

## Schriftliche Stellungnahme

zur Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung des Landtags NRW am 15. Dezember 2022

über die Drucksache 18/620 – „Traum vieler Familien vom Eigenheim erfüllbar machen: Landtagsbeschluss zur Förderrichtlinie Wohneigentum NRW richtig umsetzen, Grunderwerbsteuer absenken“

Antrag der Fraktion der AfD

Sachverständiger: Prof. Dr. Stefan Kofner, MCIH - [S.Kofner@hszg.de](mailto:S.Kofner@hszg.de)

05.12.2022

## Inhalt

Ausgangslage .....	3
Feststellungsteil.....	4
Aufforderungsteil .....	4
Ausgestaltung als Rechtsanspruch .....	4
Kinderkomponente .....	5
Gänzliche Freistellung angemessenen Wohneigentums von der Grunderwerbsteuer zum 01.01.2023 .....	5
Haushaltsmittel für die Verlängerung der Übergangsregelung in Nordrhein-Westfalen .....	6
Allgemeine Senkung des Steuersatzes .....	6

## Ausgangslage

Die niedrigen wohnungs- und personenbezogenen Wohneigentumsquoten in NRW stehen in Konflikt mit wichtigen familien- und vermögenspolitischen Zielen. Insbesondere ist eine niedrige Wohneigentumsquote zwingend mit einer hohen Vermögenskonzentration verbunden.

Bei der Bewertung der Zahlen muß man jedoch bedenken, daß NRW mit 524 Einwohnern pro Quadratkilometer (2017) der am dichtesten besiedelte Flächenstaat in Deutschland ist. Die dichte Besiedlung resultiert aus dem hohen Urbanisierungsgrad: Von den 80 deutschen Großstädten liegen allen 27 in NRW.<sup>1</sup> In den Großstädten des Landes sind die Wohneigentumsquoten deutlich unterdurchschnittlich. In Köln lag die Quote laut Zensus 2011 bei 27 Prozent, davon knapp 50 Prozent Eigentumswohnungen. Münster kommt auf eine Wohneigentumsquote von 30 Prozent, Düsseldorf und Dortmund jeweils auf 24 Prozent.

Die soziale Wohnraumförderung für NRW ist auf dem Gebiet der Steigerung der städtischen Wohneigentumsquoten weitgehend unwirksam. So wurde in Köln 2019 eine Eigentumsmaßnahme bewilligt, im Jahresdurchschnitt 2015-2019 waren es je 3 Wohnungen.<sup>2</sup> Eine wesentlich Steigerung der Wohneigentumsquote in NRW erfordert vor allem eine Zunahme des Eigentumsanteils in den Städten, wobei dies überwiegend in Form von Eigentumswohnungen durch Neubau oder Privatisierung bei vergleichsweise begrenzten Wohnflächenansprüchen realisiert werden müßte.

Die Erschwinglichkeit der Eigentumsbildung hängt neben den Kaufpreisen und den Zinsen für Hypothekendarlehen in erster Linie von den Haushaltseinkommen ab, die in den einzelnen Regionen Nordrhein-Westfalens sehr unterschiedlich sind. Die Preis-Einkommens-Relation weist sehr große Unterschiede im Raum auf. Besonders an Rhein und Ruhr und generell in den stark verstädterten Räumen ist die Erschwinglichkeit von Einfamilienhäusern begrenzt: Ein durchschnittliches Eigenheim kostet dort mehr als fünf Jahreseinkommen, oft noch deutlich darüber. Generell gilt: Wo die Erschwinglichkeit schlecht ist, sind auch die Wohneigentumsquoten niedrig.

Es trifft zu, daß die Wohneigentumsbildung in NRW nur in geringem Maße gefördert wird. Es gibt keine wirksame Bundesförderung mehr und in der sozialen Wohnraumförderung werden in NRW nur wenige Eigentumsmaßnahmen gefördert, während in Bayern und Rheinland-Pfalz überwiegend Eigentumsmaßnahmen gefördert werden. Negative Anreize für die Wohneigentumsbildung gingen jahrelang davon aus, daß das Land zu der Gruppe der Bundesländer mit dem höchsten Steuersatz gehörte. Insofern ist hier mit dem Zuschußprogramm einer gewisse Korrektur erfolgt.

---

<sup>1</sup> bpb Handwörterbuch des politischen Systems: Land Nordrhein-Westfalen.

