KFW-RESEARCH

Akzente

BEGÜNSTIGT DIE WOHNEIGENTUMSFÖRDERUNG SUBURBANISIERUNG?

Nr. 9, November 2009

kfw BANKENGRUPPE

Herausgeber
KfW Bankengruppe
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431-0
Telefax 069 7431-2944
www.kfw.de

Redaktion
KfW Bankengruppe
Abteilung Volkswirtschaft
research@kfw.de

Martin Müller
Telefon 069 7431-3944

ISSN 1869-2583
Copyright Titelbild: KfW Bildarchiv /Angelika Kohlmeier
Frankfurt am Main, November 2009

BEGÜNSTIGT DIE WOHNEIGENTUMSFÖRDERUNG SUBURBANISIERUNG?

Die Wohneigentumsquoten in Deutschland nehmen mit zunehmender Gemeindegröße tendenziell ab. Das ist nicht überraschend, denn Wohneigentum wird vorwiegend in Form von Eigenheimen gebildet und je dichter eine Stadt besiedelt ist, umso knapper wird Bauland und umso teurer tendenziell der Erwerb des eigenen Heims. So ist die Wohneigentumsquote in Berlin mit 12 %, in Dortmund, Hamburg und München mit 20 bis 25 % und in Bonn mit 32 % erheblich niedriger als in kleinen Städten mit weniger als 20.000 Einwohnern, wo sie im Durchschnitt bei weit über 50 % liegt.

Aus diesem Tatbestand die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Wohneigentumsbildung Stadt-Umland-Wanderungen begünstige, wäre jedoch zu voreilig. Zum einen haben größere Städte grundsätzlich die Möglichkeit, einer Tendenz zur Suburbanisierung durch die Bereitstellung kostengünstigen Baulands und einer für Wohneigentumserwerber nachfragegerechten Gestaltung des Wohnumfelds entgegenzuwirken. Zum anderen muss Suburbanisierung nicht deshalb stattfinden, weil Eigenheimerwerber im Stadtgebiet kein bedarfsgerechtes und finanzierbares Angebot finden. Die vorrangige Ursache kann auch darin liegen, dass den Stadt-Umland-Wanderungen der Wunsch zugrunde liegt, in einer kleineren Stadt oder auf dem Land zu leben. In diesem Fall wäre zu erwarten, dass die Suburbanisierung ohnehin stattfinden würde, sei es begleitet von Eigenheimbau, sei es begleitet von Mietwohnungsbau.

Eigenheimbildung muss nicht die Ursache für Suburbanisierung sein.

Wohneigentumsförderung kann Suburbanisierung begünstigen, ihr aber auch entgegenwirken

Ähnliches gilt für die Wirkung der Förderung des selbst genutzten Wohneigentums. In der politischen und fachlichen Diskussion begegnet man immer wieder dem Argument, die flächendeckende Wohneigentumsförderung begünstige den Eigenheimbau in kleinen und mittelgroßen Städten und auf dem Land, da die Immobilienpreise dort relativ niedrig und die Fördermittel somit mehr Wert seien. Diese Argumentation greift jedoch aus zwei Gründen zu kurz:

Begünstigt die Wohneigentumsförderung Suburbanisierung?

1. Es gab und gibt kein generelles Gefälle der allgemeinen Wohneigentumsförderung zu Gunsten von Regionen mit niedrigen Bauland- und Immobilienpreisen. Die KfW Bankengruppe gewährt bundesweit Förderkredite zum Bau oder Erwerb selbst genutzten Wohneigentums in ihrem Wohneigentumsprogramm. In diesem Programm wird der Förderbetrag mit 30 % der Investitionskosten bemessen. Das heißt, je höher die Investitionskosten, umso höher die Förderung. Erst wenn der Förderhöchstbetrag von 100.000 EUR ausgeschöpft ist, steigt die Förderung mit zunehmenden Investitionskosten nicht mehr weiter an. Das von den Investitionskosten abhängige Bemessungsverfahren galt – mit anderen Höchstgrenzen für die Förderbeträge – auch für die 2006 ausgelaufene Eigenheimzulage des Bundes.

Es gibt kein generelles Gefälle der allgemeinen Wohneigentumsförderung zu Gunsten von Regionen mit niedrigen Bauland- und Immobilienpreisen.

