

Matthias zu Eicken, Jakob Grimm

Selbst genutztes Wohneigentum

Die stabilisierende Wirkung auf den Wohnungsmarkt und die Rolle der Politik

Wohneigentum spielt für die Wohnraumversorgung breiter Bevölkerungsschichten eine zentrale Rolle – ganz gleich, ob es selbst genutzt oder privat vermietet wird. Noch immer stellen Immobilien – und hier vor allem die selbst genutzten – den durchschnittlich größten Vermögensanteil privater Haushalte in Deutschland dar und bilden in den meisten Fällen das Kernstück des Finanzportfolios.

Die Wohnungsbestände von Privatpersonen sind die wesentliche Säule des deutschen Wohnungsmarkts. Gut 80 Prozent des Wohnungsbestands in Deutschland befindet sich im privaten Eigentum. Zudem werden zwei Drittel aller Mietwohnungen von vermietenden Privatpersonen angeboten. Laut Statistischem Bundesamt leben 46,5 Prozent aller Haushalte in Deutschland in ihren eigenen vier Wänden (Destatis 2020). So sorgen selbst nutzende und vermietende Privatpersonen seit vielen Jahrzehnten für einen stabilen und funktionierenden Wohnungsmarkt. Indem diese Personen die Wohnraumversorgung für sich und ihre Mitbürger stemmen, verbinden sie wirtschaftliches und soziales Handeln auf besondere Art und Weise. Wer Eigentum bildet, schafft die nachhaltigste und sicherste Form der Altersvorsorge und entlastet sich, seine Familie und den Staat.

Die Eigentumsbildung ist ein viel gehegter Wunsch in weiten Teilen der Bevölkerung. Allen voran junge Familien zieht es in die eigenen vier Wände – sie sind prägend für die Wohneigentumsbildung. Das Einfamilienhaus wird entsprechend besonders von Familien nachgefragt, auch wenn Wohneigentumsbildung vor allem im Bestand realisiert wird. Der Anteil von Bestandsimmobilien bei der Wohneigentumsbildung liegt bei knapp 80 Prozent. Dies bestätigt eine aktuelle Befragung zur Wohneigentumsbildung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung – BBSR (2022a). Die Eigentümerquote in Deutschland stagniert seit einem Jahrzehnt und für die zukünftige Entwicklung der Eigentümerquote sind nur leichte Steigerungen zu erwarten. Vor allem kleinere, jüngere und damit oft einkommensschwächere Haushalte sind auch in Zukunft unterdurchschnittlich oft Eigentümerhaushalte. Seit 2008 gibt es einen Stau von über einer Million verhinderten Wohneigentümern (Empirica 2022).

Eigentumsbildung muss ein zentrales Ziel staatlichen Handelns sein. Hierfür müssen die nötigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die derzeitigen ökonomischen sowie politischen Rahmenbedingungen machen den Eigentumserwerb allerdings zu einem Traum, der für viele Haushalte schlichtweg niemals in Erfüllung gehen wird. Die politischen Rahmenbedingungen verteuern den Eigentumserwerb, ganz gleich, ob aus dem Neubau oder Bestand heraus. Knappes Bauland, unwirtschaftliche energetische

Standards mit zweifelhaftem Nutzen für den Klimaschutz, ein Förderchaos bei der Eigentums- und Neubauförderung, hohe Grunderwerb- und Erbschaftsteuern sind die politischen Rahmenbedingungen, mit denen Erwerber zurzeit zu kämpfen haben. Dazu kommt ein ungünstiges ökonomisches Umfeld aus steigenden Energie- und Baupreisen sowie anziehenden Zinsen.



Abb. 1: Wunschtraum vieler junger Familien: das freistehende Einfamilienhaus (Foto: Jost)

Die volkswirtschaftliche Bedeutung des selbst genutzten Wohneigentums in Deutschland

Das selbst genutzte Wohneigentum kann eine wichtige Rolle als stabilisierender Faktor auf dem Wohnungsmarkt spielen. Wenn Menschen in ein eigenes Zuhause investieren, schaffen sie ein dauerhaftes Interesse an der Stabilität und Sicherheit des lokalen Immobilienmarkts. Dies ist der Fall, weil sie ein persönliches finanzielles Interesse daran haben, dass die Immobilienpreise nicht sinken und die Nachfrage nach Immobilien hoch bleibt. Darüber hinaus sind Hauseigentümer oft langfristige Bewohner und investieren in ihre Gemeinden, indem sie sich aktiv an der Gestaltung und Entwicklung der lokalen Infrastruktur beteiligen und in lokale Einrichtungen und Aktivitäten investieren. Dadurch stärken sie das soziale und wirtschaftliche Gefüge ihrer Gemeinden und tragen zu einem positiven Image und einer hohen Lebensqualität bei.



