

Fazit

der Studie

„Eigentumsbildung 2.0“

des

Pestel-Instituts

Berlin, den 21. November 2016

8 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Anspannung auf den Wohnungsmärkten insbesondere in deutschen Ballungsräumen hat sich verfestigt. Von Seiten der Politik gibt es zwar sowohl von den aktuellen Regierungsparteien wie auch von der Opposition stetige Appelle zu mehr Investitionen in den Wohnungsbau, die seit einigen Jahren faktisch bestehenden schlechtesten Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau in der Nachkriegsgeschichte wurden allerdings nicht verbessert.

Die Schaffung von Wohneigentum stand in der Bundesrepublik Deutschland praktisch von Beginn an auf der politischen Agenda. So hatten bereits in den 1950-er Jahren die Eigentumsmaßnahmen einen Anteil von über 40 % an den Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau. Die Begründung für eine hohe Eigentümerquote resultiert aus Erfahrungen und Untersuchungen, die bei im Wohneigentum lebenden Haushalte ein höheres gesellschaftliches Engagement, höhere Lernerfolge und Bildungsabschlüsse der Kinder, höhere Sparquoten und damit geringere Gefährdung durch Altersarmut und vieles andere mehr ausweisen. Insgesamt gelten Eigentümerhaushalte als Stabilitätsfaktoren in Wohnquartieren. Mit der Abschaffung der Eigenheimzulage im Jahr 2006 wurde die Wohneigentumsförderung in Deutschland faktisch eingestellt.

Die Wohneigentumsquote lag im Jahr 1950 in der damaligen Bundesrepublik bei 41,1 %. Nach einem zwischenzeitlichen Rückgang auf unter 35 % im Jahr 1968 wurde beim Zensus 2011 ein Wert von 44,9 % festgestellt. Eine weitere Steigerung kann aufgrund der starken Zuwanderungen bis heute ausgeschlossen werden. Die in den ersten Jahrzehnten des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland in Gesetzen und Parteiprogrammen formulierten und stetig wiederholten Ziele einer Schaffung von Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung wurde damit nicht erreicht. Besonders kritisch ist die Tatsache zu sehen, dass insbesondere in der Altersgruppe der „25- bis unter 45-Jährigen“ die Wohneigentumsquote von 2008 bis 2013 deutlich zurückgegangen ist. Dies wird langfristige Auswirkungen auch für die höheren Altersgruppen haben.

Im europäischen Vergleich weist Deutschland knapp vor Schweden und der Schweiz die drittniedrigste Wohneigentumsquote auf. Von den großen Ländern der EU erreichen Frankreich knapp 58 %, Großbritannien 64 % und Italien 72 %. Für Deutschland wurde von der OECD, gemessen am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt, der niedrigste Einsatz öffentlicher Mittel zur Wohneigentumsbildung privater Haushalte festgestellt.

Mit der Abschaffung der Eigenheimzulage ist das Thema Wohneigentum auch aus den Programmen der Parteien sowie Positionspapieren von Gewerkschaften, Kirchen und anderen gesellschaftlichen Gruppen nahezu verschwunden. Erst in jüngster Zeit werden wieder Stimmen hörbar, die eine stärkere Wohneigentumsbildung fordern.

Es wird zwar oft von der „Erbengeneration“ gesprochen, in der Realität erfolgt die Vererbung insbesondere größerer Vermögen sehr selektiv. Zudem erben die meisten Menschen jenseits des eigenen 50. Geburtstages, d.h. lange nachdem Entscheidungen über die eigene Wohneigentumsbildung gefallen sind. Aktuell ist wegen der niedrigen Zinsen sogar zu befürchten, dass bisherige Eigentümerwohnungen nach dem Tod des letzten Nutzers von den Erben vermietet werden und die Eigentümerquote über die Vererbung von Wohnimmobilien absinkt.

