



IW-Report 40/19

Mehr Wohneigentum für NRW

Stellungnahme zu der Drucksache 17/5627
Michael Voigtländer

Köln, 8.11.2019

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Vier Gründe für mehr Wohneigentum	3
3	Wohneigentumsbildung in NRW	5
4	Schlussfolgerungen	6
	Literatur	8

1 Einleitung

Die Fraktion der SPD (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2019) kritisiert in Ihrem Antrag die Landesregierung für die stärkere Wohneigentumsförderung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung. Tatsächlich ist mit dem Regierungswechsel die Akzentuierung der sozialen Wohnraumförderung verändert worden, insbesondere durch die Gewährung von Nachrangdarlehen für Haushalte mit niedrigeren und mittleren Einkommen. Diese Nachrangdarlehen können Haushalte als Eigenkapitalersatz einsetzen, wodurch der Zugang zum Wohneigentum erleichtert wird.

In den Anträgen wird u. a. kritisiert, dass die Förderung von Wohneigentum die Zersiedelung fördere und dazu beiträgt, Neubau dort zu forcieren, wo bereits Leerstände vorliegen. Andererseits würde die Förderung des Wohneigentums keinen Beitrag zur Entspannung des Wohnungsmarktes in den Ballungsgebieten leisten. Hier werden allerdings Instrumente vermischt. Ursächlich für die Anspannung in den Ballungsgebieten ist vor allem der Mangel an Bauland. Gerade in Köln hängt der Wohnungsbau dem Bedarf hinterher, auch in Bonn und Münster wird deutlich zu wenig gebaut (Henger/Voigtländer, 2019). In Düsseldorf konnte dagegen zuletzt die Bautätigkeit stärker an dem quantitativen Bedarf angenähert werden. Dort wo zu wenig gebaut wird, bedarf es einer stärkeren Ausweisung von Bauland und/oder der besseren Kooperation und Vernetzung mit den Umlandgemeinden. Dies ist unabhängig davon, in welcher Weise die Wohnungen später genutzt werden (Selbstnutzung oder Vermietung). Auch eine Förderung der Nachfrage, ob nun in Form der sozialen Wohnraumförderung oder aber durch z. B. steuerliche Anreize, kann den Wohnungsmangel nicht beseitigen und führt in der Tendenz eher zu weiter steigenden Bodenpreisen. Entscheidend bleibt die Mobilisierung von Bauflächen. In einigen ländlichen Regionen und strukturschwachen Städten wird hingegen zu viel gebaut, hier sollten neue Flächen nur nach sorgfältiger Prüfung ausgewiesen und Investitionen in Bestände gelenkt werden. Auch die Ermöglichung des Ersatzneubaus ist hier zu bevorzugen. Tatsächlich ist es in solchen Regionen oft der Eigenheimbau, der Überkapazitäten befördert, aber ohne die entsprechende Ausweisung von Neubaugebieten wäre dies gar nicht möglich. Baulandpolitik und Wohneigentumspolitik sind also zunächst unabhängig voneinander anzusehen.

Richtig ist es, den Zugang zu Wohneigentum insgesamt und gerade auch für Haushalte mit kleineren Einkommen zu verbessern. Schließlich bietet die Zinsentwicklung große Chancen, die Vermögensbildung auf eine breitere Basis zu stellen und die Wohnkosten vieler Haushalte zu senken. Im Folgenden werden die wesentlichen Vorteile des Wohneigentums herausgestellt, ehe dann die Entwicklung der Wohneigentumsbildung in NRW und Hemmnisse diskutiert werden. Schließlich wird die Wohneigentumspolitik in NRW bewertet.

2 Vier Gründe für mehr Wohneigentum

Die Frage, ob man Mieter oder Käufer wird, hängt von einer Vielzahl von individuellen Faktoren ab. Wer etwa nur kurzfristig eine Wohnung nutzen möchte, weil er zum Beispiel mit einem baldigen Jobwechsel rechnet, für den ist Mieten in der Regel attraktiver, da die Transaktionskosten geringer sind. Wer dagegen etwa handwerklich geschickt ist und viele Maßnahmen selbst durchführen kann, ist im Wohneigentum tendenziell besser aufgehoben.

