

KfW-Research

40

Mittelstands- und Strukturpolitik.

Sonderband "Perspektiven der Wohnwirtschaft"

## IMPRESSUM.

Herausgeber:  
KfW Bankengruppe

Redaktion:  
KfW Bankengruppe, Abteilung Volkswirtschaft

Frankfurt am Main, Juni 2008

Artikel-Nr.: 186391

Bitte teilen Sie uns ggfs. Anschriftsänderungen mit:

Iris Brandt  
Telefon 069 7431-3148  
oder E-Mail [research@kfw.de](mailto:research@kfw.de)

## **Inhaltsverzeichnis.**

Vorwort.	I-II
Zusammenfassung.	III-XIII
Der Wohnungsbau aus makroökonomischer Perspektive.	1-21
Die Nachfrage nach Wohnraum.	22-41
Wohnungswirtschaft für Stadtentwicklung und Stadtumbau von großer Bedeutung.	42-61
Weiterer Reformbedarf bei der Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen?	62-113
Wie verändern neue Anbieterstrukturen den Wohnungsmarkt?	114-151
Wohnungsbau und Finanzmärkte. Systemwechsel in der Wohneigentumsfinanzierung?	152-175



## **Vorwort.**

Der Wohnungsmarkt macht seit einigen Jahren große Umwälzungen durch. Kommunale Wohnungsbestände und viele Werkwohnungen sind an private Investoren veräußert worden, weitere sollen folgen. Die Veräußerungen gehen einher mit einer Neuorientierung im sozialpolitischen Bereich: Kommunen sehen sich angesichts entspannter Wohnungsmärkte nicht mehr in jedem Fall in der Pflicht, mittels der Haltung von Wohnungsbeständen Daseinsvorsorge für diejenigen Bürger, die Schwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt haben, zu betreiben, oder greifen auf alternative Instrumente der Wohnungsversorgung zurück.

Die neuen Eigentümer versuchen, zu rationalisieren, sie betreiben aktives Leerstands- und Vermietungsmanagement, streben eine flexiblere Instandhaltungstätigkeit an und wollen die Erträge steigern.

Damit werden Wohnungen mehr als bisher zu einem Marktobjekt, an das Investoren Renditeansprüche knüpfen. In der Wohnungswirtschaft verstärken sich Entwicklungstrends zur Professionalisierung und Ökonomisierung - auch im öffentlichen Wohnungssektor. Dies löst bei Mietern und der interessierten Öffentlichkeit Besorgnis aus. Erst in den nächsten Jahren wird sich zeigen, ob diese gerechtfertigt sind.

Auch wenn die Zeichen am Wohnungsmarkt langfristig auf Entspannung stehen, da der demografische Wandel (Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung) für einen Rückgang der Wohnungsnachfrage sorgen wird, so steigt die Zahl der Haushalte nach derzeitigen Prognosen noch bis zum Jahr 2020 weiter an. Die aktuell geringen Fertigstellungszahlen können mittelfristig durchaus zu einem Nachfrageüberhang führen.

In dieser Publikation kann nicht die gesamte Bandbreite der Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt abgebildet werden. Wir haben die wesentlichen Trends und Entwicklungsrichtungen zusammengefasst. In Kapitel 1 wird der Wohnungsbau aus makroökonomischer Perspektive erläutert. In Kapitel 2 werden die wesentlichen Determinanten der Wohnungsnachfrage, insbesondere die demografischen Faktoren vorgestellt. In Kapitel 3 wird die Bedeutung der Wohnungswirtschaft für Stadtentwicklung und Stadtumbau erörtert, und in Kapitel 4 wird der Reformbedarf bei der Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen analysiert. Kapitel 5 hat die neuen Anbieter auf dem Wohnungsmarkt zum Inhalt, und in Kapitel 6 werden die Finanzierungsaspekte aufgegriffen.



## **Perspektiven der Wohnwirtschaft: Zusammenfassung.**

**Kapitel 1:** Die Wohnraumversorgung der deutschen Bevölkerung kann im Allgemeinen als gut bezeichnet werden: Für die 82,5 Mio. in Deutschland lebenden Personen stehen insgesamt rund 39,6 Mio. Wohnungen zur Verfügung. Sie machen gut die Hälfte des gesamtwirtschaftlichen Nettoanlagevermögens aus. Der Wohnungsbau, verstanden als die zum Auf- und Ausbau sowie zur qualitativen Verbesserung des Bestandes getätigten Investitionen in Wohnungen, hat in Deutschland noch immer einen höheren Anteil am BIP als im Durchschnitt der großen Industrieländer. Er wird inzwischen von bestandsbezogenen Bauleistungen dominiert und ist von zentraler Bedeutung für die kleinen und mittleren Baufirmen. Als Nachfragekomponente zur Befriedigung eines grundlegenden menschlichen Bedürfnisses, dem Wohnen, wächst er mit steigendem Wohlstandsniveau im Trend deutlich langsamer als das BIP und entwickelt sich langfristig proportional zur Bevölkerungszahl, die der wesentliche Treiber ist. Gemessen an zwei wichtigen Indikatoren – dem Trendanteil am BIP und den realen Wohnungsbauinvestitionen pro Einwohner – hat die Wohnungsbauaktivität inzwischen wieder Normalmaß erreicht, die langjährige Baukrise im Anschluss an den zweiten säkularen Bauboom in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik dürfte ausgestanden sein. In konjunktureller Hinsicht lässt sich der Wohnungsbau als stark zyklisch skizzieren, wegen des trendmäßig fallenden BIP-Anteils schmälern sich allerdings die gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte dieser Schwankungen im Laufe der Zeit. Die absehbare demografische Entwicklung, insbesondere die starke Abnahme der für den Wohnungsbau besonders wichtigen Gruppe der 30- bis 49-jährigen Personen um mindestens ein Drittel bis zum Jahr 2050, dürfte sich in Zukunft grundsätzlich kontraktiv auf die Wohnungsbauaktivität auswirken. Auf mittlere Sicht noch stützend dürfte dagegen sein, dass der Trend zur Singularisierung sowie die Tendenz zu immer größeren Wohnflächen pro Kopf bis zuletzt ungebrochen waren. Auf lange Sicht erscheint es jedoch praktisch unausweichlich, dass der Anteil des Wohnungsbaus am BIP, wie seit den 50er Jahren im Trend vorgezeichnet, weiter abnehmen wird. Damit bleibt die Trendrate der Wohnungsbauinvestitionen auch künftig deutlich hinter der des Bruttoinlandsproduktes zurück. Da Wohnungen hochgradig individuelle, aber immobile Objekte sind, die sich geografisch nicht verschieben lassen, dürfte sich der Neubau schwerpunktmäßig auf wirtschaftlich dynamische Regionen konzentrieren, deren Bevölkerungsentwicklung von Nettozuzügen gekennzeichnet ist. Insgesamt dürfte die Zahl der neu fertig gestellten Wohnungen aber weiter zurückgehen, während der Anteil investiver Bestandsmaßnahmen am Wohnungsbau künftig noch weiter steigt. Ein Schwerpunkt dürften angesichts sich wandelnder Ansprüche (z. B. altersgerechtes Wohnen) sowie der absehbaren Verknappung konventioneller Energieträger Maßnahmen zur energetischen Sanierung sein, mit denen eine bessere Energieeffizienz erreicht werden kann, sowie Modernisierungsinvestitionen, mit denen die Wohnungen an die geänderten Bedürfnisse angepasst werden.

In **Kapitel 2** werden die Einflussfaktoren der Wohnraumnachfrage vorgestellt. Zu unterscheiden sind demografische, gesellschaftliche und ökonomische Faktoren. Den demografischen Faktoren liegt die Entwicklung der Bevölkerungszahl zu Grunde. Diese ist 2002 zum letzten Mal gewachsen und nimmt seitdem ab. Nach der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes werden im Jahr 2050 nur noch zwischen 69 und 74 Mio. Menschen leben (-17 %, dabei wird eine konstante Geburtenrate von ca. 1,4 Kindern pro Frau und ein jährlicher Zuwanderungssaldo von 100.000 Personen unterstellt). Zwar geht von dieser Schrumpfungstendenz eine dämpfende Wirkung auf die Wohnungsnachfrage aus, doch sie wird bis etwa 2020 (+2,4 %) durch das weitere Anwachsen der Haushaltszahlen überkompensiert, sodass bis zu diesem Zeitpunkt die Nachfrage nach Wohnungen noch steigen wird. Allerdings ist die Entwicklung regional verschieden: Die Zahl der Haushalte wird in den neuen Bundesländern schon von 2015 an sinken, in Westdeutschland erst nach 2020. Die bis dahin prognostizierte zusätzliche Nachfrage nach Wohnungen wird sich aber vor allem auf ökonomische Wachstumsregionen beschränken. Je kleiner der betrachtete Raum, desto stärker wird nämlich die Bevölkerungsentwicklung von den regionalen Wanderungsbewegungen dominiert.

Die demografische Entwicklung führt in einer Übergangszeit zu einer Alterung der Bevölkerung. Diese dauert nicht ewig an; vielmehr kommt es bei konstanter niedriger Geburtenrate nach einer Periode des Übergangs zu einer neuen Altersstruktur, die nur dann noch weiter steigt, wenn die Lebenserwartung steigt. Das Statistische Bundesamt rechnet damit, dass die Lebenserwartung bis 2050 noch einmal um sieben Jahre steigen wird. Davon dürften nur geringe Effekte auf die Altersstruktur ausgehen.

Von der Alterung der Bevölkerung gehen ebenfalls nachfragesteigernde Wirkungen auf den Wohnungsmarkt aus. Vor allem aber richtet sich die Nachfrage alter Menschen tendenziell auf altersgerechte Wohnungen. Viele Wohnungen müssen daher umgebaut und den Bedürfnissen alter Menschen angepasst werden. Bis zum Jahr 2020 könnten zusätzlich 800.000 Wohnungen für alte Menschen gebraucht werden. Ebenso geht von der zunehmenden Verbreitung und Akzeptanz neuer Lebensstile ein Bedarf an Wohnungen aus, den das gegenwärtige Angebot nicht vollständig abdecken kann.

Bezieher höherer Einkommen haben höhere Ansprüche an Wohnungsgröße und -ausstattung. Auch von steigenden Einkommen profitiert die Wohnungsfrage deshalb. Bisher haben die Bundesbürger sogar überproportional viel von ihren Einkommenszuwächsen für Wohnbedürfnisse ausgegeben. Über den Zusammenhang von Zinsniveau und Wohnungsnachfrage gibt es keine eindeutigen Ergebnisse.

Die Bedeutung der Wohnungswirtschaft für Stadtentwicklung und Stadtumbau wird in **Kapitel 3** behandelt. Seit Beginn der neunziger Jahre sehen sich Stadtentwickler in einer wachsenden Zahl von Städten Deutschlands mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Wesentliche Ursachen dafür sind erhebliche regionale Bevölkerungsrückgänge, wirtschaftliche Strukturprobleme und die stark gestiegene Arbeitslosigkeit. Vor allem in den neuen Bundesländern, aber auch in den strukturschwachen Regionen Westdeutschlands haben die daraus entstandenen Probleme zu einem erheblichen Handlungsdruck in der Stadtentwicklung geführt. Dieser wird sich in Zukunft aller Voraussicht nach weiter verstärken.

Die gravierenden finanziellen Engpässe in vielen Kommunalhaushalten und das damit einhergehende Investitionsdefizit machen es notwendig, die verfügbaren Mittel noch effizienter einzusetzen und verstärkt private Investoren für die Finanzierung von Stadtentwicklungsvorhaben zu gewinnen. Insbesondere privaten Wohnungseigentümern und Wohnungsunternehmen kommt bei der Bewältigung der Herausforderungen eine zentrale Rolle zu. Sie sollten vor allem in Städten mit größerem Stadtumbaubedarf über Kooperationsansätze in die Stadtentwicklung eingebunden werden. Grundlage dafür ist die Erstellung und Fortschreibung integrierter Stadtentwicklungskonzepte unter Mitwirkung aller maßgeblichen Akteure auf der Basis langfristig verbindlicher Übereinkünfte und Verträge. Vor allem in Städten mit schwierigen Problemkonstellationen am Wohnungsmarkt sind ergänzend kommunale Wohnraumversorgungskonzepte notwendig, die wohnungspolitische Ziele mit sozialpolitischen und städtebaulichen verknüpfen. Entscheidend für die Zukunftsfähigkeit von Stadtentwicklungskonzepten und wohnungswirtschaftlichen Konzepten ist, dass sie einvernehmlich getragen werden. Kommunikation, Kooperation und Konsens sind daher zentrale Erfordernisse in Stadtentwicklung und Stadtumbau.

In den neuen Ländern sind kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften bisher die Hauptträger der Stadtumbaumaßnahmen. Private Wohnungsunternehmen und Zwischenerwerber wirken dagegen so gut wie gar nicht mit. Als hauptsächlichen Grund für die geringe Einbeziehung privater Eigentümer in die Aufwertungs- und Rückbauprozesse gaben Kommunen häufig das unzureichende Fördermittelangebot für diese Eigentümergruppe an. So sind die städtebaulichen Rückbaumittel, auch aufgrund der gesetzten Prioritäten seitens der Länder und Kommunen, bisher fast ausschließlich an kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften vergeben worden. Einen weiteren maßgeblichen Grund sehen viele Städte in dem hohen zeitlichen und personellen Aufwand, der für eine stärkere Einbindung erforderlich wäre. Vielfach sind auch wenige Anknüpfungspunkte vorhanden, weil die Privaten gegenwärtig keine Investitionen an ihren Immobilien durchführen wollen oder weil ihnen die finanziellen Voraussetzungen dazu fehlen. Auch im Stadtumbau West funktioniert die Zusammenarbeit mit kommunalen Wohnungsbaugesellschaften relativ reibungslos. Die

Einbindung privater Eigentümer stellt dagegen aufgrund ihrer heterogenen Interessenslage ebenfalls eine besondere Herausforderung dar.

Wenn Investitionen in Stadtumbaugebieten keine angemessene Rendite versprechen, müssen geeignete Finanzierungs- und Förderangebote unterbreitet und lohnende Perspektiven aufgezeigt werden. Der Expertenkreis Stadtentwicklung gelangte in seinem Abschlussbericht zu folgender Einschätzung: „Vor dem Hintergrund der ausgeprägten Investitionsschwäche, vor allem im öffentlichen Bereich, sollten die für die Stadtentwicklung eingesetzten Finanzierungs- und Investitionsmittel mittelfristig deutlich aufgestockt werden. Um die Investitionsschwäche zu überwinden, sollten verstärkt private Finanzierungs- und Investitionsmittel für die Stadtentwicklung mobilisiert werden. Möglichkeiten hierzu bestehen zum einen in Investitionsanreizen für private und gewerbliche Wohnungseigentümer.“ Zur verbesserten Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen schlägt der Expertenkreis Stadtentwicklung vor, neben einem „Stadtentwicklungsfonds - Infrastruktur“ einen bundesweiten „Stadtentwicklungsfonds – Wohnen“ aufzulegen, der Investitionskredite mit einer besonderen Zinspräferenz vergibt. Ein neuer EU-weiter Förderansatz zur finanziellen Unterstützung von Public Private Partnerships (PPP) sind Stadtentwicklungsfonds, die Eigenkapital oder eine Risikoentlastung gewähren.

In **Kapitel 4** wird untersucht, für welche Zwecke der Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen heute noch Bedarf besteht und inwieweit die Förderung angemessen ausgestaltet ist.

Soziale Wohnraumförderung: Seit den 50er-Jahren hat die Bewilligung neuer Sozialwohnungen für den gesamten Wohnungsbau sukzessive an Bedeutung verloren. Die Rückführung der Förderung im sozialen Wohnungsbau wurde durch die Aufstockung der Wohnkostenzuschüsse im Rahmen der sozialen Sicherung jedoch weit überkompensiert. Durch verschiedene Reformen wurden in den letzten Jahrzehnten Ineffizienzen und soziale Ungerechtigkeiten der Förderung vermindert und ihre Zielgenauigkeit erhöht. Damit die Förderung der jeweiligen regionalen Wohnungsmarktlage gerecht werden kann, macht es Sinn, die Verantwortlichkeit der Kommunen für die soziale Wohnungspolitik weiter zu stärken. Zu diesem Zweck erscheint es angebracht, kommunale Wohnraumversorgungskonzepte zu einem Standardinstrument einer planvollen kommunalen Wohnungspolitik zu entwickeln. Dies setzt voraus, dass die Kommunen über die finanziellen Mittel verfügen, die sie zur Umsetzung einer bedarfsgerechten kommunalen Wohnungspolitik benötigen. Die Frage, inwieweit es sinnvoll wäre, den sozialen Wohnungsbau noch mehr zurückzuführen und stattdessen die Subjektförderung in Form von Sozialtransfers sowie die Bestandsförderung weiter auszubauen, kann bedarfsgerecht nur vor Ort in Anbetracht der jeweiligen Wohnungsmarktlage entschieden werden. Hohe Flexibilität, Zielgenauigkeit, Eigenverantwortung der Marktteil-

nehmer und Kosteneffizienz sprechen meist für eine Subjektförderung. Die Tatsache, dass es Haushalte gibt, die auch mit finanzieller Unterstützung keine zumutbare Wohnung am Markt finden können, spricht dagegen für eine Unverzichtbarkeit des sozialen Wohnungsbaus sowie die Bereitstellung von Wohnraum im Bestand durch die Kommunen.

Wohneigentumsförderung: Vergleicht man die Wohneigentumsquote in Deutschland mit der in anderen westeuropäischen Ländern, so muss man konstatieren, dass die Bedingungen für die Bildung von Wohneigentum hierzulande offenbar weniger günstig waren. Diese Erkenntnis warf immer wieder die Frage nach den Ursachen für die geringe Wohneigentumsquote hierzulande auf. Die vorliegenden Untersuchungen kommen einhellig zu dem Ergebnis, dass die finanziellen Einflussfaktoren, also die Preise für Wohnimmobilien in Relation zu den Einkommen, der Zugang zu Krediten und die Kreditkosten sowie die Ausgestaltung der Wohneigentumsförderung absolut und in Relation zur Förderung von Mietwohnungen, einen signifikanten, wenn nicht gar den dominierenden Einfluss auf die Wohneigentumsbildung haben. Zur weiteren Unterstützung der Wohneigentumsbildung erscheint eine Förderung mit folgenden Schwerpunkten sinnvoll:

- Gleichstellung des Wohneigentums gegenüber anderen Vermögensanlagen bei der privaten Altersvorsorge.
- Unterstützung von Familiengründungen durch eine Bonusförderung von Familien mit Kindern in der Wohneigentumsförderung.
- Förderung des Wohneigentums im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung als Pendant zur Mietwohnungsförderung. Eine geeignete Ergänzung wären spezielle Finanzierungsinstrumente, die den Zugang von Schwellenhaushalten zu günstigen Kreditangeboten verbessern.
- Förderung des Wohneigentums als „Schlüsselstrategie“ in der Stadtentwicklung, um die Wohnungsnachfrage in vorhandene Siedlungsgebiete zu lenken und den Leerstand durch eine bessere Nutzung des Bestandes zu reduzieren. Der Expertenkreis Stadtentwicklung hat die Förderung der Wohneigentumsbildung im Rahmen eines „Stadtentwicklungsfonds – Wohnen“ vorgeschlagen.

Förderung von Energieeinsparung und CO<sub>2</sub>-Minderung: In der Klimaschutzpolitik des Bundes nimmt der Wohnungssektor eine zentrale Stellung ein. Eine wesentliche Erweiterung erfuhr die Förderung des Klimaschutzes im Gebäudesektor zuletzt mit dem Start der Förderinitiative „Wohnen, Umwelt, Wachstum“ im Februar 2006. Im Rahmen dieser Initiative werden die Förderanreize zum energieeffizienten Bauen und Sanieren in den KfW-Programmen aus Haushaltsmitteln des Bundes deutlich erhöht. Zusätzlich bringt die KfW aus ihren Erträ-

gen finanzielle Mittel in die Initiative ein. Den Kern der Initiative bildet das Programmpaket energieeffizientes Bauen und Sanieren. Dieses umfasst das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm, die Variante ÖKO-PLUS im Programm „Wohnraum-Modernisieren“, das Programm Ökologisch Bauen und die KfW-Förderangebote für die energetische Gebäudesanierung im kommunalen Bereich. Die geförderten Maßnahmen leisten nicht nur einen bedeutenden Beitrag zum Klimaschutzprogramm der Bundesregierung sondern auch zu Stärkung des Arbeitsmarktes und zur Erneuerung des Wohnungsbestandes. Gemäß den vom Bundeskabinett im August 2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkten für ein integriertes Klima- und Energieprogramm soll das Programmpaket bis 2011 auf dem derzeitigen Niveau fortgeführt werden. Wirksamer Klimaschutz wird längerfristige Reduktionsziele erfordern, die über das Jahr 2012 weit hinausgehen. Die CO<sub>2</sub>-Reduktion im Wohnungssektor ist aufgrund der damit verbundenen Energieeinsparungen relativ kostengünstig. Gerade im Altbaubestand macht es auch ökonomisch Sinn zu reduzieren.

Förderung des altengerechten Wohnens: Eine weitere relativ neue Herausforderung für den Wohnungsmarkt stellt die zunehmende Alterung der Bevölkerung in Deutschland dar. Aus dieser Entwicklung ergibt sich die Notwendigkeit, eine hinreichende Anzahl von Wohnungen im Bestand auf die Bedürfnisse und Bewegungsmöglichkeiten älterer Menschen umzurüsten und ein größeres Angebot an bedarfsgerechten Wohnformen mit Betreuungs- und Pflegeangeboten für ältere Menschen zu schaffen. Gefragt sind neue, bezahlbare wohnungs- und pflegepolitische Konzepte, die dazu beitragen, eine Kostenexplosion bei den Hilfs- und Pflegeleistungen zu verhindern. Der altengerechte Umbau des Wohnungsbestandes wird daher als eine der zentralen investiven Aufgaben für Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik in den nächsten Jahren und Jahrzehnten angesehen. Zur finanziellen Unterstützung der Wohnungseigentümer wurden sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Bundesländer bereits erste Förderangebote geschaffen. Die KfW Förderbank bietet im Programm „Wohnraum Modernisieren“ zinsgünstige Förderkredite für den barrierearmen oder barrierefreien Umbau von Wohnungen an. Zusätzlich werden sowohl im Programm „Wohnraum Modernisieren“ als auch in den Programmen „Kommunalkredit“ und „Sozial Investieren“ Förderkredite für Investitionen in die Instandhaltung und Modernisierung bzw. den Bau von Alten- und Pflegeheimen gewährt. Die Förderung des altengerechten Bauens und Sanierens dürfte in den nächsten Jahren und Jahrzehnten erheblich an Bedeutung gewinnen.

Bewertung der unterschiedlichen Förderinstrumente: Um die Investitionsförderung effizient und zielgerecht abwickeln zu können, bedarf es des Einsatzes der richtigen Förderinstrumente. Der analytische Vergleich der Förderinstrumente (Förderkredite, Zuschüsse, steuerliche Förderung, Bürgschaften) zeigt, dass Förderkredite nach Abwägen aller Vor- und Nachteile das effizienteste und kostengünstigste Förderinstrument sein dürften. Sie bieten

den Investoren hohe finanzielle Planungssicherheit durch eine Finanzierung aus einer Hand, die keine Vor- oder Ergänzungsfinanzierung erfordert. Förderkredite sind, vor allem kurzfristig, für die öffentlichen Haushalte günstiger als Zulagen, steuerliche Abzugsbeträge oder Zuschüsse. Die Förderhöhe steigt nicht mit den Einkommen der Investoren und erzeugt insofern keine unerwünschten sozialen Verteilungswirkungen. Sowohl Selbstnutzer als auch Vermieter können Förderkredite in Anspruch nehmen. Die Förderung ermöglicht damit eine hohe Breitenwirkung: Die Notwendigkeit zur Rückzahlung und die Prüfung durch Banken und Sparkassen setzt starke Anreize zur wirtschaftlichen Verwendung von Förderkrediten. Unwirtschaftliche Vorhaben werden durch die Selbstselektion der Antragsteller und die Fremdselktion der Kreditinstitute weitgehend vermieden. Die Förderkredite können revolving eingesetzt werden und ermöglichen damit eine langfristige Förderung. All diese Vorteile sprechen dafür; die Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen grundsätzlich mit Förderkrediten durchzuführen.

