Inhaltsverzeichnis Kapitel 4.

Weiterer Reformbedarf bei der Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen? 63

1. Die soziale Wohnraumförderung – Bestandsaufnahme, Kritik und Bewertung. 64
2. Die Wohneigentumsförderung – Bestandsaufnahme, Kritik und Bewertung. 75
3. Förderung der energetischen Gebäudesanierung zentraler Bestandteil des nationalen Klima- und Energieprogramms. 93
4. Altengerechtes Bauen auch für die Förderpolitik ein Thema mit Zukunft. 102
5. Welches sind die besseren Förderinstrumente – Förderkredite oder Zuschüsse? 105

Kapitel 4

Weiterer Reformbedarf bei der Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen?

Die Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen wurde in den letzten Jahren deutlich zurückgeführt. Angesichts der erheblichen Konsolidierungszwänge der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden, einer weitgehend gesicherten Versorgung mit Wohnraum und beträchtlicher Überschüsse auf vielen regionalen Wohnungsmärkten hat sich aus Sicht der politischen Entscheidungsträger die Notwendigkeit, mit Hilfe der Investitionsförderung lenkend in den Wohnungsmarkt einzugreifen, insgesamt verringert. In Anbetracht der Prognosen für die Zahl der Einwohner und der Wohnhaushalte in Deutschland kann zudem davon ausgegangen werden, dass der Bedarf an neuen Wohnungen insgesamt abnehmen wird. Neben einer steigenden Zahl schrumpfender Wohnungsmärkte wird es aber immer noch viele wachsende geben. Die Entwicklung der Wohnungsmärkte wird sich stärker regional differenzieren. Vor dem Hintergrund dieser Perspektiven ist zu fragen, in welchem Umfang und für welche Ziele die Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen in Zukunft noch gebraucht wird.

In der sozialen Marktwirtschaft gibt es grundsätzlich drei **Begründungen für die Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen:**

1. Am Wohnungsmarkt bilden sich ohne Förderung **sozial unerwünschte Defizite und Ungleichgewichte in der Wohnraumversorgung** heraus: Einkommensschwache Haushalte und soziale Randgruppen finden auf dem freien Markt kein Wohnungsangebot, das in Bezug auf Größe und Ausstattung nach gesellschaftlichem Konsens als zumutbar angesehen wird.

2. Aufgrund von Funktionsstörungen oder einschränkenden Regulierungen, die zum Beispiel durch den Mieterschutz begründet sein können, reichen die Rendite oder die Renditeerwartungen für wohnungswirtschaftliche Investitionen nicht aus, um ohne Förderung ein ausreichendes Wohnungsangebot zu erreichen.

3. Es gibt positive externe Effekte wohnungswirtschaftlicher Investitionen bzw. negative externe Effekte unterbleibender wohnungswirtschaftlicher Investitionen. In diesem Fall wird zu wenig in den Neubau oder die Instandhaltung und Modernisierung von Wohnungen investiert, weil die einzelwirtschaftliche Rendite des Investors geringer ist als die gesamtwirtschaftliche Rendite. Dies ist z. B. im Bereich des Klima- und Umweltschutzes der Fall oder in der Stadtentwicklung, wo unterbleibende Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen Einzelner und dauerhafte Wohnungsleerstände die Wohnqualität in

Stadtquartieren beeinträchtigen und damit zu einem negativen Image, Abwanderungsprozessen und der Minderung des Wertes benachbarter Immobilien beitragen können.

Im Folgenden wird anhand dieser Kriterien untersucht, für welche Zwecke der Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen heute noch Bedarf besteht und inwieweit die Förderung angemessen ausgestaltet ist. Folgende Förderfelder werden in die Betrachtung einbezogen:

1. Die soziale Wohnraumförderung.

2. Die Förderung des selbst genutzten Wohneigentums.

3. Die Förderung von Energieeinsparung und CO_2-Minderung im Wohnungsbestand.

4. Die Förderung des altengerechten Wohnens.

Im Anschluss wird erörtert, welche Förderinstrumente am besten für die Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen geeignet sind. Die Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen im Rahmen von Stadtentwicklung und Stadtumbau wurde bereits gesondert in Kapitel 3 behandelt.

1. Die soziale Wohnraumförderung – Bestandsaufnahme, Kritik und Bewertung.

Solange es Haushalte gibt, die nicht in der Lage sind, ohne staatliche Unterstützung am freien Wohnungsmarkt eine zumutbare Wohnung zu finden, besteht über die Notwendigkeit einer sozialen Wohnraumförderung breiter Konsens. Die Kritik war stets an Ausgestaltung und Umfang der Förderung ausgerichtet. Um zu einem Urteil zu gelangen, ob die Ausgestaltung heute noch angemessen ist, soll zunächst die Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus und der Subjektförderung im Rahmen des Wohngelds in Deutschland kurz skizziert werden. Beide Instrumente wurden aufgrund veränderter Bedarfe und des Bestrebens, sie effizienter und zielorientierter zu gestalten, mehrfach reformiert.

Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus stark zurückgegangen.

Der soziale Wohnungsbau hatte vor allem in der Wohnungsnot der Nachkriegszeit große Bedeutung. **1950 waren im früheren Bundesgebiet von 372.000 fertig gestellten Wohnungen 86 % öffentlich geförderte Sozialwohnungen**. Einkommensgrenzen, die zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigten, gab das erste Wohnungsbaugesetz nicht vor. Damit wurde dem allgemein noch niedrigen Einkommensniveau sowie dem gravierenden Wohnraummangel in der Nachkriegszeit Rechnung getragen. Das 1956 eingeführte Zweite Wohnungsbaugesetz legte für den sozialen Wohnungsbau zwei grundlegende Ziele fest:

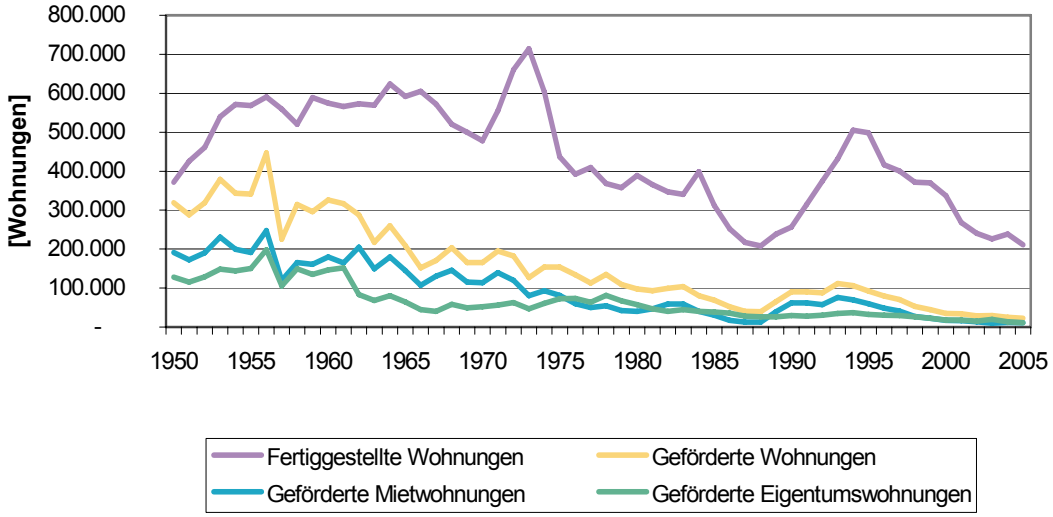
§ 1.

(1) Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände haben den Wohnungsbau unter besonderer ***Bevorzugung des Baues von Wohnungen****, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung* ***für die breiten Schichten des Volkes*** *bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern.*

(2) Die Förderung des Wohnungsbaues hat das Ziel, den ***Wohnungsmangel zu beseitigen*** *und* ***für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum zu schaffen****. Die Förderung soll eine ausreichende Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten entsprechend den unterschiedlichen Wohnbedürfnissen ermöglichen und diese namentlich für diejenigen Wohnungssuchenden sicherstellen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind. In ausreichendem Maß sind* ***solche Wohnungen zu fördern, die die Entfaltung eines gesunden Familienlebens, namentlich für kinderreiche Familien, gewährleisten****. Die Förderung des Wohnungsbaues soll überwiegend der Bildung von Einzeleigentum (Familienheimen und eigengenutzten Eigentumswohnungen) dienen. Zur Schaffung von Einzeleigentum sollen Sparwille und Bereitschaft zur Selbsthilfe angeregt werden.*

Mit dem Gesetz wurden erstmals auch Einkommensgrenzen im Sozialen Wohnungsbau eingeführt. Diese waren jedoch so hoch angesetzt, dass fast drei Viertel aller Haushalte berechtigt waren, eine Sozialwohnung zu beziehen. Um das Wohneigentumsziel zu erreichen, wurde neben dem Bau von Miet- und Genossenschaftswohnungen auch die Bildung selbst genutzten Wohneigentums in die Förderung aufgenommen.

Bereits **seit den 50er-Jahren hat die Bewilligung neuer Sozialwohnungen** für den gesamten Wohnungsbau sukzessive **an Bedeutung verloren** (Grafik 1). Der Anteil der neu geförderten Sozialwohnungen an den insgesamt fertig gestellten Wohnungen lag im Jahr 1950 bei seinem Höchstwert von 86 %. In den Jahren 2004 und 2005 erreichte er Tiefstwerte von jeweils 10 %.



Quelle: Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005) und Statistisches Bundesamt (2003 bis 2005)

Grafik 1: Fertig gestellte Wohnungen im Neubau insgesamt und bewilligte Wohnungen im sozialen Wohnungsbau im früheren Bundesgebiet 1950 bis 2005

Im Jahr 2005 wurden noch der Neubau von 22.000 Sozialwohnungen und 10.689 Sozialwohnungen im Bestand gefördert (Tabelle 1). Dafür wurden Mittel aus öffentlichen Haushalten in Höhe von 1,5 Mrd. EUR aufgewendet. Etwas über die Hälfte der neu gebauten Sozialwohnungen waren Mietwohnungen. Im Durchschnitt der letzten Jahre überwog jedoch die Förderung des Wohneigentums. Die Begründung von Belegungsrechten im Bestand war dagegen bisher von geringer Bedeutung.

Tabelle 1: Soziale Wohnraumförderung 2005

	Anzahl geförderter Wohnungen
Neubau	**22.009**
Darunter	
Mietwohnungen	11.104
Selbst genutzte Wohnungen der Gebäudeeigentümer	10.905
Bestand	**10.689**
Darunter	
Modernisierung	6.188
Begründung von Belegungsrechten	349
Erwerb vorhandenen Wohnraums	4.152

Quelle: Statistisches Bundesamt (2005)

Durch das Auslaufen von Belegungsbindungen hat sich seit Ende der 80er-Jahre auch der Bestand an Sozialwohnungen deutlich verringert. Im Jahr 2003 gab es im früheren Bundesgebiet noch ca. **2,1 Mio. Sozialwohnungen**. Das waren etwa halb so viele wie noch im Jahr 1987 und entsprach knapp 7 % des Wohnungsbestandes in Westdeutschland.[1]

Mängel im Wohnungsangebot weitgehend beseitigt.

Für die abnehmende Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus gibt es im Wesentlichen zwei Gründe: Der Erste ist die beträchtliche Verbesserung des Wohnungsangebotes in den letzten Jahrzehnten. Die angemessene Versorgung der „breiten Schichten des Volkes" mit Wohnraum ist heute weitgehend erreicht, und auch die Wohneigentumsquote hat sich deutlich erhöht. In den meisten Regionen kann aus Sicht der Nachfrager heute von entspannten Wohnungsmärkten gesprochen werden. Die demografische Entwicklung lässt für die Zukunft eine weitere Entspannung erwarten. In den neuen Bundesländern wird es in der Mehrzahl der Städte und Gemeinden bis auf absehbare Zeit Wohnungsüberschüsse geben, und auch in den alten Bundesländern gehen die Bevölkerungsprognosen von einer zunehmenden Lockerung auf den meisten regionalen Wohnungsmärkten aus. In wachsenden Städten mit guter Arbeitsmarktlage und einem eventuell noch steigenden Arbeitsplatzangebot wie Frankfurt, Stuttgart oder München dürften allerdings auch zukünftig noch Wohnungsengpässe auftreten.

Erhebliche Ausweitung der Subjektförderung.

Der zweite Grund für die abnehmende Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus ist die **Einführung des Wohngeldes** als zusätzliches Instrument zur Unterstützung sozial bedürftiger Haushalte im Jahr 1965. Die Wohngeldzahlungen wurden seitdem erheblich ausgeweitet. **Im Jahr 2004** bekamen **3,5 Mio. Haushalte in Deutschland Wohngeld** in Höhe von insgesamt **5,2 Mrd. EUR** (Tabelle 2). Das entsprach 9 % aller Haushalte in Deutschland. Hierin sind noch nicht die durch die Sozialhilfe übernommenen Wohnkosten enthalten. Im Jahr 2005 wurden die Empfänger bestimmter Transferleistungen, darunter Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. Leistungen der Grundsicherung im Alter, vom Wohngeld ausgenommen. Sie erhalten seitdem ausschließlich im Rahmen der entsprechenden Sozialleistungen finanzielle Hilfe zur Deckung der Unterkunftskosten.[2] Im Jahr 2005 bekamen daher lediglich noch 811.000 Haushalte Wohngeld in Höhe von insgesamt 1,2 Mrd. EUR. Im Jahr 2006 beliefen sich die Wohngeldzahlungen auf 1,1 Mrd. EUR. Zusätzlich wurden allerdings über das Arbeitslosengeld II Unterkunftskosten in Höhe von

[1] Vgl. Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005), S. 100.

[2] Vgl. Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 2006.

13,5 Mrd. EUR übernommen und im Rahmen der Grundsicherung im Alter und der verbliebenen Sozialhilfe von 2,2 Mrd. EUR. Damit beliefen sich die Aufwendungen zur **Bezuschussung der Wohnkosten in 2006** insgesamt auf **16,8 Mrd. EUR**. Dies entspricht einer **Zunahme um fast 70 %**. Dieser kräftige Anstieg ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Zuschüsse bei den genannten Sozialleistungen wesentlich großzügiger bemessen werden als beim Wohngeld und dass dadurch auch die Zahl der Zuschussempfänger erheblich zugenommen hat. Die Rückführung der Förderung im sozialen Wohnungsbau wurde also durch die Aufstockung der Wohnkostenzuschüsse im Rahmen der sozialen Sicherung weit überkompensiert.[3]

Tabelle 2: Empfängerhaushalte von Wohngeld am Jahresende und jährliche Wohngeldausgaben in Deutschland

	Anzahl Wohngeldempfänger Tsd. Personen	Wohngeldausgaben Mio. EUR
1991	3.541	2.326
1992	3.850	3.515
1993	3.212	3.315
1994	2.744	2.954
1995	2.595	2.938
1996	2.719	3.127
1997	2.861	3.428
1998	2.947	3.635
1999	2.816	3.629
2000	2.839	3.541
2001	2.820	4.056
2002	3.101	4.544
2003	3.389	4.859
2004	3.524	5.183
2005	811	1.235

Quelle: Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik 2/2007 sowie Wohngeld- und Mietenbericht 2006

[3] Vgl. Kommission Ökonomisierung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (2007), S. 27.

Gesetz über die soziale Wohnraumförderung passt Förderung an aktuelle Wohnungsmarktlage an.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung zum 1. September 2001 hat der Bund eine rechtliche Grundlage für die Weiterentwicklung des sozialen Wohnungsbaus zu einer sozialen Wohnraumförderung geschaffen. Die Förderung umfasst seitdem neben dem **Wohnungsneubau** auch den **Erwerb von Belegungsrechten im Bestand,** die **Förderung von Modernisierungsmaßnahmen** und den **Erwerb vorhandenen Wohnraums**. Zur Förderung des Neubaus werden Vermietern oder Haushalten, die Wohneigentum bilden wollen, zinsverbilligte Baudarlehen, Baukosten- und Aufwendungszuschüsse, Bürgschaften oder verbilligtes Bauland gewährt. Ein begünstigter Vermieter muss sich im Gegenzug verpflichten, die Wohnung nur einem Haushalt zu überlassen, der über einen Wohnungsberechtigungsschein verfügt. Als **Zielgruppe** werden nicht mehr „die breiten Schichten des Volkes“ benannt, sondern „**Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind**.“ Eine neue Leitlinie ist die stärkere Einbeziehung des vorhandenen Wohnungsbestandes zur Lösung von Wohnraumversorgungsproblemen und die Bildung selbst genutzten Wohneigentums. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich der Wohnungsbedarf regional sehr unterschiedlich entwickelt hat und die Wohnraumversorgungsprobleme insgesamt als weitgehend behoben gelten.

Das Gesetz sieht vor, dass die Länder bei der sozialen Wohnraumförderung die wohnungswirtschaftlichen Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen. Damit erhalten die Kommunen die Möglichkeit, mit eigenen Mitteln eine Förderung nach dem Gesetz über die soziale Wohnraumförderung und den hierzu erlassenen landesrechtlichen Vorschriften durchzuführen, soweit dem Gesetz nicht Landesrecht entgegensteht. Zu diesem Zweck können sie **kommunale Wohnraumversorgungskonzepte** erstellen, um darauf aufbauend eine Wohnungspolitik umzusetzen, die der Wohnungsmarktlage und den sozialen Anforderungen vor Ort gerecht wird. Handlungsfelder sind z. B. die gezielte Behebung regionaler Wohnungsknappheit, die Gewährleistung der Wohnraumversorgung für Haushalte mit Zugangsproblemen am Wohnungsmarkt und die Eindämmung und Vermeidung sozialer Problemquartiere sowie dauerhafter Wohnungsleerstände. Als neues Instrument wurden zudem **Kooperationsverträge zwischen Kommunen und Wohnungseigentümern** eingeführt, die der Unterstützung von Maßnahmen der sozialen Wohnraumversorgung sowie der Schaffung oder Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen dienen sollen.[4]

---

[4] Vgl. Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (2005), S. 294 ff sowie Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2006).

