

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung,
Bauwesen und Kommunen

Ausschussdrucksache
20(24)091-C

17.01.2023

Schriftliche Stellungnahme

zur Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen des Deutschen Bundestages am 23. Januar 2023

über die Drucksache 20/1855 – „Den Traum von den eigenen vier Wänden ermöglichen“

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Sachverständiger: Prof. Dr. Stefan Kofner - S.Kofner@hszg.de

17.01.2023

Inhalt

Feststellungsteil.....	3
Aufforderungsteil	5
Neubauförderung	5
BEG-Neubauförderung.....	5
Sonderabschreibungen	6
Wohneigentumsförderung	7
Grunderwerbsteuer	8
KfW-Wohneigentumsprogramm.....	8
Sonstige Forderungen	9
Optimierung der Wohneigentumsförderung des Bundes	10

Feststellungsteil

Den in dem Antrag vorgetragene(n) allgemeinen Argumenten für den Wohneigentumserwerb kann beigepflichtet werden. Wohneigentum dient der Altersvorsorge, indem es die Menschen im Rentenalter von Mietzahlungen befreit. Es schützt außerdem besser vor Inflation als Sparbücher, Staatsanleihen oder anderes Geldvermögen. Der Inflationsschutz ergibt sich aus der inflationsbedingten Zunahme der ersparten Mieten, die die nominalen Renditen aus dem Wohneigentum nach oben treibt. Außerdem eignet sich das Wohneigentum sehr gut für den nachhaltigen, intergenerativen Vermögensaufbau und die Dekonzentration des Volksvermögens. Tatsächlich ist die extreme Vermögenskonzentration in Deutschland eine Folge der im internationalen Vergleich äußerst niedrigen deutschen Wohneigentumsquote.

Nur 46,75 Prozent aller Wohnungen in Deutschland waren laut der Mikrozensus-Zusatzerhebung 2018 von Eigentümern bewohnt. Die personenbezogene Wohneigentumsquote lag 2020 bei 50,4 Prozent.¹ Damit lag Deutschland im Vergleich mit den anderen EU-Ländern mit deutlichem Abstand auf dem letzten Platz: Nicht nur in diversen Ländern aus dem ehemals sozialistischen Ost- und Südosteuropa, sondern auch in Ländern wie Spanien und Griechenland (je 75 Prozent Wohneigentumsquote), Italien, Belgien, Finnland (alle drei über 70 Prozent) oder Frankreich (64 Prozent) lebt ein weitaus größerer Teil der Bevölkerung im selbstgenutzten Wohneigentum.

Die allzu geringe Verbreitung des Wohneigentums in Deutschland ist ein großes vermögenspolitisches Problem, denn die eigene Wohnung ist das Fundament der individuellen Vermögensbildung und der Altersvorsorge. Mieterhaushalten gelingt es in der gesamten Eurozone überwiegend nicht, überhaupt ein nennenswertes Vermögen aufzubauen. Das Median-Nettohaushaltsvermögen der schuldenfreien Eigentümerhaushalte ist in der Eurozone mit 226.700 Euro mehr als 25-mal so hoch wie das der Mieterhaushalte (8.900 Euro). In Deutschland sind die Größenordnungen ähnlich. Die extrem niedrige Wohneigentumsquote ist der Hauptgrund für die sehr ungleichmäßige deutsche Vermögensverteilung.² Deutschland hat eines der niedrigsten Median-Nettohaushaltsvermögen aller Mitgliedsländer der Eurozone. Mit nur 60.800 Euro liegt das Medianvermögen der deutschen Haushalte sogar unter den Werten von Slowenien, Portugal und Griechenland.³ Hier besteht also grundsätzlich ein erheblicher politischer Handlungsbedarf.

Die Förderung der Wohneigentumsbildung kann genau wie die Förderung des Mietwohnungsbaus den Wohnungsmarkt insgesamt entlasten. Jede zusätzliche Eigentümerwohnung

¹ Eurostat; zitiert nach statista, ID 155734.

² Fratzscher, M.: Verteilungskampf: Warum Deutschland immer ungleicher wird, Berlin: Hanser 2017.

³ ECB. The Household Finance and Consumption Survey – Wave 2. Statistical tables. EZB April 2017.

kommt über Umzugsketten oder indem sie einen in die Region zugewanderten Haushalt aufnimmt, der andernfalls eine Mietwohnung bezogen hätte, auch den Mietern zugute. Im Laufe des Jahres 2022 hat sich jedoch Erschwinglichkeit von Wohneigentum in Deutschland dramatisch verschlechtert. Vor diesem Hintergrund war die Eigentumsbildung für immer weniger Familien und Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen möglich.

