

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 01/2017

03. Januar 2017

Sinn und Unsinn der Eigenheimförderung

Von Oliver Arentz

Die Politik, Interessenverbände und Teile der Immobilienwirtschaft fordern seit einiger Zeit Förderinstrumente, um den Erwerb von Wohneigentum zu erleichtern. Vor dem Hintergrund der Bundestagswahlen im Herbst ist es wahrscheinlich, dass die Parteien in einen Überbietungswettbewerb eintreten, in der Hoffnung, mit großzügigen Förderversprechen mögliche Wähler zu gewinnen. Getrieben wird die Debatte nicht zuletzt durch die zum Teil deutlichen Preissteigerungen bei Wohneigentum in vielen Ballungsräumen, wodurch es immer breiteren Bevölkerungsgruppen schwer fällt, dort in die eigenen vier Wände zu ziehen. Bei näherer Betrachtung erweisen sich die Argumente für eine Förderung jedoch als schwach. Die Bürger würden in der Breite deutlich mehr davon profitieren, wenn die Politik den Eigentumserwerb an anderer Stelle wie bspw. bei der Grunderwerbsteuer oder bei den energetischen Vorgaben für Wohnimmobilien nicht unnötig verteuern würde.

Wohneigentumsförderung und Entlastung des Wohnungsmarktes?

Die Befürworter einer Eigenheimförderung führen im Wesentlichen zwei Argumente an: Erstens solle damit die Wohneigentumsquote erhöht werden. Hierdurch könne u. a. die Altersvorsorge der geförderten Haushalte gestärkt werden. Letztlich profitiere die Gesellschaft insgesamt von weniger Altersarmut. In der aktuellen Diskussion steht zudem der Wunsch im Vordergrund, Familien mit geringem oder mittlerem Einkommen den Eigentumserwerb auch in begehrten städtischen Lagen zu ermöglichen, in denen die Eigentumspreise in den letzten Jahren deutlich gestiegen sind. Und zweitens solle durch die Förderung das Wohnraumangebot ausgedehnt werden. Aufgrund des höheren Angebots käme es insgesamt zu niedrigeren Preisen für Wohnraum, wovon auch die Mieterhaushalte profitierten.

Nein, die Politik muss sich entscheiden!

Beide Ziele lassen sich jedoch mit nur einem Förderinstrument kaum realisieren, weil jedes Ziel eine andere Ausgestaltung der Eigenheimförderung erfordert. Soll die Wohneigentumsquote erhöht werden, ist es konsequent, den Erwerb sowohl von Neubauwohnungen als auch von Bestandswohnungen zu fördern. Die geförderten Haushalte

können dann entsprechend ihren Vorlieben aus einem breiteren Angebot wählen, so dass letztlich mehr Haushalte passendes Wohneigentum finden. Geht es jedoch darum, den Wohnungsmarkt durch eine Steigerung des Angebots zu entlasten, dürfte bei folgerichtiger Umsetzung nur der Erwerb von Neubauten gefördert werden. Nur wenn ein Haushalt aufgrund der Förderung eine Neubauwohnung erwirbt und dafür eine Bestandswohnung frei macht, erhöht sich das Wohnungsangebot, so dass letztlich der gesamte Wohnungsmarkt entlastet wird. Sofern der Haushalt eine Bestandswohnung mit der Förderung erwirbt, bleibt das Wohnungsangebot unverändert und die erhoffte Entlastungswirkung tritt nicht ein. Daher erfordert die Förderung von Wohneigentum zur Erhöhung der Eigentumsquote grundsätzlich eine andere Förderkulisse als die Eigentumsförderung zur Entlastung des Wohnungsmarktes. Der Versuch, beide Ziele mit einem Instrument zu erreichen, geht zu Lasten der Zielerreichung.

Mitnahmeeffekte wahrscheinlich

Allerdings ist der Nettoeffekt von Wohneigentumsförderungen grundsätzlich zweifelhaft. Erfahrungen mit der Eigenheimzulage legen nahe, dass nur wenige sogenannte Schwellenhaushalte tatsächlich durch die Eigenheimzulage in die Lage versetzt wurden, Wohneigentum zu bilden. Der Großteil der Haushalte hätte den Eigentumswunsch auch ohne die Eigenheimzulage umgesetzt. Diese Haushalte haben das „Geschenk“ der Eigenheimförderung gerne mitgenommen und ein etwas größeres Grundstück erworben oder eine höherwertigere Ausstattung realisieren können. Letztlich war die Förderung aber für die Eigentumbildung nicht ausschlaggebend. Mit anderen Worten: Förderungen wie die Eigenheimzulage erhöhen die Eigentumsquote nur marginal und können dementsprechend auch keine Entlastungseffekte für den Wohnungsmarkt zeitigen. Die beschriebenen Mitnahmeeffekte und die daraus resultierenden fiskalischen Belastungen lassen sich zwar durch Einkommensgrenzen für den Anspruch auf Förderung begrenzen, aber auch dann ist der eigentlich beabsichtigte Effekt aus den genannten Gründen zu vernachlässigen.

