

Fakten-Check Wohneigentum – Altersarmut = Mieterarmut? – „Wohn-Radar“ zum Eigentum in Deutschland

im Auftrag vom

„Verbändebündnis Wohneigentum“



Hannover, Februar 2020

Auftraggeber:



Bundesarchitektenkammer e.V.
Askanischer Platz 4
10963 Berlin



Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V.
Am Weidendamm 1 A
10117 Berlin



Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau e.V.
Kochstraße 6-7
10969 Berlin



Immobilienverband Deutschland
IVD Bundesverband e.V.
Littenstrasse 10
10179 Berlin



Verband Privater Bauherren e.V.
Chausseestraße 8
10115 Berlin

Anschrift der Verfasser:

Dipl.-Sozwirt. Jonas Abraham
Dipl.-Oek. Matthias Günther
Gretchenstr. 7, 30161 Hannover
Telefon (0511) 99 0 94-0, Telefax (0511) 99 0 94-30
E-Mail: info@pestel-institut.de
Internet: www.pestel-institut.de

	Seite	
1	Ausgangslage und Ziel der Arbeiten	1
2	Faktencheck Wohneigentum	3
2.1	Führt Wohneigentum zu langfristiger Verschuldung und daraus folgend zu einem latenten Risiko der Privatinsolvenz?	3
2.2	Führt die Wohneigentumsbildung zu Konsumeinschränkungen in anderen Bereichen?	4
2.3	Führt Wohneigentum wegen schwankender Preise zu einem hohen Verlustrisiko beim Verkauf?	4
2.4	Führt Wohneigentum zur Bindung an einen Ort?	5
2.5	Treten bei der Wohneigentumsbildung hohe Erwerbsnebenkosten auf?	5
2.6	Leistet Wohneigentum einen wichtigen Beitrag zur Altersvorsorge?	6
2.7	Bietet Wohneigentum Schutz vor Mieterhöhungen?	6
2.8	Bietet Wohneigentum eine höhere Gestaltungsfreiheit in der Wohnung?	6
2.9	Stellt Wohneigentum die langfristig günstigste Wohnform dar?	7
2.10	Ist Wohneigentum eine vergleichsweise sichere Geldanlage?	7
2.11	Beansprucht Wohneigentum zu viel Grundstücksflächen?	8
2.12	Fazit des Faktenchecks Wohneigentum	10
3	Wohneigentum zur Vermeidung von Altersarmut	11
3.1	Aktuelle Einkommenssituation der Senioren	11
3.2	Sparverhalten von Mietern und Eigentümern	13
3.3	Rentenerwartungen der Bevölkerung	13
3.4	Belastungen des Sozialstaats durch Grundsicherung im Alter	18
4	Wesentliche Zielgruppen für die Wohneigentumsbildung	20
4.1	Haushalte in der klassischen Familienphase zwischen 30 und 45 Jahren	23
4.2	Haushalte ohne Kinder oder nach der Familienphase ab 45 Jahren	23
5	Voraussetzungen für mehr selbstgenutztes Wohneigentum	24
5.1	Bauland	24
5.2	Erreichbarkeit der Zentren	26
5.3	Bürgschaften als Eigenkapitalersatz	29
5.4	Kreditprogramme mit langfristiger Zinsbindung	29
6	Fazit und Zusammenfassung	31

	Seite
Abbildung 1: Wohnungsbedarf nach dem Alter der Bevölkerung (Altersstruktur der Bevölkerung Deutschlands in den Jahren 2018 und 2035)	2
Abbildung 2: Wohnfläche je Wohnung sowie die notwendige spezifische Grundstücksfläche nach dem Gebäudetyp	8
Abbildung 3: Arbeitnehmer in Deutschland zum Jahresende 2017 (ohne Beamte, Soldaten und Richter)	14
Abbildung 4: Bruttomedianentgelte je Monat sozialversicherungspflichtig Beschäftigter 2017 insgesamt und der Vollzeitbeschäftigten	15
Abbildung 5: Grundsicherungsschwelle in den Kreisen und kreisfreien Städten 2017	16
Abbildung 6: Anteil der Arbeitnehmer in den Kreisen und kreisfreien Städten, deren eigene Rente aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach 40 Jahren Einzahlungsdauer unterhalb der Grundsicherung für Single-Haushalte liegen wird (Stand 2017)	17
Abbildung 7: Entwicklung der KDU für Single-Haushalte in den Kreisen und kreisfreien Städten Deutschlands von August 2011 bis Juni 2019	19
Abbildung 8: Wohneigentumsquoten verschiedener Altersgruppen von 1998 bis 2018	22
Tabelle 1: Eigentümer- und Mieterhaushalte nach dem Einzugsjahr in die Wohnung und nach Altersgruppen im Jahr 2018	5
Tabelle 2: Bewohnte Eigentümer- und Mietwohnungen nach dem Gebäudetyp im Jahr 2018	9
Tabelle 3: Neubau von Wohnungen im Jahr 2018 nach dem Gebäudetyp und den spezifischen Kosten des Bauwerks	10
Tabelle 4: Haushalte mit einem Rentner oder einer Rentnerin als Haupteinkommensbezieher	12
Tabelle 5: Wohneigentumsquoten nach dem Alter des Haupteinkommensbeziehers des Haushalts und monatlichen Haushaltsnettoeinkommen 2018	21
Tabelle 6: Entwicklung der Einpendler (nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) in den „big-seven“ von 2000 bis 2017	26
Tabelle 7: Personenverkehr in den Jahren 2000 und 2017 in Deutschland	27
Tabelle 8: Motorisierter Individualverkehr nach dem Anlass der Fahrten in den Jahren 2000 und 2016 in Deutschland	28

1 Ausgangslage und Ziel der Arbeiten

Es gab in der Geschichte der Bundesrepublik noch nie so viele sozialversicherungs-pflichtig Beschäftigte wie heute. Parallel dazu sanken die Zahlbeträge an Neurentner in den letzten Jahren stetig ab und die Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter hat sich von 2003 bis 2018 auf über 559.000 Personen mehr als verdoppelt. Die Etablierung des Niedriglohnsektors vor etwa 15 Jahren wird sich langfristig bei den Renteneinkünften bemerkbar machen und die Ausweitung von Minijobs wirkt auf die Rentenerwartung ebenfalls negativ. Hinzu kommen die bereits beschlossenen Absenkungen des Rentenniveaus. Über alle Faktoren ist ein erheblicher Anstieg der Altersarmut zu erwarten.

So erreichen nicht alle Beschäftigten 40 oder mehr Beitragsjahre und im Alterssicherungsbericht 2016¹ berichtet die Bundesregierung, dass 46,5 % der Bezieher von Einkommen unter 1.500 € brutto je Monat keine weitere Altersabsicherung haben und bei den Beziehern von Einkommen zwischen 1.500 € und 2.500 € je Monat diese Quote bei 39,2 % liegt. Bei Einkommen oberhalb von 4.500 € je Monat liegt der Anteil an Personen ohne weitere Altersabsicherung dagegen bei lediglich 13,2 %. Dies bedeutet, dass bei dem Personenkreis, der eine zusätzliche Alterssicherung benötigt, diese am geringsten verbreitet ist.

Der durchschnittliche Zahlbetrag bei Neurentnern hatte sich von 1995 bis 2011 real um 19 % vermindert². Nur durch die positive Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter erhöhte sich der durchschnittliche reale Zahlbetrag seitdem wieder. Trotzdem lag der reale Zahlbetrag bei Neurentnern im Jahr 2018 noch fast 9 % unter dem Wert des Jahres 1995.

Für die langfristige Entwicklung ist die Eigentumsbildung der Erwerbstätigen zwischen 25 und 40 Jahren von hoher Bedeutung. Diese Altersgruppe hat noch eine ausreichende Resterwerbszeit, um Wohneigentum zu bilden. Dass für diese Altersgruppe die Rahmenbedingungen der Wohneigentumsbildung verbessert werden müssen, wurde mit den bisherigen Untersuchungen zum Thema Wohneigentum hinreichend aufgezeigt³.

Besonders problematisch ist in der näheren Zukunft die zu erwartende Entwicklung aber vor allem für Mieter der Altersgruppe 45 bis 55 Jahre. Den Wohnungsbedarf in den verschiedenen Altersstufen zeigt **Abbildung 1** anhand der Altersstrukturen

¹ Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2016), Tabelle D.3.7 Seite 159

² DRV Schriften Band 22; eigene Berechnungen

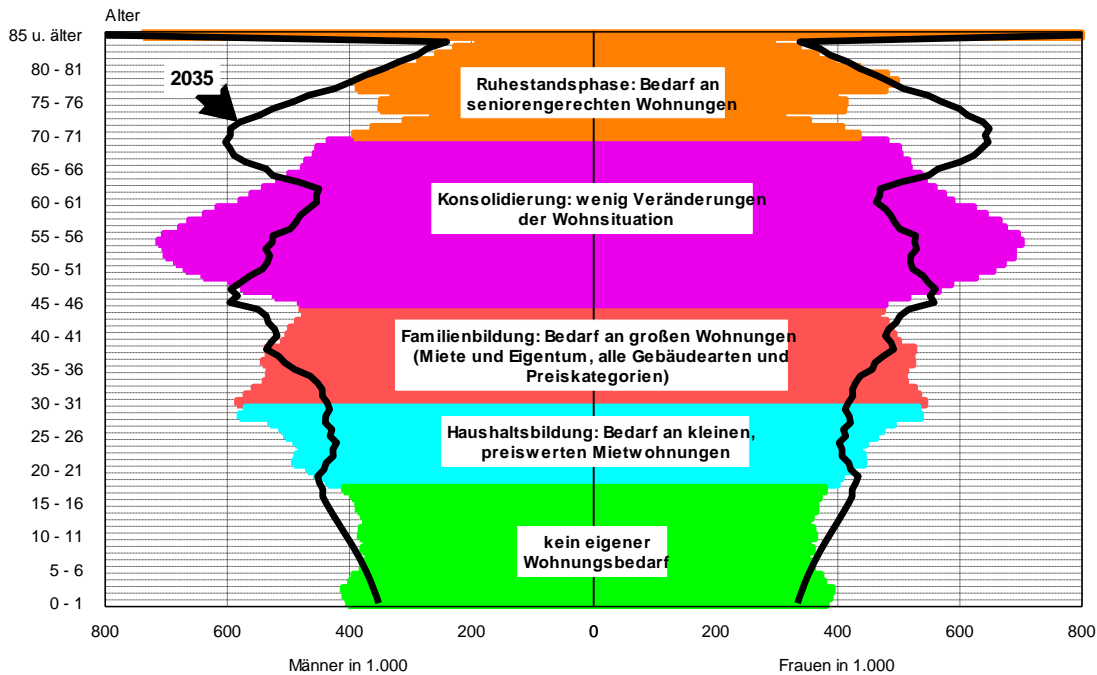
³ Abraham, J. Günther, M., Zeeb, M.: Eigentumsbildung 2.0 - wie kann Wohneigentum die Mietwohnungsmärkte entlasten; Studie im Auftrag des „Verbändebündnis Wohn-Perspektive Eigentum“; Hannover, November 2016 Eigentumsbildung 2.0

Abraham, J. Günther, M., Zeeb, M.: Eigentumsbildung 2.0 - Stand und Entwicklung der Wohneigentumsbildung auf der Ebene der Länder und der Kreise und kreisfreien Städte -; Studie im Auftrag des „Verbändebündnis Wohn-Perspektive Eigentum“; Hannover, Januar 2017

Abraham, J. Günther, M., Zeeb, M.: Wirkung der Wohneigentumsförderung und mögliche Beiträge des Wohneigentums zur Alterssicherung; Studie im Auftrage vom „Verbändebündnis Wohneigentum“; Hannover, April 2018

Deutschlands in den Jahren 2018 und 2035. Die Altersstruktur des Jahres 2035 wurde mit einer jährlichen Nettozuwanderung von 300.000 Personen modelliert.

Abbildung 1: Wohnungsbedarf nach dem Alter der Bevölkerung (Altersstruktur der Bevölkerung Deutschlands in den Jahren 2018 und 2035)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Die geburtenstarken Jahrgänge der 1960-er-Jahre werden innerhalb der kommenden 17 Jahre vollständig das Ruhestandsalter erreichen. Dies ist der Grund für die vorge-sehene weitere Absenkung des Rentenniveaus. Es ist davon auszugehen, dass die Rente aus der eigenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für die Neurentner a) vom Niveau her weiter absinkt und b) die durchschnittliche Einzahlungsdauer sinkt sowie die darin enthaltenen Zeiten mit abgesenkten Beiträgen durch Arbeitslosigkeit zunehmen.

In der Untersuchung „**Wirkung der Wohneigentumsförderung und mögliche Bei-träge des Wohneigentums zur Alterssicherung**“ wurde aufgezeigt, dass es durch-aus noch möglich wäre, auch Menschen jenseits des 50. Lebensjahres mit einer ent-sprechenden Förderung eine Wohneigentumsbildung zu ermöglichen. Zentral bleibt aber die Entwicklung von Ansätzen zur Optimierung der Wohneigentumsbildung bei den 25- bis unter 40-Jährigen. Die in der Studie formulierten Vorschläge wurden zwar diskutiert, aber nicht umgesetzt.

Im Rahmen dieser Untersuchung werden zunächst in einem „Faktencheck Wohnei-gentum“ verschiedene Behauptungen hinsichtlich ihres Wahrheitsgehaltes überprüft. Solche Behauptungen finden sich sowohl bei den Befürwortern als auch bei den Geg-nern der Wohneigentumsbildung.

Anschließend wird die Frage des möglichen Beitrages von Wohneigentum zur Vermeidung von Altersarmut vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklung aufgegriffen und mit aktuellen Daten hinterlegt. In diesem Rahmen wird auch die Vermeidung späterer Sozialleistungen durch frühzeitige Wohneigentumsbildung betrachtet, denn es stellt sich immer mehr heraus, dass Altersarmut vor allem „Mieterarmut“ ist.

Deshalb wird auch die Entwicklung der beiden zentralen Zielgruppen der Wohneigentumsbildung und deren bisherige Wohneigentumsbildung dargestellt.

Abschließend werden die Voraussetzungen für eine stärkere Wohneigentumsbildung herausgearbeitet und formuliert.