Kasten 1: Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz)

(Ausgewählte Textstellen)

"Wohnraumförderungsgesetz vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 13 des Gesetzes vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748)"

§ 1 Zweck und Anwendungsbereich, Zielgruppe

(2) Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Unter diesen Voraussetzungen unterstützt

1. die Förderung von Mietwohnraum insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen sowie Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen,

2. die Förderung der Bildung selbst genutzten Wohneigentums insbesondere Familien und andere Haushalte mit Kindern sowie behinderte Menschen, die unter Berücksichtigung ihres Einkommens und der Eigenheimzulage die Belastungen des Baus oder Erwerbs von Wohnraum ohne soziale Wohnraumförderung nicht tragen können.

§ 2 Fördergegenstände und Fördermittel

(1) Fördergegenstände sind:

1. Wohnungsbau, einschließlich erstmaliger Erwerb des Wohnraums innerhalb von zwei Jahren nach Fertigstellung (Ersterwerb),

2. Modernisierung von Wohnraum,

3. Erwerb von Belegungsrechten an bestehendem Wohnraum und

4. Erwerb bestehenden Wohnraums,

wenn damit die Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit Mietwohnraum durch Begründung von Belegungs- und Mietbindungen oder bei der Bildung von selbst genutztem Wohneigentum erfolgt.

(2) Die Förderung erfolgt durch

1. Gewährung von Fördermitteln, die aus öffentlichen Haushalten oder Zweckvermögen als Darlehen zu Vorzugsbedingungen, auch zur nachstelligen Finanzierung, oder als Zuschüsse bereitgestellt werden,

2. Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen sowie

3. Bereitstellung von verbilligtem Bauland.

§ 3 Durchführung der Aufgaben und Zuständigkeiten

(1) Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände wirken nach Maßgabe dieses Gesetzes bei der sozialen Wohnraumförderung zusammen.

(2) Die Länder führen die soziale Wohnraumförderung als eigene Aufgabe durch. Sie legen das Verwaltungsverfahren fest, soweit dieses Gesetz keine Regelungen trifft. Zuständige Stelle im Sinne dieses Gesetzes ist die Stelle, die nach Landesrecht zuständig ist oder von der Landesregierung in sonstiger Weise bestimmt wird.

(3) Die Länder sollen bei der sozialen Wohnraumförderung die wohnungswirtschaftlichen Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen; dies gilt insbesondere, wenn sich eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband an der Förderung beteiligt. Die Länder können bei ihrer Förderung ein von einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband beschlossenes Konzept zur sozialen Wohnraumversorgung (kommunales Wohnraumversorgungskonzept) zu Grunde legen.

(4) Gemeinden und Gemeindeverbände können mit eigenen Mitteln eine Förderung nach diesem Gesetz und den hierzu erlassenen landesrechtlichen Vorschriften durchführen, soweit sie nicht dem übrigen Landesrecht entgegensteht.

§ 6 Allgemeine Fördergrundsätze

Die soziale Wohnraumförderung ist der Nachhaltigkeit einer Wohnraumversorgung verpflichtet, die die wirtschaftlichen und sozialen Erfordernisse mit der Erhaltung der Umwelt in Einklang bringt. Bei der Förderung sind zu berücksichtigen:

1. die örtlichen und regionalen wohnungswirtschaftlichen Verhältnisse und Zielsetzungen, die erkennbaren unterschiedlichen Investitionsbedingungen des Bauherrn sowie die besonderen Anforderungen des zu versorgenden Personenkreises;

2. der Beitrag des genossenschaftlichen Wohnens zur Erreichung der Ziele und Zwecke der sozialen Wohnraumförderung;

3. die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen;

4. die Schaffung und Erhaltung ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse, die funktional sinnvolle Zuordnung der Wohnbereiche zu den Arbeitsplätzen und der Infrastruktur (Nutzungsmischung) sowie die ausreichende Anbindung des zu fördernden Wohnraums an den öffentlichen Personennahverkehr;

5. die Nutzung des Wohnungs- und Gebäudebestandes für die Wohnraumversorgung;

6. die Erhaltung preisgünstigen Wohnraums im Fall der Förderung der Modernisierung;

7. die Anforderungen des Kosten sparenden Bauens, insbesondere durch

a) die Begrenzung der Förderung auf einen bestimmten Betrag (Förderpauschale),

b) die Festlegung von Kostenobergrenzen, deren Überschreitung eine Förderung

ausschließt, oder

c) die Vergabe von Fördermitteln im Rahmen von Wettbewerbsverfahren;

8. die Anforderungen des barrierefreien Bauens für die Nutzung von Wohnraum und seines Umfeldes durch Personen, die infolge von Alter, Behinderung oder Krankheit dauerhaft oder vorübergehend in ihrer Mobilität eingeschränkt sind;

9. der sparsame Umgang mit Grund und Boden, die ökologischen Anforderungen an den Bau und die Modernisierung von Wohnraum sowie Ressourcen schonende Bauweisen. Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung, die im Zusammenhang mit städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen stehen, sind bevorzugt zu berücksichtigen.

Föderalismusreform überträgt soziale Wohnraumförderung vollständig auf Länder.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 1. September 2006 (Föderalismusreform) ist durch die Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG **die soziale Wohnraumförderung in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder übergegangen**. Soweit das **Wohnraumförderungsgesetz** nicht durch landesrechtliche Regelungen ersetzt wird, bleibt es **jedoch weiterhin gültig**. Die Länder konkretisieren in ihren Fördervorschriften die Vorgaben des Wohnraumförderungsgesetzes und bestimmen mit ihren Programmen je nach der regionalen Wohnungsmarktsituation und Bedarfslage die Schwerpunkte der Förderung. Gemäß dem neu in das Grundgesetz eingefügten Artikel 143 c GG und dem darauf basierenden Entflechtungsgesetz stehen den Ländern für die wegfallenden Finanzhilfen für die Jahre 2007 bis 2019 Kompensationszahlungen des Bundes zu. Von 2007 bis 2013 zahlt der Bund jährlich 518 Mio. EUR. Danach soll die weitere Notwendigkeit dieser Transferzahlungen überprüft werden.

Kritik am sozialen Wohnungsbau.

Ein Teil der Bedenken und Einwände gegen den sozialen Wohnungsbau setzte an der konkreten Ausgestaltung an.[5] Ein wesentlicher Kritikpunkt war das früher angewendete **Kostenmietenprinzip**, das keinerlei Anreize zu Kosten sparendem Bauen bot und zu erheblichen Mietdifferenzen zwischen Sozialwohnungen führte, die nicht durch die unterschiedliche Bedürftigkeit der Mieter sondern lediglich durch Unterschiede in den Baukosten bedingt waren. Des Weiteren wiesen Sozialwohnungen erhebliche **Fehlbelegungsquoten** auf. So lag die Fehlbelegungsquote in den Sozialwohnungen, die auf dem ersten Förderweg gefördert wurden, im Jahr 1996 bei 42 %.[6] Durch die Abschaffung dieses Förderwegs und des Wegfalls der Belegungsbindung für ältere Sozialwohnungen wurde die Fehlbelegungsquote erheblich reduziert. Kennzeichnend sind heute kürzere Bindungsfristen und die Möglichkeit, die Mieten für Sozialwohnungen entsprechend der Marktlage festzulegen. Kommunen können von privaten Vermietern Belegungsbindungen kaufen und den Mietern über Wohngeld ermöglichen, eine marktgerechte Miete zu bezahlen.

Es gibt jedoch auch **grundsätzlichere Kritik am sozialen Wohnungsbau** (Objektförderung), die von einer Überlegenheit der Subjektförderung in Form von Wohngeld oder anderen Sozialleistungen zur Finanzierung der Wohnkosten bedürftiger Haushalte ausgeht. Als Argumente werden angeführt:

Die Empfänger von Wohngeld oder anderen staatlichen Sozialleistungen zur Minderung der Wohnkostenbelastung haben einen gesetzlichen Anspruch auf die finanziellen Leistungen. **Ein Anspruch auf die Zuweisung einer Sozialwohnung besteht nicht**. Dies hat zur Folge, dass viele Haushalte trotz Bedürftigkeit keine Sozialwohnung bekommen können.

Wohngeldbezieher können grundsätzlich aus dem Gesamtangebot an Wohnungen auswählen. Das **Angebot an Sozialwohnungen bietet** dagegen **deutlich geringere Wahlmöglichkeiten**.

Die Konzentration von sozial Bedürftigen und Problemhaushalten auf Sozialwohnungsbestände kann zu einer **unerwünschten Spaltung des Wohnungsmarktes** führen und die Bildung sozialer Brennpunkte begünstigen.

---

[5] Eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen des Sozialen Wohnungsbaus und der Subjektförderung über Wohngeld findet sich z. B. in Expertenkommission Wohnungspolitik (1994) sowie Eichener, Volker; Heinze, Rolf G. (1994) sowie Leonhardt, Katrin 1996) sowie Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005).

[6] Vgl. Leonhardt, Katrin (1996), S. 125.

- Die Geldleistungen können sehr flexibel an die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Begünstigten angepasst werden. **Wohngeld** ist somit ein wohnungspolitisches Instrument, mit dem der Staat **äußerst zielgenau**, weil an der individuellen Bedürftigkeit orientiert, die Situation der Einkommensschwächsten am Wohnungsmarkt verbessern kann.

- Wohngeld kann **vergleichsweise einfach** sowohl für die Förderung von Mietern als auch von selbst nutzenden Eigentümern eingesetzt werden.

Die Kritiker des sozialen Wohnungsbaus räumen jedoch ein, dass mit einer reinen Förderung über Wohngeld und andere Transferzahlungen nicht allen bedürftigen Haushalten ein angemessenes Wohnen ermöglicht werden kann. Ein Grund dafür liegt darin, dass eine nicht **unerhebliche Zahl von Haushalten** aus unterschiedlichen Gründen **sehr große Schwierigkeiten hat, als Teilnehmer am Markt akzeptiert zu werden**. Zu diesen Gruppen zählen z. B. kinderreiche Familien, Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit oder Migrationshintergrund, die von der Sozialhilfe leben, Alleinerziehende oder behinderte Menschen, Erwerblose sowie psychisch Kranke, Alkoholiker und Drogensüchtige, die keiner geregelten Arbeit nachgehen. Umfragen bei privaten Vermietern belegen, dass sie sich weigern, Personen als Mieter anzunehmen, bei denen sie vermuten, dass sie ihre Miete nicht bezahlen, sich nicht in die Hausgemeinschaft einfügen oder von dieser abgelehnt werden. In solchen Fällen reicht auch die einfache Bereitstellung von Sozialwohnungen nicht aus, denn auf die Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins besteht ein Rechtsanspruch, nicht jedoch auf die Zuteilung einer Wohnung. Die Auswahl eines Mieters aus dem Kreis der wohnberechtigten Personen ist grundsätzlich dem Vermieter überlassen. **Die Verantwortung für die Wohnungsversorgung von Problemgruppen fällt in der Regel den Kommunen zu**. Sie können Wohnungen aus eigenen Beständen bereitstellen, Wohnungen für entsprechende Problemfälle anmieten oder sich bei privaten Vermietern bzw. Wohnungsunternehmen Besetzungsrechte vorbehalten, bei denen allein die Wohnungsämter die Auswahl der Mieter vornehmen.

Ein weiterer Grund, warum die Wohnraumversorgung hilfsbedürftiger Personengruppen nicht allein durch eine Subjektförderung geleistet werden kann, liegt in der Unvollkommenheit des Wohnungsmarktes. Wegen der langen Bauzeiten – von der Planung bis zur Bezugsfertigkeit vergehen im Mietwohnungsbau einige Jahre – **reagiert der Markt auf abrupt auftretende Wohnungsengpässe**, z. B. als Folge größerer Zuwanderungsschübe, **nur mit Verzögerungen**. Diese werden noch dadurch verstärkt, dass Investoren im Mietwohnungsbau wegen der hohen Investitionskosten und der langen Amortisationszeiträume vergleichsweise hohe Risiken eingehen und vorsichtiger agieren als auf anderen Märkten. Erfahrungsgemäß kommt es daher bei einer Erhöhung der Nachfrage erst mit einer Zeitverzögerung von meh-

reren Jahren zu einer Ausweitung des Angebotes. Daher ist eine Objektförderung unverzichtbar, wenn ein akuter Wohnungsmangel entsteht, der schnell behoben werden soll.

Aus diesen Gründen **gestehen auch Kritiker dem sozialen Wohnungsbau eine Existenzberechtigung zu**, fordern aber, dass er soweit wie möglich durch die Bereitstellung von Sozialwohnungen aus dem vorhandenen Bestand sowie Wohngeld und andere Formen der Subjektförderung ersetzt wird. Der **Kauf von Belegungsbindungen im Wohnungsbestand ist meist billiger als der Neubau von Sozialwohnungen**. Dieses Argument gewinnt noch an Bedeutung, wenn regionale Wohnungsmärkte ausgeglichen sind oder gar Angebotsüberschüsse aufweisen, da die Förderung des Neubaus dann das Entstehen von Leerständen begünstigen kann. Mit dem Übergang vom Sozialen Wohnungsbau zur Sozialen Wohnraumförderung wird diesem Aspekt Rechnung getragen.

Bewertung der sozialen Wohnraumförderung.

Für eine Bewertung der sozialen Wohnraumförderung sollen hier drei **Kriterien** zu Grunde gelegt werden:

1. Sie soll allen hilfsbedürftigen Haushalten **angemessenes Wohnen** ermöglichen.

2. Die vorgegebenen Ziele sollen möglichst **effizient auf den kostengünstigsten Förderwegen** erreicht werden. Dies impliziert, die Leistungen auf die unterschiedlichen Grade der Bedürftigkeit möglichst gut abzustimmen, um Mitnahmeeffekte zu minimieren.

3. Zugleich sollte sie entsprechend dem **Subsidiaritätsprinzip** das eigenverantwortliche Handeln von Anbietern und Nachfragern auf den Wohnungsmärkten möglichst wenig einschränken.

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen lässt sich festhalten, dass die genannten Kriterien weder mit einer Objektförderung noch mit einer Subjektförderung allein erfüllt werden können. Der soziale Wohnungsbau wurde seit Ende der 80er-Jahre deutlich zurückgeführt und die Subjektförderung in Form von Wohngeld und anderen Sozialtransfers erheblich ausgeweitet. Zudem wurden durch Reformen, die unter anderem die Abschaffung des Kostenmietprinzips, die Verkürzung der Belegungsbindungen, die stärkere Einbeziehung des Wohnungsbestandes in die Förderung und die Stärkung der Verantwortung der Kommunen für die soziale Wohnraumversorgung beinhalten, Ineffizienzen und soziale Ungerechtigkeiten der Förderung vermindert und ihre Zielgenauigkeit erhöht. Akzeptiert man die obigen Kriterien, so ist zu konstatieren, dass **die soziale Wohnungspolitik in Deutschland sich als reformfähig erwiesen und einen guten Weg eingeschlagen hat**, der die Veränderung der Wohnungsmarktlage in Deutschland angemessen berücksichtigt.

Die Verhältnisse am deutschen Wohnungsmarkt haben sich seit Beginn der 90er-Jahre regional stark differenziert, und die demografische Entwicklung lässt erwarten, dass diese Differenzierung, das Nebeneinander von Wohnungsmärkten mit Überschüssen und solchen mit Engpässen, sich weiter verstärken wird. Damit die Förderung der jeweiligen regionalen Wohnungsmarktlage gerecht werden kann, macht es Sinn, die Verantwortlichkeit der Kommunen für die soziale Wohnungspolitik weiter zu stärken. Zu diesem Zweck erscheint es angebracht, **kommunale Wohnraumversorgungskonzepte zu einem Standardinstrument einer planvollen kommunalen Wohnungspolitik zu entwickeln**. Dies setzt voraus, dass die Kommunen über die finanziellen Mittel verfügen, die sie zur Umsetzung einer bedarfsgerechten kommunalen Wohnungspolitik benötigen.

Die Frage, inwieweit es sinnvoll wäre, den sozialen Wohnungsbau noch mehr zurückzuführen und stattdessen die Subjektförderung und die Bestandsförderung weiter auszubauen, lässt sich pauschal nicht beantworten. Dies kann bedarfsgerecht nur **vor Ort in Anbetracht der jeweiligen Wohnungsmarktlage** entschieden werden. Einen Königsweg wird es schon aufgrund der schweren Prognostizierbarkeit regionaler Wohnungsmarktentwicklungen nicht geben. **Hohe Flexibilität, Zielgenauigkeit, Eigenverantwortung der Marktteilnehmer und Kosteneffizienz sprechen meist für eine Subjektförderung**. Die Tatsache, dass es Haushalte gibt, die auch mit finanzieller Unterstützung keine zumutbare Wohnung am Markt finden können, spricht dagegen für eine **Unverzichtbarkeit des sozialen Wohnungsbaus** sowie die **Bereitstellung von Wohnraum durch die Kommunen**, sei es durch eigene Wohnungsbestände, die Anmietung von Wohnungen oder die Sicherung von Belegungs- und Besetzungsrechten im privaten Wohnungsbestand. Soweit keine Engpässe bestehen, scheint es aus Kostengründen und zur Vermeidung und Eindämmung von Wohnungsüberschüssen grundsätzlich angebracht, bei Bedarf **Belegungsbindungen im Bestand zu erwerben und die Bildung selbst genutzten Wohneigentums im Bestand zu fördern**, statt den Neubau von Sozialwohnungen zu finanzieren. Die von der Bundesregierung im Jahr 1994 eingesetzte „Expertenkommission Wohnungspolitik“ kam bereits damals zu dem Urteil: „Das Belegungsrecht in der Hand der Kommunen ist das beste Instrument der Wohnungsfürsorge, in den meisten Fällen in Verbindung mit dem – *(aus damaliger Sicht)* zu verbessernden – Wohngeld.“[7]

2. Die Wohneigentumsförderung – Bestandsaufnahme, Kritik und Bewertung.

In und neben dem sozialen Wohnungsbau hatte die Förderung des selbst genutzten Wohneigentums seit Beginn der 50er-Jahre einen hohen Stellenwert in der westdeutschen Woh-

[7] Expertenkommission Wohnungspolitik (1994), Ziffer 6203.

nungspolitik und seit der Wiedervereinigung auch in der gesamtdeutschen. Aber nicht nur in Deutschland, sondern **in praktisch allen europäischen Ländern ist die Politik bemüht, die Wohneigentumsquote zu steigern**. Selbst in Großbritannien, wo sie bereits bei 70 % liegt, wird eine weitere Erhöhung angestrebt. Mit der Wohneigentumsförderung verfolgt die Wohnungs- und Vermögenspolitik verschiedene Zielsetzungen. Zu den aus heutiger Sicht wichtigsten zählen:

- **Förderung der Wohneigentumsbildung von Schwellenhaushalten:** Ein Ziel der Wohneigentumsförderung war es stets, solchen Haushalten die Bildung von Wohneigentum zu ermöglichen, deren Einkommen und Vermögen die eigenständige Finanzierung von Wohneigentum nicht oder nur mit großen Einschränkungen erlaubt. Dies trifft vor allem für junge Menschen zu, die noch auf den unteren Sprossen der Einkommensleiter stehen und nur über unzureichende Ersparnisse verfügen, die sie als Eigenkapital in die Finanzierung einbringen können.