<sup>2</sup> Stadt Köln: Wohnen in Köln: Fakten, Zahlen und Ergebnisse 2019, Ausblick 2020.

Die These, „daß eine deutliche Absenkung der Grunderwerbsteuerbelastung in NRW das mit Abstand wirksamste Instrument zur Steigerung der Wohneigentumsquote wäre“, wird durch die Berechnungen der Deutschen Bundesbank gestützt. Für eine Förderung auf diesem Weg sprechen außerdem die eigenkapitalentlastende Wirkung und die Breitenwirkung. Um die Wohneigentumsquote in NRW wesentlich nachhaltig zu steigern, müßte der Wohneigentumserwerb weitgehend von der Grunderwerbsteuer befreit werden und gleichzeitig müßte in der sozialen Wohnraumförderung eine Neutralität der Wohnformen durch eine gleichrangige Förderung von Eigentumsmaßnahmen hergestellt werden. Ein solcher eigentumsfreundlicherer Kurs der Landeswohnungspolitik müßte dann über einen langen Zeitraum durchgehalten werden.

## Feststellungsteil

Die Erstattungsregelung eines Teils der Grunderwerbsteuer in NRW entspricht nicht vollständig den Vorgaben des entsprechenden Landtagsbeschlusses vom 14.12.2021 (Drucksache 17/15998). Daß die Zuwendung nach dem Windhundverfahren verteilt wird und die Bürger mithin nicht sicher kalkulieren können, widerspricht – obwohl sachlich zutreffend – jedoch nicht dem Änderungsantrag vom 14.12.2021, weil auf Förderprogramme der NRW.BANK im Allgemeinen kein Rechtsanspruch besteht. Ob die Unterstützung nach der Förderrichtlinie ausreicht, um in dem aktuell schwierigen Umfeld mit gestiegenen Neubaupreisen und Hypothekenzinsen einen ausreichenden bzw. angemessenen Entlastungseffekt zu erzielen, mag man bezweifeln. Die Angemessenheit ist jedoch auch vor dem Hintergrund der Summe der beantragten Mittel zu beurteilen. Jedenfalls werden Entlastungswirkungen eintreten, soweit in dem geänderten Umfeld noch Wohnimmobilien zur Selbstnutzung erworben werden. *Eindeutig nicht erfüllt wurde aber der Auftrag des Landtags, insbesondere junge Familien zu entlasten.*

## Aufforderungsteil

### Ausgestaltung als Rechtsanspruch

Nach Ziffer 1.3 der Förderrichtlinie Wohneigentum Nordrhein-Westfalen besteht kein Rechtsanspruch auf die Gewährung der Zuwendung. Vielmehr trifft die Bewilligungsbehörde die Förderentscheidung aufgrund pflichtgemäßen Ermessens *im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel*. Trotz der damit verbundenen Haushaltsrisiken ist eine Ausgestaltung als Rechtsanspruch aus Gründen der Steuergerechtigkeit geboten. Es wäre offensichtlich nicht mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn die individuelle Höhe des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer im Wege einer Lotterie ermittelt würde. Genau darauf läuft aber der nachträgliche Zuschuß in NRW aber unter Umständen hinaus, weil er unter Haushaltsvorbehalt steht. Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Beurteilung ist ein Rechtsanspruch auf den Zuschuß schon allein aus verteilungs- und staatspolitischen Gründen die weit bessere Lösung.

Die nicht zum Zuge gekommenen Berechtigten werden sich mit Recht willkürlich benachteiligt fühlen. Außerdem können die Bürger mit einer unter Haushaltsvorbehalt stehenden Zuwendung nicht sicher kalkulieren, d.h. sie brauchen ggf. eine Nachfinanzierung und müssen die zusätzlichen laufenden Lasten daraus tragen. *In der überarbeiteten Förderrichtlinie für 2023 sollte daher ein Rechtsanspruch verankert werden.*