**Kapitel 5:** Der Wohnungsbestand in Deutschland wird amtlicherseits mit 39,8 Mio. Einheiten angegeben und liegt damit über der Zahl der Haushalte, die gut 39 Mio. Einheiten beträgt. Allerdings gibt es Indizien dafür, dass die amtliche Erhebung den Bestand überschätzt; möglicherweise liegt der tatsächliche Bestand um rund 1,4 Mio. Einheiten unter der amtlichen Zahl. Dies hat Konsequenzen für Einschätzung der Wohnungsversorgung in Deutschland: Diese wäre damit weniger gut als angenommen, auch wenn das so errechnete rechnerische Wohnungsdefizit von rund 900.000 Wohnungen (2005) nicht mit einem Mangel an Wohnungen gleichzusetzen ist, sondern zum Teil auch der Ausdruck von Lebensstilen und Wohnpräferenzen sein dürfte. Welche Zahlen man auch immer zugrunde legt, die Wohnungsversorgung der Bundesbürger ist im Jahr 2005 insgesamt besser gewesen als 1991. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Zahl der Wohnungen als auch auf die zur Verfügung stehende Wohnfläche und die Anzahl der zur Verfügung stehenden Zimmer pro Person. Zudem dürfte sich auch die Ausstattungsqualität der Wohnungen verbessert haben.

Für die verbesserte Wohnsituation geben die Mieter viel Geld aus: Hatten sie 1978 im Durchschnitt noch 18 % ihres verfügbaren Einkommens für Mieten ausgegeben, so waren es im Jahr 2002 durchschnittlich 28 % - obwohl das Einkommen in diesem Zeitraum selbst stark gestiegen ist.

Trotz dieser insgesamt positiven Entwicklung deuten die Überschätzung des Wohnungsbestands in der amtlichen Statistik, die Überschätzung des Leerstands und die beständig sinkende Zahl der Fertigstellungen im Geschößwohnungsbau und bei Ein- und Zweifamilienhäusern angesichts der mittelfristig erwarteten weiter steigenden Zahl der Haushalte darauf hin, dass die gegenwärtig entspannten Wohnungsmärkte bald wieder eine Phase der Anspannung erleben könnten.

Neben den gut 15 Mio. selbstgenutzten Wohnungen gibt es in Deutschland etwa 24 Mio. Mietwohnungen. Das sind rund 60 % aller Wohnungen. Die öffentliche Hand, in deren Besitz sich Ende 1998 noch mehr als 2,9 Mio. Wohnungen befanden, hat bis Mitte 2006 rund 600.000 oder 20 % davon abgegeben (mehr als die Hälfte davon aus kommunalen Beständen), den größten Teil an private professionelle Eigentümer (+ 550.000). Es kann angenommen werden, dass dieser beachtliche Eigentumstransfer noch einige Jahre anhalten und der öffentliche Wohnungsbestand sich weiter verkleinern wird.

Haupttriebkraft für diesen beachtlich großen Transfer von kommunalen Wohnungen ist die Finanznot vieler Kommunen. Mit den Verkäufen streben die Kommunen meist eine Reduzierung des Haushaltsdefizits an. Ist die Rendite des kommunalen Wohnungsbestandes niedriger als der Zinssatz, zu dem sich die Kommune verschuldet, dann lohnt sich der Verkauf aus Sicht der Kommune. Ob dies der Fall ist, ist umstritten. Ebenso umstritten ist das Vorhandensein einer so genannten Stadtrendite, mit der der Nutzen kommunaler Wohnungsbestände für die Stadt erfasst wird. Erleichtert wird der Wille zum Verkauf durch den Funktionsverlust, den öffentliche Wohnungsbestände im Rahmen der Daseinsvorsorge erfahren haben. Die derzeit entspannte Lage auf dem Wohnungsmarkt macht eine spezielle Wohnungspolitik überflüssig, weiter vorhandene Problemfälle und -gruppen können mit Hilfe von modernen Instrumenten der Wohnungsvorsorge bedient werden. Allerdings kann von einem völligen Funktionsverlust öffentlicher Wohnungsbestände derzeit noch nicht ausgegangen werden.

Viele Kommunen planen, auch in der Zukunft Wohnungsbestände zu verkaufen. Allerdings ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die vorhandenen Probleme tatsächlich durch einen Wohnungsverkauf gelöst werden können, oder ob es alternative ebenbürtige oder sogar bessere Lösungen gibt.

Investoren – vor allem ausländische – erhoffen sich von den erworbenen Immobilien eine höhere Rendite als im Ausland, wo die Wohnungsmarktpreise in den letzten Jahren kräftig gestiegen sind. Deutschland wird als ein Land mit Nachholbedarf bei Mieten und Immobilienpreisen gesehen, in dem außerdem aufgrund der niedrigen Wohneigentumsquote günstige Aussichten auf besonders renditeträchtige Weiterverkäufe an Selbstnutzer und kleine Kapitalanleger bestehen.

Man kann Erwerber mit kurz- und solche mit langfristiger Perspektive unterscheiden. Erstere zeichnen sich dadurch aus, dass sie Bestände erwerben und ein schnelles Exit anstreben. Dazu strukturieren und tranchieren sie die Bestände neu und verkaufen sie dann en bloc an langfristig orientierte Investoren weiter. Diese wollen nun ihr Geschäft mit den Wohnungen selbst machen. Um die erwünschte Rendite zu erzielen, können sie eine oder mehrere der folgenden Optionen wählen: Finanzierungsstruktur optimieren, Effizienzsteigerungspotentiale

wahrnehmen, Instandhaltungsaufwand optimieren, Modernisierungsmaßnahmen verringern, verbessertes Mieter- und Vermietungsmanagement, Verringerung der Mitarbeiterzahl. Mieterhöhungen sind bisher nicht spürbar gewesen: Bestandsmieten sind meist durch Sozialklauseln und gesetzliche Regelungen geschützt, und bei Neuvermietungen sind die Spielräume meist gering, da die Märkte überwiegend entspannt waren. Hoch rentabel sind Weiterverkäufe der Wohnungen an bisherige Mieter, allerdings ist der Umfang trotz niedriger Wohneigentumsquote und großer Anstrengungen der Investoren gering.

**Kapitel 6:** Die Wohnungsbaufinanzierung ist ein wichtiger Geschäftszweig für Banken und Sparkassen. Genuine Auslandsbanken spielen in diesem Feld kaum eine Rolle. In den letzten Jahren sind neben der bisher in Deutschland üblichen Finanzierung im niedrigen und mittleren Beleihungsauslauf auch höher auslaufende Beleihungen (100 % und auch darüber) angeboten worden, wenn auch noch selten. Zu den Voraussetzungen für die relativ teuren Vollfinanzierungen zählt ein hohes Haushaltseinkommen.

Zwischen den Ländern bestehen Unterschiede bei den Finanzierungsgewohnheiten. Während in Deutschland und Frankreich die Mehrheit der Wohnungsfinanzierungen Kredite mit langen Zinsbindungsfristen erfolgt, sind in Spanien und Irland variable Zinssätze die Regel. Dies hängt vor allem mit der Zinsdifferenz zwischen kurzen und langen Zinsbindungen zusammen: Je kleiner dieses Zinsdifferential, desto eher werden langfristige Zinsbindungen bevorzugt. Sehr unterschiedlich sind auch die Beleihungsgrenzen: Die typische Beleihungsgrenze liegt zwischen 55 % in Italien und 90 % in den Niederlanden; die maximale Beleihungsgrenze reicht in vielen Ländern über 100 % hinaus. Während in Deutschland eine uneingeschränkte Kompensation der Bank im Falle der vorzeitigen Darlehenskündigung üblich ist, ist diese Vorfälligkeitsentschädigung in den meisten anderen europäischen Ländern begrenzt. In diesen Ländern kann eine Leitzinssenkung der Zentralbank bessere Wirkung entfalten, da die Rückzahlung und Neuverschuldung zu besseren Konditionen für die Darlehensnehmer billiger ist. Grundsätzlich gilt, dass Banken in eher kapitalmarktorientierten Finanzsystemen (wie im britischen) eher dazu tendieren, Hypothekarkredite auf Sekundärmärkten zu verbriefen.

In allen europäischen Ländern ist die Wohneigentumsquote stark gestiegen. Auch in Deutschland lag sie 2003 ca. 20 % höher als 1980, allerdings von sehr niedrigem Niveau aus. Noch stärker sind im gleichen Zeitraum die Wohneigentumsquoten in Italien und den Niederlanden gestiegen.

Zwar sind die nationalen Unterschiede zwischen den nationalen Hypothekenmärkten in Europa noch längst nicht verschwunden; allerdings zeigt sich, dass der Wettbewerb dazu führt, dass z. B. in Deutschland bisher nicht übliche Finanzierungsformen angeboten werden, die

im Wesentlichen auf eine Flexibilisierung und Spreizung des Angebotes hinauslaufen. Dadurch werden die sehr unterschiedlichen Bedürfnisse der Kreditnehmer stärker als bisher berücksichtigt; es ist zu erwarten, dass das eine positive Wirkung auf die Wohneigentumsquote hat.

Bis Sommer 2007 hatten in dieser Hinsicht die Vereinigten Staaten von Amerika für viele Beobachter wegen der großen Vielfalt an Instrumenten und Finanzierungsformen eine gewisse Bechmarkfunktion. Die Wohnimmobilienfinanzierung ist dort nicht nur objektbezogen, sondern berücksichtigt stärker als hierzulande die Bonität des Kreditnehmers. Allerdings zeigt sich hier eher eine massive Übertreibung, bei der die Bonität der Kreditnehmer zu optimistisch eingeschätzt wurde und Kredite nicht selten unter Vernachlässigung grundlegender Regeln vorsichtiger und verantwortungsvoller Kreditvergabe gewährt wurden.

Die Folge dessen ist die Subprimekrise, die die Sekundärmärkte für Wohnimmobilienkredite praktisch ausgetrocknet hat. In der durch die Niedrigzinspolitik der Fed begünstigten Immobilienpreisblase bei niedrigem Zinsniveau war es für viele Haushalte attraktiv, Wohnimmobilien zu kaufen; dies trieb die Preisblase weiter an. Die Verbriefung der Kredite suggerierte den Banken, dass sie die Risiken auf die Kapitalmärkte abwälzen konnten. Die Zinserhöhungen der US-Zentralbank und das Auslaufen der steilen Preisentwicklung brachte dieses System zum Einsturz; viele Banken bekamen Probleme, weil sie nun selbst für die Finanzierung der von ihnen aufgelegten Verbriefungsvehikel aufkommen mussten. Weil diese meist außerhalb der Bilanz geführt wurden, wuchs auch das Misstrauen zwischen den Banken, so dass es auf den Geldmärkten zu erheblichen Spannungen kam.

In Folge der Subprime-Krise wird es für die Banken auf absehbare Zeit nicht mehr möglich sein, die Immobilienkredite n den Markt weiterzureichen. Sie werden insgesamt zu mehr Vorsicht tendieren und Kredite überwiegend in den Büchern behalten müssen, solange der Markt ausgetrocknet ist.



## **Inhaltsverzeichnis Kapitel 1.**

Der Wohnungsbau aus makroökonomischer Perspektive. ....	1
1. Strukturmerkmale des Wohnungsbaus. ....	2
2. Wohnungsbau, Wachstum und Konjunktur. ....	7
3. Ausblick. ....	14

## Kapitel 1

### Der Wohnungsbau aus makroökonomischer Perspektive.

Mit der Schaffung, Erhaltung und Modernisierung von Wohnraum deckt der Wohnungsbau ein Grundbedürfnis der menschlichen Existenz. Im Allgemeinen kann die Wohnraumversorgung der deutschen Bevölkerung als gut bezeichnet werden.<sup>1</sup> Für die 82.464.000 in Deutschland lebenden Personen standen 2005 insgesamt 39.551.560 Wohnungen zur Verfügung. Statistisch gesehen teilten sich damit 2,09 Personen eine Wohnung. Laut Wohnungsbestandsstatistik zählen 38.771.806 Wohnungen in 17.599.798 Wohngebäuden zum Bestand; knapp 47 % davon befinden sich in Ein- oder Zweifamilienhäusern, der Rest entfällt auf größere Gebäude mit drei oder mehr Wohnungen. Hinzu kommen außerdem 778.754 Wohnungen in Nichtwohngebäuden. Mit 3.620,12 Mrd. EUR zum Jahresanfang 2007 machen die Wohnbauten gut die Hälfte (50,8 %) des gesamtwirtschaftlichen Nettoanlagevermögens zu Wiederbeschaffungspreisen in Deutschland aus.

Die zum Auf- und Ausbau sowie zur qualitativen Verbesserung des Bestandes getätigten Investitionen in Wohnungsbauten in der amtlichen Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) sind der Gegenstand dieses Kapitels. Zunächst soll die aktuelle Struktur der Wohnungsbauinvestitionen beleuchtet werden (Abschnitt 1). Anschließend wird herausgearbeitet, welche Rolle der Wohnungsbau im Zeitablauf für Konjunktur sowie Wachstum spielt und was sein wesentlicher Treiber ist (Abschnitt 2). Dabei wird insbesondere auch darauf eingegangen, inwieweit die auf den – stark von der Wiedervereinigung getriebenen – Bauboom der 90er-Jahre folgende langjährige Schwächephase ein singuläres Ereignis war und ob sie inzwischen überwunden ist. Zu diesem Zweck wurden aus dem vorhandenen Datenangebot der VGR strukturbruchbereinigte Zeitreihen mit Jahresdaten konstruiert, die bis 1950 zurückgehen und damit praktisch die gesamte Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland abdecken.<sup>2</sup> Darauf aufbauend wird abschließend ein Ausblick auf die Zukunft des Wohnungsbaus gewagt (Abschnitt 3).

---

<sup>1</sup> Siehe dazu ausführlich Kapitel 5: „Wie verändern neue Anbieterstrukturen den Wohnungsmarkt?“

<sup>2</sup> Die den VGR entnommenen Daten (Wohnungsbauten, Bauinvestitionen insgesamt, Bruttoinlandsprodukt, Einwohner) beziehen sich für die Jahre 1950 bis 1959 auf den ehemaligen Gebietsstand der Bundesrepublik Deutschland vor dem 3. Oktober 1990 ohne das Saarland und West-Berlin, für die Jahre 1960 bis 1990 auf den ehemaligen Gebietsstand und für die Jahre ab 1991 auf Deutschland in den heutigen Grenzen. Die realen Größen wurden für die Jahre 1950 bis 1969 auf Festpreisbasis (ESVG79) und danach auf Vorjahrespreisbasis (ESVG95) ermittelt. Die mit den beiden Gebietsprüngen 1960 (statistische Berücksichtigung des Saarlandes und West-Berlin) und 1991 (statistische Berücksichtigung der neuen Bundesländer) sowie der konzeptionellen Änderung 1970 (Übergang auf Vorjahrespreisbasis) einher gehenden Brüche wurden multiplikativ bereinigt.

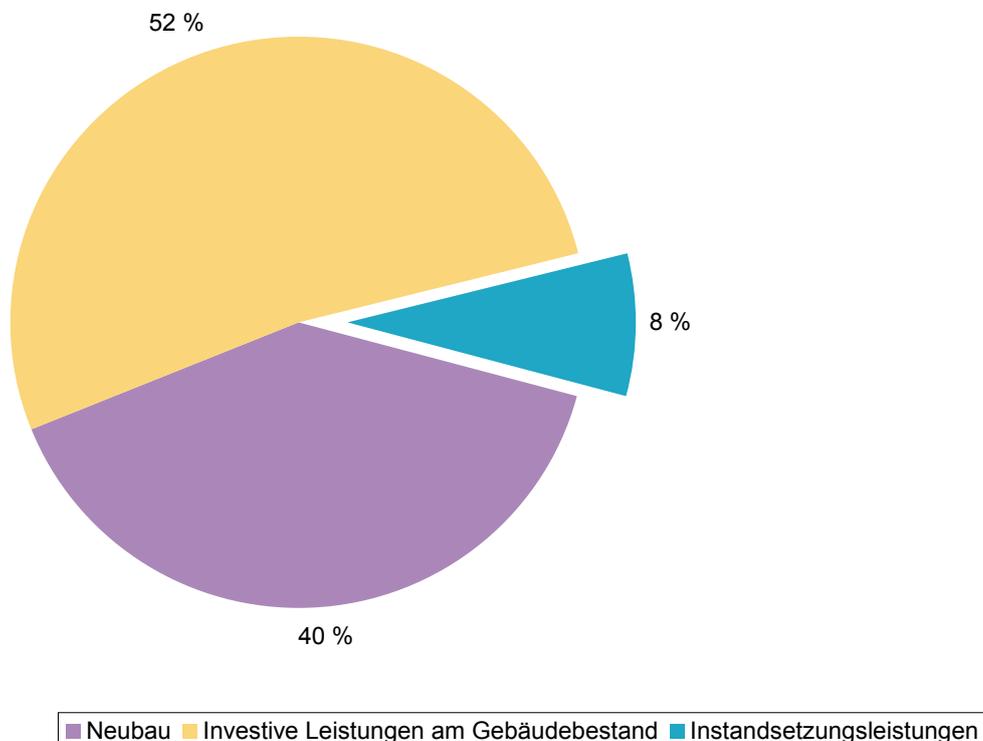
## 1. Strukturmerkmale des Wohnungsbaus.

Die umfassendste Statistik der Aktivität im Wohnungsbau stellt das vom DIW Berlin berechnete Bauvolumen dar. Dieses berücksichtigt neben den Wohnungsbauinvestitionen auch die der Reparatur und Erhaltung dienenden, nichtinvestiven Instandsetzungsleistungen am Gebäudebestand. Im Rahmen der VGR werden die Instandsetzungsleistungen dagegen als Vorleistungen gebucht und sind damit kein Teil des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

**Tabelle 1: Struktur des Wohnungsbauvolumens 2005**

	Mrd. EUR	Prozent			
Wohnungsbauvolumen	127,51	<b>100</b>			
Wohnungsbauinvestitionen	117,21	92	<b>100</b>	58	
Neubau	50,55	40	43	<b>100</b>	25
Eigenheimneubau	39,84	31	34	79	20
Geschosswohnungsneubau	10,71	8	9	21	5
Investive Leistungen am Gebäudebestand	66,66	52	57	87 33	
Instandsetzungsleistungen	10,3	8		13	
<i>Nachrichtlich</i>					
Bauleistungen an bestehenden Wohngebäuden	76,96	60	<b>100</b>		
Bauinvestitionen insgesamt	202,31	<b>100 100</b>			
Beitrag des Baugewerbes als Produzent der Bauinvestitionen	132,66	66			

Quelle: Statistisches Bundesamt (VGR), DIW (Bauvolumenrechnung), eigene Berechnungen



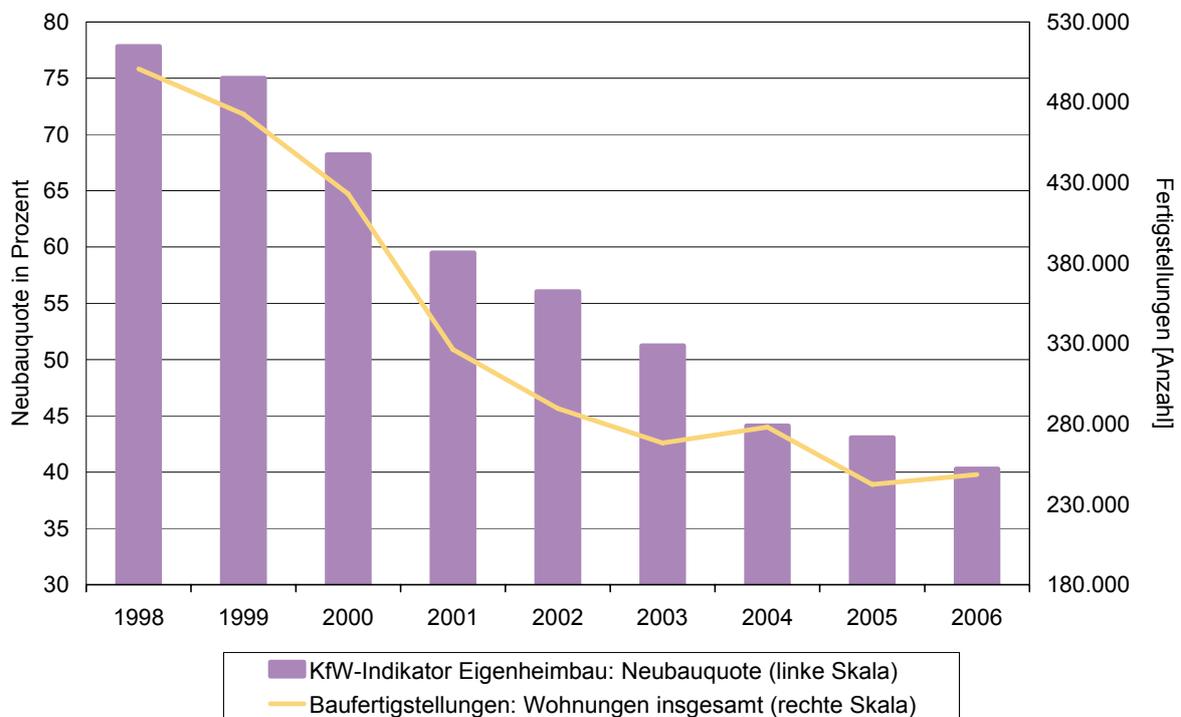
Quelle: Statistisches Bundesamt (VGR), DIW (Bauvolumenrechnung), eigene Berechnungen

**Grafik 1: Struktur des Wohnungsbauvolumens 2005: 128 Mrd. EUR**

Wie aus Tabelle 1 und Grafik 1 ersichtlich,<sup>3</sup> machen die Instandsetzungsleistungen mit 8 % allerdings nur einen relativ kleinen Teil des Wohnungsbauvolumens aus, das sich 2005 auf 128 Mrd. EUR summierte. Die restlichen 92 % entfallen auf den Neubau von Wohnungen sowie die investiven, d. h. wertsteigernden Leistungen am Gebäudebestand, welche beide in der Terminologie der VGR zu den neuen Bauten zählen und folglich BIP-wirksam sind.

*Bestandsmaßnahmen dominieren.*

Unabhängig davon, ob man die Wohnungsbauinvestitionen oder das etwas weiter abgegrenzte Wohnungsbauvolumen zu Grunde legt, dominieren die bestandsbezogenen Leistungen das Geschehen im Wohnungsbau: So entfallen 60 % des Bauvolumens auf (investive und nichtinvestive) Leistungen an bestehenden Gebäuden, und bei den Wohnungsbauinvestitionen ist der Anteil der Bestandsmaßnahmen mit 57 % kaum geringer.