2. Die Frage, ob ein von den Investitionskosten unabhängiger Förderbetrag Stadt-Umland-Wanderungen begünstigt, lässt sich weder theoretisch noch empirisch beantworten, solange die Gründe für die Wohnortwahl nicht erforscht sind. Denn die Motivationslagen können grundsätzlich zu Wanderungsbewegungen in unterschiedlichen Richtungen führen:

Suburbanisierung würde durch die Förderung begünstigt, wenn ein Eigenheimerwerber sich ohne Förderung kein Eigenheim leisten könnte und sich mit Förderung nur im Umland ein Eigenheim leisten kann, das seinen Bedürfnissen entspricht. Allerdings dürfte die Wohneigentumsförderung in diesen Fällen vielfach nur zu einer Verzögerung der Stadt-Umland-Wanderung führen, da sich derart motivierte Haushalte voraussichtlich auch ohne Förderung nach einer längeren Ansparphase ihr Eigenheim auf der grünen Wiese bauen oder kaufen würden.

Wohneigentumsförderung kann auch Reurbanisierung unterstützen.

Die Wohneigentumsförderung hat keine auslösende Wirkung für eine Stadt-Umland-Wanderung, wenn ein Haushalt ins Umland ziehen möchte, jedoch auch in eine Mietwohnung ziehen würde, wenn er sich ein eigenes Heim ohne Förderung nicht leisten könnte. Sie löst ebenfalls keine Abwanderung aus, wenn der Haushalt den Eigenheimerwerb im Umland auch ohne Förderung tätigen würde und die Förderung ihm „lediglich“ eine anspruchsvollere Ausgestaltung der Immobilie ermöglicht.

Die Wohneigentumsförderung kann jedoch auch der Stadt-Umland-Wanderung entgegenwirken und zwar in jenen Fällen, in de-

nen Haushalte, die im Umland wohnen, gerne ein Eigenheim oder eine Eigentumswohnung in der Stadt erwerben möchten, sich dies ohne Förderung jedoch nicht leisten könnten. Zudem kann sie dazu beitragen, Wohneigentumserwerber in der Stadt zu halten, indem sie ihnen die Wohneigentumsbildung in der Stadt finanziell ermöglicht.

Kein systematischer Zusammenhang zwischen Eigenheimförderung und Suburbanisierung

Die Wohneigentumsförderung wurde insbesondere für die umfangreichen Stadt-Umland-Wanderungen in den neuen Bundesländern seit Beginn der neunziger Jahre und die daraus resultierenden Wohnungsleerstände und Probleme für die Stadtentwicklung mit verantwortlich gemacht. Tatsächlich scheint das räumliche Verteilungsmuster der über die Eigenheimzulage geförderten Eigenheime und Eigentumswohnungen dies zu bestätigen. Die Eigenheimzulage wurde in den neuen Bundesländern in den Jahren 1996 bis 2000 vor allem für Wohneigentum in den ländlichen Kreisen im Umland der großen Kernstädte beansprucht. In den Kernstädten selbst war ihre Inanspruchnahme – gemessen an der Zahl der Förderfälle je 1.000 Einwohner – dagegen unterdurchschnittlich.

Untersuchungen zu den Motiven der Stadt-Umland-Wanderungen kommen jedoch zu dem Ergebnis, dass die Mehrzahl der ostdeutschen Haushalte nicht primär deshalb von der Stadt aufs Land gezogen ist, weil in den Kernstädten die Wohneigentumsbildung zu teuer oder mangels Verfügbarkeit von Bauland oder geeigneten Immobilien nicht möglich gewesen wäre. Vielmehr stand das Bedürfnis dahinter, lieber im ländlichen Umland leben zu wollen. Es kann somit angenommen werden, dass die Suburbanisierung auch ohne Wohneigentumsförderung stattgefunden hätte, entweder weil statt Eigenheimen dann Mietwohnungen auf der grünen Wiese gebaut worden wären oder weil die Haushalte sich das Eigenheim, nötigenfalls nach einer längeren Ansparphase, auch ohne Förderung geleistet hätten.

Die Suburbanisierungswelle in den neuen Bundesländern war primär eine Stadtflucht.

Untersuchungen zeigen zudem, dass mit dem Abflauen des Baubooms in den neunziger Jahren die Suburbanisierungstendenzen in den neuen Bundesländern stark zurückgegangen sind und in

manchen Regionen wieder eine Reurbanisierung stattfindet. Damit nähert sich das dortige Suburbanisierungsgeschehen jenem in den alten Bundesländern an, für die die ARGEBAU in ihrem Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage feststellte: „In den alten Bundesländern lassen sich klare räumliche Strukturen der Inanspruchnahme der Förderung nicht ablesen."