Die auf der Wohneigentumsbildung durch Neubauten basierenden Steuern summieren sich auf 5.176 Mio. € Mehrwertsteuer, zwischen 524 Mio. € und 972 Mio. € Grunderwerbsteuer, auf 1.872 Mio. € Einkommensteuer und 103 Mio. € Solidaritätszuschlag. In der Summe beliefen sich die Steuereinnahmen im Jahr 2015 auf mindestens **7,7 Mrd. €**. In dieser Summe sind die auf diesen Neubauten basierenden Grundsteuern der Städte und Gemeinden nicht enthalten. Der Barwert dieser Einnahmen (über 25 Jahre bei einer Abzinsung von 3 % p.a.) beläuft auf mindestens eine weitere Mrd. €. Stellt man nun diesen Steuereinnahmen die von der OECD ausgewiesenen Subventionen der Wohneigentumsbildung in Höhe von 0,5 Mrd. € gegenüber, so wurde die Wohneigentumsbildung des Jahres 2015 steuerlich in einer Größenordnung von mindestens 8,2 Mrd. € belastet.

Eines der aktuell stärksten Hemmnisse für den Wohnungsneubau stellt der Baulandmangel in Deutschlands Ballungsgebieten. Zum einen kann ohne Grundstücke kein ausreichender Neubau betrieben werden, zum anderen gehen von dem Mangel Preissteigerungen aus, die sich in den Kauf- und Mietpreisen der Neubauten unmittelbar niederschlagen.

Weiterhin haben Entscheidungen in anderen Politikfeldern das Wanderungsverhalten der Bevölkerung und auch deren Möglichkeiten zum Eigentumserwerb maßgeblich verändert. So führte die Flexibilisierung der Arbeitswelt mit Erleichterungen bei der Einstellung von Personal auf Zeit sowie die Ausweitung der Leiharbeit zu erhöhter Unsicherheit beim Eintritt ins Erwerbsleben. Wer wagt bei unsicheren Erwerbsverhältnissen die langfristige Verschuldung in eine eigene Wohnimmobilie, die man möglicherweise in wenigen Jahren nicht mehr selbst nutzen kann, weil die Arbeitsaufnahme in einer entfernten Stadt notwendig wird. Zusammen mit den verlängerten Ausbildungszeiten verkürzt sich die Zeitspanne einer Entscheidung zur Bildung von Wohneigentum zunehmend. Insofern ist das Absinken der Wohneigentumsquote bei den 25- bis 45-Jährigen auf politische Entscheidungen zurückzuführen.

Auch die Akademisierung der Ausbildung hat Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte, da immer mehr junge Menschen zur Ausbildung in die Städte ziehen müssen. Der Anstieg der Studierendenzahl um 800.000 Personen (gut 40 %) innerhalb von 8 Jahren dürfte ebenfalls einen Beitrag zur Wohnungsknappheit in den Städten geleistet haben.

Die Transaktionskosten sind grundsätzlich nicht werterhöhend und müssen dementsprechend vom Eigentümer un mittelbar abgeschrieben werden. Neben der Grunderwerbsteuer zählen Gebühren und Maklerkosten zu den Transaktionskosten.

Weiterhin können Kosten für Kreditumschreibungen hinzukommen. Während den Kosten für Makler oder Kreditumschreibungen eine Leistung gegenübersteht, ist die Grunderwerbsteuer eine, politisch offensichtlich gewollte, Abgabe, die die räumliche Mobilität der Bevölkerung behindert bzw. die Wohneigentumsbildung verhindert. Dies steht in eklatantem Widerspruch zur Flexibilisierung der Arbeitswelt, die je gerade bei der räumlichen Mobilität höchste Anforderungen stellt.

Die Umsetzung der EU Wohnimmobilienkreditrichtlinie scheint zu einer starken Verunsicherung der Banken geführt zu haben. Es besteht die Befürchtung, dass Kunden oder deren Erben eine Rückabwicklung von Krediten durchsetzen können. So gelten bei Ehepaaren offensichtlich Frauen im gebärfähigen Alter als potenzielles Einkommensausfallrisiko, d. h. deren Erwerbseinkommen wird bei der Beurteilung der Kreditwürdigkeit nicht berücksichtigt. Von Senioren wird verlangt, dass potenzielle Erben den Kreditantrag schriftlich mitzeichnen, um sich gegen eine Rückabwicklung des Kredites im Todesfall des Kreditnehmers abzusichern. Hier scheint die deutsche Umsetzung der EU-Immobilienkreditrichtlinie deutlich über das eigentliche Ziel des Verbraucherschutzes hinaus gegangen zu sein, wenn Kreditvergaben bei der Wohneigentumsbildung oder etwa der altersgerechten Modernisierung erschwert oder gar verhindert werden. Das Vertrauen in die Eigenverantwortung der „Bauwilligen“ wie auch der Banken könnte deutlich stärker ausfallen.