Aktuell besteht die Wohneigentumsförderung aus dem Wohn-Riester, der Wohnungsbauprämie, der BEG-Förderung, dem KfW-Wohneigentumsprogramm, der sozialen Wohnraumförderung und dem Lastenzuschuß. Hinzu kommen städtebauliche Förderinstrumente. Keines dieser Programme erreicht auch nur annähernd die Anreizwirkung früher gewährter Programme wie der Eigenheimzulage oder dem Baukindergeld. Die größte Wirksamkeit geht derzeit von der sozialen Wohnraumförderung aus, das aber auch nur in Bundesländern wie Rheinland-Pfalz oder Bayern, wo die Förderung von Eigentumsmaßnahmen eindeutig priorisiert wird.

Das Baukindergeld, für das insgesamt 9,9 Milliarden Euro zur Verfügung gestanden haben, kam in erster Linie Familien mit kleinen und mittleren Einkommen zugute.⁴ Es wird ab Juni durch eine neue KfW-Förderung für Familien mit Kindern ersetzt, die – bei knapp bemessenen Einkommensgrenzen – nur für zertifizierte Neubauten in Form einer Zinsverbilligung von zwei Prozentpunkten gewährt werden soll. Diese neue KfW-Förderung schließt also – erschwinglichere – Käufe aus dem Bestand aus und sie ist im Vergleich zum Baukindergeld nur mit minimalen Mitteln ausgestattet. Zur Verfügung stehen dafür jährlich nur 350 Millionen Euro aus dem Klima- und Transformationsfonds.⁵

Die BEG-Förderung wurde im vergangenen Jahr zweimal ausgesetzt und dabei jeweils ohne Vorwarnung erheblich gekürzt, wobei die Kürzungen in der Neubauförderung wesentlich gravierender waren als bei der Förderung der Bestandssanierung. Die Bewertung, daß die Bundesregierung „Planungs- und Investitionssicherheit untergräbt und das Vertrauen unzähliger Bauherren erschüttert“ ist vor diesem Hintergrund nicht übertrieben. Die generelle Förderung nach Neuorientierung und verlässlichen Rahmenbedingungen, die Planungs- und Investitionssicherheit für alle Bauwilligen sicherstellt und mehr Eigentumsbildung ermöglicht, ist insoweit nicht kontrovers.

Auch Maßnahmen gegen die steigenden Baukosten sind nötig. Diese sind jedoch so sehr angestiegen, daß eine Kompensation allein durch Deregulierung kostentreibender Vorschriften,

⁴ Evaluation durch das Institut Wohnen und Umwelt (IWU) im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-05-2022-dl.pdf?blob=publicationFile&v=2>

⁵ Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/045/2004512.pdf>

die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren oder steuerliche Entlastungen bei Bauleistungen nicht möglich ist. Die Verfügbarkeit von Bauland stellt einen wesentlichen Flaschenhals für die Neubautätigkeit sowie in vielen Regionen auch für die Erschwinglichkeit von Wohneigentum dar. Allein durch die Mobilisierung von Brach- und Konversionsflächen kann dieses Problem nicht gelöst werden.

Aufforderungsteil

Neubauförderung

Der Antrag fordert nicht nur spezifische Maßnahmen zur Verbesserung der Anreize für die Wohneigentumsbildung, sondern auch eine verstärkte allgemeine Subventionierung des Neubaus, die sowohl dem Mietwohnungsbau als auch dem Eigenheimbau zugutekommen würde.

Es fehlt allerdings an einer Begründung für den vorgeschlagenen instrumentellen Mix. Alternativen wie die Fortführung des Baukindergeldes oder die verstärkte Nutzung der sozialen Wohnraumförderung für die Zwecke der Wohneigentumsbildung werden gar nicht erwogen. In der Gesamtschau wird außerdem das Gebot der Neutralität der Wohnformen zu Lasten der Mietwohnraumförderung deutlich verletzt – dies obwohl die Wohnformenneutralität bislang im Großen und Ganzen in der deutschen Wohnungsbaupolitik immer gewährleistet war.