Quelle: KfW Bankengruppe, Statistisches Bundesamt

**Grafik 2: KfW-Indikator Eigenheimbau und Baufertigstellungen**

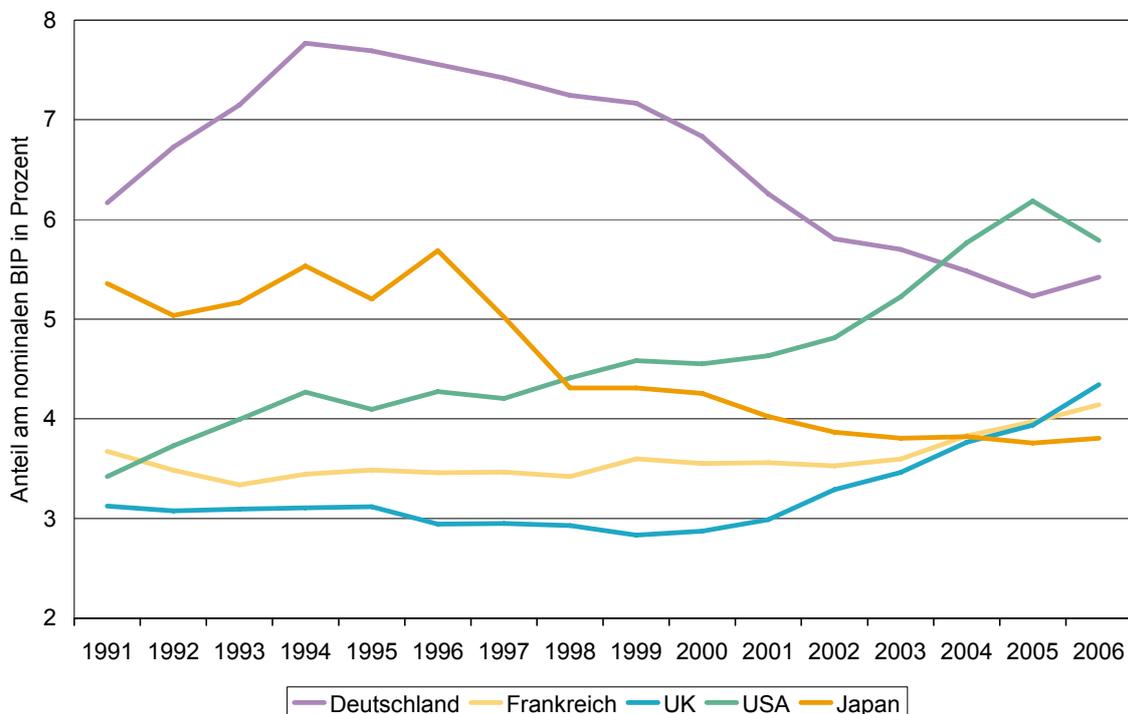
Der relative Bedeutungsverlust des Wohnungsneubaus, bei dem zuletzt der Bau von Eigenheimen (Ein- und Zweifamilienhäusern) mit einem Anteil von fast vier Fünfteln klar dominier-

<sup>3</sup> Die Tabelle 1 bzw. Grafik 1 zu Grunde liegenden Daten wurden aus einer Konsolidierung der Bauvolumensrechnung des DIW (Bartholmai, 2006) mit den Angaben aus den VGR (Statistisches Bundesamt, 2007a) gewonnen. In dieser weiten Abgrenzung reichen die Zeitreihen lediglich bis 2005, da das DIW im Unterschied zum Statistischen Bundesamt noch keine Zahlen für 2006 veröffentlicht hat. Da es hier aber vor allem darauf ankommt, die Struktur des Wohnungsbaus darzustellen, dürfte dieser Aktualitätsgrad ausreichend sein.

te, wird von den zentralen Indikatoren zum Neubau bestätigt, darunter auch vom KfW-Indikator Eigenheimbau (siehe Grafik 2). Danach fiel die Neubauquote – definiert als der Anteil der Kreditnehmer im KfW-Wohneigentumsprogramm, die mit dem Kredit einen Neubau oder den Kauf eines neu gebauten Eigenheims finanzieren wollen, in Prozent aller während der Bezugsperiode in diesem Programm geförderten Eigenheimprojekte (d. h. Neubau, Neukauf und Gebrauchtkauf) – von 78 % im Jahr 1998, dem ersten Jahr für das dieser Indikator berechnet werden konnte, auf nur noch rund 40 % im Jahr 2006. Sehr deutlich ging im gleichen Zeitraum auch die (ebenfalls in Grafik 2 ausgewiesene) Zahl der fertig gestellten Wohnungen zurück, die vom Statistischen Bundesamt im Rahmen der Statistik zu den Baugenehmigungen und -fertigstellungen erfasst wird: Diese halbierte sich im gleichen Zeitraum auf knapp 250.000 fertig gestellte Wohnungen im Jahr 2006.

*Deutsches Wohnungsbauniveau im internationalen Vergleich weiterhin hoch.*

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene machten die Wohnungsbauten im Jahr 2005 mit einem Anteil von 57,9 % die absolute Mehrheit der Bauinvestitionen aus (siehe erneut Tabelle 1). Dies entspricht einem Anteil von 30,3 % an den Bruttoanlageinvestitionen insgesamt bzw. einem Anteil von 5,2 % am nominalen BIP.



Quelle: Feri

**Grafik 3: BIP-Anteil der Wohnungsbauten im internationalen Vergleich**

Im internationalen Vergleich nimmt Deutschland damit trotz der kräftigen Anteilsrückgänge seit 1994 – damals betrug der Anteil der Wohnungsbauinvestitionen am BIP 7,8 % – noch

immer einen Spitzenplatz ein (siehe Grafik 3). Unter den fünf größten Industrieländern war die quantitative Bedeutung des Wohnungsbaus in den vergangenen drei Jahren lediglich in den USA höher, die 2005 in der Spitze 6,2 % des BIP in den Wohnungsbau lenkten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass seit der Jahrtausendwende in den USA die Anreize für Investitionen in den Wohnungsbau im Gefolge kräftig anziehender Hauspreise temporär stark gestiegen sind. Vor dieser so genannten „Hauspreisblase“ lag der BIP-Anteil der Wohnungsbauten in den USA während der 90er-Jahre im Schnitt lediglich bei gut 4 %.

Eine ähnliche Entwicklung, wenngleich auf wesentlich niedrigerem Niveau, ist auch in Frankreich und dem Vereinigten Königreich zu beobachten. Hier reichten die kräftigen Anteilszuwächse bei den Wohnungsbauten insbesondere ab 2002 allerdings bei weitem nicht aus, um selbst die für deutsche Standards niedrige BIP-Quote am aktuellen Rand auch nur annähernd zu erreichen. In beiden Ländern belief sich der BIP-Anteil der Wohnungsbauten zuletzt auf gut 4 %, nachdem er im Mittel der 90er-Jahre bei 3,0 % (Vereinigtes Königreich) bzw. 3,5 % (Frankreich) gelegen hatte. Diese, gemessen am internationalen Standard großer Industrieländer weiterhin überdurchschnittlichen BIP-Anteile der Wohnungsbauinvestitionen hierzulande dürften insbesondere der Ausdruck qualitätsbedingter Preisunterschiede sein.

#### *Kleine und mittlere Unternehmen dominieren den Wohnungsbau.*

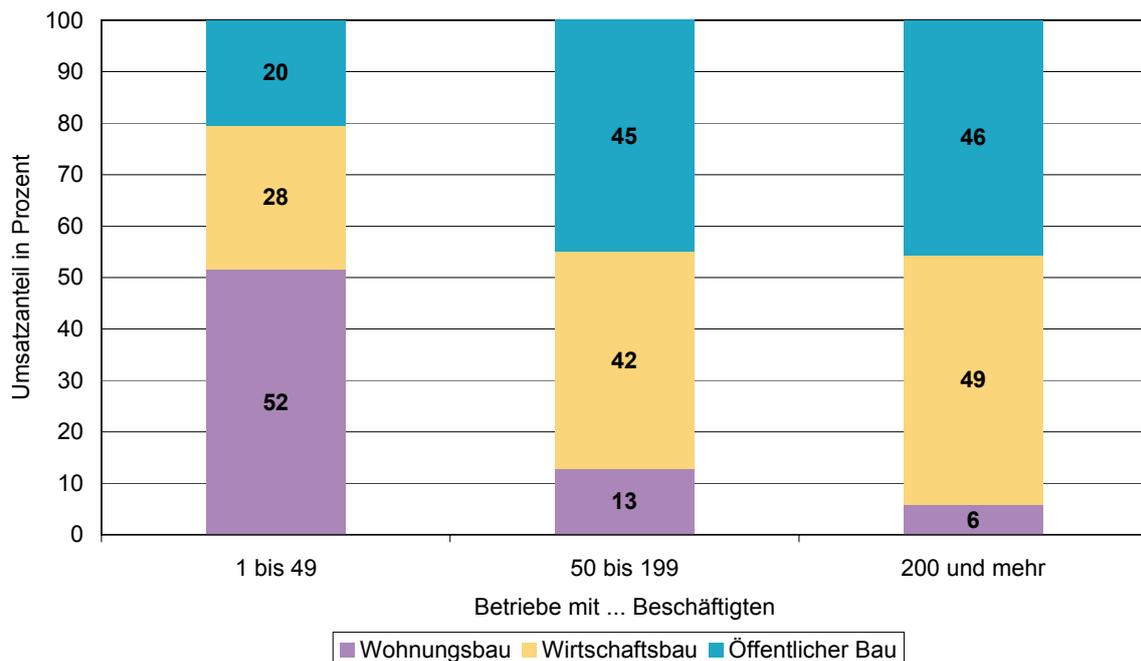
Die Frage nach den Produzenten der Wohnungsbauinvestitionen lässt die amtliche Statistik unbeantwortet, denn die strukturelle Aufgliederung nach Produzenten wird nur für das Gesamttaggregat der Bauinvestitionen veröffentlicht.<sup>4</sup> Für eine feinere Untergliederung können nur ungefähre Aussagen auf Basis der Strukturanteile im Gesamttaggregat getroffen werden, von dem die Wohnungsbauten aber immerhin mehr als die Hälfte ausmachen. Die Bauinvestitionen insgesamt wurden – wie ebenfalls in Tabelle 1 angegeben – 2005 zu 66 % vom Baugewerbe produziert, wobei 31 % auf den Wirtschaftsbereich Vorbereitende Baustellenarbeiten, Hoch und Tiefbau („Bauhauptgewerbe“) und 35 % auf den Wirtschaftsbereich Bauinstallation, Sonstiges Baugewerbe („Ausbaugewerbe“) entfallen. Das verbleibende Drittel teilen sich das Verarbeitende Gewerbe (8 %), die Dienstleister für die Bauplanung (6 %), die Dienstleister für die Grundstücksübertragung (4 %) sowie die residuale Gruppe der sonstigen Produzenten (16 %), unter die die Eigenleistungen einschließlich Nachbarschaftshilfe und Schwarzarbeit subsumiert werden. Diese Quoten – insbesondere die ungefähre Drittelung der Produzenten in Bauhauptgewerbe, Ausbaugewerbe und die übrigen Wirtschaftsbereiche – sind im Zeitablauf annähernd stabil, sodass die Angaben für 2005 als repräsentativ anzusehen sind.

---

<sup>4</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2007b), S. 65.

Will man von den Strukturanteilen im Gesamttaggregat zumindest grob auf die Struktur der Produzenten allein im Wohnungsbau schließen, muss man vor allem berücksichtigen, dass das Ausbaugewerbe im Tiefbau – dieses macht rund 16 % der Bauinvestitionen aus – praktisch nicht aktiv ist. Verteilt man den Beitrag des Ausbaugewerbes an den Bauinvestitionen allein auf die verschiedenen Bauarten des Hochbaus (Wohnungsbau, öffentlicher Hochbau und gewerblicher Hochbau), so lässt sich, je nach Annahme über die Verteilung der Leistungen des Ausbaugewerbes auf diese drei Hochbauarten, der Anteil des Ausbaugewerbes am Wohnungsbau ungefähr auf 40 % bis 50 % taxieren. Der Anteil des Bauhauptgewerbes wäre mit 20 % bis 25 % entsprechend kleiner, womit die übrigen Produzenten rechnerisch zwischen 25 % und 40 % zu dem Wohnungsbau beitragen.

Alles in allem dürfte damit der für die Bauinvestitionen insgesamt ausgewiesene Strukturanteil des Baugewerbes von rund zwei Dritteln auch ein guter Schätzer für die Wohnungsbauinvestitionen sein, allerdings mit einer deutlichen Verschiebung der Gewichte hin zum Ausbaugewerbe.



Quelle: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie

**Grafik 4: Umsatzanteile der Bauarten im Bauhauptgewerbe nach Betriebsgrößen (2005)**

Das für den Wohnungsbau überdurchschnittlich bedeutsame Ausbaugewerbe ist stark handwerklich verfasst und damit zugleich mittelständisch geprägt. Eine besondere Bedeutung des Wohnungsbaus für den Mittelstand lässt sich zudem für das Bauhauptgewerbe belegen. Angaben des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie zufolge erzielen die Firmen des Bauhauptgewerbes mit weniger als 50 Beschäftigten mehr als die Hälfte ihres Um-

satzes im Wohnungsbau, wohingegen dieser für Unternehmen mit 200 oder mehr Beschäftigten angesichts eines Umsatzanteils von gerade einmal 6 % beinahe schon eine untergeordnete Rolle spielt (siehe Grafik 4).

### *Zwischenfazit.*

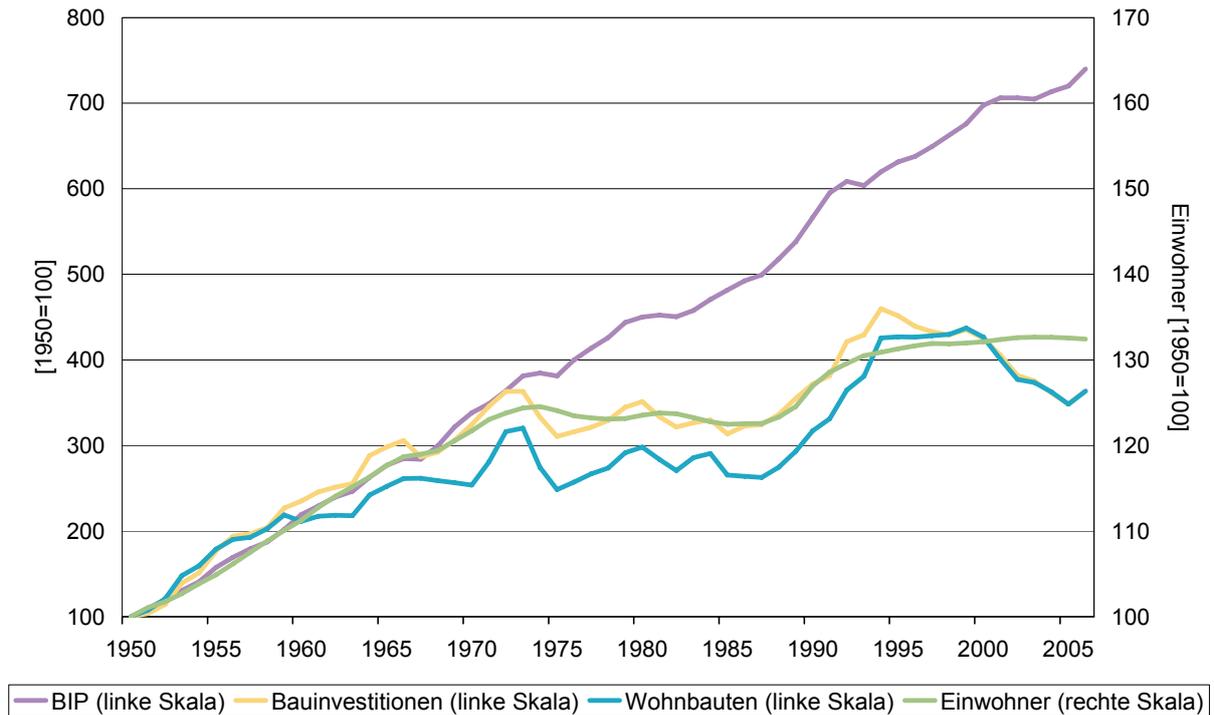
Das Zwischenfazit zu den makroökonomischen Strukturkennzeichen des Wohnungsbaus lässt sich damit wie folgt ziehen: Der – gemessen am BIP-Anteil im Durchschnitt der großen Industrieländer – noch immer auf überdurchschnittlich hohem Niveau betriebene deutsche Wohnungsbau wird von bestandsbezogenen Bauleistungen dominiert und ist von zentraler Bedeutung für die kleinen und mittleren Baufirmen.

## **2. Wohnungsbau, Wachstum und Konjunktur.**

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die aktuellen Strukturmerkmale der Wohnungsbauaktivität im Vordergrund standen, soll nunmehr deren zeitliche Dimension eingehend beleuchtet werden: Der Wohnungsbau vor dem Hintergrund von Wachstum und Konjunktur sowie seiner zentralen Einflussgrößen. Die wichtigsten Informationen hierzu bündeln die beiden anschließenden Grafiken: Grafik 5 stellt die langfristige Entwicklung der realen Wohnungsbauinvestitionen seit 1950 im Vergleich zu der Entwicklung der realen Bauinvestitionen insgesamt, des realen BIP sowie der Einwohnerzahl als indexierte Niveaugrößen dar, wobei die mit den beiden Gebietssprüngen 1960 (Aufnahme des Saarlandes und West-Berlins in die VGR) und 1991 (Aufnahme der neuen Bundesländer in die VGR) sowie der konzeptionellen Änderung 1970 (Übergang von der Festpreisbasis auf die Vorjahrespreisbasis bei der Berechnung realer Größen in den VGR) einhergehenden Strukturbrüche in den Zeitreihen multiplikativ bereinigt worden sind. Grafik 6 gibt die hieraus abgeleiteten Trendwachstumsraten<sup>5</sup> für diese Aggregate wieder. Da sich die Bevölkerung weit weniger dynamisch entwickelt als die anderen Größen, sind die Kurven zur Einwohnerzahl als einzige jeweils an der rechten Skala der beiden Grafiken abzulesen. Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Verlaufsprofil der Reihen lassen sich so trotz dieses Unterschieds leicht identifizieren.

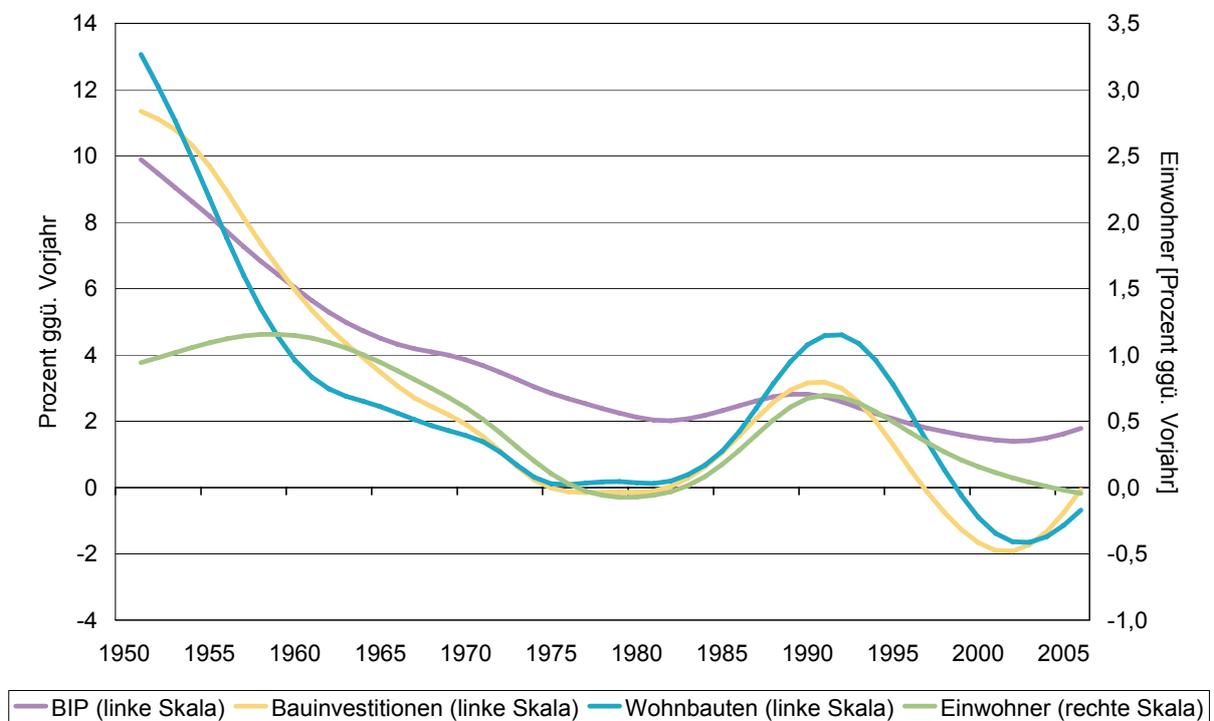
---

<sup>5</sup> Berechnet mit dem HP-Filter (Lambda=100) und Konsensprognosen für 2007 und 2008.



Quelle: Statistisches Bundesamt (VGR), eigene Berechnungen

**Grafik 5: Entwicklung der realen Wohnungsbauten im Vergleich**



Quelle: Statistisches Bundesamt (VGR), eigene Berechnungen

**Grafik 6: Reale Trendwachstumsrate der Wohnungsbauten im Vergleich**

*Bau und Wohnungsbau wachsen langfristig deutlich langsamer als das BIP.*

Wie aus den Grafiken 5 und 6 zu ersehen ist, wachsen die Wohnungsbauinvestitionen wie auch die Bauinvestitionen insgesamt in der langen Frist deutlich langsamer als das BIP. Während das BIP von 1950 bis 2006 in realer Betrachtung auf das 7,4-fache seines Startwertes stieg, wuchsen sowohl die Wohnungsbauten als auch die Bauinvestitionen insgesamt im gleichen Zeitraum lediglich auf das 3,6-fache des Ausgangswertes an. Eine markante Ausnahme sind allerdings die frühen Aufbaujahre der Bundesrepublik. Bis etwa 1960 erhöhten sich die Wohnungsbauinvestitionen per saldo in etwa im gleichen Tempo wie das BIP, und die Bauinvestitionen konnten immerhin bis Anfang der 70er-Jahre mit dem allgemeinen Wertschöpfungszuwachs mithalten. Die Trendwachstumsrate der Wohnungsbauinvestitionen war allerdings bereits Mitte der 50er-Jahre unter das Trendwachstum des BIP gefallen; bei den Bauinvestitionen insgesamt war dieser Zeitpunkt Anfang der 60er-Jahre erreicht. In einer sehr langen Phase von etwa 1970 bis 1987 haben sich die Wohnungsbau- wie auch die gesamten Bauinvestitionen abgesehen von kürzerfristigen – insbesondere in der ersten Hälfte der 70er-Jahre allerdings auch sehr heftigen – Schwankungen im Niveau fast nicht verändert. Die Trendrate beider Aggregate fiel ab 1975 für rund ein Jahrzehnt praktisch auf Null. Das vorläufige Maximum aus dem Jahr 1973 wurde erst 1991 wieder erreicht. Denn erst gegen Ende der 80er-Jahre und stark angeheizt durch den wiedervereinigungsbedingten und durch staatliche Fördermaßnahmen für die neuen Länder flankierten Bauboom in der ersten Hälfte der 90er-Jahre stieg die Bautätigkeit wieder rapide an, wobei die Trendwachstumsrate der Wohnungsbauten in dieser Periode sogar über der Trendrate der Bauinvestitionen insgesamt wie auch des BIP lag. Dies ist sozusagen die zweite säkulare Aufbauphase in der Geschichte der Bundesrepublik, denn eine solche Konstellation der Trendwachstumsraten hatte es zuvor nur in der Aufbauphase nach dem Krieg während der ersten Hälfte der 50er-Jahre gegeben. In der zweiten Hälfte der 90er-Jahre und stärker noch in den ersten fünf Jahren des neuen Jahrtausends nahm die Bauaktivität dann aber rapide ab und trug so zu der lang anhaltenden wirtschaftlichen Stagnationsphase bei, aus der sich Deutschland erst 2006 wieder befreien konnte. Die Beschleunigung des Rückgangs des Aktivitätsniveaus nach 2000 resultiert daraus, dass der Einbruch im Wohnungsbau erst einsetzte, nachdem der Nichtwohnungsbau bereits vier Jahre der Schrumpfung hinter sich hatte.

*Bevölkerungsentwicklung zentraler Treiber von Bau und Wohnungsbau.*

Sucht man nach dem zentralen Treiber der Wohnungsbauinvestitionen wie auch der Bauinvestitionen insgesamt, drängt sich die Bevölkerungsentwicklung geradezu auf. Deren Verlaufprofil gibt praktisch alle vier Phasen der Bauaktivität vor, die sich seit 1950 identifizieren lassen: den Anstieg bis Anfang der 70er-Jahre, die anschließende langjährige Seitwärtsbewegung bis in die zweite Hälfte der 80er-Jahre, den folgenden rapiden Zuwachs mit dem

Höhepunkt Mitte der 90er-Jahre – der insofern zumindest in der Tendenz fundamental begründbar ist und bereits vor der Wiedervereinigung begann – sowie die jüngste starke Abschwächung seit der Jahrtausendwende. Sowohl in der Niveaubetrachtung als auch bei der Gegenüberstellung der Trendwachstumsraten ist dieser enge proportionale Zusammenhang sichtbar.<sup>6</sup> Über die gesamte hier betrachtete Periode von 1950 bis 2006 ging ein Anstieg der Bevölkerung um 1 % im Durchschnitt mit einer Ausweitung der realen Wohnungsbauinvestitionen um 4 % einher, wie das Ergebnis einer einfachen Regressionsanalyse zeigt.

