



Positionspapier des ifs Institut Wohneigentum

Berlin, 7. November 2017

Bildung von Wohneigentum für breite Einkommenschichten stärken!

Wohneigentumsbildung trotz günstiger Finanzierungsbedingungen in Bedrängnis

Noch nie konnte der Kauf einer eigenen Wohnimmobilie günstiger finanziert werden als in den letzten Jahren. Grund sind die historisch niedrigen Zinsen. Selbst mit den gestiegenen Immobilienpreisen sind die Finanzierungskosten für den Erwerb von Wohneigentum meist immer noch recht günstig. Volkswirtschaftliche Modellrechnungen kommen sogar zum Ergebnis, dass die durchschnittlichen Selbstnutzerkosten unter den Mietkosten liegen. Bei einer gewissen Einschränkung der Wohnfläche und sehr langfristiger Zinsbindung, könnten selbst Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen Wohneigentum finanzieren.

Dennoch bestehen vor allem in den teuren städtischen Wachstumsräumen für breite Einkommenschichten **erhebliche Hürden beim Erwerb von Wohneigentum**. Allen voran ist dies die Eigenkapitalschwäche im Vergleich zum Eigenkapitalbedarf, der sich wegen der gestiegenen Immobilienpreise und Erwerbsnebenkosten erheblich erhöht hat. Auch andere Gründe führen dazu, z.B. längere Ausbildungszeiten oder unsichere Arbeitsverträge, dass die **Wohneigentumsquote in den letzten Jahren stagniert** und bei einkommensschwächeren und jüngeren Haushalten sogar leicht gesunken ist. Nachdem sie seit der Wiedervereinigung auf knapp 46 Prozent angestiegen ist, **droht die Eigentumsquote mittel- bis langfristig wieder zu sinken**. Lediglich bei älteren Haushalten über 45 Jahren, und bei den 20 Prozent einkommensstärksten Haushalte, steigt die Wohneigentumsquote weiter leicht an.

Diese Entwicklung **beeinträchtigt die Vermögensbildung** für breite Schichten, für die das Wohneigentum einen großen Stellenwert einnimmt. Bereits heute ist in Deutschland die im europäischen Vergleich geringe Wohneigentumsquote von etwa 46 Prozent mit dafür verantwortlich, dass deutsche Haushalte mit durchschnittlich 214.000 Euro weniger Vermögen besitzen als Haushalte in vergleichbaren EU-Staaten mit höherer Wohneigentumsquote. Österreich und Frankreich kommen mit einer Wohneigentumsquote von 55 bzw. 58 Prozent beispielsweise auf ein durchschnittliches Nettovermögen von 258.000 bzw. 243.000 Euro.

Auch die **Entwicklung der Bautätigkeit spiegelt den relativen Bedeutungsverlust von selbst genutztem Wohneigentum wider**. Obwohl die gesamten Fertigstellungszahlen seit 2009 von 159.000 auf 278.000 Wohneinheiten im Jahr 2016 anstiegen, stagniert der Bau von Eigenheimen bei gut 105.000 Wohneinheiten und ging von 2014 auf 2015 sogar leicht zurück. Zusammen mit den etwa 25.000 selbst genutzten Eigentumswohnungen und abzüglich der vermieteten Ein- und Zweifamilienhäuser, dürften 2016 ungefähr 125.000 Wohneinheiten auf die Wohneigentumsbildung entfallen sein. Die hohen Zuwächse erfolgten damit bei vermieteten Geschosswohnungen, deren Bau sich in den letzten sieben Jahren mehr als verdoppelt hat.

Angesichts der Wohnungsmarktengpässe mit hohen Mieten in vielen Stadtregionen, ist allerdings auch die deutliche Ausweitung des Mietwohnungsangebots dringend erforderlich. Insgesamt ist der Wohnungsbau im Miet- und Eigentumssegment noch immer nicht ausreichend, um die hohe Nachfrage zu bedienen. Die ausgewogene Mischung unterschiedlicher Wohn- und Eigentumsformen, die den deutschen Wohnungsmarkt traditionell auszeichnet, bleibt weiterhin ein wichtiger Garant für eine gute und bezahlbare Wohnraumversorgung.

Eigenkapitalschwäche als Haupthemmnis für mehr Wohneigentumsbildung

Für viele Haushalte, vor allem in teureren Wachstumsregionen, bildet das fehlende Eigenkapital das Haupthindernis auf dem Weg zum Wohneigentum – insbesondere für jüngere Haushalte zu Beginn ihrer Berufslaufbahn und in der Familiengründungsphase. **Die gestiegenen Immobilienpreise und die stetig steigenden Erwerbsnebenkosten erfordern mehr Eigenkapital**, das sich wegen der niedrigen Zinsen selbst für Durchschnittsverdiener schwerer ansparen lässt. So ist auch das durchschnittliche Eigenkapital weit weniger stark gestiegen als die Immobilienpreise. Damit können die Haushalte günstige Finanzierungsangebote oft nicht nutzen, selbst wenn sie in der Lage wären, die monatlichen Lasten für Zins und Tilgung zu tragen.