2 Faktencheck Wohneigentum

In Deutschland war die Wohneigentumsquote nach den Daten der Mikrozensuszusatzenerhebung Wohnen im Jahr 2018 mit 44 % wieder unter den Stand der Jahre 2010 (45,3 %) und 2014 (45,1 %) gesunken. Obwohl gerade die jüngere Bevölkerung weit überwiegend dem Wohneigentum positiv gegenübersteht und von den 18- bis 29-Jährigen nur 15 % angeben, dauerhaft mieten zu wollen, verharrt die Wohneigentumsquote auf niedrigem Niveau.

Im Folgenden werden verschiedene dem Wohneigentum oder der Wohneigentumsbildung zugeschriebene Tatbestände dargestellt und bewertet.

2.1 Führt Wohneigentum zu langfristiger Verschuldung und daraus folgend zu einem latenten Risiko der Privatinsolvenz?

Ohne eine langfristige Verschuldung ist die Bildung von Wohneigentum für die meisten privaten Haushalte nicht möglich. Eine langfristige Verschuldung kann aber gerade in der aktuellen Phase sehr niedriger Zinsen über eine langfristige Zinsfestschreibung und eine höhere Anfangstilgung abgesichert werden, um das Zinsänderungsrisiko zu mindern. Tatsächlich war eine „gescheiterte Immobilienfinanzierung“ nur bei 2 % der von Schuldnerberatungen im Jahr 2018 beratenen Personen der Hauptauslöser der Überschuldung⁴.

In der Vergangenheit waren immer wieder verstärkt Überschuldungen entstanden, wenn in Phasen steigender Zinsen die Zinsbindung auslief und die dann aktuelle Zinslast private Haushalte überforderte.

Da gerade der Ersterwerb einer selbst genutzten Wohnimmobilie meist in einem Alter erfolgt, in dem weiterer beruflicher Aufstieg mit steigendem Einkommen absehbar ist, ist das Risiko über eine entsprechende Finanzierung begrenzt. Voraussetzung ist natürlich immer, dass die erworbene Immobilie zum Einkommen passt. D.h., die

⁴ Statistisches Bundesamt (Destatis), Statistik zur Überschuldung privater Personen 2018, Wiesbaden 2019.

erworbene Immobilie sollte sich von der Größe, Ausstattung und Lage her nur unwesentlich von der bisherigen Mietwohnung unterscheiden.

2.2 Führt Wohneigentum zu Konsumeinschränkungen in anderen Bereichen?

Dies ist abhängig vom Einkommen und dem Preis der erworbenen Immobilie. Private Haushalte, die mit dem monatlichen Finanzierungsbetrag an ihre Belastungsgrenze gehen oder diese gar überschreiten, können schnell in eine Situation geraten, in der Konsumeinschränkungen in anderen Bereichen erforderlich sind. Dies lässt sich durch den Erwerb einer zum Einkommen „passenden“ Immobilie vermeiden.

Weiterhin ist zu beachten, dass Konsumeinschränkungen in der Regel nur temporär auftreten, da die Belastung durch die Finanzierung gleichbleibt, aber bereits allein die aktuell sehr niedrigen Inflationsraten zu einer realen Abwertung der verbleibenden Schulden um rund 14 % in 10 Jahren führten.

Während die Mieten heute selbst bei bestehenden Mietverhältnissen oft im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten erhöht werden, bleibt somit die „Kapitalkostenbelastung“ durch die eigene Immobilie konstant und fällt langfristig vollständig weg.

2.3 Führt Wohneigentum wegen schwankender Preise zu einem hohen Verlustrisiko beim Verkauf?

Unter Anlagegesichtspunkten wird bei der Bildung von Wohneigentum in der Regel über einen längeren Zeitraum ein so genanntes „Klumpenrisiko“ ausgebildet, d.h. eine extrem einseitige Vermögensbildung. Allerdings erfolgt der Erwerb selbst genutzten Wohneigentums praktisch nie ausschließlich unter Anlageaspekten, sondern fast immer zur Verbesserung der Wohnsituation.

Das Risiko schwankender Preise kann selbstverständlich begrenzt werden. So muss zum Beispiel bei einem notwendigen Wohnortwechsel nicht zwangsläufig der Verkauf der bisher bewohnten Immobilie erforderlich werden. Eine Vermietung bei gleichzeitiger Anmietung einer Wohnung am neuen Wohnort würde gerade bei rückläufigen Preisen eine mögliche Alternative darstellen.

In der langfristigen Perspektive verfügen Wohnungseigentümer bei identischer Erwerbsbiografie beim Eintritt in den Ruhestand nicht nur über das Immobilienvermögen, sondern in der Regel auch über ein 1,7-faches Geldvermögen⁵. Das Gesamtvermögen der 50- bis 59-jährigen Eigentümerhaushalte mit einem Einkommen von 1.700-2.300 Euro/Monat lag nach der Untersuchung beim 5,8-fachen des Vermögens der Mieter gleichen Alters und Einkommens. Dieser Unterschied resultiert aus einem langfristig „sparsameren“ Konsumverhalten der Wohnungseigentümer nach dem Erwerb der

⁵ Braun, R. (empirica), Holler, M. (inifes): Vermögensbildung in Deutschland - Teil 3: Wohnflächen und Vermögen; Studie im Auftrag der LBS Bundesgeschäftsstelle, Berlin 2016

Immobilie. Dieses vom Mieter abweichende Konsumverhalten wird meist auch nach Abzahlung der Kredite beibehalten.

2.4 Führt Wohneigentum zur Bindung an einen Ort?

Die hohen Erwerbsnebenkosten bedingen, dass der Wechsel des Wohneigentums selbstverständlich ungleich aufwändiger ist als der Wechsel einer Mietwohnung. Der Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass man dauerhaft am Standort der Immobilie wohnt. Die temporäre Vermietung der eigenen Immobilie bei gleichzeitiger Anmietung einer Wohnung an einem anderen Standort stellt oft eine sinnvolle Alternative dar. Wohneigentum sollte allerdings eher an einem Standort gebildet werden, den man sich als langfristigen Wohnstandort wünscht oder zumindest vorstellen kann. Wie **Tabelle 1** zeigt, waren 40 % der Eigentümerhaushalte bereits vor 1991 in die aktuelle Wohnung eingezogen, während dies nur bei gut 13 % der Mieterhaushalte der Fall war. Zwar sind die Haupteinkommensbezieher bei Eigentümerhaushalten im Durchschnitt älter als bei Mieterhaushalten, aber dieser Altersunterschied war in den Altersgruppen oberhalb des 45. Lebensjahres – nur diese Altersgruppen kommen für einen Einzug vor 1991 infrage - deutlich geringer als der Unterschied bei der langjährigen Wohndauer in der aktuellen Wohnung.

Tabelle 1: Eigentümer- und Mieterhaushalte nach dem Einzugsjahr in die Wohnung und nach Altersgruppen im Jahr 2018

Einzugsjahr	Eigentümer	Mieter
	Angaben in v.H.	
vor 1991	40,0	13,3
1991 - 2004	29,4	17,3
2005 - 2014	22,1	36,1
2015 und später	8,5	33,3
Alter des Haupteinkommensbeziehers		
unter 25	3,4	5,6
25 - 45	28,9	37,8
45 - 65	38,2	32,3
65 und mehr	29,5	24,3

Quelle: Mikrozensuszusatzserhebung 2018

2.5 Führt Wohneigentum zu hohen Erwerbsnebenkosten

Beim Kauf einer Immobilie fallen künftig bis zu 12 % Erwerbsnebenkosten an. Diese Kosten setzen sich aus der Grunderwerbsteuer, der Maklercourtage (sofern eingeschaltet) sowie den Gebühren beim Grundbuchamt und Notar zusammen.

Die Erwerbsnebenkosten sind ein wesentlicher Grund, weshalb Wohneigentum erheblich seltener gewechselt wird als eine Mietwohnung.

Auch hier gilt wieder: Wer sich für einen langfristigen Wohnstandort entschieden hat, kann den mehrfachen Anfall von Erwerbsnebenkosten durch die temporäre Vermietung der eigenen Immobilien vermeiden.

2.6 Bietet Wohneigentum einen wichtigen Beitrag zur Altersvorsorge?

Mit Eintritt in die Ruhestandsphase sinkt das Nettoeinkommen in der Regel deutlich ab, während die fixen Kosten sich nicht ändern. Während eine selbst genutzte Immobilie zum Zeitpunkt des Ruhestandseintritts meist abgezahlt ist, bleiben bei den Mietern die Mietzahlungen in voller Höhe erhalten. So hat das DIW jüngst festgestellt⁶, dass die Wohnkostenbelastung bei 63 % der Mieterhaushalte mit einer Referenzperson ab 65 Jahren im Jahr 2016 bei mehr als 30 % des Nettoeinkommens lag. Der entsprechende Anteil lag bei Eigentümerhaushalten lediglich bei 10 %. Die Wohnkostenbelastung der Mieter hat sich im Zeitablauf drastisch erhöht. So hatten 1996 nur 38 % der Senioren-Mieterhaushalte eine Wohnkostenbelastung von mehr als 30 %.

Der Paritätische Gesamtverband führt im Armutsbericht 2018 aus⁷: „Eigentümer*innen haben mit Armut kaum etwas zu tun, wie auch der Blick auf die Gesamtheit der Armen zeigt: Während 88,2 Prozent der Armen zur Miete wohnen, sind es nur 11,8 Prozent, die ihre Wohnung oder Haus ihr eigen nennen.“

Der Beitrag des Wohneigentums zur Altersvorsorge zeigt sich allein in diesen Ausführungen zum Schutz vor Armut bzw. vor hohen Wohnkostenbelastungen sehr deutlich.

Neben diesen empirischen Befunden stellt Wohneigentum auch eine Form der Alterssicherung dar, die im Laufe der Zeit „aufgezehrt“ werden kann. Arme Wohnungseigentümer, immerhin hatten 15 % der Eigentümerhaushalte mit einer Bezugsperson ab 65 Jahren im Jahr 2018 ein Nettoeinkommen von unter 1.300 € je Monat⁸, können Investitionen über Jahre hinauszögern oder gar vollständig unterlassen. Mietzahlungen und auch Mieterhöhungen müssen dagegen immer gezahlt werden.

2.7 Bietet Wohneigentum Schutz vor Mieterhöhungen?

Die Aussage ist richtig und wird über die niedrige Wohnkostenbelastung von älteren Eigentümern bestätigt. Hier ist es auch schon bei jüngeren Menschen die nominal gleichbleibende Kapitalkostenbelastung, die zu einer realen Senkung der Belastung führt, während auch in laufenden Mietverhältnissen Erhöhungen der Miete rechtlich möglich sind und auch realisiert werden.

2.8 Bietet Wohneigentum Gestaltungsfreiheit in der Wohnung?

Die Gestaltungsfreiheit ist - soweit nicht die Baukonstruktion oder zentrale technische Anlagen verändert werden - in der Regel auch in einer Mietwohnung gegeben.

⁶ DIW Wochenbericht Nr. 27/2019, S. 471

⁷ DEUTSCHER PARITÄTISCHER WOHLFAHRTSVERBAND GESAMTVERBAND e. V.: Wer die Armen sind. Der Paritätische Armutsbericht 2018; Berlin, Dezember 2018, S. 14 ff

⁸ Statistisches Bundesamt, Mikrozensuszusatzserhebung Wohnen 2018

Allerdings muss ohne ausdrückliche Übereinkunft mit dem Vermieter beim Auszug der Zustand beim Bezug der Wohnung wiederhergestellt werden. Zudem muss der Vermieter Baumaßnahmen, wie etwa Wanddurchbrüchen, grundsätzlich zustimmen. Deshalb verzichten Mieter meist auf größere und auf eigene Rechnung gehende Baumaßnahmen.

Die Gestaltungsfreiheit der eigenen vier Wänden ist wesentlich höher. Seitens des Eigentümers können jederzeit Änderungen nach seinen individuellen Bedürfnissen vorgenommen werden, die auch in WEG nicht zurückgebaut werden müssen. Die Gestaltungsfreiheit des Eigentümers ist dann eher durch seine finanziellen Möglichkeiten limitiert.

2.9 Ist Wohneigentum die langfristig günstigste Wohnform?

Wie der Vergleich der Wohnkostenbelastung im Alter zeigte, wohnen Eigentümer langfristig günstiger. Da Vermieter ihre Wohnungen zu Konditionen vermieten müssen, die den wirtschaftlichen Erhalt ihrer Kapitalanlage gewährleisten, muss grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Miete die Vollkosten der Wohnung abdeckt. Wenn die Vermietung von Wohnungen keine langfristig oberhalb alternativer Anlageformen (z.B. deutscher Staatsanleihen) liegende Verzinsung erbringt, gäbe es keinen Mietwohnungsmarkt außerhalb des staatlichen subventionierten Bereichs der Sozialwohnungen.

Da der größte Teil der Mietwohnungen von Privatpersonen und Unternehmen frei finanziert geschaffen wurde, kann davon ausgegangen werden, dass die Vermietung langfristig wirtschaftlich ist. Auch die Befunde zur Wohnkostenbelastung (sowohl als Anteil am Einkommen als auch in € je Monat) zeigen, dass der Wohnungseigentümer langfristig günstiger wohnt. Dies gilt vor allem, wenn das Wohneigentum nicht gewechselt wird.

2.10 Ist Wohneigentum eine vergleichsweise sichere Geldanlage?

Die Frage der Geldanlage stellt sich beim Erwerb einer selbst genutzten Wohnimmobilie eher selten. Wenn die Wohnimmobilie bis ins hohe Alter selbst genutzt werden soll, spielt sie auch langfristig nur eine untergeordnete Rolle.