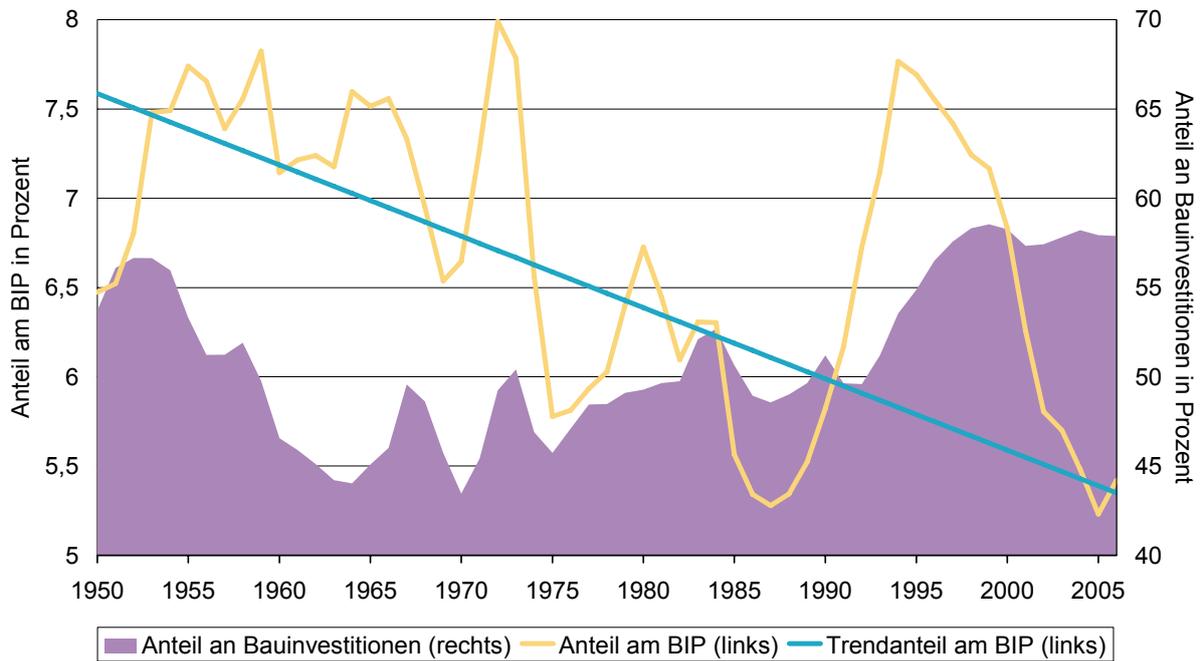
Kleinere Ausnahmen von der proportionalen Entwicklung sind lediglich die frühen 50er-Jahre, als die Bauaktivität relativ zur Bevölkerungsentwicklung erkennbar stärker zunahm als in den anderen Jahren, sowie der aktuelle Rand, an dem die Bautätigkeit sehr deutlich nachließ, obwohl die Bevölkerungszahl lediglich stagnierte. Die erste Ausnahme dürfte mit der Sondersituation nach dem Krieg erklärbar sein, als ein Großteil des zerstörten Wohnraums sowie anderer Bauten einschließlich der Infrastruktur zunächst rasch wieder aufgebaut werden musste. Die Entwicklung am aktuellen Rand könnte dagegen ein Hinweis darauf sein, dass der Bauboom der 90er-Jahre neben einer fundamental gerechtfertigten Komponente (Bevölkerungszuwachs und anfangs äußerst marode Bausubstanz im ostdeutschen Beitrittsgebiet) auch ein gewisses Maß an Übersteigerungen enthalten hat, das anschließend durch eine langjährige Kapazitätsreduktion wieder abgebaut werden musste.

*Wohnungsbauten wieder auf Normalniveau angekommen.*

Die Beobachtung, dass die Wohnungsbauten wie die Bauinvestitionen insgesamt in der langen Frist vor allem von der Bevölkerungsentwicklung abhängen, während ihr Anteil am BIP mit steigendem Wohlstand trendmäßig zurückgeht, unterstreicht die Tatsache, dass mit der Schaffung und Erhaltung von Wohnraum ein menschliches Grundbedürfnis befriedigt wird: Sobald dieses Grundbedürfnis hinreichend gestillt ist, wendet man sich stärker der Produktion und dem Konsum von Gütern für den gehobenen und Luxusbedarf zu, sodass der Anteil der Güter, die primär der Grundbedürfnisbefriedigung dienen, mit zunehmendem BIP-Niveau zurückgehen muss. 2006 lagen die Wohnungsbauten mit einem BIP-Anteil von 5,4 % wieder in etwa auf der langfristig fallenden Trendgeraden, die sich seit 1950 bis zum Anfang der 90er-Jahre herausgebildet hatte, nachdem sie im Bauboom der 90er-Jahre zwischenzeitlich in Regionen angestiegen waren, die in den 50er-Jahren üblich waren und zuvor letztmalig Anfang der 70er-Jahre kurzzeitig beobachtet werden konnten (siehe Grafik 7).

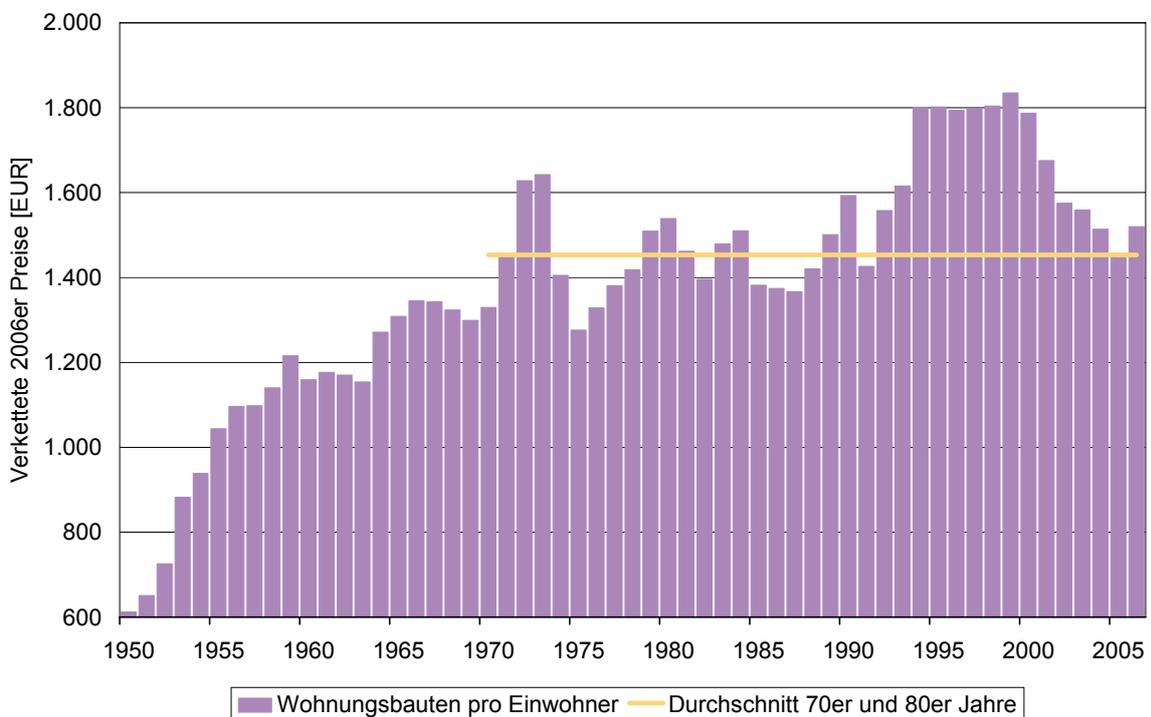
---

<sup>6</sup> Die Korrelationskoeffizienten für die Periode von 1950 bis 2006 betragen 0,9 (Niveaugrößen) bzw. 0,8 (Trendwachstumsraten).



Quelle: Statistisches Bundesamt (VGR), eigene Berechnungen

**Grafik 7: Anteil der Wohnungsbauten an BIP und Bauinvestitionen**



Quelle: Statistisches Bundesamt (VGR), eigene Berechnungen

**Grafik 8: Reale Wohnungsbauten pro Einwohner**

Insofern kann man durchaus von einer Normalisierung der Wohnungsbautätigkeit nach dem Boom der 90er-Jahre und der anschließenden Kapazitätskrise sprechen. Auch die Pro-Kopf-

Betrachtung der Wohnungsbauten weist eindeutig in diese Richtung: Mit rund 1.450 EUR pro Einwohner – gerechnet in Preisen des Jahres 2006 – lagen die realen Investitionen in Wohnungsbauten seit drei Jahren wieder in etwa auf dem Niveau, das sie auch im Durchschnitt der 70er- und 80er-Jahre inne hatten, nachdem sie in der Spitze (1999) bis auf 1.835 EUR kletterten (siehe Grafik 8). Zuvor, in den 50er- und 60er-Jahren, waren sie nahezu ununterbrochen angestiegen und hatten sich bis Anfang der 70er-Jahre gegenüber dem Startwert von 1950 (612 EUR) mehr als verdoppelt.

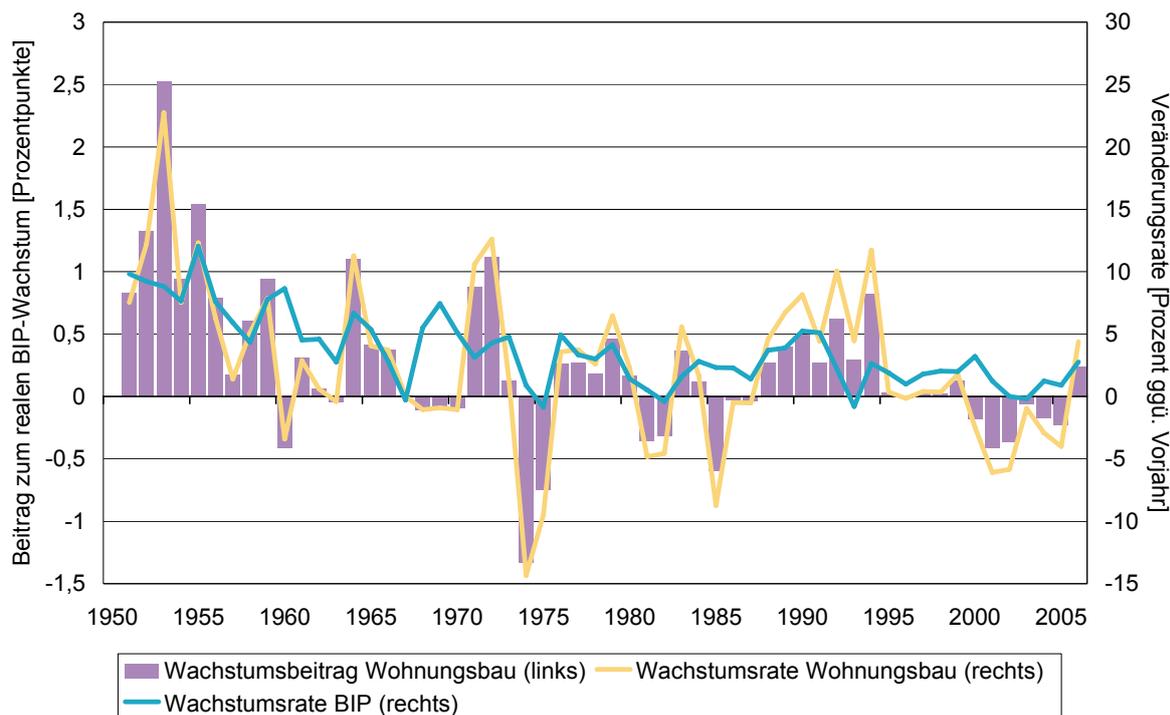
#### *Bedeutungszuwachs für die Bauwirtschaft.*

An den Bauinvestitionen insgesamt hielten die Wohnungsbauten mit sehr stabilen knapp 58 % in den vergangenen zehn Jahren allerdings einen historisch hohen Anteil, wie er vorher nur für die erste Hälfte der 50er-Jahre charakteristisch war (siehe erneut Grafik 7). In den rund vier Jahrzehnten von Mitte der 50er- bis Mitte der 90er-Jahre hatte demgegenüber zumeist der Nichtwohnungsbau – d. h. der gewerbliche und öffentliche Hoch- sowie Tiefbau – quantitativ die Bauinvestitionen dominiert. Für die Bauwirtschaft selbst hat der Wohnungsbau folglich relativ zu den anderen Bauarten gegenüber früheren Jahrzehnten zuletzt stark an Bedeutung und Umfang gewonnen.

#### *Wohnungsbau stark zyklisch, aber konjunkturelle Bedeutung nimmt ab.*

Verglichen mit der Dynamik des realen BIP ist der Wohnungsbau deutlich stärkeren konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Während jährliche Schrumpfungsraten beim BIP in der inzwischen mehr als ein halbes Jahrhundert alten Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland mit fünf (1967, 1975, 1982, 1993, 2003) von insgesamt 57 statistisch erfassten Jahren seit 1950 die seltene Ausnahme darstellen und bislang höchstens einmal in einem Jahrzehnt hingenommen werden mussten, wechseln sich im Wohnungsbau Zuwächse und Schrumpfungen mit relativ hoher Regelmäßigkeit ab (siehe Grafik 9).

Lässt man zunächst einmal die Aufbauphase der 50er-Jahre sowie den (bereits 1988 begonnenen) Bauboom der 90er-Jahre außen vor, so gab es zwischen 1960 und 1987 fünf Perioden mit realen Zuwächsen, die im Mittel 3,2 Jahre (Spanne: 2 bis 5 Jahre) dauerten und währenddessen die Wohnungsbauten im Schnitt kumuliert um 15,5 % (Spanne: 3,5 % bis 26,3 %) wuchsen, sowie sechs Perioden mit realen Schrumpfungen, die sich durchschnittlich über 2,0 Jahre (Spanne: 1 bis 3 Jahre) erstreckten und zu einer Abnahme der realen Wohnungsbauinvestitionen um 8,0 % (Spanne: -0,4 % bis -22,5 %) führten.



Quelle: Statistisches Bundesamt (VGR), eigene Berechnungen

**Grafik 9: Wachstumsrate und Beitrag der Wohnungsbauten zum realen BIP-Wachstum**

Vor diesem Hintergrund stehen die beiden säkularen Aufbauperioden im Wohnungsbau (1950 bis 1959: 9 Jahre Zuwachs um kumuliert 118,7 %; 1987 bis 1999:<sup>7</sup> 12 Jahre Zuwachs um kumuliert 66,5 %) sowohl hinsichtlich der Dauer als auch des Gesamtanstiegs klar hervor. Die Kapazitätsanpassungskrise der Wohnungsbauwirtschaft von 2000 bis 2005 zeichnet sich dagegen vor allem durch ihre Länge aus, die bislang ohne Parallele ist. Denn mit 6 Jahren schrumpfender Wohnungsbautätigkeit in Folge dauerte sie doppelt so lang wie die bis dahin längste (1985 bis 1987). Allenfalls die sehr lange Stagnationsphase von Mitte der 70er- bis Mitte der 80er-Jahre kommt ihr qualitativ gleich. Das kumulierte Ausmaß des Rückgangs kommt mit 20,4 % dagegen nicht ganz an den mit zwei Jahren relativ kurzen, dafür aber umso heftigeren Einbruch während der 1. Ölkrise (1974 bis 1975: -22,5 %) heran, dem ein ebenfalls kurzer und heftiger Bauboom (+26,2 % in 3 Jahren) vorausgegangen war. Diese Zahlen legen den Schluss nahe, dass in Boomphasen hohe Überkapazitäten an Wohnraum geschaffen werden, die anschließend über einen sehr langen Zeitraum wieder abgebaut werden müssen.

Wegen der beschriebenen stark ausgeprägten Zyklen wird der Wohnungsbau bisweilen als prototypisch für den „Schweinezyklus“ charakterisiert. Dieses theoretische Modell erklärt periodische Mengen- und Preisschwankungen mit einem ständig zwischen Angebots- und

<sup>7</sup> Vernachlässigt wurde bei dieser Betrachtung die marginale Schrumpfung im Jahr 1991, die praktisch einer Stagnation gleichkommt (-0,1 %).

Nachfrageüberschuss oszillierenden Marktungleichgewicht im Gefolge erheblicher Zeitverzögerungen bei der Reaktion der Produktion auf Nachfrageimpulse. Angesichts der relativ langen Ausreifungszeit der Wohnungsbauinvestitionen kann ihm eine gewisse Relevanz für die Erklärung der Wohnungsbauzyklen zwar nicht von vornherein abgesprochen werden. Aus praktischer Sicht sind jedoch vor allem deren gesamtwirtschaftliche Auswirkungen von Belang. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass die konjunkturelle Bedeutung des Wohnungsbaus langfristig abnimmt. Denn wegen des oben bereits ausführlich beschriebenen, trendmäßig rückläufigen Strukturanteils der Wohnungsbauten am BIP werden – bei gegebener Wachstumsrate der Wohnungsbauten – deren Beiträge zum Realwachstum zwangsläufig über die Jahre im Trend kleiner, wie ebenfalls in Grafik 9 zu erkennen ist.

#### *Zwischenfazit.*

Die in diesem Abschnitt herausgearbeiteten Ergebnisse zum Zusammenspiel von Wachstum, Konjunktur und Wohnungsbau lassen sich damit wie folgt zusammenfassen: Als Nachfragekomponente zur Befriedigung eines grundlegenden menschlichen Bedürfnisses, dem Wohnen, wächst der Wohnungsbau (wie die Bauinvestitionen insgesamt) mit steigendem Wohlstandsniveau im Trend deutlich langsamer als das BIP und entwickelt sich langfristig i. W. proportional zur Bevölkerungszahl, die insofern der wesentliche Treiber ist. Gemessen an zwei wichtigen Indikatoren (Trendanteil am BIP, reale Wohnungsbauinvestitionen pro Einwohner) hat die Wohnungsbauaktivität inzwischen wieder „Normalmaß“ erreicht, die langjährige strukturelle Baukrise im Anschluss an den zweiten säkularen Bauboom in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik dürfte damit ausgestanden sein. Innerhalb der Bauinvestitionen verharrte der Anteil der Wohnungsbauten allerdings bis zuletzt auf einem historischen Spitzenniveau. In konjunktureller Hinsicht lässt sich der Wohnungsbau als stark zyklisch skizzieren, wegen des trendmäßig fallenden BIP-Anteils schmälern sich allerdings die gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte dieser Schwankungen im Laufe der Zeit.

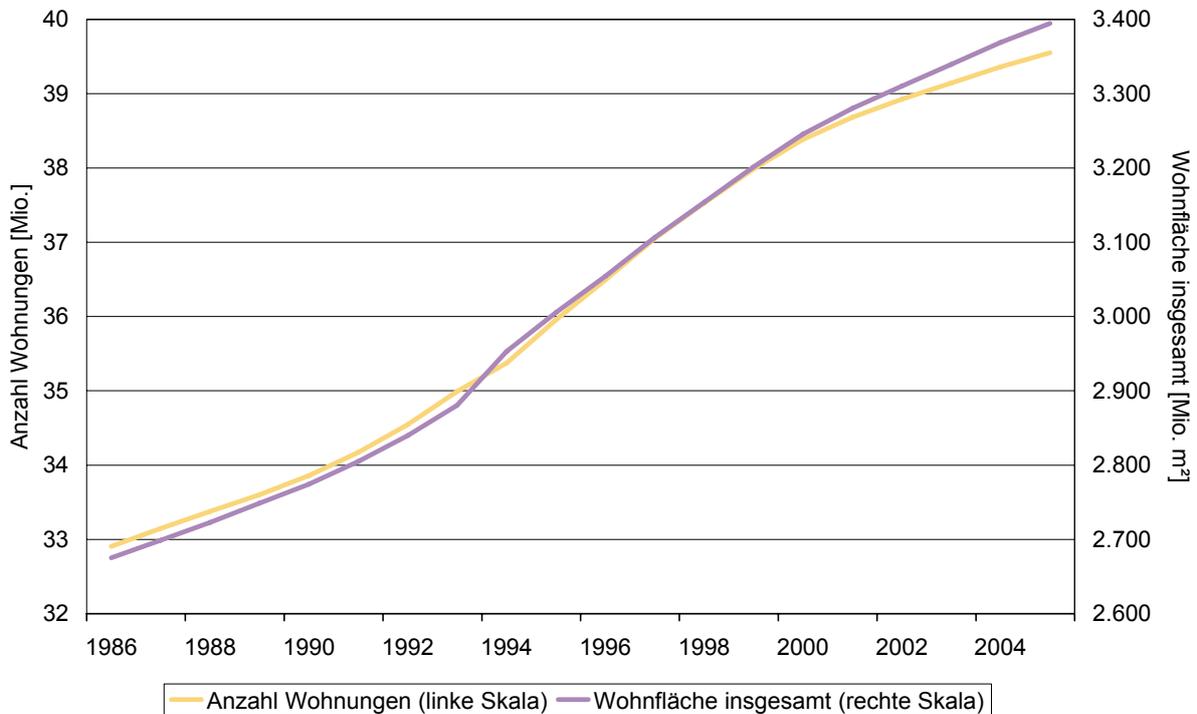
### **3. Ausblick.**

Für die Einschätzung der mittel- und langfristigen Entwicklung im Wohnungsbau ist vor allem die zentrale Bedeutung der Bevölkerungszahl für die Trendentwicklung der Wohnungsbauinvestitionen von Belang.<sup>8</sup> Allerdings muss dabei einschränkend angemerkt werden, dass es kürzerfristig durchaus zu erheblichen Abweichungen von diesem Zusammenhang kommen kann, denn die Wohnungsnachfrage bezieht sich nicht auf die Wohnungsbauinvestitionen als periodenbezogene Flussgröße, sondern auf den damit aufgebauten und gepflegten Kapitalstock, also den Wohnungsbestand. Besonders nach ausgeprägten Boomphasen ist von da-

---

<sup>8</sup> Siehe dazu ausführlich Kapitel 2: "Die Nachfrage nach Wohnraum".

her zu erwarten, dass es lange Zeiträume mit Überkapazitäten geben kann, bei denen eine steigende Wohnungsnachfrage durchaus mit stagnierenden oder sogar fallenden Wohnungsbauinvestitionen vereinbar sein kann. Die letzte langjährige Kapazitätskrise ist dafür ein anschauliches Beispiel, denn die von 2000 bis 2005 rückläufigen Wohnungsbauinvestitionen gingen mit einem stetig steigenden Wohnraumbestand einher (siehe Grafik 10).



