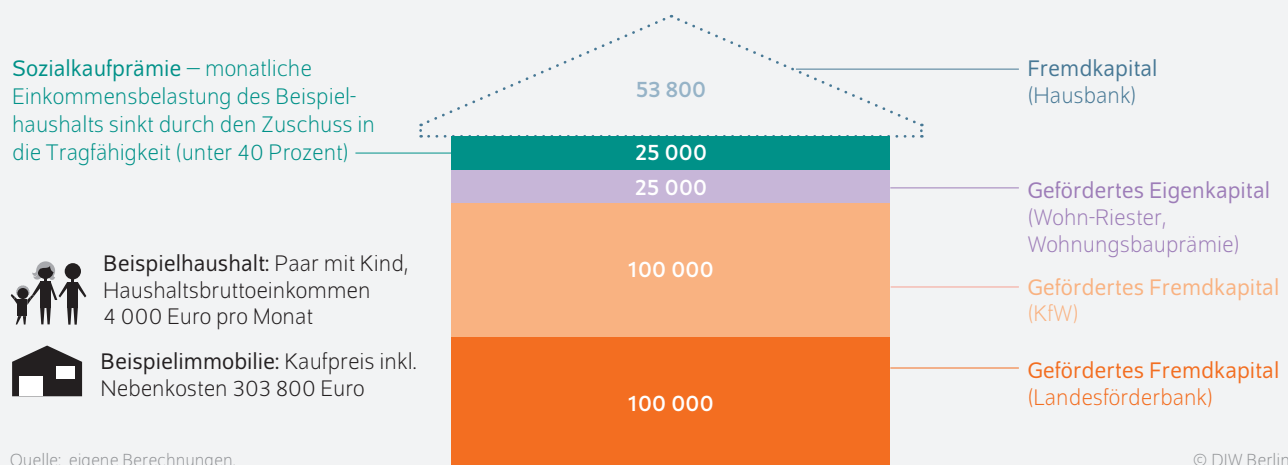
Die Sozialkaufprämie – ein Vorschlag zur Ergänzung der Immobilienförderung in Deutschland

Von Reiner Braun und Markus M. Grabka

- Bericht präsentiert die Sozialkaufprämie als ergänzenden Vorschlag zur Immobilienförderung in Deutschland
- Modell sieht vor, zunächst bereits bestehende Möglichkeiten der Eigen- und Fremdkapitalförderung auszuschöpfen
- Verbleibende Finanzierungslücke könnte zum Teil durch den Zuschuss Sozialkaufprämie gedeckt werden
- Durch Beschränkung auf eigenkapitalschwache Haushalte in spezifischen Situationen – zum Beispiel bei „Umwandlung“ oder Sozialwohnungskauf – würden Mitnahmeeffekte minimiert

Sozialkaufprämie soll eigenkapitalschwachen Haushalten bei „Umwandlung“ oder Sozialwohnungskauf eine tragfähige Finanzierung ermöglichen

Beispielfinanzierung für einen Modellhaushalt



ZITAT

„Die Sozialkaufprämie würde zielgenau eigenkapitalschwache Haushalte fördern und dabei auch zusätzliche Sparanreize durch die Inanspruchnahme bestehender Förderprogramme schaffen.“

— Markus M. Grabka —

Die Sozialkaufprämie – ein Vorschlag zur Ergänzung der Immobilienförderung in Deutschland

Von Reiner Braun und Markus M. Grabka

ABSTRACT

Die Schaffung bezahlbaren Wohnraums ist eines der drängendsten sozialen Probleme für die künftige Bundesregierung. Entsprechend finden sich in verschiedenen Wahlprogrammen Vorschläge zur Wohnungsfrage. Dieser Bericht macht einen neuen Vorschlag zur Ergänzung der Immobilienförderung in Deutschland. Das vorgeschlagene Modell berücksichtigt die bestehenden staatlichen Förderprogramme zum Aufbau von Eigenkapital und Fremdkapital und erweitert diese um eine Sozialkaufprämie. Mitnahmeeffekte, wie bei der Eigenheimzulage und dem Baukindergeld, sollen weitestgehend vermieden werden. Daher sollte dieses Programm eigenkapitalschwachen Haushalten in besonderen Entscheidungssituationen vorbehalten sein, um dann zielgenau einen Übergang von Miete in Eigentum zu erleichtern. Zu den besonderen Situationen gehört etwa die „Umwandlung“ der bisher bewohnten Mietwohnung in eine Eigentumswohnung.

Im internationalen Vergleich hat Deutschland eine der niedrigsten Eigentümerquoten. Nur knapp die Hälfte der Bevölkerung wohnt in selbstgenutztem Wohneigentum – innerhalb der Europäischen Union ist das der niedrigste Wert.¹ Die Gründe für diese niedrige Quote sind vielfältig. Neben anderen Einflussfaktoren trug hierzu auch die Wohnungsknappheit nach dem Zweiten Weltkrieg bei, der durch den umfangreichen Bau von sozialen Mietwohnungen begegnet wurde. Zudem fallen die rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland tendenziell zugunsten der MieterInnen aus.

