

# Sozialpolitische Implikationen geringer Wohnungsbautätigkeit



Hannover, Juni 2009

**Anschrift der Verfasser:**

Matthias Günther, Vorstand Eduard Pestel Institut e.V., Königstr. 50A,  
30175 Hannover, Tel. 0511/99094-20, [guenther@pestel-institut.de](mailto:guenther@pestel-institut.de)

Prof. Dr. Lothar Hübl, Erwinstraße 6, 30175 Hannover, Tel./Fax 0511/815489,  
[lotharhuebl@t-online.de](mailto:lotharhuebl@t-online.de)

**Anschrift der Auftraggeber:**

BUNDESVERBAND FREIER IMMOBILIEN- UND WOHNUNGSUNTERNEHMEN E.V.,  
Kurfürstendamm 57, 10707 Berlin, Telefon (030) 32781 - 0, Telefax: (030) 32781 - 299,  
Internet: [www.bfw-bund.de](http://www.bfw-bund.de), E-Mail: [office@bfw-bund.de](mailto:office@bfw-bund.de)

Deutsche Gesellschaft für Mauerwerksbau e.V., Kochstr. 6 - 7, 10969 Berlin,  
Telefon (030) 253596 - 40, Telefax (030) 253596 - 45, Internet: [www.dgfm.de](http://www.dgfm.de),  
E-Mail: [mail@dgfm.de](mailto:mail@dgfm.de)

Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel (BDB) e.V., Am Weidendamm 1 A,  
10117 Berlin, Telefon (030) 590099 - 576, Telefax (030) 590099 - 476,  
Internet: [www.Baustoff-Fachhandel.de](http://www.Baustoff-Fachhandel.de), E-Mail: [info@bdb-bfh.de](mailto:info@bdb-bfh.de)

# Inhalt

	<u>Seite</u>	
<b>1</b>	<b>Ausgangssituation und Ziel der Untersuchung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Beeinflussung des Wohnens in der Vergangenheit</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Wirkung der Wohnungspolitik in der Vergangenheit</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Szenario zur künftigen Entwicklung</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Demografischer Wandel</b>	<b>13</b>
	5.1 Demografische Prognosen	13
	5.2 Die wirtschaftlichen Perspektiven	14
	5.3 Wohnen im Alter heute und im Jahr 2035	15
	5.4 Wie kann das Wohnen für ältere Menschen mit geringem Einkommen auch im Jahr 2035 ermöglicht werden?	16
<b>6</b>	<b>Fazit</b>	<b>18</b>

## **1 Ausgangssituation und Ziel der Untersuchung**

Das Wohnen zählt zu den Grundbedürfnissen der Bevölkerung. Eine der großen Errungenschaften der sozialen Marktwirtschaft war es, dass allen Bürgern bezahlbarer Wohnraum in ausreichender Größenordnung verfügbar gemacht wurde. Ein zentrales Instrument war in den Nachkriegsjahrzehnten sicher der Soziale Wohnungsbau, sowohl als Förderung des Mietwohnungsbaus als auch im Rahmen von Eigentumsmaßnahmen. Mehr als 40 % der im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus errichteten Wohnungen entfielen auf Eigentumsmaßnahmen. Der Einsatz öffentlicher Mittel zur Erreichung der Ziele war enorm. Insbesondere in den 1950er Jahren wurden bis zu 5 % der öffentlichen Haushaltsmittel für die Wohnungsbauförderung eingesetzt. Darüber hinaus wurde der frei finanzierte Wohnungsbau temporär über verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten oder Investitionszuschüsse gefördert und die Wohneigentumsbildung der Bevölkerung wurde über lange Zeit im Rahmen der Einkommensteuergesetzgebung besonders begünstigt (von §7b über 10e zur Eigenheimzulage).

Inzwischen sind die Förderungen des Wohnungsneubaus nahezu zum Erliegen gekommen. Der Soziale Wohnungsbau ist im Rahmen der Föderalismusreform in die Kompetenz der Länder übergegangen und auf niedrigste Werte abgesunken. Sozialer Wohnungsneubau findet, gemessen am Wohnungsbestand und den jährlich aus der Belegungsbindung fallenden Sozialwohnungen, praktisch nicht mehr statt. Der Abschreibungssatz auf vermietete Wohnimmobilien bietet mit linear 2 % keinen Anreiz für den frei finanzierten Mietwohnungsbau. Selbst die Subjektförderung über das Wohngeld hinkt aus Expertensicht trotz der im vergangenen Jahr erfolgten Anpassung der realen Entwicklung hinterher.

Vor dem Hintergrund des niedrigsten Wohnungsneubaus der Nachkriegsgeschichte muss die öffentliche Diskussion um die Ziele und Methoden des Staates in der Sicherstellung des Grundbedürfnisses Wohnen wieder belebt werden. Aus der Sicht der Verfasser werden die zeitlichen Verzögerungen und damit die Trägheit des „Gesamtmarktes“ weit unterschätzt. Heutige Versäumnisse machen sich erst Jahre später bemerkbar, sind dann jedoch kurzfristig nicht mehr zu korrigieren.

Hier will der Beitrag Anregungen für die Diskussion liefern und den Versuch wagen, etwas mehr Transparenz ins Wohnungsmarktgeschehen zu bringen.

## 2 Beeinflussung des Wohnens in der Vergangenheit

Seit der Verabschiedung des I. Wohnungsbaugesetz im Jahr 1950 wurde stetig versucht, über Änderungen an den wohnungspolitischen Förderinstrumenten den sich wandelnden Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Allerdings sei bereits an dieser Stelle betont, dass der Staat nicht nur gefördert, sondern immer auch belastet hat. Damit wurden die Fördermaßnahmen teils konterkariert.

An Förderungen sind die klassischen Instrumente des sozialen Wohnungsbaus, der Eigenheimförderung, erhöhter Abschreibungsmöglichkeiten und temporärer Investitionszulagen zu nennen. Hinzu kommen das Wohngeld, spezielle (Kredit)programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (etwa zur energetischen Sanierung). Auch die direkte Übernahme der Wohnkosten bei Empfängern von Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe beeinflussen die Wohnungsmärkte.

Ebenso müssen der Bodenpolitik der Kommunen oder dem Mietrecht Wirkungen auf das Marktgeschehen zugeschrieben werden, die jedoch nur begrenzt quantifizierbar sind.

Der Staat gibt natürlich im Bereich des Wohnungswesens nicht nur Geld aus, sondern er hat sich für diesen Bereich auch spezielle Belastungen einfallen lassen. Die Kreativität des Staates ist ja gerade bei der Beschaffung von Geld schon immer sehr ausgeprägt gewesen.

Als spezielle Belastung des Wohnungswesens sind die Grunderwerbsteuer und die Grundsteuer hervorzuheben. Hinzu kommen aber auch reglementierte Bereiche wie die an die Objektkosten gebundenen Gebühren für Notare und Grundbuchämter oder die in der HOAI geregelten Honorare für Architekten und Ingenieure, die zusammen kostensteigernd wirken.