Insgesamt ist die Wohnimmobilienkreditrichtlinie in der aktuellen Version inakzeptabel, als klares Hemmniss der Wohneigentumsbildung einzustufen und im Zweifelsfall überflüssig. Vorschläge zur Korrektur wurden inzwischen von verschiedenen Bundesländern eingebracht und werden gegenwärtig diskutiert.

Unabhängig von der Umsetzung der Kreditrichtlinie plant das Bundesfinanzministerium offensichtlich ein Gesetz „zur Verhinderung einer Immobilienblase“. Die ersten Pressveröffentlichungen zu diesem Thema lassen befürchten, dass nach einer möglichen Entschärfung der Umsetzung der EU-Immobilienkreditrichtlinie in Deutschland im kommenden Jahr über ein neues Gesetz eine noch restriktivere Kreditvergabe erzwungen wird. Die Finanzaufsicht soll nach den Überlegungen im Finanzministerium im Krisenfall (wie auch immer dieser definiert wird) eine Mindesteigenkapitalquote, eine maximale Tilgungszeit und eine Mindesttilgung festlegen können. Zudem soll offensichtlich auch die „Mindesteinkommensprüfung“ formalisiert werden.

Die Wohnwünsche der Deutschen sind seit Jahrzehnten stabil und das eigene Einfamilienhaus steht auf der Wunschliste ganz oben. Die Vorteile des Wohneigentums bei der individuellen Alterssicherung sind der Bevölkerung ebenfalls bewusst. Die Zinsen sind auf einem historisch niedrigen Niveau und trotzdem steigt die Wohneigentumsquote nicht an. In wenigen Zentren haben zwar die Preissteigerungen die Vorteile der niedrigen Zinsen aufgezehrt, überwiegend scheitert die Wohneigentumsbildung an den politisch zu verantwortenden Hemmnissen!

In vielen Städten und Gemeinden würden die von den Job-Centern gewährten Kosten der Unterkunft theoretisch den Erwerb einer Eigentumswohnung im Bestand ermöglichen. Eine stärkere Wohneigentumsbildung wäre in Deutschland möglich und

würde auch den Vorstellungen der Bürger entsprechen. Zur Realisierung bedarf es aber einer konsistenten Wohneigentumspolitik durch Bund, Länder und Gemeinden.

Was wären nun Kernforderungen, deren Umsetzung eine stärkere Wohneigentumsbildung in Deutschland unterstützen würde?

Zunächst einmal dürfte für die Bürger die langfristige Sicherheit der Finanzierung beim gegenwärtigen Zinsniveau Zuschussvarianten überspielen. Grundsätzlich sollten bei der Förderung der Wohneigentumsbildung Preis- bzw. Erstellungskostengrenzen festgelegt werden, um eine Subventionsüberwälzung auf die Anbieter zumindest deutlich zu erschweren.

Konkret wäre die Gewährung einer Finanzierung über 25 bis 30 Jahre mit der Zinsfestschreibung bis zur völligen Rückzahlung ein sinnvoller Schritt. Bei einem Zins in Höhe von 1,5 % beträgt die Anfangstilgung zwischen 2,67 % und 3,33 %. Bei Neubauten würden automatisch parallel zum langfristig ansteigenden Instandhaltungsaufwand die realen Finanzierungskosten laufend sinken, sofern die Inflationsrate oberhalb von Null Prozent liegt.

