



Wege zu mehr Wohneigentum in NRW

Sozialen Aufstieg und private Altersvorsorge stärken

Pekka Sagner / Michael Voigtländer

Auftraggeber:

LEG Immobilien SE
Flughafenstraße 99
40474 Düsseldorf

Köln, 20.02.2025

Gutachten



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

x.com

[@iw_koeln](#)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](#)

Instagram

[@IW_Koeln](#)

Autoren

Pekka Sagner

Economist für Wohnungspolitik und Immobilienökonomik

sagner@iwkoeln.de

0221 – 4981-881

Prof. Dr. Michael Voigtländer

Leiter des Clusters Internationale Wirtschaftspolitik, Finanz- und Immobilienmärkte

voigtlaender@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:

Dezember 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Wohneigentum in NRW	6
3 Erschwinglichkeit von Wohnraum in NRW	9
3.1 Methodische Anmerkungen	9
3.2 NRW-weite Entwicklungen	9
3.3 Veränderungen über die Zeit in den Landkreisen und kreisfreien Städten in NRW	10
4 Gründe für die fehlende Dynamik in der Wohneigentumsbildung.....	13
5 Volkswirtschaftliche Relevanz von Wohneigentum	15
5.1 Wohneigentum als Bestandteil der Altersvorsorge	15
5.2 Vermögensungleichheit.....	16
5.3 Schutz vor Gentrifizierung	18
5.4 Regionaler Ausgleich	18
5.5 Teilhabe, Aufstiegsversprechen und Sozialkapital	20
6 Ansätze zur Unterstützung der Wohneigentumsbildung in NRW.....	21
6.1 Aktuelle Formen der Wohneigentumsförderung	22
6.1.1 KfW 300 – Wohneigentum für Familien (Neubauerwerb).....	22
6.1.2 KfW 308 – Wohneigentum für Familien (Bestandserwerb).....	23
6.1.3 Kritik an den aktuellen KfW-Förderprogrammen	23
6.1.4 Hessengeld	24
6.1.5 Reduktion der Grunderwerbsteuer in Thüringen	24
6.2 Gewährung von Bürgschaften	25
6.3 Einführung einer Hypothekenversicherung	25
6.4 Vergabe von Nachrangdarlehen.....	27
7 Schlussfolgerungen	29
Abstract.....	31
Abbildungsverzeichnis.....	32
Literaturverzeichnis	33

JEL-Klassifikation

D14 – Persönliche Finanzen

L85 – Immobilienwirtschaft

R21 – Wohnungsnachfrage

Zusammenfassung

Deutschland ist Mieternation. Nach aktuellen Zahlen leben mehr Menschen in einer Mietwohnung als in einer selbstgenutzten Wohnung. Im letzten Jahrzehnt ist trotz niedriger Zinsen die Wohneigentumsquote sogar gefallen. In der vorliegenden Studie wurden mit einem besonderen Blick auf Nordrhein-Westfalen die Gründe für diese Entwicklung, die volkswirtschaftliche Bedeutung des Wohneigentums sowie Möglichkeiten untersucht, wie die Wohneigentumsbildung gestärkt werden kann. Dies sind die zentralen Ergebnisse:

- Wie in Deutschland insgesamt ist auch in NRW die Wohneigentumsquote gesunken, im Zeitraum 2011 bis 2022 um 1,6 Prozentpunkte. Dabei gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Wohneigentumsquoten dicht besiedelter Städte wie Düsseldorf mit 21,8 Prozent und Köln mit 24,5 Prozent sowie ländlicherer Kreise wie Coesfeld mit 55,0 Prozent oder Euskirchen mit 58,1 Prozent.
- Vor der Zinswende lagen die Annuität-Einkommensverhältnisse in NRW typischerweise unter 25 Prozent. Doch ab 2022, nach dem Zinsanstieg, wuchs dieser Anteil schnell auf bis zu 38 Prozent im vierten Quartal 2022 an. Obwohl die Belastung seither wieder gesunken ist, lag der Anteil im dritten Quartal 2024 immer noch bei hohen 35 Prozent.
- Die Erschwinglichkeit ist allerdings nicht der primäre Erklärungsfaktor für die geringe Wohneigentumsdynamik. Das wesentliche Hemmnis für die meisten Menschen ist der Mangel an Ersparnissen beziehungsweise an Eigenkapital. Nicht zuletzt die hohen Transaktionskosten – darunter die Grunderwerbsteuer – zehren den Großteil der Ersparnisse bereits auf oder überfordern die Haushalte. Nur 12 Prozent der jungen Mieter verfügen über ein Finanzvermögen von mehr als 60.000 Euro.
- Mehr Wohneigentum würde die Altersvorsorge stärken, die Vermögensungleichheiten verringern und auch die Akzeptanz der Marktwirtschaft verbessern. Darüber hinaus stellt Wohneigentum einen ultimativen Schutz vor Verdrängung dar und trägt zur Stärkung des Umlands gegenüber den Metropolen bei.
- Angesichts enger öffentlicher Haushalte dürfte eine signifikante Absenkung der Grunderwerbsteuer zwar eine wünschenswerte, aber schwer zu realisierende Option sein. Doch es gibt sinnvolle Alternativen, die mit deutlich geringeren Kosten verbunden sind. Diskutiert werden in dem Gutachten Bürgerschaftsprogramme, eine Hypothekenversicherung und Nachrangdarlehen.
- Insbesondere ein Modell mit Nachrangdarlehen könnte über die NRW.Bank sehr schnell umgesetzt werden. Nachrangdarlehen sind eigenkapitalersetzende Darlehen, die somit geeignet sind, den Mangel an Ersparnissen zu kompensieren. Sinnvoll wäre es darüber hinaus, die Grunderwerbsteuer zu flexibilisieren, indem die Steuerschuld – zum Beispiel über die NRW.Bank – finanziert würde. Gerade Haushalten mit niedrigem Einkommen oder mit Kindern könnten dabei auch Tilgungszuschüsse oder günstige Kreditkonditionen angeboten werden. Insofern beinhaltet diese Lösung auch vielfältige Gestaltungsoptionen. Schleswig-Holstein bietet bereits ein Programm mit Nachrangdarlehen an, an dem sich NRW orientieren könnte.

1 Einleitung

Deutschland ist eine Mieternation, die Wohneigentumsquote stagniert seit über einem Jahrzehnt. Auch in Nordrhein-Westfalen leben mehr als 50 Prozent der Haushalte in Mietwohnungen. Grundsätzlich ist es in einer Volkswirtschaft vorteilhaft, wenn die Menschen sowohl Zugang zu Wohneigentum als auch zu Mietwohnungen haben und sie so gemäß ihren Bedürfnissen wählen können. Allerdings zeigt gerade die Entwicklung im letzten Jahrzehnt, dass Menschen trotz sehr günstiger Finanzierungsbedingungen nicht den Weg ins Wohneigentum gegangen sind oder nicht gehen konnten. Denn neben der monatlichen Belastung durch einen Immobilienkredit müssen die Haushalte auch Eigenkapital angespart haben, was sie vielfach überfordert.

In der vorliegenden Studie wird nicht nur dieses Problem genauer erläutert, sondern es wird auch begründet, warum eine höhere Wohneigentumsquote gesellschaftlich erstrebenswert ist. Den Kern der Studie stellt aber die Diskussion einiger Optionen zur Unterstützung der Wohneigentumsbildung dar – und dies vor dem Hintergrund, dass die Lage der öffentlichen Finanzhaushalte angespannt ist und größere Förderungen weder realistisch noch vollumfänglich begründbar sind. Hier geht es darum, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die Haushalte dem Liquiditätsproblem der Immobilienfinanzierung begegnen könnten. Es sollen Lösungen aufgezeigt werden, wie die sehr hohe Eigenkapitalhürde reduziert werden kann, was deutlich mehr Haushalten als heute den Zugang zu Wohneigentum erleichtern würde. Weitergehende Maßnahmen, wie etwa eine umfangreiche Reform und vor allem die Absenkung der Grunderwerbsteuer, werden an dieser Stelle nicht diskutiert.

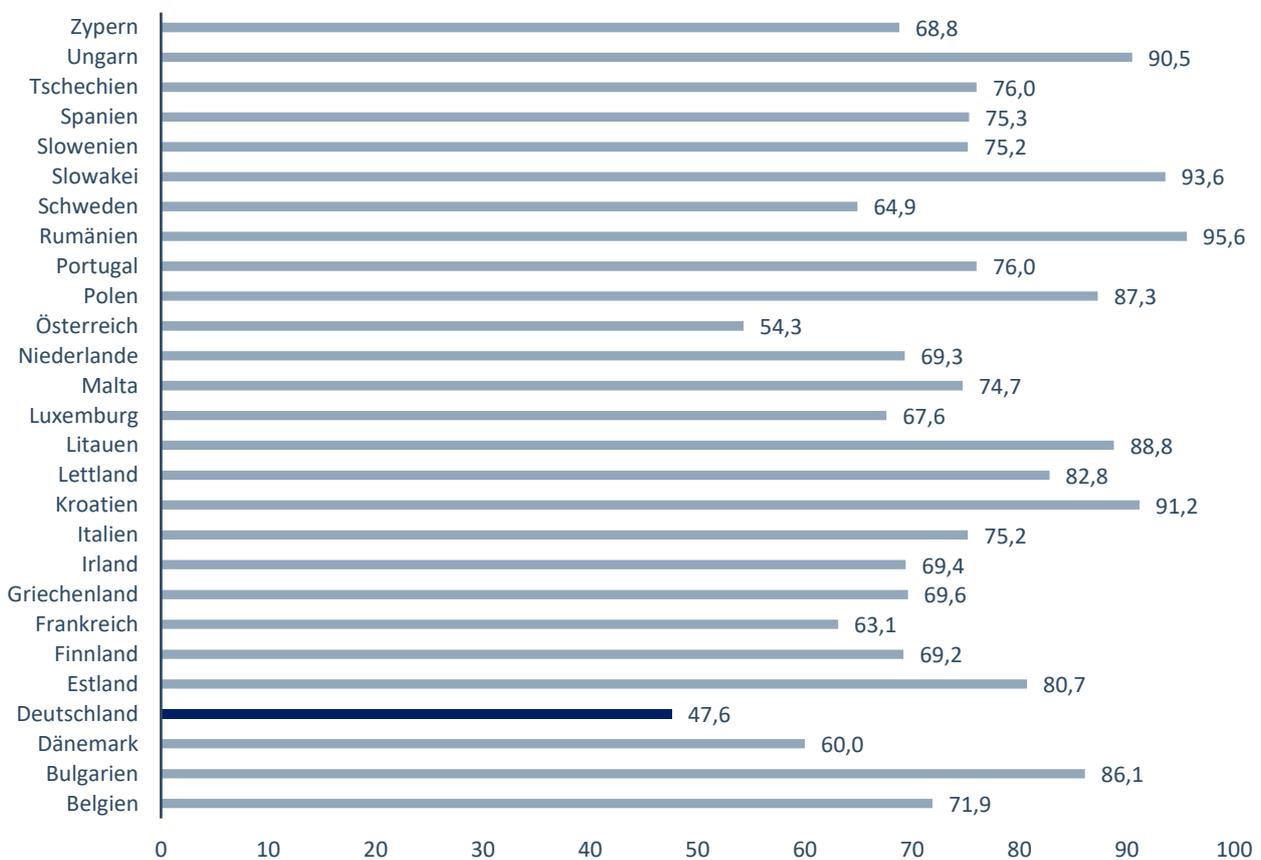
Die Studie ist dabei wie folgt aufgebaut. Zunächst wird ein Überblick über den Stand und die Entwicklung der Wohneigentumsquote in NRW und Deutschland gegeben. Kapitel 3 beschreibt die Entwicklung der Erschwinglichkeit von Wohneigentum seit 2018 in NRW. In Kapitel 4 werden die Gründe für die geringe Dynamik in der Wohneigentumsbildung diskutiert. Daran anschließend wird in Kapitel 5 erörtert, warum eine höhere Wohneigentumsquote gesellschaftlich wünschenswert ist. Kapitel 6 beschäftigt sich zunächst mit aktuellen Formen der Eigentumsförderung, wie KfW-Programme oder aber das Hessengeld, und zeigt dann Ansätze auf, wie das Land NRW die Bildung von Wohneigentum unterstützen kann, ohne dass dies die finanziellen Möglichkeiten des Landes übersteigen sollte. In den Schlussfolgerungen werden auf Basis der Ergebnisse politische Handlungsempfehlungen abgeleitet.

2 Wohneigentum in NRW

Deutschland ist in der Europäischen Union das Land mit der niedrigsten Wohneigentumsquote. Während im Durchschnitt knapp 70 Prozent der Menschen der EU in den eigenen vier Wänden leben, sind es in Deutschland nur 47,6 Prozent. Besonders hoch ist die Wohneigentumsquote in den osteuropäischen Staaten, in denen nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion die Wohnungen oftmals an die Mieter übertragen wurden. Aber auch in den meisten westeuropäischen Ländern ist die Quote deutlich höher als in Deutschland. So beträgt die Wohneigentumsquote etwa in Frankreich 63,1 Prozent, in Belgien 71,9 Prozent, in Dänemark 60,0 Prozent und in Österreich 54,3 Prozent (vgl. Abbildung 2-1).

Abbildung 2-1: Wohneigentumsquoten im europäischen Vergleich

Anteil der Menschen, die 2023 im selbstgenutzten Wohneigentum lebten



Quelle: Eurostat

Diese Unterschiede haben zum einen historische Gründe (vgl. Voigtländer, 2009). Insbesondere nach dem zweiten Weltkrieg ist Deutschland einen anderen Weg in der Wohnungspolitik gegangen als viele andere Länder. Erstens hat man früh in den 1950er Jahren begonnen, den Mietwohnungsmarkt zu liberalisieren, während der Markt in vielen anderen Ländern damals stark reguliert wurde. Mietpreisregulierungen führen dazu, dass die Vermietung für die Eigentümer unattraktiver wird, weshalb es starke Anreize gibt, Wohnungen an Selbstnutzer zu verkaufen. Dies hat insbesondere in vielen südeuropäischen Ländern wie Spanien und Portugal die Wohneigentumsquote deutlich gesteigert (OECD, 2005). Zweitens richtete sich der soziale Wohnungsbau nicht nur an öffentliche Bauträger, sondern auch an private Investoren. Zudem wurde mit der

Belegungsbindung ein Übergang in den privaten Mietwohnungsmarkt festgesetzt. Damit wurde das private Mietwohnungsangebot deutlich gestärkt. Insofern lässt sich mit Blick auf die Historie durchaus argumentieren, dass die niedrige Wohneigentumsquote auch ein Reflex auf einen starken – und mit Blick auf Regulierungen – balancierten Mietwohnungsmarkt ist. Allerdings lässt sich drittens auch feststellen, dass die Unterstützung des Eigentumserwerbs in anderen Ländern deutlich ausgeprägter war (van den Noord, 2003). Zudem wurde der Mietwohnungsbau in Deutschland stärker gefördert als in anderen Ländern, weshalb in der Kombination starke Anreize für die Anmietung von Wohnraum gesetzt wurden.

