
Eigentumsförderung im Sozialen Wohnungsbau - Förderpraxis, Zielgruppenerreichung, Perspektiven

Kurzfassung

Bearbeitung:

Jürgen Veser (IfS)

Dr. Reinhard Aehnelt (advis)

Wolfgang Jaedicke (IfS)

Florian Koch (IfS)

im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Oktober 2003

KURZFASSUNG

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung hat das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH beauftragt, eine Untersuchung zur Eigentumsförderung im Sozialen Wohnungsbau durchzuführen. Die Untersuchung wurde vom IfS in Zusammenarbeit mit advis erarbeitet.

Die vorliegende Untersuchung baut auf einer Auswertung der Richtlinien der Länder zur Eigentumsförderung auf und es wurden Daten des Statistischen Bundesamts sowie Angaben der Förderbanken der Länder zur Eigentumsförderung analysiert. Zusätzlich wurde in fünf ausgewählten Bundesländern (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein) eine schriftliche Befragung von ca. 1.800 Fördernehmern des Bewilligungsjahrgangs 2000 der Eigentumsförderung durchgeführt.

Förderstrategien der Länder zur Wohneigentumsbildung

Aktuell wird in 15 Bundesländern im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus die Bildung von individuellem Wohneigentum gefördert. Hinsichtlich der geförderten Maßnahmen und des begünstigten Personenkreises bestehen zwischen den Ländern zwar prinzipielle Übereinstimmungen, jedoch auch erhebliche Unterschiede. Der Versuch einer ganzen Reihe von Ländern, zusätzliche Fördertatbestände zu berücksichtigen und Steuerungsinstrumente einzubauen, hat zu einer Komplizierung der Richtlinien beigetragen. Vermehrt wird der Versuch unternommen, die Förderung mit städtebaulichen Strategien zu verknüpfen. Im Ergebnis führt das Bemühen, die soziale Treffsicherheit der Förderung zu bewahren und gleichzeitig regionale und ökologische Gesichtspunkte stärker zu berücksichtigen, zu einer höheren Komplexität der Förderrichtlinien.

Zwar schlägt sich in den Richtlinien inzwischen eine zunehmende Betonung der Bestandsförderung nieder, doch bleibt die soziale Wohnraumförderung vorrangig dem Ziel der Schaffung zusätzlichen Wohnraums verpflichtet. Hauptziel ist die Unterstützung von Familien beim Erwerb von Wohneigentum. Während man in einigen Ländern wie beispielsweise Nordrhein-Westfalen die sozialen Auswahlkriterien für den begünstigten Personenkreis nach wie vor sehr eng zieht, lässt sich in einer ganzen Reihe von Ländern die Tendenz feststellen, auch Bezieher höherer Einkommen in die Förderung einzubeziehen. Auch wenn es die Kostensteigerungen tendenziell erschweren, hält man in den meisten Ländern an dem Ziel fest, vorrangig sogenannte Schwellenhaushalte zu fördern.

Um negative räumliche Wirkungen der Förderung zu vermeiden, versucht man in den meisten Flächenländern die hohen Grundstückskosten, die regelmäßig in den verdichte-

ten Räumen auftreten, durch verstärkten Fördermitteleinsatz zu kompensieren. Hierzu wurden in einer Reihe von Ländern entsprechende Gebietskategorien definiert, die sich an der Höhe der Mieten oder der Grundstückspreise oder an beidem orientieren. Um die soziale Treffsicherheit zu gewährleisten, ist die Förderung meist Haushalten mit Kindern ganz vorbehalten oder es gibt Fördervorränge für Haushalte mit Kindern. Tendenziell geht die geforderte Mindestkinderzahl zurück.

Hinsichtlich der Einkommensgrenzen bei der Neubauförderung lassen sich fünf Gruppen unterscheiden: Drei Länder lassen gar keine Überschreitung der Einkommensgrenzen des § 9 Abs. 2 WoFG zu, in weiteren drei Ländern liegt die Grenze bei maximal 20%. Jeweils zwei Länder fördern Haushalte mit einem Einkommen, das bis zu 30 bzw. 40% über dem Einkommen nach § 9 Abs. 2 liegt. Fünf Länder fördern Haushalte bis zu einem vergleichsweise 60% höheren Einkommen.¹ In verschiedenen Ländern kann die Einkommensgrenze bei Vorliegen besonderer sozialer, räumlicher oder ökologischer Tatbestände überschritten werden.

Eine weitere Steuerungsmöglichkeit besteht zunächst in einer Begrenzung der Kosten des Bauwerks (also nicht nur der förderfähigen Kosten), was in zehn Ländern geschieht. Die Grundfläche zu begrenzen wäre unter dem Gesichtspunkt der Eindämmung des Flächenverbrauchs eine denkbare Strategie. Sie wird jedoch meist gar nicht oder nur zögernd eingesetzt. Häufiger werden Oberwerte für die Wohnflächen in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße definiert.