Quelle: Statistisches Bundesamt (Bautätigkeit und Wohnungen)

**Grafik 10: Entwicklung der Wohnungsanzahl sowie der Wohnfläche insgesamt**

*Absehbare demografische Entwicklung wirkt kontraktiv auf den Wohnungsbau.*

Wie sind unter diesen Nebenbedingungen die Aussichten für den Wohnungsbau einzuschätzen? Folgt man der elften koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes,<sup>9</sup> so dürfte die Einwohnerzahl Deutschlands noch bis in die erste Hälfte der 20er-Jahre bei rund 80 Mio. Personen stagnieren, anschließend aber verstärkt schrumpfen und 2050, je nach Annahme über den Wanderungssaldo, nur noch rund 69 bis 74 Mio. Personen umfassen. Dies entspräche knapp dem Bevölkerungsstand der frühen 60er-Jahre (1963: 75 Mio. Einwohner), bzw. einem Rückgang zwischen 10 % bis 16 % gegenüber dem Stand von 2006. Insofern ist von der absehbaren Bevölkerungsentwicklung her auf alle Fälle

<sup>9</sup> Vgl. Eisenmenger et al. (2006). Im Folgenden wird Bezug genommen auf die Varianten 1-W1 Untergrenze und 1-W2 Obergrenze der „mittleren“ Bevölkerung. Deren Annahmen sind: annähernd konstante Geburtenhäufigkeit, Lebenserwartung steigt bis 2050 auf 83,5 Jahre für neugeborene Jungen bzw. auf 88,0 Jahre für neugeborene Mädchen, jährlicher Wanderungssaldo +100.000 Personen (Variante 1-W1) bzw. +200.000 Personen (Variante 1-W2).

eine verhaltene Wohnungsbauaktivität angelegt: Mittelfristig ist grundsätzlich mit einer im Trend stagnierenden und in der längeren Frist sogar mit einer rückläufigen Entwicklung zu rechnen. Während sich die Bevölkerungszahl folglich mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit kontraktiv auf die Wohnungsbauaktivität auswirken dürfte, sind besonders für die mittelfristige Perspektive – abgesehen von der konjunkturell bestimmten Einkommensentwicklung und den Finanzierungsbedingungen – allerdings noch weitere demografische Faktoren von Belang. Zu nennen sind hier insbesondere die Altersstruktur sowie Anzahl und Größe der Haushalte.<sup>10</sup>

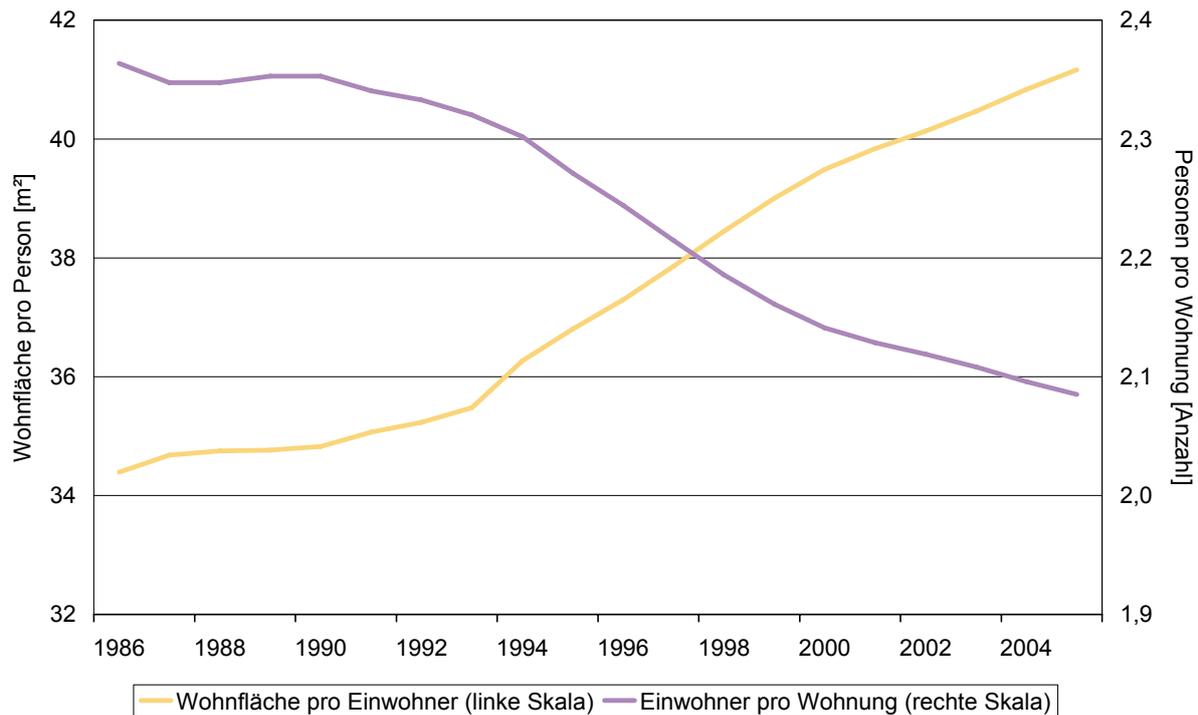
Von diesen beiden Determinanten dürften in den kommenden Jahren gegensätzliche Einflüsse ausgehen. Tendenziell negativ dürfte sich auswirken, dass die für den Wohnungsbau besonders wichtige Gruppe der 30- bis 49-jährigen Personen künftig noch stärker abnehmen wird als die Bevölkerung insgesamt. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung wird nach der Vorausschau des Statistischen Bundesamtes von gegenwärtig 30 % über 25 % im Jahr 2020 auf nur noch 22 % im Jahr 2050 sinken. In absoluten Zahlen entspricht dies einem Rückgang zwischen 33 % und 40 % gegenüber dem Niveau dieser Altersgruppe von 2006, als ihr insgesamt rund 25 Mio. Personen zugerechnet wurden.

*Singularisierung und steigende Pro-Kopf-Flächeninanspruchnahme stützend.*

Tendenziell stützend dürfte dagegen sein, dass der Trend zur Singularisierung – d. h. zu einer Zunahme der Haushalts- bei gegebener Bevölkerungszahl, was eine abnehmende Zahl von Einwohnern je Wohnung zur Folge hat – sowie die Tendenz zu immer größeren Wohnflächen pro Kopf bis zuletzt ungebrochen waren (siehe Grafik 11). So fiel die Zahl der Einwohner pro Wohnung – ein Indikator für die durchschnittliche Haushaltsgröße – von 2,35 im Jahr der Wiedervereinigung auf 2,09 im Jahr 2005 (-11,4 %), während die pro Kopf in Anspruch genommene Wohnfläche im gleichen Zeitraum von 34,8 m<sup>2</sup> auf 41,2 m<sup>2</sup> zulegte (+18,2 %). Es ist nicht damit zu rechnen, dass sich diese Trends auf absehbare Zeit umkehren werden. Darüber hinaus ist mit Blick auf die kurz- und mittelfristigen Perspektiven des Wohnungsbaus als Positivbeitrag zu vermerken, dass – wie oben gezeigt – der deutsche Wohnungsbau inzwischen in die baulichen Kapazitäten hineingeschrumpft sein dürfte, die in der maßgeblich von der Wiedervereinigung getriebenen Boomphase der 90er-Jahre aufgebaut worden waren, und sich die Lage insofern wieder normalisiert hat.

---

<sup>10</sup> Siehe zu diesen und weiteren Einflussfaktoren ausführlich Kapitel 2: "Die Nachfrage nach Wohnraum".



Quelle: Statistisches Bundesamt (Bautätigkeit und Wohnungen, VGR), eigene Berechnungen

**Grafik 11: Einwohner pro Wohnung („Haushaltsgröße“) und Pro-Kopf-Wohnfläche**

*Wohnungsbau künftig stabiler aber mit wenig Dynamik.*

Summa summarum dürften die Wohnungsbauinvestitionen deswegen vorerst zumindest nicht weiter abnehmen, wenngleich deren Trendwachstumsrate zuletzt noch mit geschätzten  $-0,7\%$  leicht negativ war (siehe hierzu Grafik 6). Am aktuellen Rand ist die Schätzunsicherheit allerdings ausgesprochen hoch, sodass dieses Ergebnis nicht überbewertet werden sollte. Besonders nach der Sonderkonjunktur des Jahres 2006, die mit einem Plus der realen Wohnbauten von  $4,4\%$  den mit Abstand größten Zuwachs seit zwölf Jahren brachte, ist jedoch wieder mit einer deutlich langsameren Gangart zu rechnen. Denn das hohe Wachstumsergebnis des Jahres 2006 war im Wesentlichen auf eine singuläre Kombination von Sonderfaktoren – die endgültige Abschaffung der Eigenheimzulage zum Ende des Jahres 2005 sowie die frühzeitig angekündigte starke Anhebung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte ab Anfang 2007 – zurückzuführen und wird so auf lange Zeit nicht wiederholbar sein. Während das absehbare Ende der Fördermaßnahme einen Bauantragsboom ausgelöst hatte, der vor allem 2006 produktionswirksam geworden ist, führte die Antizipation der Steuererhöhung gleichzeitig zu massiven Vorzieheffekten, die sich vor allem 2007 als Nachfrageausfall bemerkbar machten. Ohne weitere Störungen durch eine Veränderung der Rahmenbedingungen sollte der Wohnungsbau sich künftig wieder stärker an den fundamentalen Einflussgrößen orientieren und damit relative Kontinuität zurückgewinnen.

Die Wohnungsbauten, die gegenwärtig den größten Teil der Bauinvestitionen ausmachen, dürften sich deshalb auf mittlere Sicht zwar stabiler entwickeln als zuletzt, sie werden aber nicht zu den überdurchschnittlich dynamischen Nachfragekomponenten gehören. Vielmehr dürften sie gegenüber den anderen Bausparten tendenziell leicht an Bedeutung verlieren, sodass sich ihr seit Jahren hoher Anteil an den Bauinvestitionen wieder etwas zurückbilden sollte. Hierfür sprechen vor allem die wesentlich günstigeren konjunkturellen Perspektiven für den Wirtschaftsbau, der angesichts eines zunehmend auf Kapazitätserweiterung ausgerichteten Unternehmenssektors momentan eine Renaissance erfährt, sowie die merkliche Verbesserung der Staatsfinanzen, die es erlauben sollte, den seit vielen Jahren aufgestauten Baubedarf bei der öffentlichen Infrastruktur nun allmählich abzuarbeiten.

Auf lange Sicht erscheint es praktisch unausweichlich, dass der Anteil der Wohnungsbauten am BIP, wie seit den 50er-Jahren im Trend vorgezeichnet, weiter abnehmen wird. Der Vergleich mit den anderen großen Industrieländern hat zudem gezeigt, dass sich der Wohnungsbau in Deutschland, gemessen an internationalen Standards, noch immer auf einem überdurchschnittlichen Niveau befindet und entsprechenden Bewegungsspielraum nach unten hat. Damit dürfte die Trendrate der Wohnungsbauten auch künftig deutlich hinter der des Bruttoinlandsproduktes zurückbleiben.

*Bedeutung von Bestandsmaßnahmen wird weiter zunehmen.*

Da Wohnungen hochgradig individuelle, aber immobile Objekte sind, die sich geografisch nicht verschieben lassen, dürfte sich der Neubau schwerpunktmäßig auf wirtschaftlich dynamische Regionen konzentrieren, deren Bevölkerungsentwicklung von Nettozuzügen gekennzeichnet ist. Besonders in weiten Teilen Ostdeutschlands, wo Leerstände bereits heute hoch sind, ist demgegenüber angesichts des erwarteten überproportionalen Bevölkerungsrückgangs für lange Zeit nur mit einer zurückhaltenden Investitionstätigkeit vor allem im Neubausegment zu rechnen. Insgesamt dürfte die Zahl der neu fertig gestellten Wohnungen weiter zurückgehen, während der Anteil investiver Bestandsmaßnahmen am Wohnungsbau künftig noch weiter steigt. Ein Schwerpunkt dürften angesichts sich wandelnder Ansprüche (z. B. altersgerechtes Wohnen) sowie der absehbaren Verknappung fossiler Energieträger Maßnahmen zur energetischen Sanierung sein, mit denen eine bessere Energieeffizienz erreicht werden kann, sowie Modernisierungsinvestitionen, mit denen die Wohnungen an die geänderten Bedürfnisse angepasst werden.

**Literatur.**

- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (2007), Ende der Schwächephase am Bau?, in: DIW Berlin (Hrsg.), Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2007 (Gemeinschaftsdiagnose), Wochenbericht 17/2007, S. 277-281.
- Bartholmai, B. (2006), Struktur der Wohnungsbauleistungen und deren Finanzierung in den Jahren 2000 bis 2005, in: Jahrbuch des Verbandes der privaten Bausparkassen 2006, S. 36-43.
- Bartholmai, B. und M. Gornig (2006), Bauwirtschaft auf Wachstumskurs, in: DIW Berlin (Hrsg.), Wochenbericht 47/2006, S. 673-685.
- Bartholmai, B. und M. Gornig (2007), Bauproduktion 2007: Fortgesetzte Expansion bei deutlich erhöhtem Preisniveau, in: DIW Berlin (Hrsg.), Wochenbericht 27-28/2007, S. 417-422.
- Behring, K. (2007), Zukünftiger Wohnungsbau: Verhalten, in: ifo Institut (Hrsg.), ifo Schnelldienst 6/2007, S. 34-39.
- Bolleyer, R. (2002), Bauinvestitionen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1960 bis 1. Hj. 2002, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik 11/2002, S. 959-973.
- Mütze, S. (2007), Baubranche lässt Krise hinter sich, in: Helaba Volkswirtschaft/Research (Hrsg.), Branchenfokus 20. März 2007.
- Statistisches Bundesamt (1991), Fachserie 18 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen), Reihe S. 15, Revidierte Ergebnisse 1950 bis 1990, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2006), Fachserie 5 (Bautätigkeit und Wohnungen), Reihe 3, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 2005, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2006a), Fachserie 18 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen), Reihe S. 29, Inlandsproduktsberechnung, Revidierte Ergebnisse 1970 bis 1991, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2006b), Bevölkerung Deutschlands bis 2050, Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2007), Fachserie 18 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen), Reihe S. 22, Inlandsprodukt nach ESVG 1995 – Methoden und Grundlagen – Neufassung nach Revision 2005, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2007a), Fachserie 18 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen), Reihe 1.4, Inlandsproduktsberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse 2006, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2007b), Fachserie 18 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen), Beiheft Investitionen, 4. Vierteljahr 2006, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2007c), Fachserie 18 (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen), Reihe 1.2, Inlandsproduktsberechnung, Vierteljahresergebnisse 1. Vierteljahr 2007, Wiesbaden.

Weitz, H. (2006), Konjunktur und Struktur im Baugewerbe, Präsentation des Hauptverbandes der deutschen Bauindustrie anlässlich des 2. KfW-Branchenkreises Mittelstandskonjunktur am 10. November 2006 in Berlin.



## **Inhaltsverzeichnis Kapitel 2.**

Die Nachfrage nach Wohnraum.....	23
1. Die Bevölkerungszahl.....	24
2. Die Haushaltsentwicklung.....	26
3. Einfluss von Wanderungsbewegungen. ....	30
4. Einflussfaktor Altersstruktur.....	33
5. Einflussfaktor Wohnpräferenzen und Lebensstile.....	35
6. Einkommen.....	37
7. Weitere Einflussfaktoren.....	37
8. Fazit.....	38

## Kapitel 2

### Die Nachfrage nach Wohnraum.

In der Literatur herrschen zwei verschiedene Definitionen der Nachfrage nach Wohnraum: Die erste Definition lässt nur die Nachfrage bei Wohnungswechsel oder Haushaltsgründungen als Marktnachfrage gelten. Eine weitere Definition der Wohnungsnachfrage bezieht auch die Haushalte mit ein, die mit Wohnraum versorgt sind und sozusagen „befriedigte Nachfrage“ darstellen.<sup>1</sup> Zwar kann ein Teil der Nachfrage in der letzteren Bedeutung als latente oder zukünftige Nachfrage bezeichnet werden in dem Sinn, dass ein Teil der Mieter, also ein Teil der befriedigten Nachfrage, in der Zukunft einen Wohnungswechsel vornehmen und ein Teil der Eigentümer ihre Wohnung verkaufen und ein neues Objekt erwerben werden, aber am Markt agieren nur Haushalte, die tatsächlich eine Wohnung suchen. Insofern empfiehlt es sich, den Begriff der Nachfrage im Einklang mit der engen Definition zu beschränken.

In diesem Kapitel werden die verschiedenen Einflüsse auf die Wohnungsnachfrage und ihre Wirkungsmechanismen betrachtet. Diese lassen sich in demografische, gesellschaftliche und ökonomische Einflussfaktoren einteilen.

Demografische Einflussfaktoren:

- Zahl der Haushalte. Davon hängt die Zahl der nachgefragten Wohnungen unmittelbar ab.
- Bevölkerungszahl. Diese übt den Haupteinfluss auf die Zahl der Haushalte aus.
- Geburten- und Sterbezah, Altersstruktur, Migrationssaldo. Aus diesen Größen errechnet sich die Bevölkerungsentwicklung.
- Die Alterstruktur der Bevölkerung übt zudem Einfluss auf die Größe und die Art der nachgefragten Wohnungen aus.

Gesellschaftliche Einflussfaktoren:

- Wohnpräferenzen und Lebensstile in der Bevölkerung. Sie beeinflussen die Größe und die Art der nachgefragten Wohnungen.

Ökonomische Einflussfaktoren:

- Einkommensentwicklung

---

<sup>1</sup> Kühne-Büning und Heuer, S. 132 f.

- gesamtwirtschaftliches Wachstum
- Einkommensverteilung.
- Preisentwicklung und Zinsniveau.

Zu beachten ist bei der Analyse der Nachfrage, dass der Wohnungsmarkt stark segmentiert ist. Dies gilt im Hinblick auf die räumliche Dimension, auf die Wohnungsqualität und mit Bezug auf die anvisierten Nutzer der Wohnung. Letztendlich sind in Bezug auf die Nachfrage vor allem die einzelnen Segmente von Interesse. Globale Aussagen für den Gesamtmarkt können in einzelnen Segmenten unzutreffend oder sogar in ihr Gegenteil verkehrt sein.

### **1. Die Bevölkerungszahl.**

Die Entwicklung der Bevölkerungszahl ist langfristig die entscheidende Einflussgröße. Zwei Tendenzen kennzeichnen die Bevölkerungsentwicklung Deutschlands in den nächsten Jahrzehnten: Schrumpfung und Alterung. Beide Tendenzen werden hauptsächlich durch das Geburtendefizit erzeugt.<sup>2</sup> Der Überschuss der Todesfälle über die Zahl der Lebendgeburten besteht in Deutschland seit 1972.<sup>3</sup> Dennoch ist die Bevölkerung Deutschlands seit diesem Zeitpunkt weiter gewachsen – um insgesamt 4,4 %<sup>4</sup> – da ein positiver Wanderungssaldo in den meisten Jahren das Geburtendefizit überkompensiert hat.

Seit dem Höhepunkt der Zuwanderung im Jahr 1992 ist der Wanderungsgewinn Deutschlands jedoch zusammengeschrumpft und betrug im Jahr 2006 gerade noch 23.000 Personen<sup>5</sup> – mit der Folge, dass der Wanderungssaldo das Geburtendefizit nicht mehr ausgleichen kann. Die Bevölkerung Deutschlands ist 2002 zum letzten Mal angestiegen (und seit damals kontinuierlich – wenn auch in sehr geringem Ausmaß – zurückgegangen (Tabelle 1)). Der Bevölkerungsverlust seit 2002 beträgt 222.000 Personen, die Bevölkerung im Jahr 2006 wird vom Statistischen Bundesamt mit 82,3 Mio. Personen angegeben.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Eine geringere Rolle spielt auch die Zunahme der Lebenserwartung, vgl. S. 33.

<sup>3</sup> Eisenmenger et al. (2006), S. 13.

<sup>4</sup> Die Zahlen gelten für BRD und DDR, ab 1990 für das wiedervereinigte Deutschland.

<sup>5</sup> Statistisches Bundesamt, Pressemitteilungen Nr. 228 vom 05.06.2007.

<sup>6</sup> Statistisches Bundesamt (2007a).

**Tabelle 1: Bevölkerung und Privathaushalte**

	Bevölkerung <sup>1)</sup>	Bevölkerung <sup>2)</sup>	Haushalte	Einpersonenhaushalte	Mehrpersonenhaushalte	Zweipersonenhaushalte
1991	80.274,6	80.152	35.256	11.858	23.398	10.863
1992	80.974,6	80.732	35.700	12.044	23.656	11.156
1993	81.338,1	81.428	36.230	12.379	23.851	11.389
1994	81.538,6	81.763	36.695	12.747	23.948	11.624
1995	81.817,5	81.894	36.938	12.891	24.047	11.858
1996	82.012,2	82.069	37.281	13.191	24.090	12.039
1997	82.057,4	82.235	37.457	13.259	24.198	12.221
1998	82.037,0	82.118	37.532	13.297	24.236	12.389
1999	82.163,5	82.251	37.795	13.485	24.310	12.554
2000	82.259,5	82.473	38.124	13.750	24.374	12.720
2001	82.440,3	82.575	38.456	14.056	24.399	12.904
2002	82.536,7	82.823	38.718	14.224	24.494	13.059
2003	82.531,7	82.892	38.944	14.426	24.518	13.169
2004	82.500,8	82.855	39.122	14.566	24.556	13.335
2005	82.438,0	82.676	39.178	14.695	24.483	13.266
2006	82.314,9					
2007		82.502	39.591	15.261	24.331	13.355
2008		82.396	39.741	15.434	24.307	13.456
2009		82.271	39.888	15.608	24.280	13.561

1) Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 1.3, Bevölkerungsfortschreibung, Tabelle 1.1.

2) Haushaltsmitglieder. Lange Reihe 5.1: Privathaushalte nach Haushaltsgröße und Gebietsstand; ab 2007: eig. Berechnungen auf der Grundlage der Haushaltsvorausberechnung

Quelle: Statistisches Bundesamt, versch. Publikationen

Möglicherweise ist diese Zahl sehr ungenau, da sie aus der Bevölkerungsfortschreibung stammt, die ihrerseits auf den letzten Volkszählungen basiert. Diese fanden in der BRD zuletzt 1987, in der DDR zum letzten Mal 1981 statt. Je mehr Zeit seit dem letzten Zensus vergangen ist, desto ungenauer wird die Bevölkerungsfortschreibung. Heute könnte, so schätzt das Statistische Bundesamt, die Bevölkerung um bis zu 1 Mio. Menschen niedriger sein als bei der Bevölkerungsfortschreibung berechnet.<sup>7</sup>

Das Statistische Bundesamt hat jüngst seine 11. „Bevölkerungsvorausberechnung“ vorgelegt.<sup>8</sup> Darin werden zwei Hauptvarianten unterschieden, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen: Die „mittlere Bevölkerung, Untergrenze“ und die „mittlere Bevölkerung, Obergrenze“ weisen für das Jahr 2050 eine Bevölkerungszahl von 69 bzw. 74 Mio. aus.<sup>9, 10</sup> Wenn

<sup>7</sup> Eisenmenger et al. (2006), S. 9.

<sup>8</sup> Eisenmenger et al. (2006), S. 14f.

<sup>9</sup> Die beiden Hauptvarianten haben die Annahmen konstanter Geburtenhäufigkeit (derzeit 1,4 Kinder je Frau) und eine um sieben Jahre gestiegene Lebenserwartung gemeinsam und unterscheiden sich nur durch die Annahme über den Wanderungssaldo (100.000 im Fall der Variante „mittlere Bevölkerung, Untergrenze“, 200.000 im Fall der Variante „mittlere Bevölkerung, Obergrenze“).