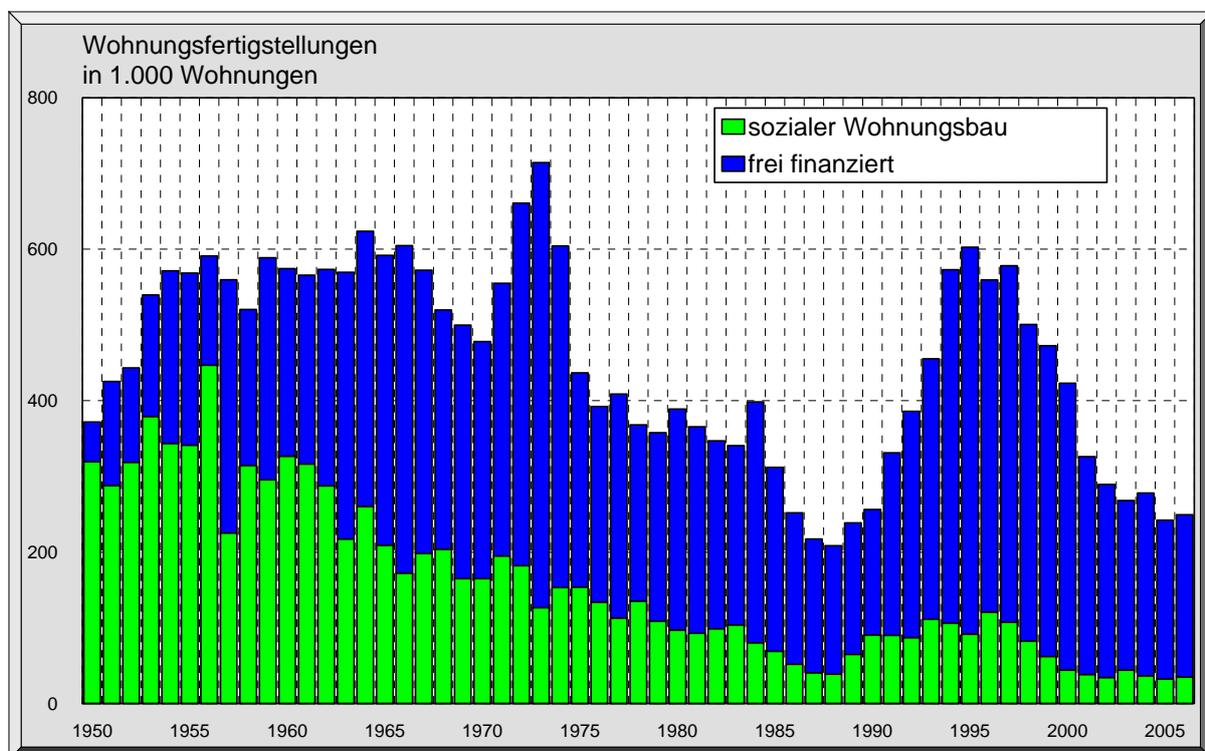
Bei vielen staatlichen Maßnahmen stellt sich allerdings die Frage der primären Zielrichtung: War etwa das Baukindergeld eher als familienpolitische Maßnahme gedacht oder zielte es auf eine Belebung des Wohnungsbaus? Ist das Wohngeld im Rahmen der Sozialpolitik zu verbuchen oder dient es durch eine Steigerung der Kaufkraft direkt der Nachfragesteigerung am Wohnungsmarkt?

Die vielen Unschärfen führten immer wieder zu höchst unterschiedlichen Beurteilungen insbesondere der Subventionen. Die Belastungen wurden dagegen eher selten thematisiert. Die Schätzungen zur Höhe der Subventionen für das Wohnungswesen variierten z. B. für das Jahr 2000 zwischen rund 15 Mrd. € (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Dezember 2000; ohne Einbeziehung des Wohngeldes) und 25 Mrd. € (Bund der Steuerzahler).

An Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer und der Grundsteuer B waren für das Jahr 1999 etwa 14 Mrd. € zu verbuchen. Zwar wurden bei den Einnahmen nicht zwischen gewerblichen und Wohnzwecken dienenden Gebäuden und Grundstücken unterschieden, aber der größte Teil der Einnahmen dürfte dem Bereich Wohnen zuzurechnen sein. Damit relativiert sich selbst für den damaligen Zeitpunkt - mit gegenüber heute deutlich attraktiveren Rahmenbedingungen - die ermittelte Subventionshöhe beträchtlich.

Stellvertretend für die Entwicklung der Förderung des Wohnungsbaus ist in **Abbildung 1** der Wohnungsbau, aufgeteilt in den frei finanzierten Bereich und den im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus geförderten Bereich, ausgewiesen.

**Abbildung 1: Frei finanzierte und im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus geförderte Wohnungen in Deutschland<sup>\*)</sup> von 1950 bis 2006**



<sup>\*)</sup> bis 1990 früheres Bundesgebiet

Die Förderstatistik des Statistischen Bundesamtes wurde eingestellt, so dass die Datenreihe 2006 endet. Für die Jahre 2007 müssen die entsprechenden Daten dann bei den jeweiligen Bewilligungsstellen auf Länderebene erfragt werden. Ohne diesen Schritt gegangen zu sein, kann davon ausgegangen werden, dass in den Jahren 2007 und 2008 die Zahl der Bewilligungen im Sozialen Wohnungsbau weiter gesunken ist.

**Wie wohnt die deutsche Bevölkerung nun nach 60 Jahren Wohnungspolitik mit einem häufig wechselnden Mix aus Förderung und Belastung des Wohnungswesens?**

Die Wohnfläche pro Einwohner bewegt sich mit 41,6 m<sup>2</sup> im europäischen Vergleich im oberen Drittel. Mehr Fläche je Einwohner weist Eurostat für Dänemark (53 m<sup>2</sup>), Österreich (50 m<sup>2</sup>) und Schweden (44 m<sup>2</sup>) aus. Für Norwegen wurde zwar kein Landeswert angegeben, da allerdings die großen Städte bereits Werte zwischen 47 m<sup>2</sup> und 53 m<sup>2</sup> aufweisen, kann auch für das Land insgesamt von einem höheren Wert als in Deutschland ausgegangen werden. Deutlich geringer ist die Wohnflächenausstattung vor allem in den osteuropäischen Ländern, wo die baltischen Staaten und Polen nur Werte zwischen 15 m<sup>2</sup> und 25 m<sup>2</sup> pro Einwohner erreichen.

Die Wohneigentumsquote in Deutschland liegt mit etwa 43 % zwar deutlich vor der Schweiz, aber doch weit hinter den meisten westeuropäischen Ländern. Allerdings ist heute zu hinterfragen, ob die Steigerung der Wohneigentumsquote zu den staatlichen Zielen gezählt werden soll. Die Aussage „Wohneigentum macht immobil“ trifft durchaus zu. Angesichts steigender Anforderungen an die berufliche Mobilität der Erwerbstätigen bei nach wie vor hohen Transaktionskosten beim Wohneigentumswechsel dürfte eine erhebliche Steigerung der Wohneigentumsquote kaum realisierbar sein.

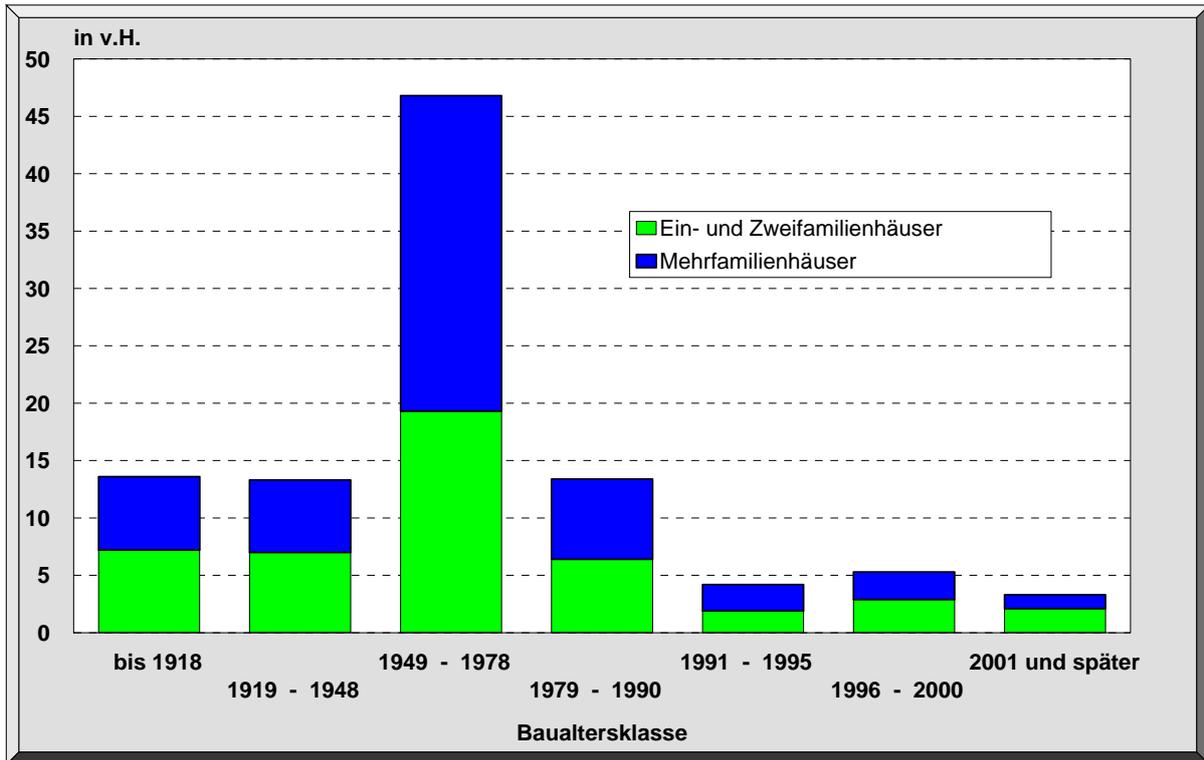
Die Verteilung des Wohnungsbestandes auf verschiedene Baualtersklassen sowie auf Ein- und Zweifamilienhäuser und Geschosswohnungen zeigt **Abbildung 2**. Die notwendigerweise starke Bautätigkeit der Wiederaufbauphase wird sehr deutlich. Aus der Phase 1949 bis 1978 stammen insgesamt rund 47 % des heutigen Bestandes - 41 % der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und fast 52 % des heutigen Geschosswohnungsbestandes. Auf den erforderlichen Ersatz von Teilbeständen gerade dieser Baualtersklasse wurde in der Untersuchung „**Wohnungsmangel in Deutschland?**“<sup>1</sup> hingewiesen.