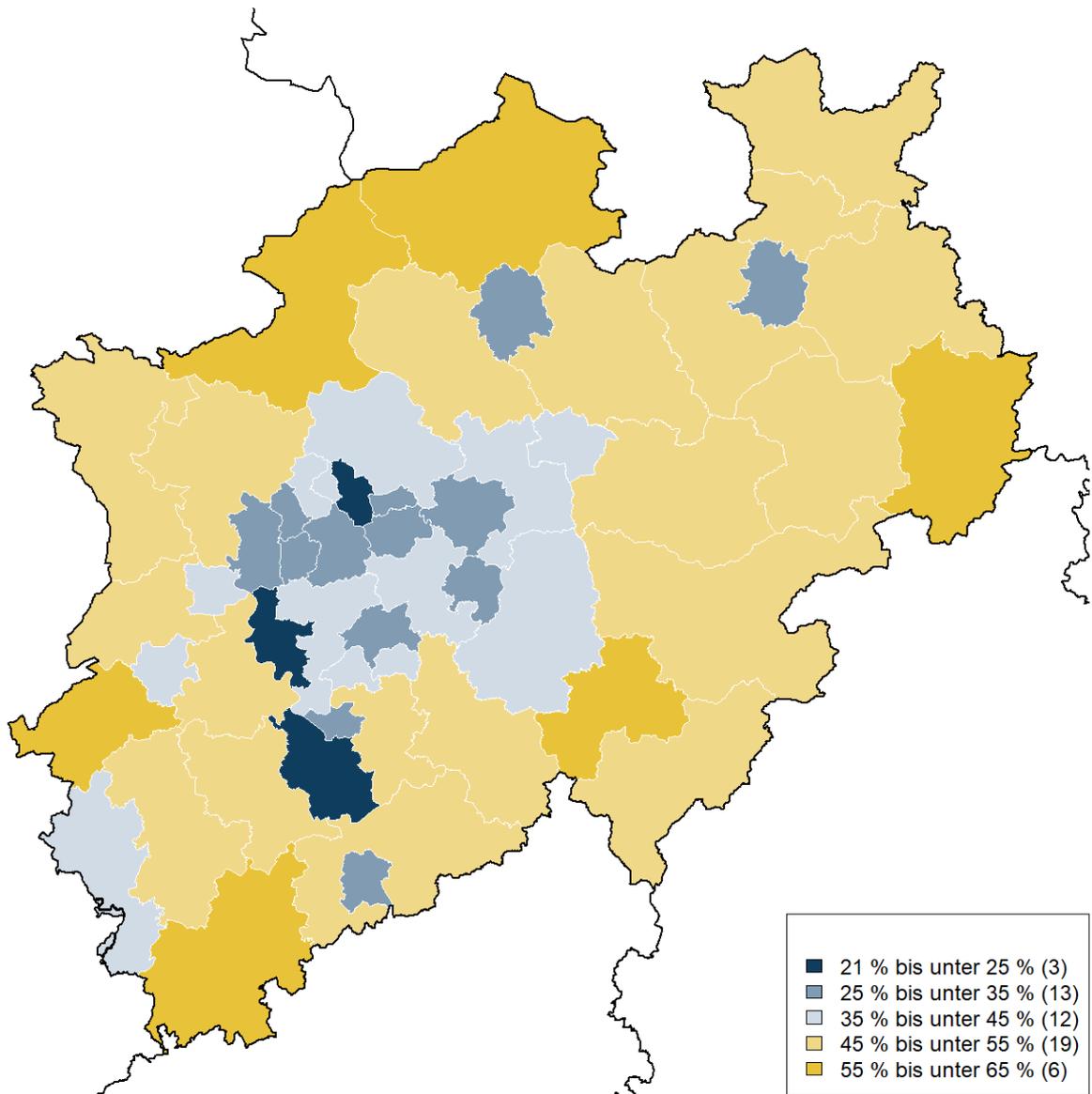
Die Historie allein erklärt die Unterschiede jedoch nicht. Auffällig ist, dass nicht nur die Niveaus der Wohneigentumsquoten sehr unterschiedlich sind, sondern auch die Dynamik am aktuellen Rand. So ist etwa in den Niederlanden, in Italien oder auch in Irland die Wohneigentumsquote in den letzten Jahren gestiegen, in Deutschland aber – trotz sehr niedriger Zinsen in den 2010er Jahren – ist sie gefallen. Auf die Gründe hierfür wird in Kapitel 4 eingegangen.

Wie sich die Wohneigentumsquote regional verändert hat, zeigen insbesondere die Ergebnisse des Zensus. Anders als im europäischen Vergleich wird in Deutschland typischerweise nicht die personenbezogene Wohneigentumsquote ausgewiesen, sondern die haushaltsbezogene. Nach den Angaben des Zensus lag diese bei 44 Prozent. Da durchschnittlich größere Haushalte (Familien) Selbstnutzer sind, ist die personenbezogene Wohneigentumsquote etwas höher als die Quote bezogen auf Haushalte. Im Vergleich zu den Ergebnissen des Zensus 2011 ist die Wohneigentumsquote insgesamt um etwa einen Prozentpunkt gefallen.

In Nordrhein-Westfalen lag die Wohneigentumsquote im Jahr 2022 bei rund 40 Prozent, womit NRW unterhalb des westdeutschen Durchschnitts liegt. Wie in allen westdeutschen Bundesländern gab es einen Rückgang der Wohneigentumsquote gegenüber 2011, in NRW betrug dieser 1,6 Prozentpunkte. In Bayern, Baden-Württemberg und Hessen war der Rückgang moderater, in allen anderen westdeutschen Bundesländern fiel der Rückgang stärker aus (vgl. Hiller et al., 2024). Nur in den ostdeutschen Bundesländern, allerdings ausgehend von einem deutlich geringeren Niveau, gab es kleinere Zuwächse.

Betrachtet man die einzelnen Landkreise in Nordrhein-Westfalen, zeigen sich die typischen Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Räumen. So weisen dicht besiedelte Städte in NRW wie Düsseldorf mit 21,8 Prozent und Köln mit 24,5 Prozent deutlich niedrigere Wohneigentumsquoten auf als ländlichere Kreise wie Coesfeld mit 55 Prozent oder Euskirchen mit 58,1 Prozent. Ursächlich hierfür ist vor allem die unterschiedliche Verfügbarkeit von Einfamilienhäusern in den Städten und auf dem Land. Abbildung 2-2 zeigt die unterschiedlichen Wohneigentumsquoten in NRW in einer Karte.

Abbildung 2-2: Wohneigentumsquoten in den Kreisen in NRW



Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft; Statistisches Bundesamt

3 Erschwinglichkeit von Wohnraum in NRW

3.1 Methodische Anmerkungen

Die Erschwinglichkeit von selbstgenutztem Wohneigentum wird durch das Verhältnis von monatlichen Finanzierungsaufwendungen (Annuität) zum Haushaltsnettoeinkommen gemessen. Die Erschwinglichkeit von Mietwohnungen wird durch die Relation von Nettokaltmieten zum Haushaltseinkommen gemessen. Die Annuität und die Nettokaltmiete basieren auf den Immobilienpreisen der Value Marktdatenbank, die die mittleren Quadratmeterpreise für Miet- und Eigentumsimmobilien in verschiedenen Regionen abbildet. Es wird ein Beispielhaushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern angenommen, der ein Objekt mit 130 Quadratmetern erwirbt oder anmietet. Für die Finanzierung wird unterstellt, dass 80 Prozent des Kaufpreises finanziert werden. Der Darlehenszins basiert auf Daten der Deutschen Bundesbank, und die Annuität wird unter der Annahme berechnet, dass der Kredit über 30 Jahre abbezahlt wird.

Das Nettoeinkommen des Beispielhaushalts wird auf Basis der mittleren Bruttoarbeitsentgelte aus Daten der Bundesagentur für Arbeit bestimmt. Ein Elternteil arbeitet Vollzeit mit zwei Kinderfreibeträgen, während der zweite Erwachsene Teilzeit arbeitet. Das kombinierte und errechnete Haushaltsnettoeinkommen wird zur Berechnung des Annuität- und Nettokaltmieten-Einkommensverhältnisses genutzt.

Einschränkungen der Ergebnisse bestehen in den Annahmen, die die Realität nur näherungsweise abbilden. Die Berechnungen sind als „Was-wäre-wenn-Szenario“ zu verstehen und ermöglichen einen regionalen und zeitlichen Vergleich der Erschwinglichkeit.

3.2 NRW-weite Entwicklungen

Die Erschwinglichkeit von Wohnimmobilien in Nordrhein-Westfalen hat sich durch die Zinswende spürbar verschlechtert. Steigende Baukosten und weiterhin hohe Kaufpreise treffen auf ein mittlerweile deutlich höheres Zinsniveau. Zwar sind die Kaufpreise in NRW infolge der Zinswende leicht gesunken, doch dieser Rückgang war nicht ausreichend, um den starken und raschen Anstieg der Finanzierungskosten auszugleichen. Die Konsequenz: Wohneigentum wurde für viele Haushalte zunehmend unerschwinglich und das Transaktionsgeschehen hat sich deutlich reduziert.

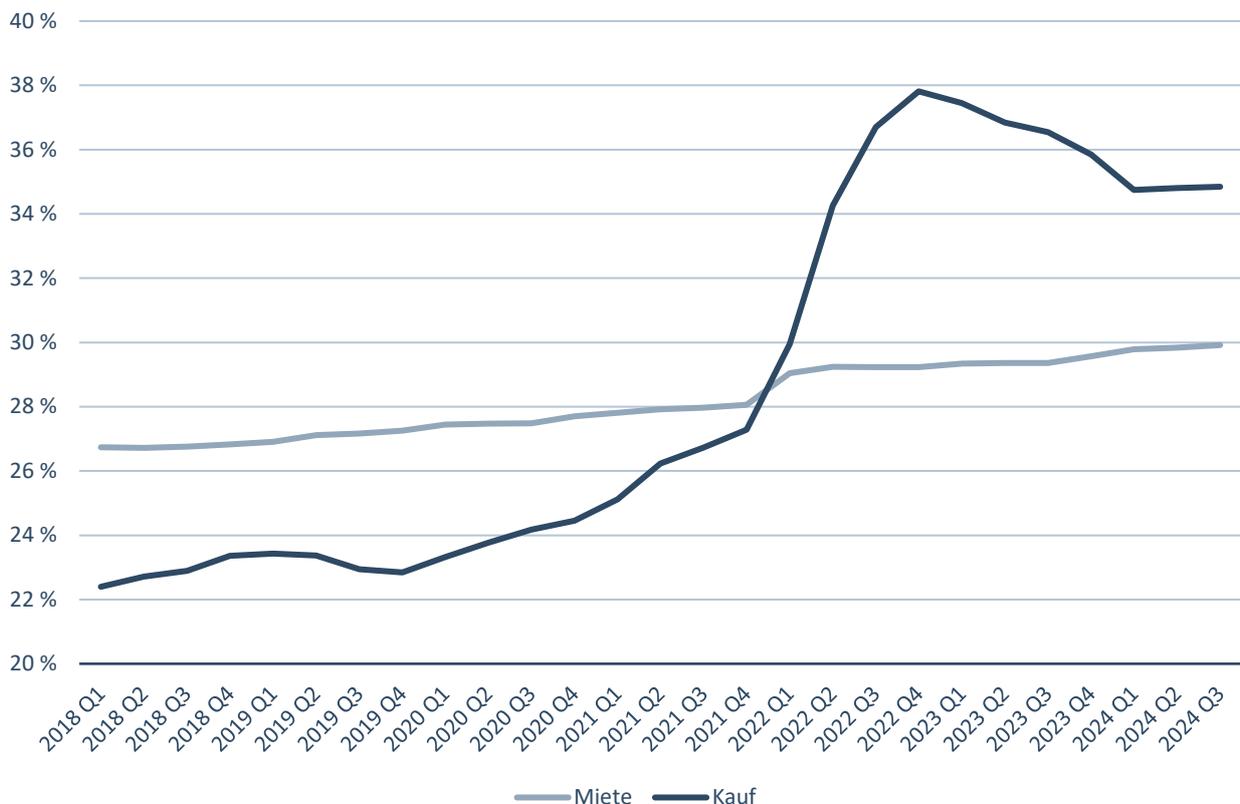
Mit der Zinswende hat sich der Anteil des Einkommens, den Haushalte in NRW für die Wohneigentumsbildung aufbringen müssen, stark erhöht. Vor der Zinswende lagen die Annuität-Einkommensverhältnisse in NRW typischerweise unter 25 Prozent. Doch ab 2022, nach dem Zinsanstieg, stieg dieser Anteil schnell auf bis zu 38 Prozent im vierten Quartal 2022 an. Obwohl die Belastung seither wieder gesunken ist, lag der Anteil im dritten Quartal 2024 immer noch bei hohen 35 Prozent.

Auch die potenzielle Mietbelastung hat zugenommen. 2018 mussten Haushalte in NRW noch 27 Prozent ihres Einkommens für die Nettokaltmiete bei Neuvermietung aufwenden. Bis 2024 stieg dieser Anteil auf 30 Prozent, da die Neuvertragsmieten kontinuierlich schneller wuchsen als die Einkommen. Bei der Berücksichtigung der Bestandsmieten zeigt sich jedoch im Zeitverlauf Konstanz hinsichtlich der Wohnkostenbelastung (Sagner et al., 2020).

Der Unterschied zwischen den Kosten für Wohneigentum und Mieten hat sich deutlich vergrößert. Vor der Zinswende lagen beide Werte entweder dicht beieinander oder Wohneigentum war sogar günstiger. Mit den höheren Zinsen hat sich das Blatt gewendet. Zwar nähern sich die Werte bei ausschließlicher Betrachtung der Neuvermietungsmieten inzwischen wieder etwas an, aber ein Rückgang auf das Niveau vor der Zinswende ist kurzfristig nicht in Sicht. Dies zeigt zum einen, wie vorteilhaft die Niedrigzinsphase für den Erwerb von Wohneigentum war und wie schwierig sich der Wunsch nach Eigentumserwerb für viele Haushalte in NRW aktuell realisieren ließe.

