ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Voigtländer, Michael

Research Report

Wohneigentumspolitik und Wohnungsbau in NRW: Stellungnahme zum Antrag 17/12925

IW-Report, No. 21/2021

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Voigtländer, Michael (2021) : Wohneigentumspolitik und Wohnungsbau in NRW: Stellungnahme zum Antrag 17/12925, IW-Report, No. 21/2021, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/235496

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte

IW-Report 21/2021

Wohneigentumspolitik und Wohnungsbau in NRW

Stellungnahme zum Antrag 17/12925

Prof. Dr. Michael Voigtländer

Köln, 01.06.2021

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Kontaktdaten Ansprechpartner

Prof. Dr. Michael Voigtländer
+49 (0)221 / 4981 - 741
voigtlaender@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **3**

1 Einleitung **4**

2 Wohneigentum in NRW stärken **4**

3 Wohnungsbau in NRW: Unterschiedliche Ausgangslagen **6**

3.1 Wohnungsbau in angespannten Märkten 7

3.2 Wohnungsbau in schrumpfenden Kommunen 8

4 Schlussfolgerungen **8**

5 Literatur **9**

Abbildungsverzeichnis **10**

Zusammenfassung

Wohneigentum verdient in NRW und im gesamten Bundesgebiet mehr Aufmerksamkeit. Hier bestehen große Chancen, die Altersvorsorge vieler Bürger zu verbessern, die Vermögensverteilung gleichmäßiger zu gestalten und sogar Wohnkosten zu reduzieren. Dazu sollten aber Hemmnisse in der Wohneigentumsbildung überwunden werden. Beim Wohnungsbau muss jedoch differenziert werden: In Ballungsgebieten braucht es noch mehr Engagement bei der Baulandausweisung, in schrumpfenden Kommunen muss dagegen umsichtig gehandelt werden, um Leerstand zu vermeiden. Eine besondere Herausforderung stellt dabei der Bau von Einfamilienhäusern dar, da sie besonders viel Fläche erfordern, andererseits es aber eine starke Präferenz für diese Wohnform gibt. In Ballungsgebieten sollte daher geprüft werden, ob auch flächensparende Einfamilienhausprojekte umgesetzt werden können. In schrumpfenden Kommunen sollte die Nachfrage vor allem auf den Bestand gelenkt werden. Das Programm „Jung kauft alt“ ist daher ein sinnvolles Instrument, darüber hinaus sollte auch der Ersatzneubau stärker in den Blick genommen werden.

1 Einleitung

Der Wohnungsmarkt in Deutschland boomt seit nunmehr zehn Jahren. Gerade in den Großstädten, aber auch in vielen Umlandgemeinden der Großstädte steigen die Mieten und Kaufpreise deutlich. Dies gilt genauso für Nordrhein-Westfalen und hier insbesondere für die Großstädte Köln, Düsseldorf, Bonn und Münster. Über den Anstieg der Mieten und Preise in vielen Ballungsräumen wird aber übersehen, dass es auch Regionen gibt, in denen sich die Märkte gänzlich anders entwickeln. In Landkreisen wie Höxter, Lippe oder dem Märkischen Kreis lagen die Mietpreissteigerungen bei den Wiedervertragsmieten seit 2015 bei 5-7 Prozent und damit im Rahmen der Inflationsrate – real gab es also keine oder kaum eine Steigerung.

In Bezug auf die Forderung nach konsequenter Ausweisung von neuem Bauland in dem Antrag der Fraktionen der CDU und FDP „Den Traum vom Eigenheim erfüllen. Das Einfamilienhaus hat Zukunft!“ (Drucksache 17/12925) ist also genauer zu differenzieren, wie im Folgenden gezeigt wird. Sachrichtig ist aber, unabhängig von der Frage des Wohnungsbaus, dass Wohneigentum in NRW gestärkt werden sollte.