Da der Soziale Mietwohnungsbau nur temporär zu Mietpreisbindung und Belegungsrechten führt, muss der Rückgang des sozialen Mietwohnungsbaus langfristig eine Reduzierung preisgebundenen Wohnraums nach sich ziehen. Die Phase mit der höchsten Zahl an preisgebundenen Mietwohnungen lag zwischen 1968 und 1987 (vgl. **Abbildung 3**). Inzwischen sinkt bei nur noch geringem Neubau die Zahl der Sozialwohnungen nach Schätzungen jährlich um 100.000 bis 130.000 Wohnungen. Neben dem planmäßigen Auslaufen der Bindung lösen Eigentümer zum Teil auch vorzeitig öffentliche Darlehen ab, um die Wohnung aus der Preisbindung nehmen zu können. Beim gegenwärtigen Tempo des Rückgangs der Zahl an Sozialwohnungen dürfte der Bestand bis 2025 zu einer marginalen Restgröße des Mietwohnungsbestandes geschrumpft sein.

---

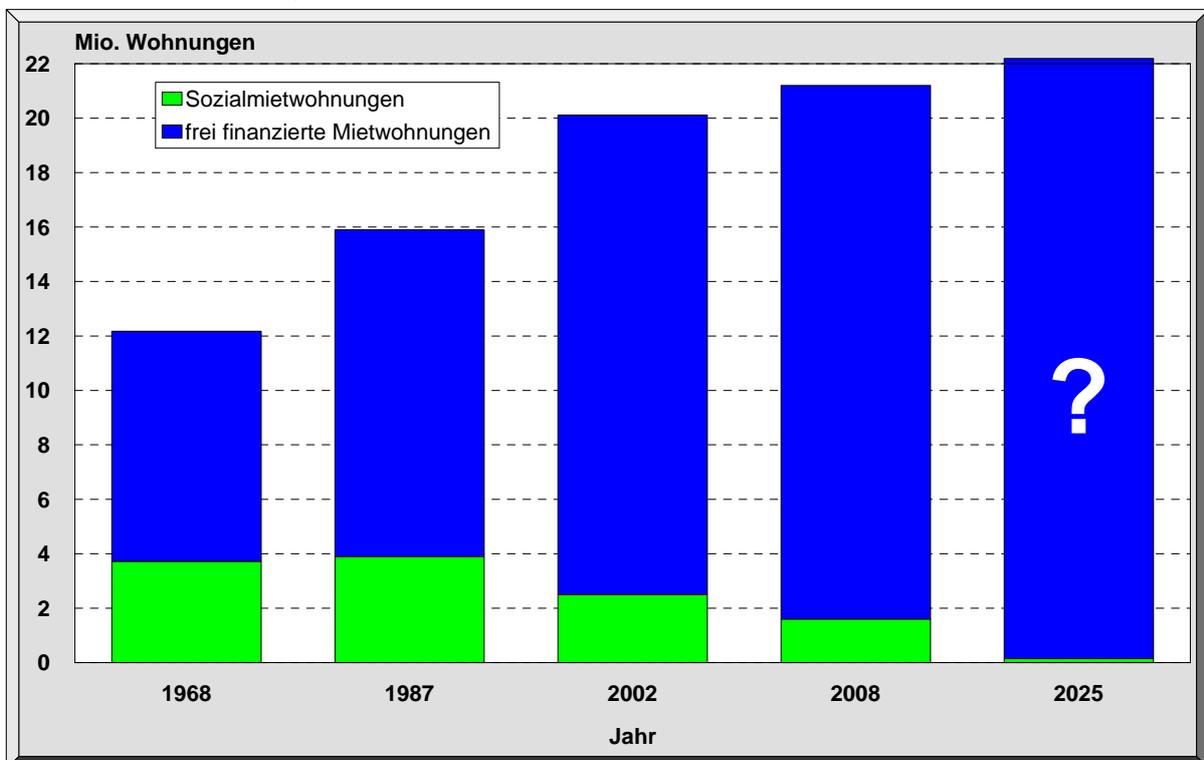
<sup>1</sup> „Wohnungsmangel in Deutschland? Regionalisierter Wohnungsbedarf bis zum Jahr 2025“  
Eduard Pestel Institut, Hannover, März 2009

**Abbildung 2: Wohnungsbestand in Deutschland nach Baualtersklassen**



Quelle: Mikrozensuszusatzhebung 2006, Bestand und Struktur der Wohneinheiten, Wohnsituation der Haushalte, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2008

**Abbildung 3: Mietwohnungen im früheren Bundesgebiet in den Jahren 1968, 1987, 2002 und 2008**



Quelle: Wohnungs- und Gebäudezählungen 1968 und 1987 sowie eigene Schätzungen

### **3 Wirkung der Wohnungspolitik in der Vergangenheit**

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Wohnungspolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht nur zur Überwindung der Wohnungsnot der unmittelbaren Nachkriegszeit geführt hat, sondern darüber hinaus breiten Schichten der Bevölkerung einen über dem internationalen Durchschnitt liegenden Konsum des Gutes Wohnung ermöglicht hat.

Insbesondere unter Berücksichtigung der Ausgangslage im Jahr 1950, als für 15,4 Mio. Haushalte nur rd. 9,5 Mio. Normalwohnungen verfügbar waren, war die Förderung des Wohnungsbaus in der Form des Sozialen Wohnungsbaus äußerst erfolgreich. Sie bewirkte einen Kapitalfluss in den Wohnungsbausektor, der ohne die öffentliche Förderung (vermutlich) nicht zustande gekommen wäre. Das wohnungspolitische Ziel eines Ausgleichs von Haushalts- und Wohnungszahlen wurde mit dem Bauboom 1973/74 in den meisten Regionen Westdeutschlands erreicht.

Da die Wohnungspolitik immer beide Ausprägungen des Gutes Wohnung - als marktwirtschaftlich zu handelnde Ware und als soziales Gut - berücksichtigt hat, wurde der Soziale Wohnungsbau ebenso wie die neben den Eigentumsmaßnahmen im Sozialen Wohnungsbau bestehende Wohneigentumsförderung auch nach dem rein quantitativen Marktausgleich fortgeführt. Auch die erneute Wohnungsknappheit in Westdeutschland Anfang der 1990er Jahre wurde mit den Mitteln der Wohnungspolitik schneller überwunden als von den meisten Experten erwartet worden war.

