



Trends in der Wohneigentumsbildung

Gutachten für die Schwäbisch Hall Stiftung bauen-leben-wohnen

Roland Vogelmann
Bausparkasse Schwäbisch Hall AG
Bausparkasse der Volksbanken und Raiffeisenbanken
Crailsheimer Straße 52
74523 Schwäbisch Hall

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Michael Voigtländer

Köln, den 2. März 2017

Kontaktdaten Ansprechpartner

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

Marcel Hude
Telefon: 0221 4981-784
Fax: 0221 4981 99784
E-Mail: hude@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Hintergrund	5
2 Veränderte Rahmenbedingungen für die Wohneigentumsbildung	6
2.1 Zinsen	6
2.2 Altersvorsorge	9
2.3 Regulierung des Mietwohnungsmarktes	11
2.4 Gentrifizierung	14
2.5 Persönliche Einstellungen zum Eigentum	14
3 Entwicklungen in der Wohneigentumsbildung	16
4 Hemmnisse für die Wohneigentumsbildung	20
4.1 Fehlender Neubau	20
4.2 Fehlendes Eigenkapital	22
5 Wirtschaftspolitische Empfehlungen	24
5.1 Senkung der Erwerbsnebenkosten	25
5.2 Eigenkapitalersatz für Geringverdiener	26
5.3 Miet-Kauf-Modelle	28
6 Schlussfolgerungen	30

Zusammenfassung

Deutschland ist ein Land der Mieter, was vor allem auf historische Gründe zurückzuführen ist. Die Rahmenbedingungen für den Wohneigentumserwerb haben sich in den letzten Jahren jedoch deutlich verändert. Die Zinsen sind schneller gefallen als die Preise gestiegen sind, so dass Kaufen günstiger ist als Mieten. Die Altersvorsorge ist zunehmend unter Druck, so dass Wohneigentum als Teil der Altersvorsorge wichtiger ist. Auch die Gentrifizierung in vielen beliebten Stadtvierteln ist ein Argument, Wohnungen zu kaufen. Und nicht zuletzt steigt auch das Angebot an zu kaufenden Wohnungen, weil mehr und mehr Vermieter angesichts der Regulierungen ihre Wohnungen verkaufen möchten.

Trotz dieser guten Rahmenbedingungen stagniert jedoch die Wohneigentumsbildung. Lediglich ältere Haushalte sowie Haushalte mit besonders hohem Einkommen konnten ihre Wohneigentumsquote in den letzten Jahren steigern, in anderen Einkommensgruppen gab es dagegen teilweise sogar Rückgänge.

Ursächlich hierfür sind vor allem das mangelnde Angebot an Einfamilienhäusern sowie die hohen Anforderungen an das Eigenkapital. Aufgrund gestiegener Grunderwerbsteuern betragen die Erwerbsnebenkosten teilweise 10 Prozent und mehr der Kaufsumme. Hinzu kommen die Anforderungen der Banken, die ebenfalls aufgrund von Regulierungen steigend sind. Insgesamt müssen die Haushalte so oft 30 Prozent der Kaufsumme aus dem Vermögen bezahlen – nur 20 Prozent der Mieter verfügen jedoch über ein Finanzvermögen von mehr als 50.000 Euro. Der Mangel an Kapital ist damit das wesentliche Hemmnis für den Eigentumserwerb.

Um dies zu überwinden, werden in dieser Studie drei Vorschläge diskutiert:

1. Die Grunderwerbsteuer sollte so gestaltet werden, dass die Steuer monatlich über einen Zeitraum von 10 Jahren beglichen werden kann. Außerdem sollte die Steuer gesenkt werden, wobei bei Verkäufen innerhalb von 5 Jahren jedoch eine Zusatzsteuer erhoben wird. So entstehen keine Einnahmenverluste und die Steuer sanktioniert zusätzlich die Spekulation mit Wohnungen.
2. Der Staat sollte die Finanzierung von Geringverdienern durch Ausfallgarantien unterstützen. Hierdurch könnte der notwendige Eigenkapitalanteil deutlich verringert werden. Außerdem könnte die Tilgung der Darlehen durch Tilgungszuschüsse angeregt werden, was die Gefahr von Überschuldungen deutlich mindert.
3. Notwendig sind darüber hinaus neue Finanzierungsmodelle. Ein Vorschlag stellen Miet-Kauf-Modelle dar, bei denen der Haushalt zunächst mietet und die Immobilie dann zu einem festen Zeitpunkt kauft. Die Mietzahlungen können dabei zu einem gewissen Teil auch als Anzahlung auf den Kaufpreis berücksichtigt werden.

Die aktuelle Niedrigzinsphase, die nach derzeitigen Erwartungen noch länger anhalten wird, bietet die große Chance mehr Haushalten den Schritt ins Wohneigentum zu ermöglichen. Hierzu müssen die Rahmenbedingungen nun zügig verbessert werden.

1 Hintergrund

Das Wohnen zur Miete ist in Deutschland so populär wie in kaum einem anderen Land. Fast 55 Prozent der deutschen Haushalte leben zur Miete, nur in der Schweiz sind es noch mehr. Ursächlich hierfür sind vor allem die starke Förderung des sozialen Wohnungsbaus in den 1950er bis 1970er Jahren, das ausbalancierte Mietrecht, das sowohl für Mieter als auch Vermieter attraktiv ist als auch die zumindest früher starke steuerliche Unterstützung der Vermieter (Jäger/Voigtländer, 2008).

Die Rahmenbedingungen für den Wohneigentumserwerb haben sich jedoch in den letzten Jahren deutlich verändert. Zu nennen sind hier das Niedrigzinsumfeld ebenso wie die Veränderungen in der Alterssicherung sowie neue Regulierungen im Mietwohnungsmarkt. Andererseits sind auch neue Hemmnisse entstanden, etwa durch die Grunderwerbsteuer oder aber die Regulierung der Banken.

Dies legt nahe, die Rahmenbedingungen für die Wohneigentumsbildung genauer zu untersuchen und zu prüfen, ob gegebenenfalls Anpassungen notwendig sind, um Hemmnisse abzubauen. Die Bildung von Wohneigentum ist grundsätzlich als Form der Vermögensbildung und Altersvorsorge wichtig, eventuelle Hemmnisse sollten daher vermieden bzw. müssen gut begründet werden. Auf der anderen Seite bedeutet dies aber auch, dass eine eventuelle Förderung gut begründet werden muss.

Diese Studie ist daher wie folgt aufgebaut. In einem ersten Schritt werden die neuen Rahmenbedingungen für den Wohneigentumserwerb diskutiert. Danach erfolgt eine Analyse der Entwicklung der Wohneigentumsquote, wobei auch Unterschiede zwischen Einkommensgruppen, Haushaltsgrößen und anderen Merkmalen berücksichtigt werden. Im vierten Kapitel werden dann mögliche Hemmnisse, vor allem für Geringverdiener und Familien, dargelegt. Das fünfte Kapitel widmet sich dann der Frage, wie diese Hemmnisse überwunden werden können, wobei sowohl private als auch staatliche Lösungsmöglichkeiten diskutiert werden. Das Gutachten endet mit einem Ausblick.

2 Veränderte Rahmenbedingungen für die Wohneigentumsbildung

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

Letztlich gibt es daher kein richtig oder falsch in der Frage, ob man Mieter oder Selbstnutzer sein möchte. Nichtsdestotrotz gibt es aber erhebliche ökonomische Einflüsse, die die Wahl verändern können. Wird Eigentum im Verhältnis zur Miete günstiger, werden tendenziell mehr Menschen nach Eigentum suchen. Steigt das Angebot an Wohnungen zum Kauf, werden auch mehr Menschen kaufen. Auch wenn es viele gewichtige persönliche Gründe gibt, haben doch die ökonomischen Einflussfaktoren eine erhebliche Wirkung auf die aggregierte Entwicklung der Wohneigentumsbildung.

Im Folgenden stehen vor allem diese ökonomischen Einflussfaktoren im Vordergrund. Es wird gezeigt, dass aufgrund der Niedrigzinsphase und aufgrund der niedrigen Renditen in der Altersvorsorge Wohneigentum an Bedeutung und Attraktivität gewonnen hat. Auch die zunehmende Regulierung des Mietwohnungsmarktes dürfte sich positiv auf die Wohneigentumsbildung auswirken. Hinzu kommt auch die Diskussion um die Gentrifizierung, die ebenfalls die Wohneigentumsbildung nahelegt. Darüber hinaus wird anhand von Befragungsergebnissen gezeigt, dass es auch einen größeren Wunsch nach Wohneigentum gibt.

2.1 Zinsen

Betrachtet man den Wohnimmobilienmarkt einmal streng ökonomisch, sollten sich die Kosten des Mietens und die Kosten der Selbstnutzung langfristig entsprechen. Schließlich würde sich ansonsten die Nachfrage verlagern. Ist das Kaufen etwa günstiger als das Mieten, würden mehr und mehr Mieter kündigen und Eigentum erwerben. Hierdurch würde das Angebot an Mietobjekten steigen, ebenso wie die Nachfrage nach Kaufobjekten. Somit käme es zu einem Ausgleich der Kosten. Aufgrund von Friktionen im Wohnungsmarkt (zum Beispiel Umzugskosten, Transaktionssteuern und Suchkosten) und vorherrschenden Wohnwünschen gibt es in der Regel keinen völligen Ausgleich der Kosten, aber bei größeren Abweichungen sollte es zumindest langfristig wieder eine Annäherung geben. Da die Prozesse im Immobilienmarkt allerdings langsam sind, kann sich diese Annäherung hinziehen. Dies bedeutet auf der anderen Seite, dass es auch immer wieder Zeiträume gibt, in denen es sich besonders lohnen kann, zum Beispiel Eigentum zu erwerben.

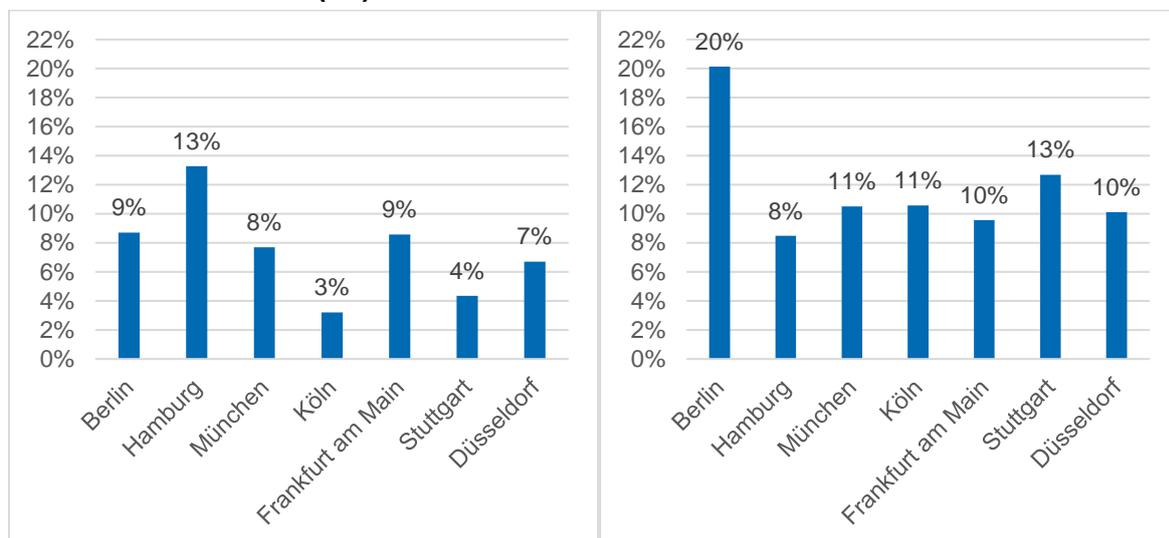
Seit 2010 sind die Mieten im bundesweiten Durchschnitt um circa 10,2 Prozent angestiegen (Henger, 2016). Besonders deutlich zeigt sich die Entwicklung in den nachgefragten Top-7-Städten (Abbildung 1). Vergleicht man hier den Zeitraum von 2005 bis 2010 mit den jüngst zurückliegenden Jahren 2011 bis 2016 ist festzustellen, dass sich die relative Mietpreissteigerung in einigen Städten wie z. B. Berlin und Köln mehr als verdoppelt-, in Stuttgart sogar mehr als verdreifacht hat. Berlin markiert dabei mit einer Steigerung um 11 Prozentpunkte von 9 auf 20

Prozent den absoluten Spitzenwert. Nur in Hamburg ist die Miete im Vergleichszeitraum geringer gestiegen. In allen anderen Top-7-Städten betrug die Mietsteigerung zwischen 2011 und 2016 mindestens 10 Prozent.

Die beobachtete Mietpreisentwicklung bildet die aktuellen Marktverhältnisse ab. Vor allem Großstädte stellen aufgrund von zahlreichen Kulturangeboten, guten Jobperspektiven und einer zeitsparenden und naheliegenden Infrastruktur nachgefragte Siedlungsräume dar. Gleichzeitig sorgen die geringe Bautätigkeit und der hohe Nachholbedarf für ein begrenztes Angebot, wodurch die Mieten teurer werden.

Zur Messung der Kosten der Selbstnutzer wird vor allem auf den User Cost of Housing Approach (Poterba, 1984) abgestellt. Poterba untersuchte mit diesem Ansatz den Einfluss von Steuern auf die Wohnnutzungsformen Kaufen und Mieten.

Abbildung 1: Mietpreissteigerungen der Top 7 zwischen 2005 und 2010 (li.) sowie 2011 und 2016 (re.)