2 Wohneigentum in NRW stärken

In der wohnungspolitischen Diskussion spielt das Wohneigentum oft nur eine untergeordnete Rolle. Zwar wird als Ziel der Bundesregierung und auch der Landesregierung die Stärkung des Wohneigentums immer genannt, aber es gibt zum Beispiel keinerlei Überlegung, einen Ersatz etwa für das ausgelaufene Baukindergeld zu finden. Grundsätzlich ist das Baukindergeld zwar durchaus kritisch zu beurteilen (vgl. Sagner/Voigtländer, 2018), aber es überrascht schon, dass keine anderen Instrumente der Unterstützung für Eigenheimerwerber diskutiert werden. Dies kann aus mehreren Gründen hinterfragt werden:

1. Die Zinsentwicklung hat die Erschwinglichkeit von Wohneigentum insgesamt verbessert. Vielfach können heute Immobilien in der Erwerbsphase finanziert und die Kredite getilgt werden, ohne stärker als ein Mieter belastet zu sein (Sagner/Voigtländer, 2020). Die Nutzerkosten der Wohneigentümer liegen vielerorts deutlich unter den Mietkosten. Diese Zusammenhänge werden immer wieder überrascht oder ungläubig aufgenommen, da die Preise viel deutlicher als die Mieten gestiegen sind. Da jedoch die Zinsen noch stärker als die Preise gefallen sind, wird dieser Effekt überkompensiert. Entscheidend für die Nutzung dieses Zinsvorteils ist aber, dass die Tilgung über einen genügend langen Zeitraum gestreckt werden kann. Wer 30 oder besser noch 35 Jahre Zeit für die Tilgung hat, stellt sich auch in Kombination von Zins und Tilgung oft besser als der Mieter. Muss dagegen der Kredit in kürzerer Zeit getilgt werden, kann die Belastung für den Haushalt deutlich steigen.
2. Angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase (vgl. Demary/Voigtländer, 2018) sowie der demografischen Entwicklung stehen klassische Formen der Altersvorsorge wie die gesetzliche Rentenversicherung, die betriebliche Altersvorsorge und Lebensversicherungen vor großen Herausforderungen. Wohneigentum als ein Baustein der Altersvorsorge wird daher wichtiger. Schließlich sparen sich Rentnerinnen und Rentner

die Zahlung einer Miete, die Instandsetzungskosten liegen oft deutlich unter den gesparten Mietzahlungen.

3. Eng damit verbunden ist auch der Vorteil einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung. Deutschland gehört zu den Ländern, in denen das Vermögen deutlich konzentrierter ist. Ein wesentlicher Grund hierfür ist in der geringen Wohneigentumsquote zu sehen (vgl. Fratzscher, 2017). In Ländern wie den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich oder Spanien haben ebenso Haushalte mit geringerem Einkommen oft Wohneigentum, wodurch sie auch an durchschnittlich steigenden Preisen partizipieren. Mehr Wohneigentum ermöglicht insgesamt eine stärkere Teilhabe an Vermögensgewinnen und ermöglicht Haushalten einen sozialen Aufstieg.
4. Wohneigentum stellt schließlich einen impliziten Schutz gegen steigende Mieten dar (Otalo-Magné/Rady, 2002). Wohneigentümer können auch nicht verdrängt werden, womit Wohneigentum der wirksamste Schutz vor Gentrifizierung ist.

Trotz dieser gewichtigen Vorteile stagniert jedoch die Wohneigentumsbildung – auch in NRW. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lag die Quote 2010 bei 43,0 Prozent, 2018 mit 43,7 Prozent nur geringfügig höher und immer noch unter dem Bundesdurchschnitt. Ein wesentlicher Grund hierfür ist in den hohen Anforderungen an das Startkapital für Wohneigentümer zu sehen. Banken verlangen in der Regel einen Eigenkapitalanteil von rund 10 Prozent, zusätzlich fallen die Erwerbsnebenkosten an, die nicht über einen Immobilienkredit finanziert werden können. Diese Erwerbsnebenkosten sind in NRW besonders hoch, vor allem aufgrund des sehr hohen Grunderwerbsteuersatzes von 6,5 Prozent. Haushalte, die Wohneigentum kaufen wollen, müssen daher rund 20 Prozent des Kaufpreises gespart haben. Da aber nur rund 15 Prozent aller Mieter über ein Vermögen von 60.000 Euro verfügt, sind nur wenige Mieter in der Lage, Wohneigentum zu erwerben – es sei denn, die Haushalte erhalten etwa familiäre Hilfen, indem zum Beispiel Eltern ihre Immobilie beleihen. Damit werden aber auch die Vermögensunterschiede vererbt.