Abbildung 3-1: Erschwinglichkeit von Wohneigentum und Mietwohnungen in NRW im Vergleich

Stand: Q3 2024



Hinweis: Annuität-Einkommensverhältnis und Nettokaltmietpreis-Einkommensverhältnis für je 130 Quadratmeter Wohnfläche. Zugrunde liegen die mittleren Miet- und Kaufpreise je Quadratmeter in den 53 Landkreisen und kreisfreien Städten in NRW sowie das regionale Haushaltseinkommen auf Basis 1,5 mittlerer Erwerbseinkommen und zwei Kindern im Haushalt. Finanzierung mit 20 Prozent Eigenkapital und als Volltilgerdarlehen mit 30 Jahren Laufzeit. Mittlerer Zins der von der Bundesbank erfassten Darlehen an private Haushalte mit einer Zinsbindung von über 10 Jahren.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

3.3 Veränderungen über die Zeit in den Landkreisen und kreisfreien Städten in NRW

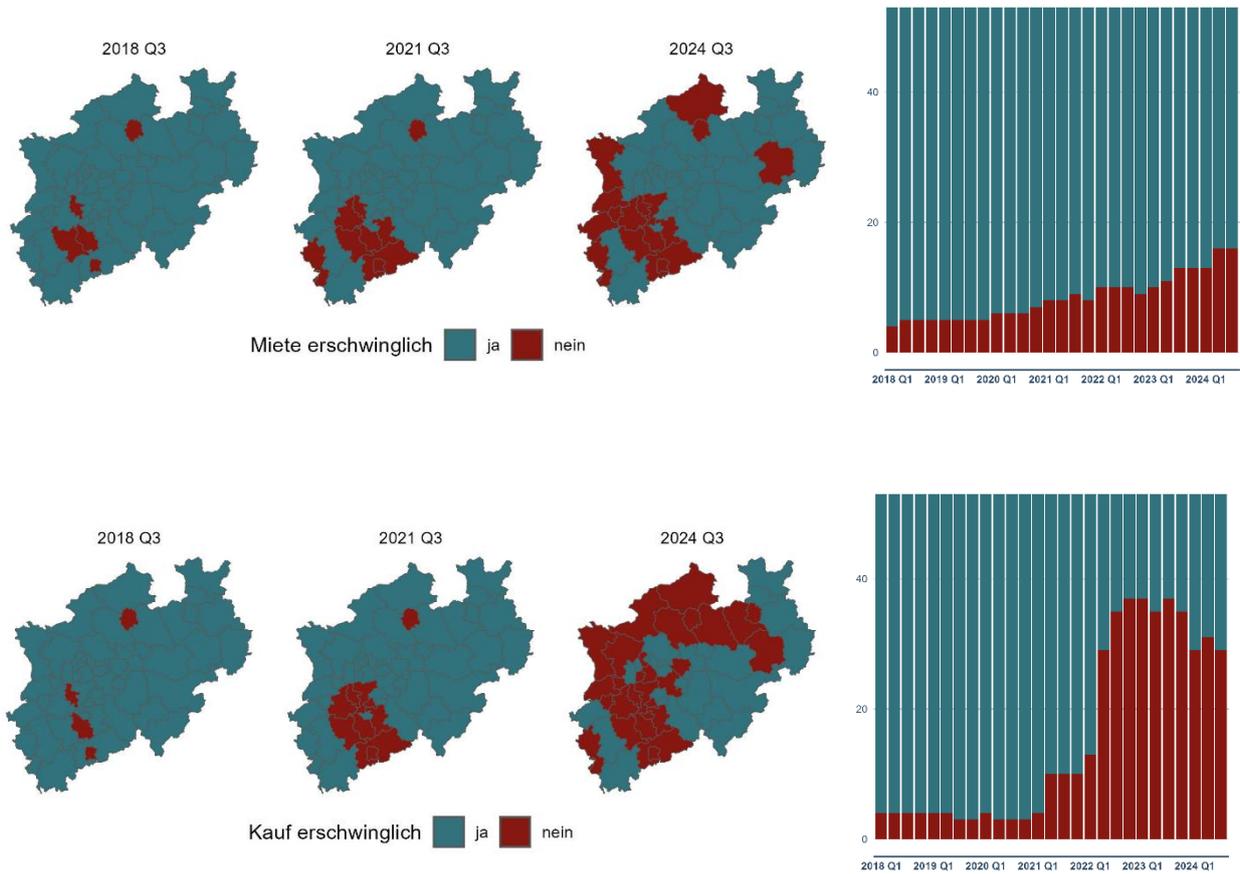
Zur weiteren Veranschaulichung der zeitlichen Entwicklung der Erschwinglichkeit wird hier dargestellt, in welchen Landkreisen in NRW Wohneigentum oder Mietwohnraum als „erschwinglich“ galten.

Zugrunde gelegt wurden hierbei die oben genannten Modellannahmen (130 m² Wohnfläche, 4-köpfige Familie, 1,5 Arbeitseinkommen etc.). Als Richtwert wird angenommen, dass der Anteil des Einkommens, der für die Annuität oder die Nettokaltmiete (auf Basis der Neuvermietungsmiete) aufgewendet werden muss, 30 Prozent oder weniger beträgt. Die Größenordnung dient lediglich zur Darstellung der Entwicklung, da viele Haushalte in der Praxis höhere Einkommensanteile für das Wohnen aufbringen.

Die Erschwinglichkeit von Wohneigentum und Mietwohnungen weist starke regionale Unterschiede auf. Sowohl für den Kauf als auch für die Neuanmietung ist die Anzahl der Landkreise, in denen dies mit einem Einkommensanteil von bis zu 30 Prozent möglich ist, über die Jahre deutlich zurückgegangen. Dies gilt noch viel mehr für die Wohneigentumsbildung nach der Zinswende im Jahr 2022.

Abbildung 3-2: Erschwinglichkeit von Wohneigentum und Neuanmietung in den NRW-Landkreisen

Karten links: Landkreise und kreisfreie Städte; Abbildungen rechts: Anzahl der Landkreise, in denen Wohneigentum und Mietwohnungen „erschwinglich“ sind; Miete oben, Kauf unten; Stand: Q3 2024



Hinweis: Annuität-Einkommensverhältnis und Nettokaltmietpreis-Einkommensverhältnis für je 130 Quadratmeter Wohnfläche. Zugrunde liegen die mittleren Miet- und Kaufpreise je Quadratmeter in den 53 Landkreisen und kreisfreien Städten in NRW sowie das regionale Haushaltseinkommen auf Basis 1,5 mittlerer Erwerbseinkommen und zwei Kindern im Haushalt. Finanzierung mit 20 Prozent Eigenkapital und als Volltilgerdarlehen mit 30 Jahren Laufzeit. Mittlerer Zins der von der Bundesbank erfassten Darlehen an private Haushalte mit einer Zinsbindung von über 10 Jahren. „Erschwinglich“ definiert als Annuität-Einkommensverhältnis beziehungsweise Nettokaltmietpreis-Einkommensverhältnis \leq 30 Prozent.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Im ersten Quartal 2018 war es in 49 von 53 Landkreisen möglich, für einen Musterhaushalt eine Wohnung für maximal 30 Prozent des Einkommens neu anzumieten. Der Kauf von Wohneigentum war ebenfalls in 49 Landkreisen erschwinglich. Der Tiefpunkt wurde im ersten Quartal 2023 erreicht, als Wohneigentum nur noch in 16 Kreisen als erschwinglich galt. Bis zum dritten Quartal 2024 stieg die Zahl der Kreise mit erschwinglichem Wohneigentum wieder leicht auf 24 an. Im dritten Quartal 2024 lag die Zahl der Landkreise, in denen die Neuvermietungs-Nettokaltmiete höchstens 30 Prozent des Einkommens betrug, im Vergleich dazu bei 37.

Die Erschwinglichkeit von Wohnraum hat sich in den letzten Jahren erheblich verschlechtert, insbesondere durch den Anstieg der Zinsen und die weiterhin hohen Kaufpreise. Sowohl bei der Wohneigentumsbildung als auch bei der Neuvermietungs-Miete ist der Anteil des Einkommens, den Haushalte aufbringen müssen, in vielen Regionen stark gestiegen. Während es in den Jahren vor der Zinswende in zahlreichen Landkreisen noch möglich war, mit weniger als 30 Prozent des Haushaltseinkommens eine großzügige Immobilie zu kaufen oder eine große Wohnung anzumieten, ist diese Zahl seitdem deutlich gesunken. Besonders beim Kauf von Wohneigentum hat sich die Situation zugespitzt, da die Annuitäten durch die höheren Zinsen stark gestiegen sind, aber auch auf dem Mietwohnungsmarkt ist ein zunehmend hoher Anteil des Haushaltseinkommens bei Neuvermietung aufzuwenden.

4 Gründe für die fehlende Dynamik in der Wohneigentumsbildung

In Kapitel 2 wurden bereits einige Gründe genannt, warum Deutschland historisch eine besonders geringe Wohneigentumsquote aufweist. Nicht erklärt wurde aber, wieso trotz der besonders hohen Erschwinglichkeit von Wohneigentum in den 2010er Jahren die Wohneigentumsquote stagnierte oder sogar gefallen ist.

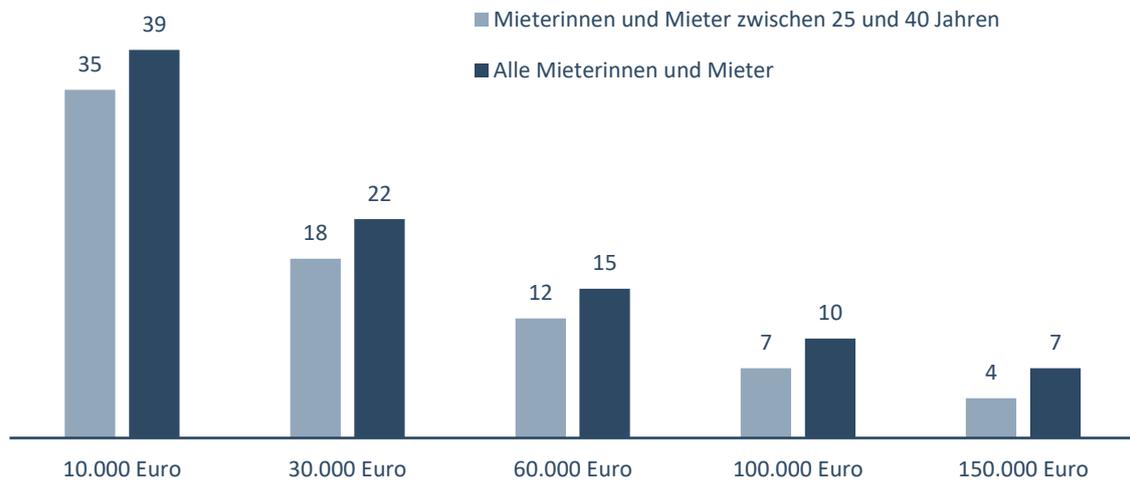
Ein Grund sind sicherlich sozio-demographische Entwicklungen. Während im Industriesektor tendenziell Stellen abgebaut wurden, ist der Dienstleistungssektor stärker gewachsen. Dies wirkt sich unterschiedlich auf die Städte und die ländlichen Regionen aus, denn Dienstleistungen werden vor allem in den Städten erbracht. Urbane Räume sind aber mit Verdichtung verbunden, entsprechend sind häufiger Etagenwohnungen als Einfamilienhäuser zu finden. Da für viele Menschen der Traum vom Eigenheim immer noch mit dem Wunsch nach einem Einfamilienhaus verbunden ist und in den Städten die Menge von selbstgenutzten Objekten schlicht geringer ist, ergibt sich hierdurch ein negativer Effekt auf die Wohneigentumsquote. Zudem geht auch die Zahl der jungen Familien tendenziell zurück, stattdessen wächst die Anzahl der Single-Haushalte stark, was ebenfalls dämpfend auf die Wohneigentumsquote wirkt (vgl. Hiller et al., 2024).

Nichtsdestotrotz ist es erklärungsbedürftig, dass die sehr hohe Erschwinglichkeit des Wohneigentums in den 2010er Jahren, auch im Vergleich zur Miete (vgl. Sagner/Voigtländer, 2023), die Wohneigentumsbildung nicht angeregt hat. Schließlich sollten ebenso Single-Haushalte oder Einwohner großer Städte vermehrt Wohneigentum erwerben, wenn sich dies als schlichtweg günstiger als eine vergleichbare Mietwohnung darstellt. Ursächlich dafür, dass relativ wenige diesen Schritt gehen, ist vor allem der Mangel an Eigenkapital. Wer in Deutschland Eigentum erwirbt, muss zwischen 4,6 und 8,0 Prozent des Kaufpreises für Grunderwerbsteuer, Notar und Grundbuchamt bezahlen (Voigtländer, 2019). Hinzu kommt gegebenenfalls die Maklerprovision, die noch einmal bis zu 3,57 Prozent für die Käuferin oder den Käufer beträgt. Weiterhin erwarten die Banken Eigenkapital in der Finanzierung. Dies beträgt zwischen 10 und 20 Prozent des Kaufpreises. Wer also Eigentum erwerben möchte, muss rund 20 bis besser 30 Prozent des Kaufpreises als Eigenkapital angespart haben. Angesichts stark steigender Wohnungspreise in den 2010er Jahren ist der Eigenkapitalbedarf immer weiter gewachsen. Bei einem Durchschnittspreis für Wohneigentum in Deutschland von rund 300.000 Euro muss ein Haushalt über rund 60.000 Euro an Eigenkapital verfügen – dies trifft aber nur auf rund 15 Prozent der Mieterinnen und Mieter zu, wie eine Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigt. In der Gruppe der 25- bis 40-jährigen Mieterinnen und Mieter, in der das größte Potenzial für den Ersterwerb von Eigentum steckt, sind es sogar weniger als 12 Prozent (vgl. Abbildung 4-1). Neben individuellen Erwägungen, wie der Unsicherheit über den bevorzugten Wohnstandort, der Haushaltsgröße oder der generellen Vorliebe für das Wohnen zur Miete sowie den sozio-demographischen Verschiebungen dürfte der Kapitalmangel somit das wesentliche Hemmnis für potenzielle Käuferinnen und Käufer darstellen. Dies gilt im Besonderen für die Großstädte, wo die Preise und damit der Kapitalbedarf noch einmal deutlich höher liegen als in ländlichen Regionen. Wie eine Untersuchung von Kaas et al. (2021) zeigt, könnte eine Reduzierung der Grunderwerbsteuer die Wohneigentumsquote, insbesondere bei Haushalten in den mittleren Einkommensdezilen, merklich steigern. Wichtig ist aber festzuhalten, dass die Erwerbsnebenkosten zwar an sich ein Hemmnis darstellen, die große Problematik aber vor allem darin besteht, dass diese Kosten nicht finanziert werden können – und die Haushalte somit vor einem Eigenkapitalproblem stehen. Dieses Eigenkapitalproblem kann zwar innerfamiliär, über Kredite oder Schenkungen, gelöst werden, doch dadurch entsteht ein zusätzliches

Gerechtigkeitsproblem, denn so hängt die eigene Vermögensbildung entscheidend von der Vermögenssituation der Eltern oder anderer Familienmitglieder ab.