In aller Regel werden Baudarlehen gewährt; die Zinssätze für Baudarlehen bewegen sich zwischen 0,5 und 3,75% unter Einschluss der laufenden Verwaltungskosten. Die Zinsbindung liegt zwischen zehn und 30 Jahren, die Tilgung meist bei 1%. In Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern werden zusätzlich Aufwendungsdarlehen gewährt. In acht Ländern ist die Eigenheimzulage inzwischen in das System der Förderung integriert worden. Die Höhe der ausgereichten Baudarlehen richtet sich in den meisten Fällen nach der Höhe des Einkommens als einem wesentlichen Kriterium. Brandenburg, Niedersachsen und das Saarland, die keine Einkommensgruppen haben, steuern ausschließlich über Haushaltsgröße und -zusammensetzung. Letztere spielen, mindestens als Vorrangkriterium, auch in allen anderen Ländern eine zentrale Rolle bei der Förderungssteuerung. Der Förderbarwert liegt für einen Fünfpersonenhaushalt, der die Kriterien aller Richtlinien erfüllt, bezogen auf einen 10-Jahres-Zeitraum zwischen 26.000 € in Hamburg und 8.334 € in Niedersachsen.

¹ In Rheinland-Pfalz wird das Zinsförderungs-Programm ebenfalls bei einem Einkommen gewährt, das 60% über § 9 Abs. 2 liegt.

Tabelle 1

Überblick über wesentliche Aspekte der Förderstrategien der Länder im Jahr 2002 (Angaben ab Zeile 3 beziehen sich nur auf Neubau/Ersterwerb)																
	BW	Bay	Brb	Bre	HH	Hes	MV	NRW	Ns	RPf	Saar	Sach	SA	SH	Th	
Förderung durch Baudarlehen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Förderung Bestandserwerb	x	x	x	x	x		(x)	x	x	x		x	x*	x	x	
Zusammenwirken mit EH-Zulage	x		x		x	x		x	x			x	(x)	x		
Regionale Differenzierung	x	x	x					x		x	(x)			x		
Gebietsbezogene Kriterien*			x	x			x		x		x	x	x	x	x	
Steuerung über HH-Größe	x		x		x	(x)	x	x	x	x	x	x	x	(x)	x	
Kinder Förder-voraussetzung	x	V	x	V	B	V		x	x	x			x	x		
Steuerung über HH-Einkommen	x	x	(x)	x	x	(x)	x	x	(x)	x	x	(x)	x	x	x	
Max. Überschreitung § 9 Abs. 2	20	60	0 40*	60	60	60	40	30	0 60*	40	0	60	20	30	20 60*	
Kostenobergrenzen	x	x	x	x	x	x	x			x			x	x	x	
Flächenbegrenzungen Grundstück							x	x								
Sonderkond. für ök./soz. Vorhaben	x		x									x				

* städtebauliche Tatbestände auf Gemeindeebene
 B Bestandserwerb
 V Vorrang
 Stand: August 2002, x = zutreffend, (x) = teilweise oder nur unter Bedingung zutreffend

Entwicklung der Eigentumsförderung in Deutschland

Die Eigentumsförderung im Sozialen Wohnungsbau (1-2-Familienhäuser und Eigentumswohnungen) war in den letzten Jahren stark rückläufig. Sie reduzierte sich von 1996 bis 2001 von 53.478 Wohnungen um 51% auf 26.132 Wohnungen. Der Rückgang betraf Eigentumswohnungen (1996 11.109; 2001 3.149 WE) in stärkerem Maße als 1-2-Familienhäuser (1996 42.369; 2001 22.983 WE), wodurch der Anteil der Eigentumswohnungen an allen Bewilligungen von 21% in 1996 auf 12% in 2001 gefallen ist.

Da die Zahl der geförderten Mietwohnungen in noch größerem Maße zurückgegangen ist, hat die Eigentumsförderung ihren Anteil an allen Bewilligungen des Sozialen Wohnungsbaus in den letzten Jahren stark erhöht und dominiert inzwischen das Fördergeschehen:

Im Jahr 2001 entfielen 68% der geförderten Wohnungen auf Eigentum und 32% auf Mietwohnungen.

Seit 1996 hat es bei der Eigentumsförderung eine starke Verschiebung zwischen den Förderwegen gegeben. Während sich der Anteil des 2. Förderwegs von 25% auf 7% in 2002 reduziert hat, ist der Anteil des 1. Förderwegs von 23% auf 37% gestiegen. Der 3. Förderweg blieb mit Anteilen von 52% in 1996 und 56% in 2001 nahezu konstant und dominierte in den letzten Jahren das Fördergeschehen.

Bezogen auf die gesamten Genehmigungen bei Wohnungen in 1-2-Familienhäusern und Eigentumswohnungen hat die Eigentumsförderung des Sozialen Wohnungsbaus in den letzten Jahren leicht an Bedeutung verloren und verzeichnete in 2001 einen relativ geringen Anteil von 11%. Dagegen hat die Zahl der Eigenheimzulagen Ende der 90er-Jahre stark zugelegt und dürfte in den Jahren 1999 und 2000 bei der weit überwiegenden Zahl des neu gebauten Eigentums in Anspruch genommen worden sein. In 2000 war die Zahl der Eigenheimzulagen beim Neubau in etwa zehnmal so hoch wie die Bewilligungen der Eigentumsförderung des Sozialen Wohnungsbaus.