Eine Reform der Grunderwerbsteuer wäre daher wünschenswert, aufgrund der finanziellen Auswirkungen aber nicht realistisch. Allerdings gäbe es auch Alternativen: Im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung gewährt die NRW.BANK bereits heute Nachrangdarlehen, die Haushalte als Eigenkapitalersatz einsetzen können, also als Eigenkapital in der Bankfinanzierung oder zur Begleichung der Erwerbsnebenkosten nutzen können. Die Einkommensgrenzen sind jedoch sehr eng. Die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) geht einen anderen Weg und gewährt allen Haushalten ein Ergänzungsdarlehen (Nachrangdarlehen) bis zu einer Gesamtsumme von 100.000 Euro und einer Zinsbindung von 15 Jahren. Dafür muss eine Mindesttilgung von jährlich 2 Prozent und ein Eigenkapital von 7,5 Prozent nachgewiesen werden, wobei auch Eigenleistungen als Eigenkapital angerechnet werden. Ein ähnliches Programm hat die Hamburgische Investitions- und Förderbank. Da Ausfälle bei Eigenheimbesitzern selten sind und sich Gebietskörperschaften günstig refinanzieren können, wäre ein ähnliches Programm ebenso für NRW eine effektive und günstige Option, um mehr Haushalten zu helfen, Wohneigentum zu erwerben.

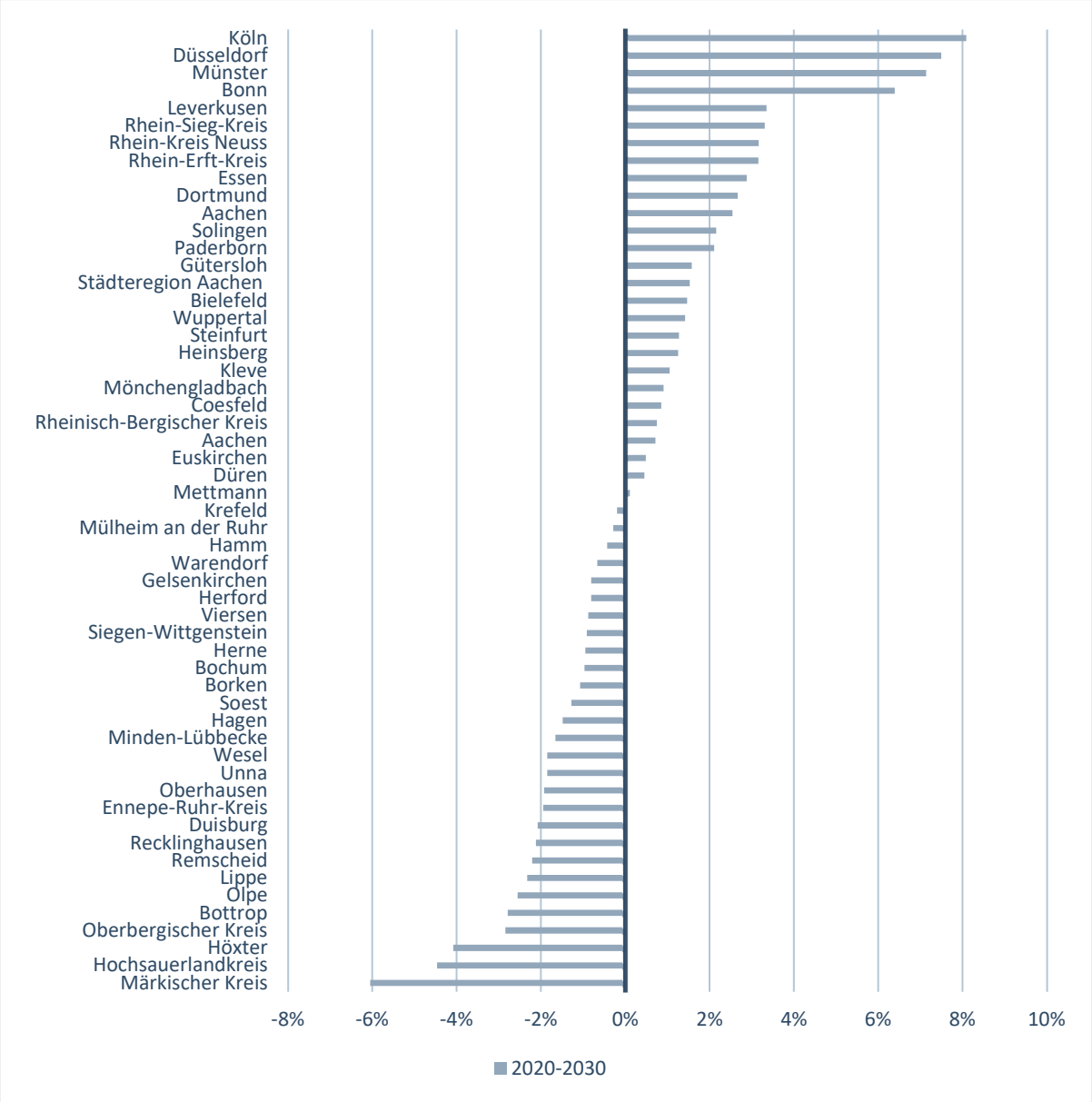
Besonders erstrebenswert ist für viele Haushalte der Kauf eines Einfamilienhauses (vgl. Ewald et al., 2021), gerade auch aufgrund der Erfahrungen des letzten Jahres mit monatelangen Lockdowns. Dies wiederum stellt die Stadtplanung vor große Herausforderungen.