- **Förderung von jungen Familien mit Kindern:** Typischerweise findet die Bildung von Wohneigentum in Deutschland im Alter von 35 bis 40 Jahren statt. Für junge Familien ist es oft schwierig, Mietwohnungen zu finden, die im Hinblick auf Wohnungsgröße und -lage ihre Bedürfnisse zufrieden stellen können. Vor allem in den Anfangsjahren können Fördermittel ihnen helfen, die finanzielle Belastung durch die Annuitätenzahlungen auf ein tragbares Ausmaß zu senken und fehlendes Eigenkapital zu kompensieren. Aus dem Bericht der ARGEBAU zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage geht hervor, dass in 58 % der Förderfälle der Jahre 1996 bis 2000 eine Kinderzulage ausgezahlt wurde.[8] Bei der Wohneigentumsförderung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung ist der Anteil von Familien mit Kindern noch deutlich höher.[9]

- **Förderung der Vermögensbildung zur privaten Altersvorsorge:** Die zunehmende Alterung der Bevölkerung wird unter realistischen Annahmen dazu führen, dass sich die Zahl der Rentner und Pensionäre im Verhältnis zu der Zahl der Beitragszahler bis zum Jahr 2030 etwa verdoppeln wird. Vielfach wird befürchtet, dass trotz der zu erwartenden Produktivitätssteigerungen und der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters Kürzungen der Ansprüche unvermeidbar sein werden. Es besteht in der Politik weitgehender Konsens darüber, dass die private Altersvorsorge als zweite Säule der Alterssicherung weiter ausgebaut werden muss. Unter den zur Auswahl stehenden Formen der Vermögensanlage ist das selbst genutzte Wohneigentum die quantitativ Bedeutendste. Im Jahr 2004

[8] Vgl. Arbeitsgruppe „Wirkungsanalyse der Eigenheimzulage“ des Ausschusses für Wohnungswesen der ARGEBAU (2002).

[9] Vgl. IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2003).

entfielen in Deutschland 44 % des Vermögens der privaten Haushalte von insgesamt 9,1 Billionen EUR auf Wohnimmobilien. 45 % entfielen auf Geldvermögen inklusive Anlagen in Wertpapieren, Lebensversicherungen etc., das jedoch überwiegend nicht für die Altersvorsorge sondern für den Erwerb langlebiger Konsumgüter verwendet wird.[10] Empirische Untersuchungen zeigen, dass typische Eigentümerhaushalte im Renteneintrittsalter finanziell wesentlich besser gestellt sind als Mieterhaushalte. Sie haben bis zum Rentenalter nicht nur ein wesentlich höheres Vermögen angespart, sondern profitieren zusätzlich von einer erheblich geringeren Wohnkostenbelastung im Alter. Während Rentnerhaushalte mit Wohneigentum meist weniger als 10 % ihres Haushaltseinkommens für Wohnkosten ausgeben müssen, sind es bei Mieterhaushalten deutlich über 20 %.[11]

- **Gefälle gegenüber Mietwohnungsförderung vermeiden:** Im Mietwohnungssektor spielen neben der Förderung im sozialen Wohnungsbau steuerliche Vergünstigungen eine große Rolle. Sie sollen Investitionen anregen, um Knappheiten zu verringern oder zu vermeiden, das Mietniveau zu senken und Mietsteigerungen zu dämpfen. Je niedriger die Mieten in Relation zu den Kosten des Wohnens in den eigenen vier Wänden sind, umso geringer fällt tendenziell die Neigung aus, selbst genutztes Wohneigentum zu bilden. Will man eine Steigerung der Wohneigentumsquote erreichen, so wirkt eine Förderpräferenz zu Gunsten des Mietwohnungsbaus dem entgegen. Bei der Gestaltung der Förderbedingungen und grundlegenden Änderungen, wie z. B. der Abschaffung der Eigenheimzulage, wurde dies immer wieder thematisiert.[12] Zwar hat das selbst genutzte Wohneigentum in Deutschland dadurch einen steuerlichen Vorteil, dass die Besteuerung eines Nutzwertes abgeschafft wurde. Jedoch profitierte der Mietwohnungsbau dafür erheblich von günstigen steuerlichen Rahmenbedingungen wie degressiven Abschreibungen, Schuldzinsabzug, Verrechnung von Verlusten aus Vermietung mit anderen Einkunftsarten, keiner Besteuerung von Wertsteigerungen bei privaten Investoren und Sofortabschreibung fast aller Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen. Diese begünstigenden Regelungen haben in der Summe dazu geführt, dass dem Staat aus dem gesamten privaten Mietwohnungsbestand seit Jahrzehnten erhebliche steuerliche „Verluste“ entstanden

[10] Vgl. LBS (2007), S. 18.

[11] Vgl. Braun, Reiner; Möhlenkamp, Rainer; Pfeiffer, Ulrich; Simons, Harald (2001) sowie Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006).

[12] Vgl. z. B. Expertenkommission Wohnungspolitik (1994) sowie Rainer Braun, Ulrich Pfeiffer: Mieter oder Eigentümer – Wer wird stärker gefördert? , empirica, Berlin 2004.

sind.[13] Soll das Wohneigentum nicht benachteiligt werden, ist hier ein Gegengewicht zu schaffen.[14]

- **Förderung des Stadtumbaus:** Selbstgenutztes Wohneigentum in innerstädtischen Quartieren wirkt sich in vielfältiger Weise auf deren Attraktivität und Entwicklung positiv aus. Städtische Wohnquartiere mit einem hohen Anteil an Selbstnutzern haben in aller Regel eine höhere Wohnqualität und sozial ausgeglichenere Bewohnerstrukturen. Da vornehmlich junge Familien selbst genutztes Wohneigentum bilden, trägt die Wohneigentumsbildung auch zur „Regenerationsfähigkeit" von Städten bei. Die Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern" hat die Förderung des Wohneigentums gar zu einer „Schlüsselstrategie" im Stadtumbau Ost erklärt. Mit der gezielten Förderung der Wohneigentumsbildung im Bestand sowie auf Recycling- und Brachflächen sollen die Wohnungsnachfrage in vorhandene Siedlungsgebiete gelenkt und der Leerstand durch eine bessere Nutzung des Bestandes reduziert werden.[15]

Wohneigentumsförderung mehrfach umgestaltet.

Zur Erreichung dieser Ziele wurde das selbst genutzte Wohneigentum in Deutschland durch steuerliche Fördermaßnahmen, zinsgünstige Baudarlehen, Aufwendungshilfen und Bürgschaften im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus sowie weitere zinsgünstige Darlehen, zum Beispiel aus dem KfW-Wohneigentumsprogramm, unterstützt. Die Förderung im Rahmen der Einkommensteuer wurde seit den 50-Jahren mehrfach reformiert:

- **1949** wurde als einkommensteuerliche Fördermaßnahme der **§ 7b ESTG** eingeführt, der beim Erwerb von Ein- und Zweifamilienhäusern erhöhte Abschreibungen ermöglichte. Eine Begrenzung auf bestimmte Einkommensgruppen gab es nicht.

- **1987** wurden diese Sonderabschreibungen durch einen Sonderausgabenabzug nach **§ 10e** ersetzt. Selbst genutztes Wohneigentum wurde steuerlich nicht mehr wie ein Investitionsgut, sondern wie ein Konsumgut behandelt und die Besteuerung eines „Nutzungswertes" damit abgeschafft. § 10e ermöglichte es jedoch, die Anschaffungs- oder Herstellungskosten sowie „Aufwendungen vor Bezug" für selbst genutztes Wohneigentum vom steuerlichen Einkommen abzuziehen. Zusätzlich konnte nach **§ 34f EStG** je Kind ein Abzugsbetrag vom steuerlichen Einkommen geltend gemacht werden **(Baukin-**

[13] Vgl. Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006), S. 57.

[14] Dieser Argumentation folgte z. B. auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, s. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), TZ. 474 ff.

[15] Vgl. Kommission wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern (2000).

dergeld). 1991 wurden Einkommensobergrenzen für die Förderung nach § 10e von 120.000 DM für Ledige und 240.000 DM für Verheiratete eingeführt.

- Zu Beginn des Jahres **1996** wurde § 10e durch die einkommensunabhängige **Eigenheimzulage** ersetzt, die zu Beginn des Jahres 2006 für neue Förderfälle abgeschafft wurde.

Um die Bildung von Ersparnissen für die Finanzierung von Wohneigentum zu unterstützen hat der Bund zudem die **Bausparförderung** eingeführt. Bis zu einer vorgegebenen Einkommensgrenze wird Bausparern eine Wohnungsbauprämie in Form eines Zuschusses zum jährlichen Sparbetrag gewährt. Alternativ können 50 % der Bausparbeiträge als Sonderausgaben vom steuerlichen Einkommen abgezogen werden. Auch die Arbeitnehmersparzulage kann in einen Bausparvertrag eingezahlt werden.

Im Jahr 2006 hat allein der **Bund** gemäß dem 20. Subventionsbericht Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in Höhe von **5,3 Mrd. EUR zur Förderung des Wohnungswesens** bereitgestellt.[16] Davon entfiel **mit 3,9 Mrd. EUR** der **Löwenanteil** auf die **Eigenheimzulage**. Die gesamten Steuermindereinnahmen durch die Eigenheimzulage bei Bund, Ländern und Gemeinden wurden mit 9,2 Mrd. EUR beziffert. Für die Bausparprämie stellte der Bund zusätzliche Finanzmittel in Höhe von etwa 500 Mio. EUR bereit.[17] Die KfW Förderbank sagte 2006 in ihrem Wohneigentumsprogramm zinsgünstige Kredite in Höhe von 4,4 Mrd. EUR zu.

Kasten 2: Aktuelle Maßnahmen zur Wohneigentumsförderung in Deutschland

Soziale Wohnraumförderung

Die Zuständigkeit für die Soziale Wohnraumförderung wurde im Zuge der Föderalismusreform mit Wirkung vom 1. September 2006 vom Bund auf die Länder übertragen. Den Ländern obliegt künftig das Recht zur Gesetzgebung in diesem Bereich und zur Finanzierung der sozialen Wohnraumförderung. Sie erhalten als Kompensation für die entfallenden Finanzhilfen zunächst bis einschließlich 2013 vom Bund 518,2 Mio. EUR jährlich. Gefördert werden Mietwohnungen, die Modernisierung von vorhandenem Wohnraum und die Bildung von selbst genutztem Wohneigentum, vor allem für Familien mit Kindern.

Eigenheimzulage

Die Eigenheimzulage wird für Neufälle ab dem 1. Januar 2006 nicht mehr gewährt. Eine Förderung ist nur noch für Objekte möglich, für die vor dem 1. Januar 2006 ein Antrag auf Baugenehmigung gestellt oder der notarielle Kaufvertrag geschlossen wurde.

KfW-Wohneigentumsprogramm

Gefördert werden Bau oder Kauf inklusive Instandsetzung und Modernisierung von Häusern oder Eigentumswohnungen. Die KfW Förderbank finanziert ein Objekt mit bis zu 30 % der Gesamtkosten

[16] Darin enthalten sind Finanzhilfen für die Zinsverbilligung in KfW-Programmen, die soziale Wohnraumförderung, die steuerliche Förderung des Wohneigentums und besondere Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern.

[17] Deutscher Bundestag (2006): 20. Subventionsbericht der Bundesregierung, Drucksache 16/1020, Berlin 2006, Ziffern 18 ff u. 82 ff.

über einen zinsgünstigen Kredit. Der Höchstbetrag des Kredites beläuft sich auf 100.000 EUR. Gefördert wird auch der Erwerb von Genossenschaftsanteilen, um Mitglied einer Wohnungsbaugenossenschaft zu werden.

KfW-Programme zur Energieeinsparung, Instandsetzung und Modernisierung

Im KfW-Programm zur CO_2-Gebäudesanierung und in den Programmen „Wohnraum Modernisieren" sowie „Ökologisch Bauen" bietet die KfW zinsgünstige Darlehen und z. T. auch Zuschüsse zur Energieeinsparung in bestehenden Wohngebäuden, zur allgemeinen Modernisierung und Instandsetzung von Wohnraum sowie zum Neubau von Passivhäusern und Energiesparhäusern. Sowohl Maßnahmen in Mietwohnungen als auch in selbst genutzten Wohnungen werden gefördert.

Steuerabzug für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen

Rückwirkend zum 1. Januar 2006 hat der Bund steuerliche Vergünstigungen für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen eingeführt. Diese sehen durch Abzug von der Steuerschuld eine Ermäßigung der Einkommensteuer in Höhe von 20 % des Rechnungsbetrages bis max. 600 EUR vor. Dies gilt gleichermaßen für Mieter und selbst nutzende Eigentümer, wobei sich die Vergünstigung wegen der angestrebten Beschäftigungswirkung nur auf Kosten für Dienstleistungen, nicht jedoch auf die Materialkosten bezieht.

Wohnungsbauprämie

Die Prämie nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz (WoPG) beträgt 8,8 % der prämienbegünstigten jährlichen Bausparbeträge. Die Höchstbeträge, bis zu denen Aufwendungen begünstigt werden, betragen für Alleinstehende 512 EUR und für Verheiratete zusammen 1.024 EUR. Wohnungsbauprämien gibt es nur, wenn das zu versteuernde Einkommen für Alleinstehende 25.600 EUR und für Verheiratete 51.200 EUR nicht übersteigt.

Arbeitnehmersparzulage

Wenn auf Antrag eines Arbeitnehmers Bausparbeiträge vom Arbeitgeber direkt an die Bausparkasse gezahlt werden, können diese Zahlungen "vermögenswirksame Leistungen" im Sinne des 5. Vermögensbildungsgesetzes sein. Nach diesem Gesetz können jährlich bis zu 470 EUR je Arbeitnehmer als vermögenswirksame Leistung auf einen Bausparvertrag – zusätzlich zu den nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz (WoPG) begünstigten Beträgen – angelegt werden. Es gelten dabei Einkommensgrenzen von 17.900 EUR zu versteuerndem Einkommen bei Alleinstehenden und 35.800 EUR bei Verheirateten.

Altersvermögensgesetz

Bei der seit 2002 bestehenden staatlich geförderten privaten Altersvorsorge ("Riester-Rente") wird das selbst genutzte Wohneigentum in Form des so genannten Entnahmemodells berücksichtigt (§§ 92a, b Einkommensteuergesetz - EStG). Danach ist es möglich, aus dem angesparten Vorsorgevermögen für den Bau oder Erwerb einer im Inland gelegenen, selbst genutzten Wohnung Beträge zwischen 10.000 und 50.000 EUR zu entnehmen. Bis zum Erreichen des Rentenalters müssen die entnommenen Beträge wieder in den Altersvorsorge-Vertrag eingezahlt werden, und die Immobilie muss im Alter selbst genutzt werden.

Wohngeld

Monatlicher Lastenzuschuss für Eigentümer eines Eigenheims oder einer Eigentumswohnung.

Quellen: Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung, KfW Förderbank

Kritik an der Wohneigentumsförderung.

Auch an der Wohneigentumsförderung ist vielfach Kritik geübt worden. Zum Teil setzte diese bei der Ausgestaltung an; zum Teil stellte sie die Förderung grundsätzlich infrage. Ein strittiger Punkt bei der steuerlichen Förderung betraf die **Verteilungswirkungen**: Bei der Begünstigung über erhöhte Abschreibungen nach § 7b und die Abzugsbeträge vom steuerlichen Einkommen nach § 10e fiel die Förderung absolut umso höher aus, je höher das Einkommen des Fördernehmers war. Ein Effekt, der durch die Steuerprogression noch verstärkt wurde.

