

# Kommunale Förderung von Wohneigentum

Claus-Peter Echter

## 1 Untersuchungsansatz

### *Problemlage und Untersuchungsziel*

Die Preise am deutschen Immobilienmarkt unterscheiden sich regional sehr stark. „Der Wert eines Hauses ist in Ostdeutschland am niedrigsten und steigt gegen den Uhrzeigersinn nach Norden über den Westen bis in den reichen Süden. ... Je höher der Wohlstand in der Region desto höher ist in der Regel der Preis für die Immobilien. Während die Lage am Wohnungsmarkt in Düsseldorf, Köln und Bonn eher angespannt ist, sind Wohnungen und Häuser in Kiel und Hannover durchaus zu haben. Und während in Städten wie München und Frankfurt geradezu Wohnungsmangel herrscht, stehen vor allem in ostdeutschen Städten zahlreiche Objekte leer.“<sup>1</sup>

Die unterschiedliche regionale Entwicklung der Wohnungsmärkte wird auch in der folgenden Einschätzung deutlich: „Vom Preisgipfel zum Preistal kommt man im Groben, wenn man eine Kompassnadel einmal um Deutschlands Mittelpunkt kreisen lässt. Am teuersten sind der Südosten und Südwesten mit München, Stuttgart und kleineren Sonnenstädten wie Heidelberg und Wiesbaden. Etwas günstiger, aber immer noch teuer ist der Westen um Köln, Düsseldorf und Bonn – mit Ausnahme des nördlichen Ruhrgebiets. Nach Norden hin wird es preisgünstiger und im Osten liegen die ganz billigen Regionen.“<sup>2</sup>

Auf längere Sicht sorgen stagnierende und schließlich sinkende Bevölkerungszahlen für rückläufige Wohnungsbauinvestitionen. In den letzten Jahren hat sich der Bevölkerungszuwachs in Deutschland durch die Verringerung des Zuwanderungsüberschusses merklich verlangsamt. Angesichts einer anhaltend niedrigen Geburtenrate ist in Deutschland bis zum Jahr 2010 mit einer geringen Bevölkerungszunahme, danach mit einem Schrumpfen der Bevölkerungszahl zu rechnen, wobei die Einwanderungszahlen entscheidend das Tempo des Rückgangs bestimmen.

Die Wohnungsnachfrage hängt allerdings nicht nur von der Entwicklung der Bevölkerung, sondern maßgeblich auch von der Haushaltsentwicklung ab. Selbst in ost-

deutschen Städten mit starken Einwohnerverlusten ist die Zahl der Haushalte in den letzten Jahren konstant geblieben. Wenn sich die Einkommenssituation der Haushalte künftig verbessert, wird die zurzeit zurückgestellte Nachfrage nach Wohnfläche wieder ansteigen.

Trotz dieser Einschätzung werden von der demographischen Entwicklung langfristig stark dämpfende Effekte auf die Wohnungsnachfrage ausgehen. Nach der Jahrtausendwende ist eine deutlich geringere Wohnungsbauaktivität in Deutschland zu verzeichnen. Innerhalb des Wohnungsbaus dürfte es zu einer merklichen Verlagerung von der Neubautätigkeit hin zu Bauleistungen am Bestand kommen.

Neben der steigenden Bedeutung der Bautätigkeit am Gebäudebestand wird der deutsche Wohnungsmarkt künftig durch einen weiteren wichtigen Entwicklungstrend geprägt sein: Der Schwerpunkt innerhalb des Neubaus verlagert sich immer mehr vom Mehrfamilienhaus hin zu Ein- und Zweifamilienhäusern, wofür der weit verbreitete Wunsch nach einem Eigenheim spricht. Die Wohneigentumsquote – im internationalen Vergleich in Deutschland mit 41 %<sup>3</sup> sehr niedrig – wird in den nächsten Jahren weiter steigen.

Für die Städte sind zwei zusätzliche Entwicklungen von Bedeutung: Nach wie vor gibt es eine große Zahl von Wohnungsnotfällen und einkommensschwachen Haushalten bei einer rapiden Abnahme von mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen. Zu beobachten ist auch eine Zunahme der Probleme in den (sozialen) Wohnungsbeständen. Ein weiteres, für den Erhalt der Städte als Lebensraum gravierendes Problem kommt hinzu: Es müssen Strategien entwickelt werden, um die Abwanderung von meist jüngeren und finanzstärkeren Familien in das Umland der Kernstädte zu bremsen.

Die Stadt-Umland-Wanderung hat negative Auswirkungen auf die Finanzen und die Sozialstruktur sowie die vorzuhaltende Infrastrukturausstattung in den Kernstädten, fördert die Zersiedlung der Landschaft und schafft zusätzliche Verkehrs- und Umweltprobleme. Die Folgen für die räumliche

*Die Förderung von Wohneigentum eröffnet den Kommunen vielfältige Möglichkeiten, einkommensstärkere Haushalte mit Kindern in ihrer Gemeinde zu halten und die Wohnattraktivität der Stadt zu steigern.*

---

Claus-Peter Echter  
Diplomsoziologe  
Deutsches Institut für  
Urbanistik – Difu  
Lindenallee 11  
50968 Köln  
E-Mail: echter@difu.de

Entwicklung, der Prozess der sozialen Segregation und die fiskalischen Probleme für die Städte durch den Verlust von Einkommensteuerzahlern (rund 2 000 bis 3 500 Euro weniger Steuern pro wegziehendem Haushalt) werden von Politikern und Experten oft beklagt.

Die Stärkung des Wohneigentums in den Kernstädten ist aus steuerlichen, sozialen, städtebaulichen und siedlungsstrukturellen Gründen sehr wichtig, wenn die Abwanderung von Haushalten mittleren Einkommens in das Umland der Kernstädte gebremst und die soziale Stabilität in den Wohnquartieren erhalten werden sollen.

Der Staat fördert das Wohneigentum durch

- die Eigenheimzulage,
- Wohnungsbauprämien und Sparzulagen auf Bausparverträge,
- Finanzhilfen im Rahmen des Stadtumbaues Ost,
- die Wohneigentumsprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau,
- die Landeswohnraumprogramme sowie
- im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung.

Bei der rot-grünen Bundesregierung hat die Eigenheimförderung ihren hohen Stellenwert behalten.<sup>4</sup> Auch die Länder fördern den Bau bzw. Erwerb von eigengenutzten Wohnungen.

Trotz der Erfolge der Eigenheimzulage, die besonders auf die so genannten Schwellenhaushalte abzielt – sie müsste allerdings stärker auf die Situation in den Ballungsgebieten ausgerichtet werden –, und der sozialen Eigentumsförderung wird von Politikern und Verwaltungsvertretern aus dem kommunalen Bereich immer häufiger die Frage gestellt: Was tun die Gemeinden für die Eigentumsförderung?

Diese Frage war auch Gegenstand der Untersuchung des Verfassers und anderer, die diesem Beitrag zugrunde liegt.<sup>5</sup> Ziel war die Bestandsaufnahme und Analyse der Praxis der Förderung von Wohneigentum in deutschen Städten.

Vorrangige Analyse Themen waren

- die kommunalen Wohneigentumsprogramme,
- Fördermaßnahmen, Zielgruppen und förderpolitische Konditionen,
- Ziele und Motive für die Wohneigentumsförderung,

- Erfahrungen mit den Kooperationspartnern der Städte,
- ein Vergleich der Umzugsmotive in verschiedenen Städten,
- Bewertung der Förderprogramme (Erfolge, Hemmnisse),
- innovative Elemente,
- Zukunftsaussichten für die kommunale Eigentumsförderung,
- Forderungen der Kommunen an Bund und Länder sowie
- Handlungsbedarf und Perspektiven.

### *Methodisches Vorgehen*

Die Analyse der kommunalen Förderpraxis von Wohneigentum stützt sich auf vier methodische Bausteine:

1. Aufarbeitung von vorliegenden Materialien aus Bund und ausgewählten Ländern (Programme, Merkblätter, Richtlinien, Verwaltungsvorschriften, Förderberichte, Statistiken)
2. Expertengespräche in den vier Fallstudienstädten Berlin, Potsdam, Nürnberg, München: Befragt wurden Experten in den kommunalen Bauplanungs- und Wohnungsämtern, Vertreter von Wohnungsunternehmen und Banken (Investitions- und Förderbanken). Die Gespräche wurden anhand eines standardisierten Gesprächleitfadens durchgeführt. Zusätzlich wurden Materialien wie Tätigkeitsberichte, Konzepte, statistische Analysen und lokale Untersuchungen ausgewertet.
3. Schriftliche Befragung von 20 in der Fachkommission „Wohnungswesen“ des Deutschen Städtetages vertretenen Städten
4. Schriftliche Befragung von 28 meist mittelgroßen Städten in Baden-Württemberg.

---

## 2 Untersuchungsstädte

---

### *Das Beispiel Berlin*

Euphorische Zukunftserwartungen hinsichtlich Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung sind in Berlin inzwischen von einer ernüchternden Realität eingeholt worden<sup>6</sup>: In der Erwartung, dass der ökonomische Konsolidierungsprozess des hochverschuldeten Stadtstaates noch viele Jahre in Anspruch nehmen wird<sup>7</sup>, geht die Lan-

(1) Simone Grönweg: Geteilter Immobilienmarkt. Süddeutsche Zeitung vom 3.1.2003

(2) Niels M. Adelport: Heimwärts. Die Nachrichten vom Wohnungsmarkt sind verwirrend. IVG-Immobilienjournal (2002) H. 3, S. 11–12

(3) Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Wohneigentumsförderung in Deutschland. Monatsbericht 11.2002, S. 49

(4) Vgl. Christian Schlosser: Schwerpunkte der Wohnungspolitik der Bundesregierung in der 14. Legislaturperiode. Bundesbaublatt (2002) H. 7, S. 14–18

(5) Vgl. Echter, Claus-Peter; Brühl, Hasso: Förderung von Wohneigentum in deutschen Städten (Veröffentlichung in Vorbereitung)

(6) „Selbst die moderatesten Projektionen gingen von mindestens 3,7 Millionen Einwohnern in Berlin aus.“ Senatsverwaltung Stadtentwicklung des Landes Berlin (Hrsg.): Stadtentwicklungsplan Wohnen. – Berlin 2000, S. 23; derzeit hat Berlin knapp 3,4 Mio. Einwohner

(7) Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen (Hrsg.): Finanzplanung von Berlin 2002 bis 2006. Beschluss des Senats von Berlin am 14. Mai 2002, S. 9: „Zu Beginn des Jahres 1991, dem ersten Jahr nach der Deutschen Einigung, hatte Berlin Schulden in Höhe von 9,3 Milliarden Euro. Zum Jahresende 2001 belief sich der Schuldenstand auf 39,8 Milliarden Euro.“

despolitik eher von einer stagnierenden Bevölkerungszahl aus.

Von der Wohneigentumsförderung sind seit Verabschiedung des Haushalts 2002/2003 nur noch Fördermittel für den Genossenschaftsbereich übrig geblieben. Das wohnungspolitische Ziel, die Wohneigentumsquote mittelfristig auf 16 % und längerfristig auf das Niveau von Hamburg oder Hannover mit 20 % anzuheben, wird nicht mehr über die nunmehr eingestellte Förderung im Neubau, sondern nur noch auf dem Wege des Baurechts (für den freifinanzierten Eigenheimbau), einer geringen Förderung im Genossenschaftsbereich und vor allem über den Eigentumswerb im Bestand zu erreichen sein.

Im Neubereich wird es weiterhin eine relevante Anzahl von Haushalten geben, die ihre Wohnvorstellung von einem Eigenheim auch ohne finanzielle Förderung des Stadtstaates umsetzen können. Die Realisierung dieses Wohnwunsches innerhalb der Stadtgrenzen Berlins hängt aber wesentlich von der Schaffung von Bauflächen zu günstigen Preisen ab. Auf diesem Gebiet bleibt Berlin handlungsfähig. Es liegen Schätzungen vor, nach denen eigentumsorientierte Haushalte, die ansonsten im Umland ihren Wohnwunsch nach dem Einfamilienhaus befriedigen, in der Größenordnung von jährlich 2 000 bis 3000 Wohneinheiten in Berlin bei entsprechenden Kostenbedingungen gehalten werden könnten.<sup>8</sup>

Das Interesse am stadtnahen Wohnen bzw. am Wohnen innerhalb der Stadtgrenzen scheint neueren Untersuchungen zufolge ohnehin dem bisherigen Argumentationsmuster der Stadt-Umland-Wanderung zu widersprechen. Wanderungsverluste an das Umland verringern sich bundesweit; es zeichnet sich ein Trend zur Rückkehr in die Städte ab. Eine Ursache für diese Trendumkehr wird darin gesehen, dass die „Flucht“ ins Umland vor allem aus Kostengründen erfolgte, bei entspannten Wohnungsmärkten mithin die Rückkehr in die Stadt einsetzt.<sup>9</sup> Eine solche Entwicklung würde das Ziel des Landes Berlin, die immensen Bevölkerungsverluste durch Umlandwanderung zu stoppen, in bedeutendem Maße unterstützen. Die Chancen, trotz fehlender finanzieller Fördermittel durch eine gezielte Baulandpolitik mit bewusster Preisgestaltung die Eigentumsquote innerhalb der

Stadtgrenzen zu erhöhen, könnten sich erheblich verbessern.

Auf mittlere Sicht erscheint Berlin unter Einbeziehung des Umlandes sowohl für Mieter als auch für Wohneigentumsinteressenten als ein freundlicher Wohnungsmarkt – sei es in Form des (freistehenden) Eigenheims oder der Eigentumswohnung. Die „Wohnungsnot“ der 1990er Jahre ist in fast allen Marktsegmenten in ein Wohnungsüberangebot umgeschlagen. Die Prognosen über den künftigen Wohnungsmarkt in Berlin stimmen Vermieter und Investoren eher pessimistisch, aber Prognosen haben nur so lange Gültigkeit, bis sie von der Realität zur Makulatur erklärt werden – wie geschehen mit den Erwartungen und Prognosen zum Berliner Wohnungsmarkt Anfang der 1990er Jahre. Für den Wohneigentumswerb, sei es im Neubau oder im Bestand, bestehen zurzeit auch ohne Förderung relativ günstige Bedingungen. Für Haushalte, die sich am Wohnungsmarkt nur schwer selbst versorgen können, werden die Zeiten jedoch wieder härter werden.

#### *Das Beispiel Potsdam*

Die Landeshauptstadt Potsdam gehört zu den wenigen Städten in den neuen Bundesländern, die schon 1998 ein „Kommunales Wohnkonzept“ vorgelegt haben. In diesem Konzept finden sich jedoch nur wenige Aussagen zum Bereich der Wohnungseigentums politik. Die Stadt Potsdam stellt für die Wohneigentums politik keine eigenen Fördermittel zur Verfügung, sie beschränkt sich auf die Felder des Baurechts und der Bodenpreis politik. Der planerische Einfluss und das Steuerungspotenzial des Landes Brandenburg auf die kommunale Wohnungspolitik der Stadt Potsdam ist außerordentlich groß, sind doch die wohnungspolitischen Vorstellungen der Stadt eng mit landespolitischen Zielen und der Bereitstellung von Fördermitteln des Landes verknüpft.

Durch die räumliche Nähe zu Berlin zählt Potsdam zu den Umlandgemeinden, an die Berlin durch die Umlandwanderung Einwohner verliert („Speckgürtel“ von Berlin). In Bezug auf Berlin liegt für Potsdam ein – wenn auch sinkender – positiver Wanderungssaldo vor, es ziehen also mehr Einwohner Berlins nach Potsdam als umgekehrt. Anders als in den meisten

(8) LBS Norddeutsche Landesbausparkasse: Wohnungsmarkt Berlin – Hoffungsloser Fall oder Markt voller Chancen. – Hannover 2002, S. 78

(9) Vgl. Borchard, Klaus: Für eine differenzierte Regionalisierungsdiskussion. vhw Forum Wohneigentum (2002) H. 3, S. 113 f.; Hallenberg, Bernd: Aktuelle Entwicklung und Perspektiven der Stadt-Umland-Wanderung unter besonderer Berücksichtigung der Wohneigentumsbildung. Ebd., S. 133–142

ostdeutschen Städten nimmt die Einwohnerzahl von Potsdam zu – von 129 708 Einwohnern 1999 auf 130 435 im Jahr 2001, immerhin ein Zuwachs von 0,5 %.

Das Land Brandenburg hat die Förderung der Wohneigentumsbildung im Bestand zu einer Schlüsselstrategie gemacht. Neben dem Erwerb von Wohneigentum aus dem Gebäudebestand werden innerstädtische Neubaumaßnahmen, insbesondere in Baulücken und auf Recyclingflächen gefördert. Die Ausrichtung der Wohnungspolitik des Landes Brandenburg nach den Kriterien des Stadtbau-Ost, die schon 2000 durch die verstärkte Orientierung auf den „WohnOrt Innenstadt“ eingeleitet wurde, hat eine Förderpolitik zur Folge, die auf eine städtebauliche Verdichtung und Stadt-reparatur sowie auf die Förderung alternativer Wohnvorstellungen zum freistehenden Einfamilienhaus zielt.

Die Absicht, Fördermittel künftig von dem Vorhandensein eines nach bestimmten Kriterien aufgestellten kommunalen Wohnkonzepts abhängig zu machen, kommt auch den Kommunen zugute. Sie können auf diesem Weg die Förderpolitik des Landes stärker beeinflussen, als es ihnen bislang möglich war. Für viele Städte in Brandenburg mag die Erstellung eines Wohnkonzepts, eines integrierten Stadtentwicklungsprogramms, in mancher Hinsicht eine Überforderung darstellen; sie werden dabei daher Hilfe benötigen. Aus Sicht der Landeshauptstadt Potsdam wird diese Form einer differenzierten Zusammenarbeit mit dem Land eher zu begrüßen sein, denn die Stadt kann ihre kommunalen Ziele im Bereich der Wohneigentumsbildung auch ohne eigene städtischen Fördermittel durch ein solches Wohnkonzept besser umsetzen.

#### *Das Beispiel Nürnberg*

Nürnberg weist im Gegensatz zu anderen Städten ebenfalls eine steigende Einwohnerzahl auf. Am Jahresende 1999 wurden 486 628, zwei Jahre später 491 096 Personen gezählt. Auch der Wanderungsverlust gegenüber dem Umland, der im Jahr 1997 bei 2 419 Personen lag, ist 2001 auf 320 zurückgegangen. Mit Recht sieht die Stadt darin einen Erfolg ihrer „Wohnbauflächen- und Förderoffensive“.<sup>10</sup> Im Hinblick auf ein Hauptziel ihrer kommunalen Eigentums-

förderung, nämlich Familienhaushalte im Stadtgebiet zu halten und die Abwanderung von Einheimischen ins Umland zu verhindern, ist die Stadt „ein gutes Stück vorangekommen“.

Ihre vorausschauende Flächenpolitik wird „von einer breiten Palette finanzieller Förderinstrumente von Bund, Land und der Stadt selbst“<sup>11</sup> flankiert. Als besonders wirksam haben sich dabei die städtischen Programme erwiesen, die mit der staatlichen Förderung eng verbunden sind.<sup>12</sup> Mit ihrem exemplarischen Förderinstrumentarium ist es der Stadt beispielsweise gelungen, Bauland so zu verbilligen, dass 28 Reihenhäuser für junge Familien im sozialen und kostengünstigen Eigenheimbau in guter Wohnlage geschaffen werden konnten. Durch städtische Investitionszuschüsse konnten ferner von 1999 bis 2001 fast 400 Familienheime gefördert werden.

Die Resonanz auf die Programme ist in Nürnberg bis auf das „Altbau-fit“ Programm sehr positiv; die Eigentumsförderung wird akzeptiert und nachgefragt. Für das Programm „100 Häuser für 100 Familien“ waren 2001 2 Mio. DM als Mittelansatz geplant. Tatsächlich mussten 3,2 Mio. DM bereitgestellt werden.

Nach Meinung von kommunalen Wohnungsexperten zeichnet sich das städtische Eigentumsprogramm in Nürnberg besonders durch folgende innovative Elemente aus:

- Zuschüsse, die anstelle von Darlehen gewährt werden, erhöhen das knappe Eigenkapital,
- nachvollziehbare (einfache) Richtlinien,
- gute Abstimmung mit der staatlichen Eigentumsförderung und ein
- einprägsamer Titel („100 Häuser für 100 Familien“).

Als Hauptproblem bei der Förderung von Wohneigentum hat sich in Nürnberg neben dem Mangel an günstigen Grundstücken das fehlende Eigenkapital und die zu geringe Belastungsfähigkeit der Eigentümer herausgestellt. Deren finanziellen Verhältnisse werden von der städtischen Behörde sehr genau geprüft. Deshalb sind in Nürnberg bisher auch nur in Ausnahmefällen geförderte Eigentümer „finanziell kollabiert“.

(10) Stadt Nürnberg: Wohnungsbericht 2001, S. 3

(11) Stadt Nürnberg: Wohnungsbericht 2001, S. 3

(12) Vgl. Stadt Nürnberg, Amt für Wohnen und Stadterneuerung: Neues Wohnen 1996–2000, S. 9

### Das Beispiel München

München ist wegen seines Branchenmixes und der hervorragenden Lebensqualität ein attraktiver Immobilienstandort. Die Landeshauptstadt nimmt allerdings auch eine Spitzenstellung bei den Preisen für Wohnimmobilien und beim Mietenniveau ein. Seit 1999 ist der Wohnungsmarkt wieder sehr angespannt. Das Thema „Wohnungsnot“ hat in München eine lange Tradition. Deshalb wurde der Wohnungspolitik in den letzten 30 Jahren stets große Bedeutung zugemessen.<sup>13</sup>

Um die Probleme auf dem Wohnungsmarkt zu lösen, hat die Stadt München – trotz ihrer schwierigen Haushaltslage – 2001 das größte wohnungspolitische kommunale Wohnungsbauprogramm Deutschlands aufgelegt. Mit diesem Programm sollen im mehrjährigen Durchschnitt 7 000 Wohneinheiten pro Jahr, davon insgesamt 1 800 Wohneinheiten im geförderten Wohnungsbau neu entstehen. 400 dieser 1 800 Wohneinheiten sollen als Eigentumsmaßnahmen geschaffen werden. Die Kommune will damit jungen Familien das Wohnen in der Stadt erleichtern. München fördert die Eigentumsbildung im Neubaubereich mit finanziellen Maßnahmen: durch die Abgabe verbilligter Baugrundstücke und staatliche Darlehen. Zusätzlich zur staatlichen Wohnungsbauförderung hilft das München Modell Familien und Alleinstehenden mit Kindern, Wohnungseigentum zu schaffen.

Wegen des günstigen Preises und des hohen Wohnwerts – auch dank der umweltfreundlichen und energiesparenden Bauweise – wird das Programm „München Modell-Eigentum“ rege nachgefragt. Besonders begehrt sind Wohnungen in integrierten Ortslagen wie „Am Ackermannbogen“ und der „Theresienwiese“. Hauptproblem ist allerdings auch in München das zu geringe Eigenkapital der potenziellen Erwerber.

Rund 700 Wohnungen sind seit dem Beginn des kommunalen Förderprogramms im Jahr 1996 von ihren neuen Eigentümern bezogen worden. Durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit könnte der Bekanntheitsgrad des München Modells weiter gesteigert werden. Vergleichbar wirkt sich die sozialgerechte Bodennutzung aus, bei der die Stadt in Bindungsverträgen mit Grund-

stückeigentümern Grundstückssubventionen für den Sozialen Wohnungsbau – darunter auch für Eigentumsmaßnahmen (3. Förderweg) – verlangt. Durch Bindungsverträge konnten seit 1990 in diesem Programm für den Eigentumsbereich rund 1 100 Wohnungen gewonnen werden.

Wenn auch kernstädtische Eigenheim- und Eigentumswohnungsförderung in München aufgrund der begrenzt vorhandenen finanziellen Mittel und Bauflächen nur flankierend wirken kann, ist es der Stadt mit kommunalen und staatlichen Programmen doch gelungen, die Chancen der Eigentumsbildung für Münchner Haushalte zu erhöhen und eine erhebliche Zahl von Familien im Stadtgebiet zu halten.

Im Februar 2003 hat das „Münchner Bündnis für Wohnungsbau“<sup>14</sup> eine Resolution zur Verbesserung der Rahmenbedingungen als Voraussetzung für eine Belebung der Wohnbautätigkeit in München beschlossen. In diesem „Appell des Münchner Bündnisses für Wohnungsbau an die Bundespolitik“ werden folgende regionalisierte Sonderregelungen zur Belebung des Wohnungsbaus gefordert:

1. Steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus:
  - a. Sonderabschreibung für Ballungsräume mit erhöhtem Wohnungsbedarf in den Mieten-Stufen 5 und 6 nach dem Wohngeldgesetz
  - b. Alternativ dazu: Einführung einer entsprechend ausgestalteten Investitionszulage für den freifinanzierten Wohnungsbau in diesen Regionen
2. Eigenheimzulage: regionale Staffelung der Höhe sowie der Einkommensgrenzen nach den Mietenstufen des Wohngeldgesetzes
3. Auflage eines Sonderprogramms für den Sozialwohnungsbau in Ballungsräumen mit erhöhtem Wohnungsbedarf.

Nach Auffassung des Bündnisses führen Verschlechterungen der Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau zu einer starken Reduzierung privater Investitionen, zum Verlust von Arbeitsplätzen in der Baubranche und zu verringerten Steuereinnahmen.

(13)  
Zu den wohnungspolitischen Strategien der Landeshauptstadt München beispielsweise in den 1980er Jahren vgl. Claus-Peter Echter: Münchener Wohnkonzepte. In: Erfahrungen mit kommunalen Wohnkonzepten. Hrsg.: Hasso Brühl u.a. – Berlin 1986, S. 14–47 und ders.: Möglichkeiten kommunaler Wohnungspolitik. In: Wohnungsnot und soziale Verantwortung in München. Hrsg.: Katholischer Caritasverband der Erzdiözese München und Freising. – München 1989, S. 31–49

(14)  
In diesem Bündnis setzen sich etwa 150 Investoren, Vertreter der Kredit-, Wohnungs- und Bauwirtschaft, der Verbände und der Verwaltung mit den Schwerpunktthemen Nachverdichtung, die Stadt als Grundstücksverkäuferin, dem München Modell und der Umnutzung von Kasernenarealen auseinander.

### 3 Ergebnisse der Befragungen in deutschen Städten

#### Zur Befragung

In Ergänzung zu den Expertengesprächen in Berlin, München, Nürnberg und Potsdam zum Thema „Förderung von Wohneigentum“ führte das Deutsche Institut für Urbanistik von Januar bis Juni 2002 eine schriftliche Befragung unter den 21 in der Fachkommission „Wohnungswesen“ des Deutschen Städtetages vertretenen Städten durch, an der sich 20 der 21 Städte beteiligten, was einer Rücklaufquote von 95,2 % entspricht. Die Umfrage unter den zumeist mittelgroßen Städten in Baden-Württemberg wurde unter 90 Kommunen durchgeführt und ergab einen Rücklauf von 28 Fragebögen (31,1 %). Beide Fragebögen waren identisch. Die Verwaltungen der Städte wurden dabei nach ihren konkreten Fördermaßnahmen und -konditionen, den Zielen, Ergebnissen und Problemen ihrer bisherigen Förderung sowie den Perspektiven für eine zukünftige Eigentumsförderpolitik befragt.

Die Einwohnerzahl der Großstädte variiert zwischen 104 000 (Zwickau) und über 3 Millionen (Berlin, Tab. 1). Von den 20 befragten Städten der Fachkommission verzeichnen neun eine steigende Einwohnerzahl. Dies gilt auch für 24 von 28 der in die Untersuchung einbezogenen baden-württembergischen Mittelstädte. Die Einschätzung des Deutschen Städtetages, dass die Bevölkerungsentwicklung in den Städten in den letzten Jahren regional sehr unterschiedlich verlief und es neben „schrumpfenden Städten“ solche mit Bevölkerungszuwächsen gibt, wird damit bestätigt. „Dennoch kann für nahezu alle Städte konstatiert werden, dass sie mehr Einwohner an das benachbarte Umland verloren haben, als sie von dort dazu gewonnen haben.“<sup>15</sup>

#### Kommunale wohnungspolitische Programme

Wohneigentum weist viele Vorteile auf. Es

- schafft Vermögen und macht wirtschaftlich unabhängiger,
- trägt zur Altersversorgung bei,
- versorgt Familien mit Kindern optimal und
- macht Mietwohnungen frei.<sup>18</sup>

Die negativen Auswirkungen der Erfüllung des Traums vieler Deutscher von einem Eigenheim mit Garten – z.B. der Funktionsverlust der Innenstädte, die Entmischung der Wohngebiete, die Zersiedelung und der wachsende Pendlerverkehr – sind allerdings unübersehbar.

Um die Abwanderung von Haushalten mittleren Einkommens in das Umland zu bremsen, ist die Stärkung des Wohneigentums in den Kernstädten wichtig.<sup>19</sup> Für die befragten Städte haben daher die Ziele „Familienhaushalte im Stadtgebiet halten“ und „Schaffung von bezahlbarem Wohnraum im Eigentum für mittlere Einkommensgruppen“ eine hohe Bedeutung. Als Hauptzielgruppe für die kommunale Förderung von Wohneigentum werden in der Befragung so auch Familien mit Kindern und mittlerem Einkommen bezeichnet. Solche Haushalte, die von den Kommunen als Schwellenhaushalte charakterisiert werden, sind ohne öffentliche Förderung meist nicht in der Lage, sich den Wunsch nach Wohneigentum zu erfüllen.

(15) Deutscher Städtetag: Wohnen in der Stadt – Zukunft sichern! Die Zukunft des Wohnstandortes Stadt. Positionspapier des Deutschen Städtetages. – Köln o. J., S. 2

(16) Stand 30.06.1999

(17) Stand 31.12.2000

(18) Vgl. Bayerisches Staatsministerium des Innern. Oberste Baubehörde: Zahlen und Fakten. Einsichten und Zusammenhänge. Argumente zur Wohnungspolitik. – München 2001, S. 8

(19) Ähnlich fordert der Deutsche Städtetag: „Es muss gelingen, die Abwanderungsprozesse in das Umland zu stoppen, einkommensstärkere Haushalte mit Kindern in den Städten zu halten ...“ (Deutscher Städtetag: Wohnen in der Stadt – Zukunft sichern! A. a. O., S. 1)

(20) Ebd.

**Tabelle 1**  
Einwohnerzahl der befragten, in der Fachkommission „Wohnungswesen“ des Deutschen Städtetages vertretenen Städte

Stadt	Einwohner 1999 <sup>16</sup>	Einwohner 2000 <sup>17</sup>	Veränderung in %
Berlin	3 392 900	3 382 200	-0,3
Bielefeld	321 600	321 800	+0,1
Bottrop	121 500	120 600	-0,7
Bremen	542 300	539 400	-0,5
Hagen	206 400	203 200	-1,6
Hamburg	1 701 800	1 715 400	+0,8
Hamm	181 500	182 400	+0,5
Hannover	515 200	515 000	0,0
Heidelberg	139 400	140 300	+0,6
Kassel	196 700	194 800	-1,0
Kiel	235 500	232 600	-1,2
Köln	963 200	962 900	0,0
Leipzig	490 000	493 200	+0,7
Mannheim	308 400	306 700	-0,6
München	1 193 600	1 210 200	+1,4
Münster	264 700	265 600	+0,3
Nürnberg	486 400	488 400	+0,4
Potsdam	129 500	129 300	-0,2
Stuttgart	581 200	583 900	+0,5
Zwickau	104 900	103 000	-1,8

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistische Jahrbücher 2001 und 2002 für die Bundesrepublik Deutschland. – Stuttgart 2001, 2002

**Tabelle 2**  
Ziele für Wohneigentumsförderung

Ziel	Deutschland			Baden-Württemberg		
	Hohe	Mittlere	Keine	Hohe	Mittlere	Keine
Familien im Stadtgebiet halten	19	–	–	18	2	–
Abwanderung von Einheimischen ins Umland verhindern	18	1	–	14	5	1
Schaffung von bezahlbarem Wohnraum im Eigentum für mittlere Einkommensgruppen	16	3	–	15	5	–
Gemischte Bevölkerungs- und Einkommensgruppen in den Stadtvierteln erhalten	13	5	1	8	9	3
Finanzkräftige Haushalte im Stadtgebiet halten	13	5	1	7	8	5
Stabilisierung der Kaufkraft	10	6	3	11	9	–
Erhöhung der Einwohnerzahl durch Zuzugsanreiz für Bauwillige	9	5	5	5	3	12
Stabilisierung von Nachbarschaften durch Eigentumsbildung aus dem Bestand	9	5	5	1	10	8
Erhöhung der Bautätigkeit	8	9	2	4	13	3
Eigentumsbildung reduziert die Gefahren der Altersarmut	5	10	4	2	15	2
Reduzierung des Berufspendlerverkehrs	3	–	–	–	–	–
Sonstige	6	–	–	–	–	–
Mehrfachnennungen						

Quelle: Ergebnisse einer Difu-Umfrage bei 20 deutschen Städten bzw. bei 28 Städten in Baden-Württemberg 2002

Weit mehr als die Hälfte der befragten Großstädte verfügen über ein Wohnkonzept und haben Strategien zur Förderung von Wohneigentum erarbeitet (Tab. 3) sowie auch eine Studie über Umzugsmotive durchgeführt. Diesen Wanderungsmotivbefragungen zufolge wohnt der überwiegende Teil der abwandernden Haushalte nach dem Umzug auch weiterhin zur Miete. Entgegen der landläufigen Meinung bilden weniger als die Hälfte der wegziehenden Haushalte an ihrem neuen Wohnstandort Wohneigentum.<sup>20</sup>

80 % der befragten Großstädte und 68 % der in die Untersuchung einbezogenen Mittelstädte haben 2002 konkrete Maßnahmen zur Förderung der Eigentumsbildung angeboten. Bei den Großstädten eine erhebliche, bei den baden-württembergischen Mittelstädten die überwiegende Anzahl der Maßnahmen zählt zum Bereich der Bodenpolitik – wie die Ausweisung von Bauland für Wohneigentum, die Vergabe städtischer Grundstücke oder der Erwerb und die Vorkaufung von Grundstücken für eine spätere

**Tabelle 3**  
Gibt es ein Förderprogramm?

Stadt	Ja	In Vorbereitung	Nein
Berlin	█		
Bielefeld			█
Bottrop			█
Bremen	█		
Hagen			█
Hamburg	█		
Hamm			█
Hannover	█		
Heidelberg	█		
Kassel		█	
Kiel		█	
Köln	█		
Leipzig		█	
Mannheim	█		
München	█		
Münster	█		
Nürnberg	█		
Potsdam			█
Stuttgart	█		
Zwickau	█		
Insgesamt	12	3	5
in %	60	15	25

Quelle: Ergebnisse einer Difu-Umfrage bei 20 deutschen Städten 2002

**Tabelle 4**  
**Bodenpolitische Maßnahmen**

Maßnahmenart	Häufigkeiten	
	Deutschland	Baden-Württemberg
Baulandausweisung für Wohneigentum	16	18
Vergabe städtischer Grundstücke für Wohneigentum	14	17
Bodenvorratspolitik: Erwerb und Vorhaltung von Grundstücken für eine spätere Wohnbebauung	10	17
Erbbaurechte	8	13
Sonstiges	2	–

Mehrfachnennungen

Quelle: Ergebnisse einer Difu-Umfrage bei 20 deutschen Städten bzw. bei 28 Städten in Baden-Württemberg 2002

**Tabelle 5**  
**Finanzielle Maßnahmen**

Bereich	Maßnahmenart	Häufigkeiten	
		Deutschland	Baden-Württemberg
Neubaubereich	Zinsverbilligte Darlehen	7	2
	Abgabe verbilligter Baugrundstücke	7*)	9
	Bürgschaften	3	1
	Investitionszuschüsse	2	3
	Sonstige	4	4
Altbaubereich	Zinsverbilligte Darlehen	5	–
	Investitionszuschüsse	4*)	2
	Aufwendungszuschüsse	1	1
	Bürgschaften	0	–
	Sonstige	4	1

Mehrfachnennungen

\*) von einer Kommune für das Jahr 2003 geplant

Quelle: Ergebnisse einer Difu-Umfrage bei 20 deutschen Städten bzw. bei 28 Städten in Baden-Württemberg 2002

**Tabelle 6**  
**Kooperationspartner der Städte**

Kooperationspartner	Häufigkeit	Erfahrungen		
		eher gut	eher schlecht	keine
Bauträger	15	13		
Städtische Wohnungsunternehmen	13	10	1	2
Sparkassen	8	5	1	2
Banken	7	6		1
Sonstige	3	3		

Quelle: Ergebnisse einer Difu-Umfrage bei 20 deutschen Städten 2002

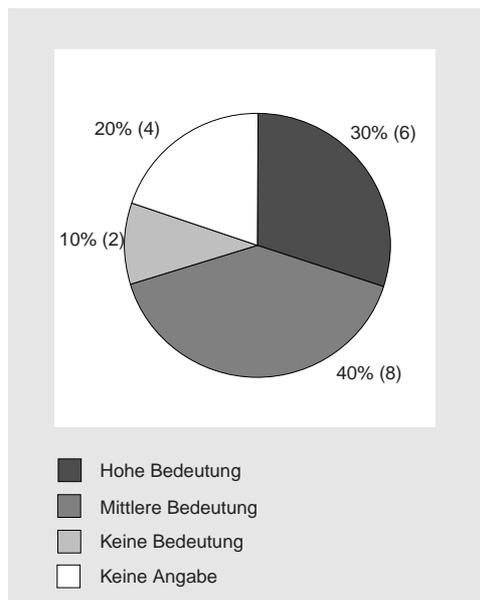
Wohneigentumsbebauung. Im Rahmen der finanziellen Maßnahmen dominieren die Leistungen im Neubaubereich. Die Heruntersubventionierung von Bauland und die Vergabe von zinsverbilligten Darlehen ragen hier besonders heraus (Tab. 4 und 5).

Für Strategien und Instrumente der kommunalen Wohnungspolitik muss geworben werden; das Marketing für kommunale Programme zur Eigentumsförderung ist sehr wichtig. Beratung und Werbung haben daher bei den Großstädten im Bereich der nicht-monetären Fördermaßnahmen oberste Priorität. Mit ihren plakativen Formulierungen wie „100 Häuserprogramm“ und „Altbau-fit“ ist Nürnberg hierbei wegweisend und erfolgreich.

Die Mehrzahl der Kommunen arbeitet mit Bauträgern und städtischen Wohnungsunternehmen zusammen. Banken und Sparkassen sind als Akteure weniger häufig vertreten, wie in Tabelle 6 zu sehen ist. Die Erfahrungen der Städte mit ihren jeweiligen Kooperationspartnern sind – bis auf zwei Ausnahmen – positiv. Eine Kommune berichtet, dass sie sich zurzeit mitten in einem Diskussionsprozess mit den Städtischen Wohnungsunternehmen und Sparkassen befindet und insofern weder über eher gute noch über eher schlechte Erfahrungen berichten kann; in Tabelle 6 ist sie deshalb unter der Kategorie „keine Erfahrungen“ eingetragen. Berlin kooperiert zusätzlich mit eigentumsorientierten Wohnungsbaugenossenschaften und privaten Eigentümern und hat mit ihnen eher gute Erfahrungen gemacht.

Im Verhältnis zur Eigentumsbildung im Wohnungsneubau hat für acht, also etwas weniger als die Hälfte der befragten zwanzig Kommunen der Erwerb von Bestandswohnungen eine mittlere Bedeutung. Sechs Kommunen messen dem Erwerb von Wohnungen aus dem Bestand einen hohen Wert bei, keine Rolle spielt er hingegen für zwei Kommunen. Eine Kommune fügt hinzu, dass der Erwerb insgesamt und nicht nur der geförderte Erwerb von Wohnungen in der Stadt eine hohe Bedeutung habe. Vier Kommunen haben dazu keine Angabe gemacht (siehe Abb.).

### Bedeutung des Erwerbs von Bestandswohnungen



Quelle: Ergebnisse einer Difu-Umfrage bei 20 deutschen Städten 2002

Fast alle Städte betonen besondere Merkmale in ihren Förderprogrammen. Als beispielhaft im Hinblick auf innovative Elemente kann das städtische Eigentumsprogramm in München angeführt werden, das sich besonders durch

- erheblich verbilligte städtische Grundstücke,
- sorgfältige Auswahl zuverlässiger Bauträger,
- kostengünstigen und umweltfreundlichen Wohnungsbau von guter Qualität und hohem Wohnwert,
- häufige Nachfrage von Familien mit Kindern und einen
- familienfreundlichen Wohnungsbau mit möglichst barrierefreien Zugängen und nutzungsneutralen Räumen

auszeichnet.

Andere Städte erhöhen das knappe Eigenkapital der Bauwilligen und Erwerber durch Zuschüsse statt durch Darlehen oder heben eine gute Abstimmung mit der staatlichen Eigentumsförderung hervor.

### Erfolge und Perspektiven

Eine beträchtliche Anzahl von Städten hat mit ihren Förderprogrammen bereits sichtbare Erfolge aufzuweisen:

- Zehn der befragten Großstädte konnten im Jahr 2000 rund 3 700 und im Jahr 2001 rund 7 000 Objekte in Wohneigentum (Häuser oder Eigentumswohnungen) fördern und damit erhebliche Mengeneffekte erzielen. Von den in die Studie einbezogenen baden-württembergischen Mittelstädten haben elf Kommunen in den beiden Jahren zwar nur rund 350 Objekte mit kommunalen Mitteln subventioniert – hauptsächlich freistehende Einfamilienhäuser oder Reihen- und Doppelhäuser –, aber mit deutlich zunehmender Tendenz.

- Rund die Hälfte der befragten Großstädte verzeichnet einen Rückgang des negativen Wanderungssaldos zwischen Stadt und Umland.

- Soziale Aspekte – wie das Halten der jungen Generation in der Stadt, eine geringere Abwanderung Einheimischer oder die Entflechtung einseitiger Bewohnerstrukturen – werden durch die Förderprogramme unterstützt.

- In einigen Städten wurde beobachtet, dass auch ausländische Mitbürger bzw. Aussiedler in nennenswerter Zahl das Angebot, Eigentum zu erwerben, nutzen.

- Die Resonanz auf die kommunalen Programme ist meist sehr positiv. Die Eigentumsförderung wird akzeptiert und nachgefragt.

Die hauptsächlichen Probleme, mit denen die Städte konfrontiert werden, sind fehlende sowie zu teure Grundstücke und unzureichendes Eigenkapital<sup>21</sup> der Bauwilligen und Erwerber, aber auch reduzierte Fördervolumina von Land und Kommune.

Von Bund und Land fordern die Kommunen eine gezieltere Förderung der Ballungsräume bzw. Städte, eine Differenzierung zwischen Stadt und Umland in der Vergabe von Fördermitteln, eine Regionalisierung der Eigenheimzulage sowie eine bessere Subventionierung von Wohnungen im Bestand. Eine Erhöhung der städtischen Mittel hält angesichts der kommunalen Haushaltssituation keine Stadt für möglich.

(21) Die Bauwilligen und Erwerber benötigen mindestens 15 bis 25 % Eigenkapital, sonst bilden die Haushalte Schulden statt Eigentum.

Die Perspektiven der Städte bezüglich ihrer zukünftigen Förderung von Wohneigentum beziehen sich auf verschiedene Bereiche der Stadt:

- Für die Innenstadt und ihre Randgebiete wünschen sich die Kommunen eine Steigerung der Wohnattraktivität und eine Aufwertung des Wohnumfeldes. Innerstädtische Wohnformen, „qualifiziertes Wohnen“, Wohnen am Wasser und neue Eigentumswohnungen im Geschosswohnungsbau durch Schließung von Baulücken sollen zur Wiederbelebung der Kernstädte beitragen.
- Eine dem Neubau gleichrangige Förderung ist für Wohnungen aus dem Bestand wünschenswert. Denn auch damit können Probleme der Stadtgestalt, des Flächenverbrauchs und der Verknappung von Freiflächen begegnet werden.

Darüber hinaus sollen jedoch ebenso Neubaugebiete in den angrenzenden Gebieten und der Peripherie der Städte ausgewiesen werden. Großen Anklang findet nach wie vor der verdichtete Einfamilienhausbau in der Stadt. Städte planen Reihenhausbau insbesondere auf Konversionsflächen und Industriebrachen. Bei einigen Mittelstädten ist ein Trend hin zum freistehenden Einfamilienhausbau zu verzeichnen (Tab. 7).

Die genannten Handlungsperspektiven der Kommunen beziehen sich sowohl auf Bebauungsverdichtung in der Innenstadt als auch auf die Ausweisung neuer, für die Nachfrager attraktiver Baugebiete in Randbereichen. Letztlich entscheiden nicht nur preiswerte Konditionen, sondern auch die Attraktivität der Stadt über den Bau oder Erwerb von Wohneigentum.

**Tabelle 7**  
Perspektiven für die Zukunft

Zukünftige Bauvorhaben	Häufigkeiten	
	Deutschland	Baden-Württemberg
Wohnungen aus dem Bestand fördern	5	1
Gehobenes Wohnen in der Innenstadt forcieren	4	1
Nutzung von Brachflächen/ Stadumbau	3	2
Aufwerten der innerstädtischen Quartiere	3	3
Wohneigentumsquote in der Innenstadt erhöhen	3	–
Innerstädtisches Wohnen fördern	2	1
Vielfältige Angebote für unterschiedliche Nutzergruppen und kommunales Bodenmanagement	1	–
Rückzug aus der Wohnungsneubauförderung	1	2
Stärkung des Genossenschaftswesen	1	–
Reduzierung der Leerstände bei Wohnraum	1	–
Neubau fördern	1	–
Stärkung der Nebenzentren durch Ausweisung von Bauland	1	–
Eigentumswohnungen im Geschosswohnungsbau	–	3
Wunsch nach freistehendem Einfamilienhaus	–	2
Kontinuierliches Wachstum der Stadtteile	–	2
Arrondierung von Neubaugebieten	–	1
Neubaugebiet mit sozialem Wohnungsbau	–	1

Mehrfachnennungen

Quelle: Ergebnisse einer Difu-Umfrage bei 20 deutschen Städten bzw. bei 28 Städten in Baden-Württemberg

#### 4 Schlussbemerkung

Die Vielfalt der Ausgestaltung der einzelnen Instrumente zur Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum durch die deutschen Städte korrespondiert mit der zunehmenden Differenzierung der regionalen und kommunalen Wohnungsmärkte. Dabei haben die Besonderheiten des lokalen Wohnungsmarktes und die finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Stadt erheblichen Einfluss auf das kommunale Engagement zur Förderung von Wohneigentum. Eine eigenständige kommunale Wohneigentumsförderpolitik ist mithin nur möglich, wenn die Kommune Handlungsspielräume hat.

In den neuen Bundesländern ist der Förderung der Wohneigentumspolitik erst in den letzten Jahren – nach der vordringlichen Sanierung des Wohnungsbestandes – erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt worden. Die Kommunen beteiligen sich allerdings nur in Ausnahmefällen – wie in Leipzig – mit eigenen Förderprogrammen.

Die Inanspruchnahme der staatlichen Förderung ist offensichtlich stark von den lokalen Bedingungen abhängig. Mithin müssen die staatlichen und die kommunalen Instrumente zusammenwirken, um eine optimale Wirkung zu entfalten.

Die Bemühungen der Städte, die trotz angespannter Haushalte durch eine gezielte Bodenpreispolitik die Förderung von selbst genutztem Wohneigentum betreiben, verdienen große Beachtung. Mancherorts konnte damit die Umlandwanderung schon verlangsamt, wenn nicht gar gestoppt werden. Die für die Stadtentwicklung – und den städtischen Haushalt – positiven Effekte des Verzichts auf unmittelbar erzielbare Veräußerungsgewinne durch Stabilisierung der Einwohnerzahl sind nachweisbar. Ein hervorragendes Beispiel für ein kommunales Programm zur Eigentumsförderung, das den stark verbilligten Verkauf städtischer Grundstücke an selbstnutzende oder vermietende Eigentümer und Genossenschaften vorsieht, ist das München Modell-Eigentum.

Gegenüber der Förderung im Neubaubereich hat die Wohneigentumsförderung im Bestand, vor allem in den neuen Bundesländern, in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Eigentumsbildung im Wohnungsbestand wird zukünftig wichtiger.

Die Angebote zur Wohneigentumsförderung erreichen vor allem Schwellen Haushalte, die ohne Förderung kaum Wohneigentum erwerben würden. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass der Zugang zu Fördermitteln nur eines unter einem Bündel von Motiven darstellt.

Inwieweit die Genossenschaften mit ihrer mittelbaren Form des Eigentumserwerbs künftig relevanter werden, ist eine offene Frage. Vielfach wird im politischen und fachlichen Raum gewünscht, dass sie eine stärkere Rolle im Bereich des Wohneigentums spielen sollen; entsprechende Diskussionen und Bemühungen sind schon in den 1980er Jahren geführt und initiiert worden, ohne jedoch zu einem nachhaltigen Erfolg zu führen.

Wenn auch kernstädtische Eigentumsförderung aufgrund der begrenzt vorhandenen finanziellen Mittel und Bauflächen nur flankierend wirken kann, ist es den Städten mit kommunalen und staatlichen Programmen doch gelungen, die Chancen der Eigentumsbildung für städtische Haushalte zu erhöhen und eine erhebliche Zahl von Familien im Stadtgebiet zu halten.