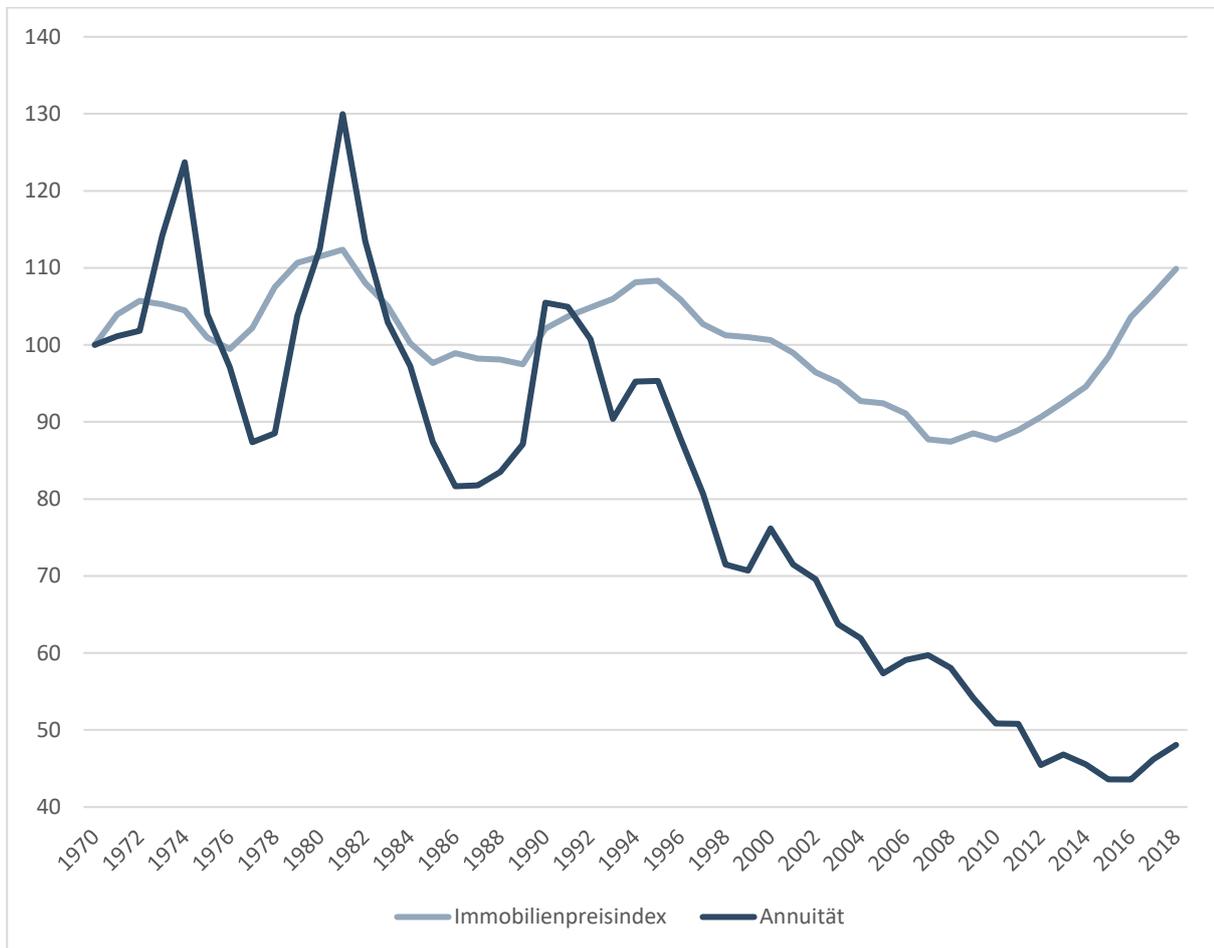
Neben den individuellen Einflussfaktoren gibt es aber auch gesellschaftliche und makroökonomische Faktoren, die die Wohneigentumswahl beeinflussen. Insbesondere die vier folgenden Faktoren haben die Attraktivität des Wohneigentums in den letzten Jahren erhöht.