Doch nicht jeder möchte im Eigentum leben, und viele Menschen genießen die Vorzüge des gut funktionierenden deutschen Mietwohnungsmarkts. Jedem sollte die individuelle Entscheidungsfreiheit gelassen werden, Vermögen in Form von Wohneigentum zu bilden oder sein Geld anderweitig zu investieren. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat eindrücklich gezeigt, dass Hauseigentümer in Zeiten wirtschaftlicher Krisen schwerwiegende finanzielle Probleme bekommen können, wenn sie sich aufgrund von Krediten und Hypotheken stark verschulden. Auch die geplante und aktuell heiß diskutierte Änderung des Gebäudeenergiegesetzes bezüglich der Regelungen zur Nutzung von 65 Prozent erneuerbaren Energien beim Einbau einer neuen Heizung ab 2024 und die damit verbundenen Kosten könnten für Eigentümer künftig zum Problem werden. Nur wer seine Hypothek bis zum Renteneintritt getilgt und sein Gebäude so umfangreich saniert hat, dass es den gesetzlichen Anforderungen entspricht, geht mit einer gesicherten Altersvorsorge in den Ruhestand.

Insgesamt kann das selbst genutzte Wohneigentum jedoch ein wichtiger Faktor für die Stabilität des Wohnungsmarkts und für die Entwicklung von Gemeinden sein, wenn es mit Bedacht und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse und finanziellen Möglichkeiten der Menschen gefördert wird. Im Folgenden werden daher konkrete Vorschläge gemacht, wie die Politik den Eigentumserwerb fördern und somit zur Stabilisierung des Wohnungsmarkts beitragen kann.

Baulandgewinnung

Die Baulandpolitik der Kommunen ist das zentrale Instrument, um die Frage nach bezahlbarem Wohnraum in Deutschland zu beantworten. Eine erfolgreiche Bodenpolitik stellt Bauland für jedermann zur Verfügung. Die Verantwortung für die Baulandplanung liegt in den Händen unserer Städte und Gemeinden, denn die Baulandplanung ist eine öffentliche Aufgabe. Im Interesse einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sollten unsere Städte und Gemeinden diese erfüllen. Es fehlt im Planungsrecht jedoch ein Anreiz zur Planung von Wohngebieten. Die überregionale Raumplanung kann zwar Flächennutzungspläne aufstellen, die tatsächliche Umsetzung verbleibt jedoch bei jeder einzelnen Kommune. Neues Bauland stößt regelmäßig auf politischen Widerstand, der für kommunale Entscheidungsträger eine erhebliche Hürde darstellt, auch im überörtlichen Interesse zu handeln. Darüber hinaus scheuen Kommunen die Folgekosten von Wohngebieten. Eine Lösung, um diesem Problem zu begegnen, wäre die Verpflichtung der Kommunen zur Baulandbereitstellung überall da, wo der Mangel an genügend Bauland den Neubau verhindert.

Wenn kein Bauland ausgewiesen wird und die Nachfrage nach Wohnraum steigt, steigen zwangsläufig die Neubaukosten, die Kaufpreise und die Mieten. Unsere Kommunen

tragen eine unmittelbare Verantwortung für die Preisentwicklung auf den angespannten Wohnungsmärkten. Statt Angebotserweiterung betreiben die Kommunen vielerorts eine Mangelverwaltung durch überbordende Einschränkungen des Wohnungsmarkts. Die heutige Planungspflicht ist jedoch ein stumpfes Schwert. Die Umsetzung überörtlicher Planung kann nicht eingeklagt werden. Auch die Durchsetzung über die Kommunalaufsicht ist nicht gesichert, weil auch dort politische Entscheidungsträger die Aufsicht führen. In der entscheidenden Frage der Durchsetzbarkeit der Planungspflicht gibt es eine Gesetzeslücke. Das Planungsrecht des Bundes liefert keine Instrumente, um Maßnahmen für einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt sicherzustellen. Die Schaffung eines Verbandsklagerechts für Mieter- und Eigentümervereine könnte eine Lösung zur Durchsetzung der kommunalen Planungspflicht für Bauland darstellen.