Auch die Immobilienpreise und die Kaufnebenkosten stellen eine relevante Hürde für den Kauf einer selbstgenutzten Wohnung oder eines Hauses dar. Je nach Bundesland belaufen sich die Nebenkosten auf bis zu zwölf Prozent des Kaufpreises.² Bei einer Finanzierung durch Fremdkapital wird üblicherweise eine Eigenkapitalquote von mindestens 20 Prozent (häufig sogar 30 Prozent) empfohlen.³ Vor dem Hintergrund des niedrigen Zinsniveaus und den gleichzeitig stark gestiegenen Mieten, ist es in den vergangenen Jahren jedoch bedeutend schwieriger geworden, derart hohe Summen anzusparen.⁴ Viele potentielle ImmobilieninteressentInnen verfügen daher nicht über das notwendige Eigenkapital für einen Kauf.⁵ Dabei ist der Wunsch nach einer eigenen Immobilie ungebrochen. So berichten junge

1 Den höchsten Wert weist Rumänien mit knapp 92 Prozent auf. Eurostat (2021): House or flat – owning or renting (online verfügbar, abgerufen am 15. Juni 2021, das gilt für alle Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders angegeben).

2 Zu den Nebenkosten zählen die Maklerprovision (in der Regel rund 3,5 Prozent des Kaufpreises), die Notargebühr (etwa 1,5 Prozent des Kaufpreises), Grundbuchgebühr (0,5 Prozent des Kaufpreises), Grunderwerbsteuer (je nach Bundesland zwischen 3,5 und 6,5 Prozent des Kaufpreises), Bankgebühren, Gutachterkosten, eventuell auch Kosten für eine Baugenehmigung, Erschließungskosten, Baustrom, Bauwasser, Bauherrenhaftpflicht- und Bauwesenversicherung, Bauberatung und anderes mehr. Bei einer Bestandsimmobilie fallen häufig auch umfangreiche Modernisierungskosten an.

3 Bei einer Immobilie mit einem Preis von beispielsweise 400 000 Euro entspricht dies einem empfohlenen Eigenkapital von 80 000 Euro (120 000 Euro).

4 Vgl. Claus Michelsen (2017): Erwerb von Wohneigentum: Eigenkapitalschwelle für immer mehr Haushalte zu hoch. DIW aktuell Nr. 2 (online verfügbar).

5 Nach Angaben des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) verfügt die Hälfte aller Erwachsenen in Deutschland über ein Nettovermögen von weniger als 23 000 Euro, vgl. Carsten Schröder et al. (2020): MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen. DIW Wochenbericht Nr. 29, 512–520 (online verfügbar).

Menschen zu 87 Prozent, dass sie für sich später die eigenen vier Wände wünschen.⁶

Um den Immobilienerwerb für eigenkapitalschwache Mieterhaushalte zu fördern, schlägt dieser Bericht eine von den Autoren entwickelte Sozialkaufprämie vor. Durch diese Maßnahme könnte eine zielgenaue Förderung von Wohneigentum in einkommensschwachen Haushalten erreicht werden. Gleichzeitig würden die Anreize zur Nutzung bestehender Förderprogramme gestärkt werden.

Zuschüsse, Zulagen und Subventionen sind keine optimalen Lösungsansätze

Die steigenden Immobilienpreise haben verschiedene Ursachen. Dazu zählen Baulandknappheit und steigende Baukosten genauso wie Niedrigzinsen und Urbanisierung. Für die ersten beiden Faktoren sind auch staatliche Entscheidungen mitverantwortlich. Ausweisung und Neuschaffung von Bauland liegen in der Hand der Kommunen und die vermehrten Verschärfungen im Baurecht gehören in die Verantwortung der Länder. Das gilt auch für die steigenden Grunderwerbsteuersätze. Hierbei spielt der Bund ebenfalls eine Rolle, da er einen Freibetrag für Ersterwerber etablieren könnte. Insgesamt wird deutlich, dass es auch ohne Zulagen, Zuschüsse oder andere Subventionen bereits direktere Ansatzpunkte gäbe, die Angebotsbedingungen für potentielle SelbstnutzerInnen zu verbessern. Diese werden jedoch häufig aus ganz unterschiedlichen Erwägungen heraus nicht oder nicht umfassend eingesetzt. Ein Beispiel solcher Erwägungen ist der Konflikt zwischen der Ausweisung neuer Baufelder einerseits und der Gefahr zunehmender Zersiedelung sowie ökologischer Bedenken andererseits.⁷

Zulagen, Zuschüsse und Subventionen sind in diesem Bereich gangbarere Maßnahmen und kommen daher eher zum Einsatz. Aus ökonomischer Sicht sind sie jedoch nicht optimal, da sie typischerweise ungewollte Nebeneffekte und Marktverzerrungen mit sich bringen können. Dazu zählen insbesondere Preis- und Mitnahmeeffekte, wie die breit angelegten Diskussionen um die frühere Eigenheimzulage oder um das jüngst ausgelaufene Baukindergeld gezeigt haben.⁸ Preiseffekte werden beklagt, weil die Zulage nicht in erster Linie den direkt Begünstigten nutzt, sondern der Bauwirtschaft oder den GrundstückseigentümerInnen, die die Förderung durch höhere Preise (zum Teil) abschöpfen. Mitnahmeeffekte werden beklagt, weil auch Haushalte gefördert wurden, die den Schritt in die eigenen vier Wände, zum Beispiel aufgrund von Schenkungen,⁹ auch ohne Zulage geschafft hätten. Beim Einsatz von Subventionen, Zulagen

und Zuschüssen zur Immobilienförderung ist daher zusammenfassend darauf zu achten, die ungewollten Preis- und Mitnahmeeffekte möglichst gering zu halten.

Staatlicher Mietkauf kann einkommensschwachen Haushalten Wohneigentum ermöglichen

Ein möglicher Ansatzpunkt, um das Kernproblem eines unzureichenden Eigenkapitals beim Immobilienerwerb zu lösen, wurde vom DIW Berlin im Jahr 2019 vorgestellt: der staatlich geförderte Mietkauf für eigenkapitalschwache Haushalte.¹⁰ Die Kernidee ist, dass der Staat oder eine landeseigene Entwicklungsgesellschaft als Mietverkäufer in Vorleistung tritt und Mietkaufobjekte vollständig vorfinanziert. Damit wird das notwendige Eigenkapital der künftigen Eigentümerin beziehungsweise des künftigen Eigentümers (MietkäuferIn) faktisch auf null reduziert. MietkäuferInnen würden dann einen monatlichen Betrag an den Mietverkäufer entrichten, der nur aus Tilgungsleistungen und Nebenkosten besteht. Eine Miete im klassischen Sinne entfiele. Der Kauf würde damit stückweise auf einen langen Zeitraum (etwa 25 bis 30 Jahre) verteilt. Das Risiko der Investition läge damit allein auf Seiten des Staats beziehungsweise der landeseigenen Entwicklungsgesellschaften (Mietverkäufer).

Als Modell für die breite Bevölkerung steht dieser Vorschlag jedoch vor mehreren Herausforderungen. Dazu gehören unter anderem rechtliche Probleme im Fall einer Insolvenz von KäuferIn oder Verkäufer. Außerdem besteht ein vergleichsweise hoher staatlicher Subventionsbedarf. Gegenüber einem klassischen Mietkauf, der aus einem Miet- und einem Tilgungsanteil besteht, würde beim staatlichen Mietkaufmodell nämlich auf den Mietanteil und auf eine Verzinsung des Darlehens komplett verzichtet werden.

Sozialkaufprämie: Vorhandene Fördermaßnahmen kombinieren und gezielt ergänzen

Daher schlägt dieser Bericht einen weiteren Mosaikstein zur Förderung eigenkapitalschwacher Haushalte vor, der aus zwei Stufen besteht. Zunächst werden alle bereits vorhandenen staatlichen Förderungen von Eigen- und Fremdkapital für einen Immobilienerwerb kombiniert und das staatlich geförderte Mindestkapital berechnet. Hierfür wird einerseits ermittelt, wie hoch das Mindesteigenkapital wäre, das unter Ausnutzung aller bestehenden Sparförderungen (Wohnungsbauprämie, Wohn-Riester) gebildet werden kann. Zudem wird ermittelt, welches Mindestfremdkapital zins- und tilgungsgünstig für die Finanzierung zur Verfügung steht. Aus der Differenz des staatlich geförderten Eigen- und Fremdkapitals und dem Finanzbedarf der konkreten Immobilie wird anschließend ein verbleibender Förderbedarf

⁶ Vgl. Bernd Hertweck (2021): Junge Leute träumen weiter vom Eigenheim. Die Welt, 10. Mai 2021 (online verfügbar).

⁷ Vgl. Reiner Braun (2014): „Wer Wohnungen sät, wird Einwohner ernten“ Skizze einer rationalen Wohnungspolitik. Empirica Paper Nr. 221 (online verfügbar).

⁸ Vgl. Claus Michelsen, Stefan Bach und Michelle Harnisch (2018): Baukindergeld: Einkommensstarke Haushalte profitieren in besonderem Maße. DIW aktuell Nr. 14 (online verfügbar).

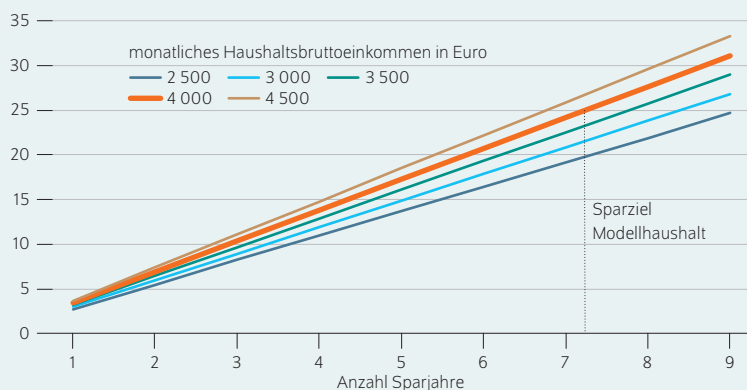
⁹ Kira Baresel et al. (2021): Hälfte aller Erbschaften und Schenkungen geht an die reichsten zehn Prozent aller Begünstigten. DIW Wochenbericht Nr. 5, 63–71 (online verfügbar).

¹⁰ Peter Gründling und Markus M. Grabka (2019): Staatlich geförderter Mietkauf kann einkommensschwachen Familien Weg in die eigenen vier Wände ebnet. DIW Wochenbericht Nr. 29, 499–506 (online verfügbar).

Abbildung 1

Gefördertes Eigenkapital nach Bruttomonatseinkommen und Spardauer

Angespartes Eigenkapital in Tausend Euro



Annahmen: Ehepaar, ein Kind, Wohn-Riester (vier Prozent vom Brutto inkl. Riester-Zulagen) und Wohnungsbauprämie (Einzahlung 1400 Euro p.a.), keine Verzinsung.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2021

Nach etwas mehr als sieben Jahren hat der Modellhaushalt (Bruttomonatseinkommen 4 000 Euro) 25 000 Euro gefördertes Eigenkapital angespart.

abgeleitet. Diese Lücke könnte zum Teil durch die vorgeschlagene Sozialkaufprämie als einmaliger Zuschuss gedeckt werden. Darüber hinaus könnte diese Maßnahme mit einem Erlass der Grunderwerbsteuer kombiniert werden.

Minimierung der Mitnahmeeffekte durch Einschränkung auf spezifische Situationen

Um Mitnahmeeffekte bei der Sozialkaufprämie zu minimieren, sollte diese Förderung nur Haushalten in speziellen Situationen, in denen der Übergang zum Eigentum besonders förderungswürdig erscheint, gewährt werden. Ein solcher Fall liegt beispielsweise vor, wenn Mieterhaushalte von Verdrängung bedroht sind, etwa bei der Aufteilung von Mietshäusern in Eigentumswohnungen (sogenannte „Umwandlungen“). Bei einer Umwandlung kann es dazu kommen, dass die Wohnungen – wenn auch mit sehr langen Kündigungsfristen – an vermögende SelbstnutzerInnen verkauft oder von neuen VermieterInnen so hochwertig saniert werden, dass bisherige BewohnerInnen verdrängt werden. BestandsmieterInnen haben im Fall der Umwandlung zwar ein Vorkaufsrecht, doch das hilft wenig, wenn sie nicht über das erforderliche Eigenkapital verfügen.

Ein anderer möglicher Anwendungsfall der Sozialkaufprämie liegt bei einem Erstbezug von neuen sozialen Mietwohnungen vor. Vielfach gibt es vorgegebene Quoten für den Anteil an Sozialwohnungen im Neubau. Bauträger tun sich mit diesen Quoten zuweilen schwer, weil sie oft eine Quersubventionierung erzwingen, die die anderen Wohnungen teurer macht, und dadurch keine ausgewogene soziale Mischung ermöglichen. Diese Problematik könnte entschärft

werden, wenn Quoten auch dadurch erfüllt werden könnten, dass einkommensschwache Haushalte durch zielgenaue Transfers im Rahmen der Sozialkaufprämie zu EigentümerInnen werden.

In beiden Fällen, Umwandlung und Erwerb einer neuen Sozialwohnung, sollten zusätzlich Obergrenzen für Einkommen und Wohnflächen die Mitnahmeeffekte minimieren. Diese Grenzen können sich an der sozialen Wohnraumförderung orientieren.

Die Sozialkaufprämie anhand einer Beispielrechnung erklärt

Die vorgeschlagene Sozialkaufprämie wird im Folgenden anhand eines Beispielhaushalts genauer erläutert und dargestellt. Der betrachtete Modellhaushalt besteht aus einem Ehepaar und einem Kind mit einem monatlichen Bruttohaushaltseinkommen vom 4 000 Euro (netto rund 2 840 Euro). Hierbei wird zunächst ermittelt, welche Eigen- und Fremdkapitalsummen durch Ausschöpfung bestehender Förderprogramme zur Verfügung stehen. Im Anschluss wird der mögliche Einfluss einer Sozialkaufprämie auf die Finanzierungssituation dargestellt.

Eigenkapitalförderung im Status Quo durch Wohnungsbauprämie und Wohn-Riester

Zur geförderten Bildung von Eigenkapital für Wohneigentum können GeringverdienerInnen in Deutschland bereits auf zwei relevante Programme zurückgreifen: Wohnungsbauprämie (WoP) und Wohn-Riester. Der betrachtete Modellhaushalt kann durch die Wohnungsbauprämie bei einer Sparsumme von jährlich maximal 1 400 Euro eine zehnjährige Prämie erhalten. Damit lassen sich über einen Zeitraum von sieben Jahren selbst ohne Verzinsung 10 780 Euro ansparen. Dies entspricht einer Sparquote von 4,1 Prozent aus dem Nettoeinkommen.

Beim Wohn-Riester wird eine Sparquote von vier Prozent aus dem Bruttoeinkommen empfohlen, wobei darin eine jährliche Zulage von 175 Euro für Erwachsene sowie 300 Euro für Kinder enthalten sind. Für den Modellhaushalt ergibt dies eine Sparquote von 3,7 Prozent bezogen auf das Nettoeinkommen.

Unter Kombination beider Förderungen kann der Modellhaushalt jährlich mit einem Aufwand von 2 670 Euro (oder 7,8 Prozent Sparquote) selbst ohne Verzinsung einen Betrag von 3 460 Euro ansparen. Nach sieben Jahren stünden über 24 000 Euro an (gefördertem) Eigenkapital zur Verfügung. Aufgerundet auf 25 000 Euro wird dieser Betrag im Folgenden als Mindesteigenkapital unterstellt (Abbildung 1).

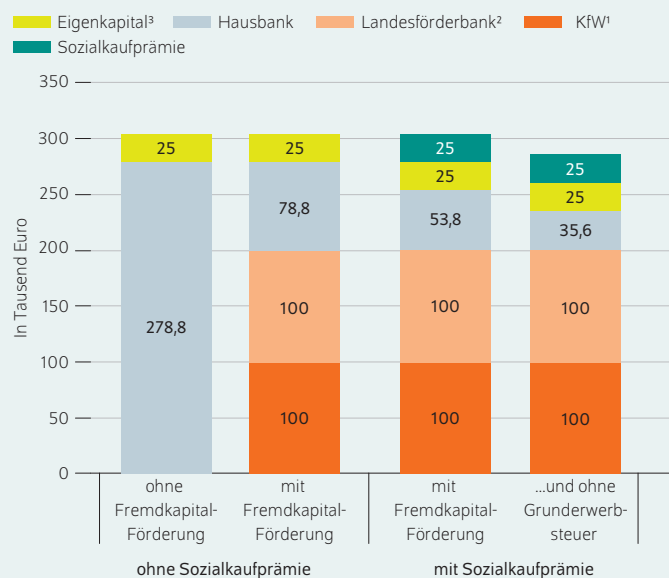
Fremdkapitalförderung im Status quo durch KfW und Landesförderbanken

Gefördertes Fremdkapital gibt es in Deutschland derzeit von der KfW und ist in vielen Bundesländern zusätzlich

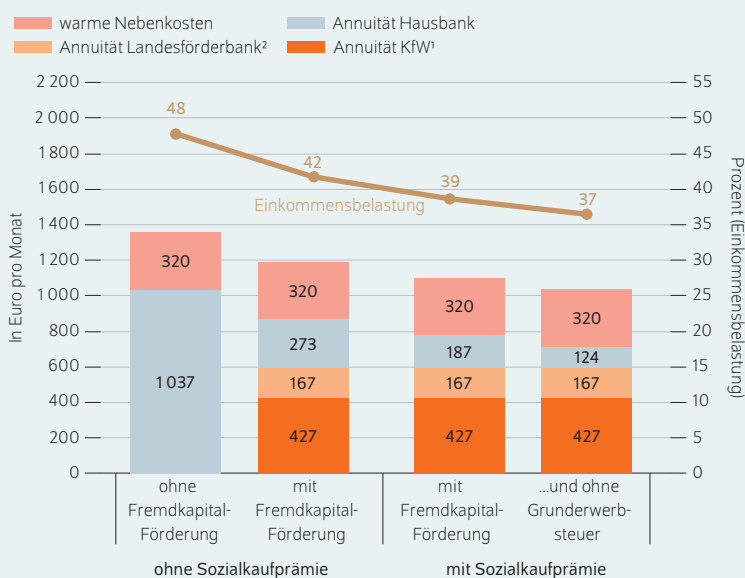
Abbildung 2

Beispielfinanzierung für Modellhaushalt in verschiedenen Szenarien

a) Zusammensetzung der Finanzierung



b) Monatliche Wohnkosten – ab dem 4. Förderjahr



1 Annahme: 1,09 Prozent Zins, 4,03 Prozent Tilgung (ab 4. Jahr).

2 Annahme: 7,5 Prozent Tilgungsnachlass, je 0,5 Prozent Zins und Verwaltung, ein Prozent anfängliche Tilgung.

3 Annahme: Spardauer rund sieben Jahre mit WoP und Wohn-Riester.

Modellhaushalt: Familie mit einem Kind und monatlichem Haushaltsbruttoeinkommen von 4 000 Euro. Weitere Annahmen: Kaufpreis 280 000 Euro, Erwerbsnebenkosten 8,5 Prozent (zwei Prozent Notar/Grundbuch, 6,5 Prozent Grunderwerbsteuer), Hausbankkredit 1,5 Prozent Zins, 2,7 Prozent Tilgung (2,0 Prozent Zins, 2,5 Prozent Tilgung ohne Fremdkapital-Förderung), Sozialkaufprämie 25 000 Euro.

Quellen: eigene Berechnungen.

Sozialkaufprämie und Erlass der Grunderwerbsteuer könnten dem Modellhaushalt eine tragbare Finanzierung des Wohnungskaufs ermöglichen.

kombinierbar mit einem Kredit der Landesförderbanken. Beim KfW-Wohneigentumsprogramm erhalten natürliche Personen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum bis zu 100 000 Euro als Kredit, beispielsweise mit 25-jähriger Tilgungsfrist bei drei tilgungsfreien Jahren und mit zehnjähriger Zinsbindung von derzeit 1,09 Prozent. Ein Kredit über 100 000 Euro führt so zu einer Annuität in Höhe von 427 Euro monatlich (91 Euro in den ersten 3 Jahren).

Die Förderungen der Landesförderbanken sind unterschiedlich ausgestaltet. Die vorliegende Berechnung erfolgt beispielhaft in Anlehnung an das Programm der NRW-Bank. Dort erhalten Familien zum Neubau von selbst genutztem Wohneigentum – je nach Region – bis zu 128 000 Euro als Kredit mit einem Tilgungserlass von bis zu 7,5 Prozent, einer anfänglichen Tilgungsrate von einem Prozent und mit 25-jähriger Zinsbindung von derzeit einem Prozent (inklusive Verwaltungskosten von 0,5 Prozent). Ein Kredit über 100 000 Euro ergibt dann eine Annuität in Höhe von 167 Euro monatlich.

Damit stünde dem Modellhaushalt insgesamt eine geförderte Kreditsumme von 200 000 Euro zur Verfügung, die

eine monatliche Belastung aus Zins und Tilgung in Höhe von 593 Euro verursachte (258 Euro in den ersten 3 Jahren). Dieser Betrag wird in den folgenden Berechnungen als Mindestfremdkapital unterstellt.

Beispielhaushalt ohne Sozialkaufprämie finanziell überfordert

In der vorliegenden Beispielfinanzierung wird davon ausgegangen, dass der Modellhaushalt eine 80 qm große Wohnung zum Preis von 280 000 Euro kaufen möchte (3 500 Euro/qm). Zusammen mit Notargebühren in Höhe von zwei Prozent und Grundbucheintrag (5 600 Euro) sowie Grunderwerbsteuer in Höhe von 6,5 Prozent (18 200 Euro) müssen demnach insgesamt 303 800 Euro finanziert werden. Dem Beispielhaushalt steht annahmegemäß ein gefördertes Mindesteigenkapital von rund 25 000 Euro zur Verfügung. Zudem wurde ein gefördertes Mindestfremdkapital in Höhe von 200 000 Euro angesetzt. Damit verbleiben 78 800 Euro, die über eine Hausbank zu weniger guten Konditionen (unterstellter Zinssatz: 1,5 Prozent) finanziert werden müssten (Abbildung 2a). In Summe müsste der Haushalt dann monatlich 867 Euro für Zins und Tilgung aufbringen (in

Kasten

Abschätzungen ...

... der Umwandlungen und Sozialwohnungskäufe

Im Zeitraum zwischen 2010 und 2017 wurden in Berlin jährlich etwa 5 000 bis 6 000 umgewandelte Wohnungen erst- oder weiterverkauft.¹ Das sind 0,3 Prozent des dortigen Geschosswohnungsbestandes. Hochgerechnet auf ganz Deutschland ergäben 0,3 Prozent eine – sicherlich sehr großzügige – Schätzung von rund 70 000 umgewandelten Wohnungen, die jährlich erst- oder

¹ Empirica (2020): Aussagekräftige Kriterien zum Erlass sozialer Erhaltungssatzungen. Expertise im Auftrag des Vereins zur Förderung von Wohneigentum in Berlin e.V. (online verfügbar).

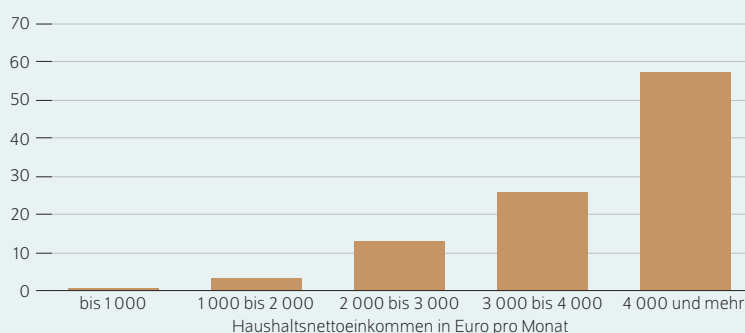
weiterverkauft würden. Eine Beschränkung auf eine Sozialauswahl durch Einkommens- und Wohnflächengrenzen auf zehn Prozent, ergäbe eine Fallzahl für den Sozialkauf von bis zu rund 7 000 Fällen pro Jahr.

Im Zeitraum von 2016 bis 2019 wurden bundesweit im Durchschnitt etwa 25 000 Sozialwohnungen jährlich neu errichtet.² Unterstellt man, dass davon die Hälfte durch eine Quotenvorgabe vorgegeben war und würde man die Fallzahl wiederum durch weitere Sozialauswahl auf zehn Prozent begrenzen, dann läge diese Fallzahl für Sozialkauf bei weiteren rund 1 250 Fällen pro Jahr.

Insgesamt wäre demzufolge von einer jährlichen Fallzahl von bis zu 8 250, die für den Sozialkauf in Frage kämen, auszugehen. Da nicht alle Betroffenen an einem Eigentumserwerb interessiert sein dürften, wird im vorliegenden Bericht von einem möglichen Förderbedarf von bis zu 5 000 Haushalten ausgegangen.

Abbildung

Mieterhaushalte mit Kindern nach Haushaltsnettoeinkommen
Anteil der Haushalte in Prozent



Quellen: SOEPv36, Erhebungsjahr 2019, eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2021

Knapp 17 Prozent der Mieterhaushalte mit Kindern haben ein monatliches Nettoeinkommen von bis zu 3 000 Euro.

... der Hauptzielgruppe

Die Hauptzielgruppe der Sozialkaufprämie wären einkommensschwache Haushalte mit Kindern. Für eine grobe Abschätzung der maximal förderbaren Haushalte mit Kindern im Mietverhältnis wird die Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen herangezogen. Im Jahr 2019 verfügten 16,6 Prozent (eine Million) der Mieterhaushalte mit Kindern über weniger als 3 000 Euro netto im Monat (Abbildung). Diese Zahl steckt die maximale Anzahl an förderfähigen Haushalten mit Kindern ab, da die Berechnung keine Einschränkung auf besondere Entscheidungssituationen (Umwandlung, Sozialwohnungskauf) vornimmt.

² Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BM), 2021): Faktenblätter zum deutschen Wohnungsmarkt 2021. Stand: Februar 2021 (online verfügbar).

den ersten drei Jahren 531 Euro). Zusammen mit kalkulatorischen warmen Nebenkosten von 320 Euro (vier Euro/qm) ergeben sich warme Wohnkosten von 1 187 Euro und eine Belastung von 42 Prozent des Nettoeinkommens (30 Prozent in den ersten drei Jahren). Ohne die Förderkredite läge die Belastung sogar bei 1 357 Euro beziehungsweise 48 Prozent (Abbildung 2b). Der Vorteil aus den geförderten Krediten liegt also bei 171 Euro im Monat oder rund sechs Prozent des Nettoeinkommens.

Sozialkaufprämie kann nachhaltige Finanzierung ermöglichen

Trotz des geförderten Fremdkapitals muss der Beispielhaushalt 42 Prozent seines Nettoeinkommens für die warmen Wohnkosten aufbringen. Bei einer Wohnkostenbelastungsquote von mehr als 40 Prozent spricht man aber von einer finanziellen Überforderung der Haushalte, da diese Belastung dauerhaft nicht tragbar ist. Und dies, obwohl der

Beispielhaushalt mit 4 000 Euro Bruttoeinkommen schon nahe der Einkommensgrenze für die Eigentumsförderung in NRW liegt. Es ist daher offensichtlich, dass für einen solchen eigenkapitalschwachen Schwellenhaushalt die bisherige Förderung von Eigen- und Fremdkapital nicht ausreicht, um den Weg in die eigenen vier Wände zu ebnen. Das wäre allenfalls dann möglich, wenn es durch zusätzliche Förderung gelänge, die Belastung nachhaltig auf deutlich unter 40 Prozent abzusenken.

Ein möglicher Lösungsansatz besteht darin, dass Haushalte in spezifischen Situationen, also bei Umwandlung oder bei Sozialwohnungskauf, eine zusätzliche Sozialkaufprämie erhalten. Würde diese Prämie das ursprüngliche Eigenkapital in Höhe von 25 000 Euro zum Beispiel auf 50 000 Euro verdoppeln, würde zumindest die Wohnkostenbelastungsquote mit 39 Prozent knapp unter die kritische Schwelle von 40 Prozent sinken. Die monatliche Belastung belief sich damit auf 1 100 Euro.

Kombiniert man die Sozialkaufprämie mit einem Wegfall der Grunderwerbsteuer für ErsterwerberInnen einer eigenen Immobilie – wie von verschiedener Seite vorgeschlagen (so auch im aktuellen Koalitionsvertrag 2018) – so würde die Wohnkostenbelastungsquote weiter auf 37 Prozent in den Bereich des finanziell Tragbaren (1037 Euro) sinken.

Programmvolumen der Sozialkaufprämie auf 125 Millionen Euro geschätzt

Würde man eine solche Sozialkaufprämie für eine Fallzahl von 5 000 Wohnungen jährlich (Kasten) leisten, ergäbe dies ein vergleichsweise geringes Programmvolumen von 125 Millionen Euro. Hinzu kämen Ausfälle bei der Grunderwerbsteuer von maximal 91 Millionen Euro, da in den allermeisten Ländern der Steuersatz unter den hier angenommenen 6,5 Prozent liegt. In Summe könnten also für etwa 200 Millionen Euro jährlich 5 000 eigenkapital- und einkommensbedingte Schwellenhaushalte durch Erwerb ihrer Mietwohnung vor Verdrängung geschützt werden beziehungsweise einen Beitrag zur Erfüllung von Sozialwohnungsquoten leisten.¹¹ Die Mitnahmeeffekte wären gering, weil nur Haushalte in genau definierten Situationen, unter Berücksichtigung von Obergrenzen für Einkommen und Wohnflächen, gefördert würden. Zusätzlich könnte eine Rückzahlungspflicht vereinbart werden, falls die so geförderte Wohnung innerhalb der ersten Jahre verkauft würde ohne dabei den Erlös in eine andere selbst genutzte Wohnung zu investieren.

¹¹ Im Vergleich dazu wurden (Stand März 2021) mit bislang rund 6,5 Milliarden Euro des Baukindergeldes etwa 310 000 Haushalte gefördert; vgl. Jutta Ochs (2021): Baukindergeld ist abgesetzt. Immobilien Zeitung IZ11/2021, S. 3, 18. März 2021 (online verfügbar). Insgesamt stehen 9,9 Milliarden Euro zur Verfügung, sodass in den gut drei Jahren seines Bestehens etwa 470 000 Haushalte hätten gefördert werden können – das entspricht etwa 145 000 Wohnungen jährlich.

Fazit: Sozialkaufprämie könnte zusätzliche, zielgenaue Anreize für bestehende Förderprogramme schaffen

Der Erwerb von Wohneigentum wird in Deutschland bereits auf verschiedene Arten gefördert. Wohnungsbauprämie und Wohn-Riester helfen beim Ansparen des notwendigen Eigenkapitals, die Programme der KfW und vieler Landesförderbanken bieten zinsgünstige und teils tilgungsfreie Kredite. Doch nicht immer reichen diese Mittel aus, um die Hürden eines finanziell nachhaltigen Eigentumserwerbs zu überwinden.

Das wird vor allem dann schwierig, wenn die Eigentumsbildung unerwartet kommt. Sei es, weil infolge einer „Umwandlung“ plötzlich ein Vorkaufsrecht für die bisherige Mietwohnung ins Haus flattert. Oder sei es, weil bei der Suche nach einer passenden Mietwohnung sich die Chance bietet, eine Wohnung zu kaufen – zum Beispiel die eben erst bezogene Sozialwohnung in einem Neubaugebiet. Wer eine solche Chance verstreichen lässt, bekommt in den Folgejahren meist keine zweite und oft auch keine bessere Gelegenheit mehr. Deswegen sollte es ein spezielles Programm für diese Fälle geben.

Der besondere Vorteil besteht darin, dass kaum Mitnahmeeffekte zu erwarten sind. Dafür sorgen die Beschränkung auf spezifische Situationen und die Berücksichtigung von Obergrenzen für Einkommen und Wohnflächen. Somit würde sich diese Spezialförderung erheblich unterscheiden von den weniger zielgenauen und weniger effizienten bisherigen Eigentumsförderungen wie der Eigenheimzulage oder dem Baukindergeld.

Die Sozialkaufprämie bietet damit einen zusätzlichen, zielgenauen Anreiz, gerade für junge Familien, die bestehenden Formen der staatlichen Sparförderung intensiver zu nutzen. Da die Grunderwerbsteuer eine Ländersteuer ist, gilt es zu klären, wie die Länder für einen Wegfall der Steuereinnahmen kompensiert werden könnten.



CLAUS MICHELSEN

Rohstoffmangel: Kaum Holz für die Hütten

Claus Michelsen, bis Ende Juni 2021 Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin
Der Kommentar gibt die Meinung des Autors wieder.

Für BörsianerInnen war die Corona-Krise ein Segen. Auf die heftigen Kursverluste im vergangenen Frühjahr folgte eine Börsenhausse, die für immer neue Rekordmarken an den großen Finanzplätzen der Welt gesorgt hat. Seit dem Tiefpunkt Ende März des vergangenen Jahres haben beispielsweise die DAX-Unternehmen zusammen mehr als 80 Prozent an Wert gewonnen. Mit Anteilspapieren wie der Aktie des Videokonferenzanbieters Zoom konnte der Einsatz sogar vervierfacht werden – ein Investment in Anteilsscheine des Impfstoffentwicklers BioNTech hat immerhin einen Gewinn von mehr als 200 Prozent gebracht. Den echten Reibach haben allerdings andere gemacht. Die Bewertungen für Rohstoffe und Vorleistungsgüter, insbesondere aber die Holzpreise sind im vergangenen Jahr förmlich explodiert: Innerhalb eines Jahres wurde Bauholz fast 700 Prozent teurer gehandelt.

Dies alles ist symptomatisch für die Schwierigkeiten der Weltwirtschaft, sich von der Corona-Krise zu erholen. Denn die Entwicklung auf dem Holzmarkt zeigt sich unterschiedlich ausgeprägt auch auf anderen Märkten für Vorleistungsgüter und Rohstoffe. Massive Verschiebungen der Nachfrage, heruntergefahrte Produktionskapazitäten, Reibungsverluste im internationalen Handel und eine schnell anspringende Weltkonjunktur führen zu Preissprüngen bei den dringend benötigten Vorleistungen und Verzögerungen in der Produktion. All das bremst die weitere Erholung aus und dürfte zudem für kleine und mittelständische Betriebe zu anders gelagerten Problemen führen. Viele Unternehmen können sich gegen derart starke Preissprünge nicht versichern – dementsprechend drücken höhere Preise bei Vorleistungsgütern die Gewinnmarge.

Die Gründe liegen in einer stark steigenden Nachfrage aus den USA und Fernost. China und die USA importieren große Mengen europäischen Holzes, weil die Baukonjunktur dort ebenso brummt wie hierzulande. Gleichzeitig fällt Kanada als wichtigste Holzexportnation immer mehr aus – da die klimatischen Bedingungen für den Bergkiefernkäfer immer besser werden, breitet sich dieser zunehmend aus und lässt die Holzernte in den großen nordamerikanischen Wäldern immer knapper ausfallen. Die

Corona-Krise hat ihr Übriges getan. In Erwartung schwacher Nachfrage wurde der Holzeinschlag reduziert und der Zuschnitt von Bauholz zurückgefahren. Dies macht sich auf den Baustellen hierzulande bemerkbar. Weil Holz für die Hütten fehlt, können Handwerksbetriebe Termine nicht halten und müssen innerhalb kürzester Zeit erhebliche Preissprünge in den schon vor Monaten kalkulierten Angeboten kompensieren.

Was sich in normalen Zeiten und bei üblichen Preisschwankungen problemlos abfedern lässt, kann auch bislang krisenverschonte Unternehmen bei den derzeitigen Preissprüngen in existenzielle Not bringen. Der Erfolg bei der Auftragsakquise vor Monaten könnte die in den letzten Jahren so verwöhnten kleinen Handwerksbetriebe und Bauunternehmen jetzt vor die Situation stellen, in der sie einerseits vertraglich vereinbarte Strafen bei Terminuntreue zu begleichen haben und andererseits Aufträge mit großen Verlusten zu Ende bringen müssen. Die Corona-Krise könnte so weitaus größere Kreise ziehen als bislang gedacht. Die Folge sind womöglich Unternehmenspleiten, geringere Investitionen oder eine vorsichtiger Personalpolitik.

Um die Liquidität zu sichern wäre es sinnvoll, auch für eigentlich erfolgreiche, aber kurzfristig nicht profitable Unternehmen den Zugang zu Corona-Hilfskrediten und anderen Unterstützungen zu öffnen, um so weitere Schieflagen zu vermeiden. Geradezu prädestiniert dafür ist das Instrument des Verlustrücktrags, der ausgeweitet werden sollte. Er wirkt zielgenau dort, wo erfolgreiche Unternehmen plötzlich rote Zahlen schreiben und die liquiden Mittel fehlen, um den Geschäftsbetrieb aufrecht zu erhalten. Zumal die in den USA jüngst schon wieder eingebrochenen Holzpreise darauf hindeuten, dass sich die Lage etwas entspannt.

Dies würde auch den Haushalten helfen, bei denen mit dem Bau des Eigenheims die Zeit bis zur Fertigstellung drängt. Denn auch dort gilt in der Regel: Zeit ist Geld. Doppelte Zahlungen der Miete und zur Tilgung der Hypotheken belasten die Haushaltskasse und können auf Dauer nicht funktionieren.