Abbildung 4-1: Nur wenige Mieter haben genug Eigenkapital für den Einstieg ins Wohneigentum

Anteil der jeweiligen Mieterinnen und Mieter, die die jeweilige Schwelle des Nettovermögens überschreiten



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

5 Volkswirtschaftliche Relevanz von Wohneigentum

Die bisherige Analyse zeigt, dass die Wohneigentumsbildung eher rückläufig ist und dass viele Haushalte, trotz gegebener Erschwinglichkeit in den 2010er Jahren, kein Wohneigentum erworben haben. An dieser Stelle stellt sich die Frage, ob dies für den Staat ein relevantes Thema ist, sprich ob die unterdurchschnittliche Entwicklung der Wohneigentumsbildung auch gesamtwirtschaftliche Implikationen hat.

5.1 Wohneigentum als Bestandteil der Altersvorsorge

Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland steht vor großen Herausforderungen. Aufgrund des demografischen Wandels verschiebt sich das Verhältnis von Beitragszahlern und Rentenempfängern kontinuierlich zu Lasten der Beitragszahler, was tendenziell zu geringeren Renten führt. Vergegenwärtigt man sich, dass der so genannte Altenquotient, also der Anteil der Menschen an der Gesamtbevölkerung, die älter als 67 Jahre sind, von 29,5 Prozent im Jahr 2022 auf 41,1 Prozent im Jahr 2040 steigt (Deschermeier/Schäfer, 2024), so wird die Dimension der Herausforderung schnell klar. Das Rentenniveau, gemessen als Relation der durchschnittlichen gesetzlichen Rente nach 45 Beitragsjahren im Verhältnis zum durchschnittlichen Arbeits-einkommen, wird bis 2035 auf 45,8 Prozent sinken, aktuell liegt die Quote bei etwa 50 Prozent (bpb, 2022). Noch 1977 lag das Niveau bei fast 60 Prozent.

Aus diesem Befund leitet sich unmittelbar die Notwendigkeit der privaten Altersvorsorge ab. Doch auch für die private Altersvorsorge sind die Herausforderungen groß. Für die kapitalgedeckte Altersvorsorge ist zwar anders als für die umlagefinanzierte Altersvorsorge das Verhältnis von Erwerbstätigen und Rentnern irrelevant, da jeder für sich spart, aber aufgrund der längeren Rentenphase in Folge längerer Lebenserwartung bei gleichzeitig relativ konstantem Renteneintrittsalter muss umso mehr gespart werden. Zwar stagnierte die Lebenserwartung zuletzt aufgrund von Grippewellen und der Corona-Pandemie, zuvor konnte aber jeder Geburtsjahrgang mit einem Anstieg der Lebenserwartung um 0,1 Jahre rechnen (Destatis, 2024a). Das Phänomen steigender Lebenserwartung und Konstanz des Renteneintrittsalters ist dabei kein spezifisches nationales Thema, sondern findet sich in allen Industrieländern. Dies führt zu einem langfristigen Anstieg der Ersparnisbildung, was wiederum fallende Zinsen an den Kapitalmärkten nach sich zieht (vgl. Demary et al., 2023). Schließlich führt ein steigendes Angebot, hier das Angebot an liquiden Mitteln, zu einer Reduzierung des Preises – in diesem Fall dem Preis des Geldes, dem Zins. Insofern dürfte die aktuelle Phase kurzfristig steigender Zinsen in langfristiger Betrachtung eher eine Anomalie sein.

Die Aussicht auf dauerhaft wieder niedrigere Zinsen hat auch weitreichende Implikationen für das deutsche Altersvorsorgesystem. Bei vielen Verträgen, insbesondere wenn Garantien eingehalten werden müssen, sind Anleihen vorherrschend, die aber tendenziell nur geringe Erträge erwirtschaften. Daher ist es konsequent, in der Altersvorsorge verstärkt auch auf solche Anlageformen zu setzen, die von fallenden Zinsen besonders profitieren – dies sind neben Aktien eben auch Immobilien.

Unter Portfoliogesichtspunkten ist dabei eine Mischung beider Anlageformen sinnvoll, denn sie weisen ein unterschiedliches Rendite-Risiko-Profil auf. Waggle und Johnson (2009) können etwa zeigen, dass es für Selbstnutzer sinnvoll sein kann, ein höheres Aktienniveau zu wählen als bei traditioneller Betrachtung ohne Wohneigentum, da Wohneigentum ein relativ sicheres Asset darstellt. In sehr langfristiger Betrachtung zeigen Jordà et al. (2019), dass für den Zeitraum 1870 bis 2015 die Renditen von Immobilien diejenigen von Aktien sogar übertreffen, da Immobilien insbesondere in sehr schwierigem makroökonomischem Umfeld wie

Hyperinflation oder Kriegen stabilere Erträge erzielen – im Fall des selbstgenutzten Wohneigentums also die gesparte Miete.

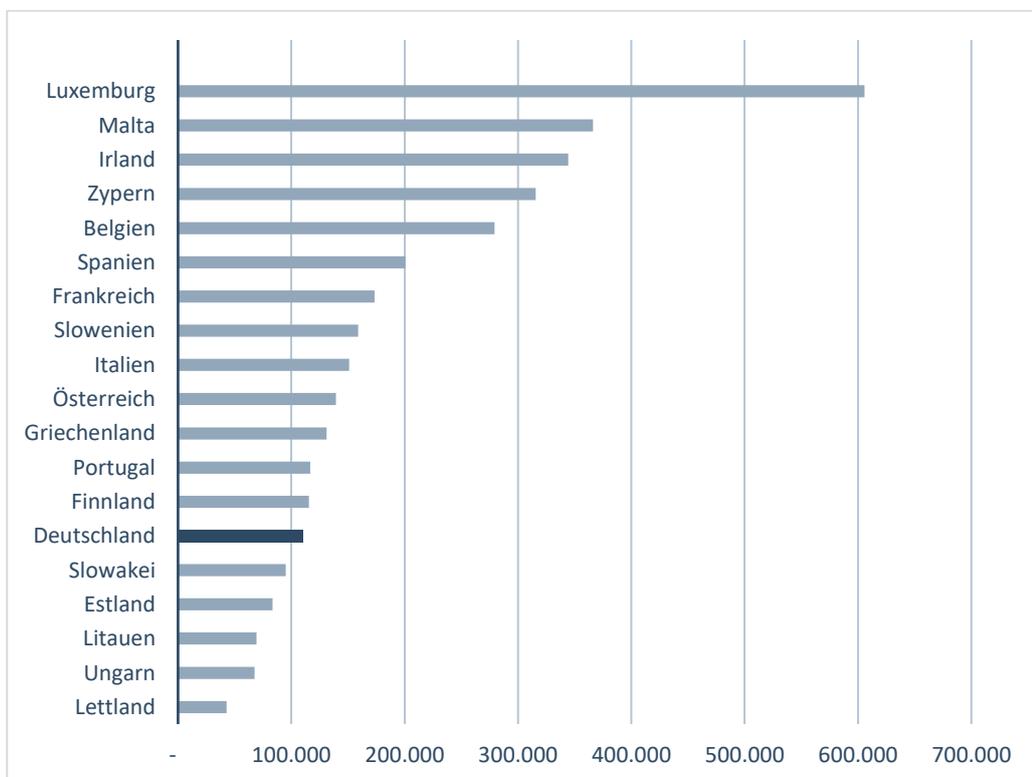
Wohneigentum ist damit als Bestandteil der Altersvorsorge ein wichtiger Baustein. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass hier kein Kapitalverzehr stattfindet, das angesparte Kapital also nicht bis zum Lebensende vollständig aufgebraucht wird. Hierbei wird unterschätzt, dass gerade die Bildung von Vermögen wichtige Optionen bietet, besonders bezogen auf Wohneigentum. So kann eine Immobilie im Rentenalter auch noch einmal beliehen werden, wenn Haushalte Liquidität brauchen – insofern wird dann später eine Immobilie mit Restschuld vererbt. Auch ein Verkauf ist immer noch eine Möglichkeit, wenn Geld etwa für ein Pflegeheim gebraucht wird oder wenn ein Umzug in eine kleinere aber barrierearme Wohnung notwendig wird. Diese Flexibilität haben Sparer mit typischen Altersvorsorgeverträgen nicht.

5.2 Vermögensungleichheit

In internationalen Vergleichen der Vermögensungleichheit schneidet Deutschland regelmäßig sehr schlecht ab (vgl. Kaas et al., 2021). Auch beim Vergleich des mittleren Vermögens zwischen den Ländern nimmt Deutschland eher einen Platz im unteren Mittelfeld ein, wie aktuelle Daten der Europäischen Zentralbank (EZB) zeigen (Abbildung 5-1).

Abbildung 5-1: Median der Nettovermögen der Haushalte in der Europäischen Union

Stand: Q1 2024, Angaben in Euro; Daten für Niederlande zu dem Zeitpunkt nicht verfügbar



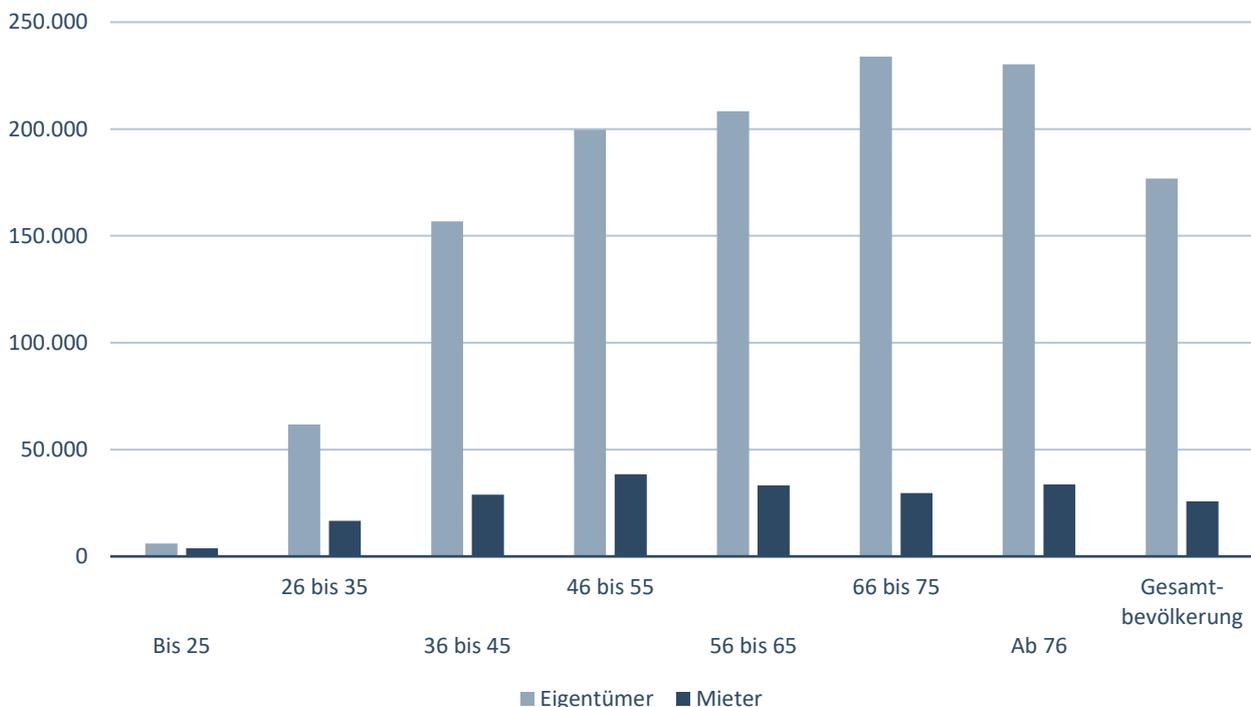
Quelle: EZB

Demnach liegt Deutschland bei den Median-Vermögen der Haushalte nur auf Platz 15. Werden die durchschnittlichen Vermögen betrachtet, klettert Deutschland auf Rang 9. Auch dies ist ein Rang, der unterhalb der Erwartung liegt, wenn etwa das Pro-Kopf-Einkommen betrachtet wird. Andererseits spiegelt der Unterschied zwischen den Median- und Durchschnittsvermögen aber eben auch die Vermögensungleichheit in Deutschland.

Die großen Unterschiede im Nettovermögen der Haushalte und Personen in Deutschland sind zu einem hohen Anteil auf die im internationalen Vergleich geringe Wohneigentumsquote zurückzuführen. Denn die Nettovermögen von Mietern und Eigentümern unterscheiden sich deutlich (vgl. Grabka/Halbmeier, 2019). Mieter verfügen im Durchschnitt über ein Nettovermögen von lediglich 26.000 Euro, Eigentümer hingegen können Vermögen im Wert von durchschnittlich 180.000 Euro ihr Eigen nennen. Eigentümer sind dabei über alle Altersgruppen hinweg vermögender als Mieter. Die Sparrate von Wohneigentümern ist in der Regel höher als die von Mietern. Dies liegt sowohl an der aufzubringenden Tilgungsrate während der Finanzierung eines Hypothekendarlehens, aber auch an den höheren Einkommen. Im hohen Alter steigt das Nettovermögen der Eigentümer noch einmal deutlich an, da in den meisten Fällen die Hypothekenschulden abbezahlt sind. Das durchschnittliche Nettovermögen der über 65-jährigen selbstnutzenden Immobilieneigentümer beträgt rund 230.000 Euro. Mieter im selben Alter kommen mit 30.000 Euro lediglich auf ein Achtel dessen. Mit dem Renteneintritt haben Wohneigentümer also ein deutlich höheres Vermögen angespart als Mieter. Hinzu kommt, dass selbstnutzende Eigentümer nach Abzahlung des Hypothekendarlehens deutlich geringere Wohnkosten stemmen müssen als Mieter.

Abbildung 5-2: Durchschnittliches individuelles Nettovermögen in Deutschland

Nach Wohnstatus und Alter in Euro, 2017



Quellen: SOEP v35; eigene Berechnungen

Wesentlich für die Unterschiede in der Vermögensbildung zwischen Mietern und Selbstnutzern ist die Verbindlichkeit des Sparens. Wer eine Wohnimmobilie erwirbt, muss typischerweise über einen langen Zeitraum einen Kredit zurückbezahlen und baut über die Tilgung eigenes Vermögen auf. Theoretisch könnten dies auch Mieter tun und analog zu Selbstnutzern sparen, doch praktisch erfolgt das nur selten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass je nach Zinsphase Selbstnutzer sogar günstiger leben als Mieter und so mehr sparen, ohne stärker als Mieter belastet zu sein. Wohneigentum ist damit die Form der Vermögensbildung, die für die meisten Haushalte am naheliegendsten ist – und die geringe Zugänglichkeit zum Wohneigentum ist damit auch ein Schlüsselfaktor für die Erklärung der Vermögensungleichheit in Deutschland.

5.3 Schutz vor Gentrifizierung

Im deutschen Mietrecht sind Haushalte im internationalen Vergleich sehr gut geschützt (vgl. Whitehead, 2016). Mietverträge gelten dauerhaft und können nur unter bestimmten Voraussetzungen gekündigt werden. Auch Mietsteigerungen sind nur unter sehr restriktiven Bedingungen möglich.