Um dem entgegenzuwirken, wurden zunächst Einkommensgrenzen eingeführt und schließlich mit der Eigenheimzulage die Förderung zusätzlich einkommensneutral umgestaltet. [18]

Mit der zunehmenden regionalen Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte seit Beginn der 90er-Jahre kamen die **raumwirksamen Aspekte der Wohneigentumsförderung** verstärkt in die Diskussion. Solange der Wohnungsmarkt in Deutschland durch Wohnungsknappheit gekennzeichnet war, wurde die wesentlich höhere Förderung des Neubaus allgemein als sachgerecht angesehen. Bei einem insgesamt ausgeglichenen Wohnungsmarkt und zum Teil hohen regionalen Wohnungsüberschüssen erschien die starke Bevorzugung des Neubaus jedoch nicht mehr gerechtfertigt.[19] Vor allem die **Stadt-Umland-Wanderungen in den neuen Bundesländern** und die daraus folgende Leerstandsproblematik hatten zur Kritik an der Wohneigentumsförderung geführt. Die Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ prognostizierte in ihrem Bericht an das Bundesministerium für Verkehr Bau- und Wohnungswesen im November 2000: „Rund 900.000 Eigenheime dürften bis 2020 überwiegend auf neuem Bauland errichtet werden. Diese hohe Eigentumsbildung findet nach 2010 gleichzeitig mit einem drastischen Rückgang der Zahl der neu gebildeten Haushalte – als Folge der geburtenschwachen Jahrgänge seit 1990 – statt. Eine neue Leerstandswelle ist als Nebenwirkung vorprogrammiert“.[20] Die Kommission empfahl daher mehrheitlich, die Eigenheimzulage in den neuen Bundesländern für Käufe aus dem Bestand zu verdoppeln, für den Neubau auf neuem Bauland zu halbieren und für den innerstädtischen Neubau auf Recyclingflächen und Brachflächen in der gegebenen Höhe beizubehalten.[21] Der Befund, dass die Eigenheimzulage die Stadt-Umland-Wanderungen in den neuen Bundesländern begünstigte, wurde durch den Bericht der ARGEBAU zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage bestätigt. Für Westdeutschland stellte die ARGEBAU jedoch fest: „In den alten Bundesländern lassen sich klare räumliche Strukturen der Inanspruchnahme der Förderung nicht ablesen.“[22] Sie kam daher zu dem Fazit, dass **monokausale Wirkungszusammenhänge** zwischen Wohneigentumsförderung und räumlicher Entwicklung allgemein **nicht belegbar** seien.

Die bevorzugte Förderung des Neubaus wurde auch unter **Umweltgesichtspunkten** kritisiert. Täglich werden etwa 105 Hektar Fläche für Siedlungen und Verkehr neu genutzt, die sich zumeist im Grünen befinden. Die Neubauförderung im Rahmen der Eigenheimzulage

---

[18] Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (2001) sowie Bartholmai, Bernd (2002).

[19] Vgl. hierzu z. B. Friedrich-Ebert-Stiftung (2002).

[20] Kommission wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern (2000), S. 3.

[21] Ebenda S. 56 ff.

[22] Arbeitsgruppe „Wirkungsanalyse der Eigenheimzulage“ des Ausschusses für Wohnungswesen der ARGEBAU (2002), S. 16.

habe dies nach Einschätzung der Kritiker nicht unerheblich begünstigt. Daher sprach sich zum Beispiel das Umweltbundesamt für eine Aussetzung der Neubauförderung im Rahmen der Eigenheimzulage aus.[23]

Aufgrund dieser Befunde wurde zu Beginn des Jahres 2004 die Eigenheimzulage für den Neubau auf die Zulage für den Bestandserwerb abgesenkt. Gleichzeitig wurden auch die Einkommenshöchstgrenzen für den Kreis der Berechtigten herabgesetzt. Die vom Bund vorgesehene Abschaffung der Eigenheimzulage wurde jedoch vom Bundesrat noch abgelehnt.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Wohneigentumsförderung zur Altervorsorge über das **Entnahmemodell** im Rahmen der „**Riesterrente**“. Das Entnahmemodell sieht vor, dass Beträge zwischen 10.000 und 50.000 EUR von einem Altersvorsorgekonto entnommen und zum Erwerb einer selbst genutzten Immobilie verwendet werden können. Ein Jahr nach der Entnahme muss der entnommene Betrag in gleich bleibenden Raten bis zum Renteneintritt wieder auf das Altersvorsorgekonto eingezahlt werden. Kritisiert wird, dass das angesparte Altersvorsorgekapital aufgrund der Rückzahlungsverpflichtung als echtes Eigenkapital nicht zur Verfügung steht. Der Zugang zu günstigeren Kreditkonditionen wird dadurch verwehrt. Vielmehr handelt es sich um einen zinslosen Kredit, den der Sparer sich selbst gewährt. Für Geringverdiener stellt die Doppelbelastung aus dem Kapitaldienst für ein Immobiliendarlehen und der Rückzahlung des entnommenen Betrags eine meist unüberwindbare Hürde für den Erwerb einer Immobilie dar. Eine zusätzliche Belastung ergibt sich aus der Verpflichtung, den ursprünglichen Riestervertrag weiter zu bedienen. Zudem wurde vermietetes Wohneigentum von der Förderung ausgenommen, und bei der Förderung der betrieblichen Rentenversorgung blieb das **Wohneigentum** gänzlich unberücksichtigt. Damit wird es **bei der Förderung der Altersvorsorge schlechter gestellt als andere Anlageformen.**[24] In ihrem Koalitionsvertrag haben die Regierungsparteien vereinbart, das Wohneigentum besser zu integrieren.[25] Im April 2008 hat die Bundesregierung ein Modell zu einer besseren Einbeziehung der Wohnimmobilie in die Altersvorsorge beschlossen. Danach soll der Erwerb oder die Herstellung einer selbst genutzten Wohnimmobilie zu gleichen Konditionen gefördert werden wie die begünstigten Altersvorsorgeprodukte, die eine Geldrente vorsehen. Nach dem Modell sollen auch die Entschuldung einer Wohnung oder eines Hauses sowie der Erwerb von Anteilen an Wohngenossenschaften gefördert werden. Damit gehören Darlehensverträge für die Anschaffung und den Bau von Immobilien und Genossenschaftsanteilen künftig zu den begünstigten Anlageprodukten. Das steuerlich geförderte Kapital wird in einem so genannten

---

[23] Umweltbundesamt (2004).

[24] Vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (2006) sowie Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006), S. 103.

[25] CDU, CSU und SPD (2005), S. 64.

Wohnförderkonto erfasst. In der Sparphase sollen die Beträge wie bei allen Riester-Produkten steuerfrei bleiben. Am Ende der Phase soll es zwei Möglichkeiten der Besteuerung geben: Wird die gesamte Steuerschuld auf einen Schlag beglichen, sind statt 100 nur noch 70 Prozent des geförderten Kapitals zu versteuern. Alternativ können Förderberechtigte sich dafür entscheiden, das Kapital über einen Zeitraum von bis zu 23 Jahren zu versteuern. Die gewährten Zulagen sollen auch für die Darlehenstilgung eingesetzt werden können. Diese Neuregelung soll noch im Jahr 2008 rückwirkend zum 1. Januar gesetzeswirksam werden.[26]

Schließlich wird auch **die Berechtigung einer Wohneigentumsförderung unter den heutigen Wohnungsmarktbedingungen grundsätzlich infrage gestellt**. So heißt es beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2003: „Untersuchungen haben gezeigt, dass in den 90er-Jahren die staatliche Eigenheimförderung im Prinzip ausreichte, die Kapitalkosten des selbst genutzten Wohneigentums auf die durch die Möglichkeiten der beschleunigten Abschreibung heruntersubventionierten Kapitalkosten des Mietwohnungsbaus zu senken. Insofern war die Eigenheimzulage als Instrument eines Verzerrungsausgleichs ökonomisch begründet oder jedenfalls begründbar. Diese Argumentation trifft heute allerdings nicht mehr zu, da in den letzten Jahren – von Ausnahmen wie bei denkmalgeschützten Gebäuden abgesehen – die Möglichkeiten einer beschleunigten Abschreibung im Mietwohnungsbau faktisch gestrichen wurden. Ein Grund für eine Subventionierung der Kapitalkosten für selbst genutzte Wohnimmobilien besteht von daher nicht mehr.“[27]

Wohneigentumsförderung zeigt Erfolge – Wohneigentumsquote bleibt jedoch zurück.

Wie oben dargelegt, können **für die Förderung des Wohneigentums eine Reihe guter Argumente** angeführt werden. Sie hilft nicht nur, verteilungs- und vermögenspolitische Zielsetzungen zu erreichen, die von weiten Teilen der Gesellschaft als wünschenswert angesehen werden. Sie trägt darüber hinaus dazu bei, durch private Vorsorge die Altersversorgung zukünftiger Rentner zu sichern; sie unterstützt junge Menschen bei der Gründung einer Familie, und leistet einen positiven Beitrag zur Sicherung und Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität in Städten und Gemeinden.

Will man den Erfolg der Wohneigentumsförderung messen, so bietet sich die Wohneigentumsquote als ein Indikator an. In den alten Bundesländern ist die **Wohneigentumsquote seit Beginn der 50er-Jahre von etwa 25 % auf 45 % gestiegen**. In den neuen Bundeslän-

[26] Vgl.: Bundesregierung (2008).

[27] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), TZ. 476 ff.

dern lag sie 2002 zwar erst bei etwa 35 %; damit ist die Quote dort in nur 15 Jahren ebenso stark gestiegen wie in den alten Bundesländern in den vorangegangenen 25 Jahren. Für die Wohneigentumspolitik ist dies ein erfreuliches Ergebnis. Dennoch bleibt festzustellen, dass in Deutschland auch nach über 50 Jahren Wohneigentumsförderung die Mehrheit der Haushalte noch zur Miete wohnt.

Vergleicht man die Wohneigentumsquote in Deutschland mit der in anderen westeuropäischen Ländern, so muss man außerdem konstatieren, dass die **Bedingungen für die Bildung von Wohneigentum in der Gesamtbilanz hierzulande offenbar weniger günstig** waren. Lediglich die Schweiz wies im Jahr 2002 mit 35 % eine niedrigere Quote auf (Tabelle 3). Großbritannien und Spanien erreichen dagegen Quoten von 69 % bzw. 81 %.

Seit Beginn der 80er-Jahre hat Deutschland allerdings aufgeholt. In Westdeutschland ist die Quote in diesem Zeitraum von 36 % auf 45 % gestiegen. In Ostdeutschland fiel der Anstieg durch den Systemwechsel noch weit höher aus. Lediglich in den Niederlanden und in Großbritannien stieg die Wohneigentumsquote in diesem Zeitraum stärker als in den alten Bundesländern.[28]

[28] Vgl. zu den Ausführungen zur Wohneigentumsquote: Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006), S. 31 u. S. 38 ff.

Tabelle 3: Wohneigentumsquoten im internationalen Vergleich in Prozent

	1980	1990	1995	2000	2002
Deutschland	-	-	39	41	43
West	*36*	-	*42*	*44*	*45*
Ost	-	-	*26*	*32*	*35*
Dänemark	52	52	50	51	51
Irland	76	79	79	78	-
Frankreich	47	54	54	55	56
Schweiz	-	31	-	35	-
Österreich	52	55	54	-	57
Schweden	42	39	46	46	46
Niederlande	42	45	48	53	54
Großbritannien	58	65	67	69	69
Spanien	73	78	80	84	81

Quelle: Braun, Rainer; Pfeiffer, Ulrich (2006)

Hohe Finanzierungskosten maßgeblicher Grund für geringe Wohneigentumsquote.

Das Ergebnis des internationalen Vergleichs warf immer wieder die Frage nach den **Ursachen für die geringe Wohneigentumsquote** hierzulande auf. Die Antwort darauf ist für die Förderpolitik von großer Bedeutung, denn sie gibt Aufschluss darüber, inwieweit die finanzielle Förderung dazu beitragen kann, die Wohneigentumsbildung zu erhöhen. Zu den wesentlichen Ursachen zählen die folgenden:[29]

- Die **Baukosten** für Eigenheime sind in Deutschland relativ hoch. Dabei spielen verschiedene Faktoren eine Rolle. In Deutschland wird aufgrund der hohen Ansprüche an den Wohnkomfort vergleichsweise teuer gebaut. Auch die hohen gesetzlichen Anforderungen, z. B. an die Schall- und Wärmedämmung, verteuern das Bauen. Ebenso spielt das Klima eine wesentliche Rolle: In den südlichen Ländern müssen deutlich weniger Ansprüche an den Wärmeschutz gestellt werden als in Deutschland. Die Bemühungen um kostengünstigeres Bauen haben jedoch dazu beigetragen, dass die Baukosten seit Mitte der 90er-Jahre gesunken sind (Grafik 2). Viele Haushalte versuchen zum Beispiel über

[29] Vgl. Müller, Martin: (1998 b) sowie Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2001) sowie Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006) sowie Behring, Karin; Helbrecht, Ilse (2003).

Eigenleistungen, Verzicht auf Unterkellerung, einfachere Grundrisse oder den Bau eines Carports statt einer Garage den finanziellen Aufwand zu senken.[30]

Ebenso haben hohe Baulandpreise in vielen Regionen Deutschlands zu hohen Kosten der Eigenheimbildung geführt. Die durchschnittlichen Kaufwerte für baureifes Land in Wohngebieten haben sich von 1994 bis 2005 mehr als 80 % erhöht. Dahinter steht eine Verknappung von Bauland, die vor allem wachsende Stadtregionen betrifft. Ein großräumlicher Vergleich der Baulandpreise zeigt, dass im Westen und Süden sowie im Großraum Berlin die Baulandpreise tendenziell erheblich höher sind als im Osten und Norden Deutschlands.

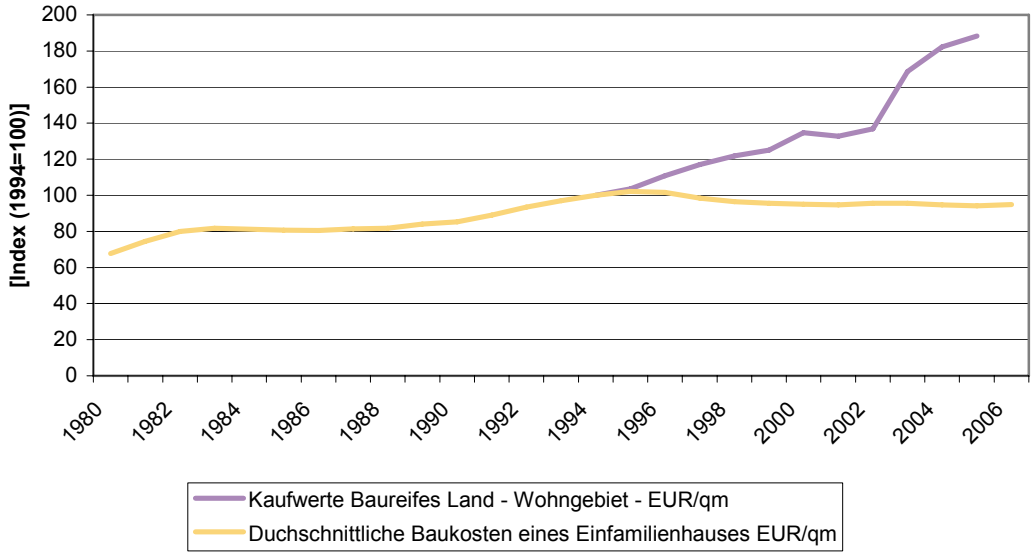
Aufgrund der anspruchsvollen Baustandards und vielerorts hohen Bodenpreise liegt in Deutschland der durchschnittliche Preis für den Erwerb eines Eigenheims seit Jahrzehnten etwa beim 5- bis 6-fachen des durchschnittlichen Jahresnettoeinkommens. In den USA, Frankreich und Großbritannien beträgt diese Relation dagegen ein Jahreseinkommen und in Dänemark sogar zwei Jahreseinkommen weniger.[31] Dies sind allerdings nur Momentaufnahmen. So lag in Großbritannien Ende der 90er-Jahre der Preis für ein Eigenheim im Durchschnitt lediglich bei drei Jahreseinkommen und in den USA reichten lange Jahre durchschnittlich zwei bis drei Jahresnettoeinkommen für den Erwerb eines Eigenheims aus. Die Preis-Einkommens-Relation in Deutschland ist somit gegenüber Großbritannien und den USA, aber auch gegenüber anderen Ländern wie den Niederlanden, Irland und Spanien, relativ günstiger geworden.

Dass die Preise für Wohnimmobilien einen erheblichen Einfluss auf die Wohneigentumsbildung haben, zeigt die Entwicklung in den neuen Bundesländern. Dort haben die Kommunen im Vergleich zu jenen in den alten Bundesländern im Aggregat relativ großzügig Bauland ausgewiesen. Die daraus resultierenden niedrigen Baulandpreise haben nicht unerheblich zur lebhaften Wohneigentumsbildung in den neuen Bundesländern beigetragen.

---

[30] Vgl. LBS (2007), S. 43.

[31] Zur Berechnung dieser Quote werden die durchschnittlichen Hauspreise in Relation gesetzt zu den durchschnittlichen Jahresnettoeinkommen im betrachteten Land. (vgl. Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006), S. 43 ff.