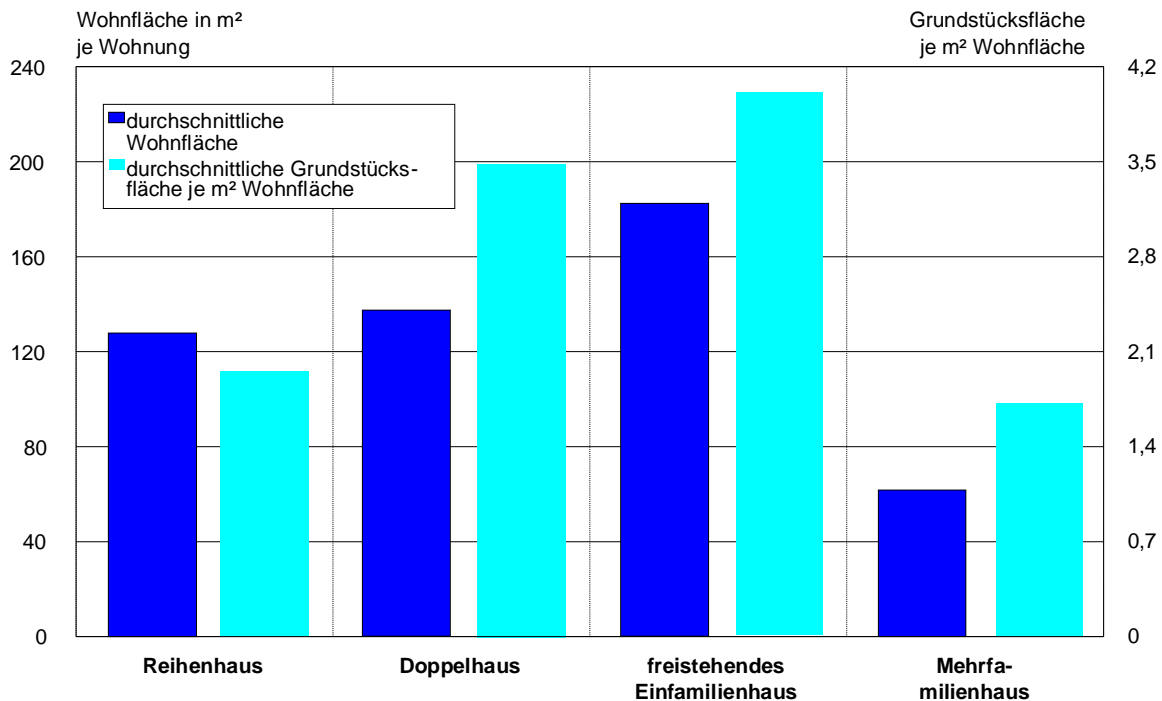
Aber grundsätzlich gelten auch hierfür die unter 2.9 dargelegten Ausführungen: Wenn die Vermietung von Wohnungen keine langfristig wirtschaftliche Geldanlage wäre, würde es den Vermietungsmarkt nicht geben. Damit ist auch die selbst genutzte Wohnimmobilie in der Regel eine vergleichsweise sichere Anlage.

Als standortbezogene Anlage ist die Wertentwicklung selbstverständlich von der Entwicklung der Attraktivität des Mikro- und Makrostandortes abhängig.

2.11 Beansprucht Wohneigentum zu viel Grundstücksflächen?

Eine eigene aktuelle Auswertung der jeweils ersten rund 60 Angebote pro Gebäudetyp (aus drei westdeutschen Großstädten) mit Angaben zur Wohn- und Grundstücksfläche⁹ zeigt **Abbildung 2**. Den geringsten spezifischen Grundstücksflächenbedarf wiesen Mehrfamilienhäuser mit gut 1,7 m² Grundstück je m²-Wohnfläche auf. Es folgen Reihenhäuser mit 1,9 m²-Grundstücksfläche je m²-Wohnfläche. Schon deutlich ist der Abstand von Doppelhaushälften mit 3,5 m²-Grundstücksfläche je m²-Wohnfläche. Den höchsten spezifischen Flächenbedarf wiesen freistehende Einfamilienhäuser mit 4,0 m²-Grundstücksfläche je m²-Wohnfläche auf.

Abbildung 2: Wohnfläche je Wohnung sowie die notwendige spezifische Grundstücksfläche nach dem Gebäudetyp



Quelle: Onlineangebote in den Städten Hannover, Düsseldorf und Stuttgart; jeweils rund 60 Angebote je Gebäudetyp

Flächensparendes Bauen wird somit vor allem im Geschosswohnungsbau und im Reihenhausbau realisiert. So wies die seit den 1950-er Jahren vorherrschende Zeilenbebauung im Geschosswohnungsbau einen spezifischen Grundstücksflächenbedarf auf wie der Reihenhausbau.

Das höchste Maß an Flächensparpotenzial bieten Nachverdichtungen durch Aufstockungen von Wohn- und Nichtwohngebäuden oder die Umnutzung von Nichtwohn-

⁹ Auswertung von Angebotsdaten auf immobilienscout24.de (Dezember 2019).

gebäuden¹⁰. Allein in Regionen mit erhöhtem Wohnungsbedarf könnten durch diese Art der Nachverdichtung bis zu 2,7 Millionen Wohnungen geschaffen werden.

Wohneigentum ist heute zu gut 50 % das freistehende Einfamilienhaus, wie **Tabelle 2** zeigt. Es folgen mit zusammen gut 21 % die verdichteten Einfamilienhaustypen Doppelhaus und Reihenhaus. Wohnungen in Mehrfamilienhäusern haben einen Anteil von gut 28 % an allen Eigentümerwohnungen.

Tabelle 2: Bewohnte Eigentümer- und Mietwohnungen nach dem Gebäudetyp im Jahr 2018

Gebäudetyp	Eigentümer	Mieter
	Angaben in v.H.	
Einfamilienhaus freistehend	50,6	7,5
Einfamilienhaus Doppelhaus	10,8	2,5
Einfamilienhaus gereiht	10,4	2,2
Mehrfamilienhaus freistehend	17,2	33,9
Mehrfamilienhaus gereiht	11,0	53,8

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensuszusatzserhebung 2018

Am gesamten Bestand von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern (selbstgenutzt und vermietet) hatte das freistehende Einfamilienhaus einen Anteil von 69 %, die Anteile der verdichteten Einfamilienhausbauweisen als Doppel- oder Reihenhaus waren mit 16 % bzw. 15 % deutlich niedriger.

Im Neubau des Jahres 2018 war die Dominanz des freistehenden Einfamilienhauses bei den Einfamilienhaustypen noch höher, wie **Tabelle 3** ausweist. In Tabelle 3 sind auch die veranschlagten Kosten des Bauwerks je m²-Wohnfläche ausgewiesen, die einen deutlichen Kostenvorteil der verdichteten Bauweise als Reihenhaus zeigen.

¹⁰ TU Darmstadt, Pestel Institut: Deutschland-Studie 2015 – Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen; Studie im Auftrag eines vom BV Gips - Bundesverband der Gipsindustrie e.V. koordinierten Verbändebündnisses; Darmstadt 2016

TU Darmstadt, Pestel Institut: Deutschland-Studie 2019 – Wohnraumpotentiale in urbanen Lagen - Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden; Studie im Auftrag eines vom BV Gips - Bundesverband der Gipsindustrie e.V. koordinierten Verbändebündnisses; Darmstadt 2019

Tabelle 3: Neubau von Wohnungen im Jahr 2018 nach dem Gebäudetyp und den spezifischen Kosten des Bauwerks

Gebäudetyp	Anzahl		Kosten des Bauwerks in €/m ² -Wohnfl.
	absolut	in v.H.	
Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern			
Einzelhaus	80.434	33,8	1.688
Doppelhaus	13.530	5,7	1.598
Gereihtes Haus	8.282	3,5	1.366
Sonstiger Haustyp	1.117	0,5	1.500
Wohnungen in Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen			
Einzelhaus	86.745	36,4	1.651
Doppelhaus	2.063	0,9	1.539
Gereihtes Haus	14.071	5,9	1.633
Sonstiger Haustyp	32.075	13,5	1.576

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 5, R. 1, 2018, Tabelle 3.2.11-D

Wenn flächensparendes Bauen stärker als bisher zum Tragen kommen soll, müsste vor allem die Zahl der durch Baumaßnahmen im Bestand geschaffenen Wohnungen (hierzu zählen Aufstockungen und Umnutzungen) erhöht werden. In der Realität waren im Jahr 2018 die durch Maßnahmen im Bestand geschaffenen Wohnungen im Vergleich zum Vorjahr wieder gesunken. Im Gebäudeneubau lässt sich Wohneigentum heute sowohl als Eigentumswohnung im mehrgeschossigen Wohnungsbau als auch als Reihenhaus flächensparend realisieren. In klassischen Einfamilienhausgebieten der Vergangenheit können im Rahmen der Nachverdichtung ältere Einfamilienhäuser auf großen Grundstücken durch Doppelhäuser oder Reihenhauszeilen ersetzt werden, sodass die Flächenausnutzung baugebietsangepasst erhöht wird.

2.12 Fazit des Faktenchecks Wohneigentum

Es gibt Argumente gegen die Bildung von Wohneigentum. Allerdings treffen die meisten Argumente nur auf einen kleinen Teil der Bevölkerung zu, denn in der Realität weisen selbstnutzende Eigentümer die im Vergleich mit Mietern deutlich höhere Wohnzufriedenheit auf. Auch die geringere Wohnkostenbelastung im Alter spricht deutlich für die Sinnhaftigkeit der Bildung von Wohneigentum.

Gerade in der aktuellen Phase sehr niedriger Zinsen ist die Erschwinglichkeit einer selbstgenutzten Wohnimmobilie in den meisten Regionen Deutschlands trotz gestiegener Preise auf einem Rekordstand. Die spezifische Nachfrage nach Einfamilienhäusern (je 1.000 Personen im Alter von 30- bis unter 45-Jahren) ist nicht zuletzt wegen dieser günstigen Finanzierungssituation ebenfalls auf Höchstwerte angestiegen. Gebremst wird die Nachfrage durch die vergleichsweise schwache Besetzung dieser

Altersgruppe, die im Jahr 2018 gegenüber dem Höchststand im Jahr 2000 um rund 24 % niedriger ausfiel.

Obwohl die Mehrheit der jüngeren Menschen zwischen 20 und 30 Jahren langfristig Wohneigentum bilden möchte, war die Wohneigentumsquote in der Altersgruppe der „25- bis unter 40-Jährigen“ im Jahr 2018 mit 22 % auf den niedrigsten Stand seit 20 Jahren gefallen. Kernproblem der potenziellen Wohnungseigentümer ist das fehlende Eigenkapital. Dies gaben 68 % der Nicht-Eigentümer mit Kaufabsicht in einer Befragung¹¹ an. Da Wohneigentum von der Bevölkerung gewünscht wird und Altersarmut vor allem ein Mieterproblem ist, erscheint die Erhöhung der Wohneigentumsquote gerade bei Haushalten mit mittleren bis niedrigen Einkommen ein sinnvolles Ziel, das auch den Einsatz von Fördermitteln rechtfertigt. Mit Blick auf das „Eigenkapitalproblem“ wäre die Umsetzung des im Koalitionsvertrag verankerten Bürgschaftsprogramms¹² ein wichtiger Schritt zu mehr Wohneigentum.

3 Wohneigentum zur Vermeidung von Altersarmut

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) kommt in einer Analyse zur Wohnkostenbelastung älterer Menschen¹³ zu dem Ergebnis, dass die Wohnkostenbelastung in den vergangenen 20 Jahren bei den Mieterhaushalten besonders stark angestiegen ist. Im Jahr 2016 erreichte die durchschnittliche Wohnkostenbelastung bei Mieterhaushalten Älterer etwa 34 %, während Eigentümerhaushalte nur knapp 15 % ihres Einkommens für die Wohnkosten aufwenden mussten. Rund 38 % der Mieterhaushalte wiesen eine Wohnkostenbelastung von über 40 % ihres Einkommens auf. Auch ein Umzug in eine kleinere Wohnung kann die Wohnkostenbelastung nur in Ausnahmefällen reduzieren, da die Haushalte bei einem Umzug die im Vergleich zu den Bestandsmieten höheren Angebotsmieten zahlen müssen.

Die Bildung von Wohneigentum hilft somit bei der Vermeidung von Altersarmut.

3.1 Aktuelle Einkommenssituation der Senioren

Die Verteilung der Haushalte mit einem Rentner als Haupteinkommensbezieher auf Einkommensklassen zeigt **Tabelle 4**. Die Durchschnittsnettoeinkommen lagen bei Eigentümerhaushalten bei 2.440 € je Monat und bei Mieterhaushalten bei 1.732 € je Monat. Entsprechend sind die unteren Einkommensklassen bei den Mieterhaushalten deutlich stärker besetzt als bei den Eigentümerhaushalten.

¹¹ Online-Umfrage von YouGov für den Immobilienverband Deutschland IVD; Basis: Nicht-Eigentümer mit Eigentums-Absicht: 562 Befragte; entnommen aus: CONSORTIS NEWS vom 24.1.2020

¹² Wir wollen ein Bürgschaftsprogramm der KfW einführen, mit dem ein Anteil des Kaufpreises bzw. der Baukosten selbstgenutzten Wohneigentums abgesichert wird. Dadurch kann das beim Erwerb notwendige Eigenkapital gesenkt werden. Die Bürgschaft soll für 20 Jahre gelten.; Zeilen 5151 bis 5154 des Koalitionsvertrages

¹³ DIW Wochenbericht Nr. 27/2019

Tabelle 4: Haushalte mit einem Rentner oder einer Rentnerin als Haupteinkommensbezieher

Einkommens- klasse	insgesamt	Eigentümer	Mieter
	in v.H.		
unter 700	1,8	1,4	2,3
unter 900	5,8	2,8	9,0
900 bis unter 1.100	8,4	5,2	11,8
1.100 bis unter 1.300	9,6	6,7	12,7
1.300 bis unter 1.500	10,1	8,0	12,4
1.500 bis unter 2.000	21,9	20,8	23,2
2.000 bis unter 3.200	29,1	34,7	22,9
3.200 bis unter 4.500	9,1	13,4	4,4
4.500 bis unter 6.000	3,1	5,0	1,0
6.000 bis unter 7.500	0,8	1,3	0,2
7.500 und mehr	0,4	0,7	0,1

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensuszusatzserhebung Wohnen 2018; Wiesbaden 2019

Knapp 16 % aller Rentnerhaushalte verfügen über ein monatliches Einkommen unter 1.100 €. Da nicht nach der Haushaltsgröße unterschieden wird, finden sich unter diesen Haushalten auch Zweipersonenhaushalte. Trotz dieses hohen Anteils an Haushalten mit geringem Einkommen beziehen gegenwärtig nur rund 3 % der Senioren Grundsicherungsleistungen. Allerdings wird davon ausgegangen, dass etwa 60 % der Senioren mit Grundsicherungsansprüchen diese nicht wahrnehmen¹⁴. Daraus errechnet sich ein Anteil an Grundsicherungsberechtigten bei den Senioren von 7,5 %.

Bestätigt wird die zunehmende Altersarmut auch durch die Auswertungen von Creditreform¹⁵, die eine erhebliche Zunahme der Überschuldungsfälle bei der älteren Bevölkerung aufzeigen. Auch wenn die Überschuldungsquote bei den Personen ab 70 Jahren mit knapp 3 % noch weit unterdurchschnittlich ist, so zeigt die Steigerung der Fallzahl um 45 % innerhalb eines Jahres doch eine sehr starke Zunahme auf. Im Gegensatz zu jüngeren Menschen haben die Senioren auch keine Erwerbsperspektive mehr, die einen Ausweg aus der Überschuldung bieten kann.

