

Wie gewinnen Wohneigentums- bildung und Wohnungsbau wieder an Schwung?

Prof. Dr. Michael Voigtländer



Prof. Dr. Michael
Voigtländer,
Institut der
deutschen Wirt-
schaft (IW)
Foto: IW

Die 2010er Jahre waren Jahre des Immobilienbooms. Die Preise für Wohnimmobilien kletterten teilweise jährlich um zweistellige Prozentwerte und auch die Neuvertragsmieten legten kräftig zu. Ursächlich für diese Entwicklung waren die stetig fallenden Zinsen, die starke Zuwanderung nach Deutschland, insbesondere von Fachkräften, sowie das robuste Wirtschaftswachstum. So erfolgreich dieses Jahrzehnt auch für viele Investoren war, so unbefriedigend ist das Resultat aber mit Blick auf den Wohnungsbau und die Wohneigentumsbildung. Denn trotz bester Rahmenbedingungen gelang es weder den Wohnungsbau in ausreichendem Maße zu steigern noch die Wohneigentumsbildung voranzubringen. In vielen Großstädten und wachsenden Umlandgemeinden wurden zwischen 2015 und 2019 nur 50 bis 80 Prozent der Fertigstellungen erreicht, die angesichts der wachsenden Bevölkerung erforderlich gewesen wären. Und die Wohneigentumsquote verharrt seit Anfang der 2010er Jahre auf einem Wert von etwa 45 Prozent der Haushalte.

Seit 2022 hat sich die Lage nun deutlich verschlechtert. In Folge des furchtbaren Angriffskrieges von Russland auf die Ukraine sind Inflationsraten und Zinsen deutlich gestiegen, in der Spitze lag der Anstieg der Kreditzinsen für Immobiliendarlehen bei mehr als 300 Basispunkten gegenüber dem Anfang des Jahres 2022. Gleichzeitig sind die Baukosten erheblich gestiegen, aufgrund eines Mixes aus deutlich gestiegenen Materialkosten, teilweise auch noch in Folge der Lieferkettenprobleme während der Corona-Pandemie, steigender Lohnkosten und zunehmender Anforderungen an Neubauten. Hier lag der Anstieg bei rund einem Drittel innerhalb von zwei Jahren. Dieser Mix aus steigenden Baukosten und gestiegenen Zinsen hat den Wohnungsbau deutlich reduziert, die Baugenehmigungen sind um etwa 25 Prozent zurückgegangen. Für 2024 und 2025 wird nur noch von jährlichen Fertigungszahlen von 250.000 bis 200.000 Einheiten gerechnet – gerade jüngst hat das IW ermittelt, dass aber eigentlich 370.000 Einheiten pro Jahr notwendig wären. Diese zu geringe Bautätigkeit wird den Druck auf den Wohnungsmarkt weiter erhöhen, insbesondere in den Ballungsgebieten und wirtschaftlich prosperierenden Regionen. Darüber hinaus hat der Zinsanstieg dazu geführt, dass viele Menschen, die eigentlich Wohneigentum erwerben wollten, in den Mietwohnungsmarkt gewechselt sind. Diese Erhöhung der Mietnachfrage hat bereits in den Jahren 2022 und 2023 zu bundesweiten Steigerungen bei den Neuvertragsmieten von mehr als 5,5 Prozent jährlich geführt, während in den Jahren zuvor die Steigerung, trotz des beschriebenen Booms, noch bei 4 Prozent lag.

Um die Lage im Wohnungsmarkt zu verbessern, bedarf es besserer Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau. Doch hierbei sollte, wie bereits angedeutet, auch unbedingt die Wohneigentumsbildung mit bedacht werden. Konkret geht es darum, die finanziellen Rahmenbedingungen für die Nachfrage zu verbessern sowie die strukturellen Hemmnisse im Wohnungsbau anzugehen.

Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen

Einen so starken Zinsschock im Markt gab es zuletzt in den 1980er Jahren, und damals ausgehend von einem deutlich höheren Zinsniveau. Zudem ist davon auszugehen, dass der Zinsanstieg nur ein temporäres Phänomen ist, das durch den starken Inflationsanstieg ausgelöst wurde. Sofern sich die Inflation wieder normalisiert und stabilisiert, werden auch die Zentralbanken zu einem balancierten Ansatz zurückfinden und das Zinsniveau wird sinken – wahrscheinlich nicht auf das sehr niedrige Niveau wie Anfang der 2020er Jahre, aber doch signifikant geringer als jetzt. Bis dahin treffen die höheren Zinsen den Markt aber empfindlich. Insbesondere ist zu befürchten, dass die niedrigere Nachfrage zu einer Kapazitätsreduktion beiträgt, wenn mehr und mehr Unternehmen der Bauwirtschaft in die Insolvenz gehen. Entlassungen können dazu führen, dass auch zukünftig Kapazitäten nur schwer wieder aufgebaut werden können, denn aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels können Unternehmen nicht davon ausgehen, dass einmal entlassene Mitarbeiter zurückkommen. Daher ist es geboten, dass die Politik mit entsprechenden Maßnahmen reagiert.

Die wesentliche Maßnahme, die die Bundesregierung bisher ergriffen hat, ist die degressive Sonder-Abschreibung von 5 Prozent für den Kauf und Bau neuer Mietwohnungen. Von dieser Maßnahme profitieren aber nur private Anleger, für welche dies in Kombination mit der steuerfreien Veräußerung nach 10 Jahren einen attraktiven Steuervorteil verspricht. Für andere Anleger, seien sie gewerblich oder öffentlich, ist die Maßnahme dagegen kaum attraktiv, da sie nicht steuerfrei veräußern können und ohnehin Verlustvorträge haben. Und: Selbstnutzer profitieren eben überhaupt nicht. Dabei ist die Nachfrage von Selbstnutzern für mehr als 50 Prozent der Wohnungsbaunachfrage verantwortlich und für etwa 90 Prozent der Nachfrage nach neuen 1- und 2-Familienhäusern. Selbstnutzer bekommen aktuell nur dann eine Förderung in Form von zinsverbilligten Immobiliendarlehen, wenn sie erstens eine Familie sind, zweitens weniger als 90.000 Euro pro Jahr (3 Personen) verdienen und drittens eine Neubauimmobilie der höchsten Energieeffizienzklasse kaufen. Eine gleichwertige Unterstützung der Selbstnutzer wie für die Kapitalanleger gibt es somit nicht.

Dies unterstreicht die mangelnde Unterstützung der Selbstnutzer in der Politik. Denn auch ansonsten sind die steuerlichen Regeln für Kapitalanleger deutlich attraktiver als für Selbstnutzer. Natürlich, eine analoge Besteuerung der Selbstnutzer, zu der von Kapitalanlegern scheidet regelmäßig daran, dass die gesparte Miete kaum ermittelt werden kann. In anderen Ländern erhalten allerdings Selbstnutzer stattdessen Vorteile bei der Grunderwerbsteuer oder andere finanzielle Unterstützung. In den Niederlanden sollen Kapitalanleger etwa zukünftig 10 Prozent Grunderwerbsteuer zahlen, Selbstnutzer dagegen nur 2 Prozent. In Belgien bekommen Selbstnutzer zumindest in der Region Brüssel einen Freibetrag von 150.000 Euro bei der Grunderwerbsteuer. Auch in den skandinavischen Ländern zahlen Selbstnutzer kaum Transaktionssteuern.

Eine Reduktion der Grunderwerbsteuer für Selbstnutzer wird in Deutschland seit langem diskutiert, scheitert aber regelmäßig an den Ränkespielen zwischen Bundesregierung und Bundesrat. Dabei wäre nicht nur in der aktuellen Situation zur Ankurbelung des Wohnungsbaus eine Absenkung der Grunderwerbsteuerbelastung geboten gewesen, sondern auch generell, um ein wesentliches Hemmnis der Wohneigentumsbildung zu reduzieren. Denn Selbstnutzer sind nicht nur allgemein gegenüber Anlegern benachteiligt, sondern viele Menschen scheitern bei der Wohneigentumsbildung auch schlicht daran, dass bereits die Erwerbsnebenkosten ihre Ersparnisbildung überfordern. Viele Menschen konnten in den 2010er Jahren nicht von den niedrigen Zinsen profitieren, weil sie das erforderliche Eigenkapital für die Bezahlung der Grunderwerbsteuer, den Notar, den Grundbucheintrag und den Makler – zumal bei niedrigen Zinsen – nicht ansparen konnten. Eine niedrigere

Grunderwerbsteuer würde damit nicht nur in der aktuellen Situation Impulse setzen, sondern auch ein wesentliches Hemmnis für die Wohneigentumsbildung adressieren. Darüber hinaus sollten aber auch die weiteren Erwerbsnebenkosten in den Fokus genommen werden, ebenso wie eine Verbesserung der Ansparförderung, die trotz jüngster Anpassung real immer noch weit unter dem Niveau der 1990er Jahre zurückbleibt.