BEG-Neubauförderung

Der Antrag fordert eine verlässliche, auskömmliche und nachhaltige Förderung von energieeffizientem Neubau. Gemeint ist damit offenbar eine Erhöhung und Verstetigung der BEG-Neubauförderung. Auf diesem Gebiet sind im Verlauf des Jahres 2022 trotz eines sich ständig verdüsternden wohnungswirtschaftlichen Umfelds die Mittel stufenweise – und jeweils unangekündigt – immer weiter gekürzt worden. Dabei ist viel Investorenvertrauen zerstört worden und bereits abgeschlossene oder noch laufende Planungen wurden in vielen Fällen zu Makulatur. Anfang des Jahres 2022 gab es für den energieeffizienten Neubau noch Zuschüsse zwischen 15 und 25 Prozent. Seit Ende Juli 2022 beträgt der Tilgungszuschuß bei abgesenkter Kreditobergrenze nur noch fünf Prozent: Das ergibt eine maximale Förderung von nur noch 6.000 Euro pro Wohneinheit – wobei jetzt überhaupt nur noch der teure Energieeffizienz-Höchststandard EH40 mit Nachhaltigkeitszertifikat gefördert wird. Gleichzeitig wurde das Volumen der Neubauförderung auf nur noch eine Milliarde Euro im Jahr gekürzt, während für die Sanierung jährlich 12 bis 13 Milliarden Euro bereitstehen. Die Neubauanreize haben sich also wesentlich verschlechtert.

Mit einer Beruhigung der BEG-Förderung ist für die mittelfristige Zukunft nicht zu rechnen, denn es stehen noch die Anpassungen an die zweite und dritte GEG-Novelle bevor. Ein Wiederhochfahren der Neubauförderung im BEG-Rahmen ist wohnungsbaupolitisch nicht der richtige Weg, da in diesem Rahmen auch weiterhin hohe und kostentreibende Klimaschutzstandards zur Anwendung kommen dürften. Diese müßten aber wenigstens ein Stück weit gelockert werden, damit mit gegebenem Fördermitteleinsatz mehr Neubaufertigstellungen erreicht werden können.

Sonderabschreibungen

Die in dem Antrag aufgestellte Forderung, eine auf vier Jahre befristete fünfprozentige Sonderabschreibung für energieeffiziente Wohngebäude (ab Standard EH55), deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten maximal 4.000 Euro pro Quadratmeter betragen, einzuführen, stellt insoweit eine mögliche Alternative dar. Sie bezieht sich dem Wortlaut des Antrages nach nicht nur auf Mietwohngebäude, sondern *auch auf selbstgenutzte Immobilien*. Damit wird insgesamt die Anforderung der Wohnformenneutralität verletzt, weil die Sonderabschreibungen das ausgleichende Element hätten darstellen können, wenn sie auf den Mietwohnungsbau beschränkt worden wären. Die Ausweitung auf Eigentumsmaßnahmen bedeutet außerdem einen steuersystematischen Bruch, nämlich den teilweisen Übergang zum Investitionsgutmodell der Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums. Die Vor- und Nachteile des Konsumgut- und des Investitionsgutmodells zu diskutieren, ist hier nicht der Ort. Es sei aber darauf hingewiesen, daß die Entwicklung der Hypothekenzinsen, die Bauherren und Käufer so sehr belastet, für sich genommen eine hohe Wirksamkeit eines steuerlichen Schuldzinsenabzuges erwarten lassen würde.

Die in dem Antrag vorgeschlagene Gestaltung knüpft offenbar an die Sonderabschreibungen nach § 7b EstG für vor dem 1. Januar 2022 gestellte Bauanträge oder Bauanzeigen für die Schaffung neuen Mietwohnraums an. Diese Sonderabschreibungen konnten in Höhe von 5 Prozent der Bemessungsgrundlage geltend gemacht werden. Sie waren mit einer doppelten Obergrenze für die Anschaffungs- oder Herstellungskosten (maximal 3.000 Euro je m² Wohnfläche ohne Grund und Boden) und die Bemessungsgrundlage (maximal 2.000 Euro je m² Wohnfläche) versehen. Die Anhebung der Kostenobergrenze auf 4.000 Euro trägt der zwischenzeitlichen Entwicklung der Baukosten angemessen Rechnung. Die Anreizwirkung wäre verbessert, wenn – wie in dem Antrag offenbar vorgesehen – auf eine Kappung der Bemessungsgrundlage verzichtet wird.

Die am 1. Januar 2023 bereits in Kraft getretene Nachfolgeregelung für die 7b-Abschreibungen für die Herstellung neuer Mietwohnungen mit einer Laufzeit bis 2026 gilt nur für den teuren Neubaustandard EH40/QNG (Obergrenze der Herstellungskosten 4.800 Euro bei einem Abschreibungssatz von 5 Prozent in den ersten vier Jahren). Von dieser Abschreibungssubvention kann für sich genommen kein wesentlicher Beitrag zu der nötigen Belebung der

Neubaufertigstellungen erwartet werden. Sie stellt in erster Linie eine Kompensation für die zusätzlichen Kosten des geforderten hohen energetischen Standards dar.