Grunderwerbsteuer

Trotz der sehr günstigen Finanzierungsbedingungen der vergangenen Jahre stagnierte die Eigentümerquote in Deutschland. Viele Haushalte, die von den eigenen vier Wänden träumen, scheitern an der nötigen Kapitalbildung. Die Erwerbsnebenkosten stellen einen wesentlichen Finanzierungsfaktor dar. Hierbei nimmt die Grunderwerbsteuer einen erheblichen Teil der anfallenden Kosten ein. Bei der Grunderwerbsteuer handelt es sich um eine Ländersteuer, und die Bundesländer haben aufgrund steigender Gesamtkosten ihren Gewinn in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. Denn während vor einigen Jahren bei der Grunderwerbsteuer noch ein bundeseinheitlicher Satz von 3,5 Prozent galt, liegt er in einigen Bundesländern inzwischen bei 6,5 Prozent. Die erhöhten Steuersätze führen allerdings dazu, dass die Bautätigkeit nachweislich zurückgeht – ein Trend, der nicht im Interesse der Länder sein kann. Selbst wenn die durch die hohen Steuersätze entstehenden, höheren Steuereinnahmen dazu genutzt werden, die eigene Bautätigkeit zu erhöhen, so zeigt eine Studie des ifw Kiel, dass die entstehenden Bauausgaben die Mehreinnahmen deutlich übersteigen. Eine Reduktion der Steuersätze wiederum regt die Bauaktivität an und macht den Wohnungsmarkt effizienter (Boyson-Hogrefe 2023).

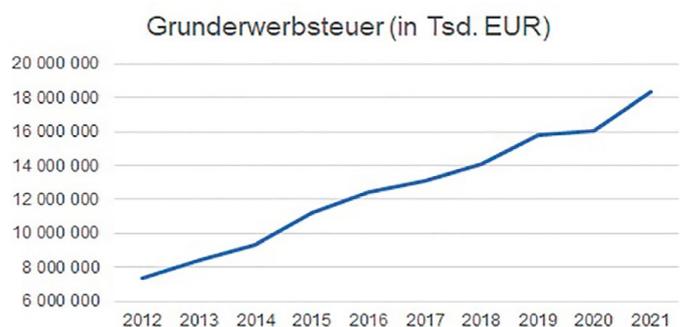


Abb. 2: Entwicklung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer 2012 bis 2021



In den vergangenen zehn Jahren sind die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer um 148 Prozent angestiegen (Destatis 2022). Das erhöhte Steueraufkommen wurde durch die günstigen Finanzierungsbedingungen und die damit einhergehenden steigenden Kosten angetrieben. Im Jahr 2022 sind die Zinsen für Baufinanzierungen in Deutschland deutlich angestiegen. Stellten die hohen Kosten der Grunderwerbsteuer schon bei günstigen Konditionen eine erhebliche Belastung dar, verbauen sie unter den derzeitigen Bedingungen vielen Haushalten die Möglichkeit der Eigentumsbildung. Die Einführung eines Freibetrags scheint hier ein adäquates Mittel zu sein, um Ersterwerber zu entlasten. Ein solcher Eingriff birgt allerdings die Gefahr, dass die Bundesländer die Grunderwerbsteuersätze erhöhen, um die entstehenden Ausfälle zu kompensieren. Die Einführung eines Freibetrags sollte daher mit einer Festsetzung der Steuersätze auf 3,5 Prozent einhergehen. Bei der Grunderwerbsteuer handelt es sich zwar um eine Ländersteuer, dennoch kann die Einführung eines Steuerfreibetrags auf Bundesebene beschlossen werden. Hier kann die Bundesregierung also sofort aktiv werden, um die Ersterwerber schnellstmöglich effektiv zu entlasten und jungen Familien den Traum von den eigenen vier Wänden zu erfüllen. Unter der Voraussetzung, dass die Länder sich an den vorgegebenen Grunderwerbsteuersatz halten, könnte der Bund die durch den Freibetrag entstehenden Verluste teilweise kompensieren.

Baukosten und Regulierung

Klimaneutralität ist ein zentrales gesellschaftliches Ziel. Besonders im Fokus steht dabei der Gebäudesektor, denn er muss ein elementares Bedürfnis des Menschen befriedigen: das Wohnen.