Eine Sonderlast stellt in den meisten Bundesländern die **stark erhöhte Grunderwerbsteuer** dar. Bei einem Steuersatz von 6,5 Prozent liegen die gesamten Erwerbsnebenkosten bei einem Kaufpreis von 250.000 Euro bei knapp 30.000 Euro. Dies ist mehr als das Vierfache der Niederlande. Dafür muss zusätzliches Eigenkapital aufgebracht werden, da diese Kosten nicht aus dem Kredit getragen werden können. Die prozentuale Bemessung der Erwerbsnebenkosten am Kaufpreis führt bei steigenden Immobilienpreisen automatisch zu höheren Zusatzkosten.

Schließlich ergaben sich bei der Umsetzung der **Wohnimmobilienkreditrichtlinie** zwischenzeitlich erhöhte Finanzierungshürden für potenzielle Selbstnutzer, da die Anforderungen an die Kreditwürdigkeitsprüfung nochmals verschärft wurden. Teilweise haben die Regelungen zu einer Verunsicherung bei der Vergabe von Wohnungsbaukrediten an junge Familien und ältere Menschen geführt. Zwar wurde der Verunsicherung mittlerweile durch eine Nachjustierung des Regelwerks und seiner Anwendung begegnet. Allerdings könnten sich erneute Hürden mit einer möglichen Scharfschaltung der zusätzlich eingeführten sogenannten „**makroprudenziellen Instrumente**“ ergeben, mit denen bei Bedarf Preisblasen entgegengewirkt werden soll.

Insgesamt **benachteiligen die Rahmenbedingungen auf den Finanz- und Immobilienmärkten** trotz der günstigen Finanzierungsbedingungen in mehrfacher Hinsicht die Wohneigentumsbildung breiter Schichten. Gerade junge Haushalte und Familien mit Kindern haben selbst mit durchschnittlichem Einkommen vielfach Schwierigkeiten, Wohneigentum zu bilden. Dies rechtfertigt zusätzliche staatliche Impulse zugunsten des selbst genutzten Wohneigentums.

Hoher gesellschaftlicher Nutzen, aber unzureichende staatliche Unterstützung

Die Bundespolitik muss vor allem die **umfassenden positiven Wirkungen von Wohneigentum auf die Vermögensbildung breiter Schichten** wieder stärker in den Fokus rücken. So haben Wohneigentümer der gleichen Einkommensgruppe im Alter neben ihrer Immobilie auch

deutlich mehr Geldvermögen angespart als Mieter. Denn wer Wohneigentum bildet, lernt Vermögensplanung und Ausgabendisziplin. Wohneigentum leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur **privaten Altersvorsorge**. Es bietet zum einen eine Mietersparnis und zum anderen eine vergleichsweise sichere, kapitalgedeckte Vorsorge. Diese Vorteile müssen angesichts des fortschreitenden demographischen Wandels, und der Unsicherheit bzw. Renditeschwäche anderer privater Altersvorsorgeinstrumente, verstärkt genutzt werden.

Wohneigentum wirkt darüber hinaus positiv auf die **soziale Mischung und Stabilität von Stadtquartieren**. Wer dauerhaft im Quartier bleibt, dem liegt die Quartiersentwicklung besonders am Herzen. In angesagten Stadtteilen bietet Wohneigentum Schutz vor Verdrängung durch Mietanstiege oder Kündigung. Eine behutsame und sozialverträgliche Mieterprivatisierung kann dies befördern, weshalb diese nicht unnötig eingeschränkt werden sollte.

Durch Sickereffekte, in Form von mehrgliedrigen Umzugsketten im Wohnungsbestand, leistet die Wohneigentumsbildung auch einen **bedeutenden Beitrag zur Entspannung der Mietwohnungsmärkte**, was mehrere aktuelle Studien belegen.

Und schließlich wünschen sich gut drei Viertel aller Mieter, in ihren eigenen vier Wänden zu leben. Gerade für Familien mit Kindern ist dies die bevorzugte Wohnform. Dies ist ein Grund dafür, dass Wohneigentums Haushalte im Durchschnitt größer sind als Mieterhaushalte. Bisher ist allerdings noch nicht untersucht, ob die mit Wohneigentum verbundene höhere Zukunftssicherheit und Gestaltungsfreiheit zu mehr Kindern führt oder ob Kinder der Auslöser für Wohneigentum sind. Klar ist jedoch, dass die familienpolitische Bedeutung des Wohneigentums weit hin unterschätzt wird.