Grundsätzlich sind Sonderabschreibungen jedoch ein bewährtes Instrument für die Mobilisierung privaten Kapitals für den Wohnungsneubau. Es sollte jedoch angesichts der angespannten Lage an den Wohnungsmärkten nicht versucht werden, einen höheren als den ohnehin nach dem GEG verpflichtenden EH 55 Standard auf diesem Wege durchzusetzen, da dies die Neubau-Anreizwirkung der Förderung notwendigerweise abschwächen muß.

Die Kostenobergrenzen sollen die Förderung allzu luxuriöser Ausstattungen und Materialien verhindern, damit die anschließend verlangten Mieten im Rahmen bleiben. Sie bieten auch einen gewissen Anreiz für kostensparende Bauweisen. In Verbindung mit zusätzlichen Mietobergrenzen könnte man – mit allerdings erheblichem bürokratischem Aufwand – eine wirksame Begrenzung der Investorengewinne erreichen. Eine räumliche Fokussierung des Instrumentes auf angespannte Märkte etwa im Sinne der Gebietskulisse des § 556d Abs. 2 Satz 2 BGB würde effizienzsteigernd wirken.

Angesichts der negativen Entwicklung des Investitionsumfeldes, die wesentliche Inputvariablen wohnungswirtschaftlicher Investitionsrechnungen mit negativer Erfolgswirkung betreffen (Zinsen, Bau- und Bodenpreise, siehe unten) kann jedoch von den Sonderabschreibungen allein keine wesentliche Belebung der Neubautätigkeit erwartet werden.

In diesem Zusammenhang ist ferner die *Inzidenzproblematik* einer solchen Angebotssubvention zu beachten. Man darf nicht ohne weiteres annehmen, daß es durch die Einführung von Sonderabschreibungen zu einer Verschiebung der Angebotskurve und in der Folge zu sinkenden Mieten kommt. Wenn die Bau- und Bodenmärkte nicht elastisch reagieren können, steigen die Baupreise und die Baulandpreise und die Anbieter auf diesen Märkten haben den Vorteil von der neu eingeführten Subvention. In der aktuellen Lage müßte die Bauwirtschaft allmählich wieder freie Kapazitäten haben, doch ein zu geringes und nicht elastisches Bodenangebot ist nach wie vor vielerorts ein Problem.

Wohneigentumsförderung

Die Wohneigentumsbildung würde genau wie der Mietwohnungsbau von einer wieder intensivierte BEG-Förderung und den Sonderabschreibungen profitieren. Darüber hinaus sieht der Antrag spezifische Maßnahmen der Wohneigentumsförderung vor:

- einen von der Kinderzahl abhängigen Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer beim Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum
- eine „Ausweitung“ des KfW-Wohneigentumsprogramms mit dem Ziel der Förderung des erstmaligen Erwerbs selbstgenutzter Immobilien insbesondere von Familien mit geringen und mittleren Einkommen

- die Entwicklung staatlich abgesicherter, an den individuellen Familien-, Einkommens- und Wohnverhältnissen orientierter Mietkaufmodelle
- die Förderung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum und damit verbundener Modernisierungs- Sanierungsmaßnahmen mit dem Programm „Jung kauft Alt“
- die Absicherung der Bereitstellung des Baukindergeldes für bereits genehmigte Bauvorhaben

Gründerwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer belastet besonders Familien mit Kindern, die einen entsprechend höheren Wohnflächenbedarf haben. Forscher der Deutschen Bundesbank haben die Auswirkungen verschiedener Instrumente zur Steigerung der Wohneigentumsquote in einem quantitativen Gleichgewichtsmodell untersucht und dabei festgestellt, daß eine radikale Reduktion des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer mit Abstand den stärksten Effekt auf die Wohneigentumsquote hätte.⁶ Der Koalitionsvertrag der Ampelkoalition sieht eine flexiblere Gestaltung der Grunderwerbsteuer durch die Länder vor, zum Beispiel durch einen Freibetrag mit dem Ziel, den Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums zu erleichtern. Eine Freibetragsregelung vermeidet anders als eine Differenzierung der Steuersätze, daß auch der Erwerb oder der Bau sehr teurer Eigenheime vollständig von der Grunderwerbsteuer befreit wird. Die in dem Antrag genannten Freibeträge (250.000 Euro pro Erwachsenen und 150.000 Euro pro Kind) gehen schon bei einem kinderlosen Paar deutlich über den durchschnittlichen Eigenheimkaufpreis hinaus, der aktuell bei einer durchschnittlichen Wohnfläche von 135 m² und einem Quadratmeterpreis von rund 3.000 Euro⁷ bei etwa 400.000 Euro liegen dürfte. Mit zwei Kindern wäre der Freibetrag in Höhe von 800.000 Euro zweimal so hoch wie der durchschnittliche Kaufpreis. Das würde selbst in den Metropolräumen in vielen Fällen noch ausreichen, um eine vollständige Steuerbefreiung zu erhalten. Da es sich um eine reine Landessteuer handelt, deren Steuersatz die Länder zudem selbst festlegen können, könnte im Zuge der anstehenden Reform auch die Freibetragsregelung in die Kompetenz der Länder gegeben werden.