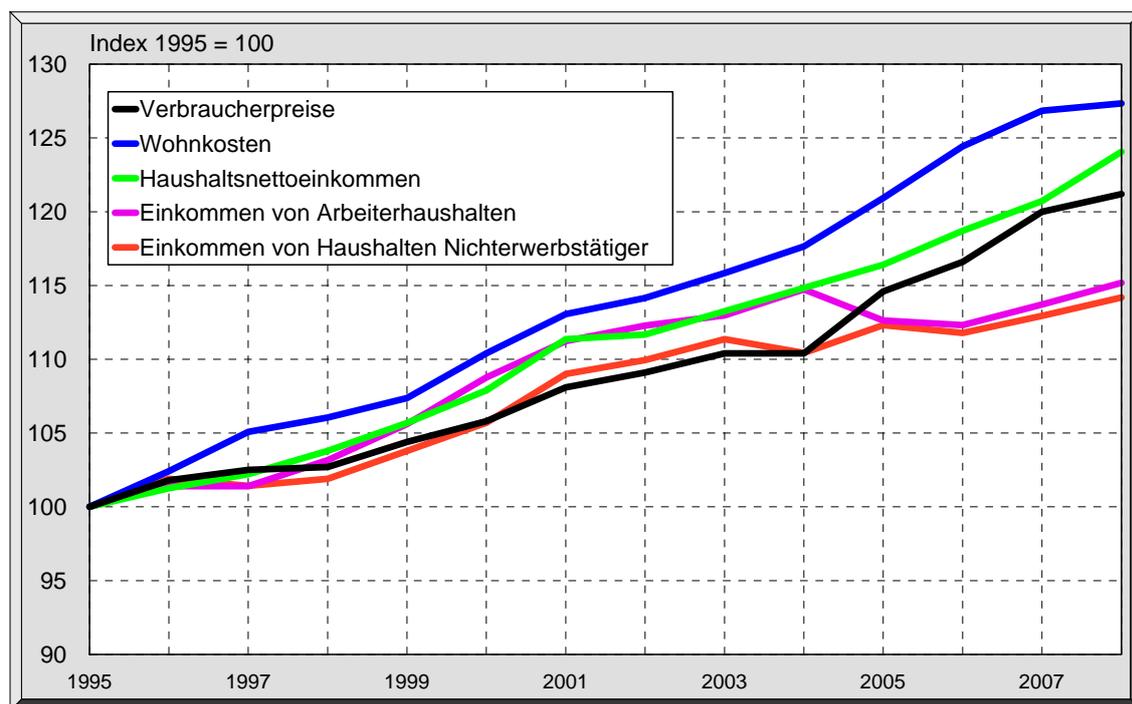
Zwar konnte nie allen formal Anspruchsberechtigten eine Sozialwohnung zur Verfügung gestellt werden, eine zumindest preisdämpfende Wirkung auch im Bereich der frei finanzierten Mietwohnungen durch die vorhandenen und neu errichteten Sozialwohnungen ist aber kaum zu bestreiten. Neben dem Vorhandensein von Sozialwohnungen resultiert diese Wirkung nicht zuletzt auch aus dem Mix von Mietwohnungsanbietern.

Zunächst ist hier die vor allem aus kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften bestehende ehemals gemeinnützige Wohnungswirtschaft zu nennen. Diese Unternehmen haben in der Regel eine „Sozialverpflichtung“ in der Satzung. An zweiter Stelle sind die übrigen Wohnungsunternehmen anzuführen, die teilweise auch über Sozialwohnungsbestände verfügen und als dritte Gruppe, mit dem größten Mietwohnungsbestand, treten viele Privatvermieter mit nur wenigen oder sogar nur einer zu vermietenden Wohnung am Markt auf. Durch diesen Mix sind auch in den Zentren noch „bezahlbare“ Wohnungen verfügbar. Berlin dürfte bei Wohnen wohl zu den preiswertesten Hauptstädten der Welt zählen.

In der jüngsten Vergangenheit haben sich allerdings erhebliche Verschiebungen ergeben, die bereits zu Veränderungen auf den Wohnungsmärkten geführt haben. Es wurden größere Wohnungsbestände aus Bundeseigentum und kommunalem Eigentum vor allem an Finanzinvestoren verkauft. Deren Strategie ist auf kurzfristige hohe Gewinne ausgerichtet, die in der Regel durch einen Mix aus Kostensenkung und Einzelprivatisierung realisiert werden sollen. Trotz des in aller Regel vereinbarten Bestandsschutzes für die Mieter sind diese Wohnungen dem sozial orientierten Bestandsanteil entzogen. Eine Auffüllung dieser Bestände durch Sozialen Mietwohnungsneubau findet nicht statt.

Parallel zu dieser Entwicklung stiegen die Energiekosten deutlich an und die Haushaltseinkommen stagnierten in weiten Teilen der Bevölkerung oder waren sogar leicht rückläufig. Die in den vergangenen Jahren veröffentlichten „Armut- und Reichtumsberichte“<sup>2</sup> haben die Entwicklung aufgezeigt. Das Auseinanderlaufen von Wohnkosten und Einkommen gerade bei den einkommensschwächeren Haushalten zeigt **Abbildung 4**.

**Abbildung 4: Entwicklung von Verbraucherpreisen, Wohnkosten und Haushaltsnettoeinkommen<sup>\*)</sup>**

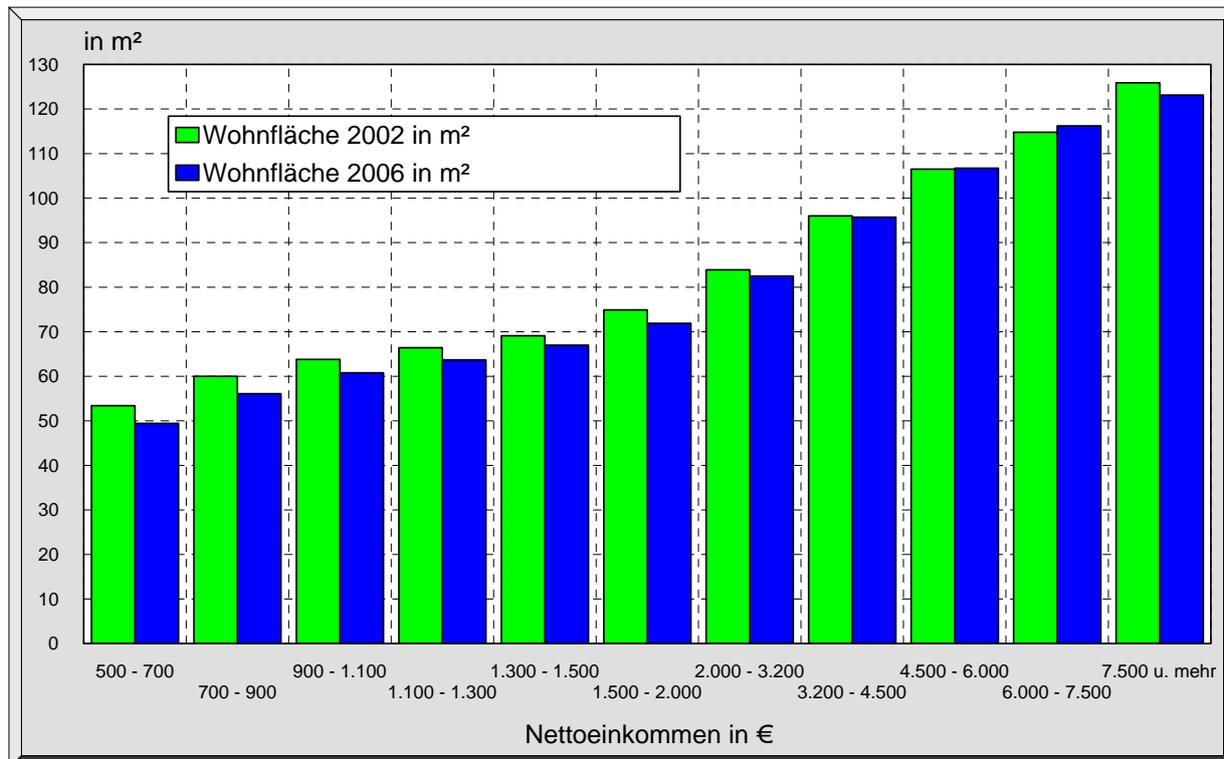


\*) Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Einkommensverteilung nach Haushaltsgruppen und Einkommensarten 1991 bis 2005, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2006; ab 2006 eigene Schätzung

Die Reaktion der Bevölkerung bzw. der Märkte auf die Veränderungen sind durch einen Vergleich der Mikrozensuszusatzenerhebung Wohnen aus den Jahren 2002 und 2006 beschreibbar (**Abbildungen 5 und 6**).