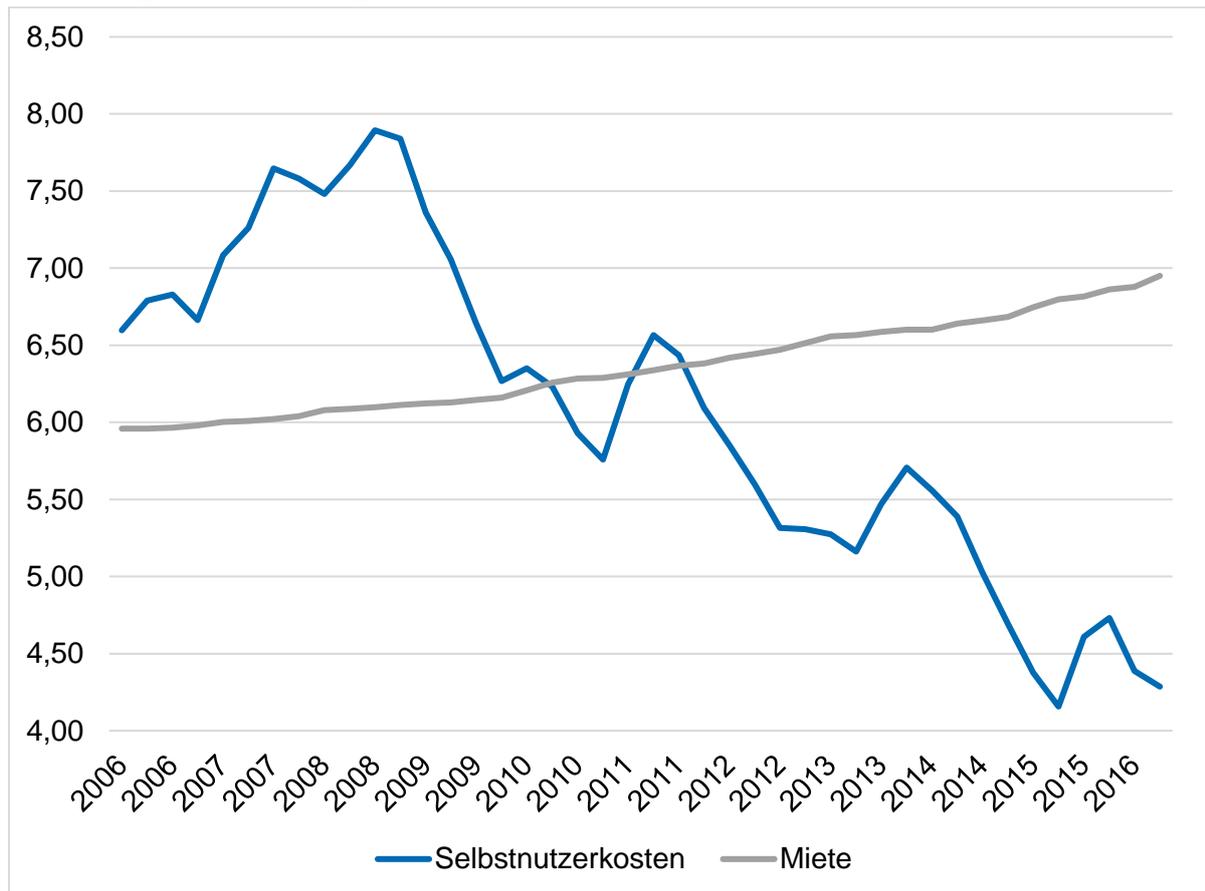
Quellen: Daten: F+B, Berechnung: IW Köln

Die jährlichen Kosten der Selbstnutzung werden zunächst einmal durch den Kaufpreis und die Grunderwerbsteuer bestimmt. Dieser Kaufpreis wird mit Fremdkapital und mit Eigenkapital finanziert, wobei sich Fremdkapital und Eigenkapital unterschiedlich verzinsen können. Mit Hilfe von Hypothekenzinssätzen und typischen Zinsen für Anleihen lassen sich die jährlichen Kapitalkosten der Eigentümer bestimmen. Weiterhin werden auch Instandsetzungskosten und der typische Substanzverlust berücksichtigt, ebenso wie typische Wertsteigerungen der Grundstücke. Diese jährlichen Kosten werden der Nettokaltmiete eines vergleichbaren Objekts gegenübergestellt.

Schier und Voigtländer (2015) sowie Seipelt und Voigtländer (2016) haben auf Basis dieses Ansatzes die Selbstnutzerkosten für Deutschland und alle Kreise ermittelt. Für Deutschland wurden die Ergebnisse für diese Studie noch einmal aktualisiert (Abbildung 2). Tatsächlich liegen die Kosten der Selbstnutzer Ende des 1. Quartals 2016 etwa 30 Prozent unter den Kosten der Mieter. Die Vorteilhaftigkeit ist zwar nicht in allen Kreisen so groß, aber letztlich lohnt sich in

allen Kreisen der Kauf gegenüber der Miete. Dies gilt auch für die Großstädte. Selbst wenn die Wertsteigerungen außen vor gelassen werden, lohnt sich der Kauf in 5 von 7 Großstädten – nur in München und Stuttgart ist dann das Mieten günstiger (Seipelt/Voigtländer, 2016). Gerade in diesen Städten muss aber von langfristigen Wertsteigerungen der Grundstücke ausgegangen werden.

Abbildung 2: Entwicklung der Selbstnutzerkosten für Deutschland



Quelle: F+B; IW Köln

Ursächlich für die derzeitige Vorteilhaftigkeit des Kaufens ist die Zinsentwicklung. Zwar sind die Preise gerade in den Großstädten kräftig gestiegen, aber die fallenden Zinsen haben dies überkompensiert. Teilweise wird als Kritik an diesem Ansatz geäußert, dass die Haushalte bei den niedrigen Zinsen auch eine höhere Tilgung tätigen müssten. Dies stimmt für den Vergleich jedoch nicht. Ein Haushalt der tilgt, hat auch einen Vermögensaufbau, d. h. im Alter sinken die Wohnkosten also deutlich. Tilgt der Haushalt nicht, muss er ebenso wie der Mieter später die gleichen Kosten stemmen wie in Zeiten der Erwerbstätigkeit. Wollte man also die Tilgung mit berücksichtigen, müsste man auch beim Mieter eine Ersparnisbildung unterstellen – gerade die fehlt jedoch häufig (siehe 2.2).

Entscheidend für die Vorteilhaftigkeit des Kaufens und vor allem deren Dauerhaftigkeit ist natürlich die Zinsentwicklung. Steigen die Zinsen wieder rasant, könnte die Vorteilhaftigkeit wieder kippen. Wie sich allerdings zeigt, müssten bei gegebenen Preisen und Mieten die Zinsen sehr stark steigen, damit es eine Änderung gibt. Steigt der durchschnittliche Hypothekensatz von

heute 1,7 Prozent auf 3 Prozent, würde sich in nur 27 Kreisen, die vornehmlich in Bayern sind, die Vorteilhaftigkeit drehen. Erst bei einem Anstieg auf 4 Prozent würde die Zahl der Kreise mit veränderter Vorteilhaftigkeit auf 149 steigen.

Ein derartiger Anstieg erscheint jedoch wenig realistisch in den nächsten Jahren. Angesichts der schwierigen konjunkturellen Lage des Euro-Raumes, die sich durch die Brexit-Turbulenzen nicht verbessert haben, und der latenten Gefahr einer Deflation ist mit einem schnellen Ausstieg aus der Niedrigzinsphase nicht zu rechnen. Hinzu kommt, dass weltweit auch die Realzinsen gesunken sind, weil einer starken weltweiten Ersparnisbildung nur wenige Investitionen gegenüberstehen (Bernanke, 2015). Daher wird vielfach davon ausgegangen, dass die Phase niedriger Zinsen bis in die 2020er Jahre hinein reichen wird.

Für Haushalte bedeutet dies, dass es noch einige Jahre besonders attraktiv sein wird, Wohneigentum zu erwerben. Das Risiko einer teureren Anschlussfinanzierung kann dabei durch langfristige Festzinsen und kontinuierliche Tilgungen gemindert werden. Derzeit sind die Vorteile gegenüber der Miete so hoch, dass trotz hoher Tilgungen die Mietkosten unterschritten werden können. Außerdem sind langfristige Absicherungen der Zinsen durch den Abschluss von Bauspardarlehen möglich.

2.2 Altersvorsorge

Die niedrigen Zinsen haben nicht nur Auswirkungen auf die Finanzierung, sondern auch auf die Kapitalanlage. Gerade Staatspapiere aber auch gut geratete Unternehmensanleihen verzinsen sich nur noch knapp positiv. Erste Bundesanleihen aber auch Pfandbriefe wurden sogar schon negativ verzinst.

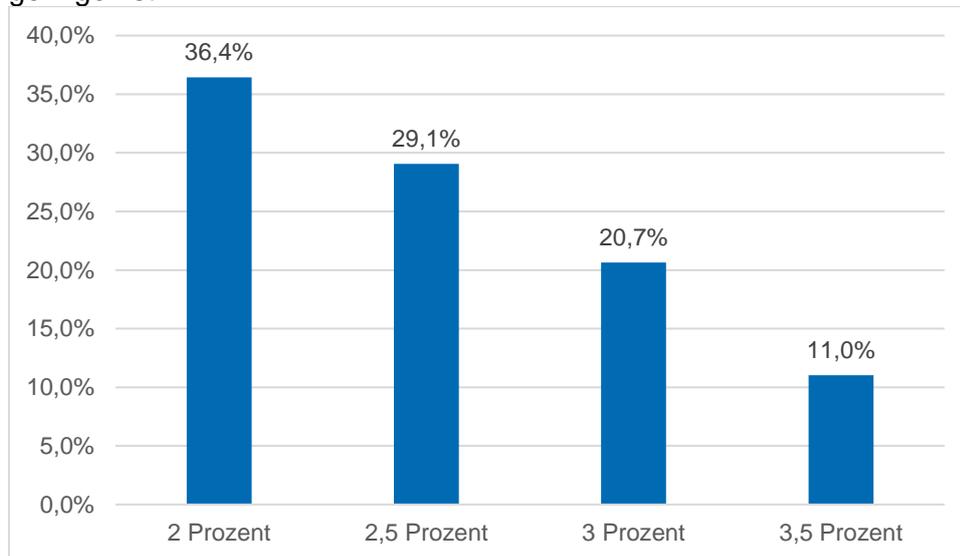
Dieses Zinsumfeld belastet Lebensversicherungen in besonderer Weise. Aufgrund der Garantieverprechen müssen Lebensversicherungen einen großen Teil ihrer Anlagen in festverzinslichen Wertpapieren investieren. Da die Verzinsung so gering ist, fällt es den Versicherungen aber sehr schwer den Garantiezins zu erwirtschaften, geschweige denn große Überschüsse zu erwirtschaften.

Auch die betriebliche Altersvorsorge leidet in besonderer Weise unter dem Niedrigzinsumfeld. Schließlich legen auch Pensionsfonds, Pensionskassen oder Unterstützungskassen ihre Mittel vor allem in sicheren festverzinslichen Wertpapieren an. Die unterstellte Verzinsung (nach IFRS) der betrieblichen Altersvorsorge ist bereits auf 2 Prozent pro Jahr gesunken. Zusätzlich haben die betrieblichen Altersvorsorgesysteme das Problem, dass die Besteuerung auf Basis höherer unterstellter Renditen erfolgt (Hentze, 2016).

Ein Grundproblem der privaten und betrieblichen Altersvorsorge in Deutschland liegt in dem Fokus auf festverzinsliche Wertpapiere, auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern (Bräuninger, 2014). Dadurch wirkt sich das Niedrigzinsumfeld extrem auf die erwartete Auszahlung im Alter aus. Unterstellt man einmal eine kontinuierliche Einzahlung über einen Zeitraum von 40 Jahren, fällt die Auszahlung bei einem Rückgang des durchschnittlichen Zinsniveaus von 4 auf 2 Prozent um 36 Prozent geringer aus (Abbildung 3). Statt einer Auszahlung von etwa 100.000 Euro würde ein Rentner dann nur noch eine Auszahlung von knapp 64.000 Euro erhalten. Selbst wenn der durchschnittliche Zins nur von 4 auf 3,5 Prozent sinken würde, wäre die Auszahlung nach 40 Jahren um 11 Prozent geringer.

Abbildung 3: Reduktion der Auszahlungen bei verringerten Renditeniveaus

Ein Sparer, der 40 Jahre lang einen konstanten Beitrag spart, erhält bei einer Reduktion des Zinsniveaus von durchschnittlich 4 Prozent auf ... Prozent, eine Auszahlung, die um ... Prozent geringer ist.



Quelle: eigene Berechnungen

Neben der privaten und betrieblichen Altersvorsorge steht auch die gesetzliche Rentenversicherung unter Druck. Schließlich steigt die Lebenserwartung kontinuierlich an und in einigen Jahren geht auch die Baby-Boomer Generation in den Ruhestand. Entsprechend gibt es in der Rentenversicherung Handlungsdruck. Kochskämper hat vor kurzem berechnet, dass die Regelaltersgrenze bis auf 73 Jahre erhöht werden müsste, wenn Beitragssatz und Rentenleistung konstant bleiben sollen (vgl. Kochskämper, 2016). Dies wird vermutlich nicht passieren, sondern es wird eher zu einer Kombination aus Beitragssatzerhöhungen und Rentenkürzungen kommen.

Diese Entwicklungen verdeutlichen, dass die Notwendigkeit zum Sparen wohl nie größer war als heute, zumal eben auch die Erwerbsverläufe unetwiger sind als früher, was sich ebenfalls negativ auf die gesetzliche Rente auswirkt. Um den Lebensstandard zu sichern müssen Haushalte zusätzliche Investitionen tätigen. Eine Möglichkeit besteht darin, die Beiträge für Altersvorsorgesysteme zu erhöhen, doch dies fällt den meisten Bürgern schwer. Eine andere Option besteht darin, vermehrt in Aktien zu investieren. Gerade gegenüber Aktien und den Schwankungen an der Börse gibt es aber große Vorbehalte (Aktion pro Aktie, 2016). Nur einen kleinen Teil ihres Vermögens haben deutsche Haushalte in Aktien investiert. Auch die Entwicklung bei Investmentfonds stagniert. Dabei steigen bei fallenden Zinsen typischerweise die Wertpapierkurse.

Dies gilt aber auch für Immobilien, weil die niedrigen Zinsen die Zahlungsfähigkeit für Immobilien steigern. Wer eine Immobilie kauft, profitiert entweder von den Mieteinnahmen oder aber der gesparten Miete. Insbesondere wenn die eigene Immobilie bis zum Renteneintritt abbezahlt ist, stellt die lastenfreie Immobilie ein Äquivalent zu einer Auszahlung aus einer Rentenversicherung dar (Braun, Pfeiffer 2004), wobei die Wertsteigerungen und die Zuwächse der gesparten

Miete wohl über der Verzinsung typischer Rentenversicherungen liegen. Schließlich steigen die Mieten und Preise insbesondere in den Ballungsgebieten kontinuierlich an (Schier/Voigtländer, 2015).

Die Ersparnisbildung über selbstgenutzte Immobilien hat aber noch einen weiteren Vorteil. Oft wurde bereits herausgestellt, dass Mieter die Mittel, die sie im Vergleich zu Selbstnutzern nicht zur Tilgung verwenden, in Investmentfonds oder vermietete Immobilien investieren können. Über eine höhere Rendite könnten Mieter damit ein höheres Vermögen erzielen als Selbstnutzer (vgl. Sebastian et al., 2012). Die Erfahrung zeigt aber, dass nur die wenigstens Mieter tatsächlich entsprechend viel sparen. Und auch die Surveys der EZB belegen, dass Haushalte mit Eigentum mehr Vermögen haben, auch wenn Effekte wie Einkommensunterschiede herausgerechnet werden (Niehues, 2015). Ursächlich ist hierfür ein psychologisches Phänomen. Ein Kredit stellt für viele Haushalte eine Belastung dar, die sie möglichst bald loswerden wollen. Eine freiwillige Ersparnisbildung fällt dagegen deutlich schwerer. Eine Untersuchung von Grunert zeigt daher auch, dass Haushalte teilweise einen hohen Konsumverzicht üben, um ein Darlehen zurückzuzahlen (vgl. Grunert, 2003). In dem Sinne „zwingt“ eine Immobilie zum Vermögensaufbau, während Mieter diesen Druck nicht spüren und durchschnittlich deutlich weniger sparen.

Insgesamt legt die Entwicklung in der Altersvorsorge nahe, dass Wohneigentum ein höheres Gewicht erfährt. Dies gilt sowohl angesichts der Renditeschwäche anderer Anlagen als auch aufgrund des insgesamt ohnehin höheren Vorsorgebedarfs.