Die Angaben für die Kaufwerte des Baulandes beziehen sich auf Deutschland, die für die Preise der Einfamilienhäuser bis 1990 auf das frühere Bundesgebiet und ab 1991 auf Deutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006)

Grafik 2: Kaufwerte für baureifes Land in Wohngebieten und Baukosten eines Einfamilienhauses

- Die **Finanzierungsbedingungen** sind **von Land zu Land unterschiedlich**. In Großbritannien und den USA sind zum Beispiel die Anforderungen an die Bonität und die finanzielle Belastbarkeit des Kreditnehmers deutlich geringer als in Deutschland. Immobilienfinanzierer und Wohneigentümer sind dort somit bereit, bei der Finanzierung höhere Risiken einzugehen. Dies zeigt sich an der derzeitige Krise auf dem so genannten „Subprime Market“ in den USA, wo viele Haushalte überschuldet und mit ihren Zahlungen in Verzug geraten oder zahlungsunfähig geworden sind. Um Immobilienkäufer trotz steigender Hauspreise und gestiegener Zinsen die Finanzierung von Wohneigentum zu ermöglichen, kreierten die Wohnungsbaufinanzierer in den USA neben klassischen Kreditangeboten „Affordability Produkte“ für Haushalte mit geringer Liquidität oder mangelndem Eigenkapital. Dabei handelt es sich insbesondere um Kreditangebote, die die Belastung aus dem Kapitaldienst in den ersten Jahren der Darlehenslaufzeit niedrig halten und auf spätere Jahre verlagern. Auch Vollfinanzierungsprodukte ohne Eigenkapitalanteil wurden eingeführt oder solche, bei denen den Kreditnehmern besonders niedrige Dokumentationserfordernisse zugestanden wurden. Der Marktanteil solcher „Affordability Produkte“ stieg von 12,5 % im Jahr 2004 auf 32 % im Jahr 2006. Der Marktanteil von Subprime-Darlehen erhöhte sich als Folge von geschätzten 310 Mrd. USD bzw. 7,9 % des gesamten Neugeschäftsvolumens im Jahr 2003 auf 600 Mrd. USD bzw. 20 % des Neugeschäftsvolumens im Jahr 2006.[32] Der stark gestiegene Anteil notleidender Darlehen hat

[32] Vgl. DZ Bank (2007).

dazu geführt, dass viele Immobilienfinanzierer in den USA ihre Anforderungen an die Kreditvergabe angehoben haben.[33]

Ein weiterer Unterschied besteht in den Vorfälligkeitsentschädigungen. Während beispielsweise in Dänemark und den USA ein Wohnungsbaudarlehen üblicherweise kostenlos vorzeitig getilgt werden kann, muss in Deutschland dafür in der Regel eine Vorfälligkeitsentschädigung gezahlt werden. Dadurch sind Umschuldungen bei sinkenden Zinsen für die Kreditnehmer weniger attraktiv, und auch die vorzeitige Kündigung eines Darlehens bei Verkauf der Immobilie ist mit entsprechenden Kosten verbunden. Für Darlehen ohne Vorfälligkeitsentschädigung wird allerdings ein Zinsaufschlag erhoben, da in diesem Fall das Kreditinstitut das finanzielle Risiko einer vorzeitigen Tilgung tragen muss.

- Eine weitere Ursache für die niedrige Wohneigentumsquote in Deutschland dürfte darin liegen, dass die **durchschnittliche Haushaltsgröße** hier mit 2,1 Personen gegenüber anderen Ländern wie z. B. Spanien (3 Personen), Irland (2,9 Personen) oder den USA (2,6 Personen) relativ niedrig ist, denn die Wohneigentumsquote steigt in Deutschland mit zunehmender Haushaltsgröße merklich an, von etwa 20 % für Einpersonenhaushalte über 38 % für Zweipersonenhaushalte auf 65 % für Fünfpersonenhaushalte.

- Auch die Struktur **des vorhandenen Gebäudebestandes** hat Einfluss auf die Wohneigentumsquote. Tendenziell besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Wohneigentumsquote und dem Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern am Wohnungsbestand. So liegt in den USA und Großbritannien mit ihren Wohneigentumsquoten von jeweils rd. 70 % der Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern am Wohnungsbestand bei 71 % bzw. 82 %. In Deutschland liegt der Anteil lediglich bei 52 %. Da in städtischen Regionen der Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern in der Regel geringer ist als in ländlichen, wirkt sich auch der Urbanisierungsgrad dämpfend auf die Wohneigentumsbildung aus. In Deutschland weisen daher die meisten Großstädte Wohneigentumsquoten auf, die deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Allerdings gibt es auch Großstädte mit einem hohen Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern und einer relativ hohen Wohneigentumsquote. Beispiele dafür sind in Deutschland Bremen sowie im Ausland London, Madrid und andere britische und spanische Großstädte.

- Die **steuerliche Begünstigung des Mietwohnungsbaus** hat ebenfalls dazu beigetragen, die Anreize zur Bildung selbst genutzten Wohneigentums in Deutschland zu senken. Diverse Untersuchungen kamen zu dem Ergebnis, dass der Mietwohnungsbau aufgrund

[33] Vgl. hierzu auch das Kapitel „Wohnungsbau und Finanzmärkte. Systemwechsel in der Wohneigentumsfinanzierung“ in diesem Band.

der gewährten steuerlichen Vergünstigungen, insbesondere der hohen degressiven Abschreibungsmöglichkeiten, in Deutschland das Wohnen zur Miete bevorteilt hat. So gelangte die Expertenkommission Wohnungspolitik in ihrem Bericht aus dem Jahr 1994 zu dem Urteil: „Zu einer Miete, zu der ein Hochbesteuerter unter optimaler Nutzung aller Steuervorteile eine Neubauwohnung anzubieten in der Lage ist, kann ein Niedrigbesteuerter bei sich selbst nicht wohnen.“[34] Auch neuere Untersuchungen des Forschungsinstituts empirica kamen zu der Einschätzung, dass der Mietwohnungsbau gegenüber dem Erwerb selbst genutzten Wohneigentums zumindest partiell in den letzten Jahren noch begünstigt wurde.[35, 36] Die vorteilhaften steuerlichen Rahmenbedingungen für den Mietwohnungsbau haben ebenso wie der Soziale Wohnungsbau über Jahrzehnte hinweg dazu beigetragen, dass, abgesehen von zeitweisen regionalen Engpässen, ein ausreichendes Angebot an bezahlbaren Mietwohnungen zur Verfügung stand, das die Wohnbedürfnisse des Großteils der Haushalte befriedigen konnte. Im Gegensatz dazu war z. B. in Spanien und Großbritannien über längere Zeiträume die Funktionsfähigkeit der Mietwohnungsmärkte durch regulierende Eingriffe derart eingeschränkt, dass viele Haushalte aufgrund des unzureichenden Angebotes gezwungen waren, Wohneigentum zu bilden.[37]

- Eine Wohnungspolitik, die derartige Engpässe auf dem Mietwohnungsmarkt entstehen lässt, kann in einer Demokratie nur möglich sein, wenn die Bevölkerung sie akzeptiert. Sie erfordert somit eine besonders **ausgeprägte Wohneigentumsmentalität**. Dafür spricht, dass in Großbritannien etwa zwei Mio. staatliche Sozialwohnungen mit erheblichen Preisnachlässen an die Mieter veräußert werden konnten.[38] Es wird daher auch der Wahlspruch der Briten „My home is my castle“ sein, der sich in Großbritannien in einer Wohneigentumsquote von nahezu 70 % widerspiegelt und der dazu führt, dass bereits im Alter von 24 Jahren die Hälfte aller Briten Wohneigentümer sind. Bei den Deutschen ist dies dagegen erst im Alter von 45 der Fall, bei den Franzosen im Alter von 39 und bei den US-Amerikanern im Alter von 31 Jahren.

---

[34] Expertenkommission Wohnungspolitik (1994), Ziffer 9123.

[35] Braun, Rainer; Pfeiffer, Ulrich (2004) sowie Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006), S. 57.

[36] Die Untersuchungsergebnisse der Expertenkommission Wohnungspolitik und des Forschungsinstituts empirica widersprechen damit der oben zitierten Einschätzung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dass der Mietwohnungsbau und das selbst genutzte Wohneigentum in den 90er-Jahren etwa gleich hoch gefördert wurden und die steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus bereits bis zum Jahr 2004 weitgehend abgeschafft gewesen sei. Unstreitig dürfte indes sein, dass die steuerlichen Rahmenbedingungen und der Soziale Wohnungsbau die Entstehung eines sehr funktionstüchtigen Mietwohnungsmarktes in Deutschland erheblich begünstigt haben.

[37] Vgl. Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006), S. 15 sowie Hofer, Thomas; Voigtländer Michael (2007), S. 14 und S. 21 ff.

[38] Vgl. Hofer, Thomas; Voigtländer Michael (2007), S. 14.

Eine Gewichtung der einzelnen Einflussfaktoren bezüglich ihrer Bedeutung für die Wohneigentumsquote ist kaum möglich. Die vorliegenden Untersuchungen kommen jedoch einhellig zu dem Ergebnis, **dass die finanziellen Einflussfaktoren**, also die Preise für Wohnimmobilien in Relation zu den Einkommen, der Zugang zu Krediten und die Kreditkosten sowie die Ausgestaltung der Wohneigentumsförderung absolut und in Relation zur Förderung von Mietwohnungen, **einen signifikanten, wenn nicht gar den dominierenden Einfluss auf die Wohneigentumsbildung haben**.

Wohneigentumsförderung auf reduziertem Niveau fortführen.

Ein Rückstand in der Wohneigentumsquote muss für sich genommen jedoch noch kein Anlass für eine Wohneigentumsförderung sein. Angesichts eines in vielen Regionen gesättigten Wohnungsmarktes, zum Teil hoher Leerstände und des zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs stellt sich die Frage, inwieweit eine Wohneigentumsförderung heute noch notwendig ist. Die deutliche Rückführung der Förderung durch die Abschaffung der Eigenheimzulage erscheint unter diesen Wohnungsmarktbedingungen vertretbar. Damit in Einklang steht die Abschaffung der degressiven Abschreibung im Mietwohnungsbau. Nicht nur aus wohnungspolitischen Gründen, sondern auch aufgrund der erheblichen Konsolidierungszwänge auf allen föderalen Ebenen, dürfte diese Rückführung der Wohnungsbauförderung nicht unangemessen gewesen sein.

Die Zielsetzungen, die mit der **Wohneigentumsförderung** verbunden sind, lassen jedoch eine Förderung **auf reduziertem Niveau und mit veränderten Schwerpunkten sinnvoll** erscheinen:

- Die absehbare demografische Entwicklung macht es erforderlich, **die private Altersvorsorge** deutlich auszubauen. Bei der staatlichen Förderung sollte das Wohneigentum gegenüber anderen Vermögensanlagen nicht benachteiligt werden. Diverse Untersuchungen zeigen, dass Wohneigentum bei der Altersvorsorge in der Bevölkerung einen hohen Stellenwert genießt und dass es, für die Gesamtheit der Haushalte betrachtet, wie keine andere private Vermögensanlage dazu beiträgt, die Einkommens- und Vermögenssituation von Rentner- und Pensionärshaushalten zu verbessern.[39] Aus diesem Grund kann die von den Koalitionsparteien beschlossene verbesserte Einbindung des Wohneigentums in die Förderung den Ausbau der privaten Säule der Altersvorsorge wirksam unterstützen.

[39] Vgl. z. B. Braun, Reiner; Möhlenkamp, Rainer; Pfeiffer, Ulrich; Simons, Harald (2006) sowie Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006).

- Des Weiteren ist die Förderung des selbst genutzten Wohneigentums ein bewährtes Instrument zur **Unterstützung von Familiengründungen**. Letztendlich sind Kinder als die beste Form der Altersvorsorge für eine Gesellschaft anzusehen. Dies spricht dafür, auch die Förderung der Wohneigentumsbildung zur Altersvorsorge mit einem Kinderbonus zu verknüpfen.

- Nach wie vor hat auch die Förderung des Wohneigentums **im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung als Pendant zur Mietwohnungsförderung** ihre Berechtigung. Eine geeignete Ergänzung wären spezielle Finanzierungsinstrumente, die den Zugang von Schwellenhaushalten zu günstigen Kreditangeboten verbessern. Für viele Haushalte, die Wohneigentum zur Selbstnutzung erwerben wollen, bildet neben dem Mangel an Eigenkapital die Liquiditätsbelastung aus der Finanzierung eine schwer zu überwindende Hürde. Will man Wohneigentum hierzulande für breitere Schichten der Bevölkerung verfügbar machen und vor allem jungen Familien die Bildung von Wohneigentum ohne lange Ansparphase ermöglichen, so müssten solche Förderinstrumente verstärkt zum Einsatz kommen, die die Liquiditätsbelastung in den ersten Jahren der Finanzierung senken und den Eigenkapitalbedarf verringern.

  Wie die Krise auf dem Subprime Market in den USA zeigt, erhöht sich mit geringeren Anforderungen an verfügbare Einkommen, Sicherheiten und Eigenkapital in der Wohneigentumsfinanzierung allerdings auch das Risiko für Kreditausfälle. Will man entsprechende Auswüchse vermeiden, so ist sorgfältig auszuloten, inwieweit eine Lockerung der Kreditvergabebedingungen unter Risikoaspekten vertretbar ist. Es bietet sich daher an, vorrangig auf solche Instrumente zurückzugreifen, die sich bei der Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen und mittelständischer Unternehmen, in Deutschland bereits bewährt haben. So kann durch **Kreditangebote mit tilgungsfreien Anlaufjahren** die Liquiditätsbelastung in den ersten Jahren der Kreditlaufzeit deutlich gesenkt werden. Diese Möglichkeit besteht zum Beispiel in den Förderprogrammen der KfW und der Landesförderinstitute. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass Finanzierungshilfen, die auf Förderkrediten basieren, auch zur Wohneigentumsfinanzierung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung erfolgreich eingesetzt werden.

- In diversen Gutachten und Studien wurde die **große Bedeutung des selbst genutzten Wohneigentums für die Stadtentwicklung hervorgehoben**. Die Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ erachtete die Förderung des Wohneigentums als „Schlüsselstrategie“, um die Wohnungsnachfrage in vorhandene Siedlungsgebiete zu lenken und den Leerstand durch eine bessere Nutzung des Bestandes zu reduzieren. Der Expertenkreis Stadtentwicklung, in dem unter anderem Akteure der Wohnungswirtschaft, der Kommunen, aus deren Spitzenverbänden und

der Stadtentwicklungsforschung vertreten waren, hat sich ebenfalls für eine Förderung des selbst genutzten Wohneigentums im Rahmen von Stadtentwicklung und Stadtumbau ausgesprochen. Selbst genutztes Wohneigentum trägt erfahrungsgemäß zu hoher Wohnqualität in Stadtquartieren und sozial ausgeglichenen Bewohnerstrukturen bei. Indem es geeignete Wohnmöglichkeiten für Familien bietet, wirkt die innerstädtische Wohneigentumsbildung zudem Stadt-Umlandwanderungen und den daraus resultierenden Fehlentwicklungen wie innerstädtischen Leerständen und Landschaftszersiedelung entgegen und sichert die Regenerationsfähigkeit der Städte. Der Expertenkreis Stadtentwicklung hat daher die Förderung der Wohneigentumsbildung im Rahmen eines bundesweiten „Stadtentwicklungsfonds – Wohnen“ vorgeschlagen. Im Rahmen dieses Fondsprogramms sollen über einen begrenzten Zeitraum Förderkredite mit einer besonderen Zinspräferenz für die Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen, den Erwerb bestehender und den Bau neuer Wohnungen zur Bildung selbst genutzten Wohneigentums sowie Wohnumfeldmaßnahmen vergeben werden.[40]

- Die Bildung von Wohneigentum kann auch über den **Erwerb von Genossenschaftsanteilen** erfolgen. Das genossenschaftliche Wohnen kann damit ebenfalls einen Beitrag zur privaten Altersvorsorge und zur Wohnraumversorgung von Familien und Haushalten mit Kindern leisten. Um das genossenschaftliche Wohnen zu stärken, hat die KfW Förderbank im Jahr 2006 ihr Wohneigentumsprogramm erweitert. Nunmehr kann auch der Erwerb von Anteilen an Wohnungsgenossenschaften durch Privatpersonen mit zinsgünstigen KfW-Darlehen finanziert werden.

Rahmenbedingungen für Wohneigentumsbildung verbessern.

Um die Wohneigentumsbildung zu unterstützen, sollte jedoch nicht nur auf die finanzielle Förderung zurückgegriffen werden. Wesentliche Bedeutung kommt auch Maßnahmen zu, die die Kosten für Wohneigentum senken. Die Initiative der Bundesregierung zur Förderung des **kostengünstigen Bauens** gibt hierzu wegweisende Impulse. Zusätzlich sollte geprüft werden, inwieweit und in welcher Weise in den von Wohnungsmarktengpässen betroffenen Regionen und Kommunen durch die **Ausweisung von Bauland** und die **Mobilisierung von Baulandreserven** Engpässe behoben werden können. In diesem Zusammenhang wäre unter anderem zu erwägen, inwiefern die lang schon diskutierte Bodenwertsteuer oder eine modifizierte Grundsteuer ungenutzte Baulandreserven mobilisieren und zur Wieder- oder Umnutzung leer stehender Immobilien beitragen könnte. Derartige Maßnahmen können un-

[40] Vgl. Expertenkreis Stadtentwicklung (2006), S. 44 ff. Weitere Ausführungen zum Thema Stadtentwicklung und Wohneigentum finden sich in Kapitel 3.

ter Umständen die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte erheblich steigern, ohne öffentliche Kassen zu belasten.

Werden die Rahmenbedingungen zur Bildung selbst genutzten Wohneigentums nicht wesentlich verbessert, so ist **in absehbarer Zeit keine weitere signifikante Erhöhung der Wohneigentumsquote in Deutschland zu erwarten**. Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass bei der jüngeren Generation im „Wohneigentumsalter" die Neigung zur Wohneigentumsbildung wieder abgenommen hat. Dies hat unter anderem damit zu tun, dass weniger Kinder in die Welt gesetzt werden und der Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte zunimmt. Das ist für die Wohnungspolitik insofern nicht tragisch, als eine hohe Wohneigentumsquote kein Selbstzweck sein sollte. Auch wenn die Wohneigentumsquote hierzulande relativ gering ist, so ist die Versorgung mit Wohnraum keineswegs schlechter als etwa in Spanien oder Großbritannien. Hohe Auflagen bezüglich der Schall- und Wärmedämmung erhöhen die Wohnqualität und leisten einen wesentlichen Beitrag zum Klima- und Umweltschutz. Sie sind daher wohlbegründet und gerechtfertigt. Zudem ist ein gut funktionierender, anpassungsfähiger Mietwohnungsmarkt ein Asset, auf das Deutschland nicht verzichten sollte. Dies gilt umso mehr, als Deutschland faktisch ein „Einwanderungsland" ist. Es ist kaum vorstellbar, dass die über vier Mio. Zuwanderer, die Deutschland von Ende der 80er- bis Mitte der 90er-Jahre aufgenommen hat, ohne einen anpassungsfähigen Mietwohnungsmarkt in den deutschen Wohnungsmarkt so weitgehend reibungslos hätten integriert werden können. Ebenso wären die umfangreichen Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands seit der Wiedervereinigung ohne einen funktionstüchtigen Mietwohnungsmarkt schwerlich möglich gewesen. Allerdings ist auch bei einer Wohnungspolitik, die den funktionstüchtigen Mietwohnungsmarkt zu Recht erhält, mit einer Wohneigentumsquote von 43 % das Ende der Fahnenstange sicher noch nicht erreicht.

3. Förderung der energetischen Gebäudesanierung zentraler Bestandteil des nationalen Klima- und Energieprogramms.

In der Klimaschutzpolitik des Bundes nimmt der Wohnungssektor eine zentrale Stellung ein. **Im Jahr 2004** wurden **in Deutschland durch private Haushalte 115,6 Mio t CO_2 emittiert**; das entsprach etwa 13 % aller CO_2-Emissionen in Deutschland (Tabelle 4). Nahezu 90 % dieses Ausstoßes entstand durch die Beheizung von Wohngebäuden. Gegenüber dem Basisjahr des Kyoto-Zieles 1990 ist der CO_2-Ausstoß im Haushaltssektor damit um etwa ein Zehntel zurückgegangen. Die Emissionen haben sich jedoch nicht kontinuierlich verringert. Von 2000 bis 2001 stiegen sie zunächst wieder deutlich an. Dies hängt neben Witterungseinflüssen auch damit zusammen, dass der zusätzliche CO_2-Ausstoß durch Neubauten die CO_2-Minderung, die durch die energetische Modernisierung von Bestandsgebäuden erzielt wurde, zumindest teilweise kompensiert hat. Eine nachhaltig wirksame Klimaschutzpolitik im

Gebäudesektor muss daher zwei Strategien verfolgen: Die **CO_2-Minderung im Bestand** und die **Senkung des CO_2-Ausstoßes neuer Wohngebäude**. Dies gilt umso mehr, als die neuen Gebäude heute den Bestand von morgen bilden.

Tabelle 4: CO_2-Ausstoß in Deutschland nach Sektoren

	1990	2000	2001	2002	2003[1)]	2004[1)]
	Mio. t CO_2					
Energieerzeugung / -umwandlung	436,1	364,4	370,5	378,8	386,2	382,8
Industrie	216,2	167,4	160,7	155,8	156,8	162,1
Gewerbe / Handel / Dienstleistungen	90,3	59,3	62,1	59,2	60,6	58,1
Verkehr	158,2	178,4	174,7	172,6	166,5	167,3
Private Haushalte	**129,5**	**116,8**	**131,2**	**120,1**	**122,4**	**115,6**
Gesamtemissionen	1030,2	886,3	899,3	886,5	892,5	885,9

1) Vorläufig.

Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2006)

Erhebliches Potenzial zur CO_2-Minderung im Gebäudebestand.

Für den gesamten Gebäudebestand in Deutschland wird das realistische **CO_2-Minderungspotenzial im Altbaubestand** durch Heizungserneuerung und verbesserte Wärmedämmung auf **50 bis 70 Mio. Tonnen CO_2** geschätzt. Im Vergleich zum Gesamtausstoß des Haushaltssektors im Jahr 1990 entspricht das einem Minderungspotenzial von 40 bis 55 %. Mehr als 30 Mio. Wohnungen in Deutschland wurden vor Einführung der zweiten Wärmeschutzverordnung 1984 gebaut. Davon wurden lediglich erst etwa 6 Mio. umfassend energetisch saniert. Die restlichen Wohnungen, die nach diesem Standard gebaut wurden, entsprechen bei weitem nicht mehr den heutigen Anforderungen der Energieeinsparverordnung und sind energetisch sanierungsbedürftig. Da Energieeinsparmaßnahmen in der Regel nur im Zusammenhang mit ohnehin notwendigen Erhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten wirtschaftlich durchgeführt werden können – diese finden bei Fenstererneuerungen und Wärmedämmungen turnusmäßig alle 20 bis 60 Jahre statt –, wäre das Einsparpotenzial ohne Förderung und ordnungspolitische Maßnahmen jedoch nur in einem Zeitraum von mehreren Jahrzehnten erschließbar.[41]

[41] Vgl. Kleemann, M.; Heckler, R.; Kraft, A.; Kuckshinrichs, W. (2003) sowie Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005) sowie Matthäus-Maier, Ingrid (2006).

Finanzielle Förderung schafft wirksame Anreize.

Um den Wohnungseigentümern stärkere Anreize zu geben, CO_2-Minderungsmaßnahmen durchzuführen, starteten Bund und KfW im Jahr 1996 das **KfW-Programm zur CO_2-Minderung**. Dabei handelte es sich um ein breit angelegtes Kreditprogramm, aus dem zinsgünstige Förderkredite für die Finanzierung von Wärmedämmungen und Heizungsmodernisierungen, den Einbau von Isolierverglasung und später auch die Nutzung regenerativer Energien sowie den Neubau von Passivhäusern und KfW-Energiesparhäusern vergeben wurden.[42]

Die mit dem Programm gesetzten Anreize reichten jedoch nicht aus, um das CO_2-Minderungspotenzial im Altbaubestand soweit auszuschöpfen, dass Deutschland seine anspruchsvollen internationalen Verpflichtungen zum Klimaschutz erfüllen kann. Daher starteten Bund und KfW im Jahr 2001 ergänzend zum KfW-Programm zur CO_2-Minderung das **CO_2-Gebäudesanierungsprogramm**. In diesem Programm werden vor allem Maßnahmenpakete zur umfassenden Sanierung von Altbauten mit zinsgünstigen Förderkrediten unterstützt.[43]

Eine weitere wesentliche Erweiterung erfuhr die Förderung des Klimaschutzes zuletzt mit dem Start der **Förderinitiative „Wohnen, Umwelt, Wachstum“** im Februar 2006. Im Rahmen dieser Initiative werden die Förderanreize zum energieeffizienten Bauen und Sanieren in den KfW-Programmen aus Haushaltsmitteln des Bundes deutlich erhöht. Zusätzlich bringt die KfW aus ihren Erträgen finanzielle Mittel in die Initiative ein. Insgesamt will die Bundesregierung zur Förderung der energetischen Gebäudesanierung für die Jahre 2006 - 2009 Haushaltsmittel in Höhe von 1,4 Mrd. EUR zur Verfügung stellen. Davon sollen rund 1 Mrd. EUR p. a. für Verbesserungen des Förderangebotes der KfW im Programmpaket „Energieeffizientes Bauen und Sanieren“ verwendet werden.[44] Gemäß den vom Bundeskabinett im August 2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkten für ein integriertes Klima- und Energieprogramm soll das Programmpaket über 2009 hinaus **bis 2011 auf dem derzeitigen Niveau fortgeführt** werden.[45]

---

[42] Vgl. Irsch, Norbert (1999) sowie Irsch, Norbert (2001) sowie Müller, Martin (1998 a).

[43] Vgl. Müller, Martin (2001).

[44] Vgl. Matthäus-Maier, Ingrid (2006).

[45] Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007).

Förderinitiative „Wohnen, Umwelt, Wachstum“ unterstützt Energieeinsparung im Gebäudebestand und in Neubauten.

Die Förderinitiative „Wohnen, Umwelt, Wachstum“ umfasst folgende wohnwirtschaftlichen KfW-Programme:

- Das zusammen mit dem Bund aufgelegte und durch ihn zinsverbilligte **CO_2-Gebäudesanierungsprogramm**. Hier fördert die KfW zum einen anspruchsvolle Maßnahmenpakete zur Energieeinsparung in Wohngebäuden, die vor 1984 errichtet worden sind. Die Investoren haben dabei die Möglichkeit vorgegebene Maßnahmenpakete durchzuführen oder die Pakete aus einem Maßnahmenkatalog entsprechend den Empfehlungen eines Sachverständigen frei zusammenzustellen. Die Pakete umfassen eine Kombination von Einzelmaßnahmen (Wärmedämmung der Gebäudehülle, Erneuerung der Fenster, Austausch der Heizung, Umstellung des Heizenergieträgers). Zum anderen fördert die KfW die energetische Sanierung von Wohngebäuden, die vor 1995 errichtet worden sind, wenn dadurch mindestens der Energiestandard von Neubauten erreicht wird (zu den Förderkonditionen s. Kasten 3).

- Das **Programm „Wohnraum-Modernisieren“** für einzelne Modernisierungsmaßnahmen in allen Wohnungen unabhängig vom Baujahr. In diesem Programm wird in der Variante „ÖKO-PLUS“ für Energiesparmaßnahmen eine besondere Zinsverbilligung aus dem Bundeshaushalt gewährt. Als ÖKO-PLUS-Maßnahmen werden unter anderem die Dämmung der Gebäudehülle, die Installation neuer Heizungsanlagen in Kombination mit der Nutzung erneuerbarer Energien sowie die Erneuerung der Fenster eingestuft. In der Standardvariante werden nichtenergetische Investitionen zur Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen und Wohngebäuden, zum alten- und behindertengerechten Umbau sowie zur Verbesserung des Wohnumfeldes von Mehrfamilienhäusern finanziert.

- Das teilweise ebenfalls durch den Bund verbilligte **Programm „Ökologisch Bauen“** für den Neubau von Wohngebäuden mit besonders niedrigem Energieverbrauch sowie die Installation von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Energieversorgung von Neubauten. Bei der Festlegung des Zinssatzes für Energiesparhäuser wird zwischen KfW-Energiesparhäusern 40 (maximaler Jahres-Primärenergiebedarf 40 kWh je qm Gebäudenutzfläche) und Passivhäusern einerseits sowie KfW-Energiesparhäusern 60 (maximaler Jahres-Primärenergiebedarf 60 kWh je qm Gebäudenutzfläche) andererseits unterscheiden.

- Das **Wohneigentumsprogramm** zur Finanzierung des Neubaus oder Erwerbs einschließlich der Modernisierung von selbst genutzten Eigenheimen und Eigentumswohnungen.

Zusätzlich werden im Rahmen der Förderinitiative Förderkredite für Infrastrukturinvestitionen aus den **KfW-Programmen „Kommunalkredit", „Kommunal Investieren" und „Sozial Investieren"** vergeben. Eine besondere Zinsverbilligung aus dem Bundeshaushalt wird gewährt für die energetische Sanierung von Schulen, Schulsporthallen und Kindertagesstätten sowie Gebäuden der Kinder- und Jugendarbeit von Kommunen und gemeinnützigen Organisationen.

Diese Förderangebote für die energetische Gebäudesanierung im kommunalen Bereich bilden zusammen mit dem CO_2-Gebäudesanierungsprogramm, der Variante ÖKO-PLUS im Programm „Wohnraum-Modernisieren" und dem Programm Ökologisch Bauen das **Programmpaket energieeffizientes Bauen und Sanieren.**

Kasten 3: Förderkonditionen in den wohnungswirtschaftlichen KfW-Programmen zum energieeffizienten Bauen und Sanieren

CO_2-Gebäudesanierungsprogramm

- Förderkredite von bis zu 100 % des Investitionsbetrages. Max. 50.000 EUR je Wohneinheit.
- Günstiger Zinssatz, 10 Jahre fest. Effektivzins zwischen 1,76 % und 4,01 % p.a. (Stand 5. Februar 2008).
- Laufzeit bis zu 30 Jahre bei maximal 5 tilgungsfreien Anlaufjahren.
- Tilgungszuschuss von 5 % bei Sanierung auf Energiestandard von Neubauten.
- Tilgungszuschuss von 12,5 % bei Sanierung auf Energiestandard 30 % unterhalb Neubauniveau.
- Alternativ zum Förderkredit: Zuschuss für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Eigentumswohnungen in Wohneigentumsgemeinschaften in Höhe von 5 % bis 17,5 % (max. 2.500 bis 8.750 EUR).

Wohnraum Modernisieren (ÖKO-PLUS-Maßnahmen)

- Förderkredite von bis zu 100 % der förderfähigen Kosten. Max. 50.000 EUR je Wohneinheit.
- Günstiger Zinssatz, bis zu 10 Jahre fest. Effektivzins zwischen 2,63 % u. 3,44 % p. a (Stand 5. Februar 2008).
- Laufzeit bis zu 30 Jahre bei maximal 5 tilgungsfreien Anlaufjahren.

Ökologisch Bauen

- Förderkredite von bis zu 100 % der förderfähigen Kosten. Max. 50.000 EUR je Wohneinheit.
- Günstiger Zinssatz, bis zu 10 Jahre fest. Effektivzins zwischen 2,73 % u. 3,44 % p.a. für ESH 40/Passivhaus und 4,20 % und 4,54 % p.a. für ESH 60/Heizung (Stand 5. Februar 2008).
- Laufzeit bis zu 30 Jahre bei maximal 5 tilgungsfreien Anlaufjahren.

Nähere Informationen zu den Programmen sind bei Banken oder Sparkassen, im Internet (http://www.kfw-foerderbank.de) oder beim KfW-Infocenter (Tel: 01801/335577) erhältlich.

KfW-Förderung leistet großen Beitrag zum Klimaschutzziel für Deutschland.

Allein **im Jahr 2007** wurden im Rahmen der Förderinitiative „Wohnen, Umwelt, Wachstum“ im Programmpaket energieeffizientes Bauen und Sanieren Förderkredite in Höhe von **5 Mrd. EUR** zugesagt (Tabelle 5). **Damit wurden energetische Modernisierungsmaßnahmen in 153.000 Wohnungen** sowie der **Neubau von rund 17.200 Energiesparhäusern 40 einschließlich Passivhäusern sowie 33.800 Energiesparhäusern 60 inklusive dem Einbau von Heizungstechnik auf Basis regenerativer Energien, Kraft-Wärme-Kopplung oder Nah-/Fernwärme** unterstützt. Das entspricht in der Summe fast einem Viertel aller im Jahr 2006 neu fertig gestellten Wohnungen.

Tabelle 5: KfW-Förderkredite für energieeffizientes Bauen und Sanieren von Wohngebäuden im Jahr 2007 im Rahmen der Förderinitiative „Wohnen, Umwelt, Wachstum“

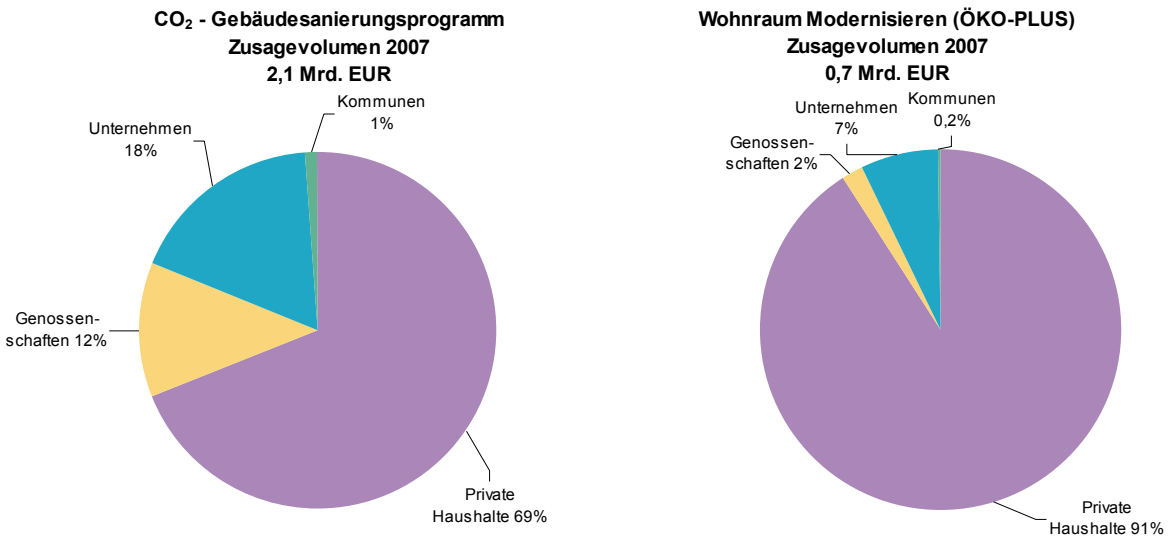
Programm	Kreditzusagen Anzahl	Kreditzusagen Mio. EUR	Geförderte Investitionen Mio. EUR
CO_2-Gebäudesanierungsprogr. [1)]	23.223	2.100	2.139
Wohnraum Modernisieren (ÖKO-PLUS)	26.366	740	795
Ökologisch Bauen	26.504	2.101	2.395
Insgesamt	76.093	4.941	5.329

1) Inklusive Zuschüsse.

Quelle: KfW-Förderbank

Die **Darlehen werden sowohl von Wohnungsunternehmen als auch privaten Haushalten breit nachgefragt**. Der weit überwiegende Teil des 2007 zugesagten Kreditbetrages zur energetischen Wohnraumsanierung entfiel mit 69 % im CO_2-Gebäudesanierungsprogramm und 91 % im Programm „Wohnraum Modernisieren“ (ÖKO-PLUS) auf private Wohneigentümer. Wohnungsunternehmen und Genossenschaften fragten vor allem Kredite aus dem CO_2-Gebäudesanierungsprogramm nach. Hier hatten Wohnungsunternehmen einen Anteil von 18 % und Wohnungsgenossenschaften einen von 12 % am Zusagebetrag.[46]

[46] Vgl. Müller, Martin (2000) sowie GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2006), S. 120.



Quelle: KfW Förderbank

Grafik 3: Keditzusagen in KfW-Programmen nach Antragstellern

Die KfW Bankengruppe und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung haben die Förderwirkungen der KfW-Programme in zwei Studien durch ein Wissenschaftskonsortium, bestehend aus dem bremer energie institut, dem Institut für Wohnen und Umwelt, und dem Institut für Statistik der Universität Bremen, sowie dem Fraunhofer-Institut für Bauphysik evaluieren lassen. Danach konnte allein mit den in den wohnungswirtschaftlichen Programmen des Programmpaketes „Energieeffizientes Bauen und Sanieren“ (CO_2-Gebäudesanierungsprogramm, „Wohnraum Modernisieren“ (ÖKO-PLUS) und „Ökologisch Bauen“) in 2006 geförderten Maßnahmen der jährliche CO_2-Ausstoß dauerhaft um über 1 Mio. t gesenkt werden.[47] Mit den im Jahr 2007 geförderten Maßnahmen konnte der CO2-Ausstoß um etwa 600.000 t reduziert werden. Dabei handelt es sich noch um eine vorläufige Schätzung. Die Effekte für das Jahr 2007 werden in einem weiteren Gutachten wissenschaftlich evaluiert. Zum Vergleich: Die Bundesregierung plant gemäß dem im Jahr 2006 aufgestellten Nationalen Allokationsplan II, die CO_2-Emissionen der Sektoren Verkehr, Haushalte sowie Gewerbe / Handel / Dienstleistungen für den Kyoto-Verpflichtungszeitraum 2008-2012 auf jährlich 334 Mio. t zu reduzieren. Im Jahr 2004 emittierten die genannten Sektoren zusammen 341,1 Mio. t. Somit wird eine Minderung des jährlichen CO_2-Ausstoßes in Höhe von rund 7 Mio. t angestrebt. Die in den obigen **KfW-Programmen geförderten Maßnahmen bewirkten in den Jahren 2006 und 2007 bereits etwa 23 % der angestrebten Reduktion**.

[47] Zur Abschätzung der im CO_2-Gebäudesanierungsprogramm in den Jahren 2005 und 2006 erzielten CO_2-Minderungen vgl.: bremer energie institut, Institut für Wohnen und Umwelt, Institut für Statistik der Universität Bremen (2007). Die CO2-Einsparungen in den Programmen Wohnraum Modernisieren (ÖKOPLUS) und Ökologisch Bauen wurden vom Fraunhofer-Institut für Bauphysik geschätzt. Vgl.: KfW Bankengruppe (2007).

Beträchtliche Energieeinsparungen erzielt.

Durch die geförderten Maßnahmen wird auch der Energieverbrauch erheblich gesenkt. Nach der Studie des Wissenschaftskonsortiums **vermindern die mit dem CO_2-Gebäudesanierungsprogramm finanzierten Investitionen den Endenergiebedarf** der sanierten Gebäude **im Durchschnitt um rund 40 %**. Mit den in 2005 und 2006 in dem Programm finanzierten Sanierungsmaßnahmen werden jährlich ca. 170 Mio. Liter Heizöl und knapp 40 Mio. m³ Erdgas eingespart. Mit den Beschlüssen von Meseberg hat die Bundesregierung wesentliche Rahmenbedingungen gesetzt, bis 2020 den Primärenergiebedarf und die CO2-Emissionen, die durch Heizwärme inklusive verbrauchter Energie für Fernwärme und Strom entstehen, um weitere 20 bis 40 Prozent zu reduzieren. Prognoserechnungen zufolge sind auf der Grundlage der Meseberger Beschlüsse **bis 2020 zusätzliche Einsparungen bei Heizkosten von rd. 50 Milliarden EUR möglich.**[48]

Spürbare Impulse für Arbeitsmarkt und Mittelstand.

Ein wichtiges Förderziel der Initiative ist auch die Stärkung des Arbeitsmarktes, vor allem in der Bauwirtschaft und den baunahen Bereichen. Durch die von der KfW in der **Förderinitiative „Wohnen, Umwelt Wachstum“** im Jahr 2007 geförderten **Investitionen in Höhe von 24 Mrd. EUR** konnten nach vorläufiger Schätzung rund **460.000 Arbeitsplätze gesichert** werden. Davon wurden in den Programmen zum energieeffizienten Bauen und Sanieren Energiesparinvestitionen in Höhe von 5,4 Mrd. EUR gefördert und rd. 100.000 Arbeitsplätze für ein Jahr gesichert.[49] Da die Bauwirtschaft relativ arbeitsintensiv produziert, ist die Förderung der Energieeinsparung in Wohngebäuden eine Maßnahme zum Klimaschutz, die besonders hohe Beschäftigungswirkungen mit sich bringt. Gut zwei Drittel dieser Beschäftigungseffekte kommen dem **Mittelstand, insbesondere dem mittelständischen Handwerk und dem Baugewerbe** zugute.

Förderung der Energieeinsparung und CO_2-Minderung im Wohnungsbestand ist ein wirtschaftlich sinnvoller und unverzichtbarer Baustein einer wirksamen Klimaschutzpolitik.

Die Förderergebnisse zeigen, dass mit den im Rahmen der Förderinitiative „Wohnen, Umwelt, Wachstum“ geförderten Investitionen in mehrerer Hinsicht **positive Wirkungen** erzielt werden:

---

[48] Vgl. co2online gemeinnützige GmbH, Fraunhofer-Institut für Bauphysik (2007).

[49] Zur Abschätzung der im CO_2-Gebäudesanierungsprogramm in den Jahren 2005 und 2006 erzielten Arbeitsplatzwirkungen vgl.: Bremer Energieinstitut, Institut für Wohnen und Umwelt, Institut für Statistik der Universität Bremen (2007).

- Der **CO_2-Ausstoß** durch Wohngebäude **wird nachhaltig gesenkt**. Die geförderten Investitionen tragen wesentlich dazu bei, dass Deutschland seine internationalen Verpflichtungen zum Klimaschutz erfüllen kann.

- Ebenso werden der **Energieverbrauch** und damit auch die Energiekosten **nachhaltig spürbar reduziert**.

- Die **geförderten Investitionen schaffen Nachfrage und sichern Arbeitsplätze**, vor allem im mittelständischen Baugewerbe und im Handwerk.

- Sie tragen ebenfalls dazu bei, den Altbaubestand aufzuwerten und **die Wohnqualität deutlich zu verbessern**.

Die Anzahl der im CO_2-Gebäudesanierungsprogramm geförderten Wohnungen hat sich von 2005 auf 2006 von 60.000 auf 134.500 mehr als verdoppelt. Da die Zinskonditionen in dem Programm bereits im Jahr 2005 deutlich unter den Marktkonditionen lagen, kann davon ausgegangen werden, dass der sprunghafte Anstieg der Nachfrage nach den Förderkrediten nicht auf eine Substitution anderer Finanzierungen zurückgeht. Die erhebliche Verbesserung der Förderkonditionen hat **in wesentlichem Umfang zusätzliche Investitionen in die Energieeinsparung und CO_2-Minderung im Wohnungsbestand ausgelöst**.

Um zu bewerten, ob diese Förderergebnisse ausreichen, sind sie mit dem Ziel zu vergleichen, das Deutschland gemäß den eingegangenen Klimaschutzverpflichtungen erfüllen muss. Dieses Ziel lautet wie oben dargelegt für die Sektoren Verkehr, Haushalte sowie Gewerbe / Handel / Dienstleistungen die jährlichen CO_2-Emissionen um zusammen 7. Mio. t von 2005 bis zum Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls zu reduzieren. **Werden die KfW-Programme im Umfang der Jahre 2006 und 2007 fortgeführt, kann mit ihnen bis 2012 eine dauerhafte Minderung des jährlichen CO_2 Ausstoßes um 4 bis 6 Mio. t erzielt werden**. Da durch neu gebaute Wohnungen der CO_2-Ausstoß für sich genommen erhöht wird, fällt die Einsparung im Wohnungssektor jedoch geringer aus. Die für die Zieleinhaltung zusätzlich benötigte CO_2-Minderung müsste entweder durch andere Maßnahmen oder durch eine Aufstockung der Förderung erreicht werden.

Wirksamer Klimaschutz wird darüber hinaus **längerfristige Reduktionsziele erfordern, die über das Jahr 2012 weit hinausgehen**. Angesichts der immer noch vorhandenen erheblichen Potenziale zur CO_2-Minderung im Gebäudebestand werden die Bestrebungen, diese weitestmöglich zu erschließen, die Klimaschutzpolitik und die Bauwirtschaft noch sehr lange und intensiv beschäftigen. Die CO_2-Reduktion im Wohnungssektor ist aufgrund der damit verbundenen Energieeinsparungen relativ kostengünstig. **Gerade im Altbaubestand macht es auch ökonomisch Sinn zu reduzieren**. Zu bedenken ist, dass bei jeder Altbausanie-

rung, bei der die Einsparpotenziale verschenkt werden, über Jahrzehnte hinaus nur mit erheblichen Mehrkosten die versäumten Klimaschutzmaßnahmen nachgeholt werden können.

4. Altengerechtes Bauen auch für die Förderpolitik ein Thema mit Zukunft.

Eine weitere relativ neue Herausforderung stellt die zunehmende Alterung der Bevölkerung in Deutschland dar. Mit der steigenden Anzahl an Betagten und Hochbetagten wird auch der Bedarf an altengerechten Wohnungen und Wohnformen wie Altenwohnheimen, Altenpflegeheimen, betreutem Wohnen, Wohnstiften und Wohngruppen mit ambulanter Pflege zunehmen. Um die Dimension dieser Herausforderung zu beleuchten zunächst einige Fakten:

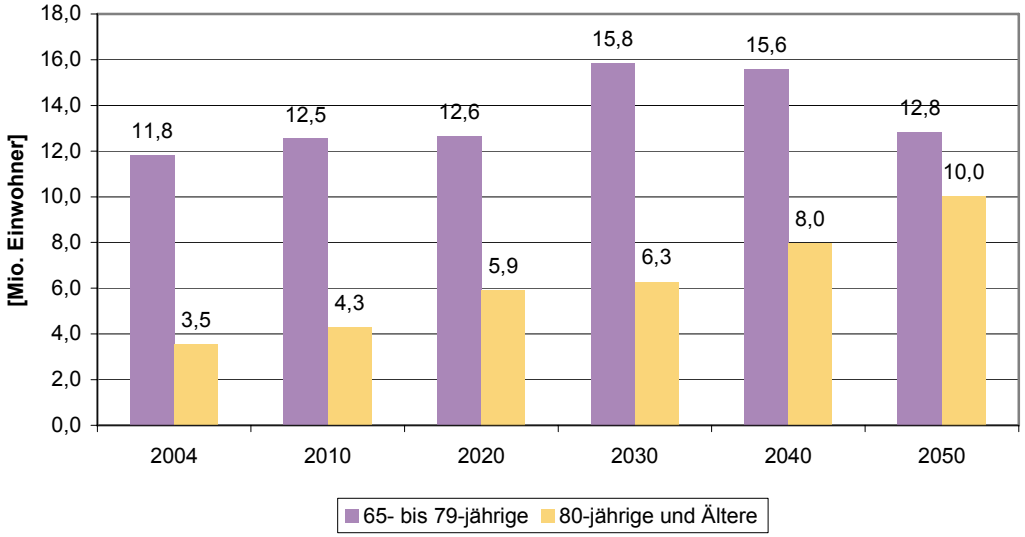
Deutschland wird älter und pflegebedürftiger.

Nach den Bevölkerungsvorausschätzungen des Statistischen Bundesamtes ist bereits bis zum Jahr 2030 unter realistischen Annahmen mit einer **Zunahme des Anteils der über 64-jährigen an der Bevölkerung von heute etwa 18,6 % auf dann 28 %** und des Anteils der über 79-jährigen von heute etwa 4,3 % auf dann 8 % zu erwarten. Aber nicht nur der Anteil dieser Altersgruppen an der Bevölkerung, sondern auch ihre absolute Zahl wird zunehmen. Der Untergrenze des mittleren Bevölkerungsszenarios des Statistischen Bundesamtes zufolge wird die Zahl der in Deutschland lebenden Menschen im Alter von über 64 bis zum Jahr 2030 **von heute etwa 15,4 Mio. auf dann 22,1 Mio. ansteigen** (Grafik 4). Die darin enthaltene Zahl der Menschen im Alter von über 79 Jahren wird voraussichtlich von heute etwa 3,5 Mio. auf 6,3 Mio. im Jahr 2030 ansteigen.[50] Damit werden in den nächsten zwei Jahrzehnten in Deutschland **pro Jahr** durchschnittlich **fast 300.000 Senioren ab 65 Jahren, darunter 120.000 Hochbetagte ab 80 Jahren, mehr** leben.

Bei den Versorgungsämtern waren Ende 2003 **rund 6,6 Mio. Menschen als schwerbehindert anerkannt**. Etwa die Hälfte davon war über 64 Jahre alt; weitere 22 % zählten zur Gruppe der 55- bis 64-jährigen. Der Anteil der Pflegebedürftigen liegt bei den über 80-jährigen bei etwa einem Drittel. Überträgt man diese Anteile auf die vorausgeschätzte Bevölkerung im Jahr 2030, so ist ein **Anstieg der Zahl der Schwerbehinderten in der Generation 65+ von heute etwa 3,3 Mio. auf dann 4,8 Mio. Menschen** und ein Anstieg der Pflegebedürftigen im Alter von mehr als 80 Jahren von heute etwa 1,2 Mio. auf dann 2,1 Mio. Menschen zu erwarten. Rund die Hälfte der Pflegebedürftigen wird heute zu Hause durch Familienangehörige versorgt, ein Fünftel zu Hause durch ambulante Pflegedienste und knapp ein Drittel in Heimen. Da familiäre Netzwerke für die Pflege älterer Menschen in Zukunft an Bedeutung verlieren werden, müssen vermehrt externe Pflegeangebote beansprucht werden.

[50] Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg., 2006 b) sowie Statistisches Bundesamt (2006 a).

Die Zahl derer, die im Alter in Wohnformen mit Betreuungs- und Pflegeangeboten umziehen müssen, wird deshalb auch zunehmen. [51]



Für die Prognose wurde die Variante 1-W1 „mittlere Bevölkerung, Untergrenze“ der 11 koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde gelegt.

Quelle für Grundzahlen: Statistisches Bundesamt (2006 und 2006 a)

Grafik 4: 65- bis 79-jährige und 80-jährige und Ältere in Deutschland bis 2050

Altengerechtes Bauen erspart Hochbetagten das Pflegeheim und entlastet die Sozialkassen.

Aus dieser Entwicklung ergibt sich die Notwendigkeit, eine hinreichende Anzahl von Wohnungen im Bestand auf die Bedürfnisse und Bewegungsmöglichkeiten älterer Menschen umzurüsten und ein größeres Angebot an bedarfsgerechten Wohnformen mit Betreuungs- und Pflegeangeboten für ältere Menschen zu schaffen. **Gefragt sind neue, bezahlbare wohnungs- und pflegepolitische Konzepte, die dazu beitragen, eine Kostenexplosion bei den Hilfs- und Pflegeleistungen zu verhindern**. Nach einer Erhebung des Forschungsinstituts empirica gibt es derzeit beim Angebot an professionell betreuten Wohnanlagen zwar rein quantitativ noch keine Lücke, jedoch eine große Diskrepanz zwischen den Nachfragepräferenzen und den Angeboten. Die Sicherheit, für den Fall der Pflegebedürftigkeit in der Wohnung versorgt zu werden, sowie die individuellen Präferenzen bei der Ausgestaltung von Wohnungen und Wohnanlagen werden aus Sicht der Nachfrager zu wenig berücksichtigt. Zudem konzentriert sich das Angebot an Altenwohnanlagen bisher auf Städte. Hier wird eine Umorientierung nötig sein, da sich die Seniorisierung der Gesellschaft insbesondere in den ländlich geprägten Regionen vollziehen wird.[52]

---

[51] Vgl. Sozialwerk Berlin (Hrsg., 2007), S. 5 sowie Krings-Heckemeier, Marie-Therese (2004).

[52] empirica (2006), S. 9 ff.

Die Konzepte für die altengerechte Anpassung des Wohnungsbestandes sind **„barrierefreies“ und „barrierearmes“ Wohnen**. Durch eine entsprechende Umrüstung wird nicht nur erreicht, dass alte Menschen länger in ihrer vertrauten Umgebung leben können, sondern es werden auch die Pflegekassen und Sozialhaushalte spürbar entlastet. Eine Schätzung der Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft geht davon aus, dass durch die Schaffung von einer Mio. barrierefreier bzw. barrierearmer Wohnungen die **Pflegekassen und Sozialhaushalte um 15 bis 20 Mrd. EUR entlastet** werden können.[53] Der altengerechte Umbau des Wohnungsbestandes wird daher als eine der zentralen investiven Aufgaben für Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik in den nächsten Jahren und Jahrzehnten angesehen.

Erste Förderangebote für barrierearmes und barrierefreies Wohnen.

Zur finanziellen Unterstützung der Wohnungseigentümer wurden sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Bundesländer bereits erste Förderangebote geschaffen. Ziel dieser Förderung ist es, die Finanzierungskosten einer altengerechten Umrüstung von Wohngebäuden und Wohnungen zu senken und Vermietern Anreize zu geben, entsprechende Umrüstungen vorzunehmen. Für einkommensschwache Haushalte werden dazu finanzielle Hilfen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung, der Pflegeversicherung und des Arbeitslosengeldes II gewährt. Darüber hinaus gibt es breiter angelegte Förderangebote für die Modernisierung und Umrüstung von Wohnungen, die auch Investitionen in das altengerechte Wohnen unterstützen. Beispiele hierfür sind das Förderprogramm Wohnraum Modernisieren der **KfW Förderbank** und steuerliche Vergünstigungen von Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen (s. Kasten 2). Sowohl im Programm „Wohnraum Modernisieren“ als auch in den Programmen „Kommunalkredit“ und „Sozial Investieren“ bietet die KfW Förderbank Förderkredite für Investitionen in den Bau sowie die Instandhaltung und Modernisierung von Alten- und Pflegeheimen an.