Zinsentwicklung

Vielfach wird berichtet, dass die Preise für Wohneigentum schneller steigen als die Mieten. Dies ist auch richtig, sagt aber noch wenig über die finanzielle Attraktivität des Wohneigentums aus. Entscheidend ist vielmehr das Zusammenspiel von Kaufpreisen, Mieten und Zinsen. Wie das IW herausstellt, hat in den letzten Jahren die Zinsentwicklung die Entwicklung der Kaufpreise überkompensiert, sprich es ist aktuell trotz deutlich gestiegener Preise günstiger zu kaufen als zu mieten (Sagner/Voigtländer, 2019a). Der Spielraum ist sogar so groß, dass selbst bei Tilgung der Immobilie während der Erwerbsphase der Käufer günstiger leben kann als der Mieter, der ja keine Vermögensbildung betreibt. Insgesamt belegen eine Vielzahl von Studien, dass Wohneigentümer fallende Wohnkosten aufweisen und sich damit eine stärkere Einkommensspreizung zwischen Mietern und Wohneigentümern nach Berücksichtigung der Wohnkosten ergibt (vgl. zum Beispiel Dustmann et. al. 2019). Neben der relativen Schlechterstellung der Mieterhaushalte stellt dies aber eben auch eine enorme Chance für das Wohneigentum dar.

Auch Abbildung 2-1 verdeutlicht die historische Chance, heute Wohneigentümer zu sein. Darin sind die Kosten eines Volltilgerdarlehens über 25 Jahre auf Basis der realen Hauspreise in Deutschland gezeigt. Heute liegt die Kostenbelastung deutlich unter der Belastung in den 1980er oder auch 1990er Jahren. Darüber hinaus relativiert die Abbildung auch die heutige Preisentwicklung, denn in realen Preisen haben wir erst heute wieder an die Spitze der 1990er Jahre Anschluss gefunden.

Abbildung 2-1: Entwicklung des realen Hauspreisindex und des Index für ein Volltilgerdarlehen



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Vermögensbildung und Altersvorsorge

Der private Altersvorsorgebedarf ist sehr groß. Aufgrund immer geringerer Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung sind die Haushalte darauf angewiesen, mehr zu sparen. Die Verzinsung klassischer Altersvorsorgeformen ist aber gering, gerade Lebensversicherungen leiden unter anhaltenden Niedrigzinsen, aber auch die betriebliche Altersvorsorge steht unter Druck. Wohneigentum gewinnt daher an Bedeutung auch für die Altersvorsorge. Dem kann man entgegenhalten, dass man auch als Mieter sparen kann, und dies in wohldiversifizierte Portfolios. Dies ist richtig, aber das Problem ist, dass dies kaum umgesetzt wird. Gerade weil Altersvorsorge ein sehr entferntes Ziel darstellt, verschieben viele Mieter die Ersparnisbildung oder sparen letztlich weniger, als notwendig wäre. Wohneigentümer dagegen müssen einen Kredit tilgen, was mit einer deutlich größeren Verbindlichkeit verbunden ist, so dass sie im Endeffekt mehr sparen. Dies belegen auch Daten aus dem Household Finance and Consumption Survey der EZB (vgl. auch Fratzscher, 2017). Deutschland belegt bei der Vermögensbildung der Haushalte in Europa einen der letzten Plätze, was maßgeblich auf die geringe Verbreitung von Wohneigentum zurückzuführen ist. Selbst wenn in einigen Regionen die Preise real nicht weiter steigen sollte, sind Immobilien über die Incentivierung der Ersparnisbildung und aufgrund der geringeren Wohnkosten im Vergleich zur Miete ein wichtiger Beitrag zur Altersvorsorge.