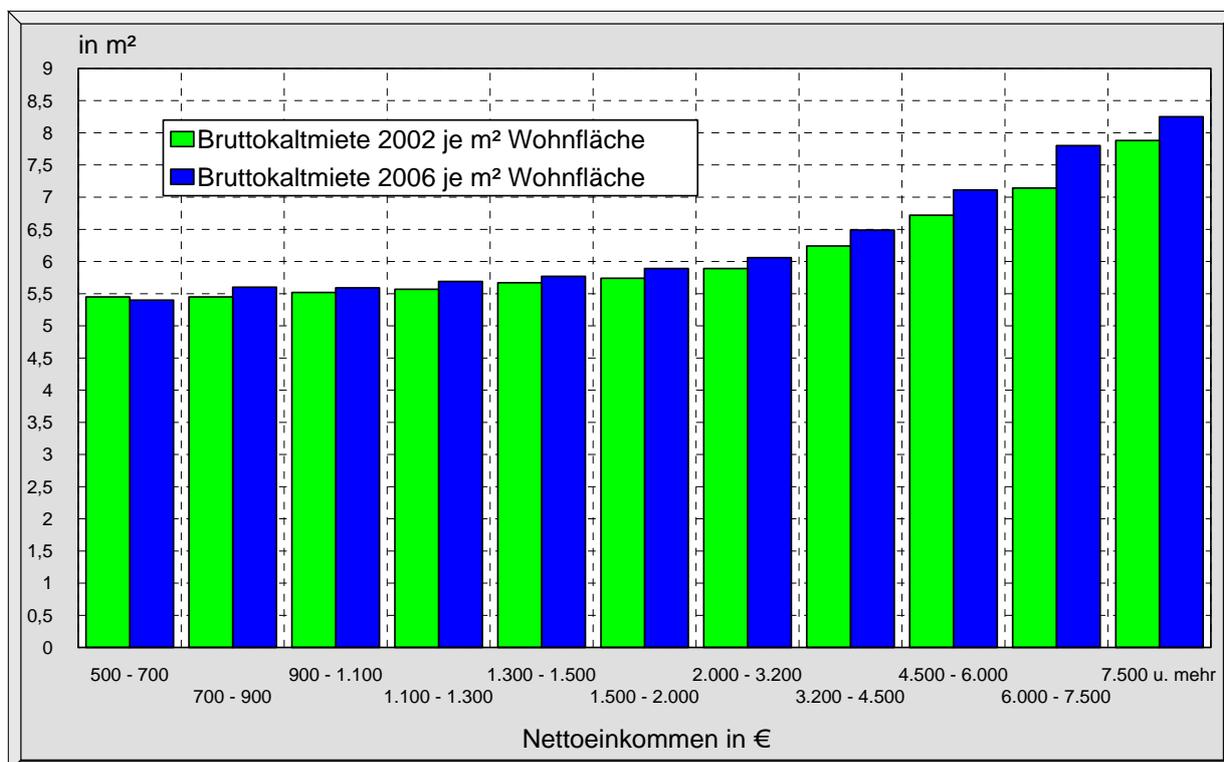
<sup>2</sup> Drucksache 16/9915; Lebenslagen in Deutschland – Dritter Armuts- und Reichtumsbericht; Deutscher Bundestag, Juni 2008

**Abbildung 5: Konsumierte Wohnfläche je Mieterhaushalt nach dem Nettoeinkommen in den Jahren 2002 und 2006**



Quelle: Mikrozensuszusatzserhebungen Wohnen 2002 und 2006; Statistisches Bundesamt

**Abbildung 6: Durchschnittliche Kaltmiete je m²-Wohnfläche nach dem Nettoeinkommen der Mieterhaushalte in den Jahren 2002 und 2006**



Quelle: Mikrozensuszusatzserhebungen Wohnen 2002 und 2006; Statistisches Bundesamt

In den unteren Einkommensklassen ist die konsumierte Wohnfläche durchgängig zurückgegangen. Mietpreissteigerungen waren in diesen Einkommensregionen allerdings nur in sehr geringem Maße durchsetzbar. Dagegen sind in den oberen Einkommensklassen mit +4 % bis +9 % deutlich gestiegene Mieten festzustellen. Hier findet die „neue Knappheit“ attraktiven Wohnraums in den Zentren ihren Niederschlag.

#### **4 Szenario zur künftigen Entwicklung**

Wohnen als Ware ist in den letzten Jahren in den Vordergrund gerückt, während das Wohnen als Sozialgut in der politischen Wahrnehmung - zumindest im realen Handeln der Politik - an Bedeutung verloren hat.

Gegenwärtig wird einkommensschwachen Haushalten über das Wohngeld, die Hartz-IV-Regelungen und die Sozialhilfe das Wohnen anteilig bzw. vollständig finanziert. Ein Anreiz zum Neubau von Wohnungen wird durch diese Subjektförderung nicht gegeben.

Mit wenigen Ausnahmen bezieht sich die noch verfügbare Objektförderung heute auf den Wohnungsbestand. Durch die entfallene Eigentumsförderung und die Abschaffung der degressiven Abschreibung im Mietwohnungsneubau sind auch im frei finanzierten Mietwohnungsbau und im Eigenheimbau die Rahmenbedingungen für den Neubau deutlich ungünstiger als in der Vergangenheit.

Einer Ausweitung des Neubaus von Mietwohnungen muss eine Steigerung der Renditeerwartungen vorausgehen. Ohne Engagement des Staates kann dies nur über höhere Mieten erreicht werden. Im oberen Preissegment sind gegenwärtig in den Zentren bereits deutliche Mietsteigerungen erkennbar (vgl. Abbildung 6). Der in diesem Marktsegment stattfindende Neubau kann jedoch nicht als massenmarktwirksam bezeichnet werden. In den mittleren und unteren Einkommensklassen sind die Ausgabenbudgets wenig variabel. Erzwungene Mehrausgaben, z.B. für erforderliche Mobilität und Heizkosten, können bei stagnierenden Nettoeinkommen nur schwer kompensiert werden. Exemplarisch kann die Entwicklung Anfang der 1990er Jahre für eine Reaktion der „Normalmieter“ auf Preissteigerungen herangezogen werden:

- die Verweildauer erwachsener Kinder im elterlichen Haushalt stieg an,
- die Zahl der Untermietverhältnisse stieg an und
- auch mangels Ausstattung bereits länger leer stehende Wohnungen wurden wieder vermarktet.

Ohne weitere Reaktionen aufzuzählen bleibt festzuhalten, dass der größere Teil der Mietsteigerungen über Konsumverzicht abgefangen wurde und nur zum geringeren Teil eine Ausweitung des „Wohnbudgets“ zu Lasten anderer Ausgabenteile erfolgte. Ob der Konsumverzicht durch Preiserhöhungen ausgelöst wird oder durch „Zwangsausgaben“ an anderer Stelle, erscheint dabei unerheblich. In Abbildung 5 ist der zwischen 2002 und 2006 erfolgte Konsumverzicht bei den unteren Einkommensklassen klar zu erkennen.

Erst bei wieder erkennbar steigenden Einkommen könnte eine Preiserhöhung ohne Konsumverzicht durchgesetzt werden und zu einer entsprechenden Steigerung der Gesamteinnahmen der Vermieter mit entsprechenden Anreizen zum Neubau führen.

Auch eine drastische Erhöhung des Neubaus von Eigentümerwohnungen und in Folge auch eine Verbesserung der Wohnsituation für die Mieter über den so genannten Sickereffekt ist nicht zu erwarten. Die Altersstufe, in der typischerweise erstmals Wohneigentum gebildet wird, wird in den nächsten Jahren vollständig von den Jahrgängen des Pillenknicks und damit vergleichsweise schwachen Jahrgängen besetzt (**vgl. Abbildung 7**). Da parallel das Bestandsangebot an Eigenheimen altersstrukturbedingt weiter ansteigen wird, ist nicht von einer erheblichen Ausweitung des Neubaus auszugehen. Gestützt wird diese Annahme zusätzlich durch die Tatsache, dass in den Ballungsräumen, wo noch eine Vielzahl an potenziellen Nachfragern nach Einfamilienhäusern verfügbar wäre, die hohen Bodenpreise und fehlende Baulandflächen den Neubau limitieren.

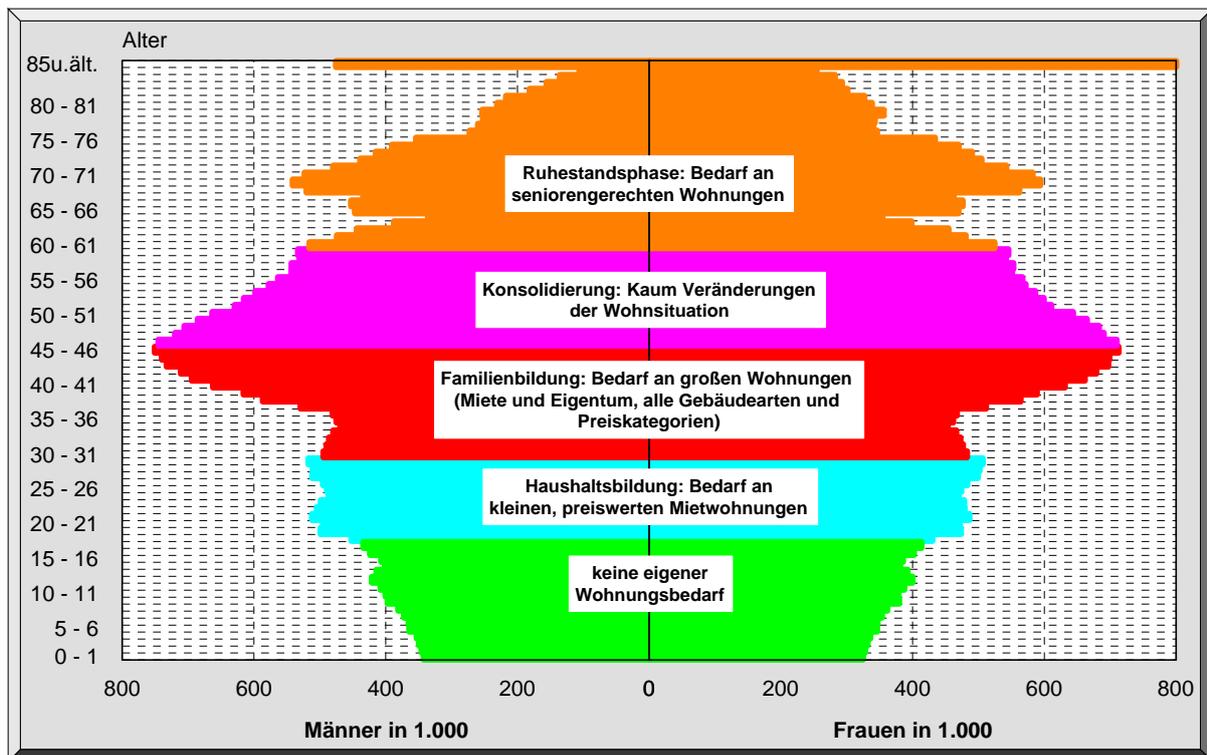
Welche Konsequenzen unter den geschilderten Randbedingungen ergeben sich, wenn die Politik das Wohnen in erster Linie als Ware sieht:

- Im oberen Preissegment wird es einen geringen, aber doch stetigen Neubau an Miet- und Eigentümerwohnungen geben.
- Im mittleren Preissegment werden Neubauten eher selten errichtet werden; dieses Segment wird im Wesentlichen durch Modernisierungen von Bestandswohnungen bedient.
- Das untere Preissegment kann nur in Abhängigkeit von der Subjektförderung bedient werden. Neubauten finden in diesem Segment ohnehin nicht statt. Modernisierungen müssen sich durch die vom Staat getragenen Kosten der Unterkunft finanzieren lassen.

Damit werden die oberen Einkommensklassen ihren finanziellen Möglichkeiten und Präferenzen entsprechenden Wohnraum nachfragen. Die Transfereinkommensbezieher sind in ihrer Nachfrage unmittelbar abhängig vom staatlich definierten Existenzminimum „Wohnen“. Gleiches gilt eingeschränkt für Wohngeldbezieher. Problematisch wird die Situation vor allem für Haushalte der unteren Einkommensklassen, die ihr Einkommen über Erwerbsarbeit erzielen.

Ein Rückzug des Staates aus dem Bereich Neubaufinanzierung führt tendenziell zu steigenden Mieten. Dies ist ein schleichender Prozess, der sich in den offiziell ausgewiesenen Durchschnittszahlen über die gesamte Republik und den gesamten Mietwohnungsbestand nur langsam niederschlägt.

**Abbildung 7: Wohnungsbedarf in verschiedenen Lebensabschnitten (Altersstruktur Deutschlands 2008)**



Der Aufbau neuer Wohnungsknappheiten und steigende Mieten in den Ballungsräumen und auch in kleineren regionalen Zentren stellen aber nur einen Teil des Problems dar. Nach Angaben des Deutschen Mieterbundes werden gegenwärtig über die Förderprogramme etwa 265.000 Wohnungen pro Jahr energetisch saniert. Selbst wenn man unterstellt, dass von den rund 40 Mio. Wohnungen in Deutschland über 10 Mio. bereits in einem energetisch akzeptablen Zustand sind, so würde es bei dem Tempo der Sanierung noch Jahrzehnte dauern, bis der gesamte Bestand erreicht ist. Neben der notwendigen energetischen Sanierung stehen bei vielen Gebäuden die Modernisierung der Ausstattung und die Sanierung von Elektro-, Wasser- und Abwasserinstallation an. Über die von den Haushalten aufbringbaren Mieten ist häufig nur die notwendigste Instandhaltung, aber keine durchgreifende Modernisierung finanzierbar. Hier droht eine langsame Aushöhlung der Wohnungsqualität.

Der bereits erfolgte Rückzug des Staates aus der Neubaufinanzierung insbesondere im Sozialen Wohnungsneubau ist heute bereits spürbar. Insbesondere in den Zentren wird es heute immer schwieriger, „bezahlbaren“ Wohnraum auch für

einkommensschwache Haushalte bereit zu stellen. Eine Fortsetzung der gegenwärtigen Politik führt zu einem nahezu vollständigen Abschmelzen der Sozialwohnungsbestände und zu massiven Engpässen bei der Versorgung der unteren Einkommensklassen mit Wohnraum. Die kommunalen Wohnungsunternehmen allein werden dies nicht leisten können.

Die Mittel, die heute im Sozialen Wohnungsneubau eingespart werden, müssen in wenigen Jahren in der Subjektförderung zusätzlich gezahlt werden, um die Wohnungsversorgung sicher zu stellen. Angesichts stets knapper öffentlicher Kassen erscheint die Gefahr realistisch, dass bei einem starken Anstieg der Kosten für die Wohnungen im Rahmen der Hartz-IV-Leistungen, der Sozialhilfe und auch beim Wohngeld die Wohnstandards gesenkt werden. Damit würde dann aber die eingangs angeführte Errungenschaft der sozialen Marktwirtschaft - alle Bürger verfügen über bezahlbaren Wohnraum in ausreichender Größenordnung - preisgegeben.