Aus dem Kommunalkredit und dem Programm „Sozial Investieren“ können auch Infrastrukturmaßnahmen finanziert werden, die einem altengerechten Umbau des Wohnumfeldes dienen, denn allein mit einer Umrüstung der Wohnungsbestände ist es nicht getan. **Auch die Stadtentwickler sind gefordert**: Sie müssen Konzepte ausarbeiten und umsetzen, mit denen die Städte den Mobilitätsmöglichkeiten und -bedürfnissen einer alternden Gesellschaft gerecht werden und die gesamte Infrastruktur an den sich wandelnden Bedarf angepasst werden kann. Um die dafür nötigen Investitionen finanzieren zu können, brauchen Wohnungswirtschaft und Kommunen finanzielle Unterstützung. Die Förderung des altengerech-

[53] Vgl. Aktion „Impulse für den Wohnungsbau (2007), S. 6.

ten Bauens und Sanieren dürfte daher in den nächsten Jahren und Jahrzehnten erheblich an Bedeutung gewinnen.

5. Welches sind die besseren Förderinstrumente – Förderkredite oder Zuschüsse?

Zinsverbilligte Förderkredite und Investitionszuschüsse sind klassische Instrumente, um bestimmte Förderziele zu erreichen. Da ein Zuschuss unmittelbar „Geld auf die Hand bringt“ wird er häufig als Förderinstrument angesehen, das eine besonders starke Anreizwirkung entwickelt. Dies hält jedoch einer näheren Analyse nicht stand, wie sich anhand eines Vergleichs zwischen den Förderkrediten der KfW und Zuschüssen zeigen lässt. KfW-Kredite bieten gegenüber Zuschüssen folgende Vorteile:

Refinanzierungsvorteile der KfW bilden „Grundstock“ für deren Kreditprogramme

Generell ist auch ohne Zinszuschussmittel in allen von der KfW durchgeführten Kreditprogrammen bereits ein Zinsvorteil enthalten, da die KfW aufgrund ihres AAA-Ratings über sehr günstige Refinanzierungsmöglichkeiten am Kapitalmarkt verfügt. Diese bilden den „Grundstock“ für ein Förderprogramm. Der Refinanzierungsvorteil der KfW beträgt z. B. gegenüber einer „Single-A“ gerateten Bank etwa 25 – 35 Basispunkte. Bei einem Kredit in Höhe von 30.000 € ist dies bereits in den ersten 10 Jahren der Kreditlaufzeit ein Förderwert von 500 bis 700 €. Dieser „Gratis-Beitrag“ der KfW würde bei einer Zuschussgewährung entfallen oder müsste aus Mitteln des öffentlichen Haushaltes zusätzlich mitgetragen werden.

Planungssicherheit und Vermeidung von Vorfinanzierungskosten

Die KfW finanziert außerdem die Vorhaben in der Regel vollständig. Damit erhält der Investor finanzielle Planungssicherheit. Bei einem Zuschuss müsste der Investor weitere Finanzierungsquellen finden. In der Regel werden Zuschüsse erst in der Endphase der zu fördernden Maßnahme ausgezahlt. Der in der Zwischenzeit aufgelaufene Finanzierungsbedarf muss vorfinanziert werden.

Vermeidung teurer Ergänzungsfinanzierung und größere Förderwirkung

Wenn der Investor bei einer Bank oder Sparkasse einen Kredit zu banküblichen Zinsen aufnehmen muss, sind die Finanzierungskosten beträchtlich höher als bei einer KfW-Finanzierung. Zum Beispiel liegen die Zinskosten für eine Kredit zu banküblichen Konditionen selbst bei günstigen Angeboten in der Größenordnung von 2 – 3 Prozentpunkten über den Zinskosten für einen Kredit aus dem CO_2-Gebäudesanierungsprogramm. Dies beeinträchtigt die Förderwirkung eines Zuschusses erheblich; ein wesentlicher Teil der Zuschussmittel muss im Endeffekt zur Zahlung der höheren Kreditzinsen eingesetzt werden. Im Er-

gebnis fließt damit ein Teil der Fördermittel den Banken zu. Dieser Effekt verstärkt sich, je teurer die geförderten Maßnahmen sind.

Vorhandene Liquidität anderweitig nutzbar, z. B. für Altersvorsorge

Auch für Investoren, die über bereits ausreichende Liquidität (Ersparnisse, Geldzuflüsse aus Erbschaften etc.) verfügen, „rechnet“ sich die Aufnahme eines Förderkredites besser als die Inanspruchnahme eines Zuschusses. Wie oben dargestellt, bietet der Förderkredit neben der Komplettfinanzierung, in die der Zuschuss des Bundes bereits integriert ist, als ein „add-on“ den Refinanzierungsvorteil der KfW. Damit fließt dem Investor in der Summe eine höhere Förderung zu als bei einer reinen Zuschussförderung. Dies verstärkt auch bei Investoren mit bereits vorhandener Liquidität die Anreizwirkung. Hinzu kommt: Finanziert der Investor sein Vorhaben über den Förderkredit, kann er die vorhandene Liquidität für andere Vorhaben einsetzen. So erhöht sich bei Privatpersonen beispielsweise der Konsumspielraum oder es kann eine langfristige attraktive Geldanlage, z. B. zur Altersvorsorge, getätigt werden.

Zeitliche „Streckung“ der Kosten für den Bundeshaushalt

Die Kosten für den Bundeshaushalt verteilen sich bei langfristigen Förderkrediten auf einen langjährigen Zeitraum. Ein Zuschuss belastet den Haushalt in voller Höhe sofort. Damit wären gerade in den anstehenden „Konsolidierungsjahren“ höhere Belastungen für den Bund verbunden.

Einbindung der Banken/Sparkassen vor Ort

In den KfW-Programmen übernehmen die durchleitenden Banken grundsätzlich die Prüfung der Fördervoraussetzungen. Die durchleitenden Banken sind vor Ort und für jeden Antragsteller gut zu erreichen. Bei der Förderung CO_2-mindernder Maßnahmen muss im Vorfeld beraten werden, welche Maßnahmen förderfähig sind und welches KfW-Programm dafür in Frage kommt. Dabei werden sie von der KfW effizient unterstützt. Die Banken prüfen ebenfalls das wirtschaftliche Risiko der Investition und sichern eine effiziente Verwendungsprüfung.

Nutzung der vorhandenen „Förderinfrastruktur“ der KfW

In einer Vielzahl von Fällen kommt es zu Voranfragen bei der KfW und zu Rückfragen bezüglich der Förderfähigkeit von Vorhaben. Diese müssen von sachkundigem Personal beantwortet werden. Bei einem Zuschuss müsste die durchführende Institution Personal für die Beratung und die Bearbeitung der Anträge sowie die notwendige „Infrastruktur“ für die Förderung bereitstellen. In der KfW sind das Personal und die „Infrastruktur“ (EDV, Antragsbear-

beitung, Informationszentrum, Beratungszentrum etc.) bereits vorhanden. Mit dem geschulten KfW-Personal können das Programm effizient abgewickelt und die Anträge schnell bearbeitet werden. Das kommt den Investoren zugute und der Bund und die Steuerzahler sparen Kosten, weil das Programm mit weniger Personal durchgeführt werden kann.

Fördertransparenz und Kontinuität

Die KfW-Programme sind bei Banken und Investoren gut bekannt. Mit dem Einsatz von Haushaltsmitteln in diesem Programm würde der bewährte Förderweg beibehalten. Das gewährleistet Fördertransparenz und –kontinuität und damit breite Marktakzeptanz.

Flexible Ausgestaltung eines Förderkredites

Außerdem ist der Förderkredit so flexibel, dass weitere Förderelemente, z. B. ein Teilschulderlass bei Erreichen eines bestimmten Förderzieles, ohne weiteres - wie im Fall des KfW-CO_2-Gebäudesanierungsprogramms - eingebaut werden können. Dies kombiniert die Anreizwirkung eines Zuschusses mit der eines Förderkredits, vermeidet aber die Nachteile der Zuschussgewährung. Außerdem ist auch dieses Instrument über die Bankendurchleitung problemlos flächendeckend umsetzbar.

Fazit: Förderkredite dürften effizientestes und kostengünstigstes Förderinstrument sein.

Dieser Vergleich zwischen KfW-Krediten und Zuschüssen zeigt, dass Förderkredite nach Abwägen aller Vor- und Nachteile das effizientere und kostengünstigere Förderinstrument sein dürften. Bei Gewährung eines KfW-Kredits erhält der Investor gegenüber einer Zuschussförderung zusätzlich den Refinanzierungsvorteil der KfW als Förderbonus. Bei einem KfW-Kredit erfolgt in der Regel eine vollständige Finanzierung eines Projekts über die Fördermittel aus einer Hand. Dadurch entfallen Vor- und Ergänzungsfinanzierungen zu teureren Marktkonditionen, und der Investor erhält eine hohe finanzielle Planungssicherheit. Kreditnehmer, die bereits über eine ausreichende Liquidität verfügen, können diese bei Finanzierung des Vorhabens durch einen KfW-Kredit für andere Zwecke einsetzen. Die Kosten für den Bundeshaushalt sind bei einem Zuschuss kurzfristig deutlich höher als bei einer Förderung mit KfW-Krediten. Bei der Kreditförderung werden Banken und Sparkassen in die Kreditvergabe eingebunden. Diese sind für die Investoren vor Ort erreichbar, prüfen die Vorhaben auch auf Wirtschaftlichkeit und sichern eine effiziente Verwendungsprüfung. Die Nutzung der vorhandenen „Förderinfrastruktur“ der KfW gewährleistet eine effiziente und kostengünstige Förderung. KfW-Kredite sind bei Kreditinstituten und Investoren breit bekannt und akzeptiert. Das ermöglicht eine hohe Fördertransparenz und Kontinuität. Außerdem kann der Förderkredit so flexibel gestaltet werden, dass er die Anreizwirkung eines Förderkredites mit der eines Zuschusses verbindet, die Nachteile einer Zuschussförderung aber

vermeidet. Gegenüber steuerlichen Investitionszulagen gelten diese Argumente prinzipiell in gleicher Weise. All dies spricht dafür; die **Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen grundsätzlich mit Förderkrediten statt mit Zuschüssen oder Investitionszulagen durchzuführen**.

Autor: Martin Müller (069) 7431-3944

Literatur.

Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“ (2007), Positionspapier der im Rahmen der Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“ zusammengeschlossenen Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft sowie der IG BAU zum seniorengerechten Bauen.

Arbeitsgruppe „Wirkungsanalyse der Eigenheimzulage“ des Ausschusses für Wohnungswesen der ARGEBAU (2002), Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1996 – 2000, bearbeitet vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

Bartholmai, Bernd (2002), Wohnungsbau und Eigentumsbildung – Für eine einfachere und effizientere Wohneigentumsförderung, DIW-Wochenbericht 22/02.

Behring, Karin; Helbrecht, Ilse (2003), Mieter oder Selbstnutzer in Europa? Ursachen der unterschiedlichen Eigentümerquoten in ausgewählten europäischen Staaten, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Wohneigentum, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6.2003.

Braun, Reiner; Möhlenkamp, Rainer; Pfeiffer, Ulrich; Simons, Harald (2001), Vermögensbildung in Deutschland, LBS Studien zur Wohnungs- und Vermögenspolitik, Berlin.

Braun, Rainer; Pfeiffer, Ulrich (2004), Mieter oder Eigentümer – Wer wird stärker gefördert? , empirica, Berlin.

Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006), Eigenheimförderung in Europa, Hrsg: Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.

Bremer Energieinstitut, Institut für Wohnen und Umwelt, Institut für Statistik der Universität Bremen (2007), Gutachten zur Ermittlung von Effekten des CO_2-Gebäudesanierungsprogramms, Bremen/Darmstadt.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2001), Hemmnisse der Wohneigentumsbildung, Forschungsbericht im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Forschungen Heft 106.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005), Evaluierung der CO_2-Minderungsmaßnahmenim Gebäudebereich, BBR-Online-Publikationen.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2006), ExWoSt-Informationen „Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte“, Nr. 30/1 – 05/2006.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2006), Nationaler Allokationsplan 2008-2012 für die Bundesrepublik Deutschland.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007), Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm, www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/klimapaket_aug2007.pdf.

Bundesregierung (2008), Wohneigentum als Altersvorsorge, Magazin für Soziales, Familie und Bildung, Nr. 062, 4/2008.

CDU, CSU und SPD (2005), Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD.

co2online gemeinnützige GmbH, Fraunhofer-Institut für Bauphysik (2007), CO2-Gebäudereport 2007 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Deutscher Bundestag (2006), 20. Subventionsbericht der Bundesregierung, Drucksache 16/1020.

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (2006), Kapitalanlage in Immobilien – Vermögensbildung, allgemeine Risikovorsorge, Altersvorsorge, Integration von Wohneigentum in die private geförderte Altersvorsorge, Bericht der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., Berlin.

DZ Bank (2007), US Subprime-Krise: Chance oder Risiko?, ABS & Structured Credits, Special 31.7.2007.

Eichener, Volker; Heinze, Rolf (1994), Dilemmata der sozialen Wohnungspolitik, InWIS-Bericht Nr. 4/94.

empirica (2006), Die Generationen über 50, Wohnsituation, Potenziale und Perspektiven, empirica-Studie im Auftrag der Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen im Deutschen Sparkassen- und Giroverband, Berlin 2006.

Expertenkommission Wohnungspolitik (1994), Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Deutscher Bundestag - 13. Wahlperiode, Ducksache 13/159.

Expertenkreis Stadtentwicklung (2006), Aktuelle und künftige Herausforderungen für die Stadtentwicklung und ihre Förderung: Diagnose, Bewertung, Vorschläge für neue Förderansätze, Frankfurt a. M.

Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005), Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte, Teilabschlussbericht im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, Darmstadt.

Friedrich-Ebert-Stiftung (2001), Reform der Wohneigentumsförderung, eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, 13. Juni 1995 in Mainz, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse 77, electronic edition, Bonn.

Friedrich-Ebert-Stiftung (2002), Zukunftsperspektiven für eine nachhaltige Wohnungs- und Städtebaupolitik: Positionspapier des Arbeitskreises Wohnungspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, electronic edition, Bonn.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2006), Wohnungswirtschaftliche Trends 2006/2007, Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des gdW.

Hofer, Thomas; Voigtländer Michael (2007), Mietwohnungsmarkt und Wohneigentum, Schriftenreihe des Verbandes Deutscher Pfandbriefbanken, Band 26, Berlin.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2003), Eigentumsförderung im Sozialen Wohnungsbau - Förderpraxis, Zielgruppenerreichung, Perspektiven, Kurzfassung, Berlin.

Irsch, Norbert (1999), Finanzielle Anreize – Das KfW-Programm zur CO_2-Minderung, KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik Nr. 11, Tagungsband zum Symposium Klimaschutz im Wohnungssektor: Investieren in die Zukunft, Frankfurt a. M.

Irsch, Norbert (2001), Das KfW-Programm zur CO_2-Minderung – Ausgestaltung und Wirkungen, Mittelstands- und Strukturpolitik Nr. 25, Tagungsband zum Symposium Marktwirtschaftliche Strategien für den Klimaschutz, Frankfurt a. M.

KfW Bankengruppe (2007), Jährlich über 1 Mio. Tonnen CO2 dauerhaft reduziert – mehr als 220.000 Arbeitsplätze gesichert, Pressemitteilung vom 23.10.2007.

Kleemann, Manfred; Kuckshinrichs, Wilhelm (1999), CO_2-Reduktion und Beschäftigungseffekte im Wohnungssektor durch das CO_2-Minderungsprogramm der KfW, Schriften des Forschungszentrums Jülich Reihe Umwelt, Band 17.

Kleemann, M.; Heckler, R.; Kraft, A.; Kuckshinrichs, W. (2003), Studie zur Evaluierung des KfW-Programms zur CO_2-Minderung und des CO_2-Gebäudesanierungsprogramms durch das Forschungszentrum Jülich, Schriften des Forschungszentrums Jülich Reihe Umwelt, Band 34.

Kommission Ökonomisierung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (2007), Zur Ökonomisierung der Immobilienwirtschaft – Entwicklungen und Perspektiven, Bericht der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Kommission wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern (2000), Bericht der Kommission im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen.

Krings-Heckemeier, Marie-Therese (2004), Nachfrage nach Wohnformen im Alter, Bericht über neue Tendenzen, Kooperationen beim „Wohnen im Alter“, Arbeitskreis „Wohn-Leben für ältere Menschen“, Herne.

Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (2005), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Fritz Knapp Verlag, Frankfurt a. M.

LBS (2007), Markt für Wohnimmobilien 2007, Daten – Fakten – Trends, Berlin.

Leonhardt, Katrin (1996), Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Verlag Paul Haupt, Köln.

Matthäus-Maier, Ingrid (2006), Die KfW-Programme zum Umwelt- und Klimaschutz im Gebäudebereich, in: Energieeffizienz in Gebäuden Jahrbuch 2006, vme – Verlag und Medienservice Energie, Berlin.

Müller, Martin (1998 a), Klimaschutz – eine globale Herausforderung, KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik Nr. 4, Frankfurt a. M.

Müller, Martin (1998 b), Wohneigentum im Aufwind, KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik Nr. 6, Frankfurt a. M.

Müller, Martin (2000), Finanzierung wohnungswirtschaftlicher Investitionen – Wie funktionstüchtig ist der Markt, welche Rolle spielt die KfW?, KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik Nr. 15, Frankfurt a. M.

Müller, Martin (2001), Ausweitung der finanziellen Förderung durch das nationale Klimaschutzprogramm: Neues CO_2-Gebäudesanierungsprogramm ergänzt KfW-Programm zur CO_2-Minderung, KfW-Research, Mittelstands- und Strukturpolitik Ausgabe 21, Frankfurt a. M.

Pfeiffer, Ulrich (2001), Wohnungsmarkt und Subventionen: empirica, Bonn 2001.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem Reformieren, Jahresgutachten 2003/2004.

Sozialwerk Berlin (Hrsg., 2007), Barrierefreiheit als Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben und Wohnen im Alter, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2006 a), 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2003 bis 2005), Förderstatistik 2003, 2004, 2005.

Statistisches Bundesamt (Hrsg., 2006) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim: Datenreport 2006, Wiesbaden.

Umweltbundesamt (2004), Flächenverbrauch ist ökologisches, finanzielles und soziales Risiko, Presse-Information 061/2004.

Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 2006, Berlin.