Gentrifizierung und steigende Mieten

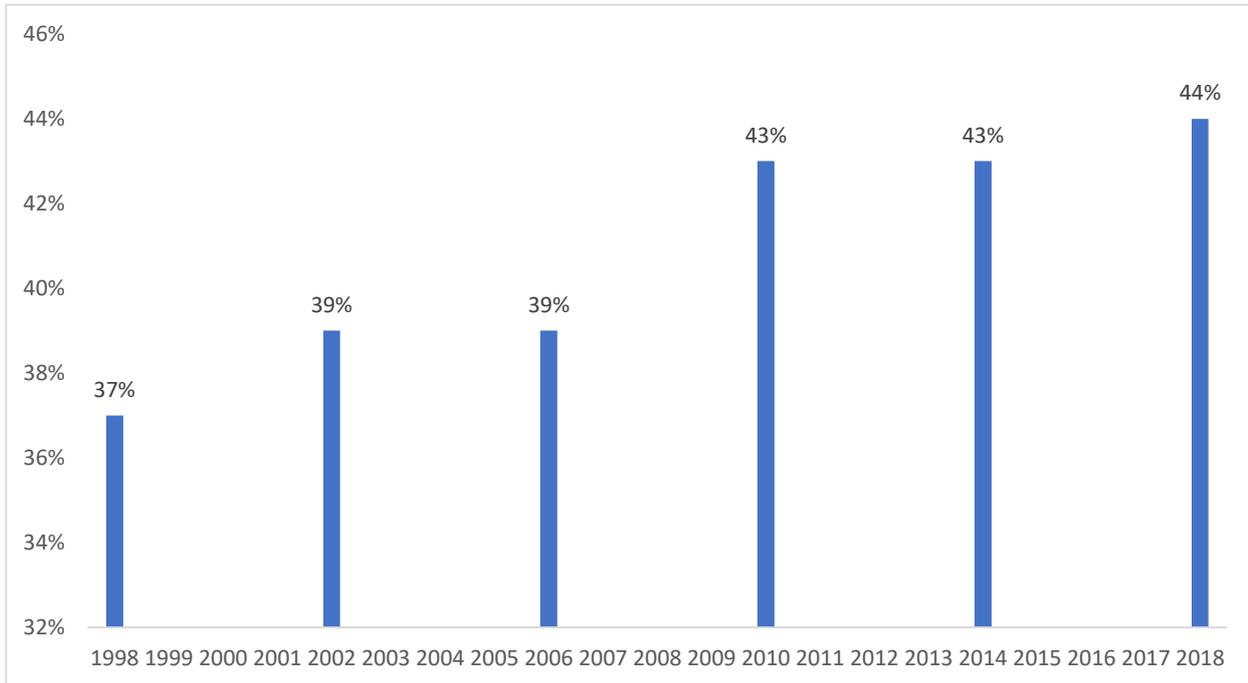
Ein wesentlicher Ansatz lokaler Wohnungspolitik besteht darin, Menschen vor steigenden Mieten und Verdrängung (Gentrifizierung) zu schützen. Um dieses Ziel zu erreichen, werden u. a. Erhaltungsschutzsatzungen eingeführt, aber auch der Berliner Mietendeckel oder aber die Kappung der Modernisierungumlage werden so begründet. Diese Eingriffe sind hochproblematisch und behindern zum Beispiel energetische Sanierungen (Henger/Sagner/Voigtländer, 2019). Auf der anderen Seite ist aber auch fraglich, ob sie die gesetzten Ziele überhaupt erreichen können. Ein tatsächlich wirksamer Schutz gegen Verdrängung und steigende Mieten ist dagegen Wohneigentum. Ein Wohneigentümer ist unabhängig von der Mietentwicklung rings um ihn herum, und ihm kann auch nicht gekündigt werden. Wenn er sich aufgrund steigender Preise zum Verkauf entschließt, profitiert er von den Zugewinnen – und der Verkauf erfolgt immer freiwillig. Insofern wäre die Verbreiterung des Wohneigentums, gerade auch in den Großstädten, eine wichtige sozialpolitische Maßnahme.