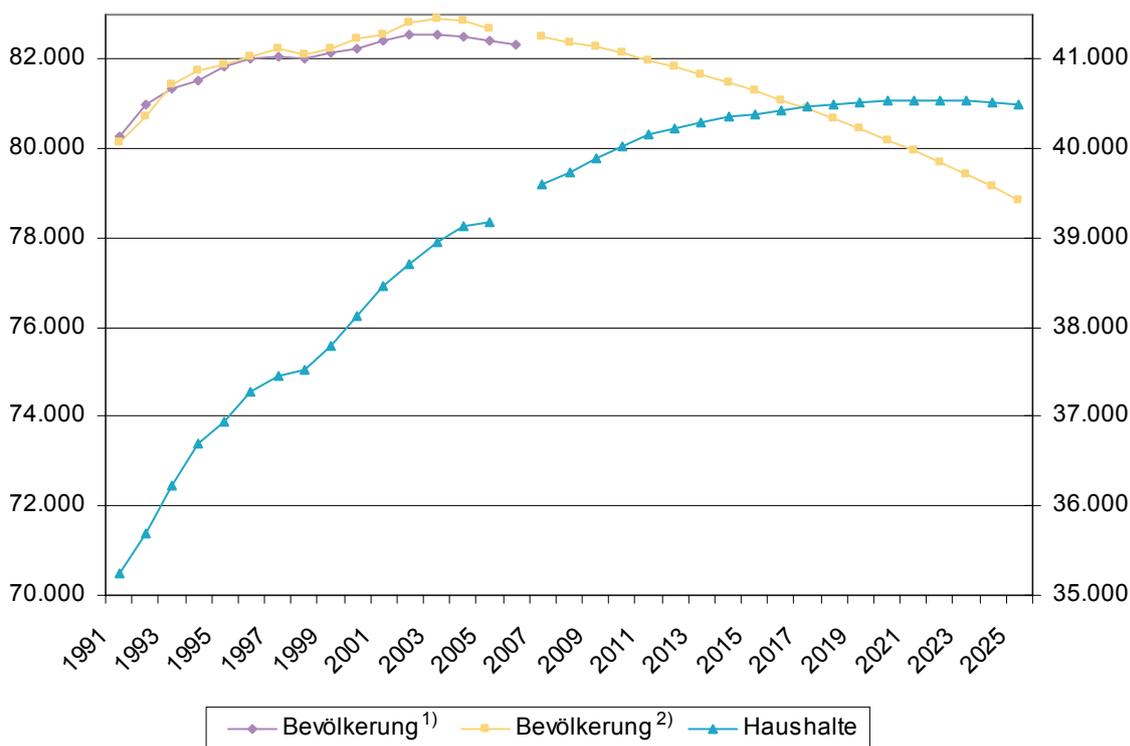
<sup>10</sup> Anders als in der 10. Bevölkerungsvorausberechnung gibt es kein „mittleres Szenario“ mehr, so dass die Unbequemlichkeit entsteht, immer zwei Zahlen beachten zu müssen.

die Prognose zutreffen sollte, bedeutet dies, dass die Bevölkerung Deutschlands bis zum Jahr 2050 um 10 bis 17 % schrumpfen wird.<sup>11</sup>

Die schrumpfende Bevölkerung impliziert bei unveränderten weiteren Bedingungen eine sinkende Nachfrage nach Wohnungen. Allerdings wird dieser Haupteffekt des demografischen Wandels durch verschiedene sekundäre Wirkungskanäle modifiziert und geschmälert. Betrachten wir zunächst die Zahl der Haushalte.

## 2. Die Haushaltsentwicklung.

Die Bevölkerungsentwicklung wirkt nicht unmittelbar auf die Wohnungsnachfrage. Menschen leben alleine oder zusammen in Haushalten, von deren Zahl der Bedarf an Wohnungen unmittelbar abhängt. Von der Größe der Haushalte hängt zudem der Wohnraumbedarf ab, also die Zahl der Wohnräume und etwas weniger direkt die Wohnungsfläche.



<sup>1)</sup> Bevölkerungsstand laut Bevölkerungsfortschreibung

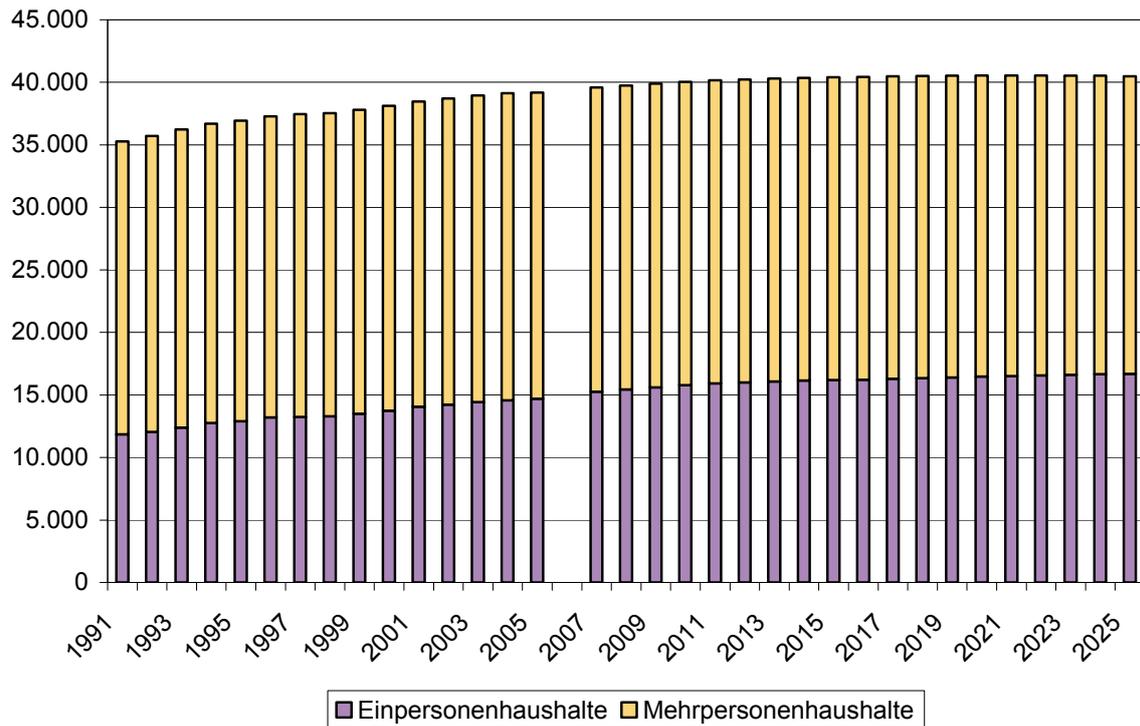
<sup>2)</sup> Bevölkerung in Privathaushalten gemäß Hochrechnung aus Mikrozensus, ab 2007: Schätzungen gemäß Haushaltsfortschreibung

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

**Grafik 1: Bevölkerungs- und Haushaltszahlen 1991–2025 (in Tausend)**

<sup>11</sup> Der Rückgang fällt regional verschieden aus: In den alten Ländern erwartet das Statistische Bundesamt nach der Variante „mittlere Bevölkerung, Untergrenze“ einen Bevölkerungsrückgang um 14 %, in den neuen Ländern könnte er sogar 31 % betragen. (Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 210 vom 22.5.2007).

Die Zahl der Haushalte ist kräftig gestiegen: Während die Bevölkerung von 1991 bis 2005 um 3,1 %<sup>12</sup> gewachsen ist, ist die Zahl der Haushalte im gleichen Zeitraum<sup>13</sup> um 11 % gestiegen (Tabelle 1, Grafik 1). Die kräftige Ausdehnung ist vor allem der starken Zunahme der Ein- und Zweipersonenhaushalte bei gleichzeitiger Abnahme der Drei- und Mehrpersonenhaushalte geschuldet (Grafiken 2 und 3). Gleichzeitig ist die durchschnittliche Haushaltsgröße von 2,27 auf 2,11 (also um 7 %) zurückgegangen.

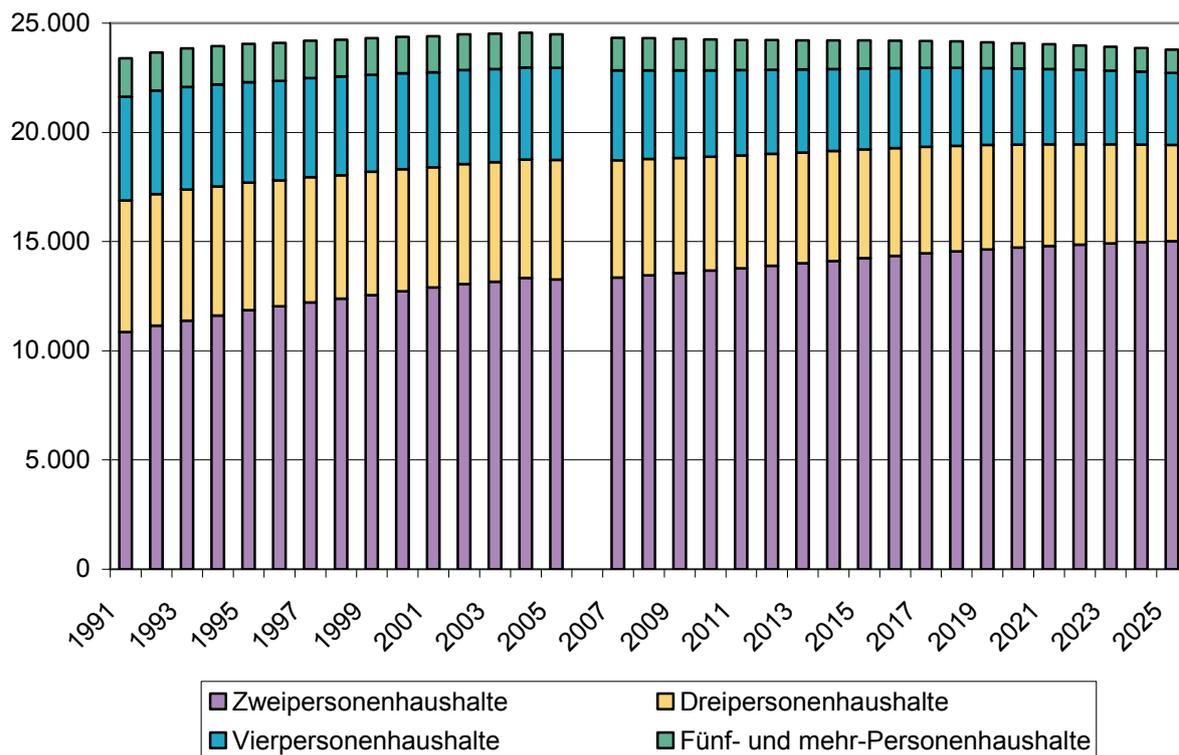


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

**Grafik 2: Haushaltszahlen 1991–2025 (in Tausend), Struktur**

<sup>12</sup> Die Zahl stammt vom Statistischen Bundesamt aus der "Langen Reihe" 5.1 „Privathaushalte nach Haushaltsgröße und Gebietsstand“. Sie unterscheidet sich von der Bevölkerungsstatistik des Statistischen Bundesamts, die die Bevölkerungszahl für 2005 etwas niedriger ausweist und auch das Bevölkerungswachstum mit 2,7 % im selben Zeitraum geringer schätzt.

<sup>13</sup> Für diesen Zeitraum liegt eine ungebrochene Reihe für das gesamte heutige Bundesgebiet vor.



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

**Grafik 3: Struktur der Mehrpersonenhaushalte 1991–2025 (in Tausend)**

Die Entwicklung der Haushaltszahlen bis 2025 hat das Statistische Bundesamt in einer kürzlich erschienenen Studie vorausberechnet.<sup>14</sup> Der Variante<sup>15</sup> „Trend“ gemäß steigen die Haushaltszahlen noch bis 2021 an. In jenem Jahr wird es 40,5 Mio. Haushalte geben, also rund 2,4 % mehr als heute; danach setzen sich die sinkenden Bevölkerungszahlen auch bei den Haushaltszahlen durch. Allerdings kommt die Steigerung der Zahl der Haushalte bereits ab 2015 mit jährlichen Zuwachsraten von unter 0,1 % praktisch zum Erliegen. Ungebrochen ist der Wachstumstrend bei den Ein- und Zweipersonenhaushalten; die Zahl der letzteren wächst sogar noch etwas schneller. Die Zahl aller größeren Haushalte sinkt kräftig.

Der Rückgang der Zahl der Haushalte setzt in Ostdeutschland schon früh (2010) ein, in Westdeutschland dagegen steigt sie ungebrochen auch am Ende des Prognosezeitraums.<sup>16</sup> Insgesamt wird es zu einem weiteren Rückgang der Zahl der Haushaltsmitglieder je Haus-

<sup>14</sup> Statistisches Bundesamt (2007b). Die folgenden Zahlen beruhen auf der „Variante Trend“.

<sup>15</sup> In der Studie werden zwei Varianten unterschieden: Die „Status-Quo“-Variante und die „Trend“-Variante. In der ersteren ergeben sich Veränderungen der Haushaltsstrukturen und -zahlen ausschließlich aus der Bevölkerungsentwicklung; in der letzteren wird die Entwicklung der Haushaltsstrukturen zusätzlich aus der Entwicklung der Vergangenheit (wie sie im Mikrozensus erfasst sind) extrapoliert. Vgl. Statistisches Bundesamt (2007b).

<sup>16</sup> Die Ergebnisse sind mit einiger Vorsicht zu genießen. Das Statistische Bundesamt weist selbst darauf hin, dass die Vorausberechnung mit großen Unsicherheiten behaftet ist, da die Haushaltsentwicklung mehr noch als die Entwicklung der Bevölkerung einer Vielzahl komplexer, sich gegenseitig beeinflussender demografischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wirkungen unterliegt.

halt kommen: Bis 2025 werden in einem durchschnittlichen Haushalt nur 1,95 Personen leben.

Die Zahl der Haushalte ist – vermittelt durch die Haushaltsgröße – eng mit der Bevölkerungsentwicklung verbunden. Auf die Haushaltsgröße wirken einerseits demografische Faktoren, andererseits gesellschaftlich-kulturelle. So führen rückläufige Geburtenhäufigkeit und die Zunahme der Lebenserwartung zum Rückgang der durchschnittlichen Haushaltsgröße.

Wie verändertes Heiratsverhalten und gewandelte Familiengründungsprozesse die Haushaltsgröße beeinflussen, ist weniger eindeutig. Zwar verringern weniger Eheschließungen und eine Zunahme von Scheidungen die Haushaltsgröße tendenziell. Dem steht jedoch die kompensierende Wirkung der Zunahme nichtehelicher Partnerschaften gegenüber.

Lebten in den 1960er Jahren noch rund 70 % der erwachsenen Männer und etwas über 60 % der erwachsenen Frauen in einer Ehe, so nahmen diese Quoten bis Ende der 1980er Jahre auf 60 % bzw. 55 % ab. Gleichzeitig nahm aber der Anteil der Männer und Frauen, die in nichtehelicher Gemeinschaft leben, auf rund 7 % (2004) zu.<sup>17</sup>

Diese Entwicklung ist allerdings nicht gleichmäßig über die Altersstufen gestreut. Lebten in den 60er Jahren noch rund 40 % der 16- bis 30-jährigen Männer in (ehelicher) Gemeinschaft, so betrug der kumulierte Anteil der in (ehelicher und nichtehelicher) Gemeinschaft lebenden Männer derselben Altersstufe 2004 nur noch 20 %. Dagegen ist der Anteil der in einer Partnerschaft lebenden über 45-jährigen Frauen stark angestiegen. Bei den Männern dieser Altersstufe hat sich wenig verändert.

Aus diesem Befund lässt sich folgern, dass nur die jüngeren Jahrgänge verstärkt ohne Partner im Haushalt leben. Vor allem als Folge verlängerter Ausbildungszeiten und beruflicher Unsicherheiten, so vermuten die Autoren der Studie, gehen die Menschen erst in höherem Alter verbindliche Partnerschaften ein. Die Lebenszeit, die die Menschen in Partnerschaft verbringen, hat sich jedoch insgesamt nur unwesentlich verändert.

Die Zahl der Haushalte hat direkte Auswirkungen auf die Zahl der Wohnungen. Davon zu unterscheiden ist die Wohnfläche, die einem Haushalt zur Verfügung steht. Bei Haushaltsverkleinerungen (Auszug der Kinder aus der elterlichen Wohnung, Scheidungen, Trennungen oder Tod eines Haushaltsmitglieds) kommt es oft nicht zu einer Anpassung der Wohnfläche, sondern die dem vormals größeren Haushalt zur Verfügung stehende Fläche wird nun auf die verbleibenden Haushaltsmitglieder aufgeteilt. Grund dafür ist die mangelnde Mo-

---

<sup>17</sup> Lengerer und Klein (2007), S. 438. In den 60er-Jahren gab es praktisch keine nichtehelichen Lebensgemeinschaften.

bilität der verbleibenden Haushaltsmitglieder, die ihrerseits durch die mangelnde Homogenität des Gutes Wohnung, hohe Transaktionskosten beim Wohnungswechsel, (Miet)Preissteigerungen bei infrage kommenden alternativen Wohnungen (Mieten werden gewöhnlich bei Neubezug erhöht) und auch soziale Bindungen im Stadtviertel etc. bedingt ist („Remanenzeffekt“).<sup>18</sup>

So lange die Zahl der Haushalte noch steigt, wird auch die Nachfrage nach Wohnungen weiter zunehmen. Erst wenn auch die absolute Zahl der Haushalte sinkt, kann es zu einem Rückgang der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt kommen. Bis 2021 wird die Zahl der Haushalte aber noch um rund eine Mio. zunehmen, d. h. aber auch, dass bis zu diesem Jahr noch ein Bedarf an einer entsprechend großen Zahl zusätzlicher Wohnungen entstehen wird. Allerdings wird diese zusätzliche Nachfrage vor allem in Wachstumsregionen auftreten.

### **3. Einfluss von Wanderungsbewegungen.**

Bevölkerungs- und Haushaltszahlen verändern sich nicht nur durch Geburt, Tod und Lebenserwartung. Je kleiner der betrachtete Raum, desto stärker ist der Einfluss der Wanderungsbewegungen auf die Zahl der Einwohner und der Haushalte. Dabei geht es nicht nur um die transnationale Migration, sondern vor allem auch um die Binnenwanderung.

Da vor allem jüngere Menschen mobil sind, gehen von der grenzüberschreitenden Wanderung im Allgemeinen verjüngende Effekte auf die Bevölkerung aus, sofern der Wanderungssaldo positiv ist. Allerdings ist die Wirkung in Deutschland gering, da der Wanderungsgewinn Deutschlands in den letzten Jahren stark geschrumpft ist.

Anders als eine Geburt wirkt die Migration sofort und unmittelbar erhöhend auf die Wohnungsnachfrage. Die Mehrzahl der Migranten – jedenfalls alle, die nicht schon bei der Einwanderung über feste Arbeitsverhältnisse verfügen – dürfte zunächst mit relativ einfachen Wohnverhältnissen zufrieden sein und erst nach und nach, wenn sie ein stabiles Einkommen erzielen, ihre Wohnansprüche nach oben anpassen.

Eine enge Beziehung zwischen der Veränderungsrate der Bevölkerung (und hier insbesondere dem Wanderungssaldo) und der Zahl der Fertigstellungen ist vom Eduard Pestel Institut festgestellt worden.<sup>19</sup> Erklärt wird der starke Zusammenhang zwischen Wanderungssaldo und Wohnungsbau damit, dass die meist erwachsenen Zuwanderer sofort Nachfragerrelevanz entwickeln, während der Teil des Bevölkerungszuwachses, der sich durch einen Gebur-

---

<sup>18</sup> Kühne-Büning und Heuer (2005), S. 140ff. Übrigens ist bei Haushaltsvergrößerungen häufig zumindest temporär das umgekehrte Phänomen zu beobachten: Die Wohnfläche pro Haushaltsmitglied geht dabei im Durchschnitt zurück.

<sup>19</sup> Möller und Günther (2001), S. 16f.

tenüberschuss ergibt, nicht sofort nachfragewirksam wird. Analog kann geschlossen werden, dass ein Geburtendefizit die Nachfrage erst langfristig sinken lässt.

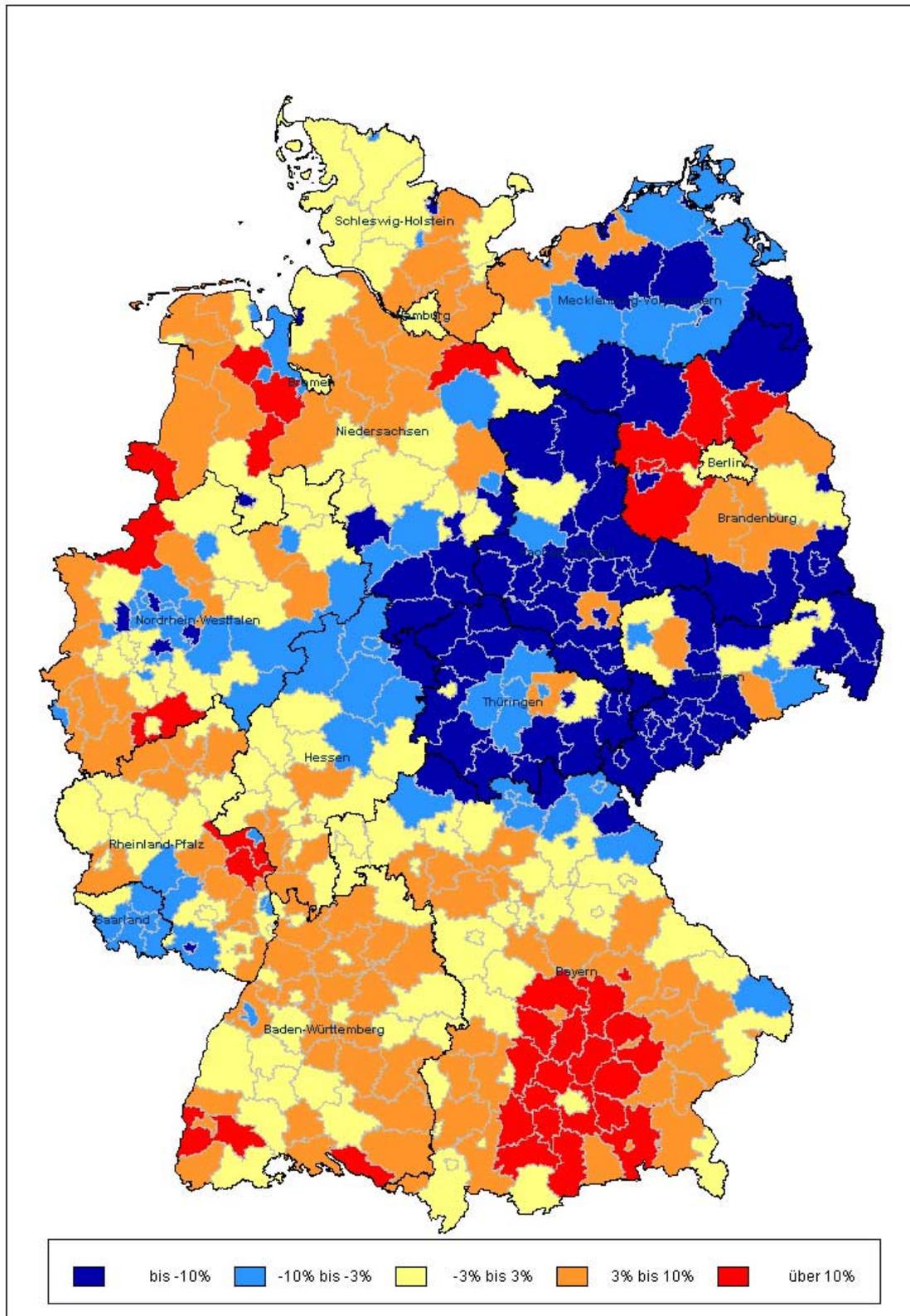
Während die grenzüberschreitende Migration per Saldo inzwischen sehr gering ist und kaum noch ins Gewicht fällt, ist die Binnenwanderung für Städte und Regionen von sehr viel größerer Bedeutung. Auf deren Ebene dürfte sie alle anderen demografischen Einflüsse dominieren.<sup>20</sup> Einen starken Einfluss auf die Binnenwanderung übt die Wachstumskraft einer Region aus; wachstumsstarke Städte und Regionen verzeichnen eher positive Wanderungssalden, während ökonomisch schwache Regionen eher Wanderungsverluste verzeichnen (s. Grafik 4).

Es muss betont werden, dass kleinräumige Prognosen mit großer Vorsicht zu betrachten sind. Während die Güte demografischer Prognosen für die Bundesrepublik als recht groß eingeschätzt werden kann, ist bei kleinräumigen Prognosen mit erheblichen Unsicherheiten zu rechnen.<sup>21</sup> Nicht nur, dass verschiedene Institute zu verschiedenen Ergebnissen kommen, auch ein und dasselbe Institut kann innerhalb weniger Jahre seine Prognose vollkommen revidieren. Bei dieser Feststellung geht es nicht darum, den Wert solcher Prognosen in Abrede zu stellen. Aber es muss festgestellt werden, dass das große Vertrauen, das Bevölkerungsprognosen (und daraus abgeleitet Haushalts- und Wohnungsprognosen) für die gesamte Bundesrepublik zu Recht genießen, für Prognosen mit Bezug auf kleine Räume nicht ganz gerechtfertigt ist. Ob der von Deutsche Bank Research gewählte Weg, den Mittelwert aus vier verschiedenen Prognosen für die Bevölkerungsprognose auf Stadt- und Kreisebene zu wählen, tragfähig ist, kann derzeit noch nicht gesagt werden.

---

<sup>20</sup> „Je kleiner die räumliche Einheit ist, desto höher ist der Beitrag der Binnenwanderung zur Bevölkerungsdynamik.“ (Raumordnungsbericht 2005, S. 74).

<sup>21</sup> Vgl. dazu z. B. Just (2007), S. 9f.



Quelle: BBR (2006)

**Grafik 4: Veränderung der Bevölkerungszahl (2002 bis 2020, Kreise und kreisfreie Städte)**

#### 4. Einflussfaktor Altersstruktur.

Zu den derzeit wichtigen demografischen Tendenzen gehört auch die Alterung der Bevölkerung, die selbst wiederum auf zwei Trends fußt: Zum einen wird die Gesellschaft im Durchschnitt (auch bei konstanter Lebenserwartung) älter, weil es aufgrund der geringen Geburtenrate immer weniger junge Menschen gibt. Zum anderen altert die Bevölkerung, weil die Lebenserwartung der Menschen steigt.<sup>22</sup>

Wird die bevölkerungserhaltende Fertilitätsrate der Frauen, die bei etwas über zwei Kindern pro Frau liegt, in einer Gesellschaft anhaltend unterschritten, so kommt es gleichzeitig sowohl zur Schrumpfung als auch zur Alterung der Bevölkerung. Bei konstanter subreproduktiver Fertilitätsrate – in Deutschland seit geraumer Zeit ca. 1,3 bis 1,4 Kinder pro Frau<sup>23</sup> – sinkt die Bevölkerungszahl zwar unaufhaltsam weiter, die Altersstruktur der Bevölkerung strebt jedoch zu einem neuen Gleichgewicht, sodass sie sich nach einer Übergangszeit, in der das Durchschnittsalter zunimmt, nicht weiter ändert.<sup>24</sup>

Nach der Variante „mittlere Bevölkerung, Untergrenze“ (s. S. 25) der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes steigt das Durchschnittsalter in der Bundesrepublik, das 1990 39 Jahre betrug, bis 2050 auf ca. 50 Jahre. Der Anteil der Personen im Erwerbsalter wird in dieser Variante von 61 % (2005) auf 55 % (2030) und 52 % (2050) sinken. Stark ansteigen wird der Anteil der Alten (von derzeit 19 % auf 33 %). Der Anteil der Jungen geht aber nicht spiegelbildlich zurück: Von derzeit 20 % sinkt er bis 2030 auf 16 %. Dann ist der oben erwähnte Zug zu einem neuen Gleichgewicht bereits fast erreicht: Der Anteil der Jungen sinkt in den folgenden 20 Jahren bis 2050 nur noch um einen Prozentpunkt auf 15 %.<sup>25</sup>

Mit steigender Lebenserwartung verschiebt sich die Alterstruktur auch bei ausreichend hoher Geburtenrate zu Gunsten der Alten. Geht man davon aus, dass die Lebenserwartung der Menschen nicht mehr stark steigen wird (das Statistische Bundesamt rechnet mit einer Zu-

---

<sup>22</sup> Auf die Bevölkerungszahl haben beide Trends entgegengesetzte Effekte: Im ersten Fall altert die Bevölkerung bei schrumpfender Bevölkerungszahl, im anderen Fall altert sie bei steigender Bevölkerungszahl.

<sup>23</sup> Im Jahr 2006 lag die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau bei 1,33. (Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 366 vom 27.8.2007).

<sup>24</sup> Dies gilt, wenn man von zwei weiteren Faktoren absieht, die den Altersaufbau der Bevölkerung ebenfalls bestimmen: Dies sind die Lebenserwartung und die Altersstruktur der Migranten. Diese beiden Faktoren modifizieren das erste Ergebnis jedoch nicht grundlegend, da ihre Wirkung beschränkt ist.

<sup>25</sup> Das Statistische Bundesamt hat keine Prognose für die Zeit nach 2050 veröffentlicht. Die Anpassung der Altersstruktur dürfte sich bei konstant niedriger Geburtenrate noch eine Weile fortsetzen, dann jedoch zum Stillstand kommen. (Die Schrumpfung der Bevölkerung geht dagegen ohne Kompensation z. B. durch Immigration weiter.)

nahme von ca. sieben Jahren bis 2050), dann ist dieser Effekt auf die Altersstruktur der Bevölkerung eher gering.

Die Zunahme der Lebenserwartung und vor allem aber die bessere Gesundheit im Alter führen tendenziell zu einer höheren Nachfrage nach Wohnungen. Zum einen führen gesunde alte Menschen länger einen eigenen (Ein- oder Zweipersonen-) Haushalt und ziehen erst im höheren Lebensalter in ein Heim.

Eine alternde Gesellschaft benötigt auch deshalb mehr Wohnungen (bzw. Wohnfläche<sup>26</sup>), weil ältere Menschen häufig in ihren großen Wohnungen bleiben, auch wenn nach dem Auszug der Kinder eine kleinere Wohnung ausreichen würde (Remanenzeffekt). Gründe dafür können die hohen Transaktionskosten des Wohnungswechsels, die Informationskosten in einem unbekanntem Stadtteil, die Verankerung in der Nachbarschaft und generell die Gewöhnung an eine vertraute Umgebung sein. Bedingung ist, dass das Haushaltsbudget es erlaubt, die bisherige Wohnung zu behalten.

Zudem richten sich die Wohnbedürfnisse alter Menschen auf andere Wohnungen als in früheren Lebensphasen. Unter dem Stichwort „altersgerechtes Wohnen“ wird vor allem verstanden, dass in den Wohnungen keine Barrieren existieren, die die wohnungsinterne Mobilität einschränken. Dazu kann die Abwesenheit von Treppen, das Vorhandensein von Aufzügen, das Fehlen von Türschwellen usw. gehören. Viele Wohngebäude sind auf diese Anforderungen nicht ausgerichtet und müssen für die alternde Gesellschaft angepasst werden.

Nach einer Untersuchung des Bundesverbandes freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen<sup>27</sup> beträgt der Anteil altersgerechter Wohnungen in Deutschland nur 1 %, das wären rund 400.000 Wohnungen. Die Studie rechnet mit einem Bedarf von zusätzlichen 800.000 Wohnungen bis zum Jahr 2020. Diese Wohnungen müssen entweder aus dem Bestand gewonnen werden, indem bestehende Wohnungen altersgerecht angepasst werden, oder sie müssen neu gebaut werden. Bei periodisch fälligen Grundsanierungen ist es oft möglich, die notwendigen Umbauten vorzunehmen. Jedoch eignen sich nicht alle Bestandsimmobilien für einen altergerechten Umbau.

Wichtig für alte Menschen sind aber auch Qualitäten, die das Wohnumfeld bieten soll. Dazu gehören nahe gelegene Einkaufsmöglichkeiten, medizinische Einrichtungen, ein altersspezifisches Angebot von pflegerischen Dienstleistungen und Ähnliches.

---

<sup>26</sup> Ein Anstieg der benötigten Wohnfläche kann wegen Unteilbarkeiten im Allgemeinen nur durch einen Anstieg des Wohnungsangebotes realisiert werden. Die Wohnfläche ist in Deutschland von 1999 bis 2006 etwas stärker (6,9 %) als die Zahl der Wohnungen (4,7 %) gestiegen.

<sup>27</sup> Bundesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (2007).

## 5. Einflussfaktor Wohnpräferenzen und Lebensstile.

Darüber hinaus werden auch von alten Menschen neue Wohnformen ausprobiert (Haus- und Wohngemeinschaften, andere Formen gemeinschaftlichen Lebens) und nachgefragt. Diese Wohnformen hatten bislang keine oder nur geringe Nachfragerrelevanz, da sie nur von wenigen Menschen angestrebt wurden.

Nicht nur die Wohnpräferenzen und Lebensstile der alten Menschen ändern sich, auch die junge Generation und Menschen mittleren Alters leben heute anders als frühere Generationen. Augenfällig ist der Trend zur Singularisierung: Singlehaushalte machen in den Großstädten fast die Hälfte aller Haushalte aus, Mehrpersonenhaushalte sind auf dem Rückzug. Betrug ihr Anteil 1991 noch 66,4 %, so ist er 15 Jahre später auf 62,5 % zurückgegangen (s. Tabelle 1 auf S. 25). Auch die Struktur der Mehrpersonenhaushalte verändert sich zu Gunsten der Zweipersonenhaushalte. An den Mehrpersonenhaushalten hatten letztere 1991 noch einen Anteil von weniger als der Hälfte (46,4 %), 2005 war ihr Anteil schon kräftig geklettert (54,2 %). Single- und Zweipersonenhaushalte fragen nicht mehr die Normwohnungen der Vergangenheit nach (Wohnzimmer, Schlafzimmer, zwei kleinere Kinderzimmer), die auf die damalige Normalfamilie zugeschnitten waren.<sup>28</sup>

Mit zunehmender Verbreitung von Lebensstilen, die bisher nur Minderheiten vorbehalten waren, kann sich eine Umschichtung in der Wohnungsnachfrage hin zu Wohnungen ergeben, die auf diese Lebensstile zugeschnitten sind. Allerdings ist es nicht so, dass an die Stelle des mehr oder weniger allgemeinverbindlichen, dominanten Lebensstils nun ein anderer tritt. Der Ausdifferenzierung der Lebensstile entspricht die Ausdifferenzierung der Wohnbedürfnisse, die zu einer Segmentierung der Nachfrage führt.

Daher werden für die Standardfamilie zugeschnittene Wohnungen seltener, für die Bedürfnisse unterschiedlicher Lebensalter und -abschnitte zugeschnittene Wohnungen häufiger nachgefragt werden. Zum Beispiel werden für Wohngemeinschaften und kinderlose Lebenspartnerschaften geeignete Wohnungen oder Wohnungen in Häusern, die für Hausgemeinschaften geeignet sind, stärker nachgefragt werden.

In Anbetracht eines Wohnungsangebotes, das noch stark auf die herkömmlichen Wohnbedürfnisse zugeschnitten ist und die Pluralität der Lebensformen erst ansatzweise widerspiegelt und ermöglicht, und in Ermangelung einer ausreichenden Zahl von altengerechten Wohnungen ist davon auszugehen, dass die Nachfrage nach adäquaten Wohnungen vielfach nur

---

<sup>28</sup> Bereits Mitte der 90er-Jahre entsprachen nur noch 8 % der Haushalte dem Typ der Standardfamilie mit zwei Kindern unter 18 Jahren. „Die Normalfamilie wird statistisch zur Ausnahme.“ S. Kühn-Büning (2005), S. 145.

durch den (grundlegenden) Umbau von Bestandswohnungen oder sogar nur durch kompletten Neubau befriedigt werden kann. Letzteres kann auch dann notwendig werden, wenn ein Umbau teurer ist als ein Neubau.

Vor allem die Anpassung von Bestandswohnungen an die Wohnbedürfnisse alter Menschen wird nicht immer möglich sein. So kann nicht in jedes bestehende Haus ein Aufzug eingebaut werden, sodass ein barrierefreier Zugang zur Wohnung möglich ist. Im Bereich altersgerechten Wohnens ist der größte Neubaubedarf zu vermuten.

Relativ einfach dagegen ist der Bedarf von Singlehaushalten zu befriedigen. Viele Wohnungen sind bereits so verkleinert worden, dass sie für allein lebende Menschen geeignet sind.

Im Segment der kinderlosen Paare und der allein erziehenden Mütter und Väter ist ebenfalls noch ein gewisser Nachholbedarf vorhanden. Allerdings können bestehende Wohnungen stärker an die Bedürfnisse dieser Gruppen angepasst werden.

Insgesamt werden die veränderten Wohnbedürfnisse die Nachfrage nach auf die Normalfamilie zugeschnittenen Wohnungen am stärksten schrumpfen lassen. Auf die Bedürfnisse anderer Gruppen zugeschnittene Wohnungen werden expandieren. Für das Wohnungsangebot der Zukunft bedeutet dies, dass ein Teil des Bestandes obsolet wird und die Preise dieser Wohnungen tendenziell sinken werden. Zudem werden Bestandsumschichtungen und -umwidmungen in Zukunft eine größere Rolle spielen als in der Vergangenheit.

Die Auswirkungen der veränderten Lebensstile auf den Wohnungsmarkt werden auch regionale Wirkungen entfalten: Da neue Lebensstile eher in Städten als auf dem Land anzutreffen sind, wird die Veränderung die stärksten Auswirkungen auf städtische Wohnungsmärkte haben.

Dies umso mehr, als viele junge Familien mit einem Einkommen, das für den Erwerb von Wohneigentum ausreicht, nach wie vor den Erwerb einer Eigentumswohnung oder eines Einfamilienhauses außerhalb der Städte präferieren. Das ist häufig auch eine Kostenfrage, da Baugrund außerhalb der Städte günstiger ist.

Es ist nicht davon auszugehen, dass sich dieser Trend bald umkehrt. Für eine Trendumkehr bedarf es einer Reihe von Voraussetzungen, die derzeit erst in Ansätzen zu erkennen sind: Dazu gehören unter anderem ein familienfreundliches Wohnumfeld und familiengerechte Wohnungen in den Städten. Eine familiengerechte Infrastruktur (Kindergärten, Spielplätze, gepflegte Grünflächen) gehören ebenso dazu.

## 6. Einkommen.

Höhe und Verteilung der Einkommen gehören zu den weiteren Einflussfaktoren, die auf die Wohnungsnachfrage einwirken. Generell haben Bezieher höherer Einkommen höhere Wohnansprüche – dies bezieht sich sowohl auf die Fläche als auch auf die Ausstattung der Wohnung.

Bei der Betrachtung im Zeitablauf stellt sich heraus: Bislang waren die Bundesbürger stets bereit, einen überproportionalen Anteil ihres Einkommenszuwachses für Wohnungen aufzuwenden. Die hohe Einkommenselastizität der Wohnungsnachfrage lässt darauf schließen, dass auch zukünftige Realeinkommenssteigerungen zu einer überproportionalen Mehrnachfrage nach besseren und größeren Wohnungen führen werden.

Nicht nur das Individualeinkommen, sondern auch das gesamtwirtschaftliche Einkommen wirkt auf die Wohnungsnachfrage. Einkommen entsteht, wo Arbeitsplätze angeboten werden. Regionale Wachstumszentren verzeichnen nicht nur einen Bevölkerungszuzug und damit einen steigenden Wohnungsbedarf; hier werden zugleich auch die Einkommen erwirtschaftet, die auf dem Wohnungsmarkt nachfragewirksam werden. In Wachstumszentren kann daher auch in der Zukunft mit steigender Wohnungsnachfrage gerechnet werden. Zudem ist in Wachstumszentren auch das Einkommensniveau höher als in stagnierenden oder schrumpfenden Regionen, sodass auch davon ein zusätzlicher Impuls auf die Wohnungsnachfrage ausgeht.

## 7. Weitere Einflussfaktoren.

Da das Zinsniveau die Kapitalkosten determiniert und diese wegen der langen Kapitalbindung stark die Gesamtkosten des Wohnungsbaus beeinflussen, könnte vermutet werden, dass in Hochzinsphasen weniger Wohnungen fertig gestellt werden, und umgekehrt.

Das Eduard Pestel Institut für Systemforschung konnte einen solchen Zusammenhang allerdings nicht finden.<sup>29</sup> Eine empirische Untersuchung der Wohnungsmarktzyklen ergab, dass zwischen dem nominalen Hypothekenzinsniveau und der Zahl der Wohnungsfertigstellungen kein signifikanter Zusammenhang besteht. Da die Untersuchung nur den Nominalzins als Einflussfaktor berücksichtigt, bleibt offen, ob eventuell ein Zusammenhang zum Realzins besteht. Der Befund wird allerdings durch die anekdotische Evidenz eines Praktikers unterstützt, der berichtet, dass sich die besten Verkaufszahlen in Zeiten steigender Zinsen erzielen ließen.<sup>30</sup> Trifft dies zu, so üben eher Zinserwartungen einen Einfluss auf die Wohnungs-

---

<sup>29</sup> Möller und Günther (2001), S. 16f.

<sup>30</sup> Martini (2005), S. 239.

nachfrage aus. Erwarten die potenziellen Wohnungskäufer eine Zinssteigerung, so werden sie geplante Käufe oder Bauvorhaben vorziehen; umgekehrt werden sie Käufe eher hinausschieben, wenn sie sinkende Zinsen erwarten.

## **8. Fazit.**

Die Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis 2050 lässt sich mit zwei Worten beschreiben: Schrumpfung und Alterung. Das anhaltende Geburtendefizit wird nicht durch Einwanderung ausgeglichen, sodass nach der jüngsten Bevölkerungsprognose für das Jahr 2050 eine Bevölkerungszahl zwischen 69 und 74 Mio. Einwohnern erwartet wird. Als Folge des Bevölkerungsrückgangs ist ein Sinken der Wohnungsnachfrage zu erwarten; jedoch wird dieser Trend gemildert bzw. vorerst noch durch eine Reihe von Effekten kompensiert: Die Verringerung der Haushaltgröße, die noch bis 2020 die Zahl der Haushalte zunehmen lässt, die weiter steigende Lebenserwartung, und die (wenn auch zahlenmäßig kaum noch ins Gewicht fallende) Zuwanderung. In einzelnen Regionen wird der Zuwachs der Zahl der Haushalte in Folge der Binnenwanderung noch länger anhalten, etwa in Wachstumsregionen mit hohem Einkommen, jedoch wird sich schließlich überall die Haupttendenz der Schrumpfung der Bevölkerung durchsetzen.

Während sich die Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung vor allem auf die Zahl der nachgefragten Wohnungen auswirkt, wirkt die Altersstruktur zusätzlich auf die Art der nachgefragten Wohnungen. Die zunehmende Zahl alter gesunder Menschen, die selbstständig leben, erhöht den Bedarf an verhältnismäßig kleinen Wohnungen. Die hohen Transaktionskosten und die Belastungen eines Umzugs, aber auch die Gewöhnung an Stadtteil und Nachbarschaft wirken dem jedoch entgegen. Dennoch verlangt die Alterung der Gesellschaft nach altersgerechten Wohnungen. Dies erfordert in der Zukunft den Umbau und wo nötig auch weiterhin den Neubau von Wohnungen. Ähnlich wirken auch veränderte Lebensstile bzw. ihre Pluralisierung.

Ebenfalls verlangen neue und veränderte Lebensstile in der Gesellschaft nach Wohnungen, die nach Zuschnitt, Qualität und Ausstattung sich von den überwiegend auf die bisherige Normalfamilie hin konzipierten Wohnungen unterscheiden. Auch von dieser gesellschaftlichen Tendenz gehen Anstöße aus, bestehende Wohnungen an die jeweiligen Wohnbedürfnisse anzupassen oder neue Wohnungen zu bauen.

Im Zeitverlauf führen Einkommenssteigerungen bei einkommenselastischer Nachfrage zu überproportionalen Nachfragezuwächsen. Ansonsten sind ökonomische Faktoren vor allem von Interesse für die kurzfristige Nachfrageentwicklung. Diese richtet sich eher auf Bestände: Einkommenssteigerungen führen zu erhöhter Nachfrage und (kurzfristig) steigenden Preisen.

Zudem üben regionale Einkommensentwicklungen einen starken Einfluss auf die Binnenmigration aus, sodass in Wachstumszentren eine ungebrochene Zunahme der Wohnungsnachfrage zu erwarten ist. Weitere Faktoren wie die Kreditzinsen scheinen keinen signifikanten Einfluss auf die Nachfrage auszuüben.

Autor: Dr. Dankwart Plattner (069) 7431-3788

**Literatur.**

BBR (2006), Raumordnungsprognose 2020/2050, CD-ROM, Bonn.

Bundesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (2007), Wohnen im Alter:  
Eine Zukunftsaufgabe der europäischen Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Berlin

Eisenmenger, Matthias, Olga Pöttsch, Bettina Sommer (2006), Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2006

Just, Tobias (2007), Nachfragetrends für die Wohnungsmärkte, in: Wohnungsfinanzierung in Deutschland: vier Trends, S. 3 – 13 (Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen 398)

Kühne-Bühning, Lidwina, Jürgen H. B. Heuer (Hrsg.) (2005), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Frankfurt am Main <sup>4</sup>2005.

Lengerer, Andrea, Thomas Klein (2007), Der langfristige Wandel partnerschaftlicher Lebensformen im Spiegel des Mikrozensus, in: Wirtschaft und Statistik Nr. 4, S. 433 – 447

Martini, Clausjürgen (2005), Immobilienmarketing, in: Schmoll gen. Eisenwerth, Fritz (Hrsg.), Basiswissen Immobilienwirtschaft, Berlin-Reinickendorf, S. 189-293

Möller, Klaus Peter, Matthias Günther (2001), Die Entwicklung des deutschen Wohnungsmarktes bis zum Jahr 2010. Von Anbieter- zum Käufermarkt. Nachfragestabilisierung in Sicht. Hrsg. von der DSL-Bank, Bonn

Raumordnungsbericht 2005, Bundestags-Drucksache 15/5500

Statistisches Bundesamt (2007a), Bevölkerungsstand (am 3.7.2007 gefunden auf <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Bevoelkerungsstand.psmi>), Stand: 14.5.2007)

Statistisches Bundesamt (2007b), Entwicklung der Privathaushalte bis 2025, Ergebnisse der Haushaltsvorausberechnung 2007, Wiesbaden



## **Inhaltsverzeichnis Kapitel 3.**

Wohnungswirtschaft für Stadtentwicklung und Stadtumbau von großer Bedeutung. ....	43
1. Wachsende Herausforderungen für Wohnungsunternehmen und private Wohnungseigentümer in der Stadtentwicklung.....	45
2. Einbindung von Wohnungsunternehmen und privaten Wohnungseigentümern in die Stadtentwicklung erfordert verbindliche Vereinbarungen und Verträge. ....	49
3. Unterschiedliche Kooperationserfahrungen im Stadtumbau Ost.....	50
4. Kooperationserfahrungen im Stadtumbau West ähnlich wie im Stadtumbau Ost. ....	52
5. Förderpolitik muss verstärkte Anreize für Investitionen schaffen. ....	55
6. Die Rahmenbedingungen für die Planung und Durchführung von Kooperationen sollten verbessert werden. ....	57

## Kapitel 3

### Wohnungswirtschaft für Stadtentwicklung und Stadtumbau von großer Bedeutung.

Seit Beginn der neunziger Jahre sehen sich Stadtentwickler in einer wachsenden Zahl von Städten Deutschlands mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Wesentliche Ursachen dafür sind erhebliche regionale Bevölkerungsrückgänge, wirtschaftliche Strukturprobleme und die stark gestiegene Arbeitslosigkeit. Vor allem in den neuen Bundesländern, aber auch in den strukturschwachen Regionen Westdeutschlands haben die daraus entstandenen Probleme zu einem **erheblichen Handlungsdruck in der Stadtentwicklung** geführt. Dieser wird sich in Zukunft aller Voraussicht nach weiter verstärken. Drei wesentliche Gründe sind dafür anzuführen:

- **Die demografische Entwicklung:** Diese lässt für die absehbare Zukunft erwarten, dass in einer steigenden Zahl von Städten Rückgänge der Bevölkerungszahlen auftreten werden. Dies wird in den betroffenen Städten mit einem Verlust an jungen, gut qualifizierten Menschen und Humankapital verbunden sein. Von dieser Schrumpfung werden nicht nur Städte in den neuen, sondern zunehmend auch in den alten Bundesländern betroffen sein. Darüber hinaus werden vor allem die steigende Zahl alter Menschen und die Integration von Zuwanderern erheblichen Handlungsbedarf in der Stadtentwicklung mit sich bringen.
- **Die gewachsenen wirtschaftsstrukturellen Probleme und die hohe Arbeitslosigkeit:** Zu Beginn des Jahres 2005 hatte ein Drittel aller Landkreise und kreisfreier Städte in Deutschland Arbeitslosenquoten von über 15 %, ein Fünftel sogar von über 20 %. Zwar werden bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mittlerweile spürbare Erfolge erzielt, jedoch wird in den meisten Regionen mit wirtschaftlichen Strukturproblemen die Arbeitsmarktlage nur in einem mehrjährigen, und wie die Erfahrung zeigt unter Umständen auch langjährigen Prozess, grundlegend verbessert werden können.
- Aus der Frage, wie diese Aufgaben bewältigt werden können, ergibt sich die dritte große Herausforderung: die **gravierenden finanziellen Engpässen in vielen Kommunalhaushalten** und das damit einhergehende **Investitionsdefizit**. Trotz des erhöhten Handlungsbedarfes sahen sich Städte und Gemeinden seit Jahren veranlasst, ihre Investitionen erheblich zu reduzieren. Seit 1995 sind die kommunalen Investitionen insgesamt um ein Drittel zurückgeführt worden. Dieser massive Investitionsrückgang ist zwar zum Teil auf Privatisierungen zurückzuführen und auch auf die Verringerung des Nachholbedarfs in den neuen Bundesländern – aber bei Weitem nicht nur. In den vergangenen vier Jahren waren die kommunalen Investitionen geringer als die Abschreibungen. Das Infrastrukturvermögen der Städte und Gemeinden hat somit an Substanz verloren. Damit ist eine kritische Grenze erreicht.

Vor allem in schrumpfenden Städten ist Kooperation mit Wohnungswirtschaft erforderlich.

Privaten Wohnungseigentümern und Wohnungsunternehmen kommt bei der Bewältigung der Herausforderungen eine zentrale Rolle zu. Sie tätigen den Großteil der Investitionen zum Erhalt und zur Aufwertung des Gebäudebestandes, und sie sind auch im Neubau die zentralen Akteure. Die Erfahrung zeigt, **dass in wachsenden Städten das Zusammenspiel von Stadtentwicklung und Wohnungswirtschaft gut funktioniert.** Die Städte geben den rechtlichen und planerischen Rahmen vor, weisen Bauland aus und stellen die nötige Infrastruktur bereit oder überlassen diese Aufgabe gewerblichen Entwicklern. Private Wohnungseigentümer und Wohnungsunternehmen schaffen den zur bedarfsgerechten Versorgung nötigen Wohnraum. Sofern Engpässe auftreten, können diese durch die Erschließung zusätzlichen Baulands in den Städten oder in den Umlandgemeinden meist behoben werden. Reicht dies nicht aus, kann die Wohnungsbauförderung zusätzliche Investitionsanreize schaffen.

**Anders sieht es in schrumpfenden Städten und Stadtteilen aus.** Treten durch Abwanderung dauerhafte Leerstände auf, so wird nicht automatisch in den Rückbau der leer stehenden Wohnungen investiert. Zum Teil fehlen den Wohnungseigentümern dazu die finanziellen Mittel, zum Teil fehlen die Anreize oder sie spekulieren auf (wieder) steigende Immobilienpreise. Hinzu kommt, dass Investitionen bei rückläufiger Einwohnerzahl mit erheblicher Unsicherheit behaftet sein können, weil die zukünftige Wohnungsnachfrage womöglich weiter zurückgeht und weitere Leerstände zu befürchten sind. Größere regionale Bevölkerungsrückgänge gehen oft mit wirtschaftlichen Strukturproblemen und hoher Arbeitslosigkeit einher. Gelingt es den betroffenen Städten und Stadtteilen nicht rechtzeitig, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, kann ein sich selbst verstärkender Kreislauf wirtschaftlichen und sozialen Niedergangs in Gang geraten. Wirtschaftliche Strukturprobleme und der daraus resultierende Verlust an Arbeitsplätzen lassen die Einnahmen der Städte sinken, während gleichzeitig die Sozialausgaben steigen. Die Verschlechterung der Beschäftigungs- und Einkommenssituation führt zu einer Abwanderung mobiler, gut qualifizierter Arbeitskräfte, die Zahl der Langzeitarbeitslosen nimmt zu. Dadurch bilden sich soziale Problemquartiere heraus. In den neuen Bundesländern ist es in gravierenden Fällen zu einer weitgehenden Entleerung von Wohnquartieren gekommen.

In dieser Situation hat es sich als notwendig erwiesen, dass die Städte zur Verbesserung der sozialen Stabilität und zur Vermeidung und Eindämmung von Fehlentwicklungen am Wohnungsmarkt insbesondere auch mit der Wohnungswirtschaft zusammenarbeiten. Diese Kooperation soll zum einen privaten Wohnungseigentümern und Wohnungsunternehmen eine möglichst **sichere Grundlage für ihre Investitionsentscheidungen** bieten und zum anderen dazu beitragen, dass ihre Investitionen nicht nur aus individueller Sicht sinnvoll sind,

sondern auch **in Einklang mit den Zielen der Stadtentwicklung** stehen. Dieses Zusammenspiel ist durch eine Förderpolitik zu flankieren, die unzureichende Investitionsanreize kompensiert und bei Bedarf Finanzierungshilfen für Investitionen bereitstellt.

#### Stadtentwicklung erfordert zunehmend einen integrierten, ressortübergreifenden Ansatz.

Stadtentwicklung und ihre Förderung erfordern daher zunehmend einen integrierten, ressortübergreifenden und regionalen Ansatz. Grundlage dafür ist die Erstellung und Fortschreibung integrierter Stadtentwicklungskonzepte unter Mitwirkung aller maßgeblichen Akteure auf der Basis langfristig verbindlicher Übereinkünfte und Verträge. Diese dienen als Planungs- und Handlungskonzepte für sämtliche infrastrukturellen, wohnungswirtschaftlichen und wirtschaftlichen Maßnahmen des Stadtumbaus. Zum Abgleich der unterschiedlichen Interessen sollten bereits an der Erstellung des Konzeptes alle zur Umsetzung erforderlichen Akteure beteiligt sein. Vor allem in Städten mit schwierigen Problemkonstellationen am Wohnungsmarkt sind ergänzende wohnungswirtschaftliche Konzepte notwendig.<sup>1</sup>

Die Prognosen zur demografischen Entwicklung legen nahe, dass abnehmende Einwohnerzahlen und die zunehmende Alterung der Bevölkerung Wohnungseigentümer und Stadtentwickler in einer steigenden Anzahl von Städten vor weiter wachsende Herausforderungen stellen werden. In den neuen Bundesländern bestehen diese Herausforderungen in den meisten Städten schon seit den 90er-Jahren; in den alten Bundesländern treten sie heute insbesondere in strukturschwachen Regionen auf.<sup>2</sup>

In diesem Kapitel wird untersucht, in welcher Form und in welchem Umfang Kooperationen von Stadtentwicklern mit Wohnungsunternehmen und privaten Wohnungseigentümern derzeit praktiziert werden, um den erheblichen Investitions- und Handlungsbedarf zu bewältigen. Anschließend wird erörtert, ob das bestehende Förderangebot für wohnungswirtschaftliche Investitionen in der Stadtentwicklung ausreicht und wie es nötigenfalls problemgerecht ergänzt bzw. umgestaltet werden könnte.

### **1. Wachsende Herausforderungen für Wohnungsunternehmen und private Wohnungseigentümer in der Stadtentwicklung.**

Umfang und Dynamik der demografisch und wirtschaftlich bedingten Herausforderungen in der Stadtentwicklung sind in den neuen Bundesländern sehr viel größer als in den alten Bundesländern. Im Osten ist fast jede Stadt erheblich betroffen. Im Westen konzentriert sich

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. Expertenkreis Stadtentwicklung (2006), S. 5.

<sup>2</sup> Zu den Herausforderungen für die Stadtentwicklung aus der demografischen Entwicklung vgl. ebenda sowie Müller, Martin (2006).

der Handlungsbedarf auf Regionen und Städte mit besonderen wirtschaftlichen Strukturproblemen oder Stadtteile mit einer hohen Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen und den damit zusammenhängenden Imageproblemen. Folgende zentrale Handlungsfelder sind heute zu identifizieren:

- **Stärkung der Innenstädte und weitere Aufwertung erhaltenswerter Stadtquartiere:**

Dies ist neben der Eindämmung des strukturellen Leerstands die zentrale Zielsetzung im Stadtumbau Ost, aber auch im Stadtumbau West und im Programm „soziale Stadt“ ist die Aufwertung von Stadtquartieren mit städtebaulichen Defiziten und sozialen Problemen eine zentrale Strategie. Von wesentlicher Bedeutung sind dafür die Sanierung und Modernisierung von Gebäuden im Altbaubestand, die Verbesserung des Wohnumfeldes und die Wiedernutzung frei gewordener Flächen. Vor allem in den neuen Ländern ist in diesem Zusammenhang wichtig, mehr als bisher private Eigentümer für die Sanierung innerstädtischer Altbauten zu gewinnen.<sup>3</sup> In den alten Bundesländern geht es vorrangig um die Umstrukturierung von nicht nachfragegerechten Wohnungsbeständen, die Aufwertung von innerstädtischen Wohnquartieren zur Stärkung ihrer Wohnfunktion und den punktuellen Rückbau von städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Fehlentwicklungen. Allgemein gilt es als viel versprechende Strategie, die Innenstädte für selbst genutztes Wohneigentum und junge Familien mit Kindern attraktiver zu gestalten. Um dies zu erreichen, sind ein bedarfsgerechtes Wohnungsangebot zu schaffen und die Innenstädte durch eine stärkere Begrünung und kinderfreundliche Wohnumfeldgestaltung als Wohnstandorte aufzuwerten. Da auch bei erfolgreicher Bestandserneuerung nur ein Teil der Nachfrage vom Bestand absorbiert werden kann, wird es auch in Zukunft trotz Leerständen Neubau geben müssen. Dass es möglich ist, die Wohnungs- und Wohneigentumsnachfrage junger Familien durch geeignete Angebote in die Städte zu lenken, ist durch zahlreiche Beispiele belegt.<sup>4</sup> Die Bildung von Wohneigentum in Innenstädten wird in allen neuen Bundesländern mit Nachdruck unterstützt.<sup>5</sup> Damit verfolgen die Städte auch das Ziel, möglichst viele Eigentum bildende Haushalte von einer Abwanderung in die Umlandgemeinden abzuhalten.

- **Rückbau und Eindämmung von strukturellem Wohnungsleerstand:** Das zweite zentrale Ziel im Stadtumbau Ost ist die Beseitigung dauerhaft leer stehender Wohnungen zur Stabilisierung der städtischen Wohnungsmärkte.<sup>6</sup> Für städtische Wohnungsunternehmen

---

<sup>3</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg., 2005), S. 23.

<sup>4</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg., 2005), S. 22.

<sup>5</sup> Vgl. vhw - Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e. V. (2003), S. 17.

<sup>6</sup> Vgl. Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (2007).

und private Vermieter stellt der vielerorts stark gestiegene Wohnungsleerstand eine große Herausforderung dar. Das Statistische Bundesamt hat im Mikrozensus 2002 für die neuen Bundesländer eine Leerstandsquote von 14,2 % ermittelt. Der Bundesverband Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) hat für den unternehmerischen und genossenschaftlichen Wohnungsbestand für Ende 2006 eine Leerstandsquote von 12,4 % erhoben.<sup>7</sup> Überdurchschnittlich hoch sind die Leerstände in den städtischen Altbaubeständen, wobei die Situation von Stadt zu Stadt sehr unterschiedlich aussehen kann. Der im Programm „Stadtumbau Ost“ geplante Rückbau von 350.000 Wohnungen dürfte den strukturellen Leerstand in den nächsten Jahren zwar weiter verringern, aber das Leerstandsrisiko wird in den meisten Regionen der neuen Bundesländer hoch bis sehr hoch bleiben. Die Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ prognostizierte im Jahr 2000, dass der Wohnungsleerstand in Ostdeutschland ohne Gegenmaßnahmen, bedingt durch den anhaltenden Bevölkerungsrückgang und Wohnungsneubau, bis zum Jahr 2030 auf 1,6 bis 2 Mio. Wohnungen anwachsen würde, was dann voraussichtlich etwa einem Fünftel des Wohnungsbestandes entsprechen dürfte.<sup>8</sup>

In den alten Bundesländern war der Wohnungsleerstand im unternehmerischen und genossenschaftlichen Wohnungsbestand Ende 2006 mit 3,2 % insgesamt deutlich geringer. Aber auch dort ist seit Mitte der 90er-Jahre ein Anstieg zu verzeichnen, der sich mit leichter, jedoch beständiger Aufwärtstendenz fortgesetzt hat. Während der Leerstand in den neuen Bundesländern nahezu ein flächendeckendes Problem darstellt, konzentriert er sich in den alten Bundesländern bisher auf einzelne Städte und Stadtteile mit hohen Bevölkerungsverlusten. In Westdeutschland gehen die Wohnungsleerstände oft mit massiven sozialen und soziostrukturellen Problemen einher. Leerstand korreliert hier in hohem Maß mit Problemen der sozialen Zusammensetzung der Bewohner.<sup>9</sup> Für die Zukunft ist zu erwarten, dass mit der steigenden Anzahl von Städten und Stadtteilen mit abnehmenden Einwohnerzahlen auch in den alten Bundesländern das Leerstandsproblem auf regionaler Ebene deutlich zunehmen wird. Wohnungen in unattraktiven Lagen und solche, die den Bedürfnissen der Bewohner nicht mehr entsprechen, werden auch in Zukunft von Leerstand besonders betroffen oder bedroht sein, in manchen Segmenten deutlich stärker als heute. So zeichnet sich ab, dass für Wohnungsbestände an städtischen Ausfallstraßen die Vermietungsschwierigkeiten deutlich zunehmen werden. Auch die Vermie-

---

<sup>7</sup> Vgl. GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2007).

<sup>8</sup> Vgl. Kommission wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern (2000), S. 43 sowie Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006), S. 90 f. sowie Expertenkreis Stadtentwicklung (2006), S. 19 ff.

<sup>9</sup> Vgl. vhw - Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e. V. (2003), S. 18.

tung kleiner Wohnungen mit relativ geringem Wohnkomfort dürfte, insbesondere in Städten und Stadtteilen mit Bevölkerungsrückgängen, zunehmend schwieriger werden.

- **Bedarfsgerechte Anpassung der Wohnungsbestände:** Der demografische Wandel, die zunehmende Individualisierung der Wohn- und Lebensstile und wachsende Ansprüche erfordern eine Anpassung der vorhandenen Wohnungsbestände an die veränderte Nachfrage. Hierzu gehört insbesondere auch die Schaffung eines seniorenrechtlichen Wohnungsangebotes, um älteren Menschen möglichst lange ein selbstbestimmtes Wohnen in der vertrauten Umgebung zu ermöglichen. Auch die Schaffung eines nachfrageorientierten Angebotes an familiengerechten Wohnungen in den Städten erfordert Anpassungen im Wohnungsbestand.<sup>10</sup>

In allen städtischen Wohnungsmärkten gilt als Zukunftsaufgabe, den steigenden Ansprüchen sowohl hinsichtlich der Wohnungsgrößen als auch der Wohnungsstandards gerecht zu werden. Große und familiengerechte Wohnungen sind in vielen Großstädten im Mietwohnungsbestand nicht in ausreichendem Maß vorhanden. Zudem werden umfangreiche Wohnungsbestände auch aufgrund ihrer Architektur (äußeres Erscheinungsbild, Beschaffenheit der Bausubstanz), Lagemerkmale und ihres Wohnumfeldes von wichtigen Nachfragegruppen zunehmend abgelehnt und geraten dadurch in die Gefahr der Entwicklung einseitiger Sozialstrukturen.

Insbesondere die umfangreichen Wohnungsbestände der 50er- und 60er-Jahre, werden künftige Schwerpunkte von Bestandsinvestitionen sein, da sie zum Teil deutliche Probleme im Hinblick auf stadträumliche Lage, Wohnungsgrundrisse und das städtebauliche Erscheinungsbild, jedoch zugleich auch Entwicklungspotenziale aufweisen. Sie werden vielfach nicht nur modernisiert, sondern durch Zusammenlegung vergrößert und umgebaut werden müssen, wie auch die Großwohnsiedlungen und jüngere Bestände der 70er-Jahre an die heutigen Anforderungen angepasst werden müssen, um die langfristige Vermietbarkeit und Stabilität der Bewohnerstrukturen zu sichern. Häufig wird es notwendig sein gleichzeitig das Wohnumfeld grundlegend umzugestalten, um diese Ziele zu erreichen.<sup>11</sup>

- **Beseitigung von regionalen Wohnungsengpässen:** In den Städten der Wachstumsregionen mit weiterhin hoher und steigender Wohnungsnachfrage geht es vor allem darum, die Wohnungsversorgung durch weitere Angebotsausweitung zu verbessern. Hier besteht ein erheblicher Bedarf sowohl an zusätzlichen Mietwohnungen als auch Eigenhei-

---

<sup>10</sup> Vgl. Kiepe, Volkert (2006).

<sup>11</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg., 2005), S. 21 f.

men. Um diesen befriedigen zu können, ist insbesondere eine bedarfsgerechte Gewährung von Baurechten und die Neuausweisung von Wohnbauland erforderlich.

## **2. Einbindung von Wohnungsunternehmen und privaten Wohnungseigentümern in die Stadtentwicklung erfordert verbindliche Vereinbarungen und Verträge.**

Kommunikation, Kooperation und Konsens sind die zentralen Erfordernisse in Stadtentwicklung und Stadtumbau. Zur Einbindung von gewerblichen und privaten Wohnungseigentümern erlangen **kommunale Wohnraumversorgungskonzepte** zunehmend Bedeutung. Diese Konzepte wurden mit dem Wohnraumförderungsgesetz zum 1. Januar 2002 als ein Instrument zur Planung der kommunalen Wohnraumversorgung gesetzlich festgeschrieben. Nach Erhebungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung verfügen rund drei Viertel der Städte in den neuen Bundesländern mit mehr als 30.000 Einwohnern über ein Wohnraumversorgungskonzept. In den alten Bundesländern ist es dagegen lediglich jede siebte Stadt. Hauptsächlich handelt es sich dabei um Großstädte. Mit Wohnraumversorgungskonzepten **werden wohnungspolitische Ziele mit sozialpolitischen und städtebaulichen verknüpft**. Sie sollen insbesondere auch dazu beitragen, die Versorgung der Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung sicher zu stellen. Die Konzepte bestehen aus einer Zustandsanalyse des Wohnungsmarktes und einer Vorhersage der zukünftigen Entwicklung. Darauf aufbauend werden der Handlungsbedarf identifiziert und wohnungspolitische Strategien und zentrale Handlungsfelder festgelegt. Im Idealfall wird mit einem solchen Konzept die Grundlage für ein gleichgerichtetes und gemeinschaftliches Handeln kommunaler und wohnungswirtschaftlicher Akteure gelegt und ein hohes Maß an Planungssicherheit für Wohnungsunternehmen und private Wohnungseigentümer geschaffen. Wohnraumversorgungskonzepte sind durch eine permanente Wohnungsmarktbeobachtung zu ergänzen und bei Bedarf anzupassen und fortzuschreiben.<sup>12</sup>

Das beste Konzept einer Stadt nützt jedoch nichts, wenn die Wohnungseigentümer zur Umsetzung nicht bereit oder in der Lage sind. **Entscheidend für die Zukunftsfähigkeit eines Konzeptes ist daher, wie einvernehmlich es getragen wird.** Eine wichtige Voraussetzung ist dafür, auf Basis einer einvernehmlich abgestimmten Bevölkerungs- und Haushaltsprognose die räumlichen Schwerpunkte sowie einen Zeitplan für die Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen festzulegen.

Zur vertraglichen Gestaltung von Kooperationen wird von vielen Kommunen das Instrument des **Stadtumbauvertrages nach § 171 c BauGB** genutzt. Vertragsgegenstand ist meist die Regelung der Vergabe der städtebaulichen Fördermittel zwischen der Kommune und den

---

<sup>12</sup> Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2006).

Wohnungseigentümern. Häufig werden auch der Verzicht auf Entschädigungsansprüche seitens der Grundstückseigentümer oder die Verteilung der Kosten für Stadtumbaumaßnahmen darin geregelt. Der Vertrag ist darauf ausgerichtet, einen Konsens festzuschreiben und hoheitliche Maßnahmen seitens der Kommune zu vermeiden. Stadtumbauverträge bieten für Stadtumbauprozesse in der Regel eine sinnvolle, auf ein einvernehmliches Vorgehen ausgerichtete Ergänzung des „klassischen“ städtebaurechtlichen Instrumentariums wie zum Beispiel Sanierungsrecht, Bauleitplanung und Erhaltungssatzungen. Bisher machen die Kommunen zur Einbindung von privaten Eigentümern nur in geringem Umfang von Stadtumbauverträgen Gebrauch. Jedoch nimmt der Einsatz zu diesem Zweck zu.<sup>13</sup>

Im Folgenden wird ein Überblick über die Erfahrungen gegeben, die Kommunen bei der Kooperation mit Wohnungsunternehmen und privaten Eigentümern im Stadtumbau Ost und im Stadtumbau West gesammelt haben.

### 3. Unterschiedliche Kooperationserfahrungen im Stadtumbau Ost.

In den neuen Ländern sind die **Wohnungsunternehmen bisher die Hauptträger der Stadtumbaumaßnahmen**. Ihr Anteil am Geschosswohnungsbestand beträgt zwischen 30 % und 80 %. Notwendige Abrisse werden nahezu ausschließlich von den kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften veranlasst und getragen. Sie sind in über 90 % der Städte am Stadtumbauprozess beteiligt. Die finanziellen Mittel der betroffenen Wohnungsunternehmen sind vielfach sehr begrenzt; das schränkt ihre Möglichkeiten ein, über den Rückbau hinaus Sanierungen und Aufwertungsmaßnahmen in innerstädtischen Altbaubeständen durchzuführen.

Der Erfolg des Stadtumbaus hängt daher entscheidend von der kooperativen Mitwirkung und wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit der kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften ab. Private Wohnungsunternehmen und Zwischenerwerber wirken dagegen so gut wie gar nicht mit. Dies liegt daran, dass sie ihre Bestände zum Zweck der Modernisierung erworben und in der Regel keine großen Leerstandsprobleme, aber auch im Fall von Abrissen keine Aussicht auf Entschuldung haben.<sup>14</sup>

Die Qualität der Organisations- und Abstimmungsstrukturen hat einen entscheidenden Einfluss auf die erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbaus. Vorwiegend in kleinen Städten wurden dazu „**runde Tische**“ organisiert; in mittleren und großen Städten größere, oft **extern moderierte Lenkungsgruppen**. Gegenstand dieser Abstimmungsgremien sind Strategien

<sup>13</sup> Vgl. Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (2007), S. 67.

<sup>14</sup> Vgl. vhw - Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e. V. (2003), S. 19 sowie IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2004), S. 49.

des Stadtumbaus und Stadtumbauschwerpunkte, die sich zum Beispiel auf Rückbau- und Modernisierungskonzepte; Finanzierungs- und Förderkonzepte oder die Vorbereitung von Förderanträgen beziehen. Nach einer Untersuchung der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost bewerten die Kommunen die Qualität der Abstimmungsprozesse sehr unterschiedlich.<sup>15</sup>

#### Positive Erfahrungen mit der Mitwirkung von Wohnungsunternehmen am Stadtumbau Ost.

Mit Wohnungsunternehmen, die ihre Interessen organisiert vertreten, funktioniert die Abstimmung aus Sicht der Kommunen meistens gut, vor allem, wenn sie bereits ohnehin mit den Kommunen in der Stadtentwicklung zusammenarbeiten. Als **Hemmnisse** für eine erfolgreiche Zusammenarbeit sehen die Kommunen oft **mangelnde finanzielle Handlungsfähigkeit** oder **entgegengesetzte wirtschaftliche Interessen** seitens der Wohnungsunternehmen an, vielfach auch deren **mangelnde Akzeptanz stadtentwicklungspolitischer Ziele**. Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen bewertet die Ergebnisse des Programms Stadtumbau Ost bisher positiv. Die durchschnittliche Leerstandsquote bei den kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen hat sich durch die vorgenommenen Abrisse insgesamt deutlich verringert.

#### Mitwirkung privater Wohnungseigentümer am Stadtumbau Ost bisher unzureichend.

Städte mit großen Altbaubereichen stehen vor der Herausforderung, eine Vielzahl von häufig finanzschwachen Privateigentümern von Mietwohnungen einbeziehen zu müssen. Die Einbindung privater Eigentümer in Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen wird in den durch Altbau geprägten innerstädtischen und gründerzeitlichen Stadtquartieren als zentrale Voraussetzung für einen erfolgreichen Stadtumbau angesehen. In diesