

Wohnungspolitik in NRW - Gemeinnützig- keit, Wohneigentum, Wohnungsbau

Stellungnahme zur Drucksache 18/6381

Prof. Dr. Michael Voigtländer

Köln, 09.02.2024

IW-Report x/2024

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)

Autor

Prof. Dr. Michael Voigtländer

Leiter des Clusters Internationale Wirtschaftspolitik, Finanz- und Immobilienmärkte

voigtländer@iwkoeln.de

0221 – 4981-741

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

Februar 2024

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	3
2	Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau verbessern.....	3
3	Irrweg Gemeinwohlorientierung	4
4	Wohneigentumsbildung unterstützen	5
5	Schlussfolgerungen	6
	Literaturverzeichnis	7

1 Hintergrund

In dem Antrag der SPD-Landtagsfraktion in NRW wird die Landesregierung für ihre Wohnungspolitik kritisiert (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2023). Dabei werden drei Themen besonders fokussiert: die fehlende Reaktion auf die Wohnungsbaukrise, die unzureichende Unterstützung von Sozialwohnungen und allgemein der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft sowie die mangelnde Unterstützung für Eigenheimkäufer. Die damit verbundenen Vorschläge sowie die zugrundeliegenden Ableitungen sollen im Folgenden diskutiert werden.

2 Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau verbessern

Der Wohnungsbau befindet sich in einer schweren Krise. Die Zahl der Baugenehmigungen in Deutschland liegt im Zeitraum Januar 2023 bis November 2023 25,9 Prozent unter der des Vorjahreszeitraums (Statistisches Bundesamt, 2024). Gleichzeitig steigt der Baubedarf, da nach dem Ende der Corona-Pandemie die Mobilität der Menschen wieder zunimmt und auch dringend benötigte Fachkräfte aus dem Ausland wieder nach Deutschland kommen. Insbesondere der Druck in den Großstädten hat damit zugenommen. Der Rückgang der Baugenehmigungen ist dabei in allen Bundesländern merklich. Während in NRW die Baugenehmigungen in dem genannten Zeitraum um 26,6 Prozent zurückgegangen sind, lag der Rückgang in Bayern bei 22 Prozent und in Baden-Württemberg bei 28,8 Prozent.

Tatsächlich ist der Rückgang der Baugenehmigungen somit kein spezifisches Problem in NRW, sondern vor allem dem zeitgleichen Anstieg der Zinsen und der Baukosten in Deutschland geschuldet. Binnen weniger Monate stiegen im Jahr 2022 die Immobilienfinanzierungszinsen für 10-jährige Zinsbindungen von rund einem Prozent auf vier Prozent. Eine so schnelle Verschlechterung der Erschwinglichkeit des Wohnens ist seit den 1980er Jahren nicht vorgekommen (Voigtländer, 2023). Parallel hierzu sind die Baukosten zwischen 2022 und 2020 um gut ein Drittel gestiegen, weil die Materialkosten sich aufgrund unterbrochener Lieferketten enorm verteuerten, aber auch aufgrund gestiegener Standards (EH 55 seit 2023) und gestiegener Lohnkosten. Die Konsequenz: Angebot und Nachfrage (Zahlungsfähigkeit) passen nicht mehr zusammen. Projektentwickler und Bauträger müssen aufgrund der gestiegenen Kosten höhere Preise aufrufen als die Nachfrager aufgrund der Zinsen bezahlen können. Angesichts der gestiegenen Baubedarfe ist dies ein großes gesellschaftliches Problem. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass aufgrund von Insolvenzen Kapazitäten abgebaut werden, die in einem Umfeld großen Fachkräftemangels nicht einfach wieder aufgebaut werden können. Über kurz oder lang wird es über die gestiegenen Mieten wieder mehr Anreize für Neubauinvestitionen geben, aber dies kann noch etwas dauern und verursacht unmittelbare sozialpolitische Härten. Letztlich ist dies ein typischer Fall, in dem der Kapitalmarkt viel schneller reagiert als die Realwirtschaft (Bauwirtschaft), und der ein staatliches Handeln zur Abfederung der Auswirkungen legitimiert.