Attraktivierung von Regionen abseits der Metropolen

Die starke Anspannung der Wohnungsmärkte in Metropolen wie Köln und Düsseldorf hängt vor allem mit dem starken Zuzug in diese Städte zusammen. Im Vergleich zu anderen Regionen bieten diese Städte wie auch andere Großstädte mehr Infrastruktur, schnellere Datenzugänge, mehr Freizeit- und Einkaufsmöglichkeiten sowie insgesamt auch kürzere Wege (vgl. Kempermann/Oberst/Schröder, 2019). Die Abwanderung belastet zunehmend auch den Arbeitsmarkt, denn viele Unternehmen in Regionen wie Südwestfalen oder dem Sauerland können die dringend benötigten Fachkräfte nicht halten oder erst gar nicht rekrutieren. Die Chance auf Wohneigentum, insbesondere auch die Möglichkeit, freistehende Einfamilienhäuser zu kaufen oder neu zu bauen, kann ein wichtiges Argument sein, um Menschen in der Region zu halten. Dies darf freilich nicht mit einer überdimensionierten Ausweisung von Bauland verbunden werden, darüber hinaus sind weitere Ansätze nötig, um die Regionen zu attraktivieren. Nichtsdestotrotz kann Wohneigentum einen Beitrag dazu leisten, Menschen in Regionen abseits der Ballungsräume zu halten und damit gleichzeitig Perspektiven für die Region zu schaffen und die Ballungsräume zu entlasten.

3 Wohneigentumsbildung in NRW

Angesichts der Chancen, die die Zinsentwicklung für die Wohneigentumsbildung bietet, müsste man erwarten, dass die Wohneigentumsquote in Deutschland insgesamt aber auch in NRW deutlich steigt. Tatsächlich ist sie nach Auswertung des Mikrozensus zwischen 2010 und 2018 aber nur von 43 Prozent auf 44 Prozent gestiegen (Abbildung 3-1). Auch deutschlandweit stagniert die Wohneigentumsquote bei 45 Prozent (Sagner/Voigtländer, 2019).

Abbildung 3-1: Wohneigentumsquote in NRW


Quelle: Mikrozensus

Ursächlich für die geringe Dynamik ist vor allem das fehlende Startkapital (vgl. Voigtländer, 2019). Die laufenden Kosten einer selbstgenutzten Immobilie in Form von Zins, Tilgung und Instandsetzung sind für die meisten Haushalte leistbar, aber die Erwerbsnebenkosten und auch die Eigenkapitalanforderungen der Banken dürfte viele Haushalte überlasten. Grob gesprochen müssen Haushalte rund 10 Prozent für Erwerbsnebenkosten und 10 Prozent für das Eigenkapital einkalkulieren, d. h. bei einem Kaufpreis von 250.000 Euro müssen Haushalte schon 50.000 Euro gespart haben. Allerdings haben nur etwa 10 Prozent aller Mieter Ersparnisse in dieser Höhe (Sagner und Voigtländer, 2019b). Auch eine aktuelle repräsentative Umfrage unter den 20- bis 50-Jährigen verdeutlicht, dass der Mangel an Ersparnissen das wesentliche Hemmnis für den Wohneigentumserwerb darstellt (Kaiser, 2019). Durch Nachrangdarlehen können Förderbanken Haushalten mit weniger Ersparnissen helfen, Zugang zum Wohneigentum zu finden, insofern wird über die im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung gewährten Nachrangdarlehen ein wichtiger Beitrag zur Chancengerechtigkeit geleistet.

