

**Arbeitsgruppe
„Wirkungsanalyse Eigenheimzulage“
des Ausschusses für Wohnungswesen
der ARGEBAU**



**Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung**

Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1996 – 2000

Mitglieder der Arbeitsgruppe:

Frank Segebade (Vorsitz)
Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr
des Landes Brandenburg

Dr. Horst Bölting
Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und
Sport des Landes Nordrhein-Westfalen

Dr. Lothar Hixt
Thüringer Innenministerium

Johannes Mezler
Behörde für Bau und Verkehr Hamburg
– Amt für Wohnungswesen –

Rudolf Raabe (Vertreter des Ausschusses für
Bauwesen und Städtebau)
Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und
Landesentwicklung

Matthias Seyfried
Oberste Baubehörde im Bayerischen
Staatsministerium des Innern

Herbert Sommer
Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz

Gast:

Dr. Adolf Völker
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und
Wohnungswesen

bearbeitet von:

Rolf Müller
Iris Rohrbach
Markus Sigismund

unter Mitarbeit von
Claus Schlömer

Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Impressum

Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
www.bbr.bund.de

Bestellungen

ursula.rech-lamberz@bbr.bund.de

Bonn, September 2002

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einführung	1
2. Die Inanspruchnahme der Eigenheimzulage 1996 – 2000 Gesamtübersicht	3
3. Genossenschaftszulage	5
4. Die Inanspruchnahme der Grundförderung bei Neubau und Bestandserwerben	7
5. Die Sozialstruktur der Wohneigentum bildenden Haushalte	10
5.1 Inanspruchnahme der Kinderkomponente	10
5.2 Das Alter der Eigentumsbildner	12
5.3 Die Einkommenssituation der Selbstnutzer	13
6. Die regionale Verteilung der Eigenheimzulage	16
6.1 Inanspruchnahme der Förderungen in den alten Ländern	16
6.2 Inanspruchnahme der Förderungen in den neuen Ländern	18
7. Kleinräumige Unterschiede der Eigentumsbildung – Vertiefende Analyse von 4 Modellregionen	20
7.1 Muster der räumlichen Verteilung in westdeutschen Stadtregionen	22
7.2 Ein ostdeutsches Beispiel der räumlichen Muster der Eigentumsbildung – die Region Erfurt	27
ZUSAMMENFASSUNG	28
EXKURS – MODELLRECHNUNGEN ZU KLEINRÄUMIGEN KOSTENUNTERSCHIEDEN DER EIGENTUMSBILDUNG	E 1
1. Ziel der Modellrechnungen	E 1
2. Annahmen	E 2
2.1 Objektgrößen und Preise	E 2
2.2 Finanzierungskosten und -möglichkeiten	E 4
3. Ergebnistabellen und Abbildungen	E 4

ANLAGENBAND

KARTENBAND (Nur auf beigefügter CD-Rom)

- CD-ROM**
- Bericht
 - Anlagenband
 - Kartenband

1. Einführung

Mit der Neuregelung der steuerlichen Förderung selbstgenutzten Wohneigentums zum 1. Januar 1996 verfolgte der Gesetzgeber die Ziele

- einer sozial gerechteren Förderung durch die Abkehr von der früheren Progressionsabhängigkeit des § 10 e EstG
- einer verstärkten Wohneigentumsbildung der sog. Schwellenhaushalte und hier insbesondere von Familien mit Kindern - auch durch Angebotsausweitung
- einer verstärkten Vermögensbildung inkl. der Stärkung der Altersvorsorge
- sowie einer einfachen Handhabbarkeit der Förderung (Verwaltungsvereinfachung, Planungssicherheit).

Um die Wirkungen der neuen Förderung abzuschätzen, hat die ARGEBAU-Ministerkonferenz am 06. Dezember 2001 ihren Ausschuss für Wohnungswesen um einen Bericht zur steuerlichen Förderung des Wohneigentums gebeten. Hierzu sollte die Wirkung der Eigenheimzulage im Hinblick auf das Verhältnis Neubau- und Bestandsförderung, die räumliche Zielgenauigkeit und die soziale Verteilungswirkung untersucht werden. Zur Vorbereitung dieses Berichts hat der Ausschuss am 7. März 2002 eine Arbeitsgruppe¹ eingesetzt, deren Aufgabe es war, vorhandene Statistiken, Daten und Materialien auszuwerten und die Ergebnisse in einem zusammenfassenden Bericht zu dokumentieren und zu erläutern. Die Erstellung einer umfassenden Wirkungsanalyse, für die auch vertiefende volkswirtschaftliche Modellrechnungen und Primärerhebungen notwendig gewesen wären, konnte von der Arbeitsgruppe angesichts der knappen verfügbaren Zeit nicht geleistet werden. Mit der Datenanalyse wurde das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung beauftragt.

Erstmals seit Bestehen der Eigenheimzulage (EHZ) wurde damit eine umfassende Auswertung der beim Bundesamt für Finanzen geführten Eigenheimzulagen-Statistik vorgenommen. Grundlage der Analysen des BBR bilden insgesamt 2,6 Mio. Eigenheimzulagen-Fälle². Über alle Bundesländer beträgt die Quote der ausgewerteten Fälle etwa 97 %. Der Analysezeitraum umfasst die Jahre 1996 bis 2000. Die Öko-Zulagen blieben unberücksichtigt. Aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen den Ländern erfolgt in weiten Teilen eine Bezugnahme der Eigenheimzulagen auf je 1.000 EW (zum Stand: 31.12.2000)³. Zu einigen Fragestellungen waren Auswertungen der EHZ-Statistik nicht möglich. So konnte die Art des gebildeten Wohneigentums (z. B. freistehendes Einfamilienhaus,

¹ Mitglieder der Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Landes Brandenburg waren die Länder Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Thüringen sowie ein Vertreter des Ausschusses für Bauwesen und Städtebau (Hessen), Vertreter des BMVBW/Berlin und des BBR/Bonn nahmen an den Sitzungen teil. Die Arbeitsgruppe hat fünf Mal getagt.

² Die EHZ-Statistik weist insgesamt 2,68 Mio Fälle (Haushalte) aus. Rd. 80.000 Fälle wurden wegen fehlerhafter PLZ, GKZ u.a. herausgefiltert. Alle Graphiken, Karten und Aussagen beziehen sich auf 2,6 Mio Fälle. Hierin sind Fälle von Erben und der unentgeltlichen Überlassungen an Familienangehörige mangels Differenzierungsmöglichkeit ebenso enthalten wie Miteigentumsfälle (mögliche Doppelerfassungen) sowie Fälle, in denen die Selbstnutzung während der Förderdauer aufgegeben wurde. Insoweit sind Abweichungen von der beim Bundesministerium für Finanzen geführten EHZ-Statistik unvermeidlich. Die AG geht davon aus, dass hiervon keine signifikanten strukturellen oder regionalen Verzerrungen zwischen den Ländern und Regionen ausgehen.

Für das Saarland werden für 1996 und 1997 ungewöhnlich wenig Förderfälle ausgewiesen. In Nordrhein-Westfalen sind die Daten auf Gemeindeebene nicht nachvollziehbar. Es war in der Kürze der Zeit nicht möglich, die zugrundeliegenden Ursachen aufzuklären. Das Saarland und Nordrhein-Westfalen mussten daher in Einzelauswertungen teilweise unberücksichtigt bleiben (vgl. Kapitel 6).

³ Grundsätzlich wäre eine Bezugnahme der EHZ auf die für die Wohnungsmärkte relevante Anzahl der Haushalte wünschenswert. Aktuelle und verlässliche Haushaltszahlen sind auf Kreis- oder Gemeindeebene jedoch nicht verfügbar. Eine Prüfung auf Länderebene ergab, dass die Proportionen der Ergebnisse mit Bezug auf die Einwohner denen mit Bezug auf die Haushalte durchaus ähneln.

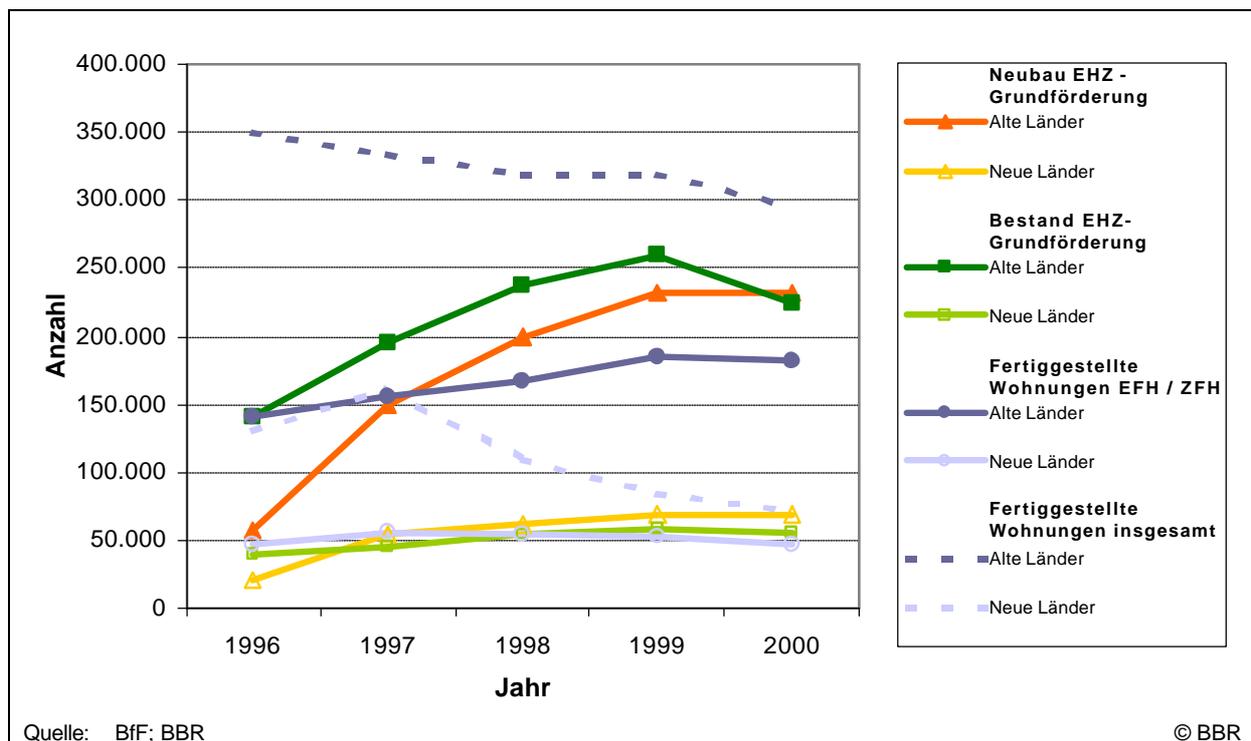
Doppelhaushälfte, Eigentumswohnung etc.) nicht evaluiert werden, da der Gebäudetyp statistisch nicht erfasst wird. Gleiches gilt für die Verknüpfung der Inanspruchnahme der EHZ mit den kleinräumigen Wanderungen, da der Datensatz keine auswertbaren Angaben zum vorherigen Wohnort enthält. Auch sind vertiefende Aussagen zur Einkommenssituation und –struktur der Eigentumsbildner aus der EHZ-Statistik nicht ablesbar, da lediglich die Unterschreitung der Einkommensgrenze anzugeben ist und eine bundesweite Verknüpfung der EHZ-Statistik mit der Einkommensteuer-Statistik nicht möglich war.

Mit der hier erstmals erfolgten Auswertung der EHZ-Statistik wird ein sehr umfangreiches Datenmaterial analysiert und dargestellt. Der enge Zeitrahmen und die Komplexität der zu untersuchenden Fragestellungen erlaubten es nicht, auf alle interessierenden Fragen vollständige Antworten zu finden. Deshalb erfolgt in diesem Bericht der Arbeitsgruppe eine Konzentration auf die wichtigsten Ergebnisse der Inanspruchnahme der Eigenheimzulagen und – soweit möglich – auf erkennbare Muster in räumlicher und soziostruktureller Hinsicht. Die Frage, welche Strukturen sich ohne oder durch eine andere Förderung ergeben hätten, kann hier nicht beantwortet werden. Dennoch beurteilt die Arbeitsgruppe angesichts der großen untersuchten Fallzahl und der insgesamt guten Datensatzqualität die intensive Aufbereitung als qualifizierte Basis für weitergehende Bewertungen der Eigenheimzulage.

2. Die Inanspruchnahme der Eigenheimzulage 1996 – 2000 Gesamtübersicht

Innerhalb des Untersuchungszeitraums nahm die Gesamtzahl neu errichteter Wohnungen in einer ersten Phase bis einschl. 1997 zu; bis 1999 stiegen die Fertigstellungen im Einfamilienhausbau kontinuierlich an und erreichten mit über 178.000 Einheiten den Spitzenwert (vgl. Abbildung 1). Demgegenüber war die Bautätigkeit im Geschosswohnungsbau bereits seit 1996 rückläufig. In 2000 setzte ein leichter Rückgang der Bautätigkeit im EFH-Bereich ein, der sich seitdem beschleunigte. Im Gesamtzeitraum 1996-2000 entfielen knapp die Hälfte aller 2,3 Mio. neuen Wohnungen auf die für die Wohneigentumsbildung "klassischen" Segmente der Ein- und Zweifamilienhäuser. Hinzu zurechnen sind die selbstgenutzten Eigentumswohnungen im neu errichteten Geschosswohnungsbau.

Abbildung 1: Inanspruchnahme der EHZ und Baufertigstellungen EFH/ZFH 1996-2000



Insgesamt hat die Bildung selbstgenutzten Wohneigentums in dieser Zeit deutlich zugenommen. Die Wohneigentumsquote, die 1993 noch 41,6 % in den alten Ländern und 26 % in den neuen Ländern betrug, stieg bis 1998 auf 43,6 % bzw. 31,6 % und dürfte sich bis Ende 2000 weiter leicht erhöht haben⁴.

Die Jahre 1996-2000 waren von einem die Bildung selbstgenutzten Wohneigentums begünstigendem Umfeld geprägt. Mit jahresdurchschnittlich 6,5 % (10 Jahre fest – effektiv) lag das Hypothekenzinsniveau um rd. 1,3 Prozentpunkte unter dem langjährigen Durchschnitt. Zusammen mit umfangreichen Baulandbereitstellungen zu niedrigen Preisen in den neuen Ländern und noch moderaten Bodenpreissteigerungen in den alten Ländern boten sich den Bauherren vergleichsweise günstige Voraussetzungen. Die Förderbedingungen der Wohneigentumsförderung galten im

⁴ Quelle: Mikrozensus 1993 und 1998

überwiegenden Teil des Untersuchungszeitraums noch uneingeschränkt⁵ und in den neuen Ländern wurden von 1996 bis Ende 1999 etwa 60 % aller Privatisierungsverpflichtungen nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz abgewickelt, wodurch über 40.000 Mieter Eigentümer ihrer Wohnung wurden.

Auch die Eigenheimzulage hat zur deutlichen Belegung der Wohneigentumsbildung beigetragen. Das Volumen der jährlichen Neuzusagen der Eigenheimzulage ist von rd. 1 Mrd. DM 1996 auf über 3 Mrd. DM in den Jahren 1999 und 2000 angestiegen. Für die Folgejahre ist vor dem Hintergrund der rückläufigen Fertigstellungen und Genehmigungen von einer spürbaren Verringerung dieses Zusagevolumens auszugehen. Im Jahr 2000 betrug das Volumen der ausgezahlten Zulagen aus den Zusagejahren 1995-2000 insgesamt 13,4 Mrd. DM.⁶

In ganz Deutschland wurden 1996 – 2000 rund 2,6 Mio. Grundförderungen, etwa 20.000 Zulagen für den Erwerb von Genossenschaftsanteilen, knapp 1,5 Mio. Kinderzulagen sowie 293.000 Öko-Zulagen ausgesprochen. Abbildung 1 illustriert die deutliche Zunahme der Eigentumsbildung bis inkl. 1999 in der Gesamtschau sowie in den Teilssegmenten Neubau und Bestand. Einschließlich der Zulagen für Ausbau und Erweiterungen erreichte die Eigentumsbildung 1999 mit 660.000 Grundzulagenfällen das 2,5-fache des Niveaus von 1996 (263.000 Fälle), wobei für das Jahr 1996 in Folge von Vorzieheffekten und Abwartehaltungen noch nicht von einer vollen Wirksamkeit des Eigenheimzulagengesetzes ausgegangen werden kann. Für das Jahr 2000 ist ein Rückgang auf 621.000 Fälle zu verzeichnen. Während die Eigentumsbildung im Neubau konstant blieb, nahm sie im Bestand – bei weiter gegebener Dominanz dieses Sektors in Deutschland insgesamt – um 12 % ab. Dieses Ergebnis ist auf einen überproportionalen Rückgang der Bestandserwerbe in den alten Ländern zurückzuführen.

Die im Folgenden dargestellten Entwicklungen sind vor einem komplexen Hintergrund ökonomischer, sozialer und politischer Rahmenbedingungen zu sehen. Hierbei spielt insbesondere auch die Förderpolitik der Länder und Gemeinden eine wichtige Rolle⁷. Solche Wirkungszusammenhänge konnten hier nicht näher untersucht werden.

⁵ Für Bauanträge bzw. Kaufverträge der Jahre 1996 bis 1998 galten noch die Regelungen des Vorkostenabzugs. Eine nicht quantifizierbare, vermutlich aber beachtliche Anzahl der EHZ-Neubaufälle 1999 wird daher noch vorkostenabzugsbegünstigt gewesen sein. Die Absenkung der Einkommensgrenzen zum 1. Januar 2000 tangiert lediglich ein Fünftel des Untersuchungszeitraums.

⁶ vgl. die Verteilung auf die Länder in der Anlage 3, Tabelle A 3

⁷ vgl. auch Anlage 2, Tabelle A 2 "Förderung des sozialen Wohnungsbaus – Zahl der bewilligten Eigentümerwohnungen 1996 bis 2000"

3. Genossenschaftszulage

Mit der Umstellung der steuerlichen Förderung selbstgenutzten Wohneigentums auf das Eigenheimzulagengesetz wurde erstmals die Möglichkeit einer Förderung des Erwerbs von Anteilen an Wohnungsgenossenschaften geschaffen. Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Förderung ist die Gründung der Genossenschaft nach dem 1. Januar 1995 mit einer eigentumsorientierten Satzung.

Die Einführung der Förderung nach § 17 EigZulG führte zunächst zu einer Vielzahl von Neugründungen eigentumsorientierter Genossenschaften. Nach Angaben eines Gutachtens im Auftrag des BMVBW⁸ entstanden bis Ende 1998⁹ insgesamt 144 eigentumsorientierte Genossenschaften, von denen 39 Genossenschaften infolge der Privatisierungspflicht des Altschuldenhilfegesetzes (AHG) sowie weitere acht durch die Übernahme von Wohnungen aus der Treuhand-Liegenschaftsgesellschaft (TLG) gegründet wurden. Mit 97 eigentumsorientierten Genossenschaften ist die Mehrzahl der Neugründungen vor allem auf die Förderung durch das EigZulG zurückzuführen. Diese Genossenschaften befinden sich zu 49 % in den alten und zu 42 % in den neuen Bundesländern, weitere 9 % der Gründungen erfolgten in Berlin.

Im Zeitraum von 1996 bis 2000 erhielten insgesamt 20.000 Antragsteller eine Grundförderung für erworbene Genossenschaftsanteile, das sind weniger als 0,8 % aller Grundförderungen. In knapp 17.000 Fällen wurden zugleich Kinderzulagen ausgezahlt. Das entspricht einer Quote von 84 % aller Fälle und ist damit deutlich mehr als bei der Förderung von Neubauten oder Bestandserwerben. Gut 14.000 Grundzulagen und ebenso viele Kinderzulagen entfielen auf die alten Länder. Schwerpunktmäßig erfolgte der Erwerb von Genossenschaftsanteilen in den Jahren 1997 und 1998. Allein diese beiden Jahre umfassten mit über 16.000 Genossenschaftszulagen mehr als 80 % der Fälle.

Vor dem Hintergrund einer intensiven Missbrauchsdiskussion (Erwerb von Genossenschaftsanteilen als reine Kapitalanlage in Verbindung mit einer Inanspruchnahme der Förderung) hat die Finanzverwaltung des Bundes in Abstimmung mit den Ländern am 10.02.1998 eine Vorschrift erlassen, die nachträglich die Genossenschaftszulage an die Selbstnutzung der Wohnung knüpfte. Dies führte dazu, dass die zunächst rege Inanspruchnahme der Förderung nach Einführung dieses „Selbstnutzungsgebots“ deutlich zurückging. In den Jahren 1999 und 2000 betrug die Zahl der Grundförderungen in Deutschland jeweils nur noch rund 1.300. In den neuen Ländern waren die Zahlen bereits 1998 rückläufig und sanken bis zum Jahr 2000 sogar unter das Niveau von 1996 (1997: 1.800; 2.000: 700 Förderfälle). Auch die jährlichen Anteile der Kinderförderung gingen nach 1998 deutlich zurück. Die Zahlen lassen vermuten, dass es sich in der Mehrzahl der Förderfälle vor 1998 tatsächlich um Kapitalanleger gehandelt hat.

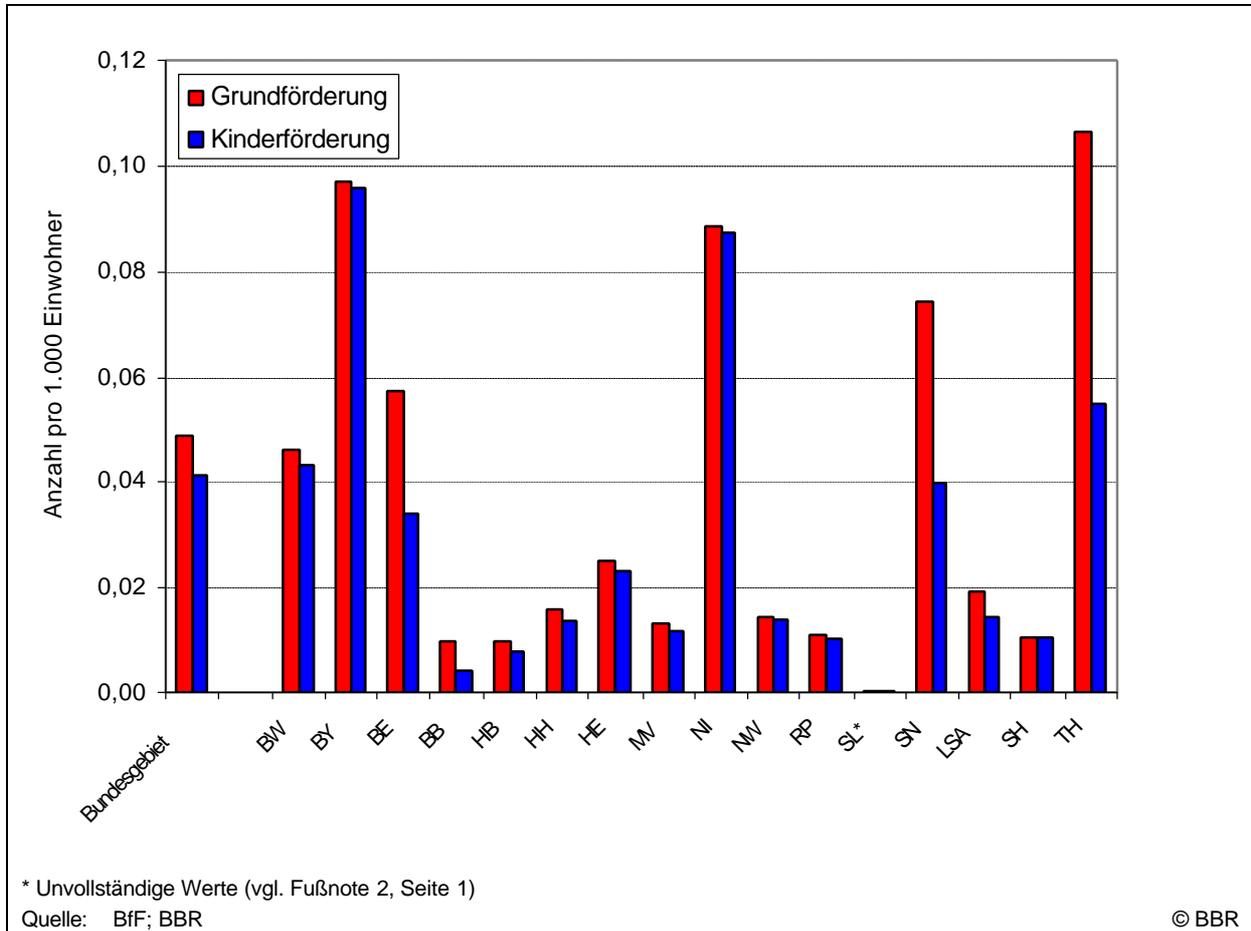
Abbildung 2 illustriert die regionale Verteilung der Inanspruchnahme der Genossenschaftszulage. Dabei zeigen in den alten Ländern insbesondere Bayern und Niedersachsen überdurchschnittliche Werte, in den neuen Ländern liegen Sachsen und Thüringen deutlich über dem Durchschnitt. In Anbetracht des sehr niedrigen Niveaus der Genossenschaftsförderung im Vergleich zur absoluten

⁸ Analyse und Konzepte: Neue Wege für Genossenschaften. Hamburg 1999.

⁹ Im Rahmen einer Fortschreibung des genannten Gutachtens soll die weitere Entwicklung seit 1998 untersucht werden.

Zahl der im Rahmen des Eigenheimzulagengesetzes geförderten Fälle, dürfen die Unterschiede zwischen den Bundesländern jedoch nicht überbewertet werden.

Abbildung 2: Inanspruchnahme der Genossenschaftszulage je 1.000 Einwohner (Mittelwert 1996-2000)



Die geringen Fallzahlen und der unstetige Förderungsverlauf bieten keine Grundlage für eine vertiefende Betrachtung der Genossenschaftszulage nach räumlicher Zielgenauigkeit und sozialer Verteilungswirkung. Mit Blick auf die Expertenkommission „Wohnungsgenossenschaften“ des BMVBW verzichtet die Arbeitsgruppe in Abstimmung mit dem Ausschuss für Wohnungswesen auf eine differenzierte Betrachtung der Genossenschaftszulage.

4. Die Inanspruchnahme der Grundförderung bei Neubau und Bestandserwerben

Die Grundförderung des EigZulG i.H.v. bis zu 5.000,-- DM (2.556,-- €) im Neubau bzw. bis zu 2.500,-- DM (1.278,-- €) bei Erwerben aus dem Bestand in jährlichen Raten über acht Jahre ist die Basiskomponente der Wohneigentumsförderung. Sie dient in beiden Fällen der Erleichterung der Finanzierbarkeit der Eigentumsbildung, wobei die differenzierte Förderhöhe vom Gesetzgeber vorrangig mit den unterschiedlich hohen Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten begründet wurde. Von den insgesamt zugesagten 2,6 Mio. Grundförderungen entfallen mit 563.000 Fällen knapp 22 % der Zusagen auf die neuen Länder, die 18 % aller Haushalte stellen. Mehr als drei Viertel der Grundförderungen entfielen auf Eigentumsmaßnahmen in den alten Ländern.

Die Struktur der Grundförderungen weist im Untersuchungszeitraum bundesweit für den Neubau einen Anteil von 44 % auf; knapp 6 % entfallen auf Ausbau- und Erweiterungsmaßnahmen (A + E). Die Hälfte aller Grundförderungen - das sind insgesamt über 1,3 Mio. Fälle - entfallen auf Erwerbe aus dem Bestand.

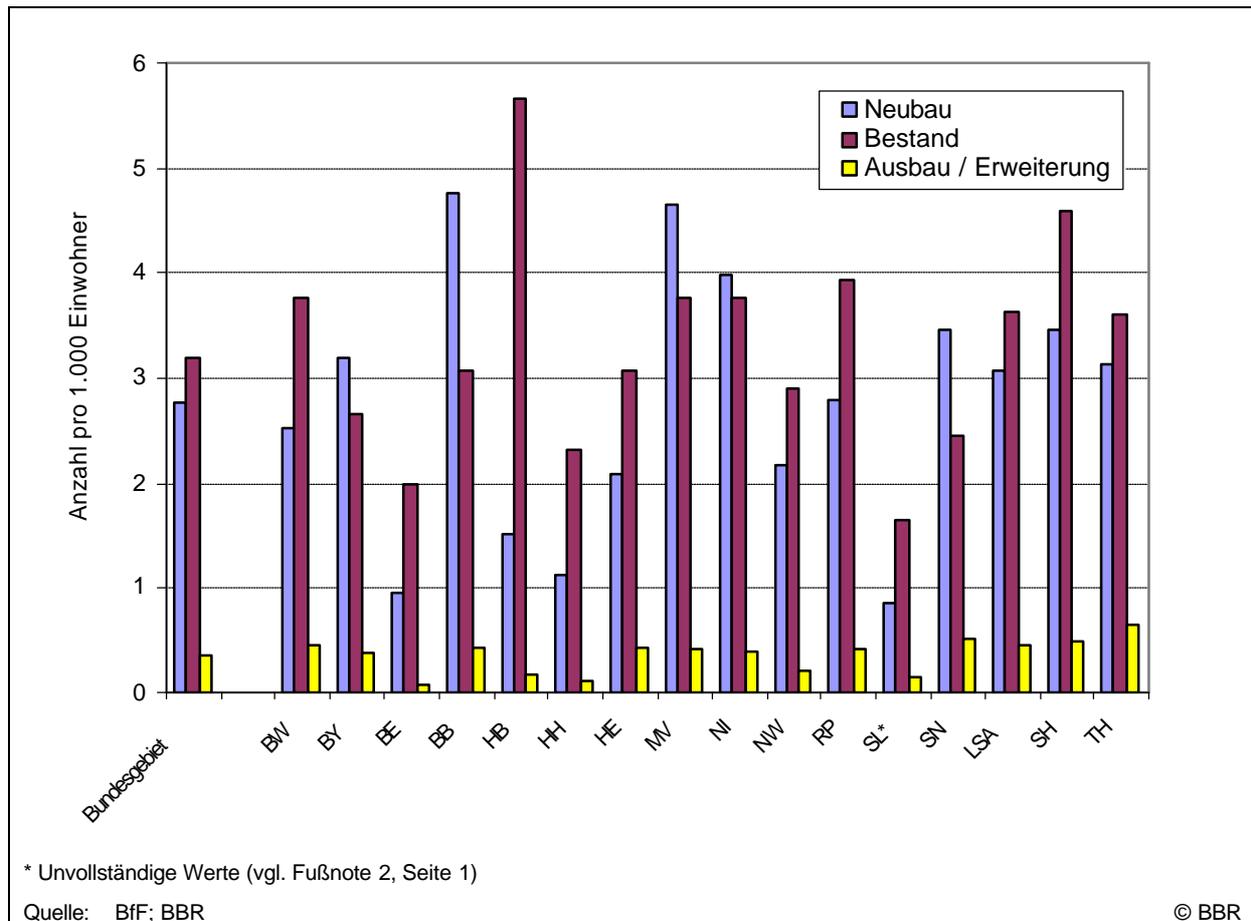
Über 1 Mio. dieser Bestandserwerbe stellen die alten Länder. Die Eigentumsbildung im Bestand macht damit 52 % aller dortigen Grundzulagenfälle aus, während auf den Neubau 43 % der Eigentumsbildung entfallen (A + E: 5 %).

Erwartungsgemäß liegt der Anteil des Neubaus in den neuen Ländern (49 %) über dem der alten Länder (Nachholbedarf, hohe Bautätigkeit; günstige Bodenpreise). Demgegenüber überrascht der mit 45 % aller Fälle hohe Anteil von Bestandserwerben in den neuen Ländern. Nimmt man die A + E-Fälle mit in den Blick (6 %), wird die hohe Bedeutung der EHZ für die Bestandserhaltung auch in den neuen Ländern deutlich.

In allen westlichen Flächenländern (mit Ausnahme Niedersachsens und Bayerns) haben die Bestandserwerbe mit einer Spanne zwischen 54 % und 62 % aller Förderfälle eindeutig eine höhere Bedeutung als der Neubau. Von den neuen Ländern weist lediglich Sachsen-Anhalt im Bestand eine Quote von >50 % auf. In den Stadtstaaten ist der Stellenwert der geförderten Bestandserwerbe überproportional hoch (Berlin: 66 %; Hamburg: 65 %; Bremen: 77 %) und im Vergleich zum Neubau mit 2- bis 3,5-fachen Fallzahlen dominant.

Der große Stellenwert der Bestandserwerbe wird auch bei Bezugnahme auf die jeweiligen Einwohner deutlich (vgl. Abbildung 3). Im Mittelwert der Jahre 1996 – 2000 bildeten bundesweit jährlich 2,8 von 1.000 Einwohnern Wohneigentum im Neubau; im Bestand waren es 3,2 von 1.000. Ausbau- und Erweiterungsmaßnahmen spielen mit 0,4 Fällen / 1.000 EW eine geringe Rolle.

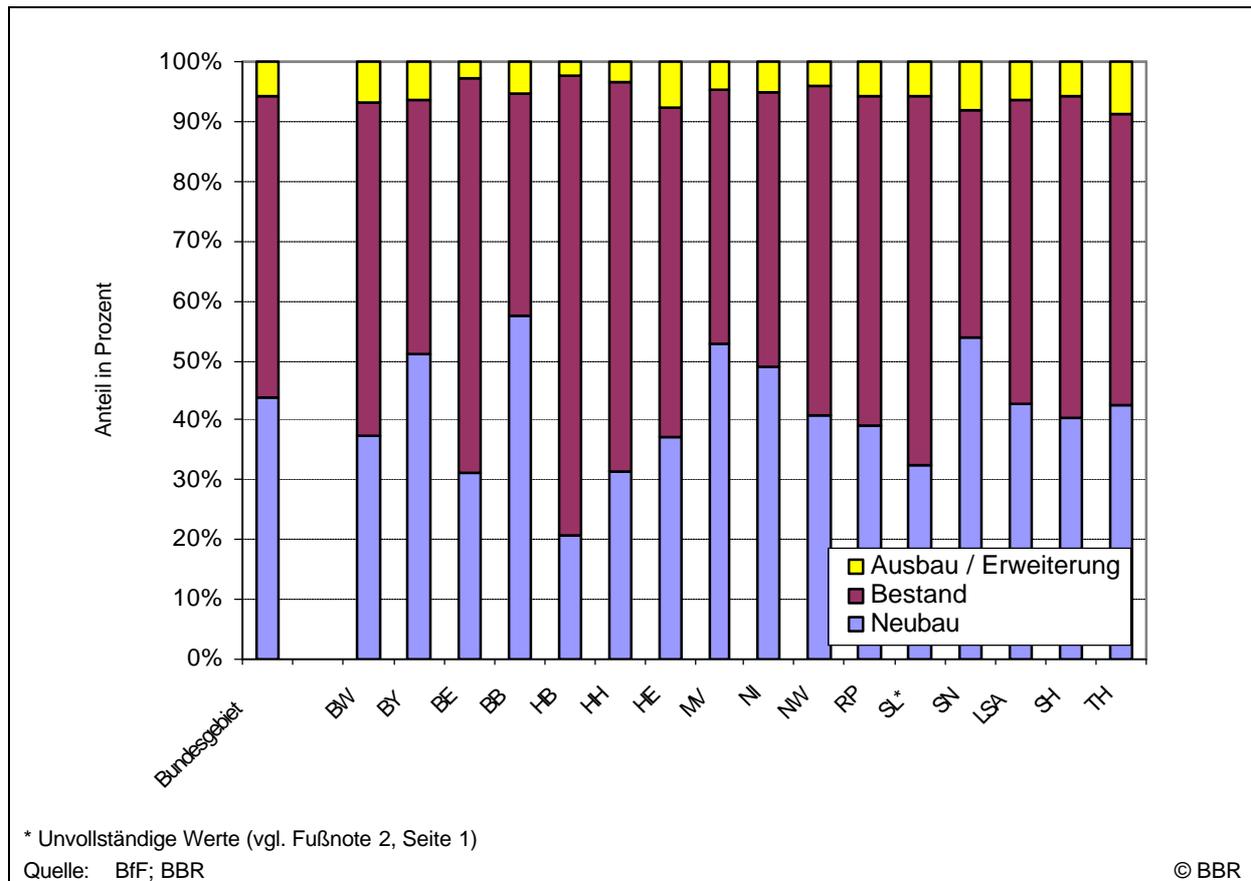
Abbildung 3: Jährliche Inanspruchnahme der Grundförderung je 1.000 Einwohner (Mittelwert 1996 – 2000)



Die Graphik verdeutlicht die Niveauunterschiede der einzelnen Bundesländer im Vergleich zum Bundesdurchschnitt sowie untereinander: alle ostdeutschen Länder (ohne Berlin) weisen bei Neubaufällen ein überdurchschnittliches Niveau auf (verfügbares Bauland, günstige Bodenpreise, Nachholeffekte) – besonders ausgeprägt in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern; Gleiches gilt im Bestand für Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern.

Bei den westdeutschen Flächenländern stechen beim Neubau die überdurchschnittlichen Werte von Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bayern hervor, während im Bestand Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und (wiederum) Schleswig-Holstein an der Spitze sind. Hessen und Nordrhein-Westfalen liegen im Neubau und bei den Bestandserwerben unterhalb des Bundesdurchschnitts. Augenfällig ist der hohe Anteil der Bestandserwerbe in Bremen – sowohl in bezug auf das absolute Niveau wie auch im Hinblick auf sein Verhältnis zum Neubau (vgl. auch S. 18 sowie Abbildung 4).

Abbildung 4: Inanspruchnahme der Grundförderung – Relative Bedeutung nach Art der begünstigten Wohnung (1996 – 2000)



Insgesamt hat die Neubauförderung in den neuen Ländern - in Relation zu den Bestandsfällen - ein höheres Gewicht als im Westen. Bei im Zeitverlauf kontinuierlich steigenden Fallzahlen blieb der Anteil der Neubaufälle am jeweiligen Förderjahrgang konstant, während den ebenfalls (bis 1999) zunehmenden Bestandserwerben ein abnehmendes Gewicht zukam. Gleichwohl erreichen die Bestandsfälle 1996 – 2000 in den neuen Ländern über 92 % des Neubauniveaus. In den alten Ländern nahmen im Zeitverlauf absolute Anzahl sowie prozentualer Anteil des Neubaus am jeweiligen Förderjahrgang konstant zu (mit Stagnation der Absolutzahl in 2000). Die Fälle von Erwerben aus dem Bestand stiegen nominell bis 1999 permanent (Rückgang in 2000); das jährliche relative Gewicht der Bestandserwerbe nahm in diesen fünf Jahren jedoch kontinuierlich ab. Nach wie vor aber haben die Bestandsfälle in den alten Ländern im Untersuchungszeitraum das eindeutige Übergewicht; sie übersteigen das Neubauniveau um fast 22 %.

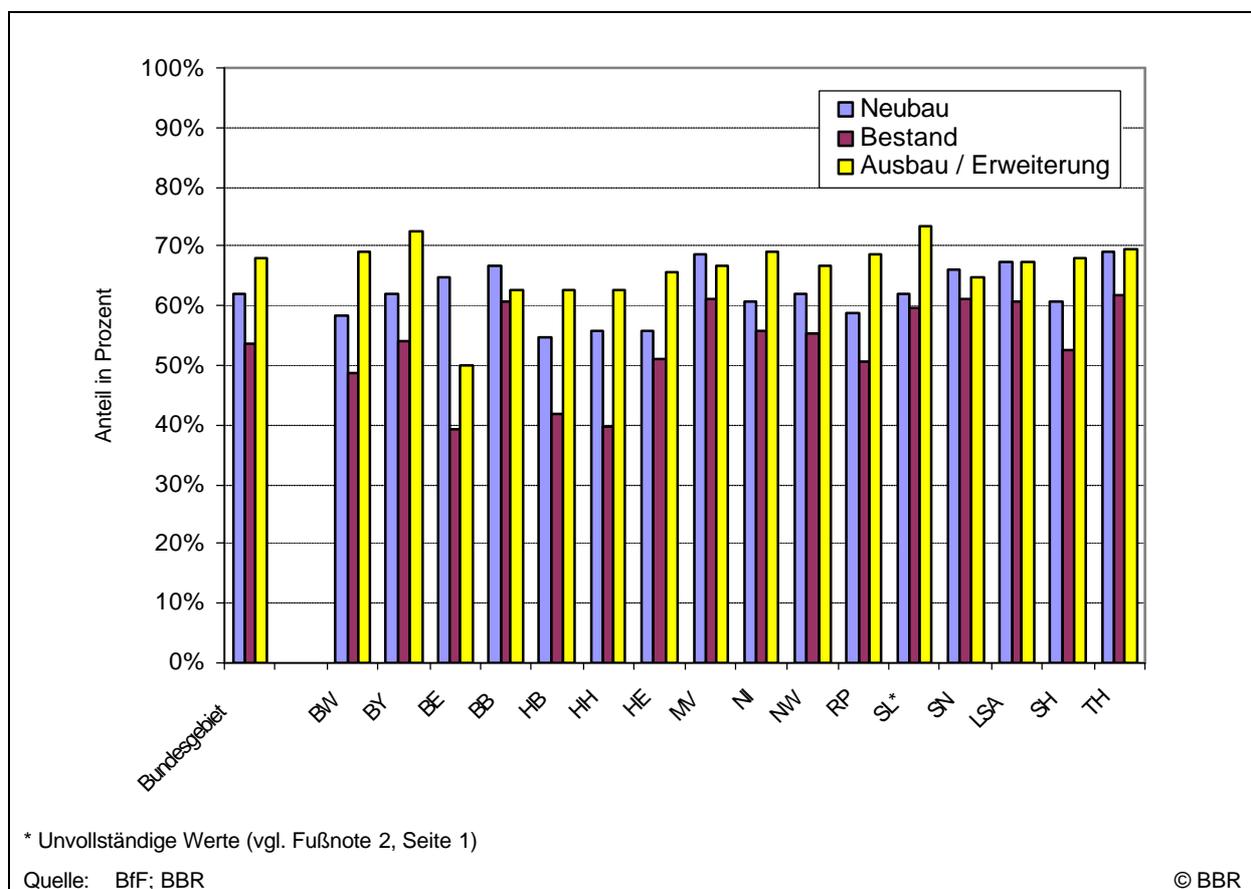
Für Deutschland insgesamt ist für den Zeitraum 1996 – 2000 eine Dominanz der Bestandserwerbe zu konstatieren (50 % gegenüber 44 % im Neubau). Der "Vorsprung" der Bestandsfälle gegenüber dem Neubau beträgt rd. 15 Prozentpunkte. Über alles betrachtet hat folglich die Wohneigentumsbildung durch Bestandserwerbe in diesen fünf Jahren – trotz der halb so hohen Grundförderung – ein höheres Gewicht als der Neubau.

5. Die Sozialstruktur der Wohneigentum bildenden Haushalte

5.1 Inanspruchnahme der Kinderkomponente

Ein wesentliches Ziel des EigZuG war die verstärkte Förderung von Familien mit Kindern. Die Anzahl der Familien mit Kindern sank 1996 bis 2000 von 13,2 Mio. auf 12,8 Mio. (-2,7 %), während die Einpersonenhaushalte um 4,2 % stiegen. Die Analyse der Kinderzulagenfälle zeigt, dass in Deutschland insgesamt 1996 – 2000 in 58 % aller Förderfälle eine oder mehr Kinderzulagen ausbezahlt wurden.¹⁰ Familien mit Kindern stellen ein Drittel aller Haushalte.¹¹

Abbildung 5: Anteil der Förderempfänger mit Kinderzulagen nach Art der begünstigten Wohnung (1996-2000)



Differenziert nach Neubau und Bestand (Abbildung 5) zeigt sich, dass in 62 % aller Neubaufälle Kinderzulagen in Anspruch genommen wurden gegenüber 54 % bei Bestandserwerben. Bei annähernd gleichen Absolutzahlen (708.000 / 702.000) wird vor dem Hintergrund der Dominanz der Bestandserwerbe bei der Grundförderung eine deutlich höhere Bedeutung der Kinderkomponente im

¹⁰ Die Daten der EZH-Statistik zeigen, dass 1996-2000 der Saldo aus weggefallenen Kinderzulagen (z.B. Auszug des Kindes) und hinzugekommenen Kinderzulagen (z.B. durch Geburt) mit etwa 5 % der im Bewilligungsjahr ausgesprochenen Kinderzulagen negativ ist.

¹¹ vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 1, Reihe 3.

Neubau ersichtlich, die in den neuen Ländern noch ausgeprägter ist als in den alten Ländern¹². Gleichwohl weist der Sachverhalt, dass in mehr als der Hälfte aller Fälle der Bildung von Wohneigentum im Bestand Kinderzulage(n) gezahlt wurde, auf die hohe familienpolitische Relevanz der Bestandsförderung bestehender Art hin.

Überraschend hoch ist die Quote der Kinderzulagen bei Ausbauten und Erweiterungen mit bundesweit 67 %. Dies zeigt, dass Ausbauten und Erweiterungen an selbstgenutztem Wohneigentum prioritär von Familien mit Kindern durchgeführt werden. Das bestätigt auch die durchschnittliche Haushaltsgröße der Zulagenempfänger, die bei A + E-Maßnahmen mit 2,9 Personen deutlich über dem Neubau (2,7) und dem Bestand (2,5) liegt¹³.

Die regionale Verteilung der Zulagenempfänger mit Kindern zeigt, dass in den Flächenländern (mit Ausnahme von Niedersachsen mit unter 50 %) durchgängig 50 % - 60 % der Haushalte, die im Bestand Wohneigentum bildeten, Familien mit Kindern waren. In den Stadtstaaten (inkl. Berlin) sind es nur rund 40 % - 45 %.

Im Neubau liegt der Anteil der Familien mit Kindern an den geförderten Selbstnutzern in allen Ländern (wiederum mit Ausnahme Niedersachsens) zwischen 55 % und fast 70 % - inkl. der Stadtstaaten, die in der Mitte des Spektrums liegen.

Der Vergleich der prozentualen Anteilswerte der Familien mit Kindern an den Neubau- und Bestandsfällen zeigt in den Flächenländern hohe Annäherungswerte (Differenz lediglich zwischen fünf und neun Prozentpunkten). Anders in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, wo der Vorsprung der Anteile von Familien mit Kindern am Neubau selbstgenutzten Wohneigentums gegenüber denjenigen, die als Familien im Bestand Wohneigentum gebildet haben, z.T. sehr deutlich ausgeprägt ist. In diesen Ländern hat der Neubau trotz seines niedrigen Niveaus für die Wohneigentumsbildung von Familien (möglicherweise in Verbindung mit der Förderung im Sozialen Wohnungsbau bzw. kommunaler Anstrengungen) eindeutig einen hohen Stellenwert für Familien.

Die Struktur der eigentumsbildenden Haushalte – betrachtet nach der Anzahl der Kinder¹⁴ – zeigt, dass fast zwei Drittel (62 %) aller Neubaufälle von Familien mit Kindern in Anspruch genommen werden. Dabei stellen Familien mit mehr als einem Kind fast 40 % aller Neubauluzulagenempfänger¹⁵. Differenziert nach Bundesländern finden sich die größten Anteile kinderreicher Haushalte in den alten Ländern. Umgekehrt sind die Anteile der kleinen Familien in den neuen Ländern (inkl. Berlin) deutlich größer als im Westen.¹⁶ Bei den kinderlosen Haushalten mit Eigentumsbildung im Neubau (Bundesdurchschnitt 38 %) weisen lediglich Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein überdurchschnittliche Werte auf, wobei in Niedersachsen über die Hälfte aller Neubaumaßnahmen von kinderlosen Haushalten durchgeführt wurden.

¹² Der Abstand der Anteile der Kinderzulagenfälle im Neubau zum Bestand beträgt in den alten Ländern 7 %-Punkte, in den neuen Ländern hingegen 9 %-Punkte

¹³ Im Bundesdurchschnitt wurden knapp die Hälfte aller A + E-Maßnahmen von Familien mit 1,5 und mehr Kindern durchgeführt; vgl. Anlage 3, Abbildung A 4 "Zulagenempfänger nach Anzahl der Kinder bei Ausbau/Erweiterung"

¹⁴ vgl. hierzu Anlage 3, Abbildung A 2 und A 3 in der Anlage: "Zulagenempfänger nach Anzahl der Kinder im Neubau/Bestand".

¹⁵ bezogen auf alle eigentumsbildenden Haushalte mit Kindern sind das fast zwei Drittel.

¹⁶ Kinderreiche Familien = 2,5 Kinder und mehr; kleine Familien = 0,5 und 1 Kind.

Anders stellen sich die Strukturen bei den Bestandserwerben dar. Hier sind mit 46 % fast die Hälfte aller Zulagenempfänger (im ersten Förderjahr) kinderlos, wobei die Stadtstaaten Bremen, Hamburg, Berlin sowie Niedersachsen mit Anteilen von über 50 % die höchsten Werte aufweisen. Familien mit 1,5 und mehr Kindern machen nur knapp ein Drittel der Eigentumserwerber im Bestand aus. Insbesondere sind Familien mit 1,5 und 2 Kindern deutlich weniger stark als im Neubau vertreten, während bei den großen Haushalten mit 2,5 und mehr Kindern die Niveauunterschiede weniger ausgeprägt sind.

Insgesamt stellen die größeren Haushalte im Neubau (und die Familien mit 1,5 und mehr Kindern) die höheren Anteile als im Bestand, in dem die Quote der kinderlosen Haushalte deutlich höher und die Haushalte tendenziell kleiner sind. Bei den kleineren Familien mit 0,5 und 1 Kind zeigen sich zwischen Neubau und Bestandserwerben keine allzu großen Unterschiede. Weit unterdurchschnittliche Haushaltsgrößen bei den Eigentumsbildnern im Bestand weisen die Stadtstaaten auf, während hier im Neubau kein Unterschied zu den Flächenstaaten auszumachen ist.

5.2 Das Alter der Eigentumsbildner

Das Durchschnittsalter der Zulagenempfänger der Grundförderung unterscheidet sich im Neubau mit 39,3 Jahren und im Bestand mit 39,4 Jahren nur marginal und liegt geringfügig unter dem Durchschnittsalter der Ersterwerber in Vorjahren¹⁷. Demgegenüber sind die Begünstigten von A + E-Maßnahmen mit 44,2 Jahren rd. fünf Jahre älter – ein Sachverhalt der nicht überrascht, da solche Maßnahmen eine bereits in Vorjahren erfolgte Eigentumsbildung voraussetzt.¹⁸

Typischerweise wird in Deutschland Wohneigentum im Alter von 30 bis 40 Jahren gebildet. Das wird auch durch die Daten der EHZ-Statistik bestätigt. Sowohl im Neubau wie im Bestand stellt diese Gruppe mit fast der Hälfte (49 %) im Neubau bzw. 45 % im Bestand den "Löwenanteil" aller Zulagenempfänger. Dabei sind die Anteile dieser Altersgruppe in allen Bundesländern im Neubau größer als im Bestand. Umgekehrt sind die unter 30-jährigen mit knapp jedem siebten Eigentumsbildner bei Bestandserwerben stärker vertreten als im Neubau, wo jeder achte Erwerber in diese Altersgruppe fällt. Auch dies gilt wiederum in allen Bundesländern.

Tendenziell bevorzugen ganz junge Haushalte also den Erwerb aus dem Bestand, was angesichts der in jungen Jahren i.d.R. niedrigeren Einkommen und der günstigeren Erwerbspreise im Bestand erklärlich ist. Zugleich dürfte es sich dabei um Singles oder kinderlose Haushalte handeln, wie der hohe Anteil Kinderloser von 46 % aller Bestandserwerber nahe legt. Demgegenüber deuten die höheren Anteile der 30- bis 40-jährigen im Neubau (im Vergleich mit der gleichen Altersgruppe bei den Bestandserwerbern) in Verbindung mit der Tatsache, dass über die Hälfte der Zulagenempfänger im Neubau 0,5 und mehr Kinder haben darauf hin, dass es sich bei dieser Altersgruppe um Eigentümer in Phasen der Familiengründung und/oder –erweiterung handelt.

In Differenzierung nach Bundesländern fällt das in allen neuen Ländern im Vergleich zu den alten Ländern höhere Durchschnittsalter der Eigentumserwerber im Neubau und im Bestand auf; dies dürfte Folge der ungünstigeren Einkommens- und Vermögensbiographien einerseits wie auch der

¹⁷ In den Jahren 1992 bis 1995 betrug das Durchschnittsalter der ersterwerbenden Eigentümerhaushalte laut SOEP 39,6 Jahre.

¹⁸ vgl. hierzu Anlage 3, Abbildungen A5 – A7

altersstrukturellen Verschiebungen in Folge von Abwanderungsverlusten vor allem der Jüngeren und des Nachholbedarfs andererseits sein. So stellen die über 50-jährigen in den neuen Bundesländern sowohl im Neubau wie im Bestand rd. ein Fünftel aller eigentumsbildenden Haushalte, während in den westdeutschen Flächenländern in beiden Kategorien maximal jeder sechste Eigentümer in diese Altersgruppe fällt. Deutlich höhere Anteile (mit einer Spanne von 26 % bis 34 %) entfallen in den Flächenländern auf diese Altersgruppe bei Ausbauten und Erweiterungen.

Ein überdurchschnittlich hohes Erwerbsalter weisen ebenso die Förderfälle in den Stadtstaaten auf, wobei in beiden Fällen Berlin an der Spitze liegt. Sowohl beim Neubau wie im Bestand weist Berlin bei der Gruppe der unter 40-jährigen sehr niedrige Werte auf, was u.a. der hohen Konkurrenz im Speckgürtel geschuldet sein dürfte.

5.3 Die Einkommenssituation der Selbstnutzer

Zur Einkommenssituation der eigentumsbildenden Haushalte, insbesondere soweit sie die Eigenheimzulage in Anspruch genommen haben, liegen geeignete Daten nicht vor. Die Eigenheimzulagestatistik erlaubt keine Aussagen zu den Einkommensverhältnissen der Zulagenempfänger. Auch eine Verknüpfung der Einkommensteuerstatistik mit der Eigenheimzulagenstatistik war nicht möglich. Sonstige bundesweite Statistiken, die einen Bezug zum Einkommen herstellen, sind nicht geeignet (EVS 1998) bzw. konnten kurzfristig für die spezifischen Fragestellungen nicht erschlossen werden (Mikrozensus, SOEP).

Nach eingehender Diskussion hat sich die Arbeitsgruppe daher entschlossen, mit Hilfe zweier unterschiedlicher Materialien einen Zugang zum Thema zu ermöglichen. Zum einen handelt es sich um eine Mehrbezieherstudie von NFO Infratest Wirtschaftsforschung im Auftrag der Finanzierungsinstitute und des BBR, die die Eigentumsbildung im Wohnungsbau der Jahre 1998 – 2000 untersuchte, zum anderen um Auswertungen des Bundesministeriums der Finanzen zum Einkommen steuerpflichtiger Arbeitnehmer in 2002.

Für die Interpretation der Daten weist die Arbeitsgruppe auf Folgendes hin:

- Die Studie von NFO Infratest beruht auf einer repräsentativen Befragung von 1.700 Haushalten. Hierbei kommt es bei einigen Feldern zu sehr schwachen Besetzungen, die die Interpretierbarkeit einschränken.
- Die Auswertungen des BMF beziehen sich ausschließlich auf Teilgruppen steuerpflichtiger Arbeitnehmer. Informationen über die Einkünfte der nicht betrachteten Haushalte, wie Selbständige, Arbeitslose oder Rentner, liegen der Arbeitsgruppe nicht vor.

Nach NFO Infratest betragen die durchschnittlichen monatlichen Haushaltsnettoeinkommen der befragten Erwerber¹⁹ bei einem Bundesdurchschnitt von 6.462,-- DM in Westdeutschland 6.865,-- DM. In den neuen Ländern (inkl. Berlin) lagen sie mit 4.975,-- DM ca. 28 % unter dem Westniveau. Bezogen auf die Empfänger von Eigenheimzulage (Ersterwerber; ohne Erben) standen den Haushalten in den alten Ländern ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen von 6.280,-- DM zur

¹⁹ ohne Erben

Verfügung. In den neuen Ländern waren es 4.910,-- DM monatlich und damit 22 % weniger als im Westen. Tabelle 1 weist die Verteilung nach Einkommensklassen aus.

Tabelle 1: Monatliches Haushaltsnettoeinkommen der Empfänger* von Eigenheimzulage nach Einkommensklassen

Monatliches Haushaltsnettoeinkommen	Alte Länder	Neue Länder	Bund insgesamt
unter 3.000 DM	11%	5%	10%
3.000 bis unter 4.000 DM	9%	25%	14%
4.000 bis unter 5.000 DM	19%	31%	22%
5.000 bis unter 7.000 DM	35%	29%	34%
7.000 DM und mehr	24%	7%	19%
keine Angabe	2%	3%	1%
Durchschnittl. Haushaltsnettoeinkommen (nom.)	6.280 DM	4.910 DM	5.940 DM

Quelle: NFO Infratest Wirtschaftsforschung © BBR

* Ersterwerber, ohne Erben

Differenziert nach Neubau und Bestandserwerben zeigt sich, dass in den alten Ländern die Ersterwerber von Bestandsobjekten über Einkommen von mehr als 7.000,-- DM verfügen, während die Selbstnutzer im Neubau ein Einkommen von knapp über 5.700,-- DM haben. In den neuen Ländern ist es genau umgekehrt: hier stehen den Selbstnutzern im Neubau mit etwas mehr als 5.000,-- DM die höheren Einkommen zur Verfügung; im Bestand sind es 4.650,-- DM. Die Einkommensunterschiede zwischen den alten und den neuen Ländern fallen damit bei Erwerbern neuer Immobilien geringer aus als bei Erwerbern aus dem Bestand.

Insgesamt macht die Einkommensschichtung dieser Untersuchung deutlich, dass die Einkommen der Eigentumsbildner in den alten Ländern – wie zu erwarten – spürbar über denen in den neuen Ländern liegen. Dabei stellen die unteren Einkommensklassen (mit einem Einkommen bis 5.000,-- DM monatlich) in den neuen Ländern deutlich höhere Erwerberanteile als im Westen. Auf sie entfallen 62 % aller Eigentumsbildungsmaßnahmen; in den alten Ländern sind es knapp 40 %. Im Bundesdurchschnitt stellte diese Einkommenskategorie 45 % aller Eigentumsbildner der Jahre 1998 – 2000. Dabei gehörten ebenfalls etwa 45 % aller Familien mit Kindern, die in dieser Zeit Wohneigentum bildeten, dieser Einkommensklasse an.

Die vom BMF für das Jahr 2002 zur Verfügung gestellte Übersicht zu den Einkünften dreier Haushaltstypen steuerpflichtiger Arbeitnehmer weist folgende Ergebnisse aus:

Tabelle 2: Steuerpflichtige Arbeitnehmer in Jahr 2002 (Schichtung nach dem Gesamtbetrag der Einkünfte)

1-Personen-Haushalte			2-Personen-Haushalte (ohne Kinder)			4-Personen-Haushalte (mit 2 Kindern)		
Gesamtbetrag der Einkünfte bis ... Euro	Steuerpflichtige		Gesamtbetrag der Einkünfte bis ... Euro	Steuerpflichtige		Gesamtbetrag der Einkünfte bis ... Euro	Steuerpflichtige	
	in 1000	in %		in 1000	in %		in 1000	in %
17.000	5.541,8	44%	25.900	2.041,2	36%	35.400	1.189,0	35%
20.000	873,0	7%	40.000	1.159,0	20%	50.000	941,1	28%
25.000	1.710,6	14%	50.000	737,5	13%	65.000	595,2	18%
30.000	1.594,2	13%	60.000	613,5	11%	80.000	282,9	8%
35.000	993,6	8%	70.000	396,7	7%	95.000	133,8	4%
40.904	697,9	6%	81.807	273,3	5%	112.485	83,9	2%
mehr	1.185,4	9%	mehr	502,8	9%	mehr	143,4	4%
insgesamt	12.596,5	100%	insgesamt	5.724,0	100%	insgesamt	3.369,3	100%

Quelle: BMF, BMVBW

© BBR

In der ersten Zeile der Tabellen handelt es sich jeweils um die Einkommensgrenzen nach §9 WoFG, die auf den Gesamtbetrag der Einkünfte in Euro umgerechnet wurden. Die sechste Zeile weist die für den jeweiligen Haushaltstyp einschlägige Einkommensgrenze des EigZulG aus.

6. Die regionale Verteilung der Eigenheimzulage

Die räumliche Verteilung der Bildung selbstgenutzten Wohneigentums zeigt sowohl in der Summe aller Förderkategorien wie auch in den „Einzeldisziplinen“ Neubau und Bestand ein ausgesprochen heterogenes und in Teilen auch widersprüchliches Bild. Einheitliche räumliche Muster wie z. B. „Speckgürtel“ in/um Ballungszentren oder negative Korrelationen zwischen Neubau und Bestandserwerben („Viele Neubauförderfälle bedeuten wenige Bestandsförderfälle – und umgekehrt“) sind nur in Teilen und häufig auch nur regional begrenzt ablesbar. Dies deutet bereits darauf hin, dass die oftmals in der öffentlichen Diskussion vertretenen monokausalen Wirkungszusammenhänge zwischen Wohneigentumsförderung und räumlicher Entwicklung so nicht belegbar sind.

Aufgrund der Komplexität der räumlichen Wirkungszusammenhänge sind die nachfolgenden Ausführungen immer in Verbindung mit dem Kartensatz im Kartenband zu lesen. Detaillierte Informationen zu wichtigen Strukturdaten der Länder finden sich in den statistischen Übersichten des Anlagenbandes (vgl. Anlage 4).

Ein erster Überblick über die Förderkulisse macht deutlich, dass die Förderung (alle Förderkategorien bezogen auf die Einwohner, ohne Genossenschaften) am stärksten im Norden von Deutschland (Niedersachsen, Schleswig-Holstein; Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg) genutzt wird²⁰. Ein mittleres Niveau der Wohneigentumsbildung findet sich auf einem „Bogen“ von Rheinland-Pfalz über Baden-Württemberg, Teilen Bayerns bis in die südlichen neuen Länder. Teilbereiche Nordrhein-Westfalens, Hessens und des südlichen Bayerns weisen das niedrigste Niveau der jahresdurchschnittlichen EHZ-Förderfälle auf.

Die absolute Zahl der Förderfälle für Ausbau / Erweiterung bewegt sich deutschlandweit auf einem sehr niedrigen Niveau und spielt durch das geringe Fördervolumen eher eine untergeordnete Rolle. Im Folgenden konzentriert sich die Darstellung der Ergebnisse daher auf die Förderung des Neubaus und des Bestandserwerbs.

6.1 Inanspruchnahme der Förderungen in den alten Ländern

In den alten Ländern lassen sich klare räumliche Strukturen der Inanspruchnahme der Eigenheimzulage nicht ablesen. Selbst in Ländern mit ähnlichen Grundstrukturen wie z. B. in den Ländern Baden-Württemberg und Bayern (positiver Bevölkerungssaldo, geringe Arbeitslosenquoten, ähnliche Bautätigkeit, hohe Eigentumsquoten, hohe Baulandpreise) weisen die Auswertungsergebnisse unterschiedliche räumliche Strukturen auf.

Die regionale Verteilung der EHZ-Förderfälle nach Gebietstypen²¹ zeigt auf aggregierter Ebene (vgl. Tabelle 3), dass 72% aller Förderfälle auf Kernstädte und verdichtete Kreise entfallen, in denen zusammen 78% der Bevölkerung leben. Ein zur Bevölkerung überproportionaler Anteil der Förderfälle entfällt auf die ländlichen Kreise, wo insbesondere die Neubauförderung in Anspruch genommen wird.

²⁰ Ein jeweils vergleichbares Niveau der Wohneigentumsbildung findet sich gleichzeitig in Ländern mit höchst unterschiedlichen Ausgangsbedingungen. So beträgt beispielsweise im Norden Deutschlands die wohnungsbezogene Eigentümerquote 1998 in Niedersachsen: 50 %, Schleswig-Holstein: 47 %, Brandenburg: 35 %; Mecklenburg-Vorpommern: 32 %.

²¹ Eine Übersicht über die siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBR (Stand 1996) findet sich in der Anlage 5, Karte A 1.

Eine detaillierte Analyse zeigt, dass vor allem die Länder Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein die Gesamtergebnisse des Neubaus der ländlichen Kreise prägen. In diesen drei Bundesländern leben etwa drei Viertel der Bevölkerung aller ländlicher Kreise. In Bayern entfallen 61 % aller Neubau-Eigenheimzulagefälle auf ländliche Kreise, in Niedersachsen 52 % und in Schleswig-Holstein 51%. Dagegen wird die Bestandsförderung – über alle alten Länder gesehen – in etwa proportional zur Bevölkerungsverteilung genutzt.

Tabelle 3: Verteilung der EHZ-Inanspruchnahme in den alten Ländern

Gebietstyp	Bevölkerungsverteilung	Verteilung der EHZ-Förderfälle		
		Ingesamt	Neubau	Bestand
Kernstädte ²²	28 %	19 %	13 %	25 %
Verdichtete Kreise ²³	50 %	53 %	54 %	53 %
Ländliche Kreise ²⁴	22 %	28 %	33%	22 %

Quelle: BfF, BBR

© BBR

In den meisten Kernstädten der alten Länder nimmt die Neubauförderung nur einen relativ geringen Stellenwert ein. Bei einem Anteil von 13 % der Neubauförderfälle liegen die Fallzahlen häufig unter zwei Fällen je 1.000 Einwohner. In den Ballungsräumen Rhein-Ruhr und Rhein-Main wird die Neubauförderung zudem nicht nur in den Kernstädten, sondern auch den umliegenden Kreisen weniger genutzt. In den anderen Räumen, in denen 50 % der Bevölkerung wohnen und die über die Hälfte aller Förderfälle ausmachen, sind keine einheitlichen Muster erkennbar. Hierbei handelt es sich insbesondere um verdichtete Räume. (Dies gilt auch auf Gemeindeebene).

Diese heterogene räumliche Verteilung zeigt sich ebenfalls bei der Bestandsförderung. Jedoch lassen sich hier deutlichere Strukturen ablesen als beim Neubau. Die EHZ-Bestandsförderung konzentriert sich nicht nur – wie häufig in der öffentlichen Diskussion vermutet – auf die Kernstädte, sondern ist auch in den anderen Regionen von großer Bedeutung.

In Teilen von Norddeutschland (v. a. um Hamburg) sowie im Südwesten Deutschlands (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg) erfolgen die Bestandserwerbe vor allem in den älteren Suburbanisierungsräumen (Beginn in den 60er Jahren) im Umland der Kernstädte sowie entlang der Autobahnachsen. So haben sich beispielsweise in Baden-Württemberg ein breiter Ring um Stuttgart sowie Achsen entlang der Autobahnen ausgebildet. Ähnliches ist in Rheinland-Pfalz zu beobachten. Auch hier ist deutlich entlang der Autobahnstrecken (Dreieck Mainz, Ludwigshafen, Kaiserlautern) eine erhöhte Inanspruchnahme der Bestandsförderung festzustellen (zwischen vier und fünf Fällen je 1.000 Einwohner).

In den ländlichen Regionen bewegen sich die Bestandsförderzahlen mit mehr als drei Förderfällen je 1.000 Einwohner auf einem unerwartet hohen Niveau. Lediglich in Teilregionen von Niedersachsen,

²² Kernstädte = BBR-Kreistyp 1 (Kernstädte in Agglomerationsräumen) und 5 (Kernstädte in verdichteten Räumen); vgl. Datensynopsen in der Anlage 4

²³ Verdichtete Kreise = BBR-Kreistyp 2 (hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen), 3 (Verdichtete Kreise in Agglomerationsräumen) und 6 (Verdichtete Kreise in verdichteten Räumen); vgl. Datensynopsen in der Anlage 4

²⁴ Ländliche Kreise = BBR-Kreistyp 4 (Ländliche Kreise in Agglomerationsräumen), 7 (Ländliche Kreise in verdichteten Räumen), 8 (Ländliche Kreise höherer Dichte in ländlichen Räumen) und 9 (Ländliche Kreise geringerer Dichte in ländlichen Räumen); vgl. Datensynopsen in der Anlage 4

Bayern und Nordrhein-Westfalen, in denen die Neubauförderfälle die Zahl der Erwerbe aus dem Bestand übersteigen, betragen die Werte weniger als drei Fälle je 1.000 Einwohner.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Eigentumserwerber in den Kernstädten die Bestandsförderung (2,8 Förderfälle je 1.000 Einwohner) der Neubauvariante (1,1 Förderfälle je 1.000 Einwohner) vorziehen, auch wenn das Niveau der Bestandserwerbe häufig unter dem des Umlandes liegt.

Eine Sonderposition nimmt der Stadtstaat Bremen ein, in dem eine extrem hohe Förderintensität im Bestand von 6,1 Fällen pro 1.000 EW zu verzeichnen ist. Bremen verfügt über eine große Zahl an Ein- und Zweifamilienhäuser sowie kleinen Mehrfamilienhäusern. Zudem liegt die Eigentumsquote für die Stadt Bremen mit 40,9% für eine Kernstadt auf einem sehr hohen Niveau. Die eigentumsorientierte Mentalität und das hohe Erwerbspotential im Bestand sorgen für diese Sondersituation.

Die Kinderzulage wird in den alten Ländern (57 % aller Fälle) weniger in Anspruch genommen als in den neuen Ländern (63 % aller Fälle). Insbesondere in den Kernstädten ist der Anteil der Kinderzulagenempfänger (um 50 %) – v. a. aufgrund der Bevölkerungsstruktur – geringer als in den anderen Regionen (56-61%).

6.2 Inanspruchnahme der Förderungen in den neuen Ländern

In den neuen Ländern zeigen sich für die Inanspruchnahme der Eigenheimzulage deutlichere räumliche Muster. Vor allem in den Umlandkreisen der größeren Städte, die in Tabelle 4 zu den ländlichen Kreisen zählen, wird die Grundförderung überproportional in Anspruch genommen (Bevölkerungsanteil der ländlichen Kreise in Agglomerationsräumen: 11 %, Anteil der EHZ-Neubauförderfälle: 20 %). Dazu gehören die Kreise um Berlin sowie einige Kreise um Leipzig. Eine Analyse auf Gemeindeebene macht deutlich, dass die Neubauförderung vor allem in die angrenzenden Kommunen im sog. Speckgürtel der Kernstädte geflossen ist. Hier ist ein eindeutiger Suburbanisierungsprozess im Kontext der Wohneigentumsbildung erkennbar, deren Folge die erhöhte Inanspruchnahme der Eigenheimzulage ist. Ähnliches ist auch bei anderen Kernstädten der neuen Länder (z. B. Rostock, Schwerin, Magdeburg, Berlin, Halle, Leipzig, Cottbus) zu beobachten.

Tabelle 4: Verteilung der EHZ-Inanspruchnahme in den neuen Ländern

Gebietstyp	Bevölkerungsverteilung	Verteilung der EHZ-Förderfälle		
		Ingesamt	Neubau	Bestand
Kernstädte	36 %	21 %	20 %	24 %
Verdichtete Kreise	21 %	23 %	23 %	23 %
Ländliche Kreise	43 %	56 %	57%	53 %

Quelle: BfF, BBR

© BBR

In den Kernstädten sind sowohl im Neubau wie im Bestand deutlich unterproportionale Förderzahlen im Verhältnis zur Bevölkerungsverteilung zu verzeichnen. In diesen Städten ist der Selbstnutzeranteil daher weiterhin niedriger als in anderen Gebieten, da hier im Zuge der hohen Bautätigkeit vor allem Mietwohnungen im Geschosswohnungsbau erstellt wurden. Darüber hinaus erschwerten ungeklärte Restitutionsfragen die Eigentumsbildung.

Die Grundförderung für Bestandserwerbe spielt in den neuen wie auch in den alten Ländern eine wichtige Rolle. Etwa 45 % der EZ-Grundförderung wird für den Bestand in Anspruch genommen. In Thüringen und Sachsen-Anhalt liegt die Bestandsförderung sogar über der Neubauförderung. Bei der Analyse der räumlichen Verteilung nach Kreistypen wird deutlich, dass die Bedeutung von Bestandserwerben von den Kernstädten bis zu den ländlichen Kreisen kontinuierlich zunimmt (z. B. Kernstädte in Agglomerationsräumen: 1,9 Fälle pro 1.000 EW; Ländliche Kreise geringerer Dichte: vier Fälle pro 1.000 EW²⁵), wenn auch nicht in dem Umfang wie im Neubau. In den Kernstädten der Agglomerationsräume haben die Bestandserwerbe jedoch ein höheres Gewicht als der Neubau.

Etwa zwei Drittel der Förderempfänger im Neubau erhalten Kinderzulagen. Ein räumliches Muster ist bei der Inanspruchnahme kaum zu erkennen. In den ländlichen Kreisen liegt der Anteil mit etwa 70 % aller Zulagenempfänger nur geringfügig höher als in den anderen Kreisen. Selbst in den Kernstädten beziehen mehr als 60 % der Fördernehmer die Kinderzulage (z. B. Berlin mit fast 65 %, Leipzig: 63 %).

Der Anteil der Kinderzulagenempfänger im Bestand beträgt im Durchschnitt 58 %. Hier ist ebenfalls eine regionale Differenzierung kaum ersichtlich. Nur zum Teil ist in den Kernstädten eine geringere Inanspruchnahme der Kinderzulage erkennbar. Das Extrembeispiel ist hier Berlin mit 39 %; in den anderen Kernstädten der neuen Länder liegen die Werte mindestens über 50 %, bleiben dabei aber häufig unter den Werten des Umlandes.

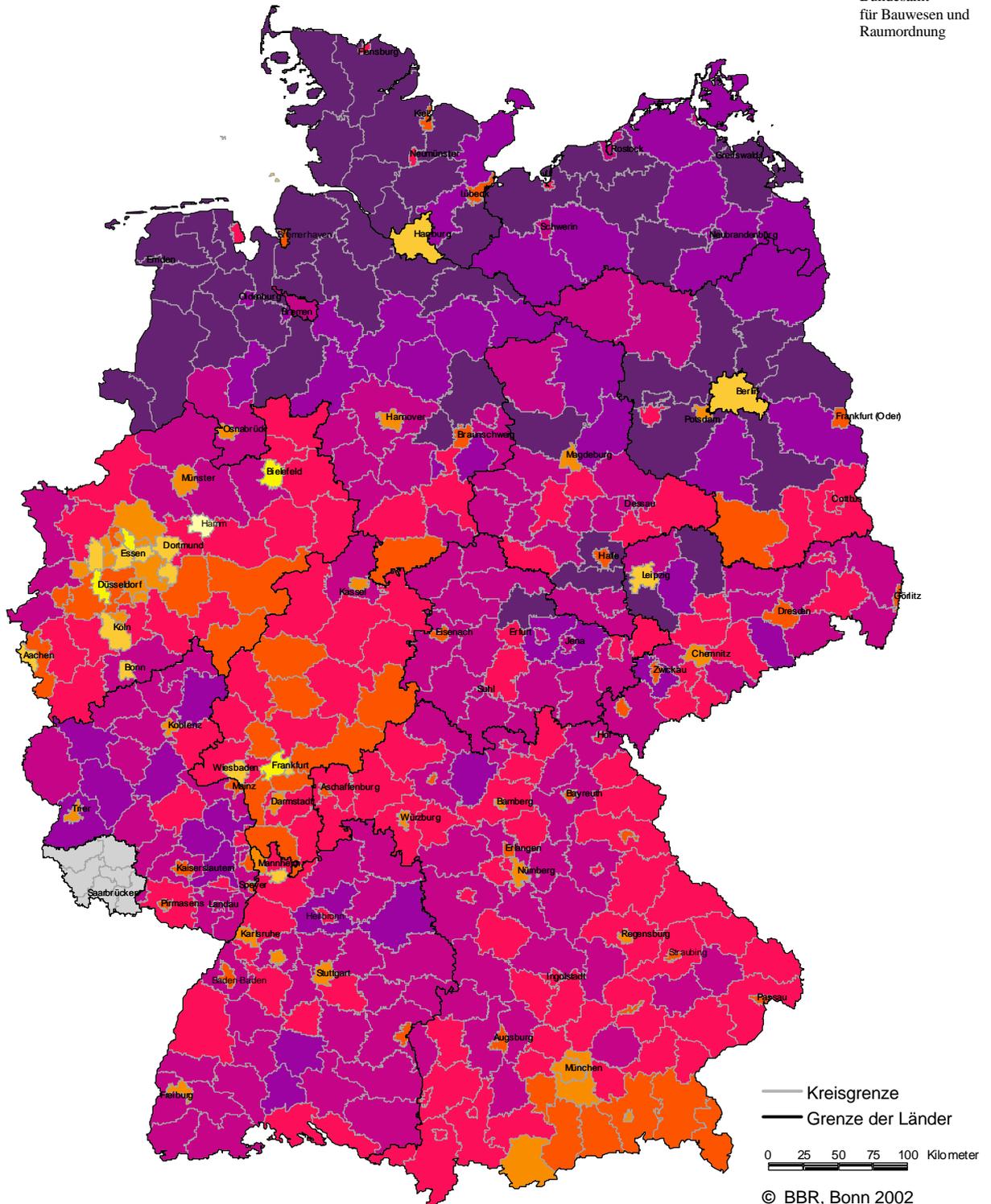
Die niedrigeren Bezieheranteile der Kinderzulagen in den Kernstädten dürften zum einen auf die Bevölkerungsstruktur (kleinere Haushalte in Kernstädten) zurückzuführen zu sein. Zum anderen konnten Familien sich den Wunsch nach Wohneigentum außerhalb der Kernstädte infolge günstiger Baulandpreise und kurzfristiger Baulandausweisungen der Umlandkommunen leichter erfüllen.

²⁵ vgl. Datensynopse neue Länder in der Anlage 4



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Alle Förderkategorien - Anzahl der Förderfälle je 1.000 Einwohner



Durchschnittliche Fälle PRO JAHR 1996-2000 mit Grundförderung je 1.000 Einwohner in den Kreisen



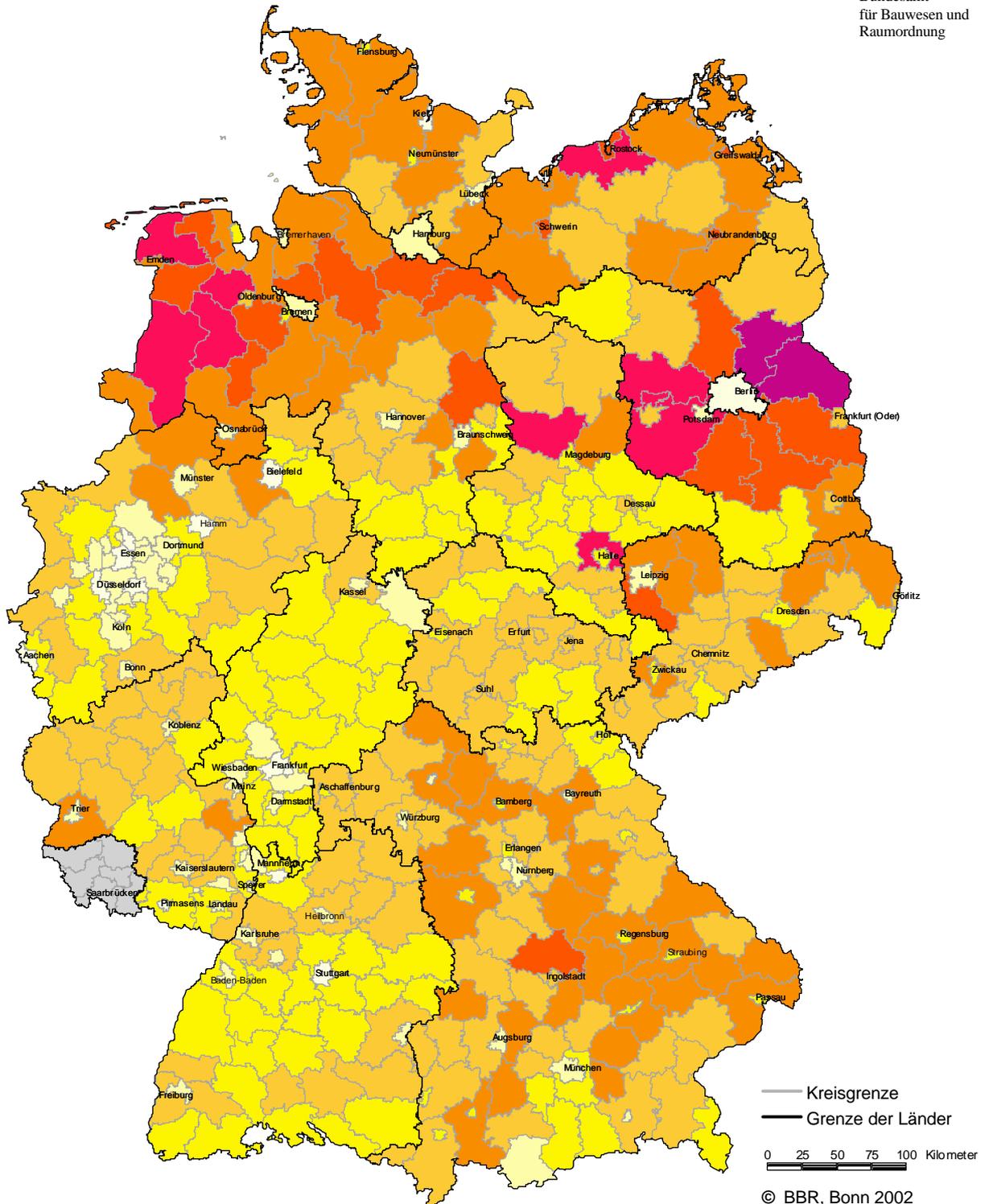
* Im Saarland sind die Daten in Einzeljahren nicht valide und wurden daher nicht dargestellt

Datenbasis: BfF; Laufende Raubeobachtung des BBR



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Neubauförderung - Anzahl der Förderfälle je 1.000 Einwohner



Durchschnittliche Fälle PRO JAHR 1996-2000 mit Grundförderung ,Neubau' je 1.000 Einwohner in den Kreisen



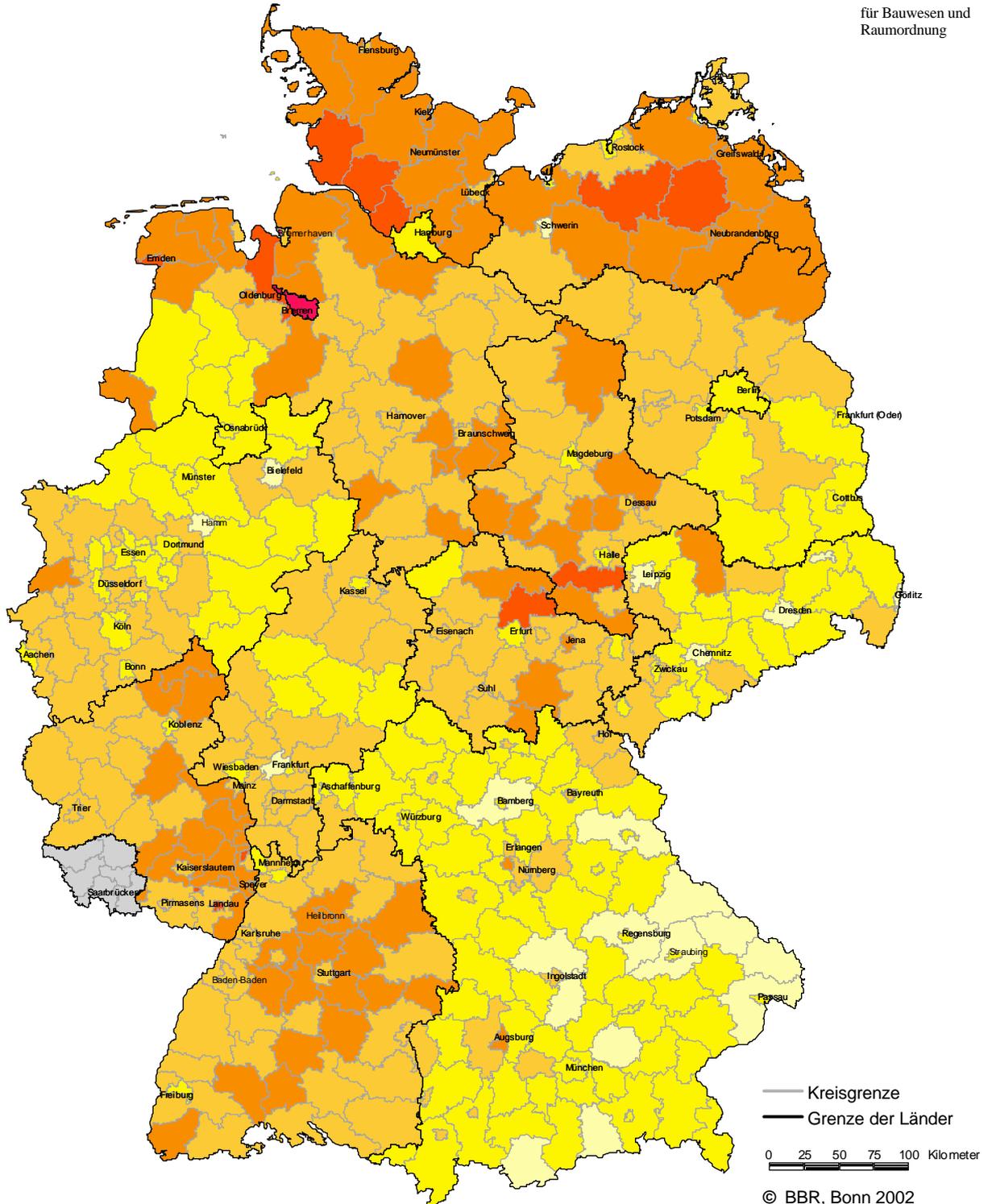
* Im Saarland sind die Daten in Einzeljahren nicht valide und wurden daher nicht dargestellt

Datenbasis: BfF; Laufende Raubeobachtung des BBR



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Bestandsförderung - Anzahl der Förderfälle je 1.000 Einwohner



**Durchschnittliche Fälle PRO JAHR 1996-2000 mit Grundförderung
,Bestand' je 1.000 Einwohner in den Kreisen**



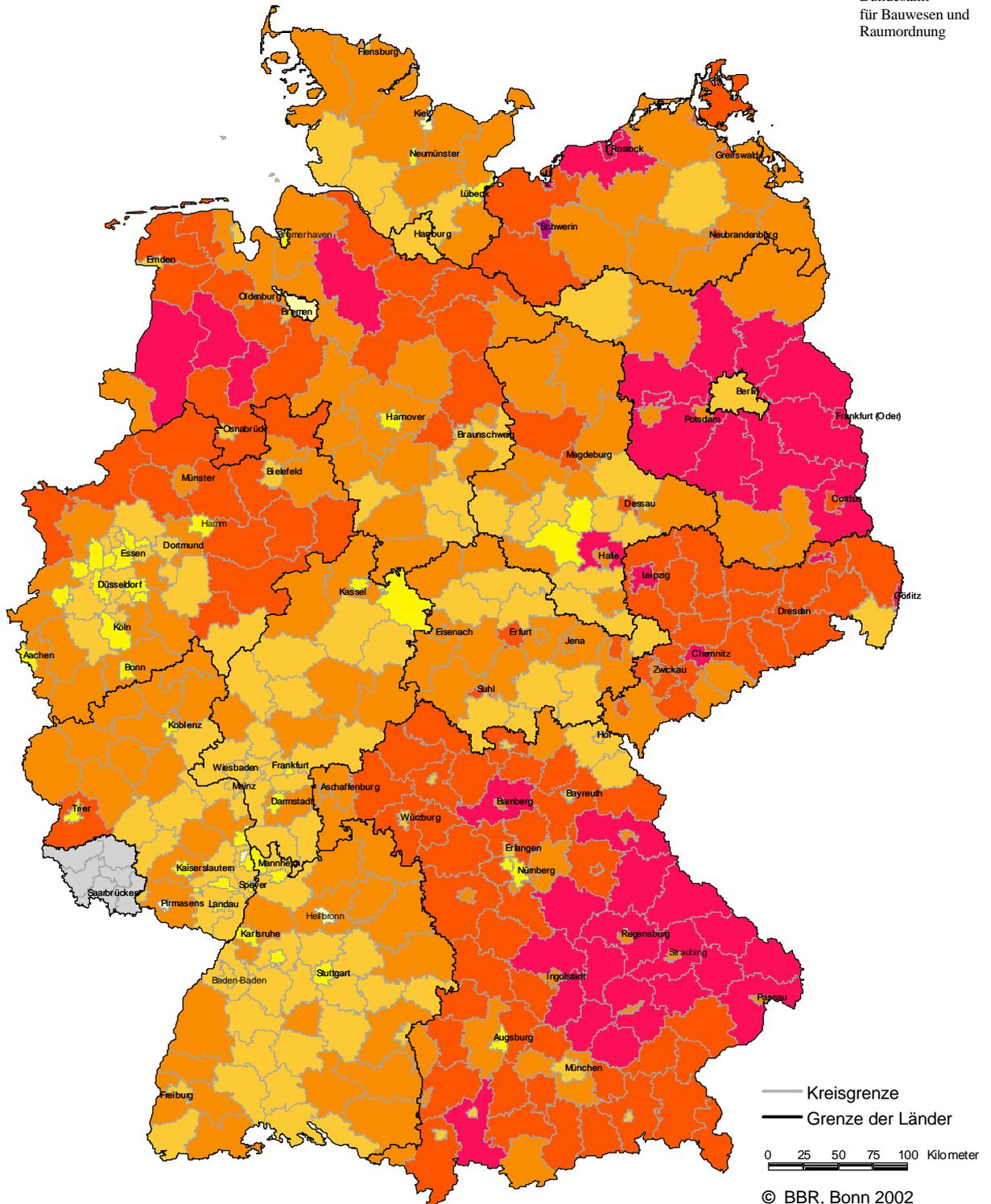
* Im Saarland sind die Daten in Einzeljahren nicht valide und wurden daher nicht dargestellt

Datenbasis: BfF; Laufende Raumbewertung des BBR



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Anteil der Förderfälle ‚Neubau‘ an allen Förderfällen*



Anteil der Förderfälle ‚Neubau‘ an allen Förderfällen* in den Kreisen (1996-2000)



* ohne Genossenschaftsanteile

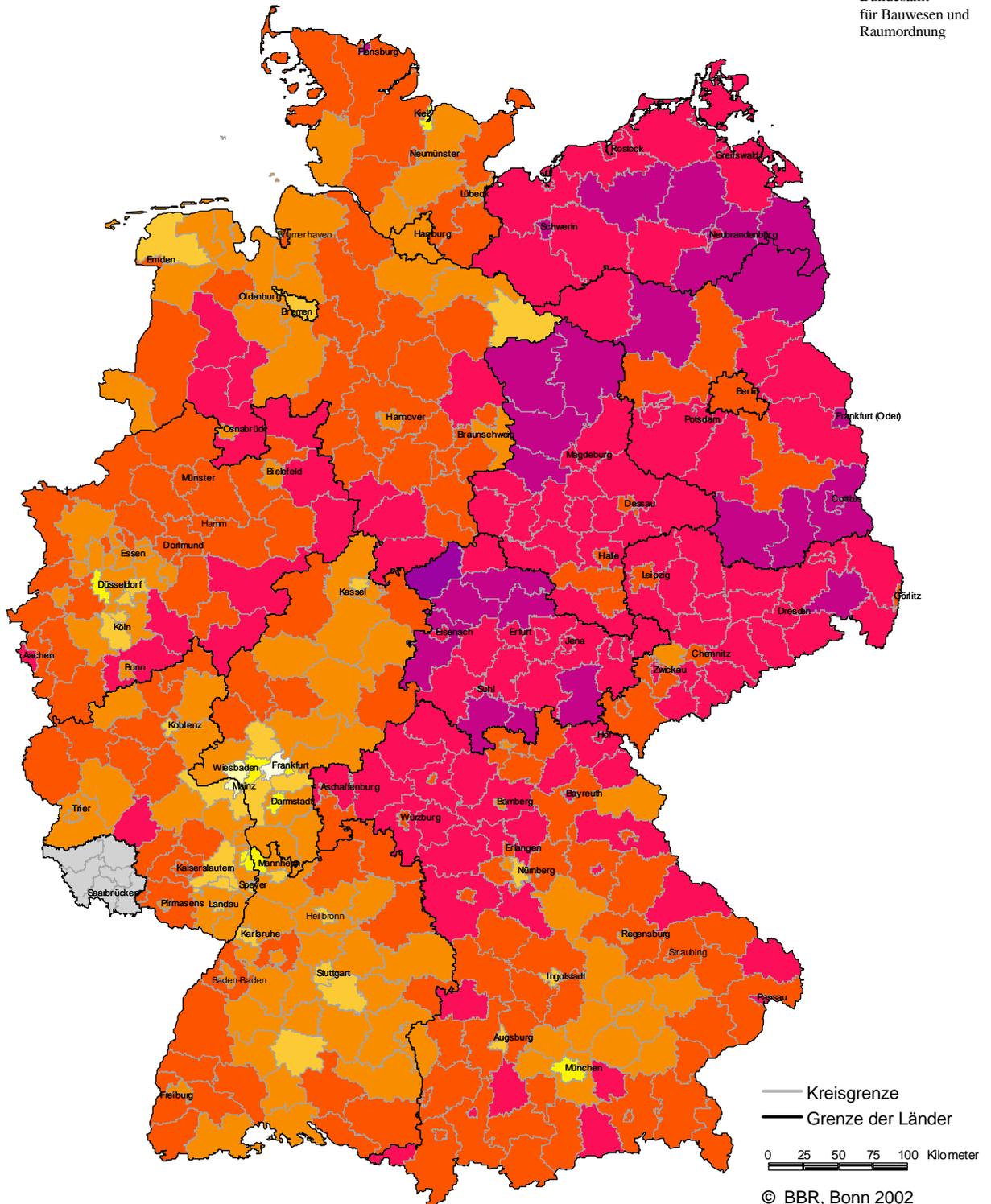
** Im Saarland sind die Daten in Einzeljahren nicht valide und wurden daher nicht dargestellt

Datenbasis: BfF; Laufende Raumbewertung des BBR



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Neubauförderung - Anteil der Förderempfänger mit Kinderzulage*



Anteil der Förderempfänger mit Kinderzulage* an allen Förderempfängern ‚Neubau‘ in den Kreisen (1996-2000)



* Anteil der Förderempfänger mit Kinderzulage im Jahr der Antragstellung

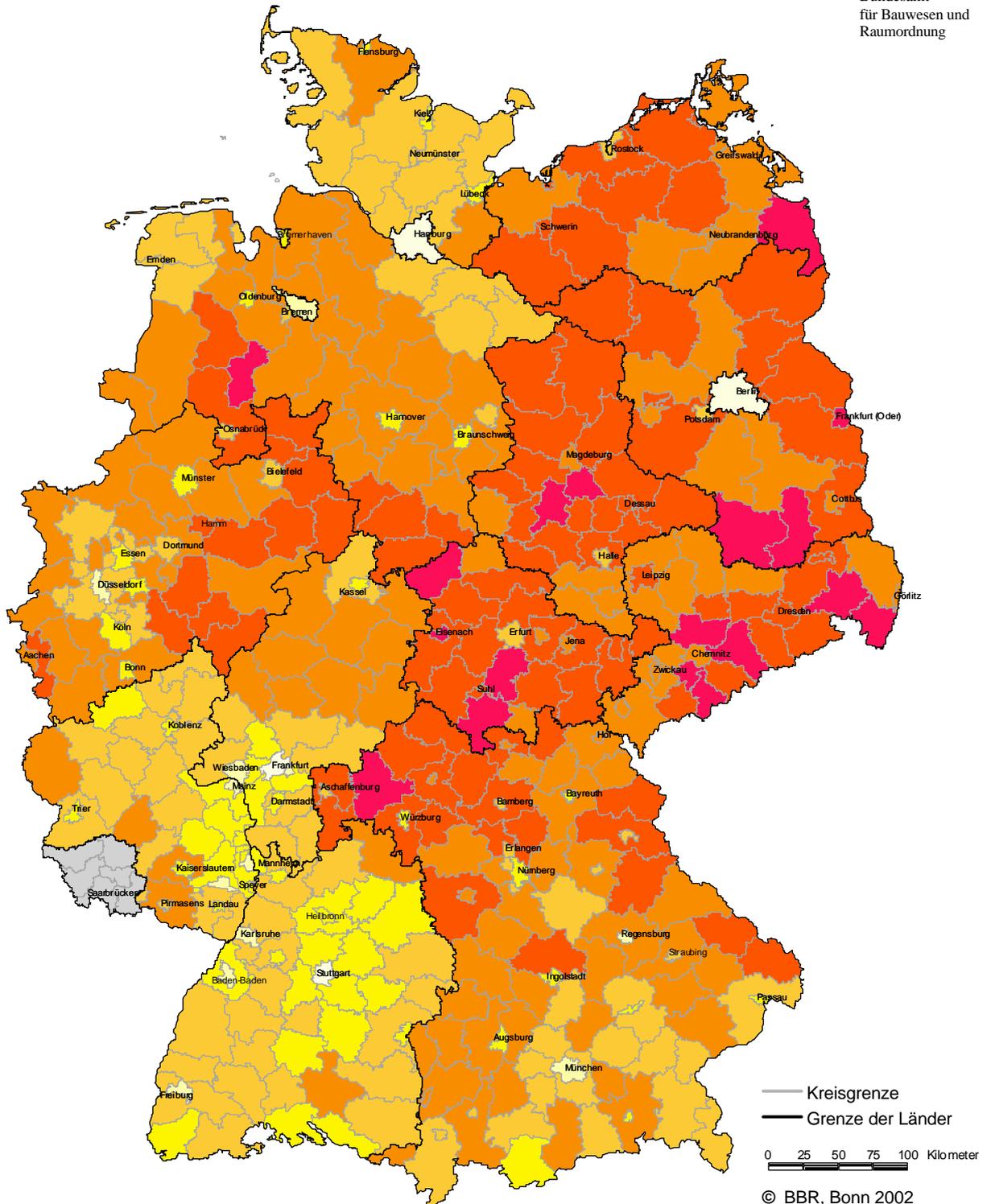
** Im Saarland sind die Daten in Einzeljahren nicht valide und wurden daher nicht dargestellt

Datenbasis: BfF; Laufende Raumbewertung des BBR



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Bestandsförderung - Anteil der Förderempfänger mit Kinderzulage*



Anteil der Förderempfänger mit Kinderzulage* an allen Förderempfängern ‚Bestand‘ in den Kreisen (1996-2000)



* Anteil der Förderempfänger mit Kinderzulage im Jahr der Antragstellung

** Im Saarland sind die Daten in Einzeljahren nicht valide und wurden daher nicht dargestellt

Datenbasis: BfF; Laufende Raubeobachtung des BBR

7. Kleinräumige Unterschiede der Eigentumsbildung – Vertiefende Analyse von 4 Modellregionen

Als ein Bestandteil des Untersuchungskonzepts wurde die Arbeitsgruppe beauftragt, anhand ausgewählter Regionen vertiefende Untersuchungen zu Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Einflussgrößen der Eigentumsbildung und der Inanspruchnahme der Eigenheimzulage zu untersuchen. Die Ergebnisse werden im Folgenden in einer stark komprimierten und thesenhaft verdichteten Darstellung wiedergegeben. Die Arbeitsgruppe ist sich bewusst, dass die Aussagen in dieser Absolutheit nicht auf jede soziale und/oder räumliche Ausprägung der Eigentumsbildung zutreffen. Zur Erleichterung weiterführender Diskussionen und Bewertungen zur Wirkung der Eigenheimzulage, und um den Umfang des Berichts nicht zu stark auszuweiten, hat sich die Arbeitsgruppe entschlossen, weitergehende Differenzierungen nicht auszuführen.

Im folgenden Kapitel werden anhand von vier Großstadtregionen beispielhaft kleinräumige Muster der Eigentumsbildung untersucht. Die untersuchten Großstadtregionen stehen exemplarisch für Regionstypen mit sehr unterschiedlichen, teilweise sogar extremen (z.B. München) Konditionen der Eigentumsbildung.²⁶

- **Stadtregion München** - eine süddeutsche Hochpreisregion²⁷ im Agglomerationsraum
- **Stadtregion Hamburg** – eine norddeutsche Region im Agglomerationsraum mit mittlerem Preisniveau
- **Stadtregion Koblenz** – eine westdeutsche Region mit verstädterten und ländlichen Räumen sowie niedrigem Preisniveau
- **Stadtregion Erfurt** – eine ostdeutsche Region mit verstädterten und ländlichen Räumen sowie niedrigem Preisniveau

Im Rahmen der Untersuchung war es aus zeitlichen Gründen nicht möglich, für alle Umlandgemeinden Strukturdaten aufzubereiten. Die Untersuchungen mussten daher auf räumliche Segmente in etwa der Form eines Kreissektors beschränkt werden (vgl. Karte 1), die auf der Grundlage verschiedener fachlicher Kriterien festgelegt wurden.

Die z.T. erheblichen Unterschiede der Siedlungsstruktur und der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen korrespondieren mit ebenfalls sehr heterogenen Wohnungs- und Immobilienmärkten. Sowohl auf der Nachfrageseite (z. B. Nachfragedruck, finanzielle Möglichkeiten der Haushalte) als auch auf der Angebotsseite (z.B. Baulandangebot, Bauland- und Kaufpreise, Bauformen) bilden die ausgewählten Regionen ein breites Spektrum ab (vgl. Tabelle 5).

Im Fokus der Analyse steht der Vergleich der Entwicklungen der Kernstadt und des jeweiligen Umlands²⁸. Neben einer Globalbetrachtung des Umlands wird des Weiteren der Zusammenhang zwischen der Distanz der Umlandgemeinden zur Kernstadt, den damit verbundenen Preisunterschieden und den Strukturen der Eigentumsbildung überprüft.

²⁶ Die Auswahl erfolgte in Absprache mit dem Ausschuss für Wohnungswesen (vgl. in der Anlage 1), Anlage 7

²⁷ vgl. in der Anlage 6 Karte A 2

²⁸ Umland wird hier definiert als Gemeinden um eine Stadt, die in weniger als 60 PKW-Fahrminuten von dieser Stadt zu erreichen sind. Diese Fahrzeit definiert in etwa die maximale Distanz, die Arbeitspendler als tägliche Fahrzeit vom Wohnsitz als zumutbar Arbeit erscheint.

Karte 1: Ausgewählte Stadtregionen – Übersichtskarte

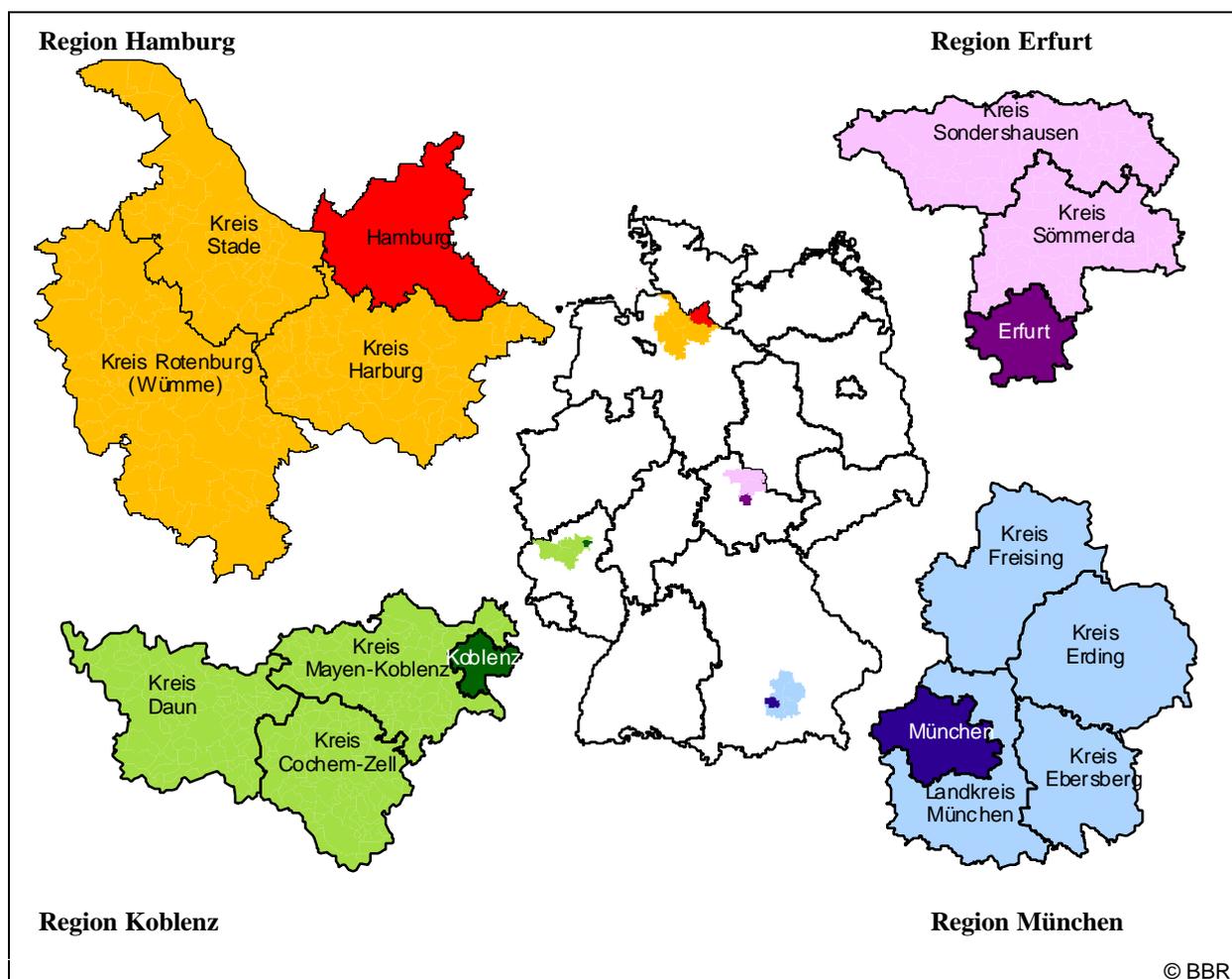


Tabelle 5: Ausgewählte Strukturdaten der Stadtregionen

	Hamburg		München		Koblenz		Erfurt	
	Stadt	Umland-segment	Stadt	Umland-segment	Stadt	Umland-segment	Stadt	Umland-segment
Bevölkerung 2000								
[in Tsd.]	1.705	586	1.210	682	108	341	201	176
Anteil an Untersuchungsregion	74%	26%	64%	36%	24%	76%	53%	47%
Veränderung zu 1996	0%	5%	-1%	6%	-1%	2%	-4%	-3%
Siedlungsdichte [EW/km²]	2.271	128	3.897	254	1.028	139	745	95
Wanderungen 1996-2000								
Wanderungssaldo insgesamt	21.022	29.591	-28.606	36.166	-362	9.772	-7.780	-1.205
Jährl. Wanderungssaldo je 1.000 EW	2,5	10,3	-4,7	10,9	-0,7	5,8	-7,6	-1,4
Intraregionaler Wanderungssaldo insg.	-16.722	16.722	-24.109	24.109	-2.951	2.951	-1.955*	1.955*
Jährl. Intrareg. Wanderungssaldo je 1.000 EW	-2,0	5,7	-4,0	7,1	-5,5	1,7	-2,4	2,8
Baulandpreise 1998 in €/m²	330	75**	660	328**	157	66**	138	33**
Wohnungsbau 1996-2000								
Fertiggestellte Whg. insgesamt	32.823	21.420	26.380	26.255	2.093	11.477	6.700	3.500
Jährlich fertiggestellte Whg. je 1.000 EW	3,9	7,3	4,4	7,7	3,9	6,7	6,7	4,0
Anteil Wohnungen in EFH/ZFH	21%	75%	12%	44%	24%	62%	39%	74%
Eigentümerquote 1998 ***	20%	59%	19%	ca. 52%	ca. 37%	ca. 62%	ca. 14%	ca. 42%

Anmerkungen: Intraregionale Wanderungen = Wanderungen zwischen der Stadt und den Gemeinden im Umlandsegment.

* Erfurt nur 1996-1999;

** Mit den fertiggestellten Wohnungen in EFH und ZFH gewichtete Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse;

*** Quellen: Sonderauswertungen des Mikrozensus 1998 auf Ebene der Raumordnungsregionen;

Stadt München: Bericht zur Wohnsituation in München 1998-1999 S. 22;

© BBR

Im Vordergrund stehen die Prüffragen:

- Gibt es bei der Eigentumsbildung deutliche Disparitäten zwischen Kernstadt und Umland? Nehmen die Disparitäten mit der Entfernung zur Kernstadt zu?
- Welche Bedeutung hat der Neubau, welche der Bestand an der Eigentumsbildung in den unterschiedlichen Räumen der Stadtregionen?
- Inwieweit ist ein Zusammenhang zwischen der Eigentumsbildung und den unterschiedlichen Preisniveaus innerhalb einer Wohnungsmarktregion erkennbar?
- Gibt es Hinweise auf eine räumliche Lenkungswirkung der Eigenheimzulage?

Für die folgenden Darstellungen zu kleinräumigen Zusammenhängen wurden über die bisher genannten Quellen hinaus ergänzende Materialien genutzt.

7.1 Muster der räumlichen Verteilung in westdeutschen Stadtregionen

Trotz der sehr unterschiedlichen Ausgangssituationen der Regionen und trotz der vielen regionalen Unterschiede in der Eigentumsbildung kristallisieren sich bei der Inanspruchnahme der Eigenheimzulage Muster in der räumlichen Verteilung heraus, die in allen 3 untersuchten westdeutschen Großstadtregionen zu beobachten sind. Im Kernstadt-Umland-Vergleich sind folgende signifikante Unterschiede zwischen den Großstädten und dem jeweiligen Umland bzw. innerhalb des Umlands zu erkennen:

Die Eigenheimzulage hat im Kernbereich von Hochpreisregionen nur einen geringen Mengeneffekt insbesondere für die Eigentumsbildung von Haushalten mit mittleren und unteren Einkommen.

Der auffälligste strukturelle Unterschied der Wohnungs- und Immobilienmärkte zwischen den untersuchten Regionen ist das Preisniveau. Entsprechend den Erwartungen sind die Förderfälle je 1.000 Einwohner in Hochpreisregionen wie München deutlich niedriger als in anderen Regionen mit ähnlichem Wachstumsdruck aber niedrigeren Preisen (z.B. Region Hamburg). Weder die Neubau- noch die Bestandsförderung erreichen das Niveau der anderen untersuchten Regionen, im Hamburger Umland sind die Förderquoten um etwa 50% höher. Im Kernbereich der Hochpreisregion München ist die Eigentumsbildung für breite Bevölkerungskreise in der Stadt oder im nahen Umland weder ohne noch mit Eigenheimzulage zu tragbaren Belastungen möglich (vgl. Modellrechnungen im Exkurs).

In der Mehrzahl aller Regionen in Deutschland ist das Preisniveau deutlich niedriger (vgl. Anlagenband Anlage 6, Karte A 2). Die Untersuchung hat in Verbindung mit den Modellrechnungen gezeigt: wenn die Anschaffungskosten z.B. für eine Doppelhaushälfte in der Kernstadt oder zumindest den nahen Umlandgemeinden einer Region unterhalb von etwa dem 6,5fachen des regionalen Durchschnittsnettoeinkommens liegen, steigen die Förderquoten in den untersuchten Regionen deutlich an. Mit der Eigenheimzulage wird in diesen Regionen auch für Durchschnittsverdiener die Finanzierung einer Doppelhaushälfte in den Kernstädten mit weniger als 30% des Jahresnettoeinkommens möglich. Hier steht bei vielen Haushalten die Standortwahl der Eigentumsbildung innerhalb der Region und die Abwägung „Eigentumswohnung/Reihenhaus in der Kernstadt“ versus „Doppelhaushälfte oder freistehendes EFH weiter außerhalb“ im Vordergrund.

Ein niedriges regionales Preisniveau ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für eine breite Eigentumsbildung in den Großstädten. Die intraregionalen Preisunterschiede, die Attraktivität des Wohnumfelds sowie das Angebot der Objekte/Grundstücke dominieren die Standortwahl.

Die Stadt Hamburg bildet trotz deutlich niedrigerer Preise als München in der Summe aller Förderkategorien mit jährlich 3,6 Fällen je 1.000 Einwohner das Schlusslicht unter den betrachteten Kernstädten. Das Hamburger Umland mit ebenfalls deutlich niedrigeren Preisen als das Münchner Umland hat demgegenüber die höchsten Förderquoten. Jenseits des absoluten Preisniveaus dominieren in den großen Stadtregionen drei Gründe die Standortwahl der Haushalte, die aus den Großstädten ins Umland ziehen: Die Qualitäten des Wohnumfelds, relative Preisunterschiede und die Struktur der angebotenen Objekte/Grundstücke. In Abhängigkeit des Preisniveaus, der Attraktivität bzw. der Probleme der Kernstadt variieren die drei Gründe etwas in den Anteilen. Die Motivbefragungen von umgezogenen Haushalten zeigen auch, dass bei den Eigentümern die Preisvorteile nicht immer alleine die entscheidende Rolle spielen. Die Mehrzahl der Abwanderer aus den Kernstädten nach dem Umzug sind Mieter. Etwa 50% aller Haushalte, die aus Hamburg und knapp 60% aller Haushalte, die aus München ins Umland zogen, wohnen am neuen Standort zur Miete.²⁹ Von den verbleibenden 40-50% ziehen nach Analyse der Eigenheimzulagestatistik maximal 50-60% in selbst genutzte Neubauobjekte. Damit verbleiben etwa nur 20-30% aller Abwanderer aus den Kernstädten ins Umland, die im Neubau Eigentum bilden. Es wird offensichtlich, dass die Wirkung der Eigenheimzulage ‚Neubau‘ als Motor einer Abwanderung aus den Kernstädten für die alten Länder deutlich überschätzt wird.

Eigentumsorientierte Nachfrager artikulieren in den verschiedensten Umfragen³⁰ mehrheitlich eine Präferenz für möglichst selbstbestimmte und übersichtliche Wohnformen. In der heutigen Angebotslandschaft sind dies im wesentlichen Ein- und Zweifamilienhäuser (Präferenz von etwa zwei Drittel der eigentumsorientierten Haushalte). Gut konzipierte und vor allem kleine Mehrfamilienhäuser werden als Alternative häufig auch akzeptiert. Urbane Wohnformen und vor allem hohe Baudichten werden nur von einigen Haushaltstypen bevorzugt bzw. akzeptiert. Gleichzeitig bevorzugen viele Haushalte Standorte in einem Umfeld mit kleinstädtischem Charakter, guter Erreichbarkeit und Infrastruktur. In den meisten Kernstädten sind diese bevorzugten Wohnformen aber knapp. In Regionen mit attraktiven Kernstädten, wie z.B. Hamburg oder München, haben mehr als die Hälfte der Haushalte zunächst auch in der Kernstadt gesucht. Objekte mit diesen Kriterien sind jedoch rar, die Haushalte finden häufig nicht das passende Objekt. Dann können auch höhere Förderungen nicht mehr Haushalte in den Großstädten halten. In Hamburg z.B. werden mehr direkte Fördermittel bereitgestellt, als abgerufen werden. Die Haushalte ordnen dann häufig ihre Präferenz für gute Erreichbarkeit und guter Infrastruktur der Präferenz für bestimmte Objekttypen unter und folgen dem Angebot.

Der Zusammenhang zwischen der Struktur der Bautätigkeit und der Inanspruchnahme der Förderung wird auch im Stadt-Umland-Vergleich von kleineren Städten innerhalb des Umlands der Großstädte bzw. im ländlichen Raum deutlich. Selbst vor dem Hintergrund von Baulandpreisunterschieden von nur 15-30 €/m² erreichen die Neubau-Förderquoten in den Kleinstädten Cochem (5.200 EW) oder

²⁹ vgl. z.B. IMU-Institut für Medienforschung und Urbanistik: Raus aus der Stadt? Untersuchung der Motive von Fortzüge aus München in das Umland 1998-2000 (Hrsg.: Landeshauptstadt München). München 2002, S. 75ff.; empirica: Stadtentwicklung und Demographie in Hamburg. Möglichkeiten der Strukturbeeinflussung durch Städtebau und Wohnungsbau (Hrsg.: Freie und Hansestadt Hamburg/ Bausparkasse Schwäbisch Hall AG). Juni 2000, S.;

³⁰ vgl. o.g. Studien sowie empirica: Hemmnisse der Wohneigentumsbildung, Bonn 2002. (= BBR Schriftenreihe Forschung, H. 106).

Daun (8.500 EW) mit 1,5 bzw. 2,5 Fälle je 1.000 EW nicht einmal die Hälfte des Niveaus ihrer Umlandgemeinden (vgl. Anlage 7, Tabelle A 36). In diesen rheinland-pfälzischen Kleinstädten lag der Anteil der fertiggestellten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern 1996-2000 unter 40%. Anders im Hamburger Raum: Hier beträgt der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser an den Fertigstellungen in den Kleinstädten 60-80 %; der Niveauunterschied bei der Inanspruchnahme der Förderung zu den Nachbargemeinden der Kleinstädte ist deutlich niedriger.

In keiner der untersuchten Regionen folgt die Inanspruchnahme der Eigenheimzulage – wie auch die Standortwahl der Mieter – den raumordnerischen Zielen³¹

In den drei untersuchten westdeutschen Regionen sind in den Orten ohne zentralörtliche Funktion die Förderquoten ‚Neubau‘ am höchsten; sie liegen etwa 30-40% höher als in den Zentralen Orten im Umland (vgl. Anlage 7,). In den Agglomerationsräumen Hamburg und München ist dieser Abstand bei allen innerhalb der Region umziehenden Personen noch stärker ausgeprägt. Die intraregionalen Wanderungssalden der Orte ohne zentralörtliche Funktion sind um ein Vielfaches höher (2-5fache). Die Standortwahl der Mieter ist in beiden Agglomerationsräumen ähnlich dezentral ausgerichtet. In den Jahren des angespannten Wohnungsmarktes wurden auch in den kleineren Gemeinden dieser Räume zahlreiche Mietwohnungen errichtet. In Zukunft dürfte der Anteil der Mieter in den nicht-zentralen Orten deutlich zurückgehen. In Regionen mit geringerem Wachstumsdruck und niedrigeren Preisen (z.B. die Region Koblenz) zogen bereits in der zweiten Hälfte der 90er Jahre deutlich weniger Mieterhaushalte ‚aufs Dorf‘, als es in den Agglomerationsräumen zu beobachten war.

Das Umland der Großstädte hat für die Eigentumsbildung im Neubau wie auch durch Bestandserwerb eine tragende Rolle - in Relation zur Wohnbevölkerung wird die EHZ häufiger in Anspruch genommen als in der Kernstadt

In der Summe aller Förderkategorien hat das Umland die höheren Förderquoten. In den drei Beispielsregionen bilden in den Kernstädten jährlich etwa vier Haushalte je 1.000 Einwohner Eigentum und nehmen dabei die Eigenheimzulage in Anspruch. Im Münchner Umland liegen die Werte mit etwa 5-7 Fällen je 1.000 Einwohner um etwa 50% höher, in den beiden anderen Regionen Hamburg und Koblenz sogar annähernd doppelt so hoch.

Bei der ‚Neubau‘-Förderung sind die Verhältnisse zwischen Kernstadt und Umland vergleichbar. In den Großstädten wurden im Mittel der Jahre 1996-2000 jährlich nur etwa 1 – 1,5 Fälle je 1.000 Einwohner gefördert, in den Umlandgemeinden war die Inanspruchnahme in der Regel mindestens doppelt so hoch (drei und mehr Fälle je 1.000 Einwohner). Dies korreliert mit dem unterschiedlichen Niveau der gesamten Wohnungsneubautätigkeit zwischen Kernstadt und Umland. Der Unterschied zwischen Kernstadt und Umland ist jedoch bei der insgesamt Wohnungsneubautätigkeit etwas geringer als bei der Eigentumsbildung im Neubau.

Die Bestandsförderung hat in den Großstädten eine deutlich höhere Bedeutung als die Neubauförderung, im Umland pendelt der Bestandsanteil zwischen 40 und 50%. Die Messzahl „Förderfälle je 1.000 EW“ im Bestand lag in den Großstädten bei 2,3 bis 2,9. Der Anteil der

³¹ In der Regionalplanung basieren viele Leitbilder auf dem Prinzip der ‚Zentralen Orte‘. Die Orte werden nach der vorhandenen bzw. geplanten Infrastrukturausstattung klassifiziert (z.B. Oberzentrum, Mittelzentrum) und entsprechende Wachstumsziele vereinbart. Als ‚Orte ohne zentralörtliche Funktion‘ werden überwiegend Dörfer eingestuft, die eine geringe Infrastrukturausstattung haben. Die Regionalplanung billigt diesen Orten in der Regel zu, den Eigenbedarf aus dem Ort durch Neubau zu decken, das Wachstum z.B. durch Zuzug von außerhalb soll sich insgesamt aber auf die zentralen Orte konzentrieren.

Bestandsförderung an allen Förderfällen betrug damit in den Großstädten etwa 60 bis 70%. Im Umland liegen die Anteile der Eigentumsbildung im Bestand um etwa 20 Prozentpunkte niedriger als in der jeweiligen Kernstadt (40 bis 50%).

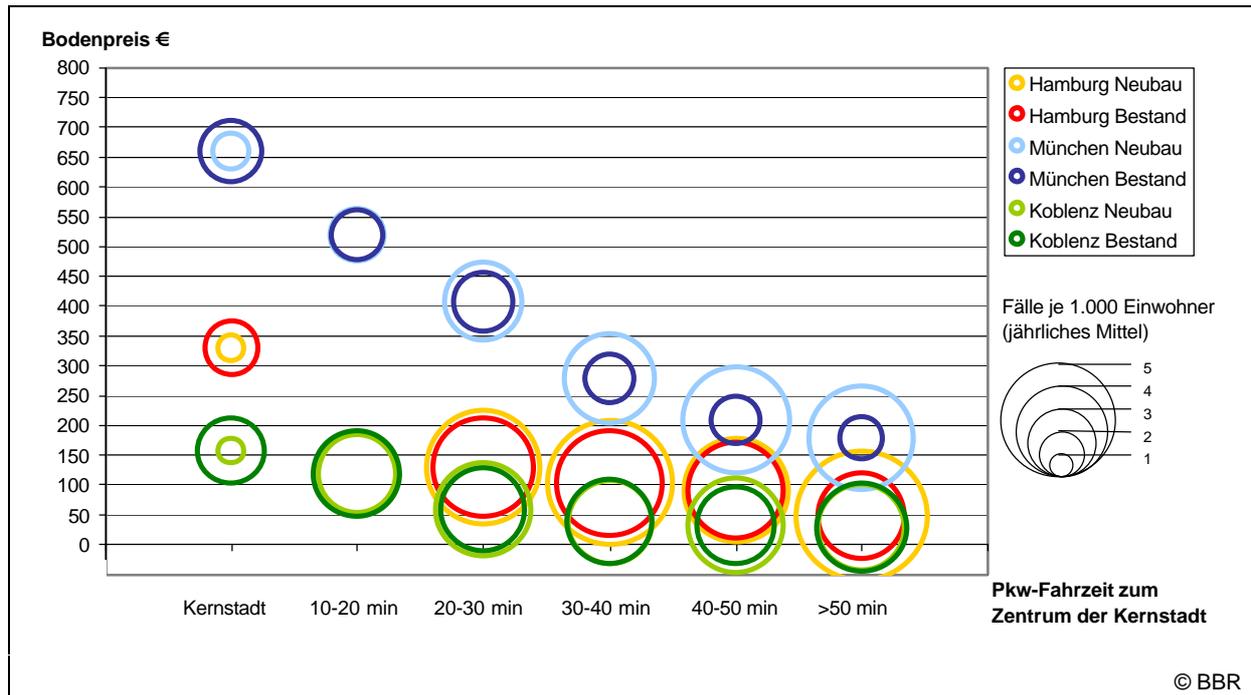
In den Kernstädten sind knapp die Hälfte aller Förderempfänger Haushalte mit Kindern, im Umland liegt der Anteil um etwa 10-15 Prozentpunkte höher

Den beachtlichen Anteilen der Kinderzulage in den Kernstädten insgesamt (43-49%) liegen übereinstimmend in allen drei westdeutschen Regionen deutlich höhere Anteile der Kinderzulage im Neubau als im Bestand zugrunde. Die Stadt Hamburg erreicht bei der Neubauförderung mit einem Anteil von 56% Förderempfänger sogar ein Niveau, das selbst die Umlandgemeinden kaum übertreffen.

Der Zusammenhang zwischen dem Bodenpreisgefälle und der Höhe der Förderquote Neubau löst sich im Umland auf, sobald ein festes Verhältnis zwischen Objektpreisen und regionalem Einkommensniveau erreicht ist. Dies ist in den Stadtregionen in sehr unterschiedlicher Distanz zur Kernstadt der Fall.

In allen untersuchten Stadtregionen zeigen sich die typischen stadtreionalen ‚Bodenpreisgebirge‘: Vom ‚Preisgipfel‘ in der Kernstadt gibt es ein deutliches Preisgefälle zu der Peripherie; mit zunehmender Distanz zur Kernstadt sinken die Baulandpreise (vgl. Abbildung 6). Zwischen den teureren Kernstädten und dem unmittelbaren Umland ist der Zusammenhang eindeutig. In Verbindung mit den Modellrechnungen zeigt sich: Im Umland löst sich der Zusammenhang zwischen Bodenpreisniveau und Niveau der Eigentumsbildung dort auf, wo die Anschaffungskosten einer typischen Neubau-Doppelhaushälfte unterhalb des 6,5fachen des Jahresnettoeinkommens eines regionalen Durchschnittsverdieners liegen. In den Regionen Hamburg und Koblenz ist dies bereits in einer Distanz von weniger 20-30 PKW-Minuten der Fall. Ab hier ist daher der Einfluss des Baulandpreises auf die Inanspruchnahme der Neubauförderung äußerst schwach ausgeprägt und nicht signifikant. Mit anderen Worten: das Bodenpreisgefälle hat unterhalb der genannten Schwelle nur noch einen sehr geringen Einfluss auf die Standortwahl der Eigentumsbildner. Anders in der Region München, hier steigt die Förderquote innerhalb des Umlands mit weiter sinkenden Baulandpreisen bis zu Gemeinden jenseits der 40 Minuten Distanz weiter an.

Abbildung 6: Zusammenhang zwischen Baulandpreisen und Inanspruchnahme der Eigenheimzulage 1996-2000



Bevölkerungsentwicklung (Wachstum, Stagnation, Schrumpfen) und historische Siedlungsentwicklung – das Zusammenspiel dieser beiden Faktoren prägt im wesentlichen das Verhältnis ‚Neubauförderung‘ zu ‚Bestandsförderung‘ in den Regionen

Je höher das Bevölkerungswachstum, desto höher der Anteil der Neubauförderung. In allen untersuchten Stadtregionen gibt es eine deutliche Korrelation zwischen der Bevölkerungsentwicklung 1996-2000 und dem Anteil der Neubauförderung.³² In den schrumpfenden Gemeinden³³ liegt der Anteil des Neubaus immerhin bei etwa 50%, in den wachsenden Gemeinden bei 65%.

In den Großstadtregionen prägen Zeitpunkt und Umfang der ersten Suburbanisierungswellen das Verhältnis Neubau zu Bestand. In den Teilräumen, in denen in den 60er und frühen 70er Jahren in Folge der Stadt-Umland-Wanderung bereits im großem Umfang Wohnungsneubau stattgefunden hat und große Einfamilienhaussiedlungen im Umland entstanden sind, findet ein Generationswechsel statt. In diesen Teilräumen (z.B. der Hamburger Norden und der Münchner Südwesten) hat die Bestandsförderung einen höheren Anteil als in den Teilräumen, die erst später von der Suburbanisierung erfasst wurden (z.B. Hamburger Süden und der Münchner Nordosten).

³² Die Korrelationen nach Pearson in den einzelnen Stadtregionen liegen zwischen 0,4 und 0,5; die Zusammenhänge sind signifikant.

³³ Schrumpfende Gemeinde = Bevölkerungsrückgang um mindestens 1% p.a.; wachsende Gemeinde = Bevölkerungszunahme um mindestens 1% p.a.

7.2 Ein ostdeutsches Beispiel der räumlichen Muster der Eigentumsbildung – die Region Erfurt

Die Inanspruchnahme der EZ zeigt in der untersuchten ostdeutschen Großstadtregion Erfurt andere Muster als in Westdeutschland:

Trotz erheblicher Wanderungsverluste liegt die Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in der Region Erfurt insgesamt auf hohem Niveau.

Die Bevölkerung ging in der Region Erfurt von 1996-2000 um über 3% zurück. Die Haushalte, die bleiben, nutzen die Eigenheimzulage intensiv zur Eigentumsbildung. In der Summe aller Förderkategorien übertrifft die Region Erfurt mit gut sechs Fällen je 1.000 EW in Erfurt und sieben bis elf Fällen im Umland teilweise noch das hohe Niveau der Wachstumsregion Hamburg.

Das Beispiel Erfurt stützt die Annahme: Die für ostdeutsche Großstädte in den 90er Jahren typische nachholende Suburbanisierung prägt die Entwicklung des Wohnungsmarkts insgesamt. Die Wechselwirkungen zwischen nachholender Eigentumsbildung und nachholendem Einfamilienhausbau und der Suburbanisierung sind klar zu erkennen.

Dies deckt sich auch mit der Konzentration der Wanderungsgewinne und einer erhöhten Bautätigkeit insgesamt in den nahen Umlandgemeinden. Das Baulandangebot ist hier groß, auch das Bodenpreisgefälle fällt in ostdeutschen Stadtregionen deutlich flacher aus. Die Stadt-Umland-Wanderungen konzentrieren sich daher auf Gemeinden bis maximal 30 Minuten Entfernung. Die weiter entfernten Gemeinden haben insgesamt Wanderungsverluste und daher auch im Unterschied zu den westdeutschen Regionen deutlich niedrigere Förderquoten im Neubau als die nahen Umlandgemeinden.

Trotz der Wanderungsverluste an das Umland bilden in Erfurt jährlich 3,4 Haushalte je 1.000 Einwohner Eigentum im Neubau.³⁴

In Erfurt ist die Eigentumsbildung im Neubau mit 3,4 Förderfällen je 1.000 EW deutlich höher als in den westdeutschen Städten. Dieses Förderniveau entspricht der Hälfte aller fertiggestellten Wohnungen in Erfurt. Die Selbstnutzerquote im Erfurter Neubau liegt demnach bei etwa 50%. Unterstellt man weiterhin, dass etwa 80-90% aller in den Jahren 1996-2000 errichteten Einfamilienhäuser (39% aller fertiggestellten Wohnungen) in Erfurt von den Eigentümern bewohnt werden, ergibt sich eine Selbstnutzerquote im Geschosswohnungsbau von 25-30%.

Die räumliche Entwicklung in Ostdeutschland tritt jedoch wieder in eine neue Phase: Es gibt Anzeichen eines stagnierenden Suburbanisierungsprozesses.

Im Jahr 2000 hat die Stadt Erfurt eine nahezu ausgeglichene Wanderungsbilanz mit dem Umland. Mit den weiter entfernten Umlandgemeinden hat Erfurt sogar wieder eine positive Wanderungsbilanz. Dies deckt sich auch mit jüngsten wissenschaftlichen Untersuchungen zu anderen Stadtregionen in Ostdeutschland.³⁵ Das räumliche Bild der Eigentumsbildung wird sich in den ostdeutschen Stadtregionen verändern.

³⁴ Diese Förderquote entspricht dem Durchschnitt ostdeutscher Kernstädte im Verstädterten Raum.

³⁵ vgl. auch Herfert, Günter: Kleinräumige Wanderungsprozesse in Westsachsen – Trendwende zur Reurbanisierung? Leipzig 2002. (Bislang unveröffentlichter Beitrag) sowie ISW: Mobilität von Mieterhaushalten im Land Brandenburg 2001 (Hrsg. Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Land Brandenburg).

ZUSAMMENFASSUNG

Die Bildung selbstgenutzten Wohneigentums hat in Deutschland seit 1996 bis 2000 mit 2,6 Mio. Grundförderungen eine kräftige Belebung erfahren. Über alle Förderkategorien erhöhte sich die Anzahl der mit Zulagen geförderten Eigentumsmaßnahmen von rd. 260.000 in 1996 auf über 660.000 in 1999. Im Jahr 2000 setzte ein Rückgang um 6 % ein, der sich im weiteren Verlauf – wie die Daten der Genehmigungen und Fertigstellungen zeigen – deutlich beschleunigte. Wenngleich auch besondere Faktoren die dynamische Belebung der Wohneigentumsbildung im Untersuchungszeitraum begünstigten, ist dennoch davon auszugehen, dass die progressionsunabhängige, leicht zu berechnende Neuregelung der Förderung einen erheblichen Anteil an dieser Entwicklung hat. Das Ziel einer Belebung der Eigentumsbildung wurde erreicht. In besonderem Maße gilt das für die neuen Länder, in denen bei einem Haushaltsanteil von 18 % knapp 22 % aller Zusagen ausgesprochen wurden.

Entgegen einer weit verbreiteten Auffassung fand die Realisierung selbstgenutzten Wohneigentums bundesweit mehrheitlich nicht im Neubau (44 %), sondern mit 50 % im Bestand statt. Knapp 6% entfielen auf die Förderung von Ausbau und Erweiterung. Sogar in den neuen Ländern, in denen der Stellenwert des Neubaus – auch aus historischen Gründen – mit fast der Hälfte aller Fälle überdurchschnittlich hoch ist, machen die Bestandserwerbe 45 % aller Fälle aus. In den Stadtstaaten übersteigen die Erwerbe aus dem Bestand das Neubaulniveau bis zum 3,5-fachen. Die insgesamt dominierende Rolle der Bestandserwerbe belegt die große Bedeutung der bestehenden Förderung für Bestandsnutzung und –erhaltung. Insoweit kann von einer Bevorzugung des Neubaus nicht gesprochen werden.

Die mit dem Eigenheimzulagen-Gesetz erstmals erfolgte Förderung des Erwerbs von Genossenschaftsanteilen begünstigte insgesamt rd. 20.000 Antragsteller. Mit weniger als 0,8 % aller Grundförderungen wurde aber nur ein sehr niedriges Niveau erreicht. Nachdem diese Förderung bis einschließlich 1998 einen kräftigen Zuwachs erfuhr, brach dieser Bereich nach Einführung des Selbstnutzungsgebots der Finanzverwaltung kräftig ein. In den neuen Ländern sank der Erwerb von Genossenschaftsanteilen sogar unter das Niveau des Jahres 1996.

Ein wesentliches Ziel des Eigenheimzulagen-Gesetzes war die verstärkte Förderung für Familien mit Kindern. Die Analyse der Kinderzulagen zeigt, dass dieses sozialpolitische Ziel in hohem Maße erreicht wurde. Während in der Bundesrepublik Deutschland Familien mit Kindern ein Drittel aller Haushalte stellen, wurden in fast 60 % aller Förderfälle zugleich eine oder mehr Kinderzulagen ausgezahlt. Im Neubau beträgt die Quote der ausgezahlten Kinderzulagen 62 %; bei den Bestandserwerben liegt sie bei 54 %. Vor dem Hintergrund der Dominanz der Bestandserwerbe wird hieran die sowohl absolute wie auch relativ deutlich höhere Bedeutung der Kinderförderung im Neubau ersichtlich, die in den neuen Ländern noch stärker ausgeprägt ist als im Westen. Mit anderen Worten: Die Neubauförderung kommt in besonderem Maße den Familien mit Kindern zugute bzw. wird von diesen genutzt. Das gilt sowohl in den Flächenländern, in denen der Anteil der Familien an den geförderten Selbstnutzern zwischen knapp 60 % und fast 70 % liegt, wie auch in den Stadtstaaten, in denen der Neubau eindeutig einen höheren Stellenwert für die Wohneigentumsbildung von Familien hat als Bestandserwerbe. Im Besonderen gilt das für Familien mit 1,5 und mehr Kindern, die fast 2/3 aller eigentumsbildenden Familien im Neubau ausmachen.

Im Bestand sind die Haushalte, die Förderung in Anspruch nehmen, im Durchschnitt kleiner als im Neubau; der Anteil (noch) kinderloser Haushalte ist deutlich höher und Familien mit mehreren Kindern

sind weniger stark vertreten. Bei Familien mit nur einem Kind sind die Quoten bei Neubau und Bestand allerdings annähernd gleich. Mit insgesamt nahezu identischen Absolutzahlen der Kinderzulagen zeigt die hohe Quote von Kinderzulagefällen im Bestand gleichwohl eine große familienpolitische Relevanz der Bestandsförderung bestehender Art. Das gilt auch hinsichtlich der Förderung von Ausbauten und Erweiterungen an selbstgenutzten Wohnimmobilien, die mit fast 70 % prioritär von Familien mit Kindern durchgeführt werden. Zur sozialen Treffsicherheit hinsichtlich der Zielgruppe "Familien" kann im Ergebnis also insgesamt eine hohe Zielerreichung festgestellt werden.

Das Durchschnittsalter beträgt 39,3 Jahre im Neubau bzw. 39,4 Jahre bei Bestandserwerben und unterscheidet sich damit nur geringfügig von dem Alter der Eigentumsbildner früherer Perioden. Sowohl im Bestand wie im Neubau stellen die 30- bis 40jährigen mit Anteilen von 45 % bis 50 % die größte Gruppe aller Zulagenempfänger. Im Zusammenhang mit der Tatsache, dass fast zwei Drittel der Neubaeigentümer Kinder haben, ist davon auszugehen, dass es sich bei dieser Altersgruppe um Eigentümer in der Familiengründungs- und/oder -erweiterungsphase handelt. Junge Haushalte unter 30 Jahren sind bei Bestandserwerben etwas stärker vertreten als im Neubau, wobei es sich mehrheitlich um Singles oder kinderlose Haushalte handeln dürfte. Mangels gesicherter vergleichbarer Strukturdaten sind detailliertere Aussagen zum Einfluss der Eigenheimzulage auf das Alter der Eigentumsbildner nicht möglich.

Hinsichtlich der Einkommenssituation lassen sich aus der Datenanalyse der Eigenheimzulage keine Aussagen ableiten. Hilfsweise wurden Daten aus einer Mehrbezieher-Studie von NFO-Infratest Wirtschaftsforschung und Statistiken des Bundesministeriums für Finanzen berücksichtigt. Nach NFO Infratest betragen die durchschnittlichen monatlichen Haushaltsnettoeinkommen der befragten Erwerber bei einem Bundesdurchschnitt von 6.462,- DM in Westdeutschland 6.865,- DM. In Ostdeutschland (inkl. Berlin) lagen sie mit 4.975,- DM ca. 28 % unter dem Westniveau.

Die räumliche Verteilung der Eigenheimzulage bietet ein uneinheitliches und in Teilen auch widersprüchliches Bild. Einheitliche räumliche Muster wie die Bildung von Neubauringen um die Ballungkerne oder eindeutige Korrelationen zwischen Neubau- und Bestandserwerben sind nur teilweise und regional begrenzt ablesbar. Das heterogene räumliche Bild der Standortwahl der Selbstnutzer ist das Ergebnis komplexer individueller Entscheidungsprozesse, die von vielfachen Faktoren bestimmt werden, von denen die Förderung nur einer ist.

In den neuen Bundesländern sind in einigen Regionen (z.B. Berlin, Leipzig, Halle, Rostock u.a.) deutliche Suburbanisierungsmuster in Folge der Neubautätigkeit zu erkennen. Verursacht durch das Zusammenwirken verschiedener Faktoren wie umfangreiches und rasches Baurecht im Umland, Nachholeffekte, ungeklärte Eigentumsfragen im Bestand und günstige Bodenpreise fanden hier massive Suburbanisierungsprozesse innerhalb von nur 10 Jahren statt. In den Kernstädten der neuen Länder werden die Förderungen insgesamt (Neubau und Bestand) deutlich schwächer genutzt, als es ihrem Anteil an der Bevölkerung entspricht. Gleichwohl liegt die Eigentumsbildung durch Neubau in den Kernstädten der neuen Länder auf einem deutlich höheren Niveau als in den alten Ländern. Sowohl in den alten wie auch den neuen Ländern begrenzt weniger eine generelle Abneigung gegenüber Standorten in den Kernstädten oder eine unzureichende Förderung die Bildung von Wohneigentum in diesen Bereichen, als vielmehr die tatsächlich vorhandenen Realisierungschancen.

In den Kernstädten der alten Länder nimmt die Neubauförderung einen relativ geringen Stellenwert ein. Dennoch sind ähnlich eindeutige Häufungen von Neubau-Eigenheimzulagefällen im unmittelbaren Umland der größeren Städte, wie sie in den neuen Ländern existieren, in den alten Ländern nicht

festzustellen. In einigen Ballungsräumen (Rhein-Ruhr, Rhein-Main) wird die Neubauförderung selbst in den umliegenden Kreisen weniger genutzt. In den hoch verdichteten Kreisen, die über die Hälfte aller Förderfälle ausmachen, sind keine einheitlichen Neubaumuster auszumachen. Gleiches gilt hinsichtlich des Neubaus in den ländlichen Kreisen. Hier wird zwar die Förderung überproportional in Anspruch genommen (davon entfallen auf Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein 79 % an allen Neubauförderfällen in ländlichen Kreisen); eindeutige räumliche Verteilungsmuster, die allgemeine Gültigkeit hätten, sind jedoch innerhalb dieser Länder und in den anderen Ländern nicht zu erkennen. Das Bild ist ausgesprochen "flächig" und heterogen.

Bei den Erwerben aus dem Bestand ist sowohl in den neuen wie auch in den alten Ländern festzuhalten, dass diese Form der Eigentumsbildung in den Kernstädten eine wesentlich höhere Bedeutung hat als der Neubau. Zugleich aber profitieren die anderen Räume teilweise noch stärker von der Bestandsförderung. So nimmt in den neuen Ländern die Bedeutung der Erwerbe von den Kernstädten bis zu den ländlichen Kreisen kontinuierlich zu. Und auch in den alten Ländern bewegen sich die Förderzahlen in den ländlichen Regionen auf einem unerwartet hohen Niveau. Das gilt andererseits nicht in Teilregionen Niedersachsens, Bayerns und Nordrhein-Westfalens, in denen der Neubau überwiegt. Das gilt auch nicht in Teilen von Norddeutschland (vor allem um Hamburg) sowie in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg. Hier erfolgen die Bestandserwerbe vor allem in den älteren Suburbanisierungsräumen im Umland der Kernstädte sowie entlang der Autobahnachsen. Beeinflusst wird diese Entwicklung u.a. durch einen Generationenwechsel, der sich bei den Hauseigentümern älterer Bestände vollzieht. Dem Immobilienmarkt steht dadurch ein größeres Erwerbspotential im Bestand zur Verfügung, das von den jüngeren Erwerbern entsprechend genutzt werden kann.

Insgesamt zeigt die räumliche Verteilung der Eigentumsbildung ein diffuses Bild. Die Haushalte entscheiden sich in der Frage des Standorts der Wohneigentumsbildung unter Berücksichtigung eines ganzen Bündels von Kriterien, wie auch andere Untersuchungen gezeigt haben. In diesem Kriterienkatalog hat die Förderung offensichtlich nicht den entscheidenden Einfluss.

Dieses Ergebnis bestätigen auch die vertiefenden Analysen zu den kleinräumigen Unterschieden der Eigentumsbildung. Hier hat sich gezeigt, dass ein sehr hohes absolutes Bodenpreisniveau das Niveau der Wohneigentumsbildung begrenzt. In solchen Regionen besteht eine eindeutige Korrelation zwischen den Erwerbspreisen und der Inanspruchnahme der Neubau-Eigenheimzulage von der Kernstadt bis zu den Randgemeinden. In Räumen mit relativ niedrigen Bodenpreisen sind diese Beziehungen wesentlich lockerer.

Modellrechnungen haben gezeigt: wenn die Anschaffungskosten z.B. für eine Doppelhaushälfte in der Kernstadt oder zumindest den nahen Umlandgemeinden einer Region unterhalb von etwa dem 6,5fachen des regionalen Durchschnittsnettoeinkommens liegen, steigen die Förderquoten in den untersuchten Regionen deutlich an. Dieser Sachverhalt gilt in allen Regionen und in Abhängigkeit vom Bodenpreisgefälle in unterschiedlicher Distanz zur Kernstadt. Die Eigenheimzulage ermöglicht den Haushalten bei einem entsprechenden Angebot näher an die Kerne heranzuziehen, als sie es sich ohne Förderung leisten könnten.

Die Eigenheimzulage reduziert die Schwelle zur Eigentumsbildung deutlich. Die Modellrechnungen zeigen, dass eine Familie mit zwei Kindern mit Neubau-Förderung bei einer Belastungsquote von 30% des Jahresnettoeinkommens das selbe Objekt finanzieren kann, wie ein Haushalt, der ohne Förderung über ein ca. 13.600 € höheres Einkommen verfügt (bei sonst gleichen Bedingungen). In

Höchstpreisregionen können aber selbst Haushalte mit einem regionalen Durchschnittseinkommen mit dieser Förderung keine typische Neubau-Doppelhaushälfte in der Kernstadt oder dem nahen Umland finanzieren. In der Mehrzahl der anderen Stadtregionen (mit niedrigeren Baulandpreisen) ermöglicht die Eigenheimzulage selbst für Haushalte unterhalb des regionalen Durchschnittseinkommens die Wohneigentumsbildung.

Die Wirkung der Eigenheimzulage hängt stark von den örtlichen Bedingungen ab, insbesondere von günstigen Bodenpreisen, einem ausreichenden und einem nachfragegerechten Angebot. Wo diese Voraussetzungen vorliegen, leistet die Eigenheimzulage einen wirksamen Beitrag zur Eigentumsbildung.

EXKURS

MODELLRECHNUNGEN ZUM EINFLUSS UNTERSCHIEDLICHER KOSTENNIVEAUS AUF DIE EIGENTUMSBILDUNG

1. Ziel der Modellrechnungen

Am Beispiel unterschiedlicher Großstadtreionen werden intra- und interregionale Unterschiede der Finanzierungskosten für Neubauten verschiedener Bauform illustriert. Großstadtreionen werden hier aufgespannt von der Kernstadt bis zu den peripheren Gemeinden der Wohnungsmarktregion (etwa 50-60 Fahrminuten). Basis der Modellrechnungen bilden die unterschiedlichen Baulandpreise innerhalb und zwischen den Stadtreionen. Zusätzlich werden jeweils zwei Kategorien von Eigentumswohnungen aus dem Bestand mit in die Betrachtungen aufgenommen. In den Modellrechnungen werden vier Typen von Stadtreionen verglichen: Westdeutsche Großstadtreionen werden nach dem Preisniveau in drei Typen differenziert: Großstadtreionen mit hohem, mittlerem und niedrigem Preisniveau. In Ostdeutschland sind die Preisunterschiede zwischen den Regionen nicht so stark ausgeprägt. Es genügt, eine Beispielsregion zu betrachten. Die Modellrechnungen beschränken sich auf die Konditionen der Eigentumsbildung für Familienhaushalte.

Den Modellrechnungen wird ein Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern³⁶ zugrunde gelegt. Bezüglich der Annahmen zum Haushaltsnettoeinkommen und des Hypothekenzinsniveaus werden unterschiedliche **Varianten** gerechnet. Zunächst wird ein **Basishaushalt** mit einem Jahresnettoeinkommen von 30.000 € unterstellt. Die Berechnungen werden dann mit **regionalisierten Einkommen** variiert. Weiterhin werden die Finanzierungskosten alternativ zu dem **aktuellen Hypothekenzinsniveau** (5,5%) mit einem **Langfristzinsniveau** (7,5%) berechnet.

Die Modellrechnungen zeigen:

- wie teuer welche Bauformen in unterschiedlichen Stadtreionen sind,
- zu welchen Belastungen die Eigentumsbildung bei typischen Haushalten führt,
- in welchem Verhältnis die Finanzierungskosten zu den regionalen Einkommensniveaus stehen,
- welchen Einfluss die Eigenheimzulage auf die Belastungsquoten und damit die Finanzierbarkeit der Objekte hat und
- wie sich die genannten Finanzierungsmöglichkeiten unter neuen Marktconstellationen (Zinsen) verändern.

³⁶ Kindergeldberechtigte Kinder.

2. Annahmen

2.1 Objektgrößen und Preise

Es werden unterschiedliche Bau- und Objekttypen verglichen:

Neubau: Freistehendes Einfamilienhaus, Einfamilien-Doppelhaushälfte, Einfamilien-Reihenhaus und Eigentumswohnung (jeweils mittlere bis gute Wohnlage; nur im Kernstadtbereich).

Bestand: Eigentumswohnung in mittlerer und Eigentumswohnung in guter Wohnlage

Für die verschiedenen Bau-/ Objekttypen werden hinsichtlich Wohnfläche, Grundstücksgrößen und Baukosten typische Werte gesetzt³⁷ (vgl. Tabelle E 1). Diese orientieren sich an durchschnittlichen Werten aus der Baugenehmigungsstatistik (Baukosten), bzw. sind normative Setzungen (Wohnfläche, Grundstücksgröße). Da sich die Modellrechnungen auf die finanzielle Belastung von Familien mit Kindern konzentriert, wurde für die Eigentumswohnungen auf Erfahrungswerte aus verschiedenen Umzugsuntersuchungen zurückgegriffen und eine Wohnfläche von 120 m² gesetzt.³⁸ Als Determinante der regional unterschiedlichen Kosten der Eigentumsbildung werden hier nur die Baulandpreise betrachtet.

³⁷ Aufgrund des engen Zeitrahmens dieser Studie konnten bei den Baukosten keine regionalisierten Daten berücksichtigt werden. Insgesamt ist jedoch zu erwarten, dass regionalisierte Baukosten zu einer noch stärkeren Polarisierung der Ergebnisse führen würde. In den Regionen mit niedrigen Preisniveaus (sowohl in West- als auch in Ostdeutschland) wird mit günstigeren Baukosten gebaut als z.B. in den Hochpreisregionen (z.B. München, Stuttgart).

³⁸ Die Grundstücksgrößen werden in der Bautätigkeitsstatistik nicht mehr erfasst. Die amtlichen Daten zu den Wohnflächen differenzieren nicht nach den Haushaltsgrößen.

Tabelle E 1: Annahmen zu den Modellrechnungen

Finanzierungskosten- und Möglichkeiten					
Einkommen/Kapital		Finanzierungskosten			
Jahresnettoeinkommen Basishaushalt	30.000 €	Aktueller Hypothekenzins p.a.	5,5%		
Regionalisiertes Jahresnettoeinkommen	siehe unten	Langfrist -Hypothekenzins p.a.	7,5%		
Eigenkapital	50.000 €	Tilgung p.a.	1,0%		
Max. Belastung vom Netto (im 1. Jahr)	30%	Fin.nebenkosten (Notar, Grundbuch...) (Anteil an den Gesamtkosten)	5,0%		
	Wohnfläche	Grundstück	Baukosten/ m² Wohnfläche		
Freist. Einfamilienhaus	140 m²	450 m²	1.290 €		
Doppelhaushälfte	130 m²	350 m²	1.240 €		
Reihenhaus - kostengünstig	120 m²	250 m²	1.100 €		
Etagenwohnung - Neubau	120 m²	220 m²	1.150 €		
Etagenwohnung - Bestand	120 m²				
Stadtregionale Unterschiede					
Westdeutsche Großstadtregion - Hohes Preisniveau		Bauland- preise/m²		Kaufpreis ETW Bestand mittlere Lage gute Lage	
Kernstadt	600 €	1.850 €	2.400 €		
Mittelzentrum	400 €	/	/		
Peripherie	200 €	/	/		
Regionalisiertes Jahresnettoeinkommen	38.000 €				
Finanzierungsmöglichkeiten mit dem regionalisierten Jahresnettoeinkommen ohne EHZ (Annahmen s.o.)	225.000 €				
Westdeutsche Großstadtregion - Mittleres Preisniveau		Bauland- preise/m²		Kaufpreis ETW Bestand mittlere Lage gute Lage	
Kernstadt	300 €	1.500 €	2.100 €		
Mittelzentrum	125 €	/	/		
Peripherie	55 €	/	/		
Regionalisiertes Jahresnettoeinkommen	33.000 €				
Finanzierungsmöglichkeiten mit dem regionalisierten Jahresnettoeinkommen ohne EHZ (Annahmen s.o.)	202.000 €				
Westdeutsche Großstadtregion - Niedriges Preisniveau		Bauland- preise/m²		Kaufpreis ETW Bestand mittlere Lage gute Lage	
Kernstadt	150 €	1.250 €	1.800 €		
Mittelzentrum	60 €	/	/		
Peripherie	35 €	/	/		
Regionalisiertes Jahresnettoeinkommen	31.000 €				
Finanzierungsmöglichkeiten mit dem regionalisierten Jahresnettoeinkommen ohne EHZ (Annahmen s.o.)	193.000 €				
Ostdeutsche Großstadtregion		Bauland- preise/m²		Kaufpreis ETW Bestand mittlere Lage gute Lage	
Kernstadt	140 €	1.500 €	1.900 €		
Mittelzentrum	55 €	/	/		
Peripherie	20 €	/	/		
Regionalisiertes Jahresnettoeinkommen	28.000 €				
Finanzierungsmöglichkeiten mit dem regionalisierten Jahresnettoeinkommen ohne EHZ (Annahmen s.o.)	179.000 €				
Quelle: Bauland: Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse 1998; Regionalisiertes Jahresnettoeinkommen: GfK 1999; Kaufpreise ETW: RDM Immobilienpreisspiegel 1997-1999; eigene Berechnungen.					

© BBR

2.2 Finanzierungskosten und -möglichkeiten

Die Modellrechnungen konzentrieren sich auf die Anfangsbelastung in den ersten Jahren. Die veränderte Finanzierungssituation beispielsweise nach Wegfall der Eigenheimzulage oder anderer Entlastungen bleibt hier unberücksichtigt. Für die Berechnung der Finanzierungskosten wird eine normale, unabhängig von den geplanten Rückzahlungsfristen konstante Tilgung unterstellt (1%). Ergänzend werden in zwei Szenarien die Finanzierungskosten bei aktuellem Zinsniveau mit den Konditionen (5,5%) den Konditionen bei einem ‚Langfristzins‘ (7,5%) gegenübergestellt. Zusätzlich zu den Objektkosten werden bei Kauf einmalig verschiedene Anschaffungsnebenkosten fällig (Notar, Grundbucheintrag, ...). Dafür wird eine Pauschale von 5% angesetzt.

Die Modellrechnungen unterscheiden zwischen einem **Basishaushalt** mit einem Jahresnettoeinkommen von 30.000 € und **regionalisierten Einkommen**. Unabhängig vom Einkommen wird ein Eigenkapital von 50.000 € angenommen.

Für die ersten acht Jahre erhöht die Eigenheimzulage die finanziellen Möglichkeiten des Haushalts. Mit Hinblick auf die Zeit nach der Eigenheimzulage und aufgrund der unsicheren zukünftigen Einkommensentwicklung soll das 10jährige Annuitätendarlehen den Haushalt maximal mit 30% des aktuellen Jahresnettoeinkommens belasten. Bei einem Hypothekenzins von **5,5%** und einer **1%**igen Tilgung kann der **Basishaushalt**

- ohne Eigenheimzulage ca. 188.000 €,
- mit Eigenheimzulage Neubau ca. 251.000 €,
- mit Eigenheimzulage Bestand ca. 232.000 €,

finanzieren. Mit der Eigenheimzulage ‚Neubau‘ erhöht sich der Finanzrahmen des **Basishaushalts** um 63.000 €, mit der Eigenheimzulage ‚Bestand‘ um 44.000 €.

Aufgrund der beachtlichen regionalen Einkommensunterschiede unterscheiden sich auch die mittleren Finanzierungsmöglichkeiten der Haushalte zwischen den Regionen sehr deutlich. Die Werte der regionalisierten Einkommen orientieren sich an der Kaufkraft der Haushalte nach GfK.³⁹

3. Ergebnistabellen und Abbildungen

³⁹ Die GfK-Einkommen wurden auf Raumordnungsebene aggregiert. Für die verschiedenen Regionstypen wurden typische Werte gesetzt, die Setzungen orientieren sich an den Regionen München, Hamburg, Koblenz und Erfurt.

Abbildung E 1: Regionale Kostenunterschiede der Eigentumsbildung und Finanzierungsmöglichkeiten einer 4-köpfigen Familie - Jahresnettoeinkommen 30.000 € - mit und ohne Eigenheimzulage bei aktuellem Zinssatz und Langfristzinssatz

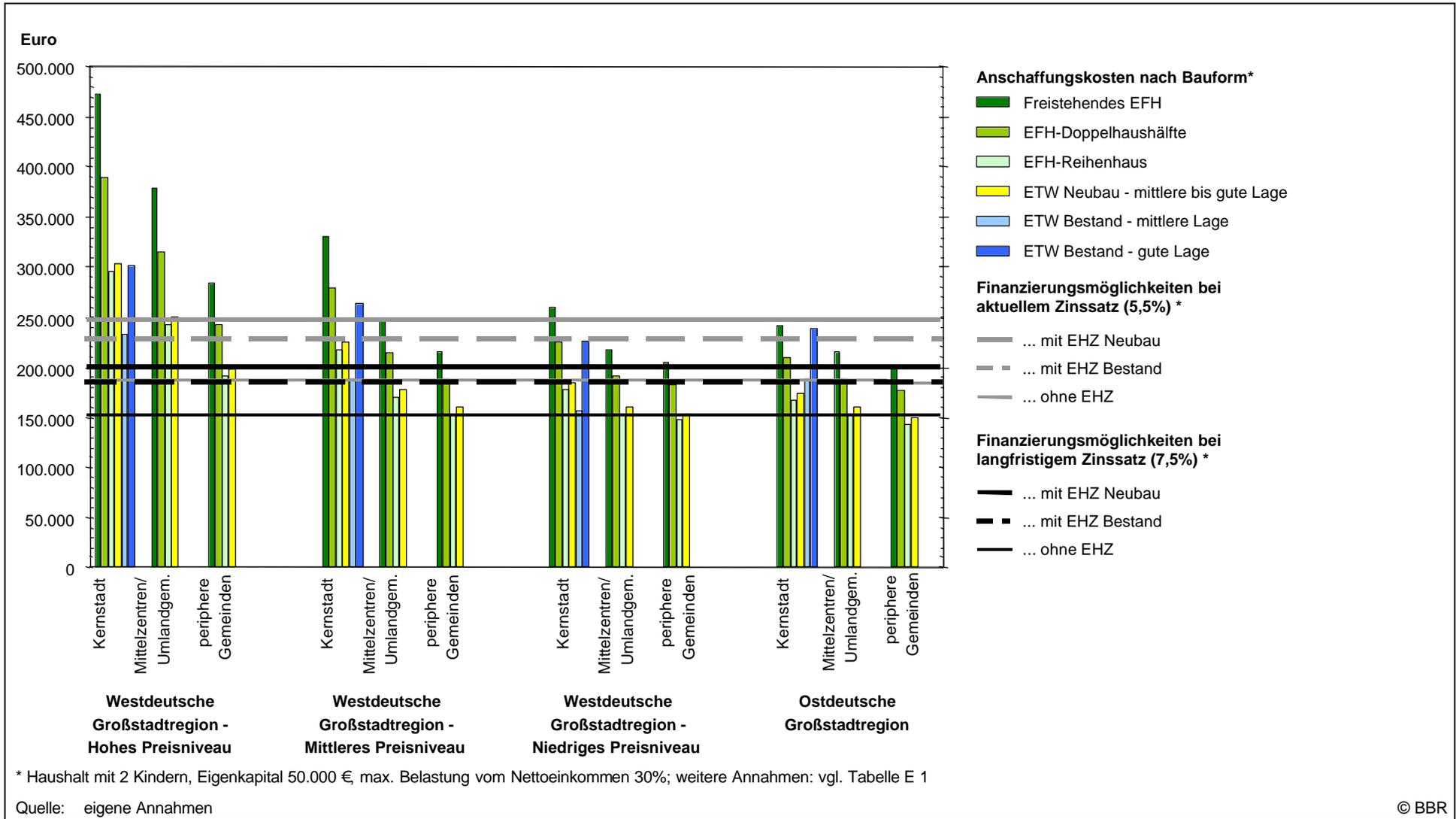


Abbildung E 2: Regionale Unterschiede der Kosten der Eigentumsbildung und Finanzierungsmöglichkeiten einer 4-köpfigen Familie mit regionalem Durchschnittseinkommen* mit und ohne Eigenheimzulage bei aktuellem Zinssatz und Langfristzinssatz

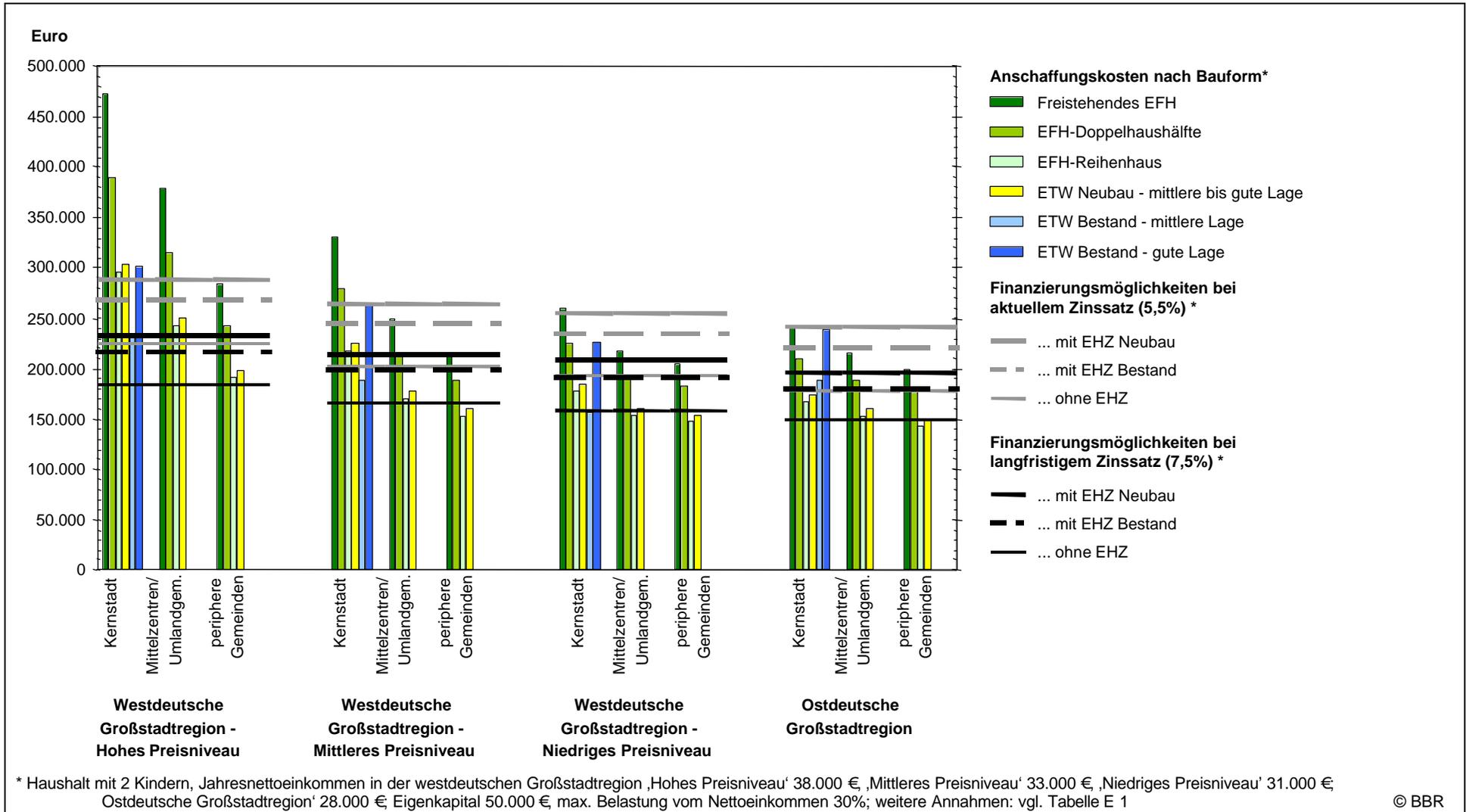


Abbildung E 3: Regionale Unterschiede der Anschaffungskosten für verschiedene Bauformen als Vielfaches des durchschnittlichen regionalen Jahresnettoeinkommens

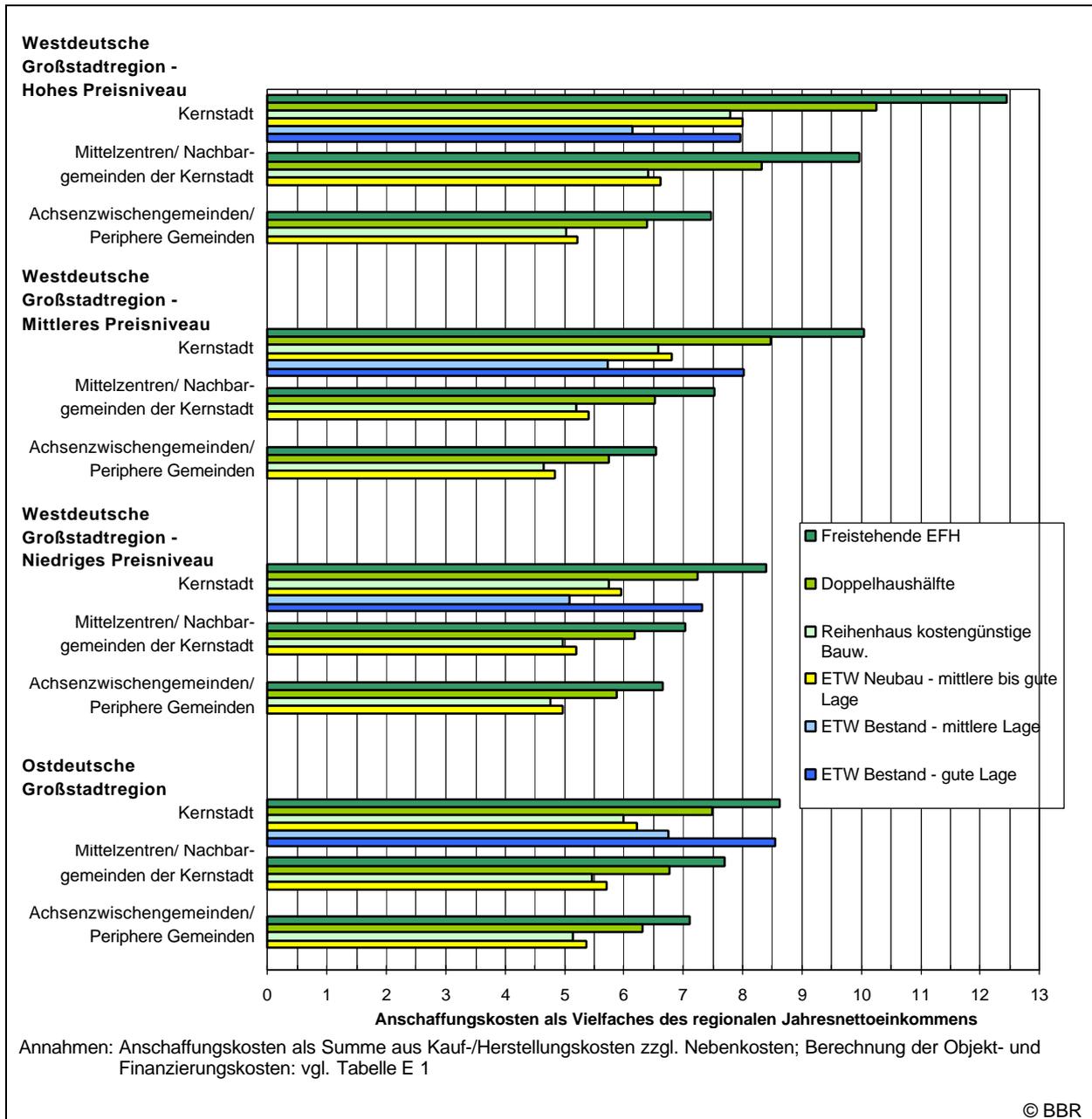


Abbildung E 4: Regionale Unterschiede der Belastungsquoten einer 4-köpfigen Familie mit 30.000 € Jahresnettoeinkommen - mit und ohne Eigenheimzulage

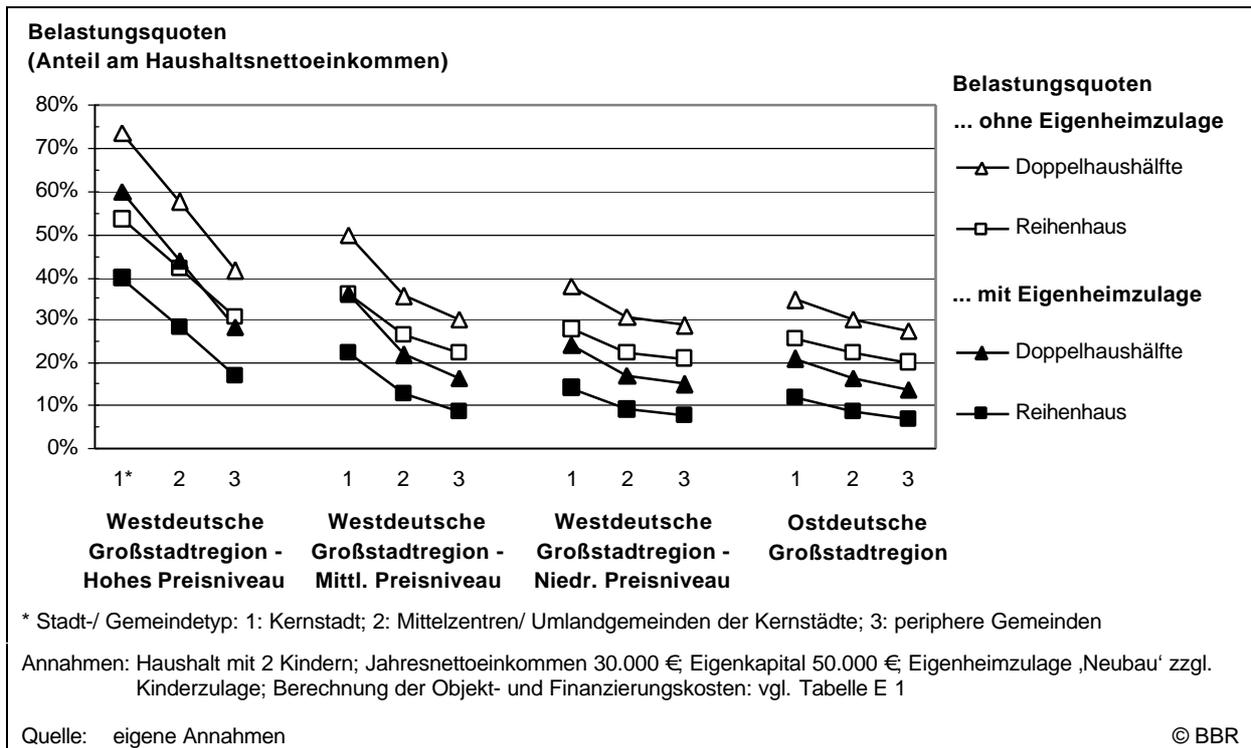
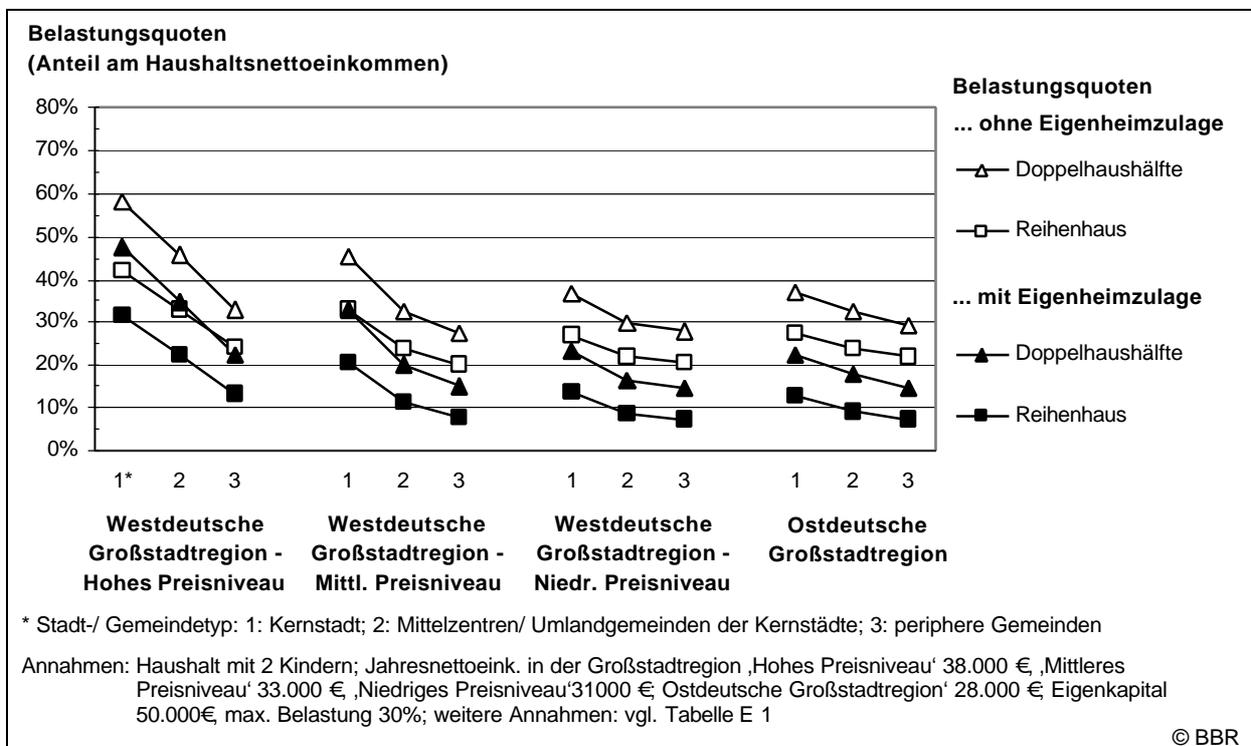


Abbildung E 5: Regionale Unterschiede der Belastungsquoten einer 4-köpfigen Familie mit regionalisierten Jahresnettoeinkommen* - mit und ohne Eigenheimzulage





Arbeitsgruppe
„Wirkungsanalyse Eigenheimzulage“
des Ausschusses für Wohnungs-
wesen der ARGEBAU

Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1996-2000

CD-ROM

- **Berichtsband**
- **Anlagenband**
- **Kartenband**