Auch der Paritätische Gesamtverband¹⁶ bestätigt mit einer Auswertung des SOEP, dass Armut in Deutschland vor allem Mieterarmut ist. Während nur gut 4 % der Eigentümerhaushalte – unabhängig vom Alter – als arm gelten, sind es fast 29 % der Mieterhaushalte.

Insgesamt wird die Altersarmut zunehmend zu einer wichtigen sozialen Frage in Deutschland. Dies gilt umso mehr, als die von der Etablierung des Niedriglohnssektors Betroffenen bisher erst in Ansätzen das Ruhestandsalter erreicht haben. Das

¹⁴ DIW Wochenbericht Nr. 49/2019

¹⁵ Creditreform Wirtschaftsforschung: Schuldneratlas 2019, Neuss 2019

¹⁶ DEUTSCHER PARITÄTISCHER WOHLFAHRTSVERBAND GESAMTVERBAND e. V.: Wer die Armen sind. Der Paritätische Armutsbericht 2018; Berlin, Dezember 2018

Statistische Bundesamt hat in der Überschuldungsstatistik erst vor wenigen Jahren den Grund „längerfristiges Niedrigeinkommen“ als einen Hauptauslöser der Überschuldung aufgenommen. Mit einer Verzögerung von wenigen Jahren werden sich „längerfristige Niedrigeinkommen“ dann auch bei den Renten verstärkt bemerkbar machen.

3.2 Sparverhalten von Mietern und Eigentümern

Ein wesentlicher Grund für die unterschiedliche Ausprägung von Altersarmut bei Mietern und Eigentümern liegt in der deutlich höheren Sparquote unmittelbar nach der Wohneigentumsbildung. Wie die empirica ag¹⁷ anhand der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichproben bereits mehrfach ermittelt hat, zeigen sich bei identischen Einkommen deutliche Unterschiede hinsichtlich des Sparens und des Konsums von Mieter- und Eigentümerhaushalten.

Vor allem das Sparen durch die Tilgungsleistungen erfolgt zusätzlich zum „übrigen Sparen“ zu Lasten des Konsums, so dass insgesamt ein deutlich höheres Vermögen aufgebaut wird. Da Eigentümerhaushalte auch nach der vollständigen Tilgung der Baukredite ihr Konsumverhalten kaum ändern, bauen sie dann bis zum Ruhestand zusätzlich noch ein im Vergleich zu Mietern um den Faktor 1,7 höheres Geldvermögen auf. Dagegen können die Mieten im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten erhöht werden.

Die langfristigen Wohnkosten sind bei den Eigentümern trotz im Durchschnitt weit größerer Wohnungen deutlich niedriger als bei Mietern. „Erkauft“ werden diese langfristig geringeren Wohnkosten mit höheren Kosten in der Phase unmittelbar nach dem Erwerb der Wohnimmobilie. Insbesondere die höhere Sparleistung über die Erwerbszeit sorgt dafür, dass Wohnungseigentümer bei identischer Erwerbsbiografie ein deutlich geringeres Armutsrisiko aufweisen als Mieterhaushalte.

Bei einem erheblichen Teil der Bevölkerung ist eine hohe Motivation zur Bildung von Wohneigentum vorhanden. Die langfristigen Vorteile der Wohneigentumsbildung sollten gesellschaftlich durch die Unterstützung der Schwellenhaushalte bei der Wohneigentumsbildung genutzt werden. Eine höhere Wohneigentumsbildung führt zu langfristig zufriedeneren Haushalten, einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung und einer verminderten Altersarmut.

3.3 Rentenerwartungen der Bevölkerung

Bereits 2012 warnte die damalige Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen vor einer starken Zunahme von Fällen der Altersarmut. Nach Berechnungen des Arbeitsministeriums würden Arbeitnehmer mit einem Bruttoverdienst von 2.500 € je Monat bei einer Beschäftigungsdauer von 35 Jahren bei einem Renteneintritt im Jahr 2030 eine Rente in Höhe von 688 €, dies entsprach 2012 etwa der durchschnittlichen Grundversicherungsleistung einschließlich der Wohnkosten, bekommen. Zur Darstellung der

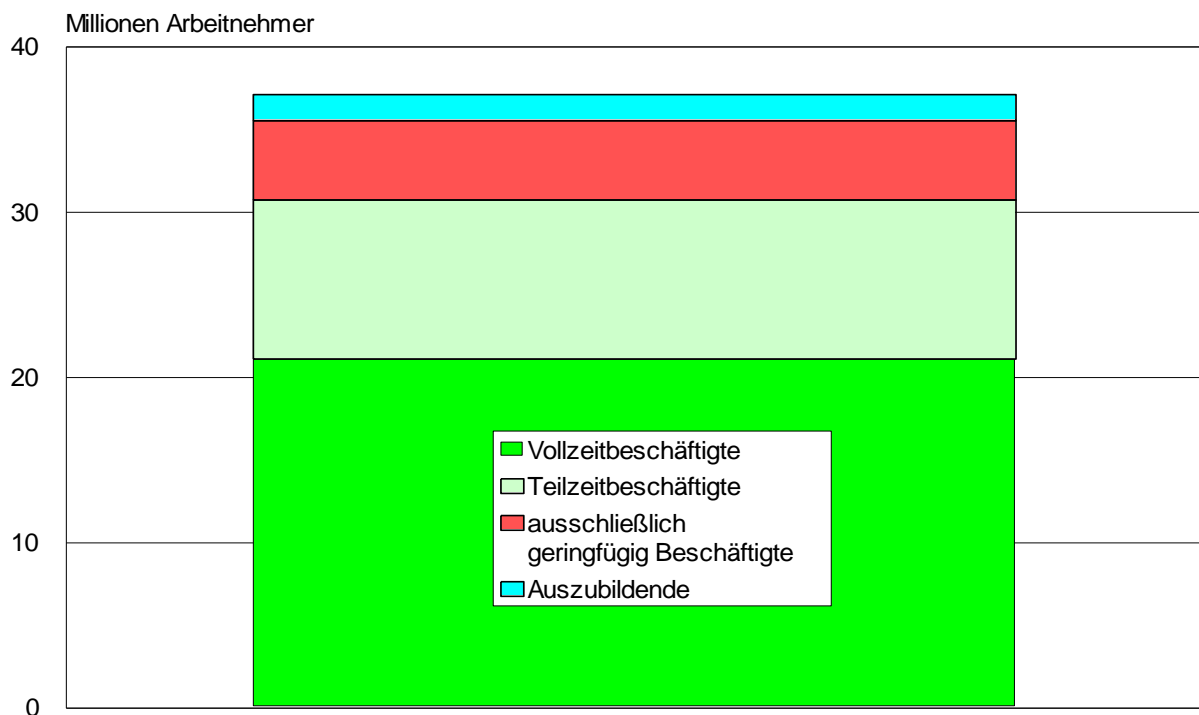
¹⁷ jüngste Auswertung: empirica ag: Vermögensbildung in Deutschland, Teil 4: Konsumeinschränkungen, Sparen und Wohnkosten; Berlin 2017; Untersuchung im Auftrage der Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen

Rentenerwartungen der Bevölkerung kann auf eigene Berechnungen im Auftrage der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG)¹⁸ aus dem Jahr 2018 zurückgegriffen werden.

Im Vergleich zu 2012 sind Durchschnittseinkommen, Rentenwert und Grundsicherungsleistungen gestiegen; die Aussage einer zu erwartenden wachsenden Altersarmut bleibt aber nach wie vor bestehen. Dass sich Deutschland bereits heute auf dem Weg zu mehr Altersarmut befindet, zeigt der Anstieg der Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter. Von 2003 bis 2018 nahm deren Zahl um 117 % zu, während sich die Zahl der Personen im Ruhestandsalter lediglich um 16,4 % erhöhte. Die deutlich gestiegene Erwerbstätigkeit nach dem eigentlichen Renteneintritt ist in der Regel eine atypische Beschäftigung in einem Minijobverhältnis.

Am Jahresende 2017 waren in Deutschland insgesamt 32,6 Mio. Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt und für knapp 99 % davon lagen Angaben zum erhaltenen Entgelt vor. Zu den Beschäftigten zählen auch knapp 1,6 Mio. Auszubildende, die bei der Betrachtung künftiger Renten nicht einbezogen werden. Dagegen müssen die 4,8 Mio. Arbeitnehmer, die ausschließlich geringfügig beschäftigt sind, einbezogen werden. Wer auf Dauer oder über einen langen Zeitraum nur geringfügig beschäftigt ist, wird jedoch keinen Rentenanspruch aufbauen können, der oberhalb der Grundsicherung liegt. Einen Überblick über die Arbeitnehmer gibt **Abbildung 3**.

Abbildung 3: Arbeitnehmer in Deutschland zum Jahresende 2017 (ohne Beamte, Soldaten und Richter)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

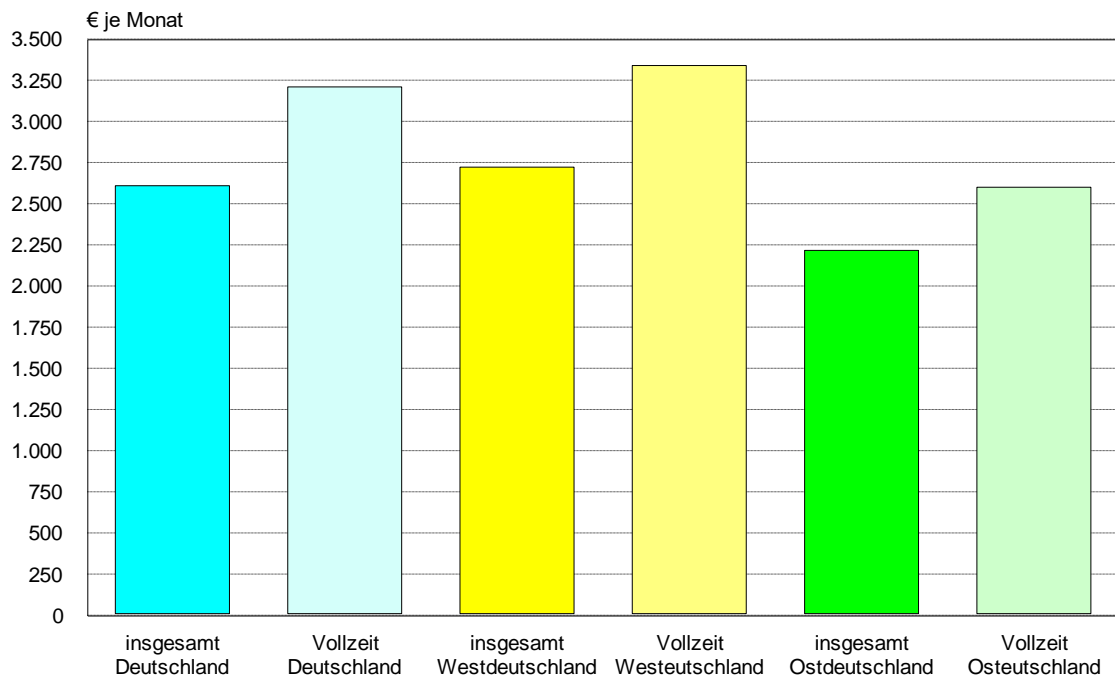
¹⁸ Pestel Institut: Beschäftigung - Rente – Grundsicherung; Arbeitspapier im Auftrag der NGG

Als Vollzeitbeschäftigte wurden hier die Beschäftigten der so genannten „Vollzeitbeschäftigten der Kerngruppe“ der Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesen. Dabei handelt es sich um Vollzeitbeschäftigte, die weder in einem Ausbildungsverhältnis noch in einem Arbeitsverhältnis mit gesetzlichen Sonderregeln wie zum Beispiel in anerkannten Werkstätten oder gleichartigen Einrichtungen arbeiten.

Insgesamt sind rund 37,4 Mio. Arbeitnehmer erfasst. Die Entgelte (brutto) sind für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte insgesamt, für Vollzeitbeschäftigte und Auszubildende für Ost und Westdeutschland ab 850 € je Monat bis zur höchsten Stufe von 5.600 € und mehr ausgewiesen. Die ausgewiesenen Entgeltklassen beginnen mit der Stufe „bis 850 €“. Es folgt die Stufe „850 bis 1.000 €“. Anschließend werden die Klassen in Schritten von 100 € bis zur höchsten Stufe ausgewiesen.

Das Bruttomedianeinkommen aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland lag 2017 bei 2.609 € je Monat, das der Vollzeitbeschäftigten bei 3.209 € je Monat. In Westdeutschland lagen die Werte jeweils gut 4 % darüber. In Ostdeutschland lagen das Medianentgelt der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt um 15 % und das der Vollzeitbeschäftigten um 19 % niedriger. Einen Überblick gibt **Abbildung 4**.