3 Wohnungsbau in NRW: Unterschiedliche Ausgangslagen

Der Wohnungsmarkt in NRW ist sehr heterogen, gerade auch mit Blick auf Ballungsräume und ländliche Regionen. Wie Henger und Voigtländer (2019a) und Gewos (2020) herausstellen, gibt es in NRW sowohl Kreise, in denen die Baufertigstellungen gemessen am Bedarf deutlich zu gering ausfallen, aber auf der anderen Seite auch Kreise, in denen mehr gebaut als benötigt wird. Damit entsteht auf der einen Seite die Gefahr angespannter Wohnungsmärkte mit steigenden Mieten und Preisen, auf der anderen Seite Leerstand, der ebenfalls erhebliche Probleme hervorrufen kann. In rund einem Drittel der Kreise in NRW übertrifft die Bautätigkeit den Baubedarf, in zwei Dritteln ist es umgekehrt.

Abbildung 3-1: Demografische Prognose für Kreise in NRW

Entwicklung zwischen 2020 und 2030 in Prozent



Quelle: IT.NRW

Diese Divergenz wird sich vermutlich noch verstärken, denn die demografischen Prognosen zeigen, dass sich die Nachfrage noch deutlicher auseinanderentwickeln wird. Während etwa Köln, Düsseldorf und Münster zwischen 2020 und 2030 einen Einwohnerzuwachs von mehr als 7 Prozent erwarten können, schrumpfen die Landkreise Höxter, Hochsauerlandkreis und Märkischer Kreis um mehr als 4 Prozent. Gerade Höxter und der Hochsauerlandkreis zählen dabei heute schon zu den Kreisen, in denen das Verhältnis aus Bautätigkeit und Baubedarf besonders ungünstig ist. In Köln und Münster fehlen dagegen besonders viele Wohnungen. Entsprechend muss mit dem Bau von Wohnungen und insbesondere Einfamilienhäusern unterschiedlich umgegangen werden.