Ein wesentliches Argument gegen eine Grunderwerbsteuerreduktion in der aktuellen Situation ist, dass die Bundesländer nicht auf die Einnahmen verzichten können. Allerdings ist auch festzustellen, dass aufgrund der deutlich reduzierten Transaktionen die Grunderwerbsteuereinnahmen ohnehin sinken, so dass sich eine Reduktion durch vermehrte Transaktionen zum Teil selbst finanzieren würde. Hinzu kommt eben, dass auch bei begrenzten Mitteln doch zumindest eine gleichwertige Unterstützung der Selbstnutzer geboten gewesen wäre. Dies hätten zum Beispiel Nachrangdarlehen sein können, die als Eigenkapitalersatz fungieren, oder aber eine temporäre Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen von der Bemessungsgrundlage oder aber eine direkte Rückerstattung der Grunderwerbsteuer.

Bessere Angebotsbedingungen für den Wohnungsbau

Angesichts knapper öffentlicher Mittel muss aber der Fokus darauf liegen, die Angebotsbedingungen für den Wohnungsbau zu verbessern. Seit 2010 haben sich die Herstellungskosten für den Bau von Wohnungen drastisch erhöht, von damals unter 2.200 Euro auf nun fast 4.400 Euro je QM. Zusätzlich sind auch die Kosten für Bauland deutlich gestiegen. Und es gibt noch eine bemerkenswerte Entwicklung: Seit Anfang der 1990er Jahre ist die Produktivität in der Bauwirtschaft nicht gestiegen. Produktivität ist der Schlüssel für günstigere und bessere Produkte, aber im Wohnungsbau wie auch in anderen Segmenten der Bauwirtschaft gibt es keine Entwicklung, weshalb eben auch Erhöhungen der Nachfrage vor allem zu Preissteigerungen führen.

Ein Schlüssel zur Erklärung der unbefriedigenden Produktivitätsentwicklung ist die Regulierung des Wohnungsbaus. Die Vorgaben im Wohnungsbau sind massiv, nicht nur was die energetische Gestaltung der Neubauten angeht, sondern auch was den Brandschutz und Schallschutz betrifft. Zusätzlich weichen Regelungen zwischen den Bundesländern aufgrund unterschiedlicher Bauordnungen voneinander ab, wie auch auf Ebene der Kommunen, was der Nutzung von Skaleneffekten (Größenvorteilen) entgegensteht. Bauherren müssen rund 3.000 Normen einhalten, was die Chancen auf kostensparende Innovationen merklich einschränkt. Es wirkt geradezu absurd, dass man sich in der EU im Grundsatz auf die gegenseitige Anerkennung von Standards geeinigt hat, in Schleswig-Holstein aber nicht die gleichen Häuser gebaut werden können, wie in Hamburg – ein Umstand, den im Übrigen auch schon Helmut Schmidt in seiner Zeit als Bundeskanzler beklagt hat, also vor mehr als 40 Jahren.

Mittlerweile wird teilweise versucht, über Experimentierklauseln oder aber die Einführung eines „Baustandards E“ Möglichkeiten für günstigeres Bauen zu schaffen. Doch es gibt noch ein weiteres Problem: die so genannten „anerkannten Regeln der Technik“. Nach § 633 BGB haben Erwerber ein Anrecht darauf, dass das Bauwerk diesen Regeln der Technik entspricht. Eine genaue Definition dieses Rechtsbegriffs fehlt zwar, aber gemeint ist damit, dass die verwendete Technik wissenschaftlich fundiert und in der Praxis erprobt ist. Damit besteht bei jeder Innovation für einen Bauherren eine große Rechtsunsicherheit. Es gibt Gerichtsurteile, die zeigen, dass der Einbau einer günstigeren und funktionierenden Technik, beispielsweise zum Schutz vor Grundwasser, zu einer erfolgreichen Klage geführt hat, weil die verwendete Technik eben nicht den anerkannten Regeln der Technik entsprach. Denn dies setzt einerseits jahrelange wissenschaftliche Untersuchungen, aber eben auch

jahrelange Anwendung in der Praxis voraus. Es bedarf daher unbedingt der Möglichkeit, diese Rechtsfigur auszusetzen, um innovativeres Bauen zu ermöglichen. Dass dies nicht ohne Konflikte möglich ist, etwa mit Verbraucherschützern, ist selbstredend.