Entwicklung der Eigentumsförderung in den Bundesländern

Die einzelnen Länder weisen bei den Bewilligungen der Eigentumsförderung in den letzten Jahren sehr unterschiedliche, zum Teil sogar gegenläufige Entwicklungen auf. Es gibt einige wenige Länder, die in 2001 gegenüber 1996 noch etwas mehr Wohnungen förderten (bis zu 5%). In den meisten Ländern, insbesondere in den neuen Ländern, haben sich die geförderten Wohnungen weit über die Hälfte bzw. auf ein Minimum (bis zu -96%) reduziert.

Die Struktur der Förderung unterscheidet sich in den Ländern erheblich. Dabei spielen zum einen unterschiedliche Anteile bei der Bauform (1-2-Familienhäuser, Eigentumswohnungen) oder Wohnflächenunterschiede eine Rolle. Der Anteil von Eigentumswohnungen liegt in den Ländern zwischen 0% und 20%. In der Mehrzahl der Länder bewegt sich die Wohnfläche von Eigentumswohnungen zwischen 92 und 103 m², bei den Wohnungen in 1-2-Familienhäusern weist gut die Hälfte der Länder Wohnflächen zwischen 110 und 120 m² auf.

Die Grundstückskosten von 1-2-Familienhäusern bewegen sich zwischen den Ländern in einer sehr breiten Spanne von 27 bis 286 € pro Quadratmeter. Sie sind in den Stadtstaaten deutlich höher als in den Flächenländern, und in den alten Ländern liegt das Niveau spürbar über dem der neuen Länder. Eine nicht ganz so breite Spanne ergibt sich bei den

Gesamtkosten von 1-2-Familienhäusern (von 1.413 bis 2.247 € pro Quadratmeter Wohnfläche). Die durchschnittliche Belastung, die die Fördernehmer aufgrund der Finanzierungs- und Bewirtschaftungskosten monatlich zu tragen haben, unterscheidet sich ebenfalls erheblich zwischen den Ländern (Spanne 6,33 bis 10,16 € pro Quadratmeter Wohnfläche). Die Unterschiede in der Belastung folgen jedoch nicht einheitlich den Kostenunterschieden, sondern werden insbesondere auch durch die unterschiedliche Entlastung durch die Eigentumsförderung der Länder bestimmt.

Tabelle 2

Übersicht zu Bewilligungen von Wohnungen in 1-2-Familienhäusern und Eigentumswohnungen (ohne Bestandserwerb) 2001										
	Whg. pro 1.000 Einw. (1-2-FH + ETW)	Whg. (1-2-FH + ETW)	Veränd. 1996-2001 (1-2-FH + ETW)	Anteil ETW	Wohnfl. ETW	Wohnfl. Whg. in 1-2-FH	Kosten für Grundstück + Erschließung (1-FH)	Gesamtkosten (1-2-FH)	Anteil Grundstückskosten + Erschließung (1-2-FH)	Monatliche Belastung (1-2-FH + ETW)
	Anzahl	Anzahl	%	%	m ²	m ²	€ pro m ² Grdstfl.	€ pro m ² Wohnfl.	%	€ pro m ² Wohnfl.
Baden-Württemberg	0,38	4.042	-64%	20%	102	132	140	2.091	21%	6,77
Bayern	0,47	5.852	4%	13%	90	117		2.198	-	10,16
Berlin	0,27	912	-66%	0%	-	87	286	2.039	37%	9,30
Brandenburg	0,19	480	-80%	0%	-	98	47	1.682	20%	8,46
Bremen	0,08	54	-77%	2%	-	113	119	1.619	21%	6,33
Hamburg	0,48	820	5%	15%	92	116	161	2.247	18%	7,37
Hessen	0,20	1.212	-13%	10%	103	122	111	1.934	25%	8,49
Mecklenburg-Vorpommern	0,16	283	-92%	0%	-	113	47	1.517	19%	7,15
Niedersachsen	0,09	735	-29%	2%	118	143	60	1.461	20%	9,18
Nordrhein-Westfalen	0,41	7.397	3%	13%	102	118	99	1.836	14%	8,67
Rheinland-Pfalz	0,34	1.364	-18%	8%	126	135	74	1.627	20%	6,84
Saarland	0,13	135	-78%	7%	-	120	49	1.790	14%	6,38
Sachsen	0,24	1.048	-89%	12%	89	119	50	1.678	19%	6,51
Sachsen-Anhalt	0,02	55	-96%	2%	-	130	27	1.738	12%	7,06
Schleswig-Holstein	0,29	802	-62%	1%	-	112	87	1.413	27%	9,59
Thüringen	0,39	941	-60%	13%	92	117	44	1.563	17%	6,66
Deutschland	0,32	26.132	-51%	12%	99	120	71	1.912	-	8,41

Die Eigentumsförderung des Sozialen Wohnungsbaus wird vom Neubau dominiert. Der Bestandserwerb, der in der allgemeinen Förderdiskussion unter stadtentwicklungspolitischen Gründen an Augenmerk gewonnen hat, verzeichnete bei der Eigentumsförderung bis 2001 keinen entsprechenden zahlenmäßigen Anstieg, sondern blieb auf ähnlichem