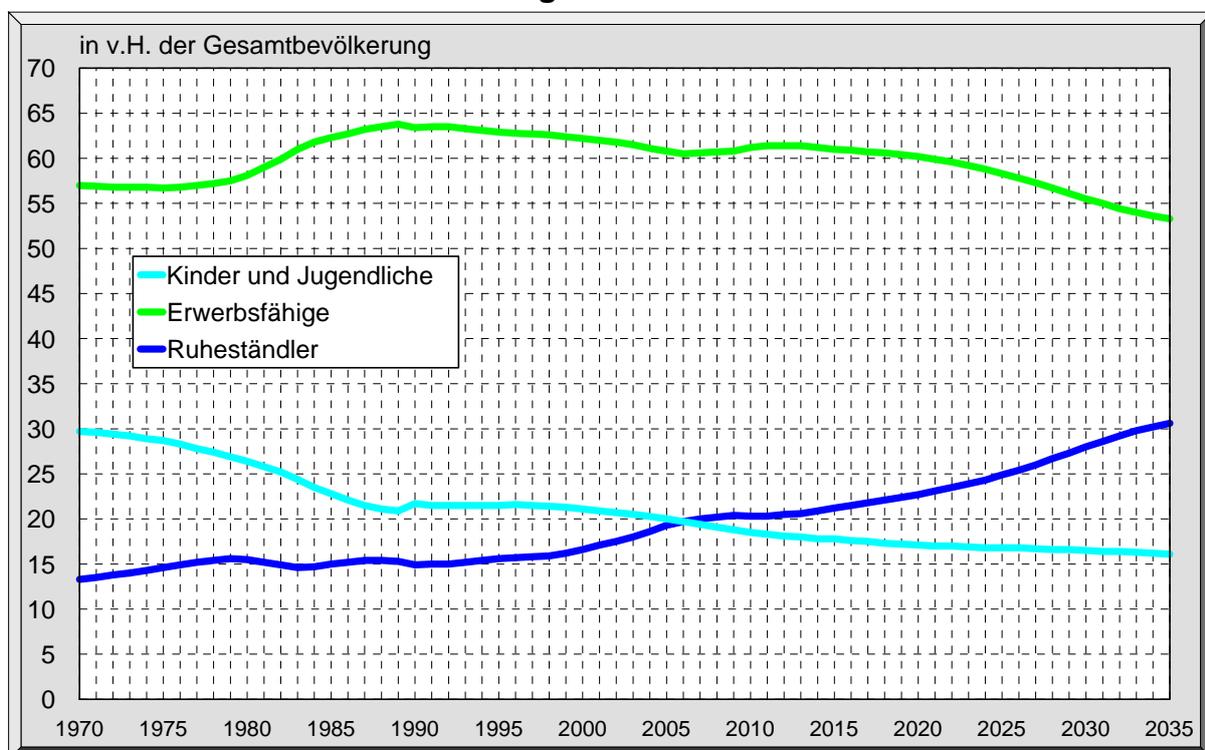
## 5 Demografischer Wandel

### 5.1 Demografische Prognosen

Die künftige Entwicklung der älteren Bevölkerung in Deutschland ist durch die heutige Altersstruktur bereits weitgehend determiniert. Eine Veränderung der Geburtenhäufigkeit hat in den nächsten 30 Jahren keinerlei Wirkung auf die Entwicklung der über 70-jährigen Personen und auch eine Variation der Zuwanderungen führt kaum zu Veränderungen, da Zuwanderer meist jünger als 35 Jahre sind. Lediglich die Annahmen zur Veränderung der Lebenserwartung haben einen deutlichen Einfluss auf die Ergebnisse der Modellrechnungen zur Entwicklung der älteren Bevölkerung. Allerdings liegen hier nahezu alle Institute relativ nah an der Basisannahme der „11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“ des Statistischen Bundesamtes<sup>3</sup>.

Die Anteile der Bevölkerungsgruppen in den drei Lebensabschnitten an der Gesamtbevölkerung von 1970 bis 2007 und in der Modellrechnung bis 2035 zeigt **Abbildung 8**.

**Abbildung 8: Entwicklung des Anteils der „Kinder und Jugendlichen“, der „Erwerbsfähigen“ und der „Ruheständler“ an der Gesamtbevölkerung**



Quelle: bis 2007 Statistisches Bundesamt (bis 1989 frühere Bundesrepublik); ab 2008 eigene Berechnungen (Wanderungsansatz 100.000 Nettozuwanderer jährlich)

<sup>3</sup> 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung - Annahmen und Ergebnisse“, S. 17; Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2006

Als „**Erwerbsfähige**“ wurden alle Personen der Altersgruppe „20 bis unter 65 Jahre“ definiert. Der Anteil der Erwerbsfähigen hatte in den Jahren 1987 bis 1994 mit gut 63 % seinen höchsten Stand. Aber erst wenn ab etwa 2020 stärkere Jahrgänge das Ruhestandsalter erreichen, wird der Anteil der Erwerbsfähigen unter 60 % der Gesamtbevölkerung absinken und der Durchschnittswert der 1970er Jahre von knapp 57 % wird dann im Jahr 2028 unterschritten. Im Jahr 2035 liegt der Anteil bei gut 53 %.

Der Anteil der „**Kinder und Jugendlichen**“ an der Gesamtbevölkerung ist von 30 % im Jahr 1970 auf gegenwärtig knapp 20 % gesunken. Bei konstant niedriger Geburtenhäufigkeit wird der Anteil bis 2035 auf etwa 16 % absinken.

Wenn die Anteile der Erwerbsfähigen und der Kinder und Jugendlichen absinken, muss der Anteil der „**Ruhestandsbevölkerung**“ ansteigen. Waren 1970 weniger als 14 % der Deutschen 65 Jahre und älter, so sind es heute bereits knapp 20 %. Ein deutlicher Anstieg ist dabei seit Mitte der 1990er Jahre zu erkennen. Bis etwa 2015 wird der Anteil der Ruheständler nur geringfügig auf etwa 21 % ansteigen. Danach beschleunigt sich die Anteilszunahme und im Jahr 2035 werden über 30 % der Bevölkerung dieser Altersgruppe angehören.

Um den Diskussionen um das Renteneintrittsalter zu entkommen und die Probleme des „Wohnens im Alter“ zu untersuchen, sei ein Blick auf die Bevölkerung gerichtet, die 70 Jahre und älter ist. Diese Personen dürften sowohl heute als auch im Jahr 2035 sicher zur Ruhestandsbevölkerung gezählt werden können.

Gegenwärtig sind dies knapp 11,6 Mio. Personen, die in etwa 7,9 Mio. Haushalten (Wohnungen) leben. Im Jahr 2035 werden es etwa 17,2 Mio. Personen in dann über 13 Mio. Haushalten sein. Der Anteil der Haushalte dieser Altersgruppe an allen privaten Haushalten Deutschlands wird von weniger als einem Fünftel auf gut ein Drittel ansteigen.

## **5.2 Die wirtschaftlichen Perspektiven**

Die aktuelle Entwicklung zeigt in den letzten Jahren stagnierende Rentenbezüge aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Damit werden bereits heute, d.h. in Zeiten „ohne gravierendes demografisches Problem“, die Renten real gesenkt. Der zuvor aufgezeigte starke Anstieg der Ruhestandsbevölkerung ist unabwendbar, da diese Personen bereits alle in Deutschland leben. Selbst wenn die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse leicht ansteigen sollte, wird das Verhältnis von „Einzahlern“ zu „Empfängern“ bis 2035 schlechter. Es bleiben zum Ausgleich eine Erhöhung der Beiträge und/oder eine Erhöhung des Bundeszuschusses. Da beide Alternativen nur begrenzt realisierbar sind, wird auch

eine Absenkung des Niveaus der Bezüge aus der gesetzlichen Rentenversicherung unabwendbar sein.

Zur Abfederung der zu erwartenden Einschnitte wurden bereits subventionierte kapitalgedeckte Systeme (z. B. Riester-Rente) eingeführt, in die von der Bevölkerung zusätzlich zur gesetzlichen Rente eingezahlt werden soll. Diese Möglichkeit wird bisher aber nur von einem Teil der Bevölkerung wahrgenommen.

In den vergangenen Jahren haben nicht nur die Rentner, sondern auch Lohn- und Gehaltsempfänger reale Einbußen hinnehmen müssen. Hinzu kommt die „schleichende“ Auszehrung vieler Tarifvereinbarungen durch die Ausgliederung von Unternehmensteilen oder die gegenüber früher abweichende Eingruppierung bei Neueinstellungen.

Aufgrund der hohen Intensität der Berichterstattung über den demografischen Wandel erkennen zwar immer mehr Menschen die Notwendigkeit einer zusätzlichen Vorsorge fürs Alter, auf der anderen Seite sind aber immer weniger Menschen in der Lage, diese zusätzliche Vorsorge auch zu realisieren.

### **5.3 Wohnen im Alter heute und im Jahr 2035**

Gegenwärtig gelten spezielle Immobilien, die unter Schlagworten wie Seniorenwohnen oder Servicewohnen angeboten werden, als eine der letzten profitablen Marktnischen des Geschosswohnungsneubaus in Deutschland. Diese Angebote treffen auf eine in den letzten 10 Jahren stark gewachsene Ruhestandsbevölkerung, deren Erwerbstätigkeit vollständig in die prosperierende Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik fiel. Trotz der Null-Runden der vergangenen Jahre verfügt ein erheblicher Teil dieser Ruheständler über ein Ruhestandseinkommen, welches die Deckung der Kosten für das Service-Wohnen ermöglicht.