Vor dem Hintergrund dieser positiven Wirkungen von Wohneigentum ist es unverständlich, dass die Wohneigentumsbildung in Deutschland nicht stärker unterstützt wird. Bei der Wohnungsbauprämie und der Arbeitnehmersparzulage sind die dafür geltenden Einkommensschwelle seit Jahren nicht an die Einkommens- und Preisentwicklung angepasst worden, so dass die Förderintensität beständig fällt. Auch die Eigentumsförderung durch die Wohnraumförderung der Länder ist in den letzten Jahren stark rückläufig.

Damit setzt kein anderes OECD-Land so wenig öffentliche Mittel für die Wohneigentumsförderung ein wie Deutschland. Gleichzeitig wurden – wie mit der Grunderwerbsteuer – in den letzten Jahren durch staatliches Handeln die Hürden weiter erhöht.

Wirkungsvolle Wohneigentumpolitik des Bundes überfällig

Aus den aufgeführten Gründen ist dringend eine **Rückbesinnung auf eine wirkungsvolle Wohneigentumpolitik des Bundes** für breite Schichten der Bevölkerung notwendig. Diese sollte berücksichtigen, dass sich nicht nur in vielen dynamischen Metropol- und Großstadregionen eine neue „Wohnungsfrage“ stellt, sondern auch in Städten sowie Gemeinden prosperierender ländlicher Räume. Versorgungsengpässe bei bezahlbarem Wohnraum und Hürden für die Wohneigentumsbildung bestehen zudem nicht nur für einkommensschwächere Haushalte, sondern sind mittlerweile in der Mitte der Gesellschaft angekommen.

Abbau der Eigenkapitalschwäche

Die neue Bundesregierung sollte deshalb rasch eine ins Gewicht fallende **neue Eigentumsförderung für Selbstnutzer** auf den Weg bringen, die vor allem junge Familien mit Kindern dabei unterstützt, Zugang zu einer günstigen und sicheren Wohneigentumsfinanzierung zu erhalten. Dabei sollte am Kernproblem angesetzt werden, nämlich am fehlenden Eigenkapital. **Direkte Investitionszuschüsse**, einmalig (wie das „Familienbaugeld“) oder verteilt auf mehrere Jahre (wie das „Baukindergeld“), ggf. gekoppelt an die Familiensituation, sind angesichts der Eigenkapitalschwäche vieler Haushalte, des Zinsniveaus und der Breitenwirkung die erste Wahl und sollten durch die Bundesregierung zügig auf den Weg gebracht werden.

Ein Eigenkapitalzuschuss ermöglicht zum einen den (schnelleren) Zugang zu einer günstigen Wohnimmobilienfinanzierung und senkt zum anderen Fremdkapitalkosten und den Tilgungsbeitrag. Für die Planungssicherheit und Gleichbehandlung potenzieller Wohneigentumshaushalte ist ein rechtssicherer Anspruch auf die Förderung entscheidend. Ein Förderprogramm mit jährlich begrenzter Gesamtfördersumme würde dagegen bei vorzeitiger Mittelausschöpfung Haushalte benachteiligen, die zu spät im Jahr eine Förderung beantragen.

Zudem sollte die **Wohnungsbauprämie**, die seit Jahren nicht an die Einkommens- und Preisentwicklung angepasst wurde, als wichtiger Sparanreiz für den frühzeitigen Eigenkapitalaufbau verbessert werden.

Darüber hinaus muss die **Grunderwerbsteuer dringend wieder auf einheitlich maximal 3,5 Prozent gesenkt** werden. Ersatzweise sollte ein Freibetrag beim Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum eingeräumt werden, vorausgesetzt dass die dadurch bedingten Einnahmeausfälle nicht durch eine weitere Erhöhung der Steuersätze für andere Erwerber kompensiert werden. Zusätzlich sollten die Grunderwerbsteuereinnahmen in vollem Umfang für Bemessung der unterschiedlichen Länderanteile an den Steuerannahmen herangezogen werden, um Anreize für hohe Grunderwerbsteuern einzelner Länder abzuschaffen.

Zinsgünstige, langfristige Nachrangdarlehen als Variante für Schwellenhaushalte

In der fachpolitischen Debatte werden neben **Eigenkapitalhilfen** auch staatlich garantierte **Nachrangdarlehen** mit langfristiger Zinsbindung (über 15 Jahre hinaus) zu geringen Zinssätzen diskutiert. Diese könnten allerdings nur als Variante für spezifische Fallkonstellationen zum Einsatz kommen, nämlich einkommensbedingte Schwellenhaushalte mit wenig Eigenkapital, die die monatliche Kreditbelastung dauerhaft tragen können. Eine zusätzliche Zinsverbilligung erscheint angesichts der bereits extrem günstigen Zinsen entbehrlich.