Dennoch ist man in der Bevölkerung und der Politik in Sorge über die Verdrängung von Mietern und die Gentrifizierung. Damit ist gemeint, dass sozial schwächere Schichten durch einkommensstärkere Schichten aus attraktiven Stadtvierteln verdrängt werden. In vielerlei Hinsicht scheinen die Sorgen bezüglich einer Gentrifizierung übertrieben, da zunächst eine gewollte Mischung der Einkommenschichten stattfindet, von der gerade auch sozial schwächere Schichten profitieren. Dies zeigen unter anderem Studien für die USA (Cortright/Mahmoudi, 2014). Trotz alledem wird es aber schwieriger, Mieten in begehrten Lagen zu bezahlen, insbesondere für Haushalte, die weniger dynamische Einkommenszuwächse haben. Dies gilt insbesondere auch für den Wechsel einer Mietwohnung in einem Stadtviertel. Selbstnutzer entkoppeln sich jedoch von der allgemeinen Marktentwicklung und können de facto nicht mehr verdrängt werden. Die Wohneigentumsbildung ist daher deutlich effizienter und wirksamer als es etwa Milieuschutzsatzungen sind, die aufgrund ihrer restriktiven Ausgestaltung die Gefahr beinhalten, dass nicht mehr ausreichend in die Bestände investiert wird.

Vor diesem Hintergrund sollte auch der Blick auf das so genannte Umwandlungsverbot geschärft werden (vgl. Voigtländer, 2020). Nach § 250 BauGB kann in angespannten Wohnungsmärkten die Aufteilung von Wohnungen zum Zwecke der Veräußerung an Selbstnutzer und Kapitalanleger eingeschränkt werden. Dies soll Mieter vor Verdrängung schützen. Tatsächlich können Vermieter aber weiterhin, beispielsweise durch Modernisierungen, einen Austausch von Mietern initiieren. Könnten Mieter dagegen im Fall von Umwandlungen ihr Vorkaufsrecht nutzen, wäre eine Verdrängung de facto nicht mehr möglich.

5.4 Regionaler Ausgleich

Generell ist die Wohneigentumsquote in ländlichen Regionen deutlich höher als in den Metropolen. Dies zeigt bereits ein Blick auf die Wohneigentumsquoten in den Bundesländern: Mit nur 16 Prozent ist die Wohneigentumsquote in Berlin am geringsten unter allen Bundesländern, gefolgt von den beiden anderen Stadtstaaten Hamburg (20 Prozent) und Bremen (32 Prozent). Am höchsten ist sie dagegen im Saarland mit 60 Prozent, Rheinland-Pfalz mit 51 Prozent und Niedersachsen mit 49 Prozent (Destatis, 2024b). Dies kann unter anderem mit dem Angebot im Wohnungsmarkt erklärt werden. Selbstnutzer präferieren freistehende Einfamilienhäuser oder zumindest Reihenhäuser, die es aber in Großstädten kaum gibt. In Mehrfamilienhäusern wird hingegen häufig gemietet, auch weil es zum Beispiel oft leichter ist, Entscheidungen über Investitionen zu treffen, wenn ein Mehrfamilienhaus nur einem oder nur wenigen Eigentümern gehört.

Dass Wohneigentum im ländlichen oder zumindest suburbanen Raum häufiger zu finden ist als in den Metropolen, bietet aus regionalpolitischer Sicht einige Chancen.

Weltweit ist über die letzten Jahrzehnte zu beobachten, dass sich die wirtschaftliche Aktivität zunehmend in die Großstädte verlagert. Dies ist vor allen Dingen auf die Ausweitung des Dienstleistungssektors und die steigende Bedeutung von Innovationen zurückzuführen (vgl. Moretti, 2013). Dienstleistungen aber auch Innovationen bedingen Nähe, die in Städten eher gegeben ist als in ländlichen Regionen. Zwar können heute über moderne Kommunikationsformen Menschen auch über große Distanzen hinweg miteinander interagieren, aber die persönliche Begegnung und die direkte Kommunikation sind nur schwer zu ersetzen. Entsprechend haben sich zahlreiche Cluster wirtschaftlicher Aktivität entwickelt, das bekannteste davon ist sicherlich das Silicon Valley. Doch auch in Deutschland gibt es solche Cluster. So konnte Berlin über die letzten zehn Jahre sehr viele Arbeitsplätze im IT-Sektor aufbauen, in München dagegen hat sich die Unternehmensberatung besonders stark entwickelt (Voigtländer et al., 2023). Verbunden mit diesem Arbeitsplatzaufbau ist eine starke Wanderung junger Menschen in die Metropolen, häufig aus eher ländlichen und strukturschwachen Räumen.

Die Kehrseite dieser Entwicklung ist, dass Kleinstädte und ländliche Regionen schrumpfen. Dies zieht zahlreiche Probleme nach sich, etwa bei der Versorgung mit Infrastruktur und Bildung, dem Aufbau von Leerstand oder aber einer Zunahme des Gefühls der Perspektivlosigkeit, welches unter anderem die Wahl populistischer Parteien befördert (Rodríguez-Pose, 2018).

Unter rein ökonomischen Gesichtspunkten mag die Konzentration auf Ballungsräume effizient erscheinen, da damit Skaleneffekte erzielt werden. Allerdings müssen dem Überfüllungskosten gegengerechnet werden, außerdem die Entwertung bestehender Infrastruktur. Überdies ist auch möglich, dass aufgrund technologischer Entwicklungen eine Konzentration der Bevölkerung gar nicht mehr geboten ist, sondern eine stärkere Gleichverteilung effizientere Produktionsprozesse ermöglicht. Unabhängig von allokativen Gesichtspunkten erscheint es aus verteilungspolitischen Erwägungen aber angebracht, den Prozess der Konzentration zu entschleunigen. Schließlich entstehen große gesellschaftliche Spannungen, wenn der Geburtsort über Chancen entscheidet und ältere Menschen, die mit ihrer Heimat verwurzelt sind, keine ausreichende Versorgung mehr erhalten. Daher sollte eine ausgleichende Regionalpolitik eine hohe Priorität in der Politik genießen (vgl. Hüther et al., 2019). Wesentliche Instrumente einer solchen Regionalpolitik liegen in den Bereichen Bildung, Infrastruktur und Kommunalfinzen. Dabei sollte einbezogen werden, dass in vielen ländlichen Regionen mittlerweile Arbeitsplätze unbesetzt bleiben, Arbeitsnachfrage also gegeben ist.

Wohneigentum kann ein wesentlicher Schlüssel sein, um die Attraktivität der Regionen abseits der Metropolen zu stärken. Untersuchungen zeigen immer wieder, dass Menschen lieber in Einfamilienhäusern in weniger zentralen Lagen leben als in großen Mehrfamilienhäusern in sehr zentralen Lagen (Oberst/Voigtländer, 2021). Die Aussicht auf Wohneigentum kann damit ein wichtiges Element sein, um den regionalen Ausgleich zu fördern. Daneben ist es aber natürlich essenziell, die infrastrukturellen Nachteile spezifischer Regionen anzugehen.

5.5 Teilhabe, Aufstiegsversprechen und Sozialkapital

Die Akzeptanz der sozialen Marktwirtschaft hängt nicht nur von den erzielten Löhnen, der Angemessenheit der sozialen Sicherung oder den Bildungschancen ab, sondern auch von der Teilhabe am Kapitalstock. Grundsätzlich sollten möglichst viele Menschen am Produktivkapital beteiligt sein, was sich in der Praxis aber oft als Herausforderung darstellt. Insofern ist eine lebendige Aktienkultur zur Teilhabe an den Erfolgen der Unternehmen ein grundsätzlich sinnvolles Ziel, ebenso wie allgemein Gewinnbeteiligungen der Mitarbeitenden.

Wie aber bereits in Kapitel 5.1 ausgeführt, werden nicht nur im Unternehmenssektor Erträge und Wertsteigerungen erwirtschaftet, sondern auch im Immobiliensektor. Wohneigentum stellt damit nicht nur ein Gut zur Befriedung des Wohnkonsums dar, sondern es sichert die Teilhabe am gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock. Und über die Wertsteigerungen sichert es auch eine Teilhabe an den wirtschaftlichen Erfolgen – denn Wertsteigerungen entstehen vor allem an den Orten, die wirtschaftlich attraktiv und eben erfolgreich sind.

In vielen Ländern wird die Wohneigentumsbildung als Aufstiegsversprechen verstanden und entsprechend unterstützt (vgl. Sagner/Voigtländer, 2021). Sowohl für die niederländischen als auch die britischen Sozialdemokraten ist es selbstverständlich, sich für die Wohneigentumsbildung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einzusetzen.

Andersherum können große Akzeptanzprobleme entstehen, wenn der Zugang zu Kapital grundsätzlich erschwert wird. So ist auch heute noch, über 30 Jahre nach der Wiedervereinigung, die Wohneigentumsquote in den ostdeutschen Bundesländern deutlich niedriger als in Westdeutschland. Dies allein ist sicherlich nicht der einzige Grund, warum ostdeutsche Bürger ihre wirtschaftliche Situation als deutlich schlechter empfinden, als es objektiv der Fall ist (vgl. Diermeier et al., 2024), aber es ist eben doch ein wesentliches Puzzleteil der Erklärung.

Darüber hinaus führen unter anderen DiPasquale und Glaeser (1999) aus, dass Wohneigentümer ein größeres soziales Engagement aufweisen und sich intensiver um das Wohnumfeld kümmern. Diese Aktivitäten, die zur Bildung des sogenannten Sozialkapitals beitragen, kommen obendrein den Mietern zugute. Green und White (1997) betonen zudem die positiven Effekte auf die Kinder. So sehen sie beispielsweise Vorteile in der Schule aufgrund eines stabileren Umfelds. Ausgangspunkt der Überlegungen im Hinblick auf die soziale Stabilität oder ganz allgemein hinsichtlich der Bereitstellung von Sozialkapital ist immer die größere Immobilität der Selbstnutzer gegenüber den Mietern und das Ziel, den Wert der Immobilie zu erhalten oder sogar zu steigern. Da die Selbstnutzer zumeist für einen längeren Zeitraum in ihrem Haus leben möchten, sind sie nicht nur daran interessiert, ihren eigenen Wohnraum zu erhalten, sondern auch die Außenanlagen zu pflegen sowie gute nachbarschaftliche Beziehungen zu unterhalten und sich in der Schul- und Kommunalpolitik einzusetzen. Dieses Engagement nützt nicht nur den Selbstnutzern, sondern über das gepflegte Wohnumfeld und das erhöhte soziale Engagement auch den Mietern in der Nachbarschaft.

6 Ansätze zur Unterstützung der Wohneigentumsbildung in NRW

In Kapitel 5 wurde erläutert, dass der Staat grundsätzlich ein Interesse an der Bildung von Wohneigentum haben sollte. Die Frage, ob Wohneigentum gebildet wird, ist eben nicht nur eine individuelle Frage, sondern sie ist auch relevant für die gesamte Gesellschaft. Schließlich ist Wohneigentum ein wichtiger Bestandteil der Altersvorsorge, außerdem bestimmt die Verbreitung von Wohneigentum über die Vermögensverteilung in der Gesellschaft sowie die Akzeptanz der sozialen Marktwirtschaft. Zudem trägt die Wohneigentumsbildung zu einer besseren regionalen Verteilung der Haushalte bei und stellt einen wirksamen Schutz vor Verdrängung dar.

Diese Gründe implizieren nicht notwendigerweise eine Förderung des Wohneigentums. Die ökonomische Theorie stellt hohe Anforderungen an Förderungen und verlangt dabei in diesem Fall den Nachweis, dass eine Umverteilung von Mietern zu Selbstnutzern – und nichts anderes impliziert eine Förderung von Wohneigentümern – mit gesellschaftlichen Vorteilen verbunden ist. Hierüber ließe sich durchaus kontrovers diskutieren (vgl. Eekhoff, 2002).

Unabhängig von der Frage ist aber festzustellen, dass die Hauptproblematik nicht in einer fehlenden Förderung, sondern in dem Mangel an Eigenkapital bei vielen Haushalten begründet ist – insofern handelt es sich um ein Eigenkapitalproblem, welches nicht zwingend durch eine Förderung gelöst werden muss. Oder anders gewendet: Viele Haushalte könnten sich grundsätzlich Wohneigentum leisten, doch es fehlt ihnen zum Zeitpunkt des Kaufs das entsprechende Eigenkapital. Daher brauchen sie keine Subvention, sondern eine Finanzierungslösung für das fehlende Eigenkapital.

Allerdings ist zu beachten, dass Wohneigentum im aktuellen steuerlichen Umfeld je nach Eigenkapitaleinsatz und individuellen Steuersätzen ungünstiger als vermietetes Eigentum behandelt wird. Deutschland zählt zu den Ländern, in denen der Mietwohnungsbau besonders vorteilhaft ist. Dies galt früher noch mehr als heute, ist aber im Kern immer noch der Fall. Grundsätzlich unterscheidet sich die Besteuerung von Vermietern und Selbstnutzern. Bei Vermietern findet in der Regel das Investitionsgutmodell Anwendung. Die Einnahmen aus der Immobilie, die Miete, muss versteuert werden, dafür lassen sich aber alle Kosten, wie etwa Zinsen und relevante Ausgaben, gegenrechnen. Auch die Abschreibung kann steuerlich geltend gemacht werden, was steuersystematisch richtig ist, es dieses aber in anderen Ländern, zum Beispiel Großbritannien, nicht gibt. Gerade über die Abschreibungssätze wurde in der Vergangenheit stark unterstützt, etwa nach der Wiedervereinigung, als innerhalb von zwei Jahren 50 Prozent der Investition abgeschrieben werden konnten. Die Kombination aus Abschreibungen und der steuerfreien Veräußerung nach zehn Jahren stellt eine steuerlich attraktive Lösung für Kapitalanleger dar. Würde man diese Regelung eins zu eins auf Selbstnutzer anwenden, müsste man die gesparte kalkulatorische Miete ebenfalls versteuern. Dies aber ist extrem aufwändig, fehleranfällig und damit auch rechtlich angreifbar. Deshalb behandelt man selbstgenutztes Wohneigentum wie ein Konsumgut, man zahlt also die Immobilie aus versteuertem Einkommen, und ansonsten findet keine steuerliche Berücksichtigung statt. Diese Lösung ist einfach, aber sie ist ungünstiger für den Selbstnutzer, seine Belastung ist in der Regel höher. Auch in anderen Ländern ist man diesen Weg gegangen: Man verzichtet auf die Besteuerung der gesparten Miete und besteuert gemäß dem Konsumgutmodell. Man gewährt den Selbstnutzern aber dennoch spezifische Vorteile, etwa einen (teilweisen) Abzug der Schuldzinsen von der Bemessungsgrundlage oder aber Vorteile bei der Grunderwerbsteuer.