KfW-Wohneigentumsprogramm

Die Ausweitung des KfW-Wohneigentumsprogramms auf den erstmaligen Erwerb selbstgenutzter Immobilien insbesondere von Familien mit geringen und mittleren Einkommen würde gegenüber der aktuellen Programmgestaltung wesentliche Änderungen erfordern: Das entsprechende Programm ist derzeit weder auf den Ersterwerb, noch auf Familien beschränkt, noch kennt es Einkommensgrenzen und es weist auch keine Differenzierungen

⁶ Kaas, L. / Kocharkov, G. / Preugschat, E. / Siassi, N. (2020): Reasons for the low homeownership rate in Germany, Deutsche Bundesbank Research Brief 30th edition – January 2020.

⁷ Hauspreise in Deutschland von immowelt abgerufen am 14.01.2023 unter <https://www.immowelt.de/immobilienpreise/deutschland/hauspreise>

nach diesen Kriterien auf. Es fördert Ersterwerber und Familien, darunter auch solche mit geringeren Einkommen, aber eben nicht intensiver als Zweiterwerber, Kinderlose oder Gutverdienende. Eine entsprechende Differenzierung würde einen erheblichen bürokratischen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen – insbesondere für die Einkommensdefinition, -ermittlung und -prüfung – und damit die Frage aufwerfen, ob die Wohneigentumsbildung von Familien mit geringen und mittleren Einkommen nicht besser in den vorhandenen Strukturen der sozialen Wohnraumförderung der Länder zu verankern wäre.

Vermutlich meinen die Antragsteller mit „Ausweitung“ des KfW- Wohneigentumsprogramms auch eine größere Zinsverbilligung gegenüber marktüblichen Konditionen. Derzeit haben wir eine flache Zinsstrukturkurve: 20-jährige Zinsbindungen (4,4 Prozent) sind kaum teurer als fünfjährige (4,3 Prozent) oder zehnjährige (4,1 Prozent).⁸ Das KfW-Wohneigentumsprogramm hat im Vergleich mit diesen marktüblichen Zinssätzen keine attraktiven Konditionen (3,46 bzw. 3,50 Prozent Effektivzins abhängig von der Zinsbindungsdauer).⁹ Außerdem werden diese verbilligten Zinssätze nur für relativ kurze Zinsbindungsdauern von 5 oder 10 Jahren gewährt. Danach gelten dann wieder Marktkonditionen, die die aktuellen Refinanzierungsbedingungen widerspiegeln. Damit sind die beiden Ansatzpunkte für eine verbesserte Wirksamkeit dieses Programms identifiziert.

Sonstige Forderungen

Die Antragsteller fordern weiterhin die Entwicklung staatlich abgesicherter Mietkaufmodelle, die Kriterien wie die Anzahl der Kinder, Einkommensverhältnisse sowie Gestaltungsmerkmale wie flexible Grundrisse und den Quadratmeterverbrauch pro Kopf berücksichtigen.

Der Mietkauf ist ein kompliziertes Nischenprodukt, das schwer mit anderen Alternativen zu vergleichen ist. Es wirkt in seiner Komplexität und Intransparenz abschreckend und kann versteckte Kosten und Gebühren enthalten. Der Mietkauf ist für Haushalte vorteilhaft, die zwar die Miete und den Ansparbeitrag aufbringen können, aber nicht die Belastung aus einem ganz normalen Hypothekendarlehen. In dem bis vor kurzem noch herrschenden Niedrigzinsumfeld hat der Mietkauf nicht viel Sinn gehabt, weil sich insgesamt kaum Einsparungen ergeben haben. Nach der inzwischen eingetretenen Zinswende ergibt sich jedoch ein gewisser Entlastungseffekt. Eine Absicherung der Modelle durch Bürgschaften oder Nachrangdarlehen würde den Kreis der infrage kommenden Mietkäufer ausweiten. In diesem Nischenmarkt jedoch ein weiteres, hochdifferenziertes Subventionssystem aufzubauen, wäre nicht

⁸ Quelle: Finanztip-Recherche (Stand: 6. Januar 2023).

⁹ Konditionen für Kreditprogramm 124 abgerufen am 14. Januar 2023 unter [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/F%C3%B6rderprodukte/Wohneigentumsprogramm-\(124\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/F%C3%B6rderprodukte/Wohneigentumsprogramm-(124)/)

effizient. Wenn man diesen Weg weiterverfolgen will, sollte das im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung der Länder geschehen.

Ebensolche Zweifel bestehen an der Erforderlichkeit eines eigenen Förderprogramms „Jung kauft Alt“ für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum im Bestand einschließlich notwendiger Investitionsmaßnahmen für klimagerechte Modernisierung und Sanierung. Die städtebauliche Leitidee der Lenkung des Wunsches nach Wohneigentum in Altbauten im Ortskern ist zwar stichhaltig, aber sie betrifft nur ausgewählte Gemeinden. Auch hier ist eine dezentrale Integration in das bestehende Fördersystem der bessere Weg.

Beim Baukindergeld sind die Fördermittel ausgeschöpft und eine Antragstellung ist nicht mehr möglich. Laut KfW sind die Zuschüsse für die rechtzeitig gestellten Anträge aber gesichert, soweit alle Fördervoraussetzungen erfüllt sind. Aufgrund der Lieferkettenstörungen am Bau kann es tatsächlich Fälle geben, wo die Baugenehmigung zwar rechtzeitig vor dem 31.03.2021 erteilt worden ist, aber der Einzug in die eigene Immobilie immer noch nicht erfolgt ist, weil sie nicht bezugsfertig ist. Eine Härtefallregelung ist hier vorstellbar, aber der Bauherr sollte in geeigneter Form nachweisen, daß er die Verzögerung nicht zu vertreten hat. Eine solche Regelung würde allerdings eine Nachfinanzierung des Programms aus dem Bundeshaushalt erfordern.

Optimierung der Wohneigentumsförderung des Bundes

Die Liste der in dem vorliegenden Antrag geforderten Maßnahmen zur Verbesserung der Anreize für die Wohneigentumsbildung hat einen eklektischen und unvollständigen Charakter. Insbesondere wird der Maßnahmenmix nicht deduktiv aus einer Analyse der Vor- und Nachteile der in Frage kommenden Förderinstrumente vor dem Hintergrund der herrschenden Rahmenbedingungen abgeleitet. Das für die langfristige Eigenkapitalbildung wesentliche Thema der Vorsparförderung wird gar nicht angesprochen. Es wird auch nicht erwogen, das Baukindergeld wiedereinzuführen oder die Wohneigentumsbildung stärker innerhalb der sozialen Wohnrauförderung zu berücksichtigen. Stattdessen wird ein Potpourri von Maßnahmen geboten: Wiederausbau der BEG-Förderung, Sonderabschreibungen, Freibeträge bei der Grunderwerbsteuer, Ausweitung KfW-Wohneigentumsprogramm plus Mietkauf plus Jung kauft Alt.

Aus der Umfeldanalyse ergeben sich derzeit vier Hauptprobleme für die Wohneigentumsbildung:

1. hohe Zinsen,
2. hohe Baupreise,
3. hohe Boden- und Bestandsimmobilienpreise und als Folge davon
4. ein sich immer weiter verschärfender Eigenkapitalmangel in Verbindung mit einer sich immer weiter verschlechternden Erschwinglichkeit der laufenden Lasten aus den Hypothekendarlehen zur Finanzierung.

Die Hypothekenzinsen für 10-jährige Zinsbindungen haben sich innerhalb eines Jahres vervierfacht. Eine Erhöhung des Hypothekenzinses von 1 auf 4 Prozent bedeutet bei einer Anfangstilgung von 2 Prozent eine doppelt so hohe Annuität. Bei einem Darlehensbetrag von 500.000 Euro sind das statt 1.250 Euro monatlich 2.500 Euro.

Eine Entlastung bei den Immobilienpreisen mit der Folge niedrigerer Darlehensbeträge ist bis jetzt noch nicht eingetreten. Der vdp-Preisindex für selbstgenutztes Wohneigentum, der sich seit 2010 verdoppelt hat, ist im dritten Quartal 2022 sowohl für Eigenheime als auch für Eigentumswohnungen immer noch leicht angestiegen. Die Gründe für diese erstaunliche Resilienz der Preise dürften in der Inflationierung der Wirtschaft und den demographisch bedingten Anspannungstendenzen an den Wohnungsmärkten zu suchen sein.