Hier ist allerdings zu beklagen, dass die Politik insgesamt zu langsam reagiert hat. Erst im Sommer des vergangenen Jahres nahm die Debatte um eine Sonder-Abschreibung zur Stabilisierung des Neubaus Fahrt auf. Bislang ist diese aber nicht umgesetzt worden, sondern wird weiterhin im Vermittlungsausschuss diskutiert. Auch die plötzliche Aussetzung der KfW-Förderungen für energetische Sanierungen hat Investoren und Projektentwickler verunsichert. Insgesamt wären ein entschiedeneres Handeln und mehr Verlässlichkeit enorm wichtig, um den Wohnungsbau anzuregen. Allerdings wird hier auch ein Problem der NRW- Wohnungspolitik deutlich: Steuerliche Förderungen oder auch Förderungen der KfW obliegen dem Bund und nicht den Ländern. Natürlich kann ein Land, die finanziellen Mittel vorausgesetzt, eigene Programme auflegen, wie etwa

Baden-Württemberg, das eine Fertigungsprämie eingeführt hat – die Baugenehmigungen sind dort aber trotzdem stärker eingebrochen als in NRW. Besser wäre der Ansatz, Kompensationen bei der Grunderwerbsteuer vorzunehmen (Kapitel 4). Die Idee einer generellen Steuerstundung bei Projektentwicklern oder Bauwirtschaft, wie sie die SPD-Fraktion anregt, ist aber abzulehnen, da eine Marktberreinigung wahrscheinlich unumgänglich ist. Allein zwischen 2011 und 2021 ist die Zahl der Projektentwickler von rund 13.300 auf 16.400 gestiegen. Viele dieser Unternehmen wurden durch den Boom im Wohnungsmarkt gegründet und dürften in einem normaleren Umfeld weniger Chancen haben. Generell ist zu betonen, dass Projektentwicklung immer schon ein riskantes Unterfangen war, weshalb eine breite Unterstützung aller Unternehmen nicht sinnvoll ist. Besser ist es, die Nachfrage zu stärken, damit die Projektentwickler und Bauträger weiterhin, die wettbewerbsfähige Immobilien anbieten. Darüber hinaus kann NRW vor allem die Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau verbessern, etwa durch Vereinfachungen bei den Baustandards – der Baustandard E ist hier ein guter Ansatz – und durch die Unterstützung der Kommunen. Schließlich haben die Kommunen wesentliche Hebel durch die Ausweisung von Bauland und die Bearbeitung und Genehmigung der Bauanträge. Schnellere Verfahren, aber auch generell eine Haltung für mehr Wohnungsbau sind eine Grundvoraussetzung, um möglichst schnell aus der Krise zu kommen. Hier kann die Landespolitik vor allem im Zusammenspiel mit den Kommunen etwas bewirken.