Viel wichtiger ist es, den Grundsatz einer **nachhaltig soliden Finanzierungskultur**, wie er in Deutschland traditionell verfolgt wird, nicht durch erhöhte Überschuldungs- und Ausfallrisiken zu gefährden. Dazu müssten Nachrangdarlehen vor allem mit erhöhten Tilgungsanforderungen (ggf. mit Tilgungszuschüssen) und langfristigen Zinsbindungen einhergehen. Das Instrument sollte jedoch allen Kreditinstituten zur Verfügung stehen. Auch könnte geprüft werden, wie bei anderen Bundesprogrammen der KfW Darlehens- und Eigenkapitalkomponenten zu kombinieren. So ließe sich ein flexibles Fördermodell nicht nur für die aktuelle Niedrigzinsphase, sondern auch für Zeiten mit höheren Zinsen schaffen.

Sorgfältige zielgruppen- und regionalspezifische Ausgestaltung

Die Förderung sollte sozial- und familienpolitisch treffsicher ausgestaltet werden und sich **insbesondere an Familien mit Kindern** richten. Um allerdings den Entwicklungen der letzten Jahre Rechnung zu tragen, dass Paare immer später Kinder bekommen und Wohneigentum in höherem Alter gebildet wird, sollten junge Paare ohne Kinder nicht von der Förderung ausgeschlossen sein, Familien in Abhängigkeit von der Kinderzahl aber stärker gefördert werden.

Aus sozialpolitischer Sicht sollten **Einkommensgrenzen eingeführt werden, die aber auf keinen Fall zu eng gefasst werden dürfen**, so dass nur einkommensbedingte Schwellenhaushalte Unterstützung erhalten. Denn vor allem in den dynamischen Wohnungsmarktregionen kann mittlerweile eine breite Mittelschicht ohne Unterstützung kaum mehr Wohneigentum bilden. Eine einheitliche Einkommensgrenze darf deshalb nicht so niedrig liegen, dass ein Großteil der Haushalte in diesen Regionen weiterhin von der Wohneigentumsbildung ausgeschlossen bleibt. Dafür müsste sie die höchsten Einkommensgrenzen der Landeswohnraumförderung für Wohneigentum deutlich überschreiten. Aufgrund des unterschiedlichen Immobilienpreisniveaus und Durchschnittseinkommens in einzelnen Städten und Gemeinden könnten die Einkommensschwelle zwar auch regional differenziert werden, z.B. orientiert an Wohngeldstufen. Allerdings würde dies das Fördersystem verkomplizieren und wäre auch politisch schwer zu vermitteln.

Wegen der regional differenzierten Wohnungsmärkte wird vielfach zudem eine **räumliche Fokussierung der Förderung** auf Regionen mit Wohnungsmarktengpässen, hohen Immobilienpreisen und damit erschwertem Zugang zum Wohneigentum angeregt. Als weiteres Argument wird die unsichere Wertbeständigkeit von Immobilien in strukturschwachen Regionen angeführt, weshalb der Staat vor allem den Eigenheimneubau nicht fördern solle, sondern – auch im Sinne des 30 ha Ziels – höchstens den Bestandserwerb.

Allerdings würde eine regionale Begrenzung einen zusätzlichen Zuzugsfaktor für Wachstumsregionen setzen und dadurch die dortigen Wohnungsmarktanspannungen weiter verstärken. Für strukturschwächere Städte und Gemeinden würde ein wesentlicher Vorteil, der günstige Erwerb von Wohneigentum, dagegen geschwächt. Dies steht gegen eine Stärkung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung, weshalb zumindest die Gebiete um die Wachstumsstädte – in Verbindung mit dem Ausbau der regionalen ÖPNV-Infrastruktur – weit gefasst werden müssten. **Insgesamt erscheint eine Regionalisierung aber auch aus anderen Gründen problematisch.** So wäre eine sachgerechte und faire Abgrenzung einer Fördergebietskulisse trotz kleinräumig verfügbarer Daten nicht einfach zu realisieren und zudem mit Rechtsunsicherheiten verbunden. Schließlich wäre der Ausschluss von Haushalten aus strukturschwächeren Regionen ebenfalls politisch schwer vermittelbar. Die Frage des Werterhalts stellt sich angesichts möglicher Preisübertreibungen auch in Wachstumsregionen – ist aber bei langjähriger Selbstnutzung von Wohneigentum auch weniger relevant.

Insgesamt muss bei der konkreten Ausgestaltung der Förderung stets eine fundierte Abwägung zwischen einer sozialen und regionalen Treffsicherheit, der Einfachheit der Förderung, einer Gleichbehandlung von Haushalten und einem breiten politischen Rückhalt erfolgen. Darüber hinaus müssen auch Wirkungszusammenhänge sachgerecht und realistisch eingeschätzt werden, um keine unerwünschten Nebeneffekte zu induzieren.