Weiterhin würde ein Fonds nach niederländischem Vorbild die Sicherheit für die Wohneigentumserwerber weiter erhöhen. Gegen die Zahlung einer einmaligen Gebühr (unter 1 % der Darlehenssumme) verpflichtet sich der Fonds, bei Zahlungsverzug den Kredit von der Bank zu übernehmen. Anschließend werden mit dem Kreditnehmer neuen Zahlungskonditionen verhandelt. In der Regel dürften die neuen Konditionen auf eine Streckung der Tilgungsphase hinauslaufen. Die Gefahr der „Zwangsversteigerung“ wird deutlich gemindert.

Für Erwerber von Hartz-IV-sicherem Wohneigentum (mit einer Wohnflächenbegrenzung im Rahmen der Angemessenheitsgrenzen und natürlich auch regional zu definierenden Preisgrenzen) wäre die Gewährung einer Finanzierung ohne Eigenkapital hilfreich und auch möglich. Selbst bei einer extrem negativen Entwicklung der Erwerbsbiographie des Kreditnehmers wird der Kredit weiter bedient.

Für Erwerber von Eigentum mit jenseits der Angemessenheitsgrenzen liegenden Wohnflächen kann ein Modell entworfen werden, bei dem die erforderliche Eigenkapitalquote von der Überschreitung der angemessenen Wohnfläche abhängig ist.

Neben dieser unmittelbaren Unterstützung von Bauherren und Käufern bleiben selbstverständlich die Aufgaben:

- 1 Baulandbereitstellung für alle Formen des Wohnungsbaus.
- 2 Die Begrenzung der kumulativen Wirkung der Grunderwerbssteuer. Änderungen könnten z. B. darin liegen, eine einmal von jedem Bürger nutzbare Freigrenze festzulegen. In einem anderen System könnte die Grunderwerbsteuer als eine Mehrpreissteuer ausgestaltet werden, d.h. bei Ersterwerb selbstgenutzten Wohneigentum wird die volle Grunderwerbsteuer gezahlt. Wird das Objekt z.B. wegen einer beruflichen Veränderung gewechselt, wird

- die Grunderwerbsteuer nur auf die (positive) Kaufpreisdifferenz fällig. Damit wird die mobilitätsfeindliche Wirkung der Grunderwerbsteuer vermieden.
- 3 Die Verbesserung der Angebote und des Preis-/Leistungsverhältnis im öffentlichen Nahverkehr könnte in Ballungsräumen die Wohnungsmarktsituation im eigentlichen Zentrum entschärfen. Allerdings versprechen derartige Konzepte nur dann Erfolg, wenn parallel der Zentrumszugang mit dem PKW erschwert wird.
- 4 Unbestritten ist der Verbraucherschutz eine wichtige Aufgabe des Staates. Wenn jedoch wie im Falle der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie ein sehr restriktives bzw. einzelne Bevölkerungsgruppen gar diskriminierendes erzwungen wird, so scheint der Gesetzgeber deutlich über die eigentlichen Ziele hinaus gegangen zu sein. Banken haben Kredite nie mit dem Ziel der Sicherheitenverwertung vergeben sondern immer mit dem Blick auf eine langfristige und störungsfreie Geschäftsbeziehung mit dem Kunden. Eine Überarbeitung ist geboten.

Insgesamt ist angesichts der individuellen und gesellschaftlichen Vorteile des Wohneigentums die heutige geringe Wertschätzung seitens der Politik nicht nachvollziehbar. Die auf dem Wohnen liegende Steuerlast steigt stetig an, der Wohnungsbau stagniert und in den Zentren herrscht Wohnungsnot. Auch wenn eine weitere Steigerung der Wohnfläche je Einwohner im Hinblick auf andere Politikziele wie den etwa den Klimaschutz nicht erstrebenswert ist, so wird zur Befriedung der aktuellen Situation zunächst eine deutliche Ausweitung des Wohnungsbaus erforderlich sein.

Gerade die Ausweitung des Wohneigentums in der unteren Einkommenshälfte in Kombination mit einer Beschränkung der Wohnfläche unterstützt wohnungspolitische und vermögenspolitische Ziel unter Wahrung der Klimaschutzansätze.