3.1 Wohnungsbau in angespannten Märkten

Viele Großstädte in NRW und auch ihre Umlandgemeinden konnten in den letzten Jahren nicht genügend neuen Wohnraum schaffen, um die gestiegene Nachfrage, vor allem aufgrund der Zuwanderung, auszugleichen. Wesentlich für den Mangel an Wohnungen ist vor allem der Mangel an Bauland, da es, anders als vielleicht noch in den 1960er oder 1970er Jahren, keinen Mangel an Investoren gibt. Die Bereitstellung von Bauland bleibt damit ein wesentliches Ziel der lokalen Politik (in angespannten Märkten) und auch der Landesregierung, die hierfür die notwendigen Voraussetzungen schaffen muss. Zumindest kurzfristig bleibt aber Bauland knapp, und so muss wohlüberlegt werden, wie dieses genutzt wird. Zudem spielt auch die Ökologie eine Rolle. Die Bundesregierung möchte die Versiegelung der Flächen stärker eingrenzen, bis 2030 sollen nur noch 30 ha pro Tag zusätzlich für Siedlungs- und Verkehrsflächen genutzt werden (BBSR, 2011).

Vor diesem Hintergrund erscheinen Einfamilienhäuser für Großstädte und zunehmend auch für angrenzende Umlandgemeinden unattraktiv, da der Flächenverbrauch hoch und der Zugewinn an Wohnungen gering ist. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der Familien tendenziell rückläufig ist, die Zahl der 1- und 2-Personenhaushalte dagegen weiterwächst. Dennoch gibt es ein sehr gewichtiges Argument für Einfamilienhäuser – sie werden von der Bevölkerung sehr geschätzt (vgl. Oberst/Voigtländer, 2021). Es steht zu befürchten, dass Städte zunehmend Familien verlieren, wenn sie kein ansprechendes Wohnungsangebot haben. Damit droht den Städten eine stärkere soziale Spaltung, wenn bevorzugt Single-Haushalte, besonders reiche Haushalte und arme Haushalte, deren Wohnkosten übernommen werden, in den Städten leben. Familien sind letztlich für ein funktionierendes gesellschaftliches Leben nicht zu ersetzen. Daher stehen die Städte vor der Aufgabe, gleichsam möglichst viel Wohnraum auf dem geringen verfügbaren Bauland zu errichten, andererseits aber auch den Familien der mittleren Einkommensgruppen ein Wohnangebot zu unterbreiten. Dies kann gelingen, wenn ebenso andere Formen des Einfamilienhausbaus in den Fokus genommen werden. Town-Häuser etwa, die sich durch schmale Grundrisse und kleine Gärten, aber auch mehr Etagen auszeichnen können eine Option sein. Hier sollten durch Wettbewerb Innovationen gefördert werden. Letztlich muss es in der Stadtplanung immer darum gehen, Vielfalt zu ermöglichen, und dazu gehören auch Einfamilienhäuser.

3.2 Wohnungsbau in schrumpfenden Kommunen

Während in Großstädten wie Köln und Düsseldorf Bauflächen knapp sind, sind sie in vielen ländlichen Regionen reichlich vorhanden. Dies in Kombination mit dem niedrigen Zinsniveau, geringen Baulandpreisen und der starken Präferenz für Einfamilienhäuser hat in vielen Kommunen dazu geführt, dass die Bautätigkeit – auch über den Bedarf – ausgeweitet wurde. Aus lokaler Perspektive wird die Ausweisung von Bauland oft forciert, weil man auf neue Einwohner hofft oder zumindest eine Schrumpfung verhindern möchte. Die Haushalte folgen allerdings nicht dem Wohnungsangebot, sondern vielmehr den Ausbildungsmöglichkeiten (Hochschulen) und vor allem dem Arbeitsplatzangebot (vgl. Moretti, 2012). Daher droht die Ausweisung von zusätzlichem Bauland (über den Bedarf hinaus) zu Leerstand an anderer Stelle zu führen. Leerstand wiederum hat zahlreiche Nachteile, angefangen von höheren Infrastrukturkosten über die Verringerung von Wohnzufriedenheit in Nachbarhäusern bis zur Förderung von Kriminalität und Vandalismus (vgl. Henger/Voigtländer, 2019b). Entsprechend sollte der Aufbau von Leerstand dringend verhindert werden.