Niveau wie in den Vorjahren. Nach einer Studie von NFO Infratest hatte der Bestandserwerb im Rahmen der allgemeinen Eigentumbildung (inkl. Fälle ohne Förderung) von 1998 bis 2000 einen weitaus größeren Anteil (alte Länder 43%; neue Länder 31%) als bei der Eigentumsförderung. Nach der Studie des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung lag der Anteil der Grundförderung der Eigenheimzulage im Bestand im Zeitraum 1998 bis 2000 in etwa gleich hoch wie im Neubau. Bei der Eigentumsförderung des Sozialen Wohnungsbaus betrug der Anteil des Bestandserwerbs im Jahr 2001 dagegen lediglich 12%. Der Bestandserwerb hat bis 2001 im Rahmen der Eigentumsförderung daher noch nicht die Bedeutung bzw. den Bedeutungszuwachs erhalten, den er haben könnte und der vielfach gefordert wird.

Vertiefende Analysen zur Förderstruktur in den Ländern

Die einzelnen Bundesländer setzen bei der Eigentumsförderung sehr unterschiedliche Schwerpunkte bezogen auf Neubau und Bestandserwerb sowie auf die Bauform (1-2-Familienhäuser, Eigentumswohnungen). In nahezu allen Ländern dominiert bei der Eigentumsförderung der Neubau von 1-2-Familienhäusern und neu gebaute Eigentumswohnungen haben lediglich eine untergeordnete Bedeutung.

Abweichend vom bundesweiten Anteil verzeichnet der Bestandserwerb in einzelnen Ländern durchaus einen relativ hohen Anteil, wenngleich diese die bundesweiten Strukturen wenig prägen: Er lag in 2001 in Berlin bei 92% sowie in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz zwischen einem Viertel und einem Drittel der Förderfälle. Beim Bestandserwerb liegt die Zahl der geförderten 1-2-Familienhäuser etwas über der von Eigentumswohnungen.

Bestandserwerb und neu gebaute Eigentumswohnungen verzeichnen niedrigere Gesamtkosten pro Wohnung als neue 1-2-Familienhäuser. Bei neu gebauten Eigentumswohnungen ist dies in erster Linie auf kleinere Wohnflächen zurückzuführen. Beim Bestandserwerb resultiert dies dagegen weniger aus kleineren Wohnflächen als vielmehr aus deutlich geringeren Kosten pro Quadratmeter. Der Bestandserwerb ist daher eine kostengünstige Alternative zum Neubau, selbst wenn es um gleich große Wohnungen geht. Beim Bestandserwerb sind jedoch aufgrund des höheren Alters bzw. des Gebrauchs der Wohnungen durch die Vornutzer etwaige zusätzliche Kosten für Instandsetzung zu berücksichtigen, die den Kostenvorteil mindern können.

Der Eigenkapitalanteil bezogen auf die Gesamtkosten liegt beim Bestandserwerb tendenziell niedriger als beim Neubau: Beim Bestandserwerb bewegt sich bei den Ländern die Spanne zwischen 15% und 26% und beim Neubau zwischen 18% und 33%. Der als Ei-

genkapital aufzubringende Betrag liegt beim Neubau aufgrund der höheren Kosten weit über dem des Bestandserwerbs. Der geförderte Bestandserwerb ist daher insbesondere für Haushalte, die über relativ wenig Eigenkapital verfügen, eine Möglichkeit zur Eigentumsbildung.

Struktur der geförderten Haushalte in den Ländern

Infolge der verschiedenen Einkommensgrenzen liegt in einigen Ländern das Einkommen des weit überwiegenden Teils der Fördernehmer unter den Grenzen des § 25 II. WoBauG oder gar 20% darunter (z. B. Nordrhein-Westfalen, Rheinland Pfalz) in anderen Ländern, die die Einkommensgrenzen weitaus weiter fassen, weisen relativ hohe Anteile der Fördernehmer Einkommen deutlich über den Grenzen des § 25 WoBauG auf (z. B. Bayern, Sachsen).

Unabhängig von der Gestaltung der Einkommensvoraussetzungen erreichen alle Länder mit der Eigentumsförderung schwerpunktmäßig Haushalte mit Kindern. Durchgängig entfallen mehr als die Hälfte der Förderfälle auf Familien mit zwei und mehr Kindern, in einigen Ländern wird ein weitaus höherer Anteil bzw. fast ausschließlich diese Gruppe gefördert. Darunter ist in der Regel ein erheblicher Teil kinderreicher Haushalte (drei und mehr Kinder), in der Mehrzahl der Länder zwischen ca. einem Fünftel und ca. zwei Fünfteln der geförderten Haushalte. In den alten Ländern werden tendenziell höhere Anteile an Haushalten mit zwei und mehr Kindern und insbesondere kinderreichen Haushalten (drei und mehr Kinder) gefördert als in den neuen Ländern.

Nach einer Untersuchung von NFO Infratest lag bei den von 1998 bis 2000 Eigentum bildenden Haushalten der Anteil mit zwei und mehr Kindern bei knapp 39% und darunter der mit drei und mehr Kindern bei knapp 7%. Die Eigentumsförderung des Sozialen Wohnungsbaus erreicht somit gegenüber der allgemeinen Eigentumsbildung (inklusive Haushalte ohne Förderung) einen deutlich höheren Anteil von Familien mit mindestens zwei Kindern und insbesondere kinderreichen Familien (drei und mehr Kinder).

Regionale Unterschiede

Die Eigentumsförderung in Deutschland weist sehr starke regionale Unterschiede in der Förderdichte (Bewilligungen bezogen auf Einwohnerzahl) auf, sowohl innerhalb als auch zwischen den Bundesländern. Zwischen den Ländern beträgt die Spanne 0,02 bis 0,48 bewilligte Wohnungen pro 1.000 Einwohner in 2001. Innerhalb der einzelnen Länder liegt die durchschnittliche Förderdichte der kreisfreien Städte zwischen 14% und 77% unter dem Niveau der Kreise, bundesweit um mehr als ein Drittel niedriger. Auf Gemeindeebene sind die Unterschiede in der Förderdichte noch größer als auf der Kreisebene. Die Gebiete mit einer besonders hohen Förderdichte liegen vor allem peripher oder in ländlichen Gebieten, verfügen jedoch über eine relativ gute Verkehrsanbindung an die größeren Zentren.

Einem Teil der Länder gelingt es, durch die regionale Differenzierung der Förderkonditionen die Eigentumsförderung im Vergleich zum allgemeinen Baugeschehen bei 1-2-Familienhäusern (Baugenehmigungen) überproportional in die kreisfreien Städte zu lenken. Allerdings sind die Erfolge dieser Länder als bescheiden zu werten und bei vielen der übrigen Länder fließt die Eigentumsförderung bei 1-2-Familienhäusern überproportional in die Landkreise. Die regionale Verteilung der Eigentumsförderung folgt somit, wenngleich mit leichten länderspezifischen Abweichungen, im Wesentlichen der regional unausgewogenen allgemeinen Bautätigkeit im Eigentumsbereich.

Bei den meisten Ländern ist der Anteil der Eigentumswohnungen an allen Förderfällen in den kreisfreien Städten weitaus höher als in den Kreisen. Ähnliches gilt für einen Teil der Länder bezogen auf den Bestandserwerb. Die Förderung von Eigentumswohnungen bzw. des Bestandserwerbs scheint daher von einigen Ländern erfolgreich dazu eingesetzt zu werden, die Eigentumsförderung in besonderem Maße den Städten bzw. Ballungszentren zugute kommen zu lassen.

In der Regel sind die Wohnflächen der Geförderten in den kreisfreien Städten niedriger als in den Kreisen. Die Grundstückspreise von 1-2-Familienhäusern sind in den Städten meist in etwa doppelt so hoch wie in den Landkreisen. Aus diesem Grunde wird in den Städten zur Kompensation der höheren Grundstückspreise (in noch stärkerem Maße als bei der Wohnfläche) mit einer erheblichen Reduzierung der Grundstücksfläche reagiert.

In den kreisfreien Städten sind die Gesamtkosten der geförderten Wohnungen tendenziell etwas höher als in den Kreisen. Viele Länder geben in den Städten jedoch höhere Förderbeträge als in den Kreisen, sodass die regionalen Unterschiede bei den Belastungen der Fördernehmer relativ gering sind.

Hinsichtlich der regionalen Haushalts- und Einkommensstruktur gibt es gewisse Unterschiede zwischen den Ländern, jedoch scheint es der Eigentumsförderung der Länder überwiegend zu gelingen, die wichtige Zielgruppe der Familien mit Kindern bei der Eigentumsbildung in den Städten und in den Kreisen in etwa in ähnlichem Maße zu erreichen. Diese Aussage gilt im Wesentlichen auch für die innerhalb der Förderung unterschiedenen Eigentumsgruppen.

Ergebnisse der Befragung von Fördernehmern in fünf Ländern

Die Auswahl der Bundesländer für die Einbeziehung in die Befragung folgte der Überlegung, eine angemessene regionale Verteilung zu erzielen und dabei das Spektrum der unterschiedlichen regionalen Wohnungsmarktlagen abzubilden. Hinsichtlich der sozialen Merkmale der geförderten Haushalte bestätigte sich der Befund, dass Haushalte mit Kindern und hier wiederum vor allem Familien mit mehr als einem Kind dominieren, die Förderung der Eigentumsbildung also ganz überwiegend ihre wichtigste Zielgruppe erreicht. Bei den geförderten Haushalten handelt es sich im Wesentlichen um junge Haushalte in der Expansionsphase. Über 90% der befragten Haushalte haben vor dem Erwerb des geförderten Objektes in einer Mietwohnung gelebt. Auffallend hoch ist dabei der Anteil der Haushalte, die zuvor in einem 1-2-Familienhaus zur Miete gewohnt haben. Die vorherige Wohnung weist eine durchschnittliche Größe von 84 m² auf. Es handelt sich zwar in der Regel nicht um unzureichenden Wohnraum im Sinne etwa der Richtlinien des Landes Niedersachsen, dass es sich andererseits nicht um allzu großzügige Wohnverhältnisse handelt, machen die Wohnflächen pro Person von durchschnittlich 21,7 m² deutlich.

Die wichtigsten Gründe für die Eigentumsbildung sind in allen Ländern dieselben: Vermögen zu bilden, einen langgehegten Wunsch zu verwirklichen und mehr Freiräume für Kinder zu schaffen. Da die Bestandsobjekte bei den 1-2-Familienhäusern im Durchschnitt rund 6 m² größer sind als die neu errichteten, werden sie von großen Familien mit eher geringen Einkommen stärker nachgefragt, weil sich hier auf einem pro Quadratmeter vergleichsweise niedrigeren Kostenniveau deren höhere Flächenbedürfnisse befriedigen lassen. Die Wohnflächen pro Kopf liegen nach der Eigentumsbildung in den Ländern zwischen 27 und 35 m² und damit um 7 bis 13 m² über denen in der vorherigen Wohnung. Haushalte mit vergleichsweise niedrigen Einkommen lassen eher eine Tendenz zur Einsparungen bei den Grundstückskosten als bei der Wohnfläche erkennen.

Bestandsimmobilien werden anteilig häufiger in Kernstädten und Ober- und Mittelzentren erworben und hier liegt auch der Anteil von Haushalten mit zwei und mehr Kindern höher als in den sonstigen Gemeinden. Zwei Drittel der Befragten haben das geförderte Objekt am selben Ort erworben oder errichtet, in dem sie auch vorher gewohnt haben. Bei den

Umzugsbewegungen stellen sich als Verlierer die Städte mit über 100.000 Einwohnern dar, die Gewinner sind die Gemeinden mit unter 5.000 Einwohnern. Im Ergebnis zeigen sich in der Regel zwar keine dramatischen räumlichen Verschiebungen zugunsten geringer verdichteter Räume, doch trägt auch eine leichte Verschiebung, wenn sie kontinuierlich erfolgt, langfristig zu spürbaren Veränderungen in den Bevölkerungsproportionen zwischen den einzelnen Räumen bei.

Die geförderten Haushalte bringen durchschnittlich zwischen 21 und 27% Eigenkapital und Eigenleistung ein. Die Bankkredite bewegen sich in der Regel zwischen 40 und 50% der Gesamtleistung und die Förderung trägt zwischen 25 und 40% zur Finanzierung bei. Die Belastung aus Zins und Tilgung liegt in den Altbundesländern zwischen 34 und 39%, in Sachsen fällt sie mit 28% deutlich niedriger aus. Es gelingt der Förderung in unterschiedlichem Maße, höhere Belastungen in den Ballungsräumen zu kompensieren. Es wird jedoch eine steigende Belastung insbesondere für große Haushalte sichtbar.

Der Anteil der Schwellenhaushalte, die ohne die Förderung nicht in der Lage gewesen wären, Eigentum zu bilden, wurde anhand einer Modellrechnung bestimmt. Er liegt je nach Definition der Höhe des erforderlichen Resteinkommens zwischen einem Viertel und der Hälfte der geförderten Haushalte. Je mehr Kinder zum Haushalt gehören, desto höher ist er. Der Anteil der Schwellenhaushalte, die ohne den Erhalt der Eigenheimzulage nicht in der Lage gewesen wären, Eigentum zu bilden, liegt mit einer Spanne zwischen rund einem Drittel bis mehr als die Hälfte sogar noch höher. Nimmt man schließlich den Wegfall der Förderung und den Wegfall der Eigenheimzulage an, hätten es sich zwischen 42 und 84% der Befragten nicht leisten können, Eigentum zu bilden.

Das Förderverfahren bewerten die Befragten verhalten positiv. Bemängelt wird vor allem, dass die Richtlinien und Antragsformulare zu umfangreich, zu wenig verständlich formuliert und insgesamt zu unübersichtlich seien. Die meisten geben an, dass Freunde und Verwandte sie bei der Planung und Realisierung des Vorhabens beraten haben. Im Schnitt nimmt die Bearbeitung eines Förderantrags nach Auskunft der Befragten fünf bis fünfeinhalb Monate in Anspruch. Alles in allem würden neun von zehn Befragten ihren Freunden oder Verwandten empfehlen, ein Objekt mit öffentlicher Förderung zu errichten oder zu erwerben. Die große Mehrzahl der Geförderten scheint also letztlich sehr zufrieden zu sein mit ihrer Entscheidung, öffentliche Mittel beantragt zu haben.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Wohnraumförderungsgesetz stellt vor allem familien- und sozialpolitische Aspekte in den Vordergrund, indem es in § 1 bei der Eigentumsförderung insbesondere auf "Familien

und andere Haushalte mit Kindern sowie behinderte Menschen, die unter Berücksichtigung ihres Einkommens und der Eigenheimzulage die Belastungen des Baus oder Erwerbs von Wohnraum ohne soziale Wohnraumförderung nicht tragen können" abstellt. Die Eigentumsförderung der sozialen Wohnraumförderung soll dabei durch eine entsprechende familienpolitische und regionale Ausgestaltung das Ziel verfolgen, stärker als bisher Familien mit Kindern auch in Ballungsräumen mit hohen Bau- und Grundstückskosten den Erwerb von Wohneigentum zu ermöglichen. Darüber hinaus werden vom Wohnraumförderungsgesetz die Nutzung des Gebäudebestands für die Wohnraumversorgung und die Verfolgung stadtpolitischer bzw. städtebaulicher Ziele im Rahmen der Förderung vorgesehen. Die Eigentumsförderung soll sich daher neben dem Neubau auch auf den Erwerb bestehenden Wohnraums beziehen.