3 Irrweg Gemeinwohlorientierung

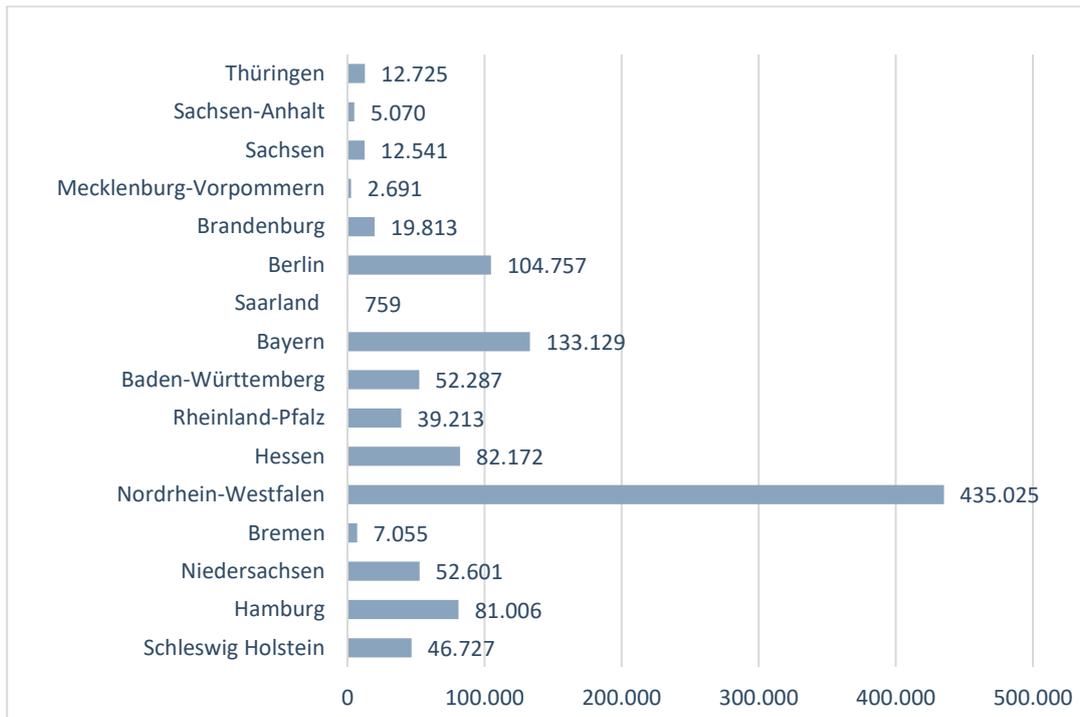
Im Antrag der SPD-Fraktion wird vor allem darauf abgestellt, dass das Land NRW mehr Sozialwohnungen fördern und mehr eigene gemeinwohlorientierte Wohnungen schaffen sollte, etwa durch Unterstützung kommunaler Wohnungsunternehmen. Sozialwohnungen sind ein Instrument der Wohnungspolitik, um für Menschen mit besonderen Zugangsschwierigkeiten Wohnraum zu schaffen, aber auch, um die Durchmischung von Stadtvierteln zu ermöglichen. Auch die Schaffung von Sozialwohnungen oder anderen gemeinwohlorientierten Wohnungen unterliegt aber den aktuellen Herausforderungen. Die Baukosten je Quadratmeter liegen im Bundesdurchschnitt mittlerweile bei über 5.000 Euro, und ebenso sind die Finanzierungskosten entsprechend gestiegen. Um in diesem Umfeld Sozialwohnungen mit entsprechend niedrigen Mieten und Belegungsbindungen über einen Zeitraum von 25 Jahren zu bauen, sind enorme Unterstützungen notwendig. Die NRW.BANK bietet im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung mittlerweile Tilgungsnachlässe von 35 Prozent an sowie fast zinsfreie Darlehen, wodurch der Förderanteil schnell über 50 Prozent liegen kann. Dies macht Sozialwohnungen auch für Anleger wieder attraktiv, bedeutet aber auch extrem hohe Kosten für Bund und Land, weshalb eine deutliche Ausweitung – die noch weitere Förderungen erforderte – die Haushaltsmittel deutlich überfordern würde. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die Treffsicherheit der Sozialwohnungen äußerst gering ist, nur etwa 45 Prozent der Mieter von Sozialwohnungen gelten als armutsgefährdet (vgl. Sagner et al., 2020), d. h. sie verfügen über weniger als 60 Prozent des Median-Einkommens.

Darüber hinaus ist auch zu berücksichtigen, dass die Lage in den NRW-Wohnungsmärkten sich deutlich ausdifferenzieren wird. Noch kompensiert die Zuwanderung den geburtenbedingten Bevölkerungsrückgang, doch dies könnte in vielen Regionen in NRW bereits in zehn Jahren ganz anders aussehen. Auch dies spricht dafür, Sozialwohnungen nicht als primäres Mittel der Wohnungspolitik einzusetzen.

Schließlich ist auch zu bedenken, dass die Ausstattung NRWs mit Sozialwohnungen im Bundesvergleich als sehr gut angesehen werden kann. Laut einer aktuellen Studie (Pestel-Institut, 2024) verfügt NRW mit rund

435.000 Sozialwohnungen über rund 40 Prozent des gesamten Sozialwohnungsbestands in Deutschland. Die Ausstattung mit Sozialwohnungen ist damit überproportional hoch, weshalb der Fokus nicht auf der Schaffung neuer großvolumiger Sozialwohnungsbestände, sondern vor allem auf der Aufrechterhaltung der Sozialbindungen im Bestand liegen sollte.