Die räumliche Verteilung der Kreditzusagen im KfW-Wohneigentumsprogramm zeigt, dass auch Großstädte für Wohneigentumserwerber attraktiv sind.

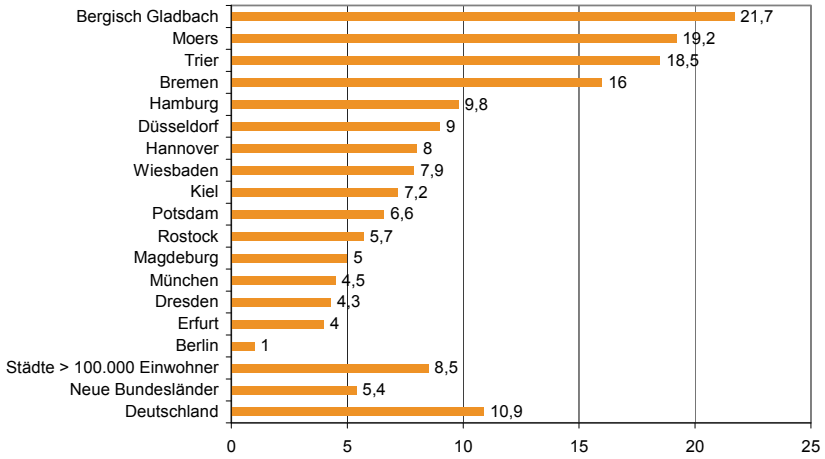
Dieses Bild wird durch die räumliche Verteilung der Förderfälle im KfW-Wohneigentumsprogramm bestätigt. Seit dem Jahr 2000 wurde in dem Programm der Neubau und Erwerb von rund 900.000 Eigenheimen und Eigentumswohnungen gefördert. Damit wurden im gesamten Bundesgebiet 11 Förderkredite je 1.000 Einwohner zugesagt, in den Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern dagegen nur 8,5 (Grafik 1). Für 34 der 81 Großstädte war die Anzahl der Zusagen bezogen auf die Einwohnerzahl jedoch höher als im Bundesdurchschnitt. Darunter befindet sich als Spitzenreiter Bergisch Gladbach mit 21,7 Zusagen je 1.000 Einwohner, gefolgt von Moers mit 19,2 und Trier mit 18,5. Auf Großstädte in den neuen Bundesländern entfiel dagegen eine relativ geringe Anzahl von Zusagen. So waren es in Berlin nur 1 Zusage je 1.000 Einwohner, in Erfurt und Dresden jeweils rund 4, in Magdeburg 5 und in Potsdam 6,6. Allerdings wurde das KfW-Wohneigentumsprogramm in den neuen Bundesländern in den letzten 10 Jahren mit 5,4 Zusagen je 1.000 Einwohner auch deutlich weniger in Anspruch genommen als im Bundesdurchschnitt.

Suburbanisierung muss keine Fehlentwicklung sein

Unabhängig von den Ursachen der Suburbanisierung ist zu hinterfragen, ob Stadt-Umland-Wanderungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht grundsätzlich negativ zu bewerten sind. Letztlich entspringen sie dem Bedürfnis der Menschen, sich ihre Wohnwünsche zu erfüllen. Stadt-Umland-Wanderungen gehen daher für die wandernden Haushalte in der Regel mit einem Wohlstandsgewinn einher.

Problematisch sind Suburbanisierungsprozesse in erster Linie dann, wenn sie zu strukturellen Leerstandsproblemen oder unvertretbar hohem Flächenverbrauch und ernst zu nehmenden Naturschäden führen. Dem sollte mit wirksamen Instrumenten entgegengewirkt werden. Ein Instrument kann darin bestehen, bei der Wohneigentumsförderung den Schwerpunkt auf Stadtgebiete zu

legen. Von weitaus größerer Bedeutung für die Entwicklung der Siedlungsstruktur dürften jedoch die Steuerung der Baulandbereitstellung und die Gestaltung des städtischen Wohnumfelds sein.



Grafik 1: Anzahl der Kreditzusagen im KfW-Wohneigentumsprogramm je 1000 Einwohner von 2000 bis zum 31.10.2009