Mit der Eigentumsförderung des Sozialen Wohnungsbaus werden nach den Ergebnissen dieser Untersuchung in weitaus höherem Maße Familien bzw. Haushalte mit Kindern und niedrige Einkommensgruppen erreicht als bei der Eigentumsförderung im Rahmen der Eigenheimzulage oder der gesamten Bildung von Wohneigentum. Ein hoher Anteil der geförderten Haushalte ist zu den Schwellenhaushalten zu zählen, die ohne Eigentumsförderung in Verbindung mit der Eigenheimzulage nicht der Lage wären, Wohneigentum zu tragbaren Belastungen zu erwerben. Der Eigentumsförderung der Länder kann ein hohes Maß an sozial- und familienpolitischer Treffsicherheit bescheinigt werden. Es wird in diesem Punkt daher wenig genereller Handlungsbedarf gesehen.

Was die stadtentwicklungspolitischen Ziele und die verstärkte Eigentumsbildung im vorhandenen Gebäudebestand angeht, können der Eigentumsförderung keine so großen Erfolge wie bei der Verfolgung der sozial- und familienpolitischen Ziele attestiert werden. Der Anteil des Bestandserwerbs gegenüber dem Neubau ist bei der Eigentumsförderung bundesweit (zumindest bis zum Jahr 2001) als sehr gering zu bezeichnen und weitaus niedriger als bei der allgemeinen Eigentumsbildung oder bei der Eigenheimzulage. Da das Ziel der Ausweitung des Wohnungsbestands an Bedeutung verloren hat und die Verfolgung stadtentwicklungspolitischer Ziele als dringlicher erscheint, sollte der Anteil des Bestandserwerbs künftig insgesamt gegenüber dem Neubau erhöht werden. Mit dem Bestandserwerb könnte neben der Stärkung des Wohnungsbestands auch einer überproportionalen Förderung des Umlands und der ländlichen Räume entgegengewirkt und ein Beitrag zur Stärkung der Städte geleistet werden. Auch unter Kostenaspekten erscheint der Bestandserwerb als attraktive Alternative zum Neubau, der insbesondere Haushalten mit relativ wenig Eigenkapital die Eigentumsbildung ermöglicht.

Regionalkomponenten beim Neubau erscheinen zur Kompensation höherer Kosten bzw. Verhinderung unzumutbarer Belastungen und zur Erzielung einer in etwa ausgewogenen regionalen Verteilung der Förderfälle (gemessen am allgemeinen Baugeschehen im Ei-

gentumssektor) grundsätzlich als sinnvoll. Länder mit einer unausgewogenen regionalen Verteilung sollten die Gründe prüfen und eine entsprechende Modifizierung ihrer Richtlinien erwägen.

Es erscheint jedoch wenig sinnvoll, im Rahmen des Neubaus zu versuchen, durch eine stark erhöhte bzw. unangemessen hohe Förderung in den Städten deren Anteil gegenüber den übrigen Landesteilen weit überproportional zu erhöhen. Wollte man damit spürbare quantitative Erfolge verbuchen, wäre dies zum einen mit sehr viel höherem Mitteleinsatz pro Förderfall verbunden. Zum anderen wäre schwer zu rechtfertigen, weshalb man im Rahmen der Eigentumsförderung mit hohem Mitteleinsatz ausgerechnet in den Städten, von denen inzwischen viele nur noch begrenzten Neubaubedarf aufweisen, überproportional das Wohnungsangebot erweitert.

Eine regionale Steuerung zugunsten der Städte erscheint daher sowohl unter Kostengesichtspunkten als auch unter Gesichtspunkten der Sinnhaftigkeit und Treffsicherheit der Förderung über eine Stärkung des Bestandserwerbs erfolgversprechender als über eine übergebührlige Regionalkomponente bei der Neubauförderung. Im übrigen ist diese Strategie auch besser mit den ökologischen Zielen des Wohnraumförderungsgesetzes in Einklang zu bringen. Bei der Verfolgung stadt-, regional oder bestandspolitischer Ziele ist jedoch darauf zu achten, dass die sozial- und familienpolitischen Ziele dabei nicht vernachlässigt bzw. aufgegeben werden und am Ende Familien mit Kindern oder Haushalte mit niedrigen Einkommen nur noch in geringem Maße beteiligt sind.

Bezogen auf die Fördermethode lässt sich aus dem Vergleich der Länder kein Königsweg erkennen, der generell als Vorbild zu empfehlen wäre. Es lässt sich eine sehr starke Bandbreite zwischen den Ländern bezüglich Darlehenshöhen, Konditionen, Sonderförderatbeständen und weiteren ergänzenden Regelungen feststellen. Die Unterschiede zwischen den Ländern folgen dabei nicht einer einfach nachvollziehbaren fördersystematischen Logik, etwa den Kostenunterschieden zwischen den Ländern. Vielmehr dürften die vielfältigen Variationen von Fördermethoden und Förderkonditionen zwischen den Ländern zum einen das Ergebnis einer gewachsenen, erfahrungsgeprägten Anpassung und Differenzierung der Förderung über die Jahre sein. Zum anderen resultieren sie auch aus unterschiedlichen Zielvorstellungen und Normen der Länder.