Daraus folgt, dass eine finanzielle Unterstützung nicht grundsätzlich als Förderung anzusehen ist, sondern gewissermaßen als Kompensation gegenüber Vermietern – die ihrerseits die Vorteile im Wettbewerb an die Mieter weitergeben (vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik, 1994). Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die öffentlichen Kassen infolge von konjunkturellen Krisen, aber auch aufgrund großer Aufgaben im Bereich Infrastruktur, vermutlich andere Schwerpunkte setzen und somit kaum Spielräume haben.

Für die weiteren Überlegungen folgt daraus, dass es entscheidend ist, Lösungen zu finden, die den Zugang zu Wohneigentum erleichtern – dies setzt nicht zwingend Förderungen voraus, jedoch sollten zielgenaue finanzielle Unterstützungen bei entsprechenden Spielräumen genutzt werden können. Insgesamt geht es darum, das Eigenkapitalproblem der Haushalte anzugehen, wofür im Weiteren Ansätze diskutiert werden. Zunächst wird aber auf die bisherigen Unterstützungsangebote eingegangen.

6.1 Aktuelle Formen der Wohneigentumsförderung

Im Folgenden werden die auf der Bundesebene verfügbaren Förderprogramme für Wohneigentum sowie einige spezifische Länderprogramme vorgestellt und diskutiert. Nicht betrachtet wird dabei das KfW Wohneigentumsprogramm (124), da hier im wesentlichen nur Marktkonditionen an Erwerber weitergegeben werden – wengleich die KfW teilweise mit ihren Konditionen unterhalb von typischen Anbieter liegt. Vorteile könnten Nachfrager aber durch flexible Laufzeiten und tilgungsfreie Startjahre haben, was das Programm in bestimmten Finanzierungssituationen sinnvoll machen kann.

6.1.1 KfW 300 – Wohneigentum für Familien (Neubauerwerb)

Das Programm „Wohneigentum für Familien (KfW 300)“ zielt darauf ab, Familien mit geringem bis mittlerem Einkommen beim Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum zu unterstützen. Im Fokus steht die Förderung von klimafreundlichen Neubauten durch die Bereitstellung von zinsgünstigen Krediten. Die Einführung erfolgte im Jahr 2023, im Jahr 2024 wurden die Konditionen aktualisiert. Zielgruppe sind Familien mit mindestens einem minderjährigen Kind bei einem zu versteuernden Haushaltseinkommen von maximal 90.000 Euro, wobei für jedes weitere Kind ein zusätzlicher Freibetrag von 10.000 Euro gewährt wird. Zunächst war als Limit sogar ein Einkommen von 60.000 Euro gesetzt. Allerdings wurden unter den restriktiven Einkommensgrenzen seit dem Start zum 1. Juni 2023 nur 1.675 Anträge mit einer Mittelbindung von rund 85 Millionen Euro zugesagt. Mittlerweile wurden aufgrund der höheren Einkommensgrenzen deutlich mehr Zusagen erteilt, jedoch bleiben die Fördermittel – verglichen mit früheren Maßnahmen wie dem Baukindergeld – auf einem sehr niedrigen Niveau (Parlamentwatch, 2024).

Die erwartete Wirkung des Programms besteht darin, die Eigentumsquote bei Familien zu erhöhen und gleichzeitig den Mietwohnungsmarkt zu entlasten. Durch die Förderung von Neubauten nach strengen Effizienzstandards soll zudem ein Beitrag zur Klimaneutralität geleistet werden. Die Förderkonditionen sehen eine maximale Kredithöhe von 170.000 bis 270.000 Euro vor, je nach Energieeffizienz des Neubaus und Anzahl der Kinder. Für die Förderung muss der Neubau mindestens dem Standard eines Effizienzhauses 40 entsprechen, für die höchsten Fördervolumina müssen zusätzlich die Anforderungen des Qualitätssiegels Nachhaltiges Gebäude (QNG) erfüllt werden.

Die hohen Anforderungen an die Energieeffizienz stellen für viele Familien eine zusätzliche finanzielle Belastung dar, da Immobilien mit hoher Energieeffizienz deutlich teurer sind. Zudem beschränkt sich die

Förderung auf Familien mit Kindern, was andere Bevölkerungsgruppen ausschließt, die ebenfalls Unterstützung beim Erwerb von Wohneigentum benötigen. Die festen Einkommensgrenzen machen die Förderung in Regionen mit niedrigerem Einkommensniveau besser zugänglich, was typischerweise auf weniger angespannte ländliche Wohnungsmärkte zutrifft und nicht auf stark nachgefragte urbane Gebiete.

Insgesamt wirkt das Programm eher auf der Finanzierungsebene, da es zinsgünstige Kredite für Neubauten bereitstellt, anstatt direkt die Bereitstellung zusätzlichen Eigenkapitals zu fördern. Dies erleichtert die Finanzierung für berechnete Familien, allerdings bleibt die Herausforderung bestehen, dass ausreichend Eigenkapital für den Hauskauf vorhanden sein muss. Daneben steigern die hohen Ansprüche an die Energieeffizienz die Eigenkapitalanforderungen noch zusätzlich.

6.1.2 KfW 308 – Wohneigentum für Familien (Bestandserwerb)

Das Programm „Jung kauft Alt – Wohneigentum für Familien (Bestandserwerb) (KfW 308)“ wurde am 3. September 2024 eingeführt und fördert den Erwerb von sanierungsbedürftigen Bestandsimmobilien durch Familien mit Kindern. Ziel ist es, Familien bei der energetischen Sanierung älterer Gebäude zu unterstützen, um den Energieverbrauch zu senken und somit das Erreichen der Klimaschutzziele zu fördern. Die Zielgruppe umfasst Familien mit mindestens einem minderjährigen Kind und einem zu versteuernden Haushaltseinkommen von maximal 90.000 Euro, wobei pro weiteres Kind ein zusätzlicher Freibetrag von 10.000 Euro angerechnet wird.

Das Programm soll den Eigentumserwerb bei jungen Familien fördern und durch verpflichtende Sanierungen auf Effizienzhaus-70-EE-Niveau innerhalb von 54 Monaten zur Verbesserung der Energieeffizienz im Altbestand beitragen. Die Förderkonditionen beinhalten zinsgünstige Kredite von bis zu 100.000 Euro bei einem Kind, 125.000 Euro bei zwei Kindern und 150.000 Euro bei drei oder mehr Kindern. Voraussetzung ist, dass die zu sanierende Immobilie den Energieeffizienzklassen F, G oder H zugeordnet ist und energetisch aufgewertet wird.

6.1.3 Kritik an den aktuellen KfW-Förderprogrammen

Ein zentraler Kritikpunkt an beiden Programmen ist, dass sie keine Wohneigentumsförderungsprogramme im primären Sinn sind, sondern den Klimaschutz klar in den Vordergrund stellen. Während die Förderung des Erwerbs von Wohneigentum für Familien mit Kindern als Ziel kommuniziert wird, stellen die strengen Anforderungen an die Energieeffizienz und die verpflichtende Sanierung bei Bestandsimmobilien erhebliche finanzielle und organisatorische Hürden dar, die für viele Familien schwer zu bewältigen sind. Der Fokus auf klimafreundliche Bau- und Sanierungsstandards, wie etwa die hohen Effizienzhaus-Stufen und das Qualitätssiegel Nachhaltiges Gebäude, erfordert oft hohe Investitionen, die nicht allein durch die gewährten Kredite abgedeckt werden können. Für einkommensschwächere Familien erhöht dieser Fokus die Zugangshürde zum Wohneigentum, anstatt sie zu senken. Die Fördermaßnahmen beschränken sich auf Zinsvergünstigungen, Zuschüsse werden nicht vergeben. Zudem ist die Begrenzung der Zielgruppe auf Familien mit Kindern eine weitere Einschränkung, die andere Bevölkerungsgruppen, die ebenfalls ein Interesse am Wohneigentum und an energetischen Sanierungen haben, von der Förderung ausschließt. Die Programme sind daher eher als Instrumente zur Förderung klimaschutzorientierter Bau- und Sanierungsmaßnahmen ausgelegt und zielen weniger darauf ab, den allgemeinen Zugang zu Wohneigentum zu erleichtern.

6.1.4 Hessengeld

Das Hessengeld ist ein Förderprogramm der hessischen Landesregierung, das zum Ziel hat, den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum durch die Übernahme eines Teils der Kaufnebenkosten, insbesondere der Grunderwerbsteuer, zu erleichtern. Seit dem 1. März 2024 können Ersterwerber bis zu 10.000 Euro pro Person und 5.000 Euro pro Kind als Zuschuss erhalten. Damit soll vor allem die Eigenkapitalanforderung bei der Immobilienfinanzierung gesenkt werden, was insbesondere Familien und Personen mit begrenztem Budget unterstützen soll. Das Programm deckt sowohl Neubauten als auch Bestandsimmobilien ab, wodurch eine breitere Zielgruppe angesprochen wird.

Das Hessengeld ist zwar darauf ausgelegt, Erwerbsnebenkosten wie die Grunderwerbsteuer zu reduzieren – die maximale Förderhöhe ist auf die Höhe der gezahlten Grunderwerbsteuer begrenzt, jedoch wird der Zuschuss erst nach Abschluss des Kaufprozesses und nachträglich über zehn Jahre ausgezahlt. Und zur Beantragung des Hessengelds muss die Grunderwerbsteuer für die Wohnimmobilie bereits vollständig gezahlt worden sein. Das bedeutet, dass Käufer zunächst das notwendige Eigenkapital bereitstellen müssen, um die Kaufnebenkosten zu decken, bevor sie die Förderung beantragen können. Dies kann für viele Interessenten eine Hürde darstellen, da die Eigenkapitalanforderungen dadurch nur indirekt entlastet werden. Letztlich profitieren so die Haushalte, die ohnehin den Zugang zum Wohneigentum hätten. Der Hessische Finanzminister hat die Absicht geäußert, das Hessengeld als verpfändbar und abtretbar zu gestalten. Wäre dies der Fall, könnte das Hessengeld eigenkapitalersetzend wirken (Finanzministerium Hessen, 2024).

6.1.5 Reduktion der Grunderwerbsteuer in Thüringen

Zum 1. Januar 2024 hat Thüringen den Grunderwerbsteuersatz von 6,5 Prozent auf 5,0 Prozent gesenkt, um den Immobilienerwerb finanziell zu entlasten und den Zugang zu Wohneigentum attraktiver zu gestalten. Thüringen war damit das erste Bundesland, das die Grunderwerbsteuer senkte (Thüringer Landtag, 2023).

Zusätzlich zu dieser Steuersenkung wurde eine spezielle Förderung für Erstkäufer eingeführt: Familien, die zum ersten Mal eine selbstgenutzte Wohnimmobilie erwerben, können bis zu 25.000 Euro der Grunderwerbsteuer zurückerstattet bekommen. Der Höchstbetrag ergibt sich aus der maximalen Bemessungsgrundlage von 500.000 Euro multipliziert mit dem neuen Grunderwerbsteuersatz von 5,0 Prozent. Damit will Thüringen insbesondere Familien unterstützen und sie bei der Überwindung der hohen Eigenkapitalanforderungen entlasten. Bei dieser Art der Förderung in Form einer Rückerstattung wird jedoch, wie beim Hessengeld, eher der Teil der Haushalte unterstützt, der ohnehin bereits die Hürde zur Wohneigentumsbildung genommen hat, da das Eigenkapital zunächst selbst aufgebracht werden muss.

Die Reduktion der Grunderwerbsteuer in Thüringen auf 5,0 Prozent hat mehrere positive Effekte, sowohl für den Immobilienmarkt als auch für die Neubautätigkeit. Zum einen reduziert die geringere Steuerbelastung die Kaufnebenkosten für Käufer, was den Immobilienerwerb erschwinglicher macht und insbesondere Familien und Erstkäufer entlastet. Ein weiterer Vorteil der Steuersenkung liegt in der potenziellen Förderung der Neubautätigkeit (Sagner/Voigtländer, 2024).

Eine Reduktion der Grunderwerbsteuer ist grundsätzlich zielführend und erwünscht, muss aber auch entsprechend durch das Land finanziert werden können. Die folgenden Vorschläge verfolgen daher die Idee ähnlich wirksam zu sein, ohne die öffentlichen Haushalte übermäßig zu belasten.

6.2 Gewährung von Bürgschaften

Eine Möglichkeit, Haushalte bei der Wohneigentumsbildung zu unterstützen, ohne dass der Staat (Bund oder Land) zu stark finanziell belastet wird, wäre die Einführung von Bürgschaften. Im juristischen Sinne ist eine Bürgschaft ein einseitiger Vertrag, durch den sich ein Bürge gegenüber einem Gläubiger verpflichtet, für die Schulden eines Dritten, nämlich des eigentlichen Hauptschuldners, einzustehen. In diesem Fall würde es bedeuten, dass etwa das Land NRW als Bürge für die Immobilienfinanzierung gegenüber den finanzierenden Banken auftritt. Mit dieser zusätzlichen Sicherheit könnten Banken einen höheren Beleihungsauslauf, also eine höhere Fremdkapitalquote finanzieren, wodurch der beschriebene Eigenkapitalmangel überwunden werden könnte.

Ein solches Instrument nutzt zum Beispiel Luxemburg. Die Staatsbürgschaft deckt dort bis zu 40 Prozent der Kosten des Kaufpreises ab, jedoch maximal 294.824,40 Euro. Bewerber müssen volljährig sein, ein Aufenthaltsrecht in Luxemburg haben und sie müssen nachweisen, dass sie mindestens drei Jahre lang regelmäßig bei einer Bank gespart haben und sich das angesparte Kapital um mindestens 1.000 Euro jährlich vergrößert hat. Außerdem gilt die Bürgschaft nur für Ersterwerber und es müssen Einkommensgrenzen eingehalten werden – bei Einzelpersonen sind es aktuell knapp 98.000 Euro Bruttoeinkommen, bei Familien knapp 136.000 Euro (vgl. Guichet.lu, 2024).

Auch wenn der Staat für die entsprechenden Immobiliendarlehen haftet, erscheint das Risiko begrenzt. Nach Daten der European Banking Authority lag der Anteil der Non-Performing-Loans, also der Anteil der Darlehen mit Zahlungsverzug und Zahlungsausfällen, zwischen 2019 und 2024 bei Wohnimmobiliendarlehen in Deutschland im Durchschnitt bei nur 0,8 Prozent. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass selbst bei Zahlungsausfällen kein Totalausfall droht, sondern im Zweifelsfall über den Verkauf einer Immobilie eine hohe Ausfalldeckung erreicht werden kann.

Allerdings ist es wichtig, bei Bürgschaften Fehlanreize zu vermeiden, denn die Aussicht auf eine Verlustdeckung könnte dazu führen, dass der Erwerber ein höheres Risiko eingeht. Daher verlangt die Regierung in Luxemburg den Nachweis eigener Sparaktivitäten, außerdem wird die Bürgschaft auf 40 Prozent des Eigentums begrenzt, damit die Haushalte genug Eigeninteresse an der Vermeidung eines Zahlungsausfalls haben. Gleichzeitig mindert dies aber die Wirksamkeit der Bürgschaft, denn die Banken müssen weiterhin einen Teilzahlungsausfall einkalkulieren.