4 Schlussfolgerungen

Wohneigentum ist attraktiv und wird für Haushalte zunehmend wichtig, um die Altersvorsorge und Vermögensbildung zu verbessern. Zudem erlaubt die anhaltende Niedrigzinsphase die Senkung der laufenden Wohnkosten im Vergleich zu Mietern. Der Zugang zu Wohneigentum ist vielen Haushalten aufgrund hoher Erwerbsnebenkosten und fehlendem Eigenkapital allerdings versperrt. Daher bleibt die Senkung der Erwerbsnebenkosten, insbesondere auch der

Grunderwerbsteuer, eine wichtige politische Aufgabe. Nachrangdarlehen, wie sie in NRW im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung gewährt werden, stellen aber ein geeignetes Instrument dar, um den Zugang zu Wohneigentum zu verbessern, da diese Darlehen als Eigenkapitalersatz fungieren. Damit können auch Haushalte mit niedrigem Einkommen an den Vorteilen der Wohneigentumsbildung partizipieren. Allerdings sind die Einkommensgrenzen in NRW sehr eng gesetzt, eine Familie mit einem Kind ist nur mit einem Bruttoeinkommen bis knapp über 45.000 Euro unterstützungsfähig. Dies ist problematisch, da auch viele Haushalte mit mehr Einkommen über geringe Ersparnisse verfügen und so ebenfalls keinen Zugang finden. In Schleswig-Holstein werden daher allen Haushalten Nachrangdarlehen angeboten, lediglich der Maximalbetrag ist begrenzt. Angesichts der sehr geringen oder sogar negativen Finanzierungskosten der Länder sowie der geringen Ausfallraten ist dies nur mit sehr geringen Kosten verbunden.

Nordrhein-Westfalen ist daher zu raten, die Rahmenbedingungen für die Bildung von Wohneigentum nicht zu verschlechtern, wie dies von Teilen der Opposition gefordert wird, sondern zu verbessern. Gleichzeitig bedarf es aber natürlich weiter auch des Mietwohnungsbaus. Hier ist es entscheidend, Baulandflächen in den Ballungsräumen zu mobilisieren und in Schrumpfungsräumen Anreize zu setzen, Investitionen im Bestand vorzunehmen. Programme wie „jung kauft alt“ können hier wichtige Akzente setzen. Neben der Baulandausweisung gilt es in den Ballungsräumen auch, den vorhandenen Boden möglichst effizient zu nutzen. Nachverdichtungen sind daher ebenso zu prüfen wie Aufstockungen und der Umbau vorhandener Wohnungen. Allerdings darf durch diese Maßnahmen die Attraktivität von Stadtvierteln nicht beeinträchtigt werden. Es gilt jedoch zu bedenken, dass ohne ausreichenden zusätzlichen Wohnraum die Wohnungsmarktlage nicht entspannt werden kann.

Literatur

Dustmann, Christian/Fitzenberger, Bernd/Zimmermann, Markus (2018): Housing Expenditures and Income Inequality. In: ZEW Discussion Paper, Nr. 18-048, Mannheim

Fratzcher, Marcel (2017): Verteilungskampf: Warum Deutschland immer ungleicher wird, München

Henger, Ralph / Voigtländer, Michael (2019), Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg?, IW-Report Nr. 28/2019, Köln

Kaiser, Stefan (2019, Der große Graben, Spiegel online, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/vermoegensbarometer-der-grosse-graben-zwischen-stadt-und-land-a-1293769.html> [abgerufen am 29.10.2019]

Kempermann, Hanno / Oberst, Christian / Schröder, Christoph (2019), Räumliche Entwicklung in Deutschland, in: Hüther, Michael / Suedekum, Jens / Voigtländer, Michael (Hg.), Die Zukunft der Regionen in Deutschland, Köln, S. 87-114

Landtag Nordrhein Westfalen (2019), Antrag der Fraktion der SPD: Schluss mit der verfehlten Wohnraumförderpolitik der CDU/FDP-Landesregierung: Nordrhein-Westfalen braucht endlich eine zeitgemäße Soziale Wohnraumförderung!, Drucksache 17/5627, Düsseldorf

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael (2019a), Accentro-IW Wohnkostenreport 2019, Gutachten für die Accentro AG, Köln

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael (2019b), Analyse der Wohneigentumsbildung 2019, Gutachten für die Schwäbisch Hall AG, Köln

Voigtländer, Michael (2019), Das Bestellerprinzip in der Immobilienvermittlung, in: IW-Trends, Jg. 46, Heft 1, S. 3-24