Gebäude bieten den Bewohnern nicht nur Wärme und Schutz, sie sind auch Lebensmittelpunkt und Zuhause. Daher müssen Wohnungen vor allem eins bleiben – für alle Menschen verfügbar und bezahlbar. Und genau dies ist die Herausforderung für den klimaneutralen Gebäudebestand!

Um die Eigentumsbildung voranzubringen, dürfen die ohnehin schon hohen Baukosten durch staatliche Anforderungen nicht weiter erhöht werden. Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebestand müssen auch dann gefördert werden, wenn nur die nach dem Gebäudeenergiegesetz geforderten Klimaschutzstandards erreicht werden können. Dazu muss das Gebäudeenergiegesetz so geändert werden, dass es eine finanzielle Förderung gesetzlich vorgeschriebener Maßnahmen ausdrücklich erlaubt.

Programm zur Wohneigentumsförderung

Ab Mitte des Jahres plant die Bundesregierung, sogenannte Schwellenhaushalte beim Erwerb von Wohneigentum zu unterstützen. Hierfür will das Bundesbauministerium jungen Familien mit zinsverbilligten KfW-Krediten unter

die Arme greifen. Gefördert werden sollen ausschließlich Familien mit mindestens einem minderjährigen Kind und einem zu versteuernden Jahreseinkommen von maximal 60.000 Euro. Für jedes weitere minderjährige Kind erhöht sich das maximale Einkommen um weitere 10.000 Euro. Den Familien sollen zinsverbilligte Darlehensangebote in Höhe von 140.000 bis maximal 240.000 Euro zur Verfügung gestellt werden. Von den geplanten Förderungen werden Bestandsimmobilien allerdings ausgeschlossen, die jedoch den größten Anteil der Erwerbsfälle ausmachen. Zudem wird nur der Neubau mit Effizienzhaus-40-Standard gefördert. Diese hohen Anforderungen führen dazu, dass nur die wenigsten Haushalte dieses Angebot nutzen werden. Junge Familien, deren zu versteuerndes Jahreseinkommen die 60.000-Euro-Grenze unterschreitet, werden in der Regel nicht in der Lage sein, sich die enormen Baukosten für den Effizienzhaus-40-Standard leisten zu können, geschweige denn, die Eigenkapitalhürde zu überwinden. Nur durch die Einführung von eigenkapitalersetzenden Darlehen durch die KfW, einer Abkehr der ausschließlichen Neubauförderung von Effizienzhaus-40-Standards sowie einer Ausweitung der Förderung auf Bestandsimmobilien haben auch Haushalte mit einem Jahreseinkommen von maximal 60.000 Euro die Chance, Wohneigentum zu erwerben.



Abb. 3: Eigentumsförderung im Einfamilienhaus- und Geschosswohnungsbau (Foto: Jost)



Eine Evaluierung des Baukindergelds durch das BBSR ergab, dass über 50 Prozent der geförderten Haushalte über ein zu versteuerndes Jahreseinkommen zwischen 30.000 und 60.000 Euro verfügte und etwa ein Viertel von ihnen weniger als 30.000 Euro zur Verfügung stand. Über die Hälfte der Befragten im untersten Einkommensviertel gaben an, die Entscheidung zum Erwerb der Immobilie nur wegen der Förderung getroffen zu haben (BBSR 2022b). Trotz der großen Schwäche des Baukindergelds, die darin lag, dass die unterschiedlichen Wirkungen in den Siedlungsgebieten ignoriert wurden, was den Neubau vor allem in ländlichen Räumen und strukturschwachen Gebieten attraktiv machte, hat das Baukindergeld bei der Eigentumsförderung unterstützt. Eine ähnliche Förderung wäre daher auch künftig wichtig, um auch jungen Familien mit niedrigeren Einkommen den Weg ins Eigentum nicht zu verbauen.