Abbildung 1: Sozialwohnungen in Deutschland



Quelle: Pestel-Institut, 2024

4 Wohneigentumsbildung unterstützen

Es wurde bereits ausgeführt, dass die Bundesregierung zu spät auf die Wohnungsbaukrise reagiert hat. Dies ist aber nicht der einzige Kritikpunkt. Ein wesentliches Problem ist auch, dass sie sehr einseitig auf Kapitalanleger setzt. Während alle Kapitalanleger von der Sonderabschreibung profitieren werden, gibt es für Selbstnutzer nur dann eine Förderung, wenn das Einkommen einer Familie mit einem Kind unter 90.000 Euro liegt und wenn sie eine Wohnung der höchsten Energieeffizienz kaufen. Damit werden nur wenige Haushalte davon profitieren können und der Effekt für den Wohnungsbau fällt entsprechend klein aus.

Bereits seit langem überfällig ist die Absenkung der Grunderwerbsteuer. Diese Maßnahme hätte in der aktuellen Situation zweifach gewirkt. Einerseits wären damit die Finanzierungskosten gesunken, da weniger Kredit aufgenommen werden müsste, andererseits hätten Haushalte damit leichter die Eigenkapitallücke überspringen können, denn der Mangel an Eigenkapital – aufgrund hoher Transaktionskosten in Deutschland – stellt ein wesentliches Hemmnis für den Eigentumserwerb dar. Das Land NRW hat im Vorgriff auf die in Aussicht gestellte Einigung zwischen Bund und Ländern die Grunderwerbsteuer bereits faktisch für Selbstnutzer reduziert, indem über die NRW.BANK ein Zuschuss in Höhe von 2 Prozent des Kaufpreises gewährt wurde, doch nachdem diese Einigung nicht erzielt wurde, wurde dieses Programm eingestellt.

Es wäre wünschenswert, wenn NRW die Grunderwerbsteuer dauerhaft senken könnte, aber es gilt, die Haushaltsrestriktionen zu beachten, weshalb ohne eine (Teil-)Kompensation mit dem Bund keine Lösung gefunden werden kann. Dennoch wäre es überlegenswert, den Zuschuss zu den Grunderwerbsteuerzahlungen wieder einzuführen, beschränkt aber auf Selbstnutzer, die eine Neubauimmobilie kaufen. Durch die Beschränkung würden die finanziellen Mittel begrenzt werden, gleichzeitig würde aber ein Impuls für den Neubau gegeben. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, über die NRW.BANK echte Nachrangdarlehen, also eigenkapitalersetzende Darlehen, zu vergeben.

5 Schlussfolgerungen

Die Kombination aus einer Wohnungsbaukrise und einer angespannten Haushaltslage erfordert es, vor allem die strukturellen Hemmnisse im Wohnungsbau anzugehen. Ein wesentliches Ziel muss die Beschleunigung der Verfahren, die Entbürokratisierung des Planen und Bauens und die kontinuierliche Baulandausweisung in wachsenden Regionen sein. Hier müssen Land und Kommunen gemeinsam wirken und Lösungen unter Berücksichtigung der Wirtschaft finden. Gezielt sollte nun nach Ideen gesucht werden, wie Abläufe effizienter gestaltet und Baukosten gesenkt werden können. Ideen wie eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit sind dagegen weder finanzierbar noch in der Lage, treffsicher die Probleme im Wohnungsmarkt zu lösen.

Literaturverzeichnis

Landtag Nordrhein-Westfalen, 2023, Antrag der Fraktion der SPD: Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen, Drucksache 18/6381, Düsseldorf

Pestel-Institut, 2024, Bauen und Wohnen im Jahr 2024, Gutachten im Auftrag des Verbändebündnis „Soziales Wohnen“, Hannover

Sagner, Pekka / Stockhausen, Maximilian / Voigtländer, Michael, 2020, Wohnen – die neue soziale Frage?, IW-Analysen, Nr. 136, Köln

Statistisches Bundesamt, 2024, Baugenehmigungen für Wohnungen im November 2023: -16,9 % gegenüber Vorjahresmonat, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_028_3111.html [08.02.2024]

Voigtländer, Michael, 2023, War Wohneigentum früher erschwinglicher?, IW-Kurzbericht, Nr. 78, Köln