Ein weiterer Nachteil ist, dass wenig differenziert werden kann. So können etwa Haushalte mit kleineren Einkommen nicht besonders gefördert werden, ebenso wenig spezifische Gruppen wie etwa Familien. Darüber hinaus kann, da es sich um einen einseitigen Vertrag handelt, nur wenig Einfluss auf das Verhalten der Erwerber genommen werden, anders als bei einer Versicherung. Daher werden in den meisten Ländern keine Bürgschaften, sondern Hypothekenversicherungen genutzt, um Haushalten den Zugang zu Wohneigentum zu erleichtern.

6.3 Einführung einer Hypothekenversicherung

Eine Hypothekenversicherung bietet eine Absicherung der Zahlungen für einen Immobilienkredit im Gegenzug für die Zahlung einer meist einmaligen Versicherungsprämie. Obwohl Kredite in Deutschland und in den meisten Ländern längst nicht mehr durch eine Hypothek, sondern durch eine flexiblere Grundschuld besichert sind, ist der Name „Hypothekenversicherung“ für solche Absicherungen immer noch gebräuchlich. In

der Versicherung können dabei die Umstände, unter denen eine Versicherungszahlung erfolgt, genau festgelegt werden. Oft tritt eine Versicherungszahlung im Fall von Arbeitslosigkeit, Berufsunfähigkeit oder anderen privaten Schicksalsschlägen ein. Hypothekenversicherungen werden in der Regel staatlich organisiert oder von privaten Organisationen nach staatlichen Vorgaben ausgeführt. Eine rein private und wettbewerbliche Organisation erscheint nicht zielführend, da es zu einem Problem der adversen Selektion kommen würde – nachgefragt werden würde die Versicherung vor allem von solchen Haushalten, bei denen ein Zahlungsausfall droht, Haushalte mit hoher Bonität würden die Versicherung dagegen wahrscheinlich nicht wählen. Dies wiederum würde zu starken Beitragsdifferenzierungen führen, was den Zugang zum Wohneigentum für einkommensärmere Haushalte wieder erschweren würde. Teilweise wird die Versicherung daher obligatorisch angeboten, doch in den meisten Ländern können aufgrund hoher Fallzahlen günstige Versicherungsprämien angeboten werden, die zudem durch die Vorteile in der Finanzierung (höhere Beleihungsausläufe und/oder niedrigere Zinskosten) auch refinanziert werden können. Hypothekenversicherungen gibt es in verschiedenen Ländern wie in Australien, den USA, dem Vereinigten Königreich, Belgien und den Niederlanden. Insbesondere das niederländische Beispiel ist dabei als ein Best-Practice-Beispiel anzusehen, zumal etwa aus der Finanzkrise wichtige Lehren gezogen wurden.

In den Niederlanden gibt es die so genannte Nationale Hypotheek Garantie (NHG), die von der Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) angeboten wird. Diese Stiftung organisiert die Versicherung nach staatlichen Vorgaben. Die Versicherung sieht vor, dass bei Haushalten, die aufgrund von Arbeitslosigkeit, Scheidung, Tod der Partnerin oder des Partners oder Berufsunfähigkeit in Bedrängnis geraten, die Raten für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren weiterbezahlt werden. Dies bedeutet einerseits, dass die Haushalte mehr Sicherheit haben und andererseits, dass auch für die Banken die Risiken sinken, was zu geringeren Zinskosten führt und die Möglichkeiten von höheren Fremdkapitalquoten eröffnet. Dafür müssen die Haushalte eine Versicherungsgebühr in Höhe von aktuell 0,6 Prozent des Kreditbetrags bezahlen. Vor der Finanzkrise führte die Kombination aus einer nationalen Hypothekenversicherung und der unbegrenzten Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen in der Einkommenssteuer zu massiven Überschuldungstendenzen (Masselink/van den Noord, 2009). Daher wurden die Regeln angepasst, um Fehlanreize zu vermeiden. Die maximale Höhe des Kredits beträgt aktuell, also im Jahr 2024, 435.000 Euro, bei energieeffizienten Gebäuden 461.600 Euro. Dies entspricht den durchschnittlichen Kosten für ein Einfamilienhaus in den Niederlanden. Darüber hinaus ist man für einen NHG-gesicherten Immobilienkredit nur dann zugelassen, wenn die Vorgaben des Nationaal Instituuts voor Budgetvoorlichting (NIBUD) eingehalten werden. Diese Regeln bestimmen etwa, wie hoch der maximale Kredit in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen sein darf und wie hoch die Finanzierungskosten in Relation zum Einkommen sein dürfen. Durch diese Regeln soll die Finanzstabilität gewahrt werden. Da für die Banken jedoch Rückzahlungen gesichert sind, können auch Haushalte mit wenig Eigenkapital Wohneigentum erwerben.

Mit knapp 18 Millionen Einwohnern sind die Niederlande ähnlich groß wie Nordrhein-Westfalen, der Aufbau einer eigenen Hypothekenversicherung erscheint somit grundsätzlich möglich. Eine Einführung in einem größeren Markt – also bundesweit – wäre noch erfolgsversprechender. Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, eine solche Versicherung nach niederländischem Vorbild aufzubauen, zumal Deutschland ein Land mit einer starken Versicherungskultur ist. Für einkommensarme Haushalte könnte in einem solchen System auch die Prämie subventioniert werden, wie dies etwa in Kanada der Fall ist.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die Organisation einer Hypothekenversicherung nicht kurzfristig darstellen lässt. Es braucht Zeit, eine entsprechende Institution aufzusetzen, zudem bedarf es intensiver

Abstimmung zwischen den Finanzierern und der Politik, um die Akzeptanz des Produkts zu gewährleisten. Schließlich müssen die Erwerber von Wohneigentum überzeugt werden – auch hier ist eine Anlaufzeit zu berücksichtigen.

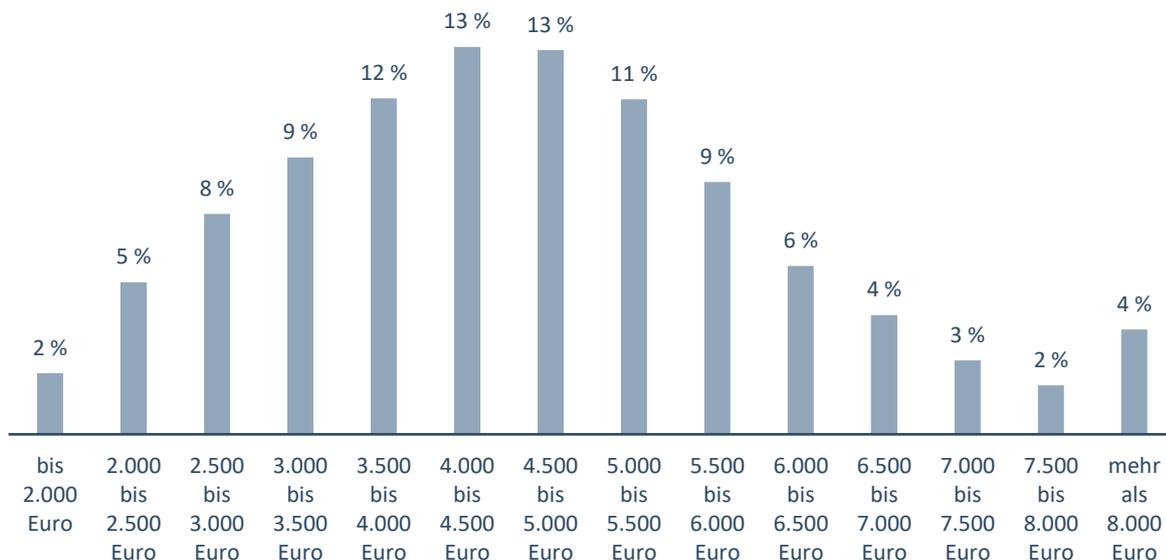
Nichtsdestotrotz sollte mit den Plänen für die Einführung einer solchen Hypothekenversicherung begonnen werden. Kurzfristig ließe sich aber auch ein anderes, sehr wirksames und mit der Hypothekenversicherung auch kombinierbares Unterstützungsangebot entwickeln: Nachrangdarlehen.

6.4 Vergabe von Nachrangdarlehen

Nachrangdarlehen sind Kredite, die im Falle von Zahlungsausfällen oder Insolvenzen erst nachrangig bedient werden. Sie werden daher auch dem Mezzaninen-Kapital zugerechnet, was eine Mischung aus Eigen- und Fremdkapital darstellt. Nachrangdarlehen gelten daher auch als eigenkapitalersetzende Darlehen, weshalb sie in besonderer Weise geeignet sind, das Liquiditätsproblem der Haushalte zu lösen. Schließlich können die Nachrangdarlehen auch eingesetzt werden, um Transaktionskosten wie Notarkosten oder die Grunderwerbsteuer zu finanzieren. Solche Nachrangdarlehen könnten von der NRW.Bank angeboten werden – für besonders einkommensschwache Haushalte wird ein solches Modell von der Förderbank sogar schon im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung angeboten.

Um einen wirksamen Impuls zu setzen, müssen die Einkommensgrenzen jedoch deutlich darüber hinausgehen. Für ein solches Programm gibt es bereits ein nationales Beispiel. So bietet das Land Schleswig-Holstein über seine Förderbank IB.SH ein Nachrangdarlehen unter dem Programmnamen IB.SH Immo Eigentum an. Mit dem Kredit können im Nachrang 40 Prozent des Kaufpreises oder bis zu 150.000 Euro finanziert werden. Sofern besonders energieeffiziente Gebäude finanziert werden oder wenn Kinder im Haushalt leben, kann der Betrag bis auf 200.000 Euro erhöht werden. Einkommensgrenzen finden keine Anwendung, aber die Haushalte müssen 7,5 Prozent Eigenkapital einbringen, das sie aber zum Beispiel auch in Form von Eigenleistungen erbringen können.

Abbildung 6-1: Einkommensverteilung der Nutzer des Nachrangdarlehens in Schleswig-Holstein



Quelle: IB.SH

Bislang wurden nach Daten der Investitionsbank Schleswig-Holstein zum Nachrangdarlehen über 16.000 Haushalte in Schleswig-Holstein unterstützt, durchschnittlich mit einer Kreditsumme von rund 96.000 Euro. Im Zeitraum von 2021 bis 2024 bestanden 45 Prozent der Haushalte dabei nur aus ein oder zwei Personen – dies zeigt auch, dass die Fokussierung der KfW-Programme auf Familien an der Lebenswirklichkeit vieler potenzieller Ersterwerber vorbeigeht. Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen aus Schleswig-Holstein, dass die finanziellen Risiken für das Land sehr gering sind. Die Ausfallquote liegt bei nur 0,1 Prozent. Aufschlussreich ist auch der Blick auf die Einkommen der Antragsteller. Fast 50 Prozent der Haushalte liegen bei einem Nettoeinkommen inklusive Kindergeld zwischen 3.500 und 5.500 Euro. Immerhin 15 Prozent der Haushalte liegen bei einem Nettoeinkommen unter 3.000 Euro im Monat. Die Unterstützung erreicht damit also Haushalte sehr unterschiedlicher Einkommensgruppen.

Ein solches Programm, gegebenenfalls mit einer geringeren Eigenkapitalanforderung oder aber gestaffelt etwa nach Kinderzahl oder Einkommen, könnte NRW über die NRW.Bank finanzieren. Auch das Nachrangdarlehen des Landes Schleswig-Holstein ist nicht dazu gedacht, die Erwerbsnebenkosten zu finanzieren, sondern es schafft die Möglichkeit, trotz geringen Eigenkapitaleinsatzes bevorzugte Finanzierungsbedingungen für das weitere Darlehen zu erhalten, da das Immo-Eigentum-Darlehen als Eigenkapitalersatz von der finanzierenden Bank akzeptiert wird.

Um das Zugangsproblem aufgrund hoher Erwerbsnebenkosten anzugehen, könnte NRW über die NRW.Bank ein weiteres Darlehen anbieten, das der Finanzierung der Grunderwerbsteuer dient. Der naheliegende Weg ist natürlich, die Grunderwerbsteuer zu senken, doch dem stehen Herausforderungen im Landeshaushalt entgegen. Vielen Kaufinteressenten wäre aber schon sehr geholfen, wenn sie den Grunderwerbsteuerbetrag nicht auf einmal zahlen müssten. Über ein Kreditprogramm könnte sichergestellt werden, dass das Land NRW direkt seine Steuereinnahmen erhält, über den Kredit könnte der Erwerber seine Belastung aber zeitlich strecken. Damit könnte die Grunderwerbsteuer aus dem Einkommen und müsste eben nicht mit den Ersparnissen gezahlt werden. Darüber hinaus würde vielen Haushalten der Zugang zu einem Kreditvertrag erleichtert, zumal sie dann die nicht für die Grunderwerbsteuer aufgewendeten Ersparnisse in die Finanzierung einbringen könnten.

Denkbar wäre dabei auch, je nach sozialpolitischen und gesellschaftlichen Zielen, Zinsen und Rückzahlungen zu differenzieren. So könnte der Zins – bei dem das Land ohnehin seine Refinanzierungsvorteile einsetzen sollte – für Haushalte mit geringen Einkommen oder mit Kindern gesenkt werden. Zusätzlich könnte es auch Tilgungszuschüsse für bestimmte Gruppen oder aber bei besonders energieeffizienten Gebäuden einräumen. Das Land könnte letztlich über die Gestaltung des Grunderwerbsteuer-Kreditprogramms die Flexibilität erhalten, die ihm aufgrund der fehlenden Reform der Grunderwerbsteuer auf Bundesebene fehlt.

Aufgrund der geringen Ausfallquoten im deutschen Wohnungsmarkt aufgrund der Langfristfinanzierungskultur (vgl. Hüther et al., 2015) sind die Risiken sehr begrenzt. Zudem wird der Haushalt nur wenig belastet, da Zinsvergünstigungen oder Tilgungszuschüsse sehr gezielt verwendet werden können. Gleichzeitig wird das Liquiditätsproblem der Haushalte sehr treffsicher gelöst und eine zeitnahe Umsetzung ist möglich, weshalb Nachrangdarlehen insgesamt als eine sehr erfolgversprechende Lösung zur Verbesserung des Zugangs zu Wohneigentum angesehen werden können.

7 Schlussfolgerungen

Wie die vorliegende Studie zeigt, ist die geringe Wohneigentumsbildung mit gesellschaftlichen Nachteilen versehen. Mehr Wohneigentum würde die Altersvorsorge stärken, die Vermögensungleichheiten verringern, die Akzeptanz der Marktwirtschaft verbessern und Wohnquartiere stabilisieren. Darüber hinaus stellt Wohneigentum einen ultimativen Schutz vor Verdrängung dar und trägt zur Stärkung des weiteren Umlands gegenüber den Metropolen bei.

Wohneigentum ist aufgrund des Anstiegs der Zinsen im Jahr 2022 deutlich unerschwinglicher geworden, wobei jedoch aufgrund des Anstiegs der Einkommen und erster leichter Zinsrückgänge die Erschwinglichkeit am aktuellen Rand wieder zugenommen hat. Wenn, wie zu erwarten ist, die Zinsen weiter zurückgehen, wird die Erschwinglichkeit weiter verbessert. Die Veränderungen in der Erschwinglichkeit sind aber nur eine unzureichende Erklärung für die Entwicklung der Wohneigentumsquote in Deutschland. Das wesentliche Hemmnis für die meisten Menschen ist der Mangel an Eigenkapital, denn die hohen Transaktionskosten – allen voran die Grunderwerbsteuer – verzehren den Großteil der Ersparnisse bereits auf oder überfordern gar die Haushalte. Nur 12 Prozent der jungen Mieterinnen und Mieter verfügen über ein Finanzvermögen von mehr als 60.000 Euro – in vielen Regionen reicht schon dies kaum aus, die Erwerbsnebenkosten für ein typisches Einfamilienhaus zu decken. Damit hängt die Wohneigentumsbildung vor allem von der Vermögenssituation der Eltern oder anderer Familienmitglieder ab, denn ohne Schenkungen, Erbschaften oder Beleihungen vorhandener Immobilien sind junge Menschen trotz überdurchschnittlicher Einkommen kaum in der Lage, genügend Eigenkapital zu bilden. Dass Menschen es aus eigener Leistung heraus nicht mehr schaffen, selbst Eigentum zu bilden, muss als zutiefst ungerecht empfunden werden.

Der beste Weg, um diesen Missstand anzugehen, wäre die konsequente Reduktion der Erwerbsnebenkosten. Dabei geht es nicht nur um die Grunderwerbsteuer, sondern auch um die Maklerkosten und die Notarkosten. Schließlich sind auch diese Kosten in Deutschland besonders hoch. In der Reform der Maklercourtage im Jahr 2020 wurde aber verpasst, wie international üblich auf das Bestellerprinzip zu wechseln, was Haushalte deutlich entlastet hätte (Voigtländer, 2019). Das Beispiel Niederlande zeigt überdies, dass Notargebühren deutlich fallen könnten, wenn auch in diesem Bereich Wettbewerb zugelassen würde. Der größte Hebel liegt aber bei der Grunderwerbsteuer, deren Reduktion nicht nur die Eigentumsbildung erleichtern, sondern auch neue Impulse für den Wohnungsbau setzen würde (Sagner/Voigtländer, 2024). Allerdings ist eben auch zu beachten, dass die Spielräume in den öffentlichen Haushalten aktuell und wahrscheinlich auch künftig begrenzt sein werden. Trotzdem sollte eine neue Bundesregierung ernsthaft prüfen, welche Möglichkeiten zur Reduzierung der Erwerbsnebenkosten bestehen.

Vor diesem Hintergrund wurde in dieser Studie der Fokus auf Maßnahmen gelegt, die nur mit geringen Belastungen für die öffentlichen Haushalte verbunden sind, die aber dennoch wirksam sind, das Liquiditätsproblem der privaten Haushalte zu überwinden. Grundsätzlich geeignet sind dafür Bürgschaften, eine Hypothekenversicherung und Nachrangdarlehen, denn alle diese Maßnahmen ermöglichen Haushalten den Eigentumserwerb mit weniger Eigenkapital. Abbildung 7-1 ordnet diese Maßnahmen ein und vergleicht sie mit den aktuellen Fördermaßnahmen, die entweder mit sehr hohen Belastungen für den Staat verbunden sind oder aber, wie die KfW-Programme 300 und 308, wenig Effekte haben. Die konkrete Wirksamkeit und die Kosten hängen natürlich stark von der Ausgestaltung der Programme ab.

Abbildung 7-1: Einordnung der Maßnahmen zur Wohneigentumsförderung


Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Es ist davon auszugehen, dass insbesondere ein Modell mit Nachrangdarlehen sehr schnell umgesetzt werden könnte, zumal es hierfür auch schon ein Beispiel aus Schleswig-Holstein gibt. NRW könnte dieses Modell über die NRW.Bank adaptieren und gegebenenfalls die Eigenkapitalanforderungen reduzieren. Sinnvoll wäre es darüber hinaus, die Grunderwerbsteuer zu flexibilisieren, indem die Steuerschuld – zum Beispiel über die NRW.Bank – finanziert würde. Gerade Haushalten mit niedrigen Einkommen oder mit Kindern könnten dabei auch Tilgungszuschüsse oder günstige Kreditkonditionen angeboten werden.

Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass verschiedene Ansätze verfolgt werden können. Eine Entscheidung für Nachrangdarlehen bedeutet nicht, dass man auf eine Hypothekenversicherung oder niedrigere Erwerbsnebenkosten verzichten sollte. So oder so ist es aber geboten, dass das Thema der Wohneigentumsbildung in der Politik wieder stärker in den Blick genommen wird und die Wohnungspolitik nicht nur den Mietwohnungsmarkt fokussiert – schließlich sind Wohneigentumsmarkt und Mietwohnungsmarkt untrennbar miteinander verbunden.

Abstract

Germany is considered a tenant nation – according to current figures, more people live in a rented apartment than in an owner-occupied apartment. In the last decade, despite low interest rates, the home ownership rate has even fallen. In the present study, with a special focus on North Rhine-Westphalia (NRW), the reasons for this development, the economic significance of home ownership, and possibilities for strengthening home ownership were examined. These are the central results:

- As in Germany as a whole, the home ownership rate has also fallen in North Rhine-Westphalia, by 1.6 percentage points between 2011 and 2022. There are significant differences between the home ownership rates of densely populated cities such as Dusseldorf (21.8%) and Cologne (24.5%) and more rural districts such as Coesfeld (55%) or Euskirchen (58.1%).
- Before the interest rate turnaround, the ratio of income to mortgage payments was typically below 25 per cent in NRW. However, from 2022 onwards, after the rise in interest rates, this share quickly grew to as much as 38 per cent in the fourth quarter of 2022. Although the burden has since fallen again, the share in the third quarter of 2024 was still as high as 35 per cent.
- However, affordability is not the primary factor explaining the low home ownership dynamics. The main obstacle for most people is the lack of savings, because the high transaction costs – above all the land transfer tax – consume the majority of savings already or even overburden households. Only 12 per cent of young tenants have financial assets of more than 60,000 euros.
- More home ownership would strengthen retirement provision, reduce wealth inequality and also improve acceptance of the market economy. In addition, home ownership offers the ultimate protection against gentrification and helps to strengthen the more rural areas in relation to the metropolises.
- In view of tight public finances, a significant reduction in the land transfer tax is probably a desirable option, but not one that would be realistic to implement. However, there are reasonable alternatives that would incur significantly lower costs. The report discusses guarantee programmes, a mortgage insurance, and subordinated loans.
- In particular, a model with subordinated loans could be implemented very quickly, especially since there is already an example of this in Schleswig-Holstein. NRW could adapt this model via the NRW.Bank and, if applicable, reduce the equity requirements. It would also make sense to make the land transfer tax more flexible by financing the tax liability – for example, through the NRW.Bank. In particular, households with low incomes or with children could also be offered repayment subsidies or favourable credit conditions.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Wohneigentumsquoten im europäischen Vergleich	6
Abbildung 2-2: Wohneigentumsquoten in den Kreisen in NRW	8
Abbildung 3-1: Erschwinglichkeit von Wohneigentum und Mietwohnungen in NRW im Vergleich	10
Abbildung 3-2: Erschwinglichkeit von Wohneigentum und Mietwohnungen in den NRW-Landkreisen	11
Abbildung 4-1: Nur wenige Mieter haben genug Vermögen für den Einstieg ins Wohneigentum	14
Abbildung 5-1: Median der Nettovermögen der Haushalte in der Europäischen Union	16
Abbildung 5-2: Durchschnittliches individuelles Nettovermögen in Deutschland	17
Abbildung 6-1: Einkommensverteilung der Nutzer des Nachrangdarlehens in Schleswig-Holstein	27
Abbildung 7-1: Einordnung der Maßnahmen zur Wohneigentumsförderung	30

Literaturverzeichnis

bpb – Bundeszentrale für politische Bildung, 2022, Entwicklung des Rentenniveaus (GRV), <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61842/entwicklung-des-rentenniveaus-grv/> [7.11.2024]

Cortright, Joe / Mahmoudi, Dillon, 2014, Lost in Place. Why the persistence and spread of concentrated poverty—not gentrification—is our biggest urban challenge, City Observatory

Demary, Markus / Voigtländer, Michael / Zdrzalek, Jonas, 2023, Perspektiven für die Zinsentwicklung und Konsequenzen für die Immobilienmärkte, Gutachten im Auftrag der HANSAINVEST Real Assets GmbH, Köln

Deschermeier, Philipp / Schäfer, Holger, 2024, Die Babyboomer gehen in Rente, IW-Kurzbericht, Nr. 78, Köln/Berlin

Destatis, 2024a, Entwicklung der Lebenserwartung in Deutschland, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Sterbefaelle-Lebenserwartung/sterbetafel.html> [7. 11.2024]

Destatis, 2024b, Wohneigentumsquote in den Bundesländern, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/tabelle-eigentumsquote.html> [7.11.2024]

Diermeier, Matthias / Oberst, Christian / Sultan, Samina / Förster, Henrik, 2024, Regionale Entwicklung im Vergleich, IW-Policy Paper, Nr. 6, Köln

DiPasquale, Denise / Glaeser, Edward L., 1999, Incentives and Social Capital. Are Homeowners Better Citizens?, in: Journal of Urban Economics, 45. Jg., Nr. 2, S. 354–384

Eekhoff, Johann, 2002, Wohnungspolitik, Tübingen

Expertenkommission Wohnungspolitik, 1994, Wohnungspolitik für die neuen Länder, Deutscher Bundestag 30.12.1994, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/159, [19941230 Bericht Expertenkomm Wohnungspolitik Neue Laender.pdf](https://www.bundestag.de/Drucksache/13/159) [7.11.2024]

Finanzministerium Hessen, 2024, Interview Finanzminister Professor Dr. Lorz zum Hessengeld und zur Reform der Grundsteuer <https://finanzen.hessen.de/service/interviews-und-beitraege/finanzminister-professor-dr-lorz-zum-hessengeld-und-zur-grundsteuerreform> [7. 11.2024]

Grabka, Markus M. / Halbmeier, Christoph, 2019, Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz deutlich steigender Nettovermögen anhaltend hoch, DIW-Wochenbericht, Nr. 40, Berlin

Guichet.lu, 2024, Staatsbürgerschaft für ein Immobiliendarlehen, https://guichet.public.lu/de/citoyens/logement/aides/aides-directes-capital/garantie-etat.html?t&utm_source=perplexity [7.11.2024]

Hiller, Norbert / Lerbs, Oliver / Oberst, Christian, 2024, Wohneigentumsdynamik in Deutschland. Generation Miete als Folge des Immobilienbooms?, IW-Policy Paper, Nr. 9, Köln

Hüther, Michael / Südekum, Jens / Voigtländer, Michael (Hrsg.), 2019, Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, IW-Studie, Köln

Hüther, Michael / Voigtländer, Michael / Haas, Heide / Deschermeier, Philipp, 2015, Die Bedeutung der Langfristfinanzierung durch Banken, IW-Analyse, Nr. 101, Köln

Jordà, Òscar / Knoll, Katharina / Kuvshinov, Dmitry / Schularick, Moritz / Taylor Alan M., 2019, The Rate of Return on Everything, 1870–2015, in: Quarterly Journal of Economics, 134. Jg., Nr. 3, S. 1225-1298

Kaas, Leo / Kocharkov, Georgi / Preugschat, Edgar / Siassi, Nawid, 2021, Low Homeownership in Germany— a Quantitative Exploration, in: Journal of the European Economic Association, 19. Jg., Nr. 1, S. 128-164, <https://doi.org/10.1093/jeea/jvaa004> [7.11.2024]

Masselink, Maarten / van den Noord, Paul, 2009, The Global Financial Crisis and its effects on the Netherlands, ECFIN Country Focus, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication16339_en.pdf [7.11.2024]

Moretti, Enrico, 2013, The New Geography of Jobs, Boston

van den Noord, P., 2003, Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence, OECD, Paris

Oberst, Christian / Voigtländer, Michael, 2021, Haus oder Wohnung? Stadt oder Land? – Ein Auswahlexperiment zur Wohnstandortentscheidung, Gutachten im Auftrag der Deutschen Reihenhause AG, Köln

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, Recent house price developments: the role of fundamentals, OECD Economic Outlook, Nr. 78, S. 123-154

Parlamentwatch, 2024, Wie läuft KfW 300 und was ist mit angekündigten KfW Programmen?, <https://www.abgeordnetenwatch.de/profile/emmi-zeulner/fragen-antworten/wie-laeuft-kfw-300-und-was-ist-mit-angekuendigten-kfw-programmen> [3.12.2024]

Rodríguez-Pose, Andrés, 2018, The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), in: Cambridge journal of regions, economy and society, 11. Jg., Nr. 1, S. 189-209

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

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2021, Wohneigentumspolitik in Europa, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Köln

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2023, ACCENTRO Wohnkostenreport 2023, Gutachten im Auftrag der ACCENTRO Real Estate AG, Köln

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2024, Auswirkungen einer Grunderwerbsteuersenkung auf die Neubaunachfrage, Gutachten im Auftrag von Bauwirtschaft Baden-Württemberg, Landesverband Bayerischer Bauinnungen, Baugewerbe-Verband Niedersachsen, Bauverbände NRW und Zentralverband Deutsches Baugewerbe, Köln

Thüringer Landtag, 2023, Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen, Nr. 12, https://parldok.thueringer-landtag.de/ParlDok/dokument/94308/gesetz_und_verordnungsblatt_nr_12_2023.pdf [7.11.2024]

Voigtländer, Michael, 2009, Why is the German Homeownership Rate so Low?, in: Housing Studies, 24. Jg., Nr. 3, S. 355-372

Voigtländer, Michael, 2019, Das Bestellerprinzip in der Immobilienvermittlung, in: IW-Trends, 46. Jg., Nr. 1, S. 3-18

Voigtländer, Michael, 2020, Die Folgen eines Umwandlungsverbots für den Wohnungsmarkt in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag, Köln

Voigtländer, Michael / Grömling, Michael / Sprenger, Julia, 2023, Perspektiven für den Berliner Büromarkt, Gutachten im Auftrag der Klingsöhr Unternehmensgruppe, Köln

Waggle, Doug / Johnson, Don T., 2009, Homeownership and mixed-asset portfolio allocations, in: The Quarterly Review of Economics and Finance, 49. Jg., Nr. 2, S. 484-500

Whitehead, Christine et al., 2016, Understanding the Role of Private Renting : A Four-country Case Study, Gutachten im Auftrag von Realdania, Kopenhagen