Eigenheimförderung treibt die Preise nach oben

Ein Problem von Wohneigentumsförderungen wird bislang allenfalls am Rande diskutiert: Durch die Förderung steigen die Preise für Wohneigentum zunächst an! Die Eigenheimförderung erhöht die Zahlungsbereitschaft der

Haushalte, während das Wohnungsangebot zumindest kurzfristig unverändert bleibt. Die Interessenten werden daher für die verfügbaren Objekte höhere Preise zahlen müssen. Ein guter Teil der Wohneigentumsförderung stellt also eher eine Subvention dar für Haushalte, die bereits über Eigentum verfügen bzw. für Anbieter von Neubauwohnungen. Nur wenn durch die höheren Preise mittel- bis langfristig das Angebot an Wohnraum steigt, wird der Preisanstieg in beliebten Lagen verlangsamt und ein höherer Teil der Förderung verbleibt bei den Eigenheimerwerbenden. Das setzt aber insbesondere voraus, dass die Kommunen entsprechend mehr Bauland ausweisen. Aufgrund der bestehenden Nachfrageüberhänge nach Wohneigentum hätte eine Erhöhung des Angebots an Bauland auch ohne die Eigentumsförderung einen preisenkenden Effekt und würde mehr Haushalten die Eigentumsbildung ermöglichen und den Wohnungsmarkt entlasten.

Unsystematische Umverteilungsströme

Jenseits der beschriebenen Allokationswirkungen führt die Einführung einer Eigenheimförderung zu erheblichen Verteilungseffekten, von denen hier nur einige kurz diskutiert werden können. Einige Bundesländer wie z. B. NRW haben in den letzten Jahren die Grunderwerbsteuer erheblich erhöht, wodurch gerade junge Familien nur mit größeren finanziellen Anstrengungen Wohneigentum erwerben können. Wenn diese Haushalte nun durch eine Eigenheimförderung aus Bundesmitteln in die Lage versetzt werden, in die eigenen vier Wände zu ziehen, fördert der Bund damit indirekt die Länder. Nutznießer der Bundesförderung sind auch Kommunen, die durch restriktive Baulandausweisung die Eigenheimpreise hoch halten.

Weil der Staat kein eigenes Geld hat, müssen die Mittel für eine Eigenheimförderung bei den Bürgern durch Steuern erhoben werden. Während die Zahllast bei allen steuerpflichtigen Personen liegt, soll nur eine sehr eng abgegrenzte Gruppe von der Förderung profitieren: die Eigenheimerwerber und hier insbesondere junge Familien, die Eigentum in begehrten Lagen erwerben möchten. Daraus resultieren Umverteilungsströme, die nur sehr bedingt mit der steuerlichen Leistungsfähigkeit verknüpft sind. So muss diskutiert werden, mit welchen Gründen Mieterhaushalte zum Eigenheimerwerb von Haushalten mit vergleichbarem Einkommen beitragen sollen. Zumal die zu erwartenden Entlastungseffekte für den Wohnungsmarkt insgesamt, wie beschrieben, äußerst gering sein dürften. Aber auch für die geförderten Haushalte gilt am Ende, dass der Staat wenigstens teilweise mit der einen

Hand nimmt, was er anschließend mit der anderen als großzügiges Geschenk präsentiert. Zudem ist noch offen, warum die Förderung gerade am Familienbegriff ansetzt bzw. was darunter verstanden wird. Muss ein Trauschein vorliegen? Entsteht ein Förderanspruch erst mit der Geburt des ersten Kindes? Wenn ja, was ist mit einem Paar, das in ein paar Jahren gerne Kinder haben möchte, aber bereits jetzt hierfür geeigneten Wohnraum erwerben möchte? Diese Gerechtigkeitsargumente entziehen sich der ökonomischen Debatte, aber die Ökonomen müssen auf die unsystematischen Verteilungswirkungen hinweisen und der Diskussion zugänglich machen.

Fazit

Die Argumente für eine Eigenheimförderung überzeugen aus ökonomischer Sicht nicht. Sowohl der Beitrag zur Eigentumsbildung als auch die Entlastungswirkungen für den Mietwohnungsmarkt dürften kaum nachweisbar sein. Das beste Förderprogramm – auch für junge Familien – besteht darin, die Kosten des Eigenheimerwerbs nicht durch überbordende Regulierung in die Höhe zu treiben. Aber hier hat die Politik in letzter Zeit viele Entscheidungen getroffen, die in die falsche Richtung gehen: Exemplarisch soll hier nur auf die Grunderwerbsteuererhöhungen auf Länderebene und die verschärften energetischen Anforderungen für Wohnimmobilien im Klimaschutzplan der Bundesregierung hingewiesen werden. Das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen steht im Bund auf der Kippe und auch auf Länderebene lässt die Politik den ernsthaften Willen zur Kostensenkung im Wohnungsbau oftmals vermissen. Einzig die angekündigten Nachbesserungen bei der Wohnimmobilienkreditrichtlinie sind ein kleiner Hoffnungsschimmer, dass die Politik auch mal bereit ist, einen Fehler zu korrigieren. Auf kommunaler Ebene bleibt bezahlbares Bauland der große Engpassfaktor. Hier sind die Akteure vor Ort gefragt, mehr Bauland zu schaffen und durch intelligente Instrumente, wie etwa sinnvoll gestaltete Konzeptvergaben, die gewünschten städtebaulichen Akzente zu setzen.

8.718 Zeichen