## Kinderkomponente

Mit dem Landtagsbeschluß<sup>3</sup> wurden im Haushalt 2022 400 Millionen Euro für Maßnahmen zur Entlastung bei der Grunderwerbsteuer für Bürger und *insbesondere von jungen Familien* bei der Schaffung von angemessenem Wohneigentum bereitgestellt. Obwohl diese Formulierung nichts an Deutlichkeit zu wünschen übrig läßt, enthält die entsprechende Förderrichtlinie kein Element der Familienförderung. Zielgruppe sind natürliche Personen, die 2022 den Erwerb einer selbstgenutzten Wohnimmobilie notariell beurkunden lassen oder einen rechtskräftigen Zuschlagsbeschluß nachweisen (Ziffer 1.2). Einschränkungen oder Differenzierungen nach Lebensalter, Personenstand oder Kinderzahl sind nicht vorgesehen. Ein Element der Familienförderung im Sinne des Landtagsbeschlusses erfordert eine gewisse Privilegierung von Antragstellern mit Kindern, eventuell ergänzt um Altersobergrenzen für die Kinder und / oder die Eltern. Dies hätte zum Beispiel in Form einer Abhängigkeit der Obergrenze der Bemessungsgrundlage oder des Zuwendungssatzes von der Zahl der mit dem Antragsteller im selben Haushalt lebenden Kinder geschehen können. *Es wird angeregt, in die zu aktualisierende Förderrichtlinie eine entsprechende Familienkomponente mit Geltung ab dem 01.01.2023 aufzunehmen.*

## Gänzliche Freistellung angemessenen Wohneigentums von der Grunderwerbsteuer zum 01.01.2023

Die Aufforderung des Landtags an die Landesregierung, sich im Bundesrat dafür einzusetzen, daß möglichst schon zum 01.01.2023 der Erwerb angemessenen Wohneigentums oder eines angemessenen Baugrundstücks zum Zwecke der Wohneigentumsbildung gänzlich von der Grunderwerbsteuer freigestellt wird, ist hinfällig, denn es liegen bis dato nicht mal Eckpunkte einer Novellierung des Grunderwerbsteuergesetzes vor.

---

<sup>3</sup> Änderungsantrags der Fraktionen der CDU und der FDP zum Haushaltsgesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 17/15998).

## Haushaltsmittel für die Verlängerung der Übergangsregelung in Nordrhein-Westfalen

Obwohl eine bundesgesetzliche Neuregelung der Grunderwerbsteuer mit Wirkung ab dem 01.01.2023 nicht zustande kommen wird und weitere Mittel für die Verlängerung der Übergangsregelung für Nordrhein-Westfalen im Haushaltsplanentwurf 2023 nicht bereitgestellt worden sind, hat sich die entsprechende Forderung nicht erledigt.

Die Landesregierung erwartet, daß die Förderung aus Restmitteln mindestens bis Ende 2023 uneingeschränkt fortgesetzt werden kann (Antragssumme zum 01.01.2022: knapp 160 Millionen von insgesamt 400 Millionen Euro). Sie begründet das mit der ungünstigen Umfeldentwicklung.<sup>4</sup> Diese belastet sowohl die Neubautätigkeit als auch die Transaktionshäufigkeit. Insoweit ist die Einschätzung der Landesregierung nicht unrealistisch, aber es gibt eben auch keine Garantie dafür, daß die Mittel ausreichen werden. Wenn die Förderung in der aktualisierten Förderrichtlinie für 2023 als Rechtsanspruch ausgestaltet wird, könnten nötigenfalls weitere Mittel im Wege eines Ergänzungshaushaltes bereitgestellt werden.

Um der Zielsetzung einer nachhaltigen und gerechten Grunderwerbsteuerentlastung zu entsprechen, sollte die Zuschußregelung für NRW bruchlos von einer endgültigen Regelung auf Basis des reformierten Grunderwerbsteuergesetzes abgelöst werden. In diesem Sinne ist der Landeszuschuß als eine Überbrückungsregelung auf dem Weg zu einer finalen Regelung angelegt. Die Entlastung der Bürger und besonders der Familien in NRW ist so lange erforderlich, bis die bundesgesetzlichen Voraussetzungen für eine dauerhafte Entlastung geschaffen sind.

## Allgemeine Senkung des Steuersatzes

Eine Rückkehr zu dem ursprünglichen Steuersatz von 3,5 Prozent in NRW würde investitionsfördernd wirken und die Allokationseffizienz im Immobiliensektor verbessern. Außerdem würde die Steuerbelastung für die Fälle, in denen die Voraussetzungen der Zuschußregelung für NRW erfüllt sind, noch weiter sinken – auf 1,5 bis 3,5 Prozent je nach der Höhe der Bemessungsgrundlage. Auf der anderen Seite würde die Steuersatzsenkung (ohne den Zuschuß für die Wohneigentumsbildung gerechnet) zu geschätzten Mindereinnahmen für den Landeshaushalt in Höhe von knapp 2 Milliarden Euro führen.

---

<sup>4</sup> Drs. 18/1892