Wir haben jetzt also ein Zinsniveau wie 2010, etwa 4 Prozent, aber doppelt so hohe Immobilienpreise. Die hohen Preise ziehen die Anforderungen an das mitzubringende Eigenkapital mit nach oben. Ab dem 1. Quartal 2022 ist zum ersten Mal Eigenkapital von über 200.000 Euro für eine durchschnittliche Baufinanzierung angefragt worden (zum Vergleich: erstes Quartal 2016: 80.000 Euro).¹⁰

Im gleichen Zeitraum haben sich die Haushaltsnettoeinkommen natürlich nicht verdoppelt. Nach den Werten aus der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) haben sie seit 2010 nur um 23,6 Prozent von 2.922 Euro auf 3.612 Euro im Jahr 2020 zugenommen. Ein Darlehen in Höhe von 200.000 Euro hat 2010 bei einem durchschnittlichen Haushaltseinkommen zu einer Belastungsquote von 34,2 Prozent geführt. Aktuell führt ein Darlehen von 400.000 Euro, mit dem man heute ein vergleichbares Eigenheim bei gleicher Eigenkapitalquote finanzieren könnte, bei einem Nettoeinkommen von 3.800 Euro zu einer Belastung von 52,6 Prozent. Selbst ein Darlehen in Höhe von 320.000 Euro (womit man bei 20 Prozent Eigenkapitalanteil ein durchschnittliches Eigenheim finanzieren könnte) zieht für den durchschnittlichen Haushalt immer noch eine Belastung von 42,1 Prozent nach sich. Angesichts der aktuellen Konstellation von Immobilienpreisen und Zinsen ist der Kauf eines Eigenheimes bis weit in die Mittelschicht hinein keine realistische Option mehr. Es kommen dafür im Wesentlichen nur noch Haushalte mit einem Nettoeinkommen über 5.000 Euro in Frage (entspricht 22,2 Prozent der Haushalte 2018) und unter diesen sind bereits 70 Prozent mit Wohneigentum versorgt. Und auch unter den verbleibenden 7 Prozent der Haushalte ist ein Hauskauf jedenfalls für diejenigen, die ihren Wohnsitz in den teuren Metropolräumen haben, ebenfalls kaum erschwinglich.

Vor diesem Hintergrund ist die Antragsidee als solche bis auf weiteres ein Wunschbild. Solange Preise und Zinsen auf ihrem derzeitigen Niveau verharren, hat die Wohnungsbauförderung kaum die Macht, einer größeren Zahl von Haushalten zum Wohneigentum zu verhelfen,

¹⁰ Herz, C. (2022): Immer weniger Deutsche können einen Hauskauf finanzieren, in Handelsblatt v. 12.07.2022.

die es allein nicht schaffen würden. Das gilt ganz besonders „für Menschen mit geringen und mittleren Einkommen“. Es gibt zwar auch jetzt noch „Schwellenhaushalte“, aber die Schwelle hat sich weit nach oben verschoben und somit gibt es nur noch wenige Haushalte, die für die Förderung überhaupt erreichbar sind.

Noch viel unerschwinglicher als ein Bestandserwerb ist für die meisten Haushalte ein Neubau: Die Preise für den Neubau konventionell gefertigter Wohngebäude sind in Deutschland nach Angaben des Statistischen Bundesamtes in den letzten beiden Jahren (bis einschl. 4. Quartal 2022) um rund 30 Prozent gestiegen. Sie steigen zwar aktuell nicht weiter an, aber ein Rückgang hat eben bis jetzt auch nicht eingesetzt.¹¹ Und obendrein steigen die Kaufwerte für Bauland immer steiler an (allein 2021 plus 11 Prozent). In Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern liegt der durchschnittliche Preis für baureifes Land inzwischen über 1.200 Euro pro m².

Vor diesem Hintergrund geht es nicht um die Verwirklichung von Wohnträumen für breitere Schichten der Bevölkerung, sondern lediglich um eine gewisse Abfederung der Krisenfolgen. Mehr als das Verhindern eines Einbruches an den Bau- und Transaktionsmärkten ist in der aktuellen Lage nicht realistisch. Dazu sollten die strategischen Ressourcenmärkte der Immobilienwirtschaft jeder für sich möglichst direkt adressiert werden:

- **Kapitalmarkt:** Hier sollte mittels Zinssubventionen unter Ausnutzung der derzeit flachen zeitlichen Zinsstrukturkurve für eine teilweise Entlastung gesorgt werden, wobei Zinsänderungsrisiken ausgeschaltet werden können. Eine *verlässliche und erschwingliche Zinsperspektive* kann mit dem KfW-Wohneigentumsprogramm geschaffen werden, das allerdings im Vergleich mit marktüblichen Zinssätzen keine attraktiven Konditionen hat (siehe oben). Erschwinglichkeit und Zinssicherheit könnten durch das Angebot 30-jähriger volltilgender Festsatzdarlehen mit einem Zinssatz von 3 Prozent nachhaltig verbessert werden. Die KfW sollte ihre Konditionen insoweit von den Refinanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt abkoppeln. Dem Eigenkapitalmangel kann durch staatliche Bürgschaften oder durch den Aufbau einer öffentlichen Hypothekenversicherung entgegengewirkt werden. Abgesehen davon würde natürlich auch die Freistellung von der Grunderwerbsteuer eine erhebliche Eigenkapitalentlastung mit sich bringen. Schwellenhaushalte sollten unter Berücksichtigung ihrer Einkommensverhältnisse gezielt durch die soziale Wohnraumförderung unterstützt werden. Man könnte hier im Sinne der Wohnformenneutralität einen Anteil der Eigentumsmaßnahmen von wenigstens 50 Prozent von den Ländern verlangen. Die Sonderabschreibungen sollten auf den Mietwohnungsbau beschränkt bleiben.
- **Baumarkt:** Der Dynamik bei den Baupreisen kann mit Kosteneinsparungen durch den seriellen Neubau (bis zu 20 Prozent nach vorliegenden Schätzungen im Siedlungsbau) entgegengewirkt werden, wobei auf eine individualisierte optische Erscheinung, städtebauliche Variabilität und eine typenmäßige Durchmischung der Wohngebiete zu achten wäre. Der serielle Neubau könnte analog zu den seriellen Sanierungen gefördert werden. Da

¹¹ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/01/PD23_011_61261.html

diese Maßnahme einen längeren zeitlichen Vorlauf benötigt, kann flankierend eine vorübergehende Senkung der Mehrwertsteuer auf Bauleistungen erwogen werden. Eine Absenkung um 3 Prozentpunkte wie im zweiten Halbjahr 2020 ist angesichts des Ausmaßes der Baupreissteigerungen als untere Grenze anzusehen. Außerdem ist die Inzidenz zu beachten.

- Bodenmarkt: Den steigenden Bodenpreisen kann langfristig durch eine strategische Bodenbevorratung der Kommunen in der Form regionaler und kommunaler Bodenfonds entgegengewirkt werden. Der Bodenmarkt ist als Flaschenhals der Gesamtentwicklung anzusehen. Es muß gelingen, hier die Angebotselastizität gerade auch in den Brennpunkten des Wohnungsbedarfs deutlich zu erhöhen, da ansonsten die Wirksamkeit aller anderen Maßnahmen wesentlich beeinträchtigt wird.

Um dem Eigenkapitalmangel auch langfristig durch mehr systematisches und zweckgebundenes Vorsparen zu begegnen, sollten außerdem die Anreize für den Abschluß von Bausparverträgen wesentlich verbessert und die Bausparverträge inflationsfest gemacht werden.

Einen Anspruch auf Wohnungsbauprämie haben Bausparer bis zu einem zu versteuernden Jahreseinkommen von jährlich € 35.000 bei Alleinstehenden und € 70.000 bei Verheirateten. Die Wohnungsbauprämie in Höhe von 10 Prozent wird für jährliche Sparbeiträge bis maximal € 700 bei Alleinstehenden und € 1.400 bei Verheirateten gezahlt. Daraus ergibt sich eine maximale Jahresprämie in Höhe von € 70 bzw. € 140.

Die stabilitätsfördernde Bausparkultur ist angesichts des inflationären Umfeldes bedroht, weil die Bausparverträge in der Sparphase die Inflation nicht kompensieren, sie also eine negative Realrendite aufweisen, und gleichzeitig die Kaufkraft der Bauspardarlehen ständig abnimmt.

Daher sollten einerseits die Anreize für den Abschluß von Bausparverträgen wesentlich verbessert werden und andererseits das angesparte Kapital und der Kreditanspruch gegenüber der inflationären Entwertung gesichert werden. Die Anreizverbesserung kann durch eine Verdoppelung der Wohnungsbauprämie von 10 auf 20 Prozent erreicht werden. Daraus ergibt sich eine maximale Jahresprämie in Höhe von 280 bzw. 140 Euro. Alternativ kann der maximale Sparbeitrag verdoppelt werden. Das führt bei maximaler Sparleistung zu gleich hohen Jahresprämien. Der Inflationsschutz kann durch eine variable Verzinsung der Bausparguthaben in der Sparphase und eine Inflationsindexierung des Darlehensanspruchs gewährleistet werden.

Ergänzend sollten Maßnahmen zur verstärkten Mobilisierung von Wohnraum aus dem Bestand ergriffen werden, denn eine Entspannung der Mietwohnungsmärkte führt für sich genommen zu rückläufigen Hauspreisen und verbessert somit die Erschwinglichkeit. Neben der Umwidmung von Gewerbeimmobilien und Vorkehrungen gegen die Zweckentfremdung von Wohnraum, hat vor allem der Wohnungstausch in dieser Hinsicht erhebliches Potential. Das

betrifft zum Beispiel auch Einfamilienhausgebiete mit massiver Unterbelegung durch Einzelpersonen.