Darüber hinaus haben die Kommunen schon heute viele Möglichkeiten, kostengünstigeres Bauen zu ermöglichen. So sind es vor allem die Kommunen, die die Menge an Bauland bestimmen. Land ist zwar grundsätzlich nicht vermehrbar, Bauland aber schon, wenn etwa Ackerflächen oder Brachland zu Bauland erklärt werden. Dass in den 2010er Jahren zu wenig gebaut wurde, ist wesentlich auf das zu knappe Bauland zurückzuführen. Viele Kommunen gingen davon aus, dass die Städte aufgrund des demografischen Wandels nicht mehr wachsen, doch stattdessen ist die Bevölkerungszahl um 4 Millionen Menschen gestiegen. Und auch in Zukunft ist in vielen Kommunen von Wachstum auszugehen, denn die deutsche Wirtschaft sucht händeringend nach Arbeitskräften und wird zunehmend im Ausland fündig. Insofern ist eine kontinuierliche und angemessene Baulandausweisung unabdingbar. Gerade die Ausweitung großer Baulandareale ist dabei wichtig, denn nur so können die Vorteile serieller und modularer Bauweise realisiert werden, um kostengünstiger zu bauen. Selbstredend gibt es in vielen Großstädten Grenzen, weshalb die bessere Anbindung der Umlandgemeinden, um den Kreis um die Großstädte größer ziehen zu können, ungemein bedeutsam ist. Das Wohneigentum spielt dabei im Übrigen eine zentrale Rolle, denn gerade die Aussicht auf Wohneigentum und die Möglichkeit, mehr Wohnraum zu nutzen, ist ein zentrales Motiv für den Wegzug aus Großstädten. Dazu braucht es dann aber die entsprechenden Angebote, denn ansonsten stellt sich die Entlastung für die Großstädte eben nicht ein.

Darüber hinaus können die Kommunen Baukosten senken, indem sie etwa auch mehr Etagen zulassen oder auch auf Stellplätze und Tiefgaragen verzichten. Gerade der Verzicht auf Tiefgaragen kann die Wohnungspreise um bis zu 10 Prozent senken, wie eine Studie des IW gezeigt hat. Natürlich müssen die Gegebenheiten vor Ort geprüft werden, aber gerade in den Ballungszentren mit einem gut ausgebauten ÖPNV und bei einer überwiegend jungen Mieterschaft scheinen Reduzierungen bei den Stellplätzen geboten.

Der wichtigste Treiber für mehr Wohnungsbau ist aber die Haltung. Wir brauchen in der Gesellschaft eine neue Priorisierung des Bauens. Verwaltungen, Kommunen, Politik und auch Bürger müssen verstehen, dass Bauen für die Überwindung des Wohnungsmangels unabdingbar ist. Viel zu oft werden Pläne für neue Siedlungen und Bebauungen bekämpft, aus nachvollziehbaren wie auch aus weniger nachvollziehbaren Gründen. Stattdessen muss akzeptiert werden, dass wir mehr Wohnungen brauchen, denn ansonsten wird es weiter zahlreiche junge Menschen geben, die sich ihren Studienstandort nicht mehr aussuchen können, sondern an ihrem Heimatort bleiben müssen, weil sie weiterhin bei den Eltern leben. Oder Familien, die in viel zu kleinen Wohnungen bleiben müssen, weil größere Wohnungen weder verfügbar noch leistbar sind. Oder eben Unternehmen keine Mitarbeiter rekrutieren können, weil es vor Ort für diese keine Wohnmöglichkeiten gibt. Mehr Wohnungsbau heißt dabei nicht, dem Wohnungsbau alles unterzuordnen. Stadtentwicklungen in Wien oder Kopenhagen zeigen, dass Ökologie und Wohnungsbau sich nicht ausschließen. Im Gegenteil, die Seestadt Aspern (Wien) zeigt eindrucksvoll, wie in neuen Stadtquartieren auf Automobile verzichtet werden kann, wenn die Wege besser geplant und der S-Bahn-Anschluss an die Innenstadt gegeben ist. Mehr Priorität und mehr Mut zu Innovationen sind damit die Schlüsselfaktoren, um den Wohnungsbau in Deutschland nachhaltig zu beleben.