2.3 Regulierung des Mietwohnungsmarktes

Die Möglichkeit, mehr Wohneigentum zu bilden, hängt nicht nur von der Nachfrage ab, sondern auch vom Angebot. Werden nur wenige Immobilien verkauft, weil die Immobilien überwiegend vermietet werden, bleibt nur der Neubau, der allerdings auch Beschränkungen unterliegt (vgl. Kapitel 4). Bedingt durch die neuen Mietpreisregulierungen ist aber davon auszugehen, dass schon bald das Angebot an Kaufobjekten steigt.

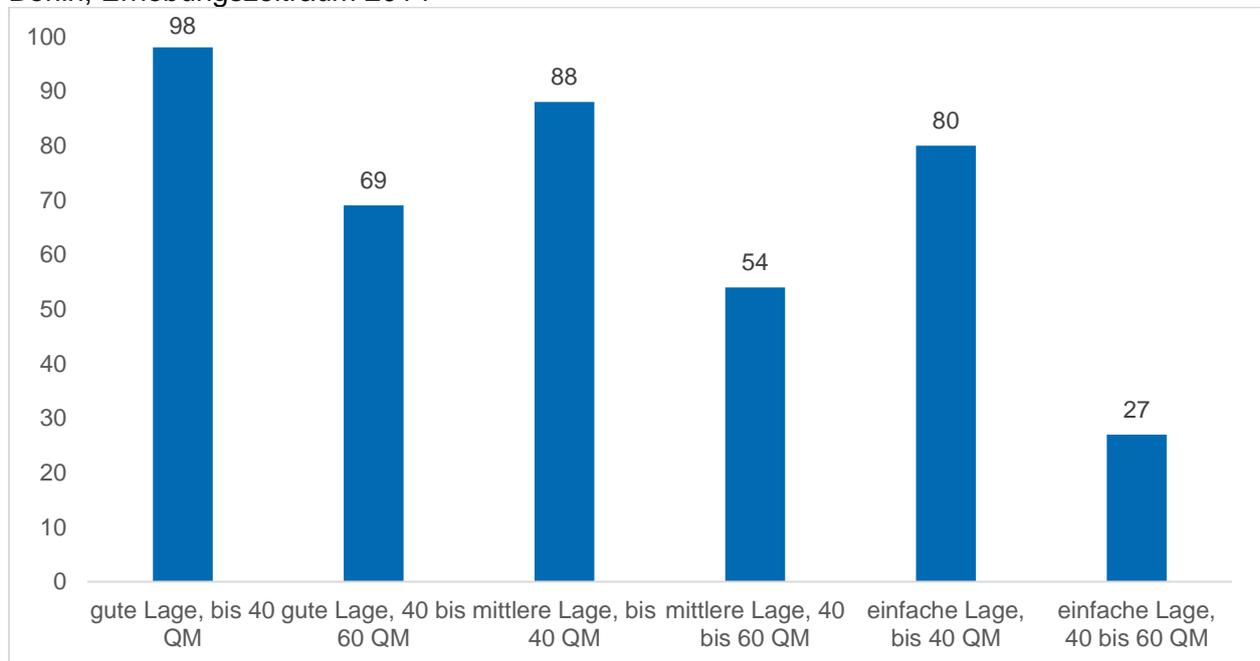
Der Mieterschutz ist in Deutschland ohnehin schon sehr ausgeprägt und umfasste bislang sowohl Kündigungsschutzregeln als auch Kappungsgrenzen für Mieten in bestehenden Verträgen. Neuvertragsmieten bzw. Wiedervertragsmieten wurden bislang jedoch kaum reguliert. Zwar gibt es im Bürgerlichen Gesetzbuch einen Wucherparagrafen, aber in der Praxis spielte dieser kaum eine Rolle. Dies ändert sich nun mit der Einführung der Mietpreisbremse. Hiernach ist vorgesehen, dass bei Wiedervertragsmieten der Mietpreis maximal 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf. Liegt die Miete bereits heute höher, muss sie nicht abgesenkt werden. Von der Mietpreisbremse gibt es zwei wichtige Ausnahmen. Erstens sind alle Gebäude die nach dem 1. Oktober 2014 errichtet wurden ausgenommen, d. h. bei Neubauten kann die Miete weiterhin frei zwischen den Vermietern und Mietern verhandelt werden. Zweitens gilt die Mietpreisbremse bei dem ersten Vertrag nach einer umfangreichen Modernisierung nicht. Als umfangreiche Modernisierung gelten dabei Maßnahmen, die mit Investitionskosten in Höhe von rund 30 Prozent des Kaufpreises verbunden sind. Über die Einführung der Mietpreisbremse entscheiden die Bundesländer. Sie sind gehalten, die Mietpreisbremse in angespannten Wohnungsmärkten einzuführen, wobei es hierfür keine einheitliche Definition gibt. Bislang haben neben den Stadtstaaten Hamburg und Berlin auch Nordrhein-Westfalen und Bayern die Miet-

preisbremse eingeführt. In beiden Flächenländern ist die Mietpreisbremse für den Großteil der Städte eingeführt worden.

Da sich die Anfangsmiete künftig an der ortsüblichen Vergleichsmiete orientiert, erhält diese Größe und damit verbunden der Mietspiegel eine größere Bedeutung. Die Mietspiegel beruhen jedoch häufig auf älteren Daten, da der Bezugszeitraum die letzten vier Jahre umfasst. Hinzu kommt, dass Mietspiegel nur alle zwei Jahre aktualisiert werden. Gerade in Trendvierteln und in besonders angespannten Märkten kann es daher deutliche Abweichungen zwischen der ortsüblichen Vergleichsmiete und der Marktmiete geben. Eine Untersuchung des IW Köln (Deschermeier et al., 2014) zeigt, dass teilweise mehr als 90 Prozent der inserierten Mietangebote in Berlin 90 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Anteil der Mietinsetrate, die über dem Schwellenwert der Mietpreisbremse liegen

Berlin, Erhebungszeitraum 2014



Quelle: Deschermeier et al. (2014)

Diese Ausgangslage setzt erhebliche Anreize für Vermieter, die Wohnungen zu verkaufen. Letztlich bestimmt sich der Wert einer Immobilie aus den diskontierten Nettomieteinnahmen einer Immobilie. Wird die Immobilie weiter vermietet und ist die Mietpreisbremse bindend, sinkt der Wert der Immobilie für den Vermieter. Kann der Vermieter jedoch an eine Gruppe verkaufen, für die die Mietpreisbremse nicht gilt, kann er den ursprünglichen Wert erzielen. Bei dieser Gruppe handelt es sich um Selbstnutzer, für die der Wert einer Immobilie sich aus der gesparten Miete ergibt.

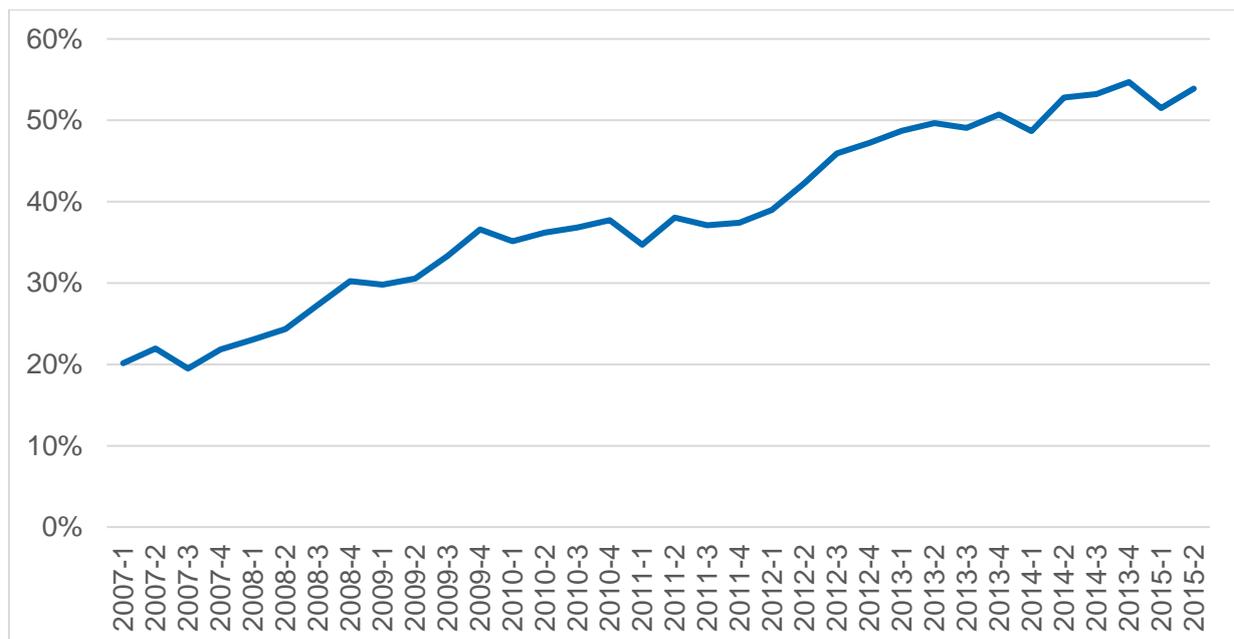
Tatsächlich wird die Mietpreisbremse dazu führen, dass es im Markt einen größer werdenden Nachfrageüberschuss gibt. Liegt die regulierte Miete unter dem markträumenden Niveau, zieht dies mehr Nachfrager an, führt aber auf der anderen Seite dazu, dass weniger Wohnungen im Mietwohnungsmarkt angeboten werden. Für Vermieter stellt der Verkauf an Selbstnutzer eine

wichtige Alternativstrategie dar, da so die Regulierung vermieden werden kann und die Nachfrage aufgrund der Restriktionen im Mietwohnungsmarkt sehr hoch ist. Damit wird der Mietwohnungsmarkt im Zeitablauf deutlich kleiner, was den Zugang zum Wohnungsmarkt erschwert. (Arnott, 1988).

Dass dies keine Theorie ist, zeigen die Erfahrungen im Vereinigten Königreich oder in Spanien (Voigtländer, 2009). In beiden Ländern haben sich die Vermieter zu einem großen Teil aus dem Markt durch Verkauf an Selbstnutzer zurückgezogen, da bei gegebenen Mietpreisregulierungen die Vermietung unattraktiv wurde. In Spanien durften die Mieten in den 1960er und 1970er Jahren nicht erhöht werden, und auch bei Modernisierungen gab es keine Mietsteigerungsmöglichkeit. Entsprechend verkauften die Vermieter massenhaft Wohnungen an Mieter, weshalb Spanien heute eine Wohneigentumsquote von über 80 Prozent aufweist (OECD, 2005). Im Vereinigten Königreich wurde zumindest in den sechziger und siebziger Jahren über Eingriffe in das Mietrecht das Angebot an Mietwohnungen dezimiert. Nachdem die Mieten bis 1957 eingefroren und danach zunächst schrittweise freigegeben wurden, führte die Labour-Regierung im Jahr 1965 das System der „fair-rents“ ein. Hiernach sollten die Mieten von unabhängigen „rent officers“, die in der Regel keine Fachausbildung hatten, so bestimmt werden, als wenn auf dem Mietwohnungsmarkt keine Knappheiten vorliegen würden. Die Folge war, dass die Mieten im Jahr 1981 54 Prozent unter dem Marktpreisniveau lagen (Coleman, 1988)

Insgesamt ist in beiden Ländern infolge der Regulierung der Mietpreise die Eigentumsquote gestiegen. Ähnliches ist daher auch in Deutschland zu erwarten. Schon jetzt zeigt sich zum Beispiel in Berlin ein deutlicher Anstieg der zum Kauf angebotenen Wohnungen im Vergleich zu allen angebotenen Wohnungen (Verkauf und Miete). Gerade in Berlin sind die Regulierungen sehr eng, unter anderem weil dort für viele Stadtviertel eine Milieuschutzsatzung gilt. Seit 2007 ist der Anteil der zum Verkauf angebotenen Wohnungen an allen inserierten Wohnungen von etwa 20 auf über 50 Prozent gestiegen (Abbildung 5).

Abbildung 5: Anteil der zum Verkauf angebotenen Wohnungen an allen Inseraten in Berlin



Quelle: IW Köln, Immobilienscout24

2.4 Gentrifizierung

Der Begriff der Gentrifizierung beschreibt die Verdrängung ärmerer sozialer Schichten durch reichere Haushalte in Großstädten (Holm, 2014). Durch den Zuzug von Haushalten mit höheren Einkommen steigt die Nachfrage, was sich positiv auf die Mieten auswirkt. Außerdem kommt es zu Aufwertungen der Bestände und des gesamten Viertels, was sich ebenfalls auf die Mieten auswirkt. Dies führt dann dazu, dass sich die „ursprünglichen“ Mieter die Wohnungen nicht mehr leisten können und an den Stadtrand gedrängt werden. Beispiele für solche Gentrifizierungsprozesse sind etwa Chelsea in London oder aber Brooklyn Heights in New York. In Berlin wird als Beispiel vor allem der Prenzlauer Berg genannt.

Die Gentrifizierung ist ein hoch politisches und emotionales Thema. In vielerlei Hinsicht scheinen die Sorgen über die Gentrifizierung übertrieben, da zunächst eine gewollte Mischung der Einkommensschichten stattfindet, von der gerade auch sozial schwächere Schichten profitieren. Dies zeigen u. a. Studien für die USA (Cortright/Mahmoudi, 2014). Vielfach erfolgt zudem nur eine Mischung, aber eben keine vollständige Verdrängung. Trotz alledem wird es aber schwieriger, Mieten in begehrten Lagen zu bezahlen, insbesondere für Haushalte, die weniger dynamische Einkommenszuwächse haben. Selbstnutzer entkoppeln sich jedoch von der allgemeinen Marktentwicklung und können de facto nicht mehr verdrängt werden (vgl. Helbrecht/Geilenkeuser, 2012). Die Wohneigentumsbildung ist daher deutlich effizienter und wirksamer als etwa Milieuschutzsatzungen, die aufgrund ihrer restriktiven Ausgestaltung die Gefahr beinhalten, dass nicht mehr ausreichend in die Bestände investiert wird. Auch dieser Trend kann daher positiv auf die Wohneigentumsbildung wirken.

Hinzu kommt auch eine allgemeine Eigenschaft des Wohneigentums, die in Städten relevanter wird. Wohneigentum stellt eine Versicherung gegenüber steigenden Mieten dar (Ortalo-Magne/Rady, 2002). In der Vergangenheit waren die Mietsteigerungen eher moderat, aber wenn nun von höheren Zuwächsen aufgrund eines enger werdenden Marktes ausgegangen wird, kann auch dies ein zusätzliches Argument für die Bildung von Wohneigentum sein.

2.5 Persönliche Einstellungen zum Eigentum

Deutschland gilt zwar als Land der Mieter, aber der Wunsch nach Wohneigentum ist doch groß. Nach einer aktuellen Studie wünschen sich 75 Prozent der deutschen Mieter irgendwann Wohneigentum zu besitzen oder zu bewohnen (Interhyp, 2015; Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen, 2016). Der größte Teil der deutschen Selbstnutzer, Familien, bevorzugt dabei weiterhin Einfamilienhäuser (Szypulski, 2013). Insgesamt können im Wesentlichen zwei Erwerbstypen unterschieden werden: (a) der „Nestbauer“, welcher eine emotionale Einstellung zum Wohneigentum besitzt, die untrennbar mit dem Ziel „Familie mit Kindern“ verbunden ist und ein individuell gestaltetes Einfamilienhaus im Umland nachfragt; (b) der „Lebensabschnittserwerber“, welcher eine funktionale Einstellung zum Erwerb der ersten Wohnimmobilie hat und beim Kauf zwar auf familiengerechte Wohnqualität achtet, jedoch auch große Kompromisse bei Standort und Haustyp eingeht (Krings-Heckemeier, 2013).

Zwar gilt die Familienbildung nicht als Hauptgrund für den Erwerb einer Immobilie, sie ist aber ein häufiger Anlass (Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen, 2016). Wie bereits vor zehn Jahren, stellen weiterhin der Wunsch nach Unabhängigkeit und Selbstgestaltung, die Einsparung der Mietzahlungen sowie die Wertanlage zum Erbe oder zur Altersvorsorge die Hauptgründe zum Eigentumserwerb dar. Ferner steht das eigene Wohnhaus als Symbol für gesellschaftlichen Aufstieg und Lebenserfolg. Grundsätzlich hat die emotionale Ebene beim Eigentumserwerb eine große Bedeutung. Der Eigentumsbesitz verdeutlicht einen dauerhaften, vererbaren Wert und präsentiert darüber hinaus einen stabilen Rahmen für ein intaktes Familienleben (Szypulski, 2013).

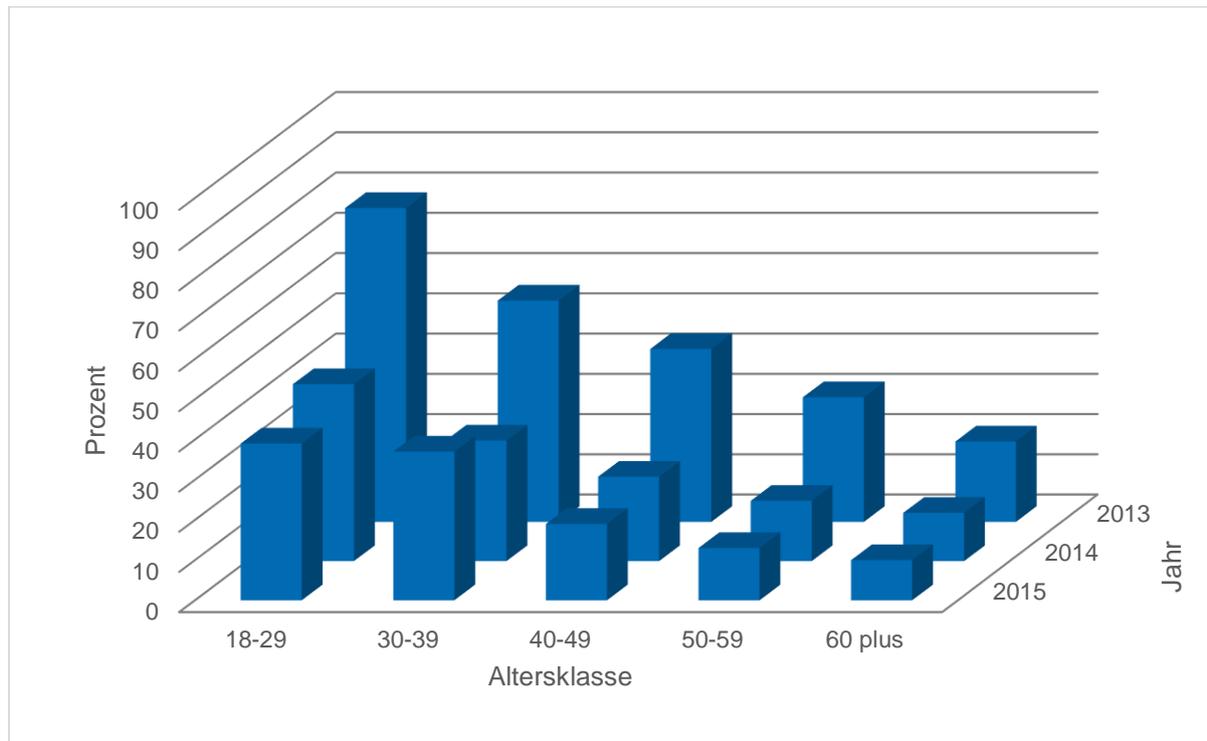
Jedoch stehen dem Wunsch nach Eigentumserwerb entlang der zuvor genannten Motivationen auch persönliche Hemmnisse gegenüber, die häufig die Entscheidung für den Kauf hindern. Vor allem hohe finanzielle Belastungen durch den Immobilienerwerb oder Kosten anfallender Reparaturen werden häufig als Gründe gegen den Kauf von Wohneigentum genannt (Faller et al., 2001). Auch rezente Entwicklungen nehmen Einfluss auf die Kaufentscheidung und erzeugen weitere Hemmnisse. Beispielsweise gewinnt durch die Pluralisierung von Lebensformen und die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte der Faktor Mobilität an Bedeutung. Die damit verbundenen Risiken Arbeitsplatzwechsel, Trennung oder Scheidung, sorgen dafür, dass die Eigentumsentscheidung komplizierter wird (Szypulski, 2013).

Diese Gründe sind es auch, welche die Verteilung von Eigentum nach Alter und Familiensituation erklären. So können sich Singles aufgrund von mehr Flexibilität und Mobilitätsoptionen häufig besser mit einer Mietwohnung identifizieren. Auch besteht zumeist noch kein Wunsch nach eigenen Immobilien oder das erforderliche Kapital kann oder soll noch nicht aufgebracht werden. Erwartungsgemäß sind es somit Paare ohne Kinder und mit größtem Anteil Familien, welche in Deutschland Eigentum erwerben (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), 2009; Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen, 2016).

Trotz der großen Zahl der Mieter, die gerne irgendwann Wohneigentümer wären, verdeutlichen jüngste Umfragestudien, dass mittlerweile mehr als die Hälfte aller deutschen Mieter (53 %) gleichzeitig einer Erwerbung von Wohneigentum skeptisch gegenüber steht oder sie für unwahrscheinlich hält (Interhyp, 2015). Bereits seit 2013 lässt sich ein abschwächender Optimismus über nahezu alle Altersklassen hinweg beobachten (vgl. Abbildung 6). Auffällig ist vor allem die Entwicklung in der jüngsten Klasse der 18 - 29-Jährigen. So sank die Selbsteinschätzung, irgendwann Eigenheimbesitzer zu sein, von 78 Prozent im Jahr 2013 auf 39 Prozent im Jahr 2015 - eine Halbierung. In den höheren Altersklassen ist der Pessimismus sogar noch stärker. Lediglich die heute 30 - 39-Jährigen blicken nach einem Abfall um 25 Prozent zwischen den Jahren 2013 (55 %) und 2014 (30 %) wieder optimistischer in die Zukunft, wodurch der Wert im Jahr 2015 wieder um 7 Prozent auf 37 Prozent stieg.

Etwa 88 Prozent der Mieter blicken besorgt auf die Zusatz- und Baunebenkosten und befürchten, dass diese unkontrollierbar werden. Dieser Wert ist seit 2013 um 3 Prozent gestiegen. Nahezu der gleiche Anteil (87 %) sehen Probleme durch die hohe finanzielle Belastung. Jeweils 79 und 78 Prozent der Befragten glauben, dass ein vereinbarter Festpreis nicht eingehalten wird oder dass aufgrund der hohen Nachfrage kein Grundstück zum angemessenen Preis verfügbar sein könnte (Interhyp, 2015). Immerhin 30 Prozent sehen darüber hinaus ein Problem in hohen Bauvorschriften, sodass sich nicht alle Wünsche erfüllen ließen (Interhyp, 2013).

Abbildung 6: Umfrageergebnisse – eigene Einschätzung zur Realisierung von Wohneigentum nach Altersklassen



Stichprobenumfänge: 2013: n = 1.769; 2014/2015: n = 2.100. Quellen: Interhyp 2013; 2014; 2015

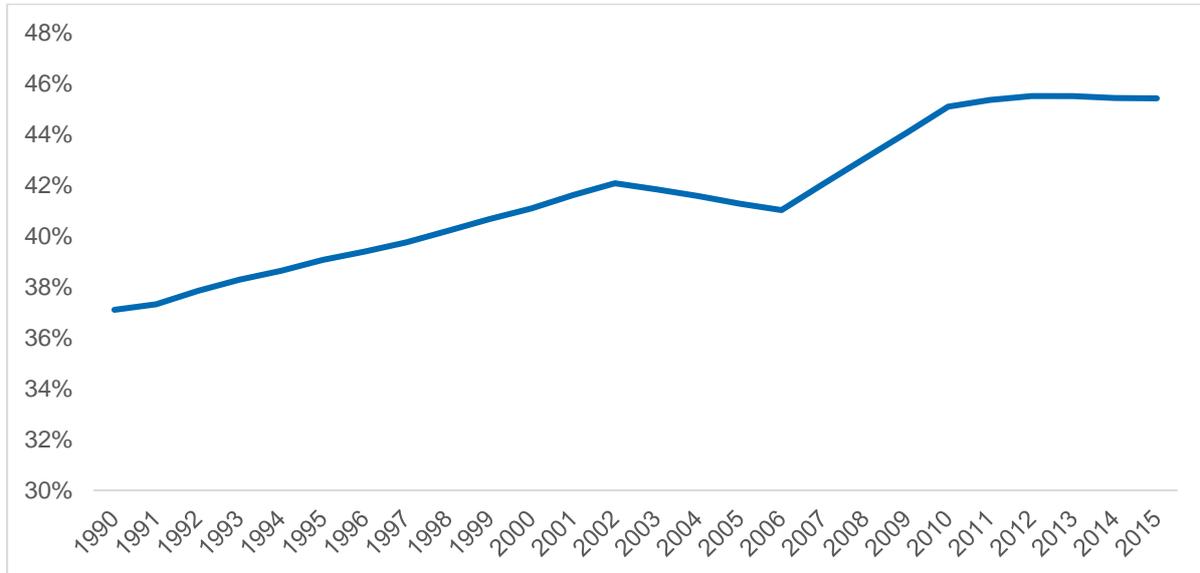
3 Entwicklungen in der Wohneigentumsbildung

Kapitel 2 zeigt, dass es aktuell gute Gründe für den Erwerb von Wohneigentum gibt. Wohneigentum ist günstiger als das Wohnen zur Miete, leistet einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von Lücken in der Altersvorsorge und schützt wirksam vor Verdrängung. Hinzu kommen die persönlichen Vorlieben sowie ein zu erwartendes steigendes Angebot an Kaufobjekten. Allerdings zeigen die zitierten Umfrageergebnisse auch, dass dennoch die Sorgen wachsen. Wie sich diese Rahmenbedingungen auf die Wohneigentumsquote ausgewirkt haben, wird im Weiteren untersucht.

Zur Erfassung der Entwicklung in der Wohneigentumsbildung wird typischerweise auf die Wohneigentumsquote abgestellt. Die Wohneigentumsquote erfasst dabei den Anteil der Haushalte, die im Wohneigentum leben. Tatsächlich ist die Quote der Personen, die im Wohneigentum leben höher als die Quote der Haushalte die zur Miete wohnen, da typischerweise Familien überproportional häufig im Wohneigentum leben, Singles dagegen eher zur Miete. Die Wohneigentumsquote wird im Folgenden mit Hilfe des SOEP ermittelt, dem Sozio-ökonomischen Panel. Das SOEP ist eine seit 1984 jährlich durchgeführte, repräsentative Panelbefragung von rund 20.000 Personen in rund 11.000 Haushalten (Wagner et al., 2007). Die Erhebung eignet sich in besonderer Weise zur Analyse von Haushalten, da sowohl genaue Variablen zur Ermittlung der Wohnsituation als auch der Einkommenslage und der sozio-ökonomischen Disposition der Haushalte zur Verfügung stehen. Hierdurch sind auch genauere Unterscheidungen zwi-

schen Gruppen möglich. Hinzu kommt, dass das SOEP aktuellere Daten als das Statistische Bundesamt mit dem Mikrozensus zur Verfügung stellt. Die letzte Erhebungswelle des SOEP stammt aus dem Jahr 2015, so auch aktuellere Entwicklungen in der Wohneigentumsbildung berücksichtigt werden können.

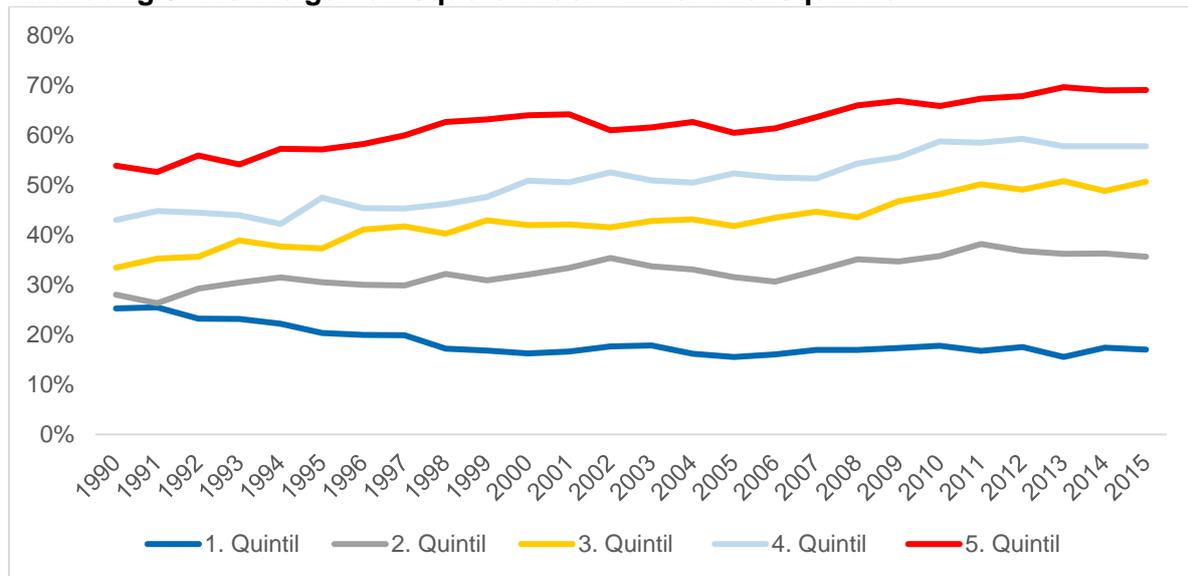
Abbildung 7: Entwicklung der Wohneigentumsquote in Deutschland



Quelle: SOEP v31, eigene Berechnungen

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Wohneigentumsquote seit 1990. Im Startjahr lag die Wohneigentumsquote noch bei 37,1 Prozent, im Jahr 2015 dagegen bei 45,4 Prozent. Auffällig ist jedoch, dass die Wohneigentumsquote zunächst bis 2002 kontinuierlich angestiegen ist, es dann aber eine leichte Reduktion in der Wohneigentumsbildung gab. Eine Ursache hierfür ist in der Reduktion der Eigenheimzulage zu sehen, die dann 2006 endgültig abgeschafft wurde. Dass die Quote danach besonders rasant gestiegen ist, kann auf die Rückbesinnung auf reale Werte nach der Finanzkrise zurückgeführt werden. Auch die Zinsen sind danach noch weiter gefallen, was ebenfalls positiv auf die Eigentumsbildung wirkt. Seit 2011 stagniert die Quote jedoch, obwohl die Wohnnutzerkosten gerade seit dieser Zeit stark gesunken sind. Eine mögliche Ursache kann jedoch der starke Zuzug in die Städte sein, in denen tendenziell mehr Wohnungen vermietet werden.