Diese gutgestellten Haushalte stellen aber nicht die Mehrheit der Senioren. Nach den Angaben des Mikrozensus verfügen gut 40 % der heutigen Ruhestandshaushalte über ein Einkommen von weniger als 1.300 € pro Monat. Der Anteil der Wohnkosten (d.h. einschließlich Energie- und sonstiger Nebenkosten) liegt schon heute im Durchschnitt aller Ruhestandshaushalte bei etwa 30 % des Nettoeinkommens, er erreicht aber gerade bei den Haushalten mit niedrigen Renten auch Anteile von über 40 %.

Ein erheblicher Teil der Bevölkerung wird auch in den Jahren bis 2035 nicht oder nur in sehr geringem Maße in der Lage sein, eine zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge aufzubauen. Für den größten Teil der Ruhestandshaushalte werden

auch im Jahr 2035 die Zahlungen der gesetzlichen Rentenversicherung die zentrale Basis ihres Einkommens sein. **Damit treffen sinkende Alterseinkommen auf steigende Wohnkosten und es stellt sich zwangsläufig die Frage einer wieder ansteigenden Altersarmut.**

Die als wesentliche Säule der Alterssicherung betrachtete Bildung von Wohneigentum kommt für Geringverdiener nach Auslaufen der Wohnungsbauförderung ohnehin nicht infrage. Aber auch Wohneigentum ist natürlich mit der (weiter steigenden) 2. Miete belastet und da gerade Eigenheimbesitzer über größere Wohnflächen verfügen, nehmen bei diesen die Belastungen auch stark zu.

Der größte Teil der über 70-jährigen Bevölkerung wird das Ruhestandsalter im Jahr 2035 als Paar erreichen. Im Falle der Pflegebedürftigkeit eines Partners wird die Armut des nicht pflegebedürftigen Zweiten dramatische Formen annehmen: Die Rentnergeneration 2035 hat zu einem hohen Anteil keine eigenen Kinder mehr, die zum Beispiel die häusliche Pflege übernehmen könnten.

Auch Wohneigentum kann 2035 den Verarmungsprozess im Falle der Pflegebedürftigkeit häufig nur bremsen, aber nicht aufhalten. Gerade wenn das Eigenheim auf dem Land die wesentliche Vermögenskomponente darstellt, wird ein Verkauf nur temporär eine Entlastung verschaffen können.

#### **5.4 Wie kann das Wohnen für ältere Menschen mit geringem Einkommen auch im Jahr 2035 ermöglicht werden?**

Jede Kommune ist verpflichtet, alle bei ihnen gemeldeten wohnungslosen Personen mit Wohnraum zu versorgen. Waren dies in der Vergangenheit vor allem einkommensschwache Familien mit Kindern, so bildet sich langfristig mit wachsender Altersarmut ein neues Potenzial an mit Wohnungen zu versorgenden Haushalten.

Langfristig könnten mit öffentlicher Förderung geschaffene Bestände an seniorengerechten Wohnungen erheblich zur Entschärfung des Problems der Altersarmut beitragen und gleichzeitig die öffentlichen Haushalte entlasten.

Auch wenn die Menschen länger gesund bleiben, so steigt mit zunehmendem Alter doch die Wahrscheinlichkeit der Pflegebedürftigkeit an. Ein wesentliches Ziel ist die möglichst lange Aufrechterhaltung eines selbstbestimmten Lebens in der eigenen Wohnung. Dieses Ziel hat auch eine ökonomische Dimension, da die stationäre Pflege in Heimen erheblich teurer ist als die ambulante Pflege zu Hause.

Von den 2,13 Mio. Pflegedürftigen (Stand 2005) wurden 0,677 Mio. (32 %) stationär in Heimen versorgt. Ohne zu spekulieren, ob die Pflegequoten insgesamt absinken, weil wir eben länger gesund bleiben, stellt sich die Frage, ob und wie der Anteil der

stationär zu Pflegenden gesenkt werden kann. Ein Grund für die stationäre Pflege ist häufig die nicht barrierearme Wohnung, die eine ambulante Versorgung in der eigenen Wohnung verhindert. Schätzungen gehen davon aus, dass die Zahl der seniorengerechten Wohnungen gegenwärtig in einer Größenordnung von 1 % der Wohnungsbestandes, also bei rund 400.000 Wohnungen liegt. Dagegen liegt der Anteil der über 70-Jährigen bereits heute bei über 14 %.

Geht man als Differenz zwischen ambulanter Pflege zu Hause und stationärer Pflege im Heim von einem Einsparpotenzial<sup>4</sup> in Höhe von 1.500 € je Monat aus, so lassen sich die gesamtwirtschaftlichen Effekte errechnen. Da nicht bekannt ist, wie stark die Quote der stationär zu Pflegenden durch eine Ausweitung des Angebots an barrierefreien Wohnungen abgesenkt werden kann, werden im Folgenden drei Varianten betrachtet:

- A Absenkung der Quote der stationär zu Pflegenden von 32 % auf 31 %
- B Absenkung der Quote der stationär zu Pflegenden von 32 % auf 30 %
- C Absenkung der Quote der stationär zu Pflegenden von 32 % auf 27 %

Als Basis der Bevölkerungsentwicklung wird die im Rahmen der Untersuchung „**Wohnungsmangel in Deutschland?**“ aufgebaute Modellrechnung mit einer durchschnittlichen Zuwanderung in Höhe von 100.000 Personen pro Jahr genutzt. Die Zahl der Pflegebedürftigen insgesamt steigt, bei Ansatz gleichbleibender Quoten über 2,99 Mio. Personen im Jahr 2020 auf 3,27 Mio. Personen im Jahr 2025.

Wenn es gelingt, bis 2020 die Absenkung des Anteils der stationär zu versorgenden Personen auf die genannten Quoten zu erreichen, so errechnen sich folgende gesamtwirtschaftliche Einsparungen:

	2020	2025
Szenario A	0,5 Mrd. €	0,6 Mrd. €
Szenario B	1,1 Mrd. €	1,2 Mrd. €
Szenario C	2,7 Mrd. €	2,9 Mrd. €

In diesem Bereich besteht somit sowohl Forschungs-, sicher aber auch Förderungsbedarf. Die gegenwärtigen Programme erscheinen angesichts der doch erheblichen Einsparpotenziale unzureichend.

Anzumerken ist an dieser Stelle noch, dass tatsächliche Barrierefreiheit aus der Sicht von Experten eigentlich nur im Neubau sinnvoll umgesetzt werden kann.

<sup>4</sup> Vgl. Positionspapier der in der Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“ zusammengeschlossenen Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft sowie der IG BAU zum seniorengerechten Bauen, Berlin Januar 2007; dort wird von Einsparpotenzialen zwischen 1.650 € und 1.984 € pro Monat ausgegangen

## 6 Fazit

Als zentrales Ergebnis muss herausgestellt werden, dass bei einem „weiter so wie bisher“ das bezahlbare Wohnen für alle in absehbarer Zeit preisgegeben wird. Ohne die vor allem in der 1980er Jahren hervorgetretenen Schwächen des Sozialen Wohnungsneubaus in der Form des 1. Förderwegs klein zu reden, so werden ohne dieses Instrument die Kosten der Subjektförderung mittelfristig deutlich steigen.

Bei erkannten Schwächen eines Förderinstruments ist eine Überarbeitung der Ausgestaltung zum Ausmerzen der Schwächen hilfreicher als der völlige Verzicht auf diese Art der Förderung.

Ein zentrales künftiges Problem wird bei weiterhin niedriger Bautätigkeit der Mangel an altengerechten Wohnungen sein. Dabei könnte eine Ausweitung barrierefreier Wohnungen erhebliche Einsparungen im Bereich der stationären Pflege nach sich ziehen. Zudem hilft die verstärkte Schaffung barrierefreier Wohnungen nicht nur älteren Menschen, sondern allen in ihrer Beweglichkeit eingeschränkten Menschen.