Abbildung 4: Bruttomedianentgelte je Monat sozialversicherungspflichtig Beschäftigter 2017 insgesamt und der Vollzeitbeschäftigten



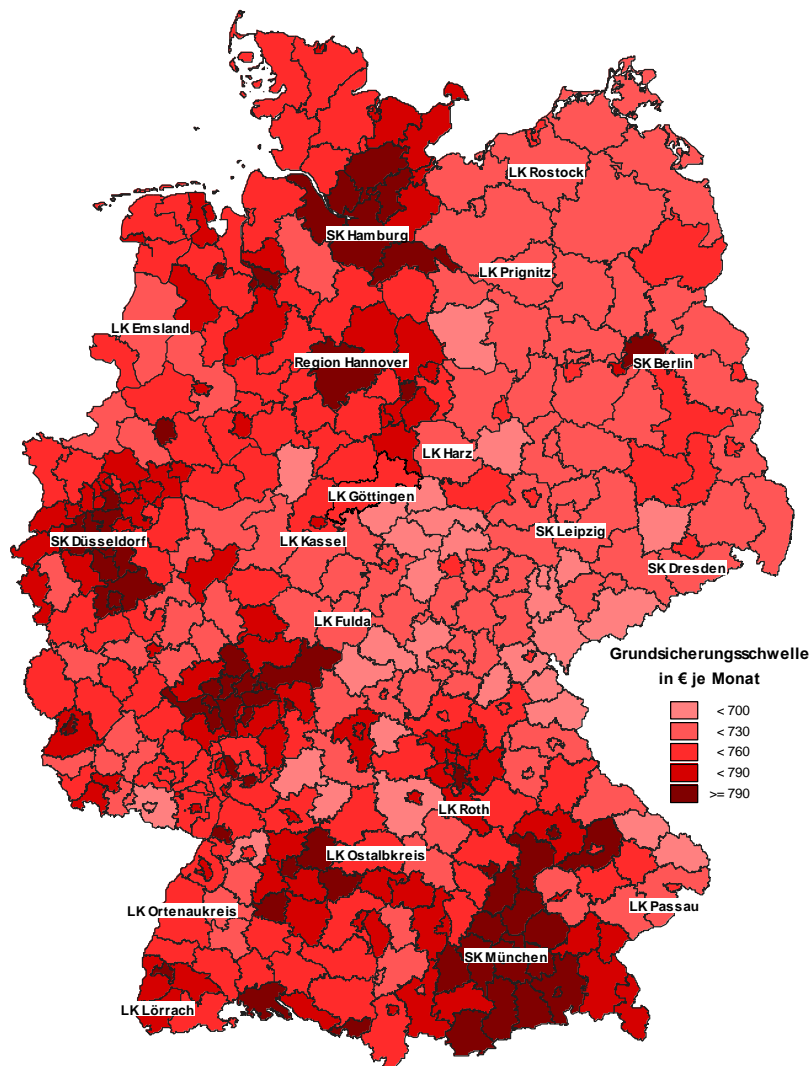
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Ein Beschäftigter, der das Medianentgelt erhält und über sein gesamtes Berufsleben den im Jahr 2017 festgestellten Abstand zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Rentenversicherten (wird jährlich von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates festgestellt) aufwies, konnte nach 40

Beitragsjahren in Westdeutschland mit einer Rente aus seiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von 1.093 € rechnen. Der tatsächliche Zahlbetrag läge wegen der Beitragspflicht zur Kranken- und Pflegeversicherung rund 11 % niedriger.

Die Grundsicherungsschwelle wird bestimmt durch den Regelsatz und die regional stark differierenden warmen Wohnkosten. Einen bundesweiten Überblick über Summe aus Wohnkosten (die im Rahmen des SGB-II gezahlten durchschnittlichen warmen Wohnkosten für Single-Haushalte im August 2017) und Regelsatz gibt **Abbildung 5**. Die Grundsicherungsschwelle reicht von 657 € im Landkreis Freyung-Grafenau bis 942 € im Landkreis München. Damit ist die Frage des Überschreitens der Grundsicherungsschwelle maßgeblich auch von den regionalen Wohnkosten abhängig. **Abbildung 5** spiegelt damit die regionalen Wohnkosten.

Abbildung 5: Grundsicherungsschwelle in den Kreisen und kreisfreien Städten 2017

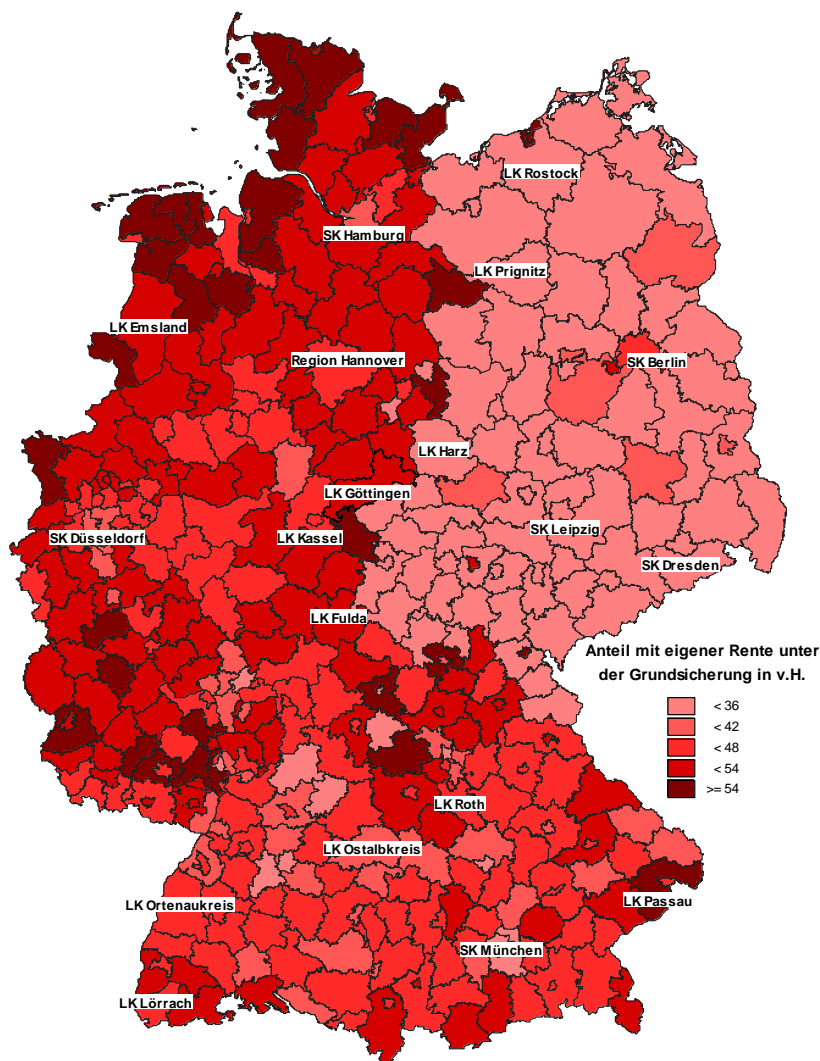


Quelle: eigene Berechnungen nach Daten der Bundesagentur für Arbeit

Für die Vollzeitbeschäftigten konnte auf eine regionale (Kreisebene) Entgeltdifferenzierung zurückgegriffen werden. Bei den Teilzeitbeschäftigten wurden die jeweiligen Ergebnisse für West- und Ostdeutschland auch auf der Kreisebene übernommen. Dies erscheint gerechtfertigt, da die typische Teilzeitbeschäftigung etwa im Einzelhandel, bei persönlichen Dienstleistungen oder in der Gastronomie in der Bezahlung bei weitem nicht so stark differiert wie Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse, bei denen lokale Industriebetriebe das jeweilige Niveau stark beeinflussen. Für die ausschließlich geringfügig Beschäftigten wurde grundsätzlich von einer eigenen Rente unterhalb der Grundsicherung ausgegangen.

Den Anteil der Arbeitnehmer, die aus der eigenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung eine Rente unterhalb der Grundsicherung für Single-Haushalte zu erwarten haben zeigt **Abbildung 6**.

Abbildung 6: Anteil der Arbeitnehmer in den Kreisen und kreisfreien Städten, deren eigene Rente aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach 40 Jahren Einzahlungsdauer unterhalb der Grundsicherung für Single-Haushalte liegen wird (Stand 2017)



Quelle: eigene Berechnungen nach Daten der Bundesagentur für Arbeit

Die Wohnkostenunterschiede sind wesentlich größer als die Entgeltunterschiede, so dass sich in weiten Teilen Ostdeutschlands geringere Quoten an potenziellen Grundsicherungsempfängern ergeben als in Westdeutschland. Auch wenn nicht berücksichtigt wurde, dass in der Realität das Haushaltseinkommen zählt und der größte Teil der Senioren als Paar das Ruhestandsalter erreicht, so zeichnet sich dennoch insbesondere in Regionen mit hohen Wohnkosten eine dramatische Entwicklung ab.

Weiterhin ist zu beachten, dass insbesondere Bezieher niedriger Einkommen keine oder nur eine geringe private Altersvorsorge in Form einer Zusatzrente aufbauen. So hatten von den Beschäftigten mit einem Bruttolohn bis 1.500 € je Monat 46,5 % keine zusätzliche Altersvorsorge und gut 23 % lediglich einen Riester-Vertrag als private Altersvorsorge. Da davon ausgegangen wird, dass etwa ein Fünftel der Riester-Verträge nicht mehr bespart wird und die Riester-Verträge ohnehin einkommensabhängig angespart werden, bleibt gerade für Bezieher niedriger Einkommen die gesetzliche Rentenversicherung das zentrale Element der Altersvorsorge.

Die Zahl an Empfängern von Grundsicherung im Alter dürfte somit ebenso zunehmen wie die Zahl der überschuldeten Personen im hohen Alter. Die vorgesehene Grundrente für langjährig Versicherte (mindestens 35 Jahre Einzahlungen in die Rentenversicherung), die zum 1. Januar 2021 eingeführt werden soll, wird das Altersarmutsproblem mindern, aber nicht auflösen. So hatten 3,9 Mio. Bezieher von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung Ende 2017 weniger als 35 Einzahlungsjahre und individuelle Rentenzahlbeträge unter 800 € je Monat. Davon wiesen knapp 716.000 Personen lediglich eine Einzahlungsdauer zwischen 30 und 35 Jahren auf.

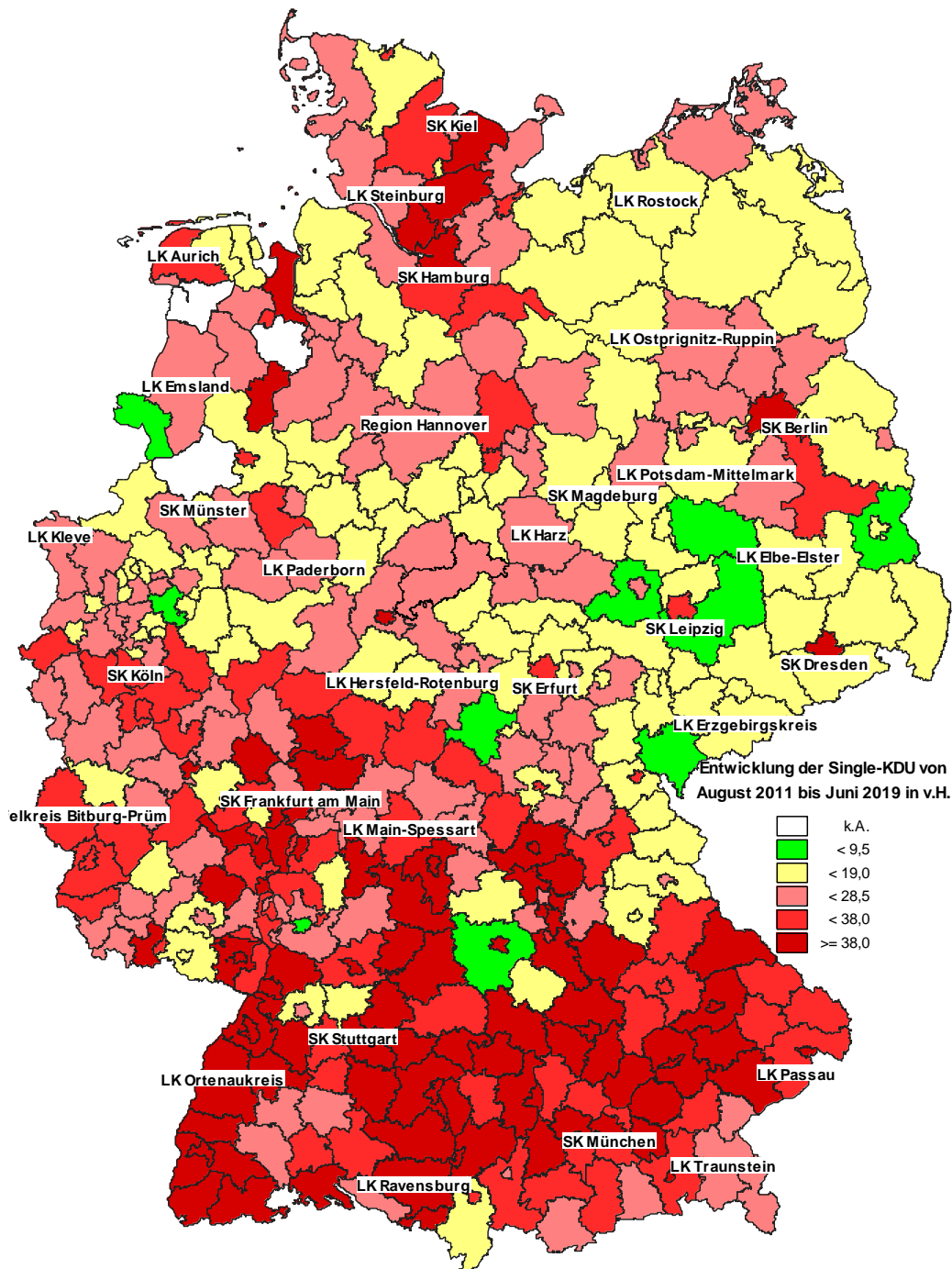
3.4 Belastungen des Sozialstaats durch Grundsicherung im Alter

Im Juni 2019 bezogen 566.000 Personen Grundsicherung im Alter. Der durchschnittliche Bruttobedarf betrug 808 € je Monat und Person für den Regelbedarf und die Kosten der Unterkunft. Über alle Bezieher von Grundsicherung im Alter konnten Einkommen in Höhe von 353 € je Monat angerechnet werden. Dabei hatten knapp 108.000 Personen keine eigenen Einkommen und bei den übrigen 458.000 Personen mit eigenem Einkommen wurden 436 € je Monat angerechnet. Bei diesen Personen dienen die Grundsicherungsleistungen somit vor allem der Abdeckung der Kosten der Unterkunft. Veränderungen bei den Wohnkosten wirken sich damit unmittelbar auf die insgesamt zu zahlenden Grundsicherungsleistungen aus.

Hochgerechnet auf das Jahr 2019 ergeben sich Grundsicherungsleistungen in Höhe von gut 3 Mrd. €. Im Jahr 2015 lagen die Aufwendungen für die Grundsicherung im Alter noch bei knapp 2,6 Mrd. €.

Die Entwicklung der Kosten der Unterkunft bei Single-Haushalten mit SGB-II-Bezug von 2011 bis 2019 zeigt **Abbildung 7**.

Abbildung 7: Entwicklung der KDU*) für Single-Haushalte in den Kreisen und kreisfreien Städten Deutschlands von August 2011 bis Juni 2019



*) anerkannte reine Unterkunftskosten je m² Wohnfläche und Monat

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die maximale Steigerung in der untersten Klasse entspricht der Entwicklung der Verbraucherpreise. Nur in zehn der insgesamt 401 Kreise und kreisfreien Städte lag die Steigerung der Kosten der Unterkunft damit unterhalb der Steigerung der Verbraucherpreise. In den dunkelrot eingefärbten Regionen lag die Steigerung der Kosten der Unterkunft je m²-Wohnfläche bei mehr als dem Vierfachen der Steigerung der Verbraucherpreise. Dies zeigt die enorme Preisdynamik auf den Wohnungsmärkten in den

vergangenen Jahren. Auch das DIW wies jüngst auf die hohe Bedeutung der künftigen Wohnkostensteigerung für die Entwicklung von Altersarmut und Grundsicherungsleistungsbezug hin.¹⁹

Unabhängig von der allgemeinen Entwicklung auf den Wohnungsmärkten ist längerfristig von weiteren realen Preissteigerungen auszugehen, da die im Rahmen des Klimaschutzes notwendigen energetischen Modernisierungen nach heutigen Maßstäben unwirtschaftlich sind und das Wohnen verteuern werden. Auch wenn die Maßnahmen über die CO₂-Bepreisung „wirtschaftlich“ werden, werden sie den Preis des Wohnens real erhöhen.

Wie bei den Beziehern von Leistungen nach dem SGB-II sind auch bei den Beziehern von Grundsicherungsleistungen im Alter Wohnungseigentümer stark unterproportional vertreten. Deren Wohnkosten steigen in der Regel nur noch im Rahmen der Entwicklung der kalten und warmen Betriebskosten. Von den in **Abbildung 7** dargestellten Wohnkostensteigerungen waren ausschließlich Mieter betroffen.

Unabhängig von den individuellen Vorteilen des Wohneigentums sprechen die gesellschaftlichen Vorteile einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung und der bei Wohnungseigentümern geringeren Wahrscheinlichkeit späteren Sozialleistungsbezugs für eine Wohneigentumsförderung insbesondere der so genannten Schwellenhaushalte.

Zwar lässt sich nicht prognostizieren, wie viele der heutigen Schwellenhaushalte als Mieterhaushalt langfristig in den Grundsicherungsbezug fallen würden, aber bei einer fernerer Lebenserwartung von, vorsichtig gerechnet, 13 Jahren nach dem Ruhestandseintritt und reinen Kosten der Unterkunft in Höhe von 300 € errechnen sich eingesparte Kosten der Unterkunft von rund 47.000 € je jedem „vermiedenen“ Grundsicherungsbezieher. Die Schätzung der Anzahl der durch eine verstärkte Wohneigentumsbildung „vermiedenen späteren Grundsicherungsbezieher“ wäre rein spekulativ.

Auch wenn das primäre Ziel einer Wohneigentumsförderung nicht in der Vermeidung späterer Sozialleistungen liegt, so zeigt die Realität sowohl bei den Beziehern von SGB-II-Leistungen als auch beim Bezug von Grundsicherung im Alter nur wenige Wohnungseigentümer. Speziell die Förderung von Haushalten mit mittleren bis niedrigen Einkommen beim Erwerb einer vor allem hinsichtlich der Wohnfläche angemessenen Immobilie kann das Thema Altersarmut langfristig entschärfen.

4 Wesentliche Zielgruppen für die Wohneigentumsbildung

Eine gesellschaftlich sinnvolle Steigerung der Wohneigentumsquote in Deutschland kann nur gelingen, wenn Gruppen zur Wohneigentumsbildung motiviert werden, die bisher eine unterdurchschnittliche Eigentumsquote aufweisen. Betrachtet man die in **Tabelle 5** ausgewiesenen Wohneigentumsquoten nach Alter und Einkommen, so sind dies auf der einen Seite Haushalte mit einem Haupteinkommensbezieher unterhalb

¹⁹ DIW Wochenbericht Nr. 21+22/2019

des 40. Lebensjahres. Die Altersgruppe unterhalb von 25 Jahren kommt wegen der in diesem Alter noch besonders hohen räumlichen Mobilität und der im Rahmen der Familienbildung anstehenden Veränderung des Bedarfs an Wohnfläche für eine Wohneigentumsbildung kaum infrage, so dass diese Gruppe in der Potenzialabschätzung vernachlässigt werden kann. Damit sind es vor allem Haushalte mit einem Haupteinkommensbezieher zwischen 25 und 40 Jahren und einem Nettoeinkommen unter 3.200 € je Monat, die zur Wohneigentumsbildung motiviert werden sollten. Dies ist in der Vergangenheit nur unzureichend gelungen, denn die Wohneigentumsquote ist in dieser Altersgruppe seit 2002 um rund 5 %-Punkte zurückgegangen. Da die zugehörigen Bruttoeinkommen bei Single-Haushalten bis 5.700 € je Monat reichen, umfasst die Zielgruppe vom Büroboten im öffentlichen Dienst bis zum Ingenieur ein weites Spektrum an Berufen.

Tabelle 5: Wohneigentumsquoten nach dem Alter des Haupteinkommensbeziehers des Haushalts und monatlichen Haushaltsnettoeinkommen 2018

Altersgruppe	monatliches Nettoeinkommen in €					
	unter 900	900 bis 1.300	1.300 bis 1.500	1.500 bis 2.000	2.000 bis 3.200	3.200 u. mehr
	Wohneigentumsquote in v.H.					
unter 25	1,4	2,1	2,1	4,5	9,0	31,6
25 – 30	3,2	2,8	4,4	6,2	11,9	25,2
30 – 40	4,4	5,4	7,2	10,2	22,1	43,3
40 – 50	8,7	11,8	14,8	20,3	36,3	64,7
50 – 60	15,4	19,2	25,7	31,4	48,9	73,6
60 – 65	19,1	27,2	34,4	43,0	57,6	76,8
65 und mehr	30,1	35,3	41,4	49,6	62,1	79,7
Insgesamt	15,1	23,2	27,7	32,6	43,9	64,3

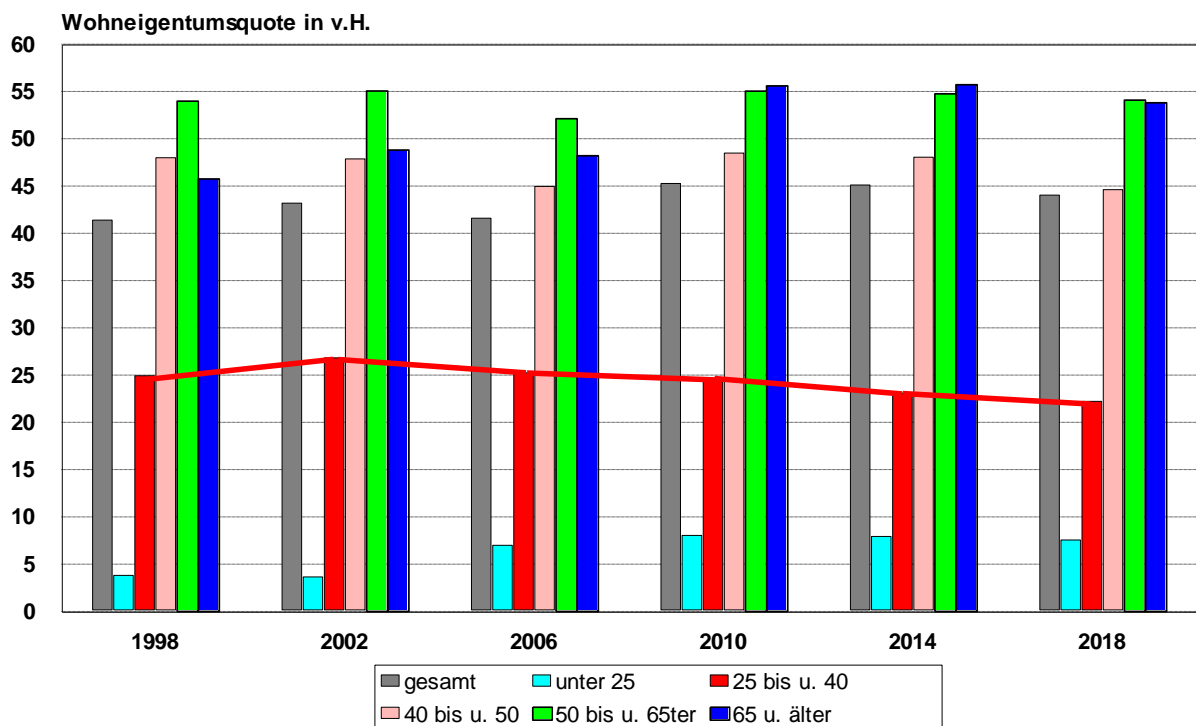
Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensuszusatzserhebung 2018; eigene Berechnungen

Weiterhin kommen Haushalte zwischen 40 und 60 Jahren für die Wohneigentumsbildung infrage. Da bei Haushalten mit Kindern der Auszug der Kinder häufig erst zwischen dem 50. und 60. Lebensjahr der Eltern erfolgt, werden es vor allem Haushalte ohne Kinder sein, die zur Wohneigentumsbildung motiviert werden können. Hier sind es Haushalte mit Einkommen unter 2.000 € je Monat, die eine stark unterdurchschnittliche Eigentumsquote aufweisen. Das entsprechende Bruttoeinkommen von gut 3.100 € je Monat bei Single-Haushalten reduziert die infrage kommenden Berufsgruppen deutlich, da Beschäftigte in diesem Alter aufgrund ihrer Ausbildung und Erfahrung häufig über dieser Einkommensschwelle liegen. Bei Paaren ohne Kinder werden 2.000 € netto je Monat bereits mit einem Bruttoeinkommen von gut 2.600 € je Monat erreicht. Diese Schwelle wird zum Beispiel im öffentlichen Dienst von langjährig Beschäftigten nur in den Entgeltgruppen 1 bis 4 (An- und Ungelernte) unterschritten. In der übrigen Wirtschaft sind Beschäftigte mit entsprechend niedrigen Einkommen vor

allem in den Bereichen Gartenbau, Gebäudereinigung, Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit sowie Gastronomie zu finden.

Die Entwicklung der Wohneigentumsquoten nach Altersgruppen seit 1998 ist in **Abbildung 8** ausgewiesen. Es wird deutlich, dass vor allem die Wohneigentumsquote bei den 25- bis unter 40-Jährigen seit 2002 rückläufig war. Es kann durchaus als Folgewirkung der abgeschwächten Wohneigentumsbildung dieser Altersgruppe aufgefasst werden, dass inzwischen auch in den höheren Altersgruppen Rückgänge der Wohneigentumsquote zu verzeichnen sind. Dies unterstreicht bei den unbestritten positiven individuellen und gesellschaftlichen Wirkungen des Wohneigentums die Notwendigkeit einer Unterstützung der Bevölkerung bei der Bildung von Wohneigentum.

Abbildung 8: Wohneigentumsquoten verschiedener Altersgruppen von 1998 bis 2018



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensuszusatzserhebungen Wohnen der jeweiligen Jahre

Da jeder Vermieter seine Wohnung zu Konditionen vermieten sollte, die den wirtschaftlichen Erhalt seiner Kapitalanlage gewährleistet, zahlen alle Mieter frei finanzierter Wohnungen die Vollkosten ihrer Wohnung. Ein Teil der Mieter wird dabei mittels staatlicher Transferzahlungen (Wohngeld, Übernahme der Kosten der Unterkunft) unterstützt. Wenn sie vergleichbare finanzielle Rahmenbedingungen wie die Vermieter hätten, wären die Mieter grundsätzlich in der Lage, die von ihnen bewohnte Wohnung zu erwerben. Dies gilt insbesondere für den Zugang zu Finanzierungen. Allerdings muss auch die Angemessenheit des Wohneigentums beachtet werden.

4.1 Haushalte in der klassischen Familienphase zwischen 25 und 40 Jahren

Die erstmalige Wohneigentumsbildung erfolgte in der Vergangenheit meist zwischen dem 25. und 40. Lebensjahr. Insofern stellen Mieterhaushalte mit einem Alter des Haupteinkommensbeziehers zwischen 25 und 40 Jahren und Einkommen zwischen 900 und 3.200 € je Monat die klassische Zielgruppe der Wohneigentumsförderung dar. Die Zahl der Mieterhaushalte mit diesen Merkmalen lag 2018 bei 4,1 Mio.

In dieser Altersstufe steht noch eine hinreichende Erwerbslebenszeit zur Verfügung, um die mit der Eigentumsbildung in der Regel verbundenen Kredite zu tilgen, und die Erwerbstätigen befinden sich in der beruflichen Entwicklungsphase, die in der Regel mit steigenden Einkommen verbunden ist. Haushalte mit Einkommen unter 900 € je Monat weisen zwar eine stark unterdurchschnittliche Wohneigentumsquote auf, dürften aber selbst mit staatlicher Förderung kaum in der Lage sein, Wohneigentum zu bilden.

4.2 Haushalte ohne Kinder oder nach der Familienphase ab 40 Jahren

Wegen der rückläufigen Wohneigentumsquote und der zu erwartenden Probleme der Alterssicherung sind für eine gezielte Wohneigentumsförderung auch die Mieterhaushalte mit einem Haupteinkommensbezieher zwischen 40 und 60 Jahren von hoher Relevanz. Dabei ist zu beachten, dass die Wohneigentumsbildung wegen der abnehmenden verbleibenden Erwerbszeit zunehmend schwieriger wird, da der in der Regel erforderliche Kredit bis zum Ruhestandseintritt getilgt sein soll. Die absolute Zahl der Mieterhaushalte dieser Altersstufe im Einkommensbereich zwischen 900 und 2.000 € je Monat lag 2018 bei 3,1 Mio.

Mit Erreichen des 40. Lebensjahres geht die räumliche Mobilität der Haushalte und damit die Umzugshäufigkeit stark zurück, so dass der langfristig gewünschte Wohnstandort in der Regel gefunden ist. Vor allem der hohe Anteil an Single-Haushalten unter den Mieterhaushalten dieser Altersstufe sollte für eine „späte“ Wohneigentumsbildung infrage kommen.

Die Altersgruppe der 40- bis 60-Jährigen umfasst die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre, deren Gefährdung durch Altersarmut unbestritten ist. Wenn es gelingen würde, einem Teil dieses Personenkreises noch während der Erwerbsphase die Wohneigentumsbildung zu ermöglichen, wird das Risiko der Altersarmut entsprechend gemindert werden.

5 Voraussetzungen für mehr selbstgenutztes Wohneigentum

Die Wohneigentumsbildung ist heute in weiten Teilen Deutschlands durch die niedrigen Zinsen so erschwinglich wie selten zuvor. Allerdings haben vor allem die sieben größten Städte des Landes, die so genannten „big seven“, und weitere Großstädte ein Preisniveau erreicht, das weite Teile der Bevölkerung von der Wohneigentumsbildung ausschließt. Ein Ausweichen auf das Umland dieser Städte stößt aber auch zunehmend an Grenzen, da der Zeitaufwand zum Erreichen der Zentren immer größer wird. Daher tritt aktuell zu den schon fast klassischen Hemmnissen der Wohneigentumsbildung wie Grundstücksmangel und unzureichender Zugang zu Krediten vor allem unterer und mittlerer Einkommensbezieher auch die mangelnde Erreichbarkeit der Zentren hinzu.

Jedes einzelne Hemmnis kann individuell die Bildung von Wohneigentum be- oder gar verhindern. Die häufig anzutreffende Kombination verschiedener Hemmnisse bedeutet dann für viele an Wohneigentum interessierte Haushalte die endgültige Aufgabe dieser Idee. In der Summe muss den Hemmnissen der Wohneigentumsbildung der deutliche Rückgang der Wohneigentumsquote bei den heute 25- bis unter 40-Jährigen zugeschrieben werden.

Der Abbau der Hemmnisse der Wohneigentumsbildung ist die Voraussetzung für die Wirksamkeit jeder Wohneigentumsförderung.

5.1 Bauland

Der Mangel an Bauland wird immer wieder und für nahezu alle Regionen hoher wirtschaftlicher und demografischer Dynamik als zentrales Hemmnis des Wohnungsbaus genannt. Dies gilt sowohl für den Bau von Miet- als auch Eigentümerwohnungen. In der Folge des Baulandmangels sind die Preise für baureifes Land im bundesweiten Durchschnitt von 2010 bis 2017 um 35 % gestiegen. Der Verbraucherpreisindex ist in diesem Zeitraum um nur 9,3 % gestiegen. In vielen Zentren und Ballungsräumen haben sich die Baulandpreise mehr als verdoppelt.

Die Forderungen nach einer verstärkten (und bezahlbaren) Abgabe von Flächen durch den Bund, Bundesunternehmen und die Länder haben bisher nicht zur Entlastung der Märkte beigetragen.

Inzwischen häufen sich Klagen von Städten und Gemeinden über leerstehende Wohn- und Gewerbegebäude bei gleichzeitiger Knappheit von Wohnungen und Gewerbeflächen. Als Gründe (nur eine Auswahl) für längere Leerstände werden genannt:

- Erbgemeinschaften können sich über die Verwertung nicht einigen,
- der Eigentümer will keine Entscheidung mehr treffen (die Eigentümer von Immobilien dürften ein hohes Durchschnittsalter aufweisen) und

- für eine mögliche Nutzung sind Investitionen erforderlich (zum Beispiel zur Altlastensanierung), die der aktuelle Eigentümer nicht leisten will oder kann.

Die Städte und Gemeinden sollten kurzfristig Zugang erhalten auf leerstehende Grundstücke und Gebäude, und zwar durch zielgerichtete Maßnahmen bei der Umsetzung bereits vorhandener Möglichkeiten gemäß Baugesetzbuch. Weiterhin bleibt abzuwarten, welche Vorschläge der Baulandkommission umgesetzt werden.

Wenn Bund und Länder die zusätzliche Nutzung bisher unbebauter, meist landwirtschaftlicher Flächen für Wohnen, Gewerbe und Straßen begrenzen wollen, dann benötigen die Kommunen auch Instrumente, um Nachverdichtungen und Wiedernutzung aktiv voranbringen zu können.

Neben der Verwertung bisher ungenutzter, aber sofort bebaubarer Grundstücke bieten auch ältere Einfamilienhäuser erhebliche Nachverdichtungspotenziale. Diese verfügen häufig über große Grundstücke, die ursprünglich für Nutzgärten und teilweise auch für Kleinviehhaltung vorgesehen waren. Aufgrund der hohen Preise und da heute auch bei Familien mit Kindern meist beide Elternteile erwerbstätig sind, werden große Grundstücke mittlerweile weniger nachgefragt. Nach dem Abriss der bestehenden, energetisch nur schwer zu sanierenden Altgebäude können moderne Häuser zum Beispiel in verdichteter Form als Reihen- oder Doppelhäuser auf den Flächen entstehen.

Zusätzlich zu der Nachverdichtung auf den Bestandsflächen bleiben aber auch die Forderungen für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Aufstockung von Wohn- und Nichtwohngebäuden sowie die Umnutzung von Nichtwohngebäuden bestehen²⁰.

Die Nachverdichtung im Bestand stößt bei den Kommunen auf hohes Interesse, scheitert aber oft an einem Mangel an Instrumenten zur Umsetzung oder an der Unkenntnis über die Möglichkeiten der vorhandenen Instrumente.

Allerdings sind auch die Kommunen gefordert. Der Aufbau einer langfristigen Bodenpolitik, wie sie von vielen Kommunen unter anderem im Münsterland oder auch im Raum Hannover-Braunschweig bereits betrieben wird, ermöglicht langfristig die Überplanung ausschließlich kommunaler Flächen. Damit wird die Kommune langfristig zum entscheidenden Akteur am Bodenmarkt, was eine an der allgemeinen Preissteigerung orientierte Preissetzung ermöglicht. Eine solche Bodenpolitik wird auch von der Stadt Wien bereits seit langem betrieben²¹.

²⁰ TU Darmstadt, Pestel Institut. Deutschland-Studie 2015 – Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen, 2016
TU Darmstadt, Pestel Institut. Deutschlandstudie 2019 - Wohnraumpotentiale in urbanen Lagen - Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden, 2019

²¹ BID (Herausgeber): Wohnungsmarkt Wien - Eine wohnungspolitische Analyse aus deutscher Sicht

5.2 Erreichbarkeit der Zentren

Die Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes ist ein wesentliches Kriterium für die Wahl des Wohnstandortes und die Arbeitsplätze befinden sich in großer Zahl in den Zentren Deutschlands. Die Entwicklung der Einpendler in die sieben größten deutschen Städte zeigt **Tabelle 6**.

Tabelle 6: Entwicklung der Einpendler (nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) in den „big-seven“ von 2000 bis 2017

Stadt	Einpendler		Zunahme	in v.H.
	2000	2017		
Berlin	180.828	309.375	128.547	71,1
Düsseldorf	201.219	253.758	52.539	26,1
Frankfurt	306.595	362.450	55.855	18,2
Hamburg	271.551	346.358	74.807	27,5
Köln	204.810	270.118	65.308	31,9
München	297.777	382.943	85.166	28,6
Stuttgart	198.059	244.502	46.443	23,4

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Über alle sieben Städte lag der Zuwachs an Einpendlern bei gut 30 %. Hinzu kommt die Steigerung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die jeweils in einer dieser Städte wohnen und arbeiten. Da diese in der Regel nicht unmittelbar neben ihrem Arbeitsplatz wohnen, nehmen sie auch Verkehrsdienstleistungen in den Städten in Anspruch. Deren Zahl stieg von 2000 bis 2017 zwar mit gut 17 % relativ geringer, der absolute Zuwachs fiel aber mit 439.000 Personen nur geringfügig schwächer aus als die Zahl der Einpendler (509.000 Personen).

Diese Ausweitung des Berufspendelns betrifft nicht nur die „big seven“, sondern ganz Deutschland. Die Zahl der Einpendler über die Grenzen der Kreise und kreisfreien Städte stieg ohne Berücksichtigung der „big seven“ von 7,49 Mio. Personen im Jahr 2000 auf 10,5 Mio. Personen im Jahr 2017. Dies war ein Zuwachs um 2,58 Mio. Personen oder 32,5 %.

Die Entwicklung des Personenverkehrs in Deutschland nach Verkehrssystemen zeigt **Tabelle 7**. Insgesamt hat die Zahl der Personenkilometer um 14,4 % zugenommen. Obwohl der Anteil des motorisierten Individualverkehrs leicht abgenommen hat, liegt sein Anteil an der gesamten Personenverkehrsleistung noch immer bei knapp 80 %. Die Verkehrsleistung der Eisenbahnen hat im Nahverkehr um gut 41 % und im Fernverkehr um 11,6 % zugenommen. Dies ist erstaunlich, da sich von 2000 bis 2015 der Einsatzbestand an Lokomotiven um 46 % und die Zahl der Personenwagen um fast 50 % reduziert hat. Lediglich die Zahl der Triebwagen ist mit einem Minus von knapp 3 % nahezu konstant geblieben.

Tabelle 7: Personenverkehr in den Jahren 2000 und 2017 in Deutschland

Verkehrssystem	2000		2017		Veränd. 2000 - 2017	
	Mrd. PK	Anteil	Mrd. PK	Anteil	Mrd. PK in v.H.	Anteil in %-Pkt.
Eisenbahnen	75,4	7,2%	95,8	8,0%	27,1%	0,8%
Nahverkehr	39,2	3,8%	55,3	4,6%	41,1%	0,9%
Fernverkehr	36,2	3,5%	40,4	3,4%	11,6%	-0,1%
Öffentl. Straßenpersonenverkehr	77,3	7,4%	81,4	6,8%	5,3%	-0,6%
Linienverkehr	51,7	4,9%	62,8	5,3%	21,5%	0,3%
Gelegenheitsverkehr	25,6	2,4%	18,6	1,6%	-27,3%	-0,9%
Luftverkehr	42,7	4,1%	67,5	5,6%	58,1%	1,6%
dar.: Inlandsverkehr	9,5	0,9%	10,4	0,9%	9,5%	0,0%
Öffentlicher Verkehr	195,5	18,7%	244,7	20,5%	25,2%	1,8%
dar.: Öffentl. Personen nahverkehr	90,9	8,7%	112	9,4%	23,2%	0,7%
Motorisierter Individualverkehr	849,6	81,3%	950,4	79,5%	11,9%	-1,8%
Verkehr insgesamt	1.045,10	100,0%	1.195,10	100,0%	14,4%	

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 2018/2019

Insgesamt zeigt sich eine Dominanz des motorisierten Individualverkehrs, die eine deutliche Verlagerung auf andere Verkehrssysteme eher als langfristiges Projekt erscheinen lässt.

Betrachtet man den motorisierten Individualverkehr nach dem Anlass der Fahrten, so zeigt sich bei den berufsbedingten Fahrten (Fahrten zum Arbeitsplatz und zurück) ein Anstieg des Anteils von 76 % im Jahr 2000 auf 81 % im Jahr 2016. Bei der heutigen Auslastung der öffentlichen Nahverkehrssysteme ist die kurzfristige Aufnahme größerer Anteile des bisherigen Individualverkehrs illusorisch.

Den motorisierten Individualverkehr nach den Anlässen der Fahrten zeigt **Tabelle 8**. Das Berufspendeln hat einen Anteil von gut 20 % an den zurückgelegten Personenkilometern und erreicht mit 194 Mrd. Personenkilometern mehr als das doppelte Personenverkehrsvolumen wie die Eisenbahnen insgesamt. Die „Freizeitfahrten“ haben mit 35 % nach wie vor den größten Anteil am Individualverkehr. Dramatisch gestiegen ist den Einkaufsverkehr, der sich mehr als verdoppelt hat, was zu Zeiten des Internet-Shopping doch überraschend ist.

Tabelle 8: Motorisierter Individualverkehr nach dem Anlass der Fahrten in den Jahren 2000 und 2016 in Deutschland

Anlass des Fahrens	2000		2016		Veränd. 2000 - 2016	
	Mrd. PK	Anteil	Mrd. PK	Anteil	Mrd. PK in v.H.	Anteil in %-Pkt.
Beruf	155,2	21,2%	194,3	20,1%	25,2%	-1,1%
Ausbildung	16,7	2,3%	19,2	2,0%	15,0%	-0,3%
Geschäft	133,5	18,3%	140,6	14,6%	5,3%	-3,7%
Einkauf	75,6	10,3%	167,3	17,3%	121,3%	7,0%
Freizeit	305,2	41,7%	341	35,3%	11,7%	-6,4%
Begleitung	.		56,6	5,9%		5,9%
Urlaub	45	6,2%	46,3	4,8%	2,9%	-1,4%
Summe	731,2	100,0%	965,3	100,0%	32,0%	

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 2018/2019

Eine wirkliche Verbesserung der Erreichbarkeit der Zentren kann nur über eine Modernisierung aller Verkehrssysteme gelingen. Die Erhöhung der durchschnittlichen Personenzahl je PKW im Pendlerverkehr über die Bildung von Fahrgemeinschaften könnte die Situation kurzfristig sicher eher entschärfen als der langfristige Ausbau der Verkehrsinfrastruktur. Hier müssten entsprechende Anreize gesetzt werden. Diese können unmittelbar materiell sein über z.B. die Geltendmachung eines Fahrgemeinschaftsbonus in der Steuererklärung. Es können aber auch Vorteile beim Parken oder bei der Nutzung besonderer Spuren in den Städten gewährt werden.

Längerfristig können hier vollautomatisierte Systeme im Rahmen einer Art „öffentlichem Individualverkehr“ die Situation verbessern. Entsprechende Versuche mit Sammeltaxen laufen, gegenwärtig noch mit Fahrer, bereits in verschiedenen deutschen Städten. Solche Sammeltaxensysteme wären gerade im Pendlerverkehr geeignet, die Personenzahl je Fahrzeug deutlich zu erhöhen und damit die Zahl der Fahrzeuge auf den Straßen zu den Stoßzeiten zu reduzieren. Auch wenn Konzerne wie VW und Daimler Benz ursprünglich angekündigt hatten, bis 2025 mit entsprechenden Systemen als Mobilitätsanbieter aufzutreten, scheint die tatsächliche Markteinführung gegenwärtig ungewiss. Wenn derartige Systeme verfügbar sind, ist von einer deutlichen Aufwertung des ländlichen Raumes als Wohnstandort auszugehen, da die Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes wesentlich verbessert wird. Auch Senioren im ländlichen Raum würden von derartigen Angeboten profitieren, da ihre Mobilität damit dauerhaft erhalten bliebe.

Insgesamt ist die Verbesserung der Erreichbarkeit der Zentren durch eine Modernisierung aller Verkehrssysteme Voraussetzung für die Nutzung der in kleineren Orten vorhandenen Wohn- und Nachverdichtungsmöglichkeiten gerade im Bereich des Wohneigentums.

Eine weitere wesentliche Verbesserung der Anbindung ländlicher Räume wird durch den Ausbau der digitalen Netze erreicht. Damit wird nicht nur die Schaffung von

Arbeitsplätzen unterstützt, es können dann auch von Berufspendlern die vorhandenen Homeoffice-Optionen stärker genutzt werden, was zu einer Entlastung der Verkehrssysteme führt.

5.3 Bürgschaften als Eigenkapitalersatz

Ein schwerwiegendes Problem bei der Wohneigentumsbildung sind die gestiegenen Eigenkapitalanforderungen (Stichwort: Wohnimmobilienkreditrichtlinie) bei geringem Geldvermögen von Mieterhaushalten. Die Eigenkapitalersatzfunktion des Baukindergeldes allein wird kaum ausreichen, um Haushalte mit mittleren bis niedrigen Einkommen zu erreichen. Hier könnte das im Koalitionsvertrag avisierte, aber bisher noch nicht realisierte, Bürgschaftsprogramm ein weiterer Baustein für eine verstärkte Wohneigentumsbildung werden, wenn es zu möglichst günstigen Konditionen für die Käufer/Bauherren angeboten wird. Ohne ein solches zusätzliches Bürgschaftsprogramm (mit einer Bürgschaft über mindestens 20% der Erwerbskosten bis zu einer zu definierenden Maximalhöhe) werden tendenziell eher Haushalte mit mittleren bis höheren Einkommen auch über die Nutzung des Baukindergeldes Wohneigentum bilden können.

Nach Angaben des Bundesverbandes deutscher Banken e.V. verfügt die untere Hälfte der Bevölkerung nur über einen Anteil von 3 % des Gesamtvermögens aller privaten Haushalte²². Wenn Haushalte mit mittleren bis unteren Einkommen zur Wohneigentumsbildung motiviert werden sollen, wird dies ohne eine Unterstützung bei der Eigenkapitaldarstellung nicht gelingen. Damit ist bei der heutigen Vermögensverteilung ohne eine entsprechende Förderung die gesellschaftlich sinnvolle Steigerung der Wohneigentumsquote nicht zu erreichen.

Weiterhin benötigen insbesondere Haushalte der Zielgruppe oberhalb von 40 Jahren ohne Kinder oder mit bereits ausgezogenen Kindern einen Zugang zu Krediten, den sie ohne Bürgschaft nicht bekommen. Die langfristige Sicherung des Wohnens dieser Zielgruppe über die Bildung von Wohneigentum sollte angesichts der zu erwartenden Schwierigkeiten in den Alterssicherungssystemen – auch die private Vorsorge wird aufgrund des aktuellen Zinsniveaus die bei Vertragsabschluss erwarteten Renditen nicht erzielen – eine hohe Priorität genießen.

5.4 Kreditprogramme mit langfristiger Zinsbindung

Die Gewährung von Krediten mit langfristiger Zinsbindung (20 bis 30 Jahre) gibt den privaten Haushalten die Sicherheit einer mietähnlichen finanziellen Belastung über einen langen Zeitraum. Die Tilgung ist so zu gestalten, dass der Kredit mit Ablauf der Zinsbindung möglichst vollständig abgezahlt ist oder zumindest die Restschuld so niedrig ist, dass ein Zinsänderungsrisiko ausgeschlossen werden kann.

²² <https://bankenverband.de/blog/vermogen-der-deutschen-steigt/>

Bei den derzeitigen Refinanzierungsmöglichkeiten des Staates und damit auch der Kreditanstalt für Wiederaufbau sollte die Gewährung solch langfristiger Kredite ökonomisch ohne zusätzliche Belastung des Staates möglich sein.

Konkret wäre die Gewährung einer Finanzierung über 25 bis 30 Jahre mit der Zinsfestschreibung bis zur völligen Rückzahlung ein sinnvoller Schritt. Bei einem Zins in Höhe von 1,5 % beträgt die Anfangstilgung zwischen 2,67 % und 3,33 %. Bei Neubauten würden automatisch parallel zum langfristig ansteigenden Instandhaltungsaufwand die realen Finanzierungskosten laufend sinken, sofern die Inflationsrate oberhalb von null Prozent liegt.

Zudem würde ein Fonds nach niederländischem Vorbild die Sicherheit für die Wohneigentumserwerber weiter erhöhen. Gegen die Zahlung einer einmaligen Gebühr (unter 1 % der Darlehenssumme) verpflichtet sich der Fonds, bei Zahlungsverzug den Kredit von der Bank zu übernehmen. Anschließend werden mit dem Kreditnehmer neue Zahlungskonditionen verhandelt. In der Regel dürften die neuen Konditionen auf eine Streckung der Tilgungsphase hinauslaufen. Die Gefahr der „Zwangsversteigerung“ wird deutlich gemindert.

Die Förderung über die Kreditkonditionen bietet den Vorteil, dass Haushalte erreicht werden können, die aufgrund ihres Einkommens keinen Zugang zu Hypothekendarlehen haben, ohne den Umweg über ein Bürgschaftsprogramm (mit zusätzlichen Kosten) gehen zu müssen. Die Förderung ist linear am Objektwert bzw. Kaufpreis orientiert und bietet Steuerungsmöglichkeiten über die Laufzeit und den Zinssatz. Eine besondere Wirkung in „teuren“ oder „preiswerten“ Regionen ist nicht zu erwarten.

Wenn, wie vorgeschlagen²³, die Inanspruchnahme des Kreditprogrammes an die Einhaltung von Wohnflächengrenzen gekoppelt wird, sind zum einen keine Einkommensgrenzen erforderlich, da Haushalte mit höheren Einkommen eine Wohnflächenbegrenzung auf dem Niveau des sozialen Wohnungsbaus für ihr selbst genutztes Wohneigentum nur in Ausnahmefällen akzeptieren werden. Der Vorteil der Wohnflächenbegrenzung liegt darin, dass auch bei einer temporären Verschlechterung der Erwerbssituation des Kreditnehmers das Wohneigentum erhalten bleibt.

Die Beschränkung auf „kleines“ Wohneigentum in der Kombination mit langfristigen Zinsbindungen mit Volltilgung sollte es ermöglichen, Haushalte mit mittleren bis niedrigen Einkommen für die Wohneigentumsbildung zu gewinnen und damit einen wesentlichen Baustein der Alterssicherung in breiteren Schichten der Gesellschaft zu etablieren. Während bei Mieterhaushalten der Anteil der Miete am Einkommen mit dem Eintritt in den Ruhestand sprunghaft ansteigt, ist beim Eigentumserwerb die

²³Verbandebündnis Wohn-Perspektive Eigentum (Hrsg.): Eigentumsbildung 2.0 - wie kann Wohneigentum die Mietwohnungsmärkte entlasten -

vollständige Tilgung der Darlehen während der Erwerbsphase der „Normalfall“, so dass im Ruhestand eine entschuldete eigene Wohnung verfügbar ist.

Das aktuelle Wohneigentumsprogramm der KfW (124) ist unter dem Gesichtspunkt langfristiger Zinsbindung für Haushalte, die das Zinsänderungsrisiko möglichst weitgehend vermeiden wollen, nicht geeignet. Es werden Zinsbindungen von 5 oder 10 Jahren geboten, während bei den aktuell sehr niedrigen Zinsen eher langfristige Zinsbindungen empfohlen werden. Auch die möglichen tilgungsfreien Jahre sind angesichts der niedrigen Zinsen nicht sinnvoll und erhöhen bei Inanspruchnahme das Zinsänderungsrisiko zusätzlich, da sich der bis zum Ablauf der Zinsbindung getilgte Darlehensbetrag vermindert.

6 Fazit und Zusammenfassung

Die Wohneigentumsbildung leistet in vielen Ländern einen hohen Beitrag zu einer breiten Vermögensbildung in der Gesellschaft und zur Alterssicherung der Bevölkerung. In Deutschland ist im Gegensatz zu den von den Parteien bekundeten Wünschen nach einer stärkeren Wohneigentumsbildung diese vor allem in der Kernzielgruppe der 25- bis unter 40-Jährigen seit 2002 rückläufig.

Da Vermieter ihre Wohnungen zu Konditionen vermieten, die den wirtschaftlichen Erhalt ihrer Kapitalanlage gewährleisten, muss grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Miete die Vollkosten der Wohnung abdeckt. D.h., prinzipiell müsste jeder nicht vom Staat alimentierte Mieter seine aktuell bewohnte Wohnung auch im Eigentum finanzieren können. Viele Mieter sind verhinderte Eigentümer, die vor allem mangels Zugang zu Finanzierungen die Eigentumsbildung nicht realisieren können.

Die Transaktionskosten belasten den Erwerb einer selbstgenutzten Immobilie und fallen bei jedem Objektwechsel erneut an. Aus der im Koalitionsvertrag formulierten Prüfung eines Freibetrages beim erstmaligen Erwerb von Wohngrundstücken für Familien resultierte bisher noch kein konkreter Vorschlag.

Viele der der Wohneigentumsbildung zugeordneten Risiken haben ihren Ursprung in den unzureichenden Rahmenbedingungen.

Da Armut sowohl von Menschen im Erwerbsalter und deren Kindern als auch von Älteren vor allem „Mieterarmut“ ist, kann der Wohneigentumsbildung ein hohes Maß an Armutsvermeidungspotenzial zugeschrieben werden. Ein ganz wesentlicher Grund der Armutsvermeidungswirkung liegt in der nach dem Immobilienerwerb höheren Sparquote der Wohneigentumserwerber. Verbunden ist damit mindestens temporär eine Senkung des Konsums. Wenn die Schaffung individueller, langfristiger Wohnsicherheit und damit die mit hoher Wahrscheinlichkeit dauerhafte Abkehr vom Sozialleistungsbezug bewirkt werden kann, ist eine zusätzliche Motivation über eine Wohneigentumsförderung gerechtfertigt. Die Beseitigung von Hemmnissen der Wohneigentumsbildung ist die Voraussetzung für die zielgerechte Wirkung jeder Wohneigentumsförderung.

Die aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu erwartenden Renten liegen vor allem bei den im Niedriglohnsektor Beschäftigten durchweg unterhalb der Grundsicherung. Da fast die Hälfte der Beschäftigten mit einem Bruttoeinkommen unter 1.500 € je Monat keine weitere Altersvorsorge aufweisen und 20 % zusätzlich lediglich einen Riester-Vertrag haben, werden 70 % der Beschäftigten mit einem Bruttoeinkommen unter 1.500 € je Monat eine Rente unterhalb der Grundsicherung erhalten. Ein Teil dieser Menschen kann zwar von der ab 2021 vorgesehenen Grundrente für langjährig Rentenversicherte profitieren, aber auch ein Ruhestandseinkommen knapp oberhalb der Grundsicherung wird in vielen Fällen zu einer Mietkostenbelastung von mehr als 40 % des Einkommens führen. Entschuldetes Wohneigentum kann Altersarmut wirksam vermeiden.

Die Belastung des Staates durch die Gewährung der Grundsicherung im Alter liegt gegenwärtig bei etwa drei Mrd. € je Jahr. Auch wenn der Anstieg durch die geplante Grundrente künftig gemindert werden kann, so sind es vor allem die Wohnkosten, die von vielen Seniorenhaushalten nicht oder nicht vollständig geleistet werden können. Auch hier ist die Wohneigentumsbildung in der Erwerbsphase gesellschaftlich der beste Schutz vor langfristig auflaufenden Kosten. Altersarmut ist dabei nicht nur ein gesellschaftliches Kostenproblem, sondern wird vor allem von Menschen, die Jahrzehnte gearbeitet haben, als individuelle Ungerechtigkeit empfunden. Eine vernünftig ausgestaltete Förderung des „kleinen“ Wohneigentums hilft auch zur Bewahrung der individuellen Zufriedenheit.

Wohneigentum wird auch künftig in allen Formen, also als Einfamilienhaus, als Doppel- oder Reihenhaus und als Eigentumswohnung begründet. Die höchsten Wohnflächen weisen freistehende Einfamilienhäuser auf, die noch dazu den größten Bedarf an Grundstücksfläche je m²-Wohnfläche besitzen. Angesichts der heutigen Erfordernisse der flächensparenden Schaffung von Wohnraum sollte eine Förderung von Doppelhäusern und vor allem Reihenhäusern bevorzugt angedacht werden, die vom Grundstücksflächenbedarf im Bereich der klassischen Zeilenbebauung mehrgeschossigen Wohnungsbaus liegen. Insbesondere sind Wohnprojekte zur Nachverdichtung und Flächensparnis im ländlichen Raum zu fördern. Sie können zudem die aufwendige und oft schwierige Wohneigentumsgemeinschaft vermeiden. Gerade Reihenhäuser können auch mit geringen Wohnflächen (60 bis 70 m²) für kleine Haushalte konzipiert werden.

Als Zielgruppen einer zu fördernden Wohneigentumsbildung bleiben die klassischen Schwellenhaushalte der Familienphase zwischen 25 und 40 Jahren ebenso im Fokus wie die späten Wohneigentumsbildner oberhalb des 40. Lebensjahres. Angesichts der zu erwartenden Schwierigkeiten in der Altersabsicherung wäre auch die späte Bildung von kleinem Wohneigentum sinnvoll und mit Fördermitteln zu unterstützen.

Neben der bisher nicht erreichten Reduzierung der Transaktionskosten bei der Wohneigentumsbildung zählen die Baulandverfügbarkeit und die Baulandpreise aktuell zu den größten Hemmnissen des Wohnungsbaus insgesamt. Die Städte und Kommunen

sollten durch zielgerichtete Maßnahmen bei der Umsetzung bereits vorhandener Möglichkeiten gemäß Baugesetzbuch Zugang auf leerstehende Grundstücke erhalten. Auch die aufgezeigten Wohnungsbaupotenziale auf den Dächern von Wohn- und Nichtwohngebäuden sowie die Umnutzung von Nichtwohngebäuden muss durch die Beseitigung von Hemmnissen verstärkt in Angriff genommen werden. Langfristig ist eine vorausschauende Bodenpolitik zu empfehlen, durch die wie zum Beispiel in Wien die Kommune zum wesentlichen Akteur sowohl beim Kauf als auch bei Verkauf von Bodenflächen wird.

Bei einem Anteil des Individualverkehrs am Pendlerverkehr von über 80 % wird ein Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs nicht ausreichen, um die Erreichbarkeit der Zentren langfristig zu verbessern und dadurch die Wohnungsmärkte zu entzerren. Hier ist eine Modernisierung aller Verkehrssysteme erforderlich. Dies kann von Radschnellwegen über die Förderung von Fahrgemeinschaften bis hin zur Forcierung des automatisierten Fahrens reichen.

Als zentrale Fördermaßnahmen scheinen für Schwellenhaushalte nach wie vor Kreditprogramme mit langfristiger Zinsbindung und Bürgschaftsprogramme geeignet zu sein.