Dazu ist es erforderlich, die Nachfrage, auch von Haushalten, die Eigentum erwerben möchten, in den Bestand zu lenken. Programme wie „Jung kauft alt“ sind dabei besonders wertvoll und sollten ausgebaut werden. Darüber hinaus brauchen viele junge Familien auch fachkundige Beratung, wenn sie Bestandsimmobilien kaufen wollen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch eine Flexibilität der Bauämter, wenn es um Sanierungen und Umbauten geht. Viel aktiver sollte daneben der Ersatzneubau ermöglicht werden. Teilweise lassen sich Bestandsgebäude – im Übrigen auch in Großstädten – nicht an die heutigen Bedürfnisse anpassen. In diesen Fällen sollte es möglich sein, Gebäude abzureißen und neu zu bauen.

4 Schlussfolgerungen

Wohneigentum verdient in NRW und im gesamten Bundesgebiet mehr Aufmerksamkeit. Hier bestehen große Chancen, die Altersvorsorge vieler Bürger zu verbessern, die Vermögensverteilung gleichmäßiger zu gestalten und sogar Wohnkosten zu reduzieren. Dazu sollten aber Hemmnisse in der Wohneigentumsbildung überwunden werden. Beim Wohnungsbau muss jedoch differenziert werden: In Ballungsgebieten braucht es noch mehr Engagement bei der Baulandausweisung, in schrumpfenden Kommunen muss dagegen umsichtig gehandelt werden, um Leerstand zu vermeiden. Eine besondere Herausforderung stellt dabei der Bau von Einfamilienhäusern dar, da sie besonders viel Fläche erfordern, andererseits es aber eine starke Präferenz für diese Wohnform gibt. In Ballungsgebieten sollte daher geprüft werden, ob auch flächensparende Einfamilienhausprojekte umgesetzt werden können. In schrumpfenden Kommunen sollte die Nachfrage vor allem auf den Bestand gelenkt werden. Das Programm „Jung kauft alt“ ist daher ein sinnvolles Instrument, darüber hinaus sollte auch der Ersatzneubau stärker in den Blick genommen werden.

5 Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2011, 30-ha-Ziel realisiert – Konsequenzen des Szenarios Flächenverbrauchsreduktion auf 30 ha im Jahr 2020 für die Siedlungsentwicklung, Forschungen, Heft 148, Bonn

Demary, Markus / Voigtländer, Michael, 2018, Reasons for the Declining Real Interest Rates, IW-Report, Nr. 47, Köln

Ewald, Johannes / Kempermann, Hanno / Sagner, Pekka / Zink, Benita, 2021, Wohnen in Deutschland 2021, https://sparda-wohnen2021.de/ [28.05.2021]

Fratzscher, Marcel, 2017, Verteilungskampf, Berlin

GEWOS, 2020, Ergebnisbericht | Wohnungsmarktgutachten über den quantitativen und qualitativen Wohnungsneubaubedarf in Nordrhein-Westfalen bis 2040, Düsseldorf

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

Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2019b, Wohnungsleerstand in Deutschland und seinen Kreisen? IW-Report, Nr. 23, Köln

Moretti, Enrico, 2012, The New Geography of Jobs, New York

Oberst, Christian / Voigtländer, Michael, 2021, Haus oder Wohnung? Stadt oder Land? – Ein Auswahlexperiment zur Wohnstandortentscheidung, Köln

Ortalo-Magne, Francois / Rady, Sven, 2002, Homeownership: Low Household Mobility, Volatile Housing Prices, High Income Dispersion, CESifo Working Paper, Nr. 823, München

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2018, Die Zahl der Ersterwerber sinkt weiter, IW-Kurzbericht, Nr. 34, Köln

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2020, Accentro Wohnkostenreport 2020, Berlin

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Demografische Prognose für Kreise in NRW 6