Die Förderrichtlinien der Eigentumsförderung wirken überwiegend in hohem Maße überfrachtet und kompliziert. Die Beantragung und das Förderverfahren werden von den befragten Fördernehmern vielfach nicht positiv gesehen. Ohne umfangreiche Beratung, zum größten Teil durch mehrere Personen und Institutionen, scheinen die meisten Fördernehmer nach den Ergebnissen dieser Studie nicht in der Lage gewesen zu sein, die Förderung zu beantragen. Eine Diskriminierung von Haushalten mit geringer Bildung bzw.

Schwierigkeiten bei der Beantragung sollte verhindert werden. Insgesamt ist eine Entschlackung der Förderrichtlinien und eine verbesserte Beratung zu empfehlen.

Die Eigentumsförderung der Länder baut bei der Bemessung der Förderhöhe auf der Eigenheimzulage auf, teilweise wurde die Eigenheimzulage über ein Eigenheimzulagendarlehen direkt in die Förderung integriert. Die Entlastungswirkungen der Eigenheimzulage sind zumindest bezogen auf den Zeitraum der ersten acht Jahre im Schnitt höher als die der Eigentumsförderung. Die derzeit im Haushaltsbegleitgesetz 2004 vorgesehene Abschaffung der Eigenheimzulage, aber auch eine Reduzierung der Eigenheimzulage (und ggf. Konzentration auf den Bestand) hätte bedeutende Auswirkungen auf die Eigentumsförderung der Länder. Ein Wegfall der Eigenheimzulage würde bei unveränderter Eigentumsförderung der Länder zunächst dazu führen, dass ein erheblicher Anteil der bisher geförderten Haushalte nicht mehr in der Lage wäre, Eigentum zu bilden, da die Belastungen zu groß wären. Bei anderen Haushalten wäre weiterhin die Eigentumsbildung möglich, die Belastung des Einkommens würde aber erheblich steigen.

Bei einem Wegfall oder einer spürbaren Reduzierung der Eigenheimzulage wären verschiedene Reaktionsmöglichkeiten der Länder bei der Eigentumsförderung des Sozialen Wohnungsbaus denkbar. Zum einen könnte der Wegfall der Eigenheimzulage durch die Förderhöhe voll kompensiert und entweder der Mitteleinsatz erhöht oder die Anzahl der geförderten Haushalte eingeschränkt werden. Zum anderen könnte der Wegfall der Eigenheimzulage nur bei den geförderten Haushalten kompensiert werden, die ohne die Eigenheimzulage kein Eigentum bilden können, bei den übrigen jedoch nicht. Zusätzlich wäre eine sachliche Eingrenzung bzw. Verlagerung der Förderung (Einschränkung der Fördertatbestände) in Verbindung mit der Nutzung von Kosteneinsparmöglichkeiten denkbar. Beispielsweise könnte man eine Kompensation des Wegfalls der Eigenheimzulage über eine erhöhte Förderung nur für Gebiete oder Objekttypen mit Priorität vorsehen, nicht jedoch für die übrigen Gebiete bzw. Objekte. Damit würde sich eine Steuerungswirkung mit einer Einsparung von Mitteln verbinden lassen. Ergänzend könnten weitere Wirkungen durch den Einsatz von Höchstfördersätzen bzw. Obergrenzen für Wohn- und Grundstücksflächen erzielt werden. Dieser Ansatz könnte auch unabhängig von der Frage des Wegfalls der Eigenheimzulage verstärkt verfolgt werden.

Die künftige Ausrichtung der Eigentumsförderung und der zu wählende Ansatz als Reaktion auf den Wegfall der Eigenheimzulage hängt in gewissem Maße von den Verhältnissen auf den Wohnungsmärkten der jeweiligen Länder ab, wobei neue Länder, alte Länder mit überwiegend entspannten städtischen Wohnungsmärkten und alte Länder mit überwiegend angespannten städtischen Wohnungsmärkten zu unterscheiden sind.

Eine regionale Verlagerung der Förderung zugunsten der Städte erscheint bei allen drei beschriebenen Ländergruppen als sinnvoll. In den neuen Ländern und den alten Ländern mit überwiegend entspannten städtischen Wohnungsmärkten sollte dabei aus stadtpolitischen Gründen gleichzeitig eine Verlagerung vom Neubau zum Bestandserwerb angestrebt werden, um die Innenstadt- und Bestandsentwicklung zu stärken. Bei den Ländern mit angespannten städtischen Wohnungsmärkten sind dagegen die Ziele der Angebotsausweitung stärker zu berücksichtigen, sodass vor allem eine Verlagerung des Neubaus zugunsten der Städte erfolgen sollte und der Bestandserwerb eher eine ergänzende sozial- und familienpolitische Funktion für Haushalte hat, die sich den Erwerb von Neubau nicht leisten können.