Abbildung 8: Wohneigentumsquoten nach Einkommensquintilen

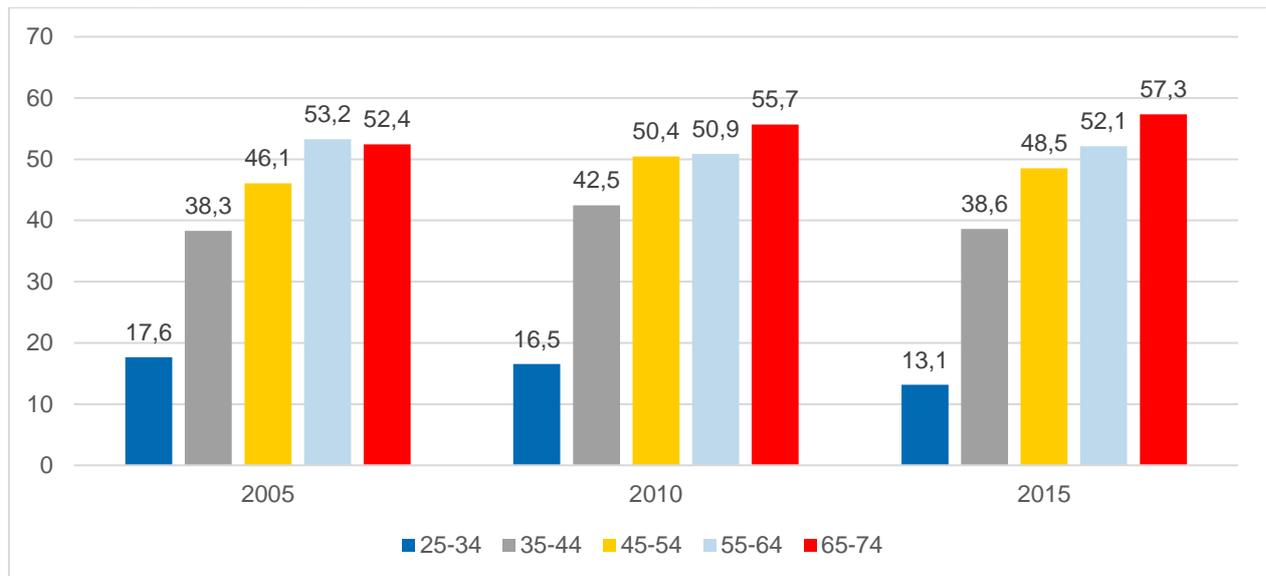


Quelle: SOEP v31, eigene Berechnungen

Betrachtet man die Entwicklung der Wohneigentumsquote nach Einkommensquintilen, erkennt man im Wesentlichen eine Parallelentwicklung (vgl. Abbildung 8). Im Großen und Ganzen verläuft Wohneigentumsbildung zwischen den drei einkommensstärksten Quintilen parallel, wobei es jedoch deutliche Niveauunterschiede gibt. Allerdings ist das einkommensstärkste Quintil das einzige, bei dem die Wohneigentumsquote bis 2013 noch gestiegen ist, bei den anderen knickt die Quote früher ab. Die Entwicklung der Wohneigentumsquote des 2. Quintils (zweitärmste Einkommensgruppe) verläuft ähnlich wie die des dritten Quintils, allerdings vergrößert sich der Unterschied im Zeitablauf. Noch 2002 betrug der Unterschied etwas mehr als 6 Prozentpunkte, 2015 sind es dagegen 15 Prozentpunkte. Ganz besonders auffällig ist die Entwicklung des einkommensärmsten Quintils. In dieser Gruppe ist die Wohneigentumsbildung entgegen dem Trend rückläufig, die Quote ist von 25,3 Prozent im Jahr 1990 auf 17 Prozent im Jahr 2015 gesunken, bestenfalls kann man von einer Stagnation seit 2000 sprechen. 2013 wurde das Sample einmalig für Sonderzwecke um eine größere Zahl von Migranten erweitert. Dies erklärt den kurzzeitigen Ab- und Anstieg der Wohneigentumsquote des ärmsten Einkommensquintils in dem Jahr.

Große Unterschiede gibt es auch hinsichtlich der Verteilung des Wohneigentums nach Altersklassen. Während die Wohneigentumsquote der über 65-Jährigen bei deutlich über 50 Prozent liegt, verfügen die 25 bis 34-Jährigen in deutlich weniger als 20 Prozent der Fälle über Wohneigentum. Interessant ist aber auch hier die zeitliche Entwicklung, wobei in Abbildung 9 aus Gründen der Übersichtlichkeit nur die Jahre 2005, 2010 und 2015 dargestellt sind. Während die Quoten der älteren Bevölkerung tendenziell gestiegen sind, gibt es bei jüngeren Haushalten unter 45 Jahre eher einen Rückgang der Wohneigentumsquote.

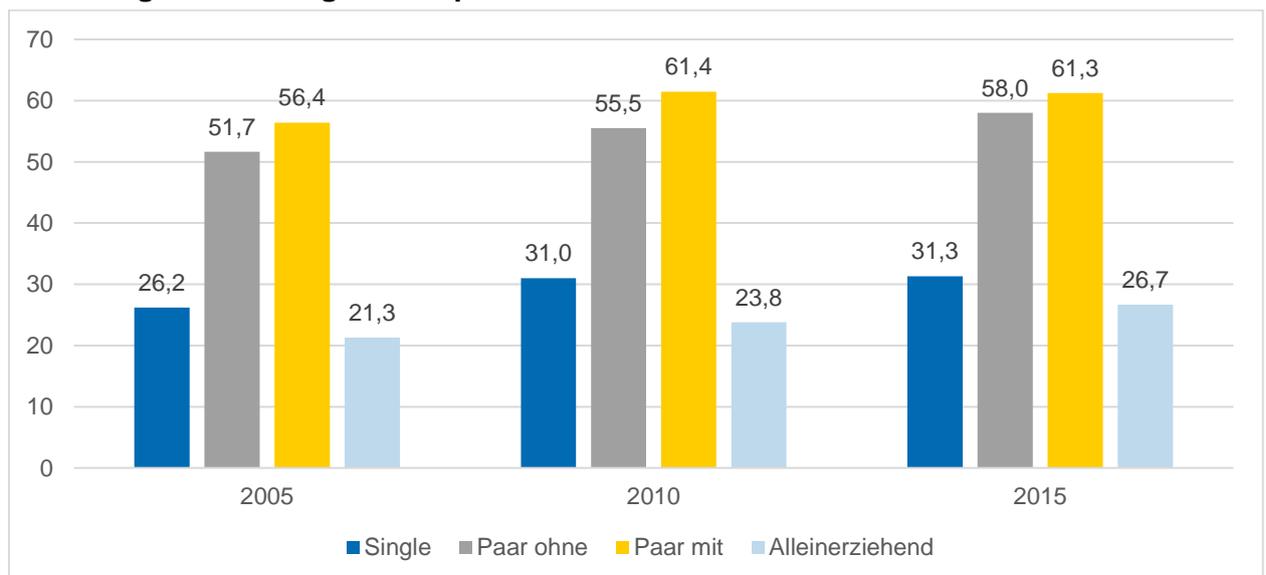
Abbildung 9: Wohneigentumsquoten nach Altersgruppen



Quelle: SOEP v31, eigene Berechnungen

Weniger eindeutig ist die Entwicklung der Eigentumsbildung nach dem Familienstatus. Hier zeigen sich über alle Gruppen hinweg Zuwächse. Die deutlich höchste Eigentumsquote weisen Paare mit Kindern auf, die zu fast 61 Prozent Wohneigentümer sind. Paare ohne Kinder folgen knapp dahinter. Singles haben in deutlich weniger Fällen Wohneigentum, ebenso wie Alleinerziehende. Auffällig ist aber der starke Anstieg der Wohneigentumsquote der kinderlosen Haushalte. Zwischen 2005 und 2015 ist die Quote bei Paaren ohne Kinder um fast 7 Prozentpunkte gestiegen und bei den Singles um etwas mehr als 5 Prozentpunkte.

Abbildung 10: Wohneigentumsquoten nach Familienstatus



Quelle: SOEP v31, eigene Berechnungen

Fasst man die Ergebnisse zusammen, so muss man feststellen, dass trotz günstiger Voraussetzungen die Wohneigentumsbildung stagniert, insbesondere bei Haushalten mit weniger Einkommen und bei jüngeren Haushalten. Lediglich einkommensstärkere Haushalte sowie ältere Haushalte haben in den letzten Jahren mehr Eigentum gebildet. Die Ursachen hierfür sollen im Folgenden diskutiert werden.

4 Hemmnisse für die Wohneigentumsbildung

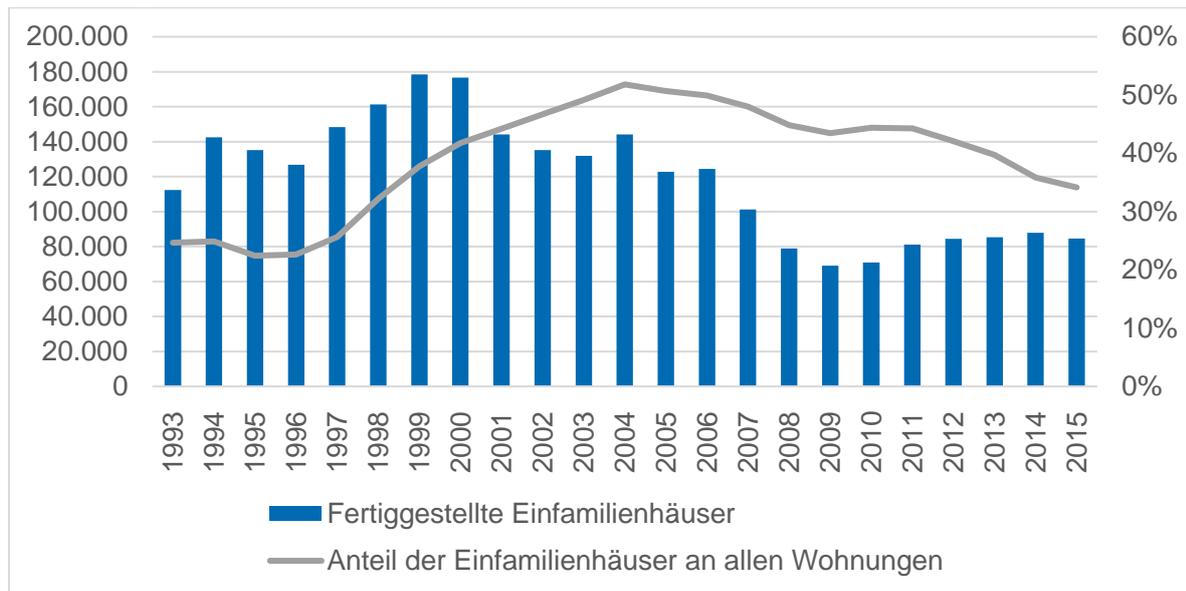
Die Voraussetzungen für die Wohneigentumsbildung in Deutschland sind gut. Die niedrigen Zinsen sowie der steigende Bedarf an Altersvorsorge sollten sich positiv auf die Wohneigentumsbildung auswirken. Außerdem stehen viele Mieter der Eigentumsbildung offen gegenüber. Dennoch zeigen die Statistiken, dass die Wohneigentumsbildung stagniert und lediglich ältere und reichere Haushalte Wohneigentum kaufen. Zwei Gründe erscheinen hierfür maßgeblich. Zum einen der generelle Mangel an Neubauten und zum anderen die zunehmenden Anforderungen an das Eigenkapital der Käufer. Diese zwei Gründe sollen im Folgenden diskutiert werden.

4.1 Fehlender Neubau

Haushalte, die Wohneigentum erwerben möchten, bevorzugen vor allem Einfamilienhäuser. Dies können klassische freistehende Einfamilienhäuser sein, Reihenhäuser oder auch Doppelhaushälften. Im Vergleich zu Etagenwohnungen bieten Einfamilienhäuser den großen Vorteil, dass kein Abstimmungsbedarf mit den Miteigentümern besteht. Der Haushalt kann relativ frei über Sanierungen und die Außengestaltung entscheiden. Trotz der wieder anziehenden Bautätigkeit ist der Neubau von Gebäuden mit einer Wohnung (Einfamilienhäuser) jedoch stagnierend. Im Jahr 2015 wurden lediglich 84.600 Einfamilienhäuser in Deutschland fertiggestellt, und damit weniger als in den Jahren 2013 und 2014. Noch Mitte der 2000er Jahre wurden über 120.000 Einfamilienhäuser pro Jahr gebaut, der Anteil der fertiggestellten Einfamilienhäuser an allen neugebauten Wohnungen ist seit 2004 rückläufig und von fast 52 Prozent auf mittlerweile 34 Prozent gesunken.

Ein wichtiger Grund hierfür ist natürlich der Trend zur Urbanisierung. Immer mehr Menschen ziehen in Städte, wo das Raumangebot knapper ist und es tendenziell mehr Etagenwohnungen gibt. Allerdings ist es keineswegs ausgeschlossen, dass auch in Großstädten mehr Einfamilienhäuser gebaut werden. Townhäuser, also Reihenhäuser mit besonders schmalen Fronten aber mehreren Etagen sind etwa eine Antwort auf die Nachfrage nach Einfamilienhäusern in Ballungsgebieten. Tatsächlich ist die Bautätigkeit in Großstädten im Bereich der Einfamilienhäuser gegen den Trend aber rückläufig. In Hamburg wurden 2015 nur 1119 Einfamilienhäuser gebaut und damit weniger als 2008. In Berlin lag die Zahl bei 1.496, dies sind weniger als 2012, 2013 und 2014. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bautätigkeit sogar gestiegen ist.

Abbildung 11: Bau von Einfamilienhäusern

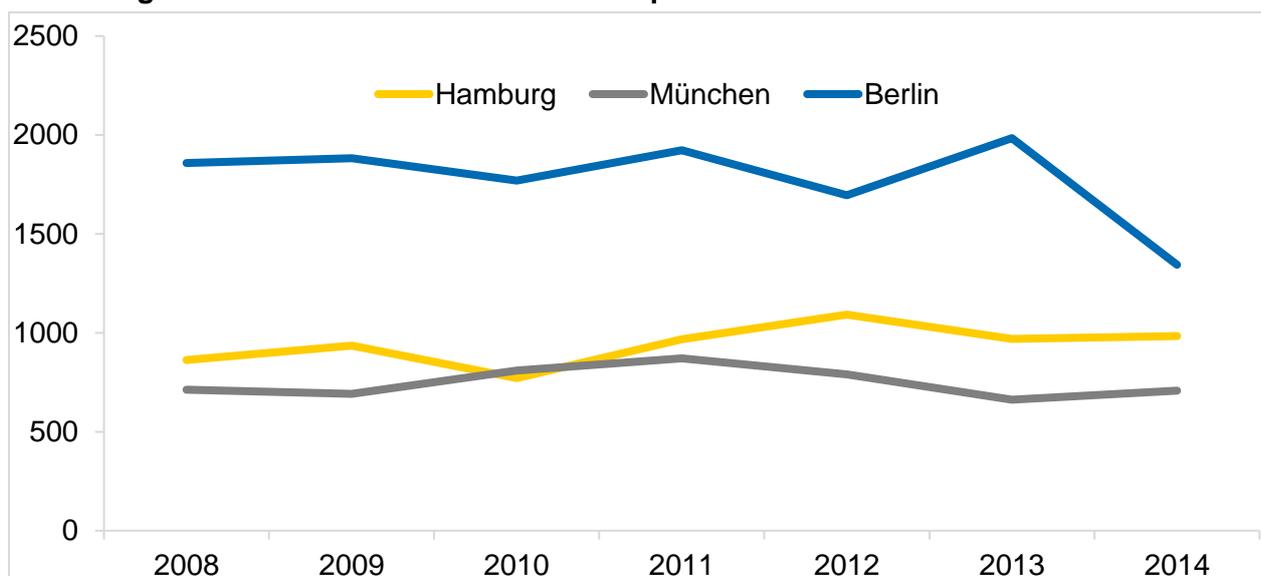


Quelle: Statistisches Bundesamt

Wesentlich für diese Rückgänge ist sicherlich der Mangel an Bauland. Dies ist auch insgesamt ein großes Problem im Wohnungsmarkt und ursächlich für den Wohnungsmangel in Ballungsgebieten (Voigtländer, 2015). Die Nachfrage nach Flächen ist groß, da die Zinsen gering und die Immobilienpreise hoch sind. Entsprechend gibt es ein großes Interesse an Neubauten, aber der Flächenmarkt hat bisher noch nicht reagiert.

Abbildung 12 zeigt, dass die verkaufte Fläche an Bauland seit 2010 in den drei größten deutschen Städten kaum gestiegen ist und teilweise sogar rückläufig ist. Faktisch werden zu wenig Flächen ausgewiesen, angesichts der großen Zahl neuer Einwohner in den Städten bedarf es neuer Wohngebiete und teilweise auch neuer Stadtviertel.

Abbildung 12: Verkaufte Bauflächen in 1.000 qm



Quelle: Statistisches Bundesamt

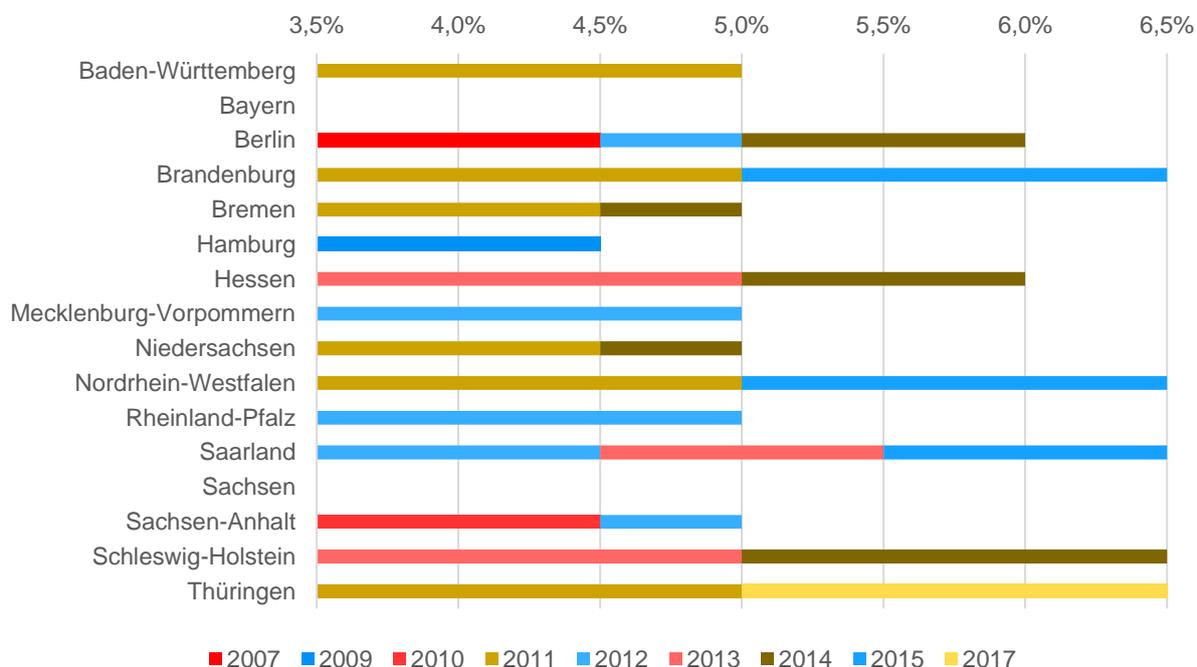
Es würde zu weit führen, die Ursachen für den Mangel an Bauflächen hier zu diskutieren, zumal es auch schon ein Problembewusstsein gibt, wie etwa der Abschlussbericht des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen zeigt (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), 2015). Allerdings obliegt die Hoheit über die Ausweisung und Planung von Baugebieten den Kommunen, die teilweise nur wenig Anreize haben, neue Bebauungen zuzulassen. Der Mangel an Bauflächen behindert aber in jedem Fall auch die Wohneigentumsbildung, womit auch Mieter entlastet werden können. Schließlich machen Mieter, die ein Haus bauen lassen, ihre Mietwohnung frei, die dann neu vermietet werden kann.

Allerdings haben Haushalte auch die Möglichkeit, Wohnungen im Bestand zu kaufen. Doch auch dies erweist sich aufgrund zunehmender Anforderungen als schwierig.

4.2 Fehlendes Eigenkapital

Die Finanzierungskosten für den Kauf von Wohneigentum sind deutlich gesunken, doch um Wohneigentum zu erwerben, brauchen die Haushalte auch Eigenkapital. Zum einen, um die Nebenkosten des Erwerbs zu bezahlen, zum anderen, um die Eigenkapitalanforderungen der Banken zu bedienen. Beide Größen sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen.

Abbildung 13: Entwicklung der Grunderwerbsteuersätze



Anmerkung: keine Erhöhungen in den Jahren 2008 und 2016; keine Erhöhungen in Bayern und Sachsen
 Quellen: Bundesministerium der Finanzen; IW Köln

Zu den Nebenkosten des Erwerbs zählen die Grundbuchkosten, die Notarkosten, die Maklerkosten und vor allem die Grunderwerbsteuerkosten. Die Grundbuchkosten und auch die Notarkosten sind in Deutschland hoch, auch im internationalen Vergleich (Zander/Faller, 2006). Auch

die Maklerkosten sind hoch, wobei aber auch ohne Makler gekauft werden kann. Besonders stark gestiegen ist in den letzten Jahren aber die Grunderwerbsteuer. Seitdem die Sätze von den Bundesländern bestimmt werden können, haben bis auf Bayern und Sachsen alle Bundesländer den Grunderwerbsteuersatz erhöht. Teilweise beträgt der Steuersatz nun 6,5 Prozent (Abbildung 13). Dabei ist zu beachten, dass die Grunderwerbsteuer kumulative Effekte hat. Wer eine Immobilie von einem Projektentwickler kauft, muss die Grunderwerbsteuer bezahlen. In dem Kaufpreis wiederum steckt aber bereits die Grunderwerbsteuer, die der Projektentwickler für das Bauland gezahlt hat. Da Projektentwickler die Kosten an den Kunden weitergeben, zahlt der Käufer also letztlich zweimal (Voigtländer/Hentze, 2016). Berücksichtigt man neben der Grunderwerbsteuer auch die anderen Nebenkosten, müssen Erwerber je nach Bundesland von Nebenkosten von 10 Prozent und mehr ausgehen.

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

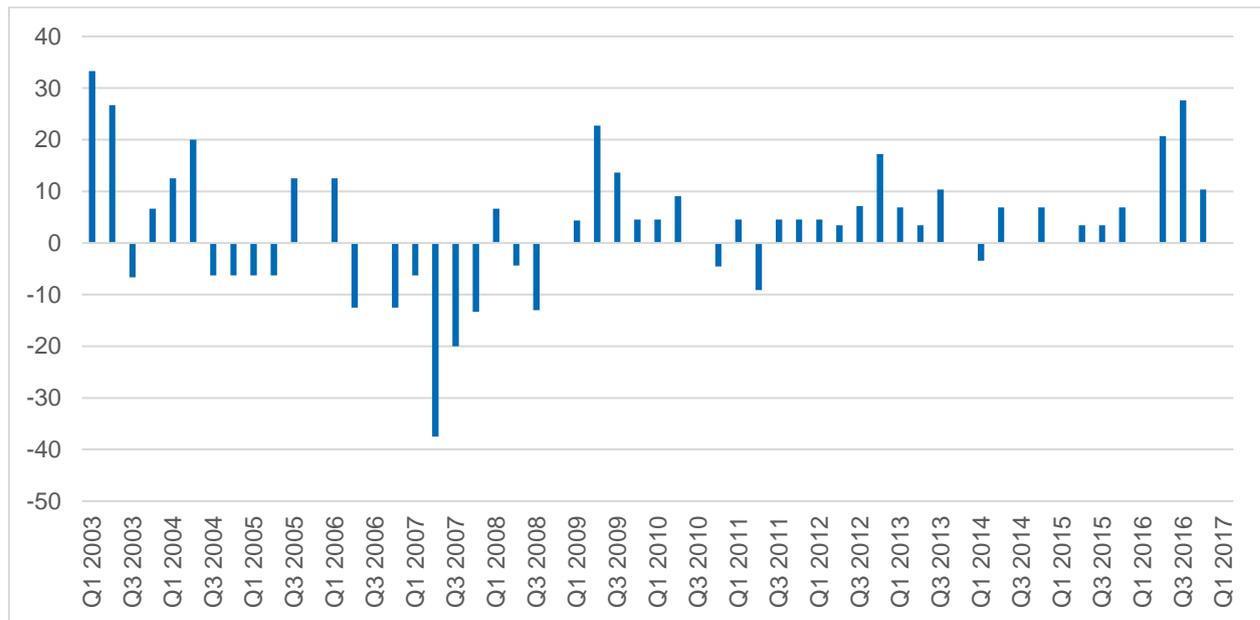
Bis vor einigen Jahren gab es auch Banken, die 100 Prozent und mehr finanziert und dies auch beworben haben, doch bedingt durch die Finanzkrise sind diese Anbieter nicht mehr am Markt tätig. Tatsächlich können Banken auch heute noch solche Ausleihungen tätigen, aber bedingt durch die neuen Regulierungen müssen Banken bei höheren Ausläufen deutlich mehr Eigenkapital vorhalten. Da Eigenkapital knapp ist, sind Banken daher sehr reserviert, höhere Fremdkapitalquoten zu finanzieren. Hinzu kommen weitere Restriktionen. Mit der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie müssen Banken noch genauer prüfen, ob die Kunden den Kredit über die gesamte Laufzeit bedienen können. Bei jungen Paaren, die einen Kinderwunsch haben ebenso etwa bei Rentnern, bei denen nicht sicher ist, ob sie lange genug leben, um den Kredit abzubezahlen, müssen die Banken noch kritischer sein. Schließlich droht bei Zahlungsausfällen ein Verfahren, in dem nachgewiesen werden könnte, dass die Kreditvergabe nicht verantwortlich war. In diesem Fall müsste der Kredit rückabgewickelt werden. Die Banken müssen sich daher absichern, beispielsweise durch noch höhere Eigenkapitalanteile, durch eine Verkürzung der Darlehensdauer (kurze Volltilgerdarlehen) oder aber an bestimmte Gruppen keine Darlehen mehr vergeben. Entsprechend haben sich die Kreditrichtlinien für Wohnungsbaukredite nach dem Bank Lending Survey der Deutschen Bundesbank sprunghaft erhöht (Abbildung 14). Zuletzt gab es eine stärkere Verschärfung der Kreditrichtlinien im Jahr 2002.

Weitere Regulierungen können derzeit nicht ausgeschlossen werden. So plant die Bundesregierung u. a. die Vorschläge des Ausschusses für Finanzstabilität umzusetzen, nach denen zum Beispiel die Beleihungshöhe oder die Gesamtverschuldung gesetzlich gekappt werden kann (Bendel et al., 2016).

Bei gleichzeitig steigenden Darlehenshöhen ist die Beleihungsquote dennoch gesunken, wie zum Beispiel Auswertungen der Europace-Plattform zeigen. Demnach lag der durchschnittliche

Beleihungsauslauf im Juli 2016 bei 77,90 Prozent (vgl. Dr. Klein, 07/2016). Insgesamt ist die Kreditvergabe zwischen Juli 2016 und Juli 2015 um 3,7 Prozent gestiegen, was angesichts der nochmaligen Zinsreduktionen und den gestiegenen Preisen als moderat angesehen werden muss.

Abbildung 14: Veränderung der Kreditrichtlinien für Wohnungsbaukredite (+Verschärfung / - Lockerung)



Quelle: Bank Lending Survey, Deutsche Bundesbank

Für Haushalte bedeutet dies, dass sie rund 30 Prozent der Kaufsumme (10 Prozent Nebenkosten, 20 Prozent für die Finanzierung) ansparen müssen, zuzüglich Kosten für den Umzug sowie neue Möbel. Bei einer Kaufsumme von 200.000 Euro sind dies schon 60.000 Euro. Auswertungen des European Household Consumption and Saving Surveys zeigen aber, dass nur 20 Prozent der Mieter über ein Finanzvermögen von 50.000 Euro und mehr verfügen. Entsprechend ist es leicht nachvollziehbar, dass nur ein kleiner Teil der Haushalte die günstigen Zinsen für den Kauf von Wohneigentum nutzen konnte.

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

5 Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Wohneigentum wird erschwinglicher und wichtiger, doch die Haushalte können letztlich doch weniger erwerben und werden daher auch skeptischer. Ein Aspekt ist das fehlende Angebot an Einfamilienhäusern, aber wichtiger ist der Mangel an Kapital. Viele Haushalte finden keinen Zugang zum Wohnungsmarkt, weil ihnen schlicht die finanziellen Mittel fehlen, um die Erwerbsnebenkosten und die Eigenkapitalanforderungen der Banken zu erfüllen. Die folgenden Vor-

schläge fokussieren sich daher vor allem auf diesen Aspekt. Der Mangel an Bauland und das damit verbundene Problem einer zu geringen Bautätigkeit ist schließlich bereits eingehend diskutiert worden. Lösungsvorschläge hierfür finden sich u. a. bei Voigtländer (2015) oder Schier und Voigtländer (2016). Die Ideen zur Überwindung des Eigenkapitalmangels bzw. der hohen Eigenkapitalanforderungen basieren einerseits auf der Senkung der Erwerbsnebenkosten und auf der anderen Seite auf der Ermöglichung des Erwerbs durch andere Finanzierungsmodelle. Bewusst werden dabei nur solche Ideen diskutiert, die für den Staat wenn dann nur mit geringem finanziellen Aufwand verbunden sind, die Möglichkeiten zum Eigentumserwerb aber dennoch steigern. Modelle wie ein Baukindergeld oder aber ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer werden daher nicht diskutiert.

5.1 Senkung der Erwerbsnebenkosten

Wie dargestellt wurde, sind die Nebenkosten des Wohneigentumserwerbs in den letzten Jahren deutlich gestiegen, was vor allem auf die hohen Grunderwerbsteuersätze zurückzuführen ist. Die Grunderwerbsteuer beträgt teilweise 6,5 Prozent und kann von den Haushalten über ihre Bank in der Regel nicht finanziert werden. Für die Bundesländer auf der anderen Seite ist die Steuer höchst attraktiv, da sie nicht in die Berechnung des Länderfinanzausgleichs einfließt (vgl. Voigtländer/Hentze, 2016). Während bei anderen Steuern Mehreinnahmen zu zusätzlichen Zahlungen in den Finanzausgleich oder aber zu Reduzierungen der Mittel aus dem Finanzausgleich führen, können die Bundesländer die Grunderwerbsteuereinnahmen für sich vereinnahmen. Diese Regelung wurde im Rahmen der Förderalismusreform getroffen, um ein race-to-the-bottom bei den Sätzen zu vermeiden. Tatsächlich gab es aufgrund dieser Anreize eher einen Erhöhungswettbewerb.

Es ist ein Leichtes, die Bundesländer aufzufordern die Sätze zu senken, doch die Umsetzung ist aktuell wenig erfolgversprechend. Insbesondere für hochverschuldete Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen, Bremen oder Berlin ist die Steuer einfach zu attraktiv. Eine Änderung der Anreize im Rahmen einer Förderalismusreform wäre möglich, aber eine solche Reform wird noch Jahre auf sich warten lassen.

Gesucht ist daher nach Lösungen, die kurzfristige Entlastungen ermöglichen. Eine Option ist dabei die Erstattung der Grunderwerbsteuer durch den Bund für bestimmte Gruppen. Denkbar wäre es etwa, wenn Geringverdienern oder Familien mit geringem Einkommen die Steuer erlassen wird oder aber zumindest gesenkt wird. Dies könnte etwa direkt über die Haushalte erfolgen oder aber der Bund erstattet dem Land den Steuerausfall. Alternativ könnte auch eine Teilentlastung erfolgen, etwa indem die Steuer über einem bestimmten Satz übernommen wird. Der Vorteil wäre eine deutliche Entlastung von Haushalten mit geringem Kapital. Schon bei einem Hauskauf von 250.000 Euro und einer Steuerbelastung von 6,5 Prozent würde die Entlastung 16.250 Euro betragen – was aber immer noch deutlich unter der Förderung der damaligen Eigenheimzulage liegt. Um zu verhindern, dass die Förderung regressiv wird, könnte der Maximalbetrag auch gekappt werden.

Ein Problem einer solchen Förderung ist es jedoch, dass die Bundesländer auf diese Weise Anreize haben, die Steuer noch weiter heraufzusetzen. Gleicht der Bund die Kosten aus, könnten die Länder ohne Belastungen für Geringverdiener die Steuer weiter anheben. Dies könnte auch aus mit Verweis auf steigende Spekulation getan werden. Dies ist ein Argument, dass

immer häufiger eingebracht wird. Eine spekulative Blase entsteht schließlich dann, wenn Immobilien nur noch deswegen gekauft werden, weil sie innerhalb einer kurzen Frist mit Gewinn wieder verkauft werden können (Stiglitz, 1990). Eine Transaktionssteuer nimmt hierfür die Anreize, weil sich ein Verkauf erst dann lohnt, wenn die Wertsteigerung oberhalb der Steuerzahlung liegt.

Vorgeschlagen wird daher ein anderer Weg: Die zeitliche Streckung der Steuerschuld. Ein Grundproblem der Grunderwerbsteuer besteht darin, dass sie direkt bezahlt werden muss, wenn ohnehin die finanzielle Belastung – aufgrund des Kaufs, der Umzugskosten und der weiteren Anschaffungen (Möbel) – besonders hoch ist. Denkbar wäre nun, dass die Steuerzahlung über einen Zeitraum von 10 Jahren gestreckt wird und monatlich beglichen werden kann. Aufgrund der derzeitigen Niedrigzinsen könnten die Länder diese Streckung sogar zinslos anbieten. Weiterhin könnte eingeführt werden, dass bei Verkäufen innerhalb von 5 Jahren eine zusätzliche Steuer erhoben wird, um Spekulation einzudämmen. Dies hätte zwei Vorteile. Erstens könnte so der allgemeine Steuersatz gesenkt werden, was Haushalte, die langfristig in der Immobilie wohnen, entlasten würde. Zweitens könnte auf diese Weise effektiv Spekulation begrenzt werden. Schließlich fällt die Extrasteuer nur bei kurzen Haltedauern an, so dass die Verkäufer die Steuer auch nicht leicht überwälzen können. Allerdings sollte es Härtefallregelungen geben, etwa für den Fall dass eine Immobilie aufgrund von Arbeitslosigkeit oder einer Scheidung veräußert werden muss.

Die Regelung würde den Kapitalbedarf der Haushalte deutlich senken, für die Bundesländer gäbe es aber keinen Einnahmenverlust und es gäbe einen noch stärkeren Anreiz, die Immobilien längerfristig zu halten, was einer spekulativen Blase entgegensteht. Langfristig sollten Bund und Länder aber Lösungen finden, wie die Steuersätze der Grunderwerbsteuer wieder auf ein moderates Niveau gesenkt werden können.

5.2 Eigenkapitalersatz für Geringverdiener

Eine Streckung und auch eine Senkung der Grunderwerbsteuer würden nicht ausreichen, die Kapitallücke der Haushalte vollständig zu schließen. Auch Banken verlangen Eigenkapital, vielfach wird ein Anteil von 20 Prozent erwartet. Aufgrund der Regulierungen, wie etwa Basel III und der Hypothekarkreditrichtlinie, wird der Eigenkapitalanteil vermutlich sogar noch weiter steigen.

Banken brauchen Eigenkapital als Sicherheit, um Verluste im Falle eines Zahlungsausfalls des Kreditnehmers zu vermeiden. Oft muss im Fall einer Zwangsvollstreckung eine Immobilie unter Wert verkauft werden oder aber die Immobilie muss zu einem ungünstigen Zeitpunkt am Markt angeboten werden. In diesen Fällen sollte aus Sicht der Bank der Wert der Immobilie immer noch größer sein als der ausstehende Kreditbetrag, entsprechend ist Eigenkapital wichtig.

Es gibt jedoch auch eine Alternative, um die Risiken der Banken zu begrenzen: Der Staat gewährt Garantien. Entweder er gewährt selbst über Förderbanken Nachrangdarlehen, die aufgrund staatlicher Garantien als Eigenkapitalersatz akzeptiert werden oder aber der Staat gibt direkt Garantien auf einen Teil des Darlehens (Niehues/Voigtländer, 2016).

Bei Nachrangdarlehen bietet der Staat über eine Förderbank wie etwa die KfW direkt eigene Kredite an bzw. leitet diese über Geschäftsbanken an den Kunden weiter. Der Staat muss hier

selbst die Konditionen festlegen. Bei Garantien hingegen übernimmt der Staat für einen Teil eines privaten Kredites das Ausfallrisiko. In diesem Fall müssen die Banken entscheiden, wie stark sie mit den Zinsen – im Vergleich zu einer Situation ohne Garantien – heruntergehen. Da die Banken im Wettbewerb stehen, ist davon auszugehen, dass die Kreditversorgung über Garantien günstiger wäre als über Programme der Förderbanken. Im Bereich der Unternehmensfinanzierung haben sich derartige Garantien bereits bewährt, die Europäische Investment Bank unterstützt auf diese Weise etwa kleine und mittelständische Unternehmen.

In beiden Fällen könnte der Kapitalbedarf in der Immobilienfinanzierung erheblich reduziert werden, da weniger Eigenkapital eingebracht werden muss. Die Kosten des Staates wären dagegen gering, gerade weil sich der Bund derzeit teilweise sogar zu negativen Zinsen Geld leihen kann. Allenfalls bei Ausfällen müsste der Staat haften, doch dies ist über die Auswahl der Haushalte steuerbar.

Grundsätzlich sollten die Banken vor Ort entscheiden, ob ein Haushalt einen Kredit bekommen sollte. Banken sind darauf spezialisiert, die Bonität der Haushalte einzuschätzen. Allerdings wird dies nur dann funktionieren, wenn die Banken einen Teil des Risikos selbst tragen, was bedeutet, dass der Staat keine vollständige Garantie übernimmt. Etwa 10 bis 20 Prozent des Risikos sollten bei der Bank bleiben. Damit wird auch der Eigenkapitalbedarf der Haushalte nicht auf null sinken, sondern die Banken werden immer noch etwas Eigenkapital verlangen, was auch verhindert, dass die Haushalte zu sorglos Geld aufnehmen. Tatsächlich soll es bei diesem Programm auch nur darum gehen, den Kreis der Haushalte zu erweitern, die Wohneigentum erwerben können. Es kann nicht darum gehen, allen Haushalten die Wohneigentumsbildung zu ermöglichen, wie dies einmal in den USA geplant war. Dort sollte über die Subventionierung der Kreditvergabe (über die halbstaatlichen Finanzierer Fannie Mae und Freddie Max, vgl. Jäger/Voigtländer, 2008) die Wohneigentumsbildung für alle ermöglicht werden, was letztlich zu einer Überschuldung vieler Haushalte führte.

Das Hauptproblem bestand in den USA allerdings darin, dass die Haushalte mit geringem Einkommen erstens überwiegend variabel verzinsliche Darlehen abschließen konnten und zweitens Tilgungen nicht notwendig waren oder aber sogar negative Amortization Darlehen abgeschlossen wurden, bei denen die laufenden Zahlungen nicht ausreichen, die Zinsen zu begleichen. Dadurch stieg die Schuldensumme noch weiter an. Als dann die Zinsen wieder stiegen und die Preise nachgaben, konnten die Haushalte die Raten nicht mehr begleichen und der Hauspreis reichte nicht aus, um die Darlehenssumme zu tilgen.

Um solche Verwerfungen zu vermeiden, sollte bei allen Formen des Eigenkapitalersatzes darauf geachtet werden, dass lange Zinsbindungen von mindestens 10 Jahren und eine Anfangstilgung von mindestens 2 Prozent vereinbart wird. Damit sind mehr als 20 Prozent der Schuld nach 10 Jahren getilgt, was die Risiken der Anschlussfinanzierung deutlich mindert. Um einen noch größeren Anreiz zur Tilgung zu setzen, könnte zusätzlich vereinbart werden, dass bei einer Überschreitung der Mindesttilgung der Staat sich mit z. B. 50 Prozent beteiligt. Dies würde einen starken Anreiz zur Entschuldung der Immobilie setzen und die Vermögensbildung der Haushalte deutlich anregen. Sinnvoll wäre es dann aber, den Höchstbetrag dieser Vermögensförderung auf zum Beispiel 5.000 Euro pro Haushalt zu begrenzen. Eine ähnliche Regelung findet sich u. a. beim BaföG.

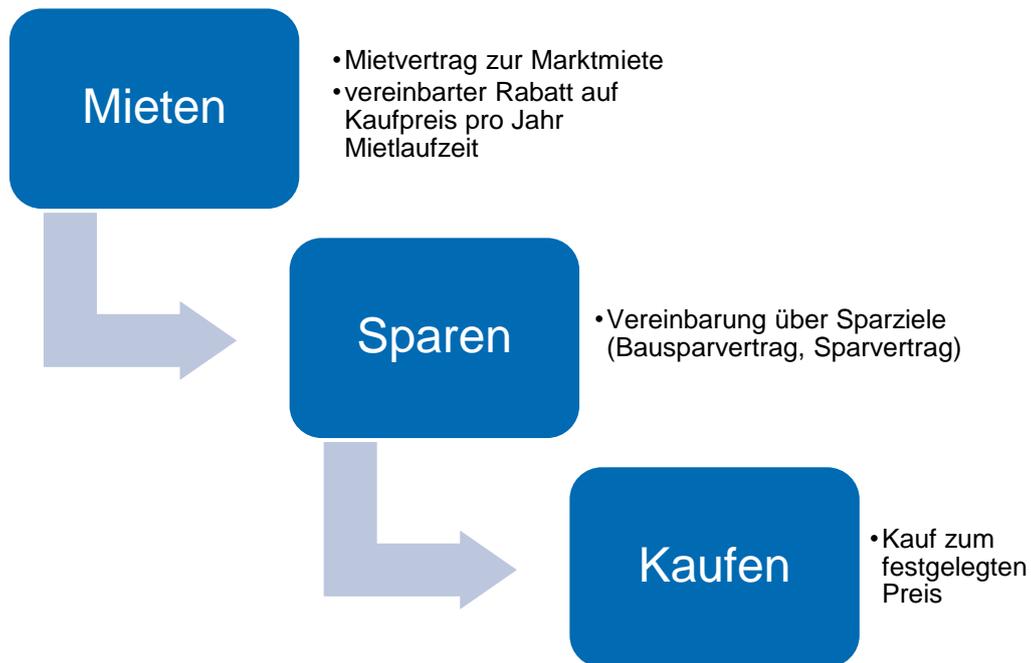
Die Höhe des so garantierten Kredites sollte auf 20 Prozent der Kaufsumme begrenzt werden. Für die Auswahl der Haushalte ist eine untere Einkommensgrenze nicht notwendig, sofern die Banken die Bonitätsprüfung übernehmen. Auf der anderen Seite sollte aber eine obere Einkommensgrenze für den Erhalt der garantierten Darlehen eingezogen werden, um eine sozialpolitische Treffsicherheit zu gewährleisten. Da aber auch viele Haushalte der Mittelschicht Probleme haben, genug Kapital für den Kauf einer Immobilie aufzubringen, sollten die Einkommensgrenzen großzügig gewählt werden. Einen Anhaltspunkt könnten hier die früheren Grenzen bei der Eigenheimzulage bieten.

Garantierte Darlehen sind ein guter Weg, ein entscheidendes Hemmnis bei der Eigentumsbildung zu verringern. Die Haushalte können auf diese Weise den Eigenkapitalbedarf verringern und so leichter von den guten Rahmenbedingungen profitieren. Wird konsequent auf lange Zinsfestschreibungen und kontinuierliche Tilgungen gesetzt, sind die Risiken sehr gering. Auch die Kosten für den Staat sind äußerst moderat, da Ausfälle durch hohe Anreize für Tilgungen minimiert werden. Darüber hinaus können die Tilgungszuschüsse auch deswegen rechtfertigt werden, weil die Grunderwerbsteuer eine Sonderbelastung für den Immobilienerwerb darstellt – und der Tilgungszuschuss letztlich diese Belastung für Haushalte mit geringerem Einkommen wieder moderiert.

5.3 Miet-Kauf-Modelle

Die Kombination aus Einstiegshürden beim Erwerb von Wohneigentum sowie der generellen neuen Attraktivität des Wohneigentums sollte auch genutzt werden, um über neue Finanzierungsformen nachzudenken. Das Ziel dieser Überlegungen sollte sein, wie Menschen in möglichst frühem Alter der Zugang zu Wohneigentum ermöglicht werden kann, ohne dass sie an den Eigenkapitalerfordernissen scheitern. Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, dass Banken / Finanzintermediäre zukünftig Immobilien nicht nur finanzieren, sondern auch kaufen, um die Wohnung zu vermieten und später an den Mieter zu verkaufen.

Dies könnte etwa wie folgt funktionieren. Eine Bank gründet einen Fonds, der etwa Mittel von Einzelanlegern, der Bank selbst oder aber institutionellen Investoren einsammelt. Dieser Fonds kauft mit den eingesammelten Geldern beispielsweise eine neu gebaute Wohnanlage. Diese Wohnungen werden dann Selbstnutzern bzw. potenziellen Selbstnutzern zu Marktpreisen angeboten. Kunden, die noch über zu wenig Eigenkapital verfügen, könnte dann Folgendes angeboten werden: Ein Mietkauf. Der Haushalt verpflichtet sich, die Immobilie in beispielsweise zehn Jahren zu einem festen Preis zu kaufen, der etwa dem heutigen Preis zuzüglich der Inflationsrate entspricht. In dieser Zeit mietet der zukünftige Käufer zur Marktmiete. Gleichzeitig wird ein Sparvertrag oder Bausparvertrag vereinbart, durch den der Käufer Eigenkapital für die spätere Finanzierung bilden kann. Darüber hinaus, könnte vereinbart werden, dass der Haushalt auf den Kaufpreis einen Rabatt erhält, der mit der Dauer des Mietvertrags korrespondiert. Dieser Rabatt resultiert aus der Überlegung, dass die Mietkosten über den Finanzierungskosten liegen – über den Rabatt würde der Haushalt zumindest einen großen Teil erstattet bekommen. Sollte der Haushalt umziehen, verfällt der Rabatt und die Wohnung kann neu verkauft werden. Die ansonsten angesparten Mittel bleiben natürlich erhalten. Folgendes Schema kann das Prinzip verdeutlichen:

Abbildung 15: Skizze eines Mietkauf-Modells

Quelle: eigene Darstellung

Dieses Modell weist für alle Seiten große Vorteile auf. Der Kunde kann früher in eine selbstgenutzte Immobilie einziehen und quasi rückwirkend Eigenkapital ansparen. Seine Kosten während der Ansparphase entsprechen denen eines Mieters, aber er spart direkt für den Kauf einer Immobilie. Dennoch bleibt der Haushalt während der Vermietungsphase flexibel, er kann also auch umziehen.

Für die Bank / den Fonds weist das Modell ebenfalls erhebliche Vorteile auf. Erstens wird der Kundenkreis erweitert und man kann sich Kunden sichern, die ansonsten möglicherweise erst in einigen Jahren kaufen könnten. Zweitens entstehen sichere Einnahmen, weil nur mit solchen Kunden Verträge geschlossen werden, bei denen ein Ausfallrisiko gering ist. Drittens schließlich werden nicht nur durch den Verkauf Margen erwirtschaftet, sondern auch über Zusatzverträge wie etwa Bauspardarlehen. Gerade Bauspardarlehen sind in diesem Modell besonders attraktiv, weil damit die Zinsbelastung zum Zeitpunkt des Kaufs schon zum Zeitpunkt des Einzugs fixiert werden kann.

Risiken entstehen für die Bank nur dann, wenn es hohe Bewirtschaftungskosten in der Vermietung (Instandsetzung) und wenn es ein Wertänderungsrisiko gibt, also etwa die Preise deutlich fallen würden. Allerdings würde der Haushalt nur dann aus strategischen Gründen aus dem Vertrag aussteigen, wenn der Wert seines angesparten Rabattes (durch die Miete) geringer wäre als der Wertverlust seit Vertragsabschluss. Dies ist eher unwahrscheinlich. Dennoch sind die Risiken wahrscheinlich besonders gering, wenn in Neubauten in Ballungsgebieten investiert wird.

Sicherlich sind in einem solchen Modell zahlreiche rechtliche Aspekte zu prüfen, die eingehend untersucht werden müssen. Im Grundansatz macht sich dieses Modell aber zu Nutze, dass aktuell die Finanzierungskosten deutlich unter den Mietkosten liegen. Weil hiervon nur Haushalte mit ausreichend Eigenkapital profitieren können, lohnt sich die Zwischenschaltung von Finanzintermediären, die über genügend Kapital verfügen.

6 Schlussfolgerungen

Die Wohneigentumsbildung in Deutschland befindet sich in einem Dilemma. Auf der einen Seite ist Wohneigentum heute so günstig wie nie zu finanzieren. Eigentümer können gegenüber Mietern teilweise Kostenvorteile von 30 Prozent realisieren. Aufgrund steigender Mieten bietet Wohneigentum eine große Planungssicherheit und Wohneigentum wird ein immer wichtigerer Baustein der Altersvorsorge, zumal gesetzliche und betriebliche Altersvorsorge nur geringe Renditen erzielen. Auf der anderen Seite stagniert die Wohneigentumsbildung, gerade bei Geringverdienern und Familien gibt es kaum Zuwächse. Viele Haushalte glauben schon nicht mehr, dass sie Wohneigentum bilden können. Neben der geringen Verfügbarkeit von Bauland, die für den gesamten Wohnungsmarkt eine Belastung darstellt, ist vor allem der Mangel an Eigenkapital der wesentliche Hemmschuh.

Das notwendige Kapital für das Wohneigentum wächst mit der Kaufsumme. Banken erwarten eine Eigenkapitalfinanzierung von rund 20 Prozent, hinzukommen Nebenkosten für den Erwerb, die bei 10 Prozent und mehr liegen. Sowohl die Finanzmarktregulierungen als auch die gestiegenen Grunderwerbsteuersätze tragen dazu bei, dass der Anteil des Eigenkapitals im Verhältnis zur Kaufsumme steigt, gleichzeitig treiben auch die Kaufpreise selbst die Eigenkapitalerfordernisse. In der Folge sind die Einstiegshürden für die Haushalte so gestiegen, dass trotz eigentlich bester Bedingungen nur wenige Haushalte den Schritt zum Wohneigentum tatsächlich realisieren können.

In diesem Gutachten wurden verschiedene Wege gezeigt, wie dieses Dilemma überwunden werden könnte. Eine Möglichkeit besteht in der Neugestaltung der Grunderwerbsteuer und in der zeitlichen Streckung der Zahlung. Ein anderer Ansatz besteht darin, die Eigenkapitalerfordernisse von Geringverdienern durch staatliche Garantien zu vermindern. Und schließlich kann die Wirtschaft auch selbst etwas tun, beispielsweise indem sie innovative Finanzierungsmodelle anbietet. Das hier skizzierte Miet-Kauf-Modell ist dafür nur ein erster Ansatz.

In Deutschland wird sehr viel und sehr kritisch über die Niedrigzinsphase diskutiert. In der Tat gibt es Probleme durch Niedrigzinsen, aber es gibt eben auch Chancen. Fortschritte in der Wohneigentumsbildung gehören eindeutig dazu. Auch ohne die Fehler der Subprime-Krise zu begehen bieten sich große Chancen, vielen Haushalten in den nächsten Jahren den Schritt in das Wohneigentum und die private Vermögensbildung zu ermöglichen. Hierzu bedarf es allerdings besserer Rahmenbedingungen und des politischen Willens, Verbesserungen auch anzugehen.

7 Literaturverzeichnis

Aktion pro Aktie (Ed.), 2016, Die Aktie im internationalen Vergleich – so steht es um die Aktienkultur wirklich. Frankfurt (Main). Available online at http://aktion-pro-aktie.de/wp-content/uploads/2016/03/Aktion_ProAktie_2016.pdf.

Arnott, Richard, 1988, Rent Control: The International Experience. In *J Real Estate Finan Econ* 1 (3), pp. 203–215. DOI: 10.1007/BF00658917.

Bendel, Daniel / Demary, Markus / Voigtländer, Michael, 2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung. Edited by Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Köln (IW policy paper).

Bernanke, Ben, 2015, Why are interest rates so low? Brookings Institute. Available online at <https://www.brookings.edu/2015/03/30/why-are-interest-rates-so-low/>.

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

Bräuning, Dieter, 2014, Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in Europa: Anhaltende Herausforderungen. Edited by DB Research. Frankfurt (Main).

Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen (Ed.), 2016, 2016 - Markt für Wohnimmobilien. Daten - Fakten - Trends. Berlin.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und raumforschung (BBSR) (Ed.), 2009, Trends der Wohneigentumsbildung – Haushalte, Objekte, Finanzierung. Bonn (BBSR-Berichte KOMPAKT, 6/2009).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) / Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und raumforschung (BBSR) (Eds.), 2015, Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen - Kernempfehlungen und Maßnahmen. Available online at http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_kernempfehlungen_massnahmen_bf.pdf, checked on 9/21/2016.

Coleman, David, 1988, Rent control: The British experience and policy response. In *J Real Estate Finan Econ* 1 (3), pp. 233–255. DOI: 10.1007/BF00658919.

Cortright, Joe / Mahmoudi, Dillon, 2014, Lost in Place: Why the persistence and spread of concentrated poverty-not gentrification-is our biggest urban challenge. Edited by City Observatory. City Observatory.

Deschermeier, Philipp / Haas, Heide / Hude, Marcel / Voigtländer, Michael, 2014, Die Folgen der Mietpreislage - Eine Analyse am Beispiel der Wohnungsmärkte in Köln und Berlin. Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Köln (IW policy paper, 17). Available online at www.iwkoeln.de/mietpreislage.

Dr. Klein, 07/2016, DTB: Baufinanzierungen so günstig wie noch nie. Dr. Klein Trendindikator Baufinanzierung (DTB). Lübeck. Available online at https://www.drklein.de/fileadmin/docs_drk/privatkunden/allgemein/presse/DTB/20160830_PM_DrK_DTB_Juli_2016.pdf, checked on 9/27/2016.

Faller, Bernhard / Braun, Reiner / Heyn, Timo / Pfeiffer, Ulrich, 2001, Hemmnisse der Wohneigentumsbildung. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen

und Raumordnung. Edited by Bundesamt für Baumwesen und Raumordnung. Bonn (Forschungen, 106).

Grunert, Ruth, 2003, Sind Haushalte mit Wohneigentum sparsamer als Mieterhaushalte? Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Diskussionspapier 171).

Helbrecht, Ilse / Geilenkeuser, Tim, 2012, Demographischer Wandel, Generationeneffekte und Wohnungsmarktentwicklung: Wohneigentum als Altersvorsorge? In *Raumforschung und Raumordnung* 70 (5), pp. 425–436.

Henger, Ralph, 2016, Mieten und Einkommen gehen meist Hand in Hand. In *IW-Kurzbericht* (51).

Hentze, Tobias, 2016, Effekte der Niedrigzinsen auf die betrieblichen Pensionsrückstellungen in Deutschland. In *IW-Trends* 43 (3).

Holm, Andrej, 2014, Gentrifizierung - mittlerweile ein Mainstreamphänomen? In Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und raumforschung (BBSR) (Ed., Zwischen Erhalt, Aufwertung und Gentrifizierung - Quartiere und Wohnungsbestände im Wandel, Heft 4 (Informationen zur Raubeobachtung), pp. 471–483.

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

Interhyp (Ed.), 2013, Wohnträume der Deutschen 2013. Wunsch und Wirklichkeit - Die bundesweite Studie. München.

Interhyp (Ed.), 2014, Wohnträume der Deutschen 2014. Wunsch und Wirklichkeit - Die bundesweite Studie. München.

Interhyp (Ed.), 2015, Wohnträume 2015. So möchten die Deutschen leben. München.

Jäger, Manfred / Voigtländer, Michael, 2008, Hintergründe und Lehren aus der Subprime-Krise. In *IW-Trends* 35 (3), pp. 17–29.

Kochskämper, Susanna, 2016, Wie lange arbeiten für ein stabiles Rentenniveau? In *IW-Kurzbericht*, 27).

Krings-Heckemeier, Marie-Therese, 2013, Aktuelle Entwicklungstrends und Rahmenbedingungen der Wohneigentumsbildung. In Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), DV Deutscher Verband für Wohnungswesen Städtebau und Raumordnung e.V. (Eds., Wohneigentum stärken. Dokumentation der Veranstaltungsreihe 2011/2012. Berlin, pp. 23–25.

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

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

OECD, 2005, Stabilising the Housing Market (Economic Survey of Spain 2005).

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

Poterba, James M., 1984, Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing: An Asset-Market Approach. In *The Quarterly Journal of Economics* 99 (4), pp. 729–752. DOI: 10.2307/1883123.

Schier, Michael / Voigtländer, Michael, 2015, Immobilienpreise. Ist die Entwicklung am deutschen Wohnungsmarkt noch fundamental gerechtfertigt? In *IW Trends* 42 (1), pp. 55–73.

Schier, Michael / Voigtländer, Michael, 2016, Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand. In *IW-Trends* 43 (1), pp. 21–35.

Sebastian, Steffen / Steininger, Bertram; Wagner-Hauber, Melanie, 2012, Vor- und Nachteile von direkten und indirekten Immobilienanlagen. Edited by IREBS Beiträge zur Immobilienwirtschaft. Regensburg (Working Paper).

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

Stiglitz, Joseph E., 1990, Symposium on bubbles. In *The Journal of Economic Perspectives* 4, 2), pp. 13–18.

Szypulski, Anja, 2013, Wohneigentum in seiner gesellschaftlichen Bedeutung. Erwartungen, Wünsche und Motive der Menschen. In Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), DV Deutscher Verband für Wohnungswesen Städtebau und Raumordnung e.V. (Eds., Wohneigentum stärken. Dokumentation der Veranstaltungsreihe 2011/2012. Berlin, pp. 21–22.

Voigtländer, Michael, 2009, Why is the German Homeownership Rate so low? In *Housing Studies* 24 (3), pp. 357–374.

Voigtländer, Michael, 2015, Optionen für bezahlbaren Wohnraum. Ein policy paper in Kooperation mit dem ZIA Deutschland (Zentraler Immobilien Ausschuss). Edited by Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Köln (IW policy paper, 14).

Voigtländer, Michael / Hentze, Tobias, 2016, Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot. Edited by DV Deutscher Verband für Wohnungswesen Städtebau und Raumordnung e.V. IW Köln (Kurzexpertise).

Wagner, Gert / Frick, Joachim / Schupp, Jürgen, 2007, The German Socio-Economic Panel Study (SOEP, Scope, Evolution and Enhancements. Berlin (SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, 1).

Zander, Christoph / Faller, Bernhard, 2006, Internationaler Vergleich von Kosten und Dienstleistungseffizienz bei der Transaktion von Wohneigentum - Optionen für Deutschland. Edited by BBR. Bonn (Schriftenreihe Forschungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), 120).