Jung kauft Alt

Viele Kommunen in Deutschland beklagen den sogenannten Donut-Effekt. Außerhalb der Städte werden Neubaugebiete ausgewiesen, in denen Einfamilienhaussiedlungen entstehen, während die Innenstädte veröden. Um diesem Effekt entgegenzuwirken, sollen Anreize für junge Familien geschaffen werden, damit diese Altbauten im Ortskern kaufen statt am Stadtrand neu zu bauen. Es gibt schon jetzt einige Gemeinden in Deutschland, die Förderprogramme nutzen, um jungen Menschen den Erwerb alter Immobilien zu ermöglichen. Eine jüngst veröffentlichte Befragung zur Wohneigentumsbildung des BBSR hat ergeben, dass ein Großteil der jungen Haushalte bei der Eigentumsbildung schon jetzt nach dem „Jung-kauf-Alt“-Prinzip vorgehen, ganz gleich, ob die jeweilige Gemeinde hierfür eine Förderkulisse geschaffen hat oder nicht. In den Jahren 2018 bis 2022 machte der Neubau nur etwa 21 Prozent der Erwerbsfälle aus. Die weit überwiegende Mehrheit hat also Bestandsimmobilien erworben. Die Schaffung einer soliden und langfristigen Förderkulisse zur energetischen Modernisierung von Bestandsimmobilien, die sich ausschließlich an private Eigentümer richtet, kann zur Belebung der Innenstädte beitragen und junge Familien gleichzeitig bei der Erreichung des Ziels eines klimaneutralen Gebäudebestands bis 2045 unterstützen.

Der Erwerb von Eigentum stellt für viele junge Haushalte eine große Hürde da. Die steigenden Baukosten führen dazu, dass viele Ersterwerber in Bestandsimmobilien investieren. Um die Eigentumsbildung junger Menschen zu fördern, sollte eine solide Förderkulisse geschaffen werden, damit diese Haushalte die Vorgaben, die zur Erreichung der Klimaschutzziele an den Gebäudesektor gemacht werden, auch eingehalten werden können. Die Entwicklung hin zu jungen Haushalten, die alte Immobilien kaufen, ist eine sehr positive. Da dieses Prinzip schon jetzt praktiziert wird, scheinen weitere Anreize hier überflüssig. Wichtiger ist die Förderung

der energetischen Gebäudemodernisierung, um die jungen Haushalte mit dieser Aufgabe nicht allein zu lassen.

Fazit

Selbst genutztes Wohneigentum gepaart mit einem soliden Mietwohnungsmarkt bilden die Grundpfeiler für einen stabilen Wohnungsmarkt. Er bietet Mietern die Möglichkeit, sich flexibel an verschiedene Lebenssituationen anzupassen. Für Eigentümer stellen die eigenen vier Wände wiederum Unabhängigkeit dar und steigern die Lebensqualität. Vor allem junge Familien hegen hierzulande häufig den Wunsch, Eigentum in Form eines Einfamilienhauses oder einer Eigentumswohnung zu erwerben. Es ist Aufgabe des Staates, hierfür die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen und die Bürgerinnen und Bürger bestmöglich bei diesem Ziel zu unterstützen.



Matthias zu Eicken

Leiter Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik, Haus & Grund Deutschland, Berlin



Jakob Grimm

Referent Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik, Haus & Grund Deutschland, Berlin

Quellen:

Boysen-Hogrefe, Jens (2023): Zum Einfluss der Grunderwerbsteuer auf den Wohnungsneubau in Deutschland, IfW Kiel Policy Brief Nr. 165. Kiel.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung – BBSR (2022a): Wohneigentumsbildung und Wohnflächenverbrauch, Bestandsaufnahme und zukünftige Entwicklung; in BBSR-Analysen KOMPAKT 14/2022, 2022; URL angerufen am 16.01.2023: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2022/ak-14-2022-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=7.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung – BBSR (2022b): Evaluierung des Baukindergeldes. BBSR-Online-Publikation 05/2022, Bonn, Februar 2022; URL abgerufen am 16.01.2023: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-05-2022-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Empirica AG (2022): Anzahl Ersterwerber von selbst genutztem Wohneigentum im Zeitraum 1990 bis 2020, 2022; URL: https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/Ersterwerber_von_selbst_genutztem_Wohneigentum.pdf.

Institut Wohnen und Umwelt – IWU (2020): Evaluation des KfW-Förderprogramms „Altersgerecht Umbauen (Barriereerduzierung – Einbruchschutz)“, Darmstadt, 2020; URL abgerufen am 17.01.2023: https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-alle-Evaluationen/Evaluation-AU_2020.pdf.

Statistisches Bundesamt – Destatis (2020): Wohnen in Deutschland. Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt – Destatis (2022): Kassenmäßige Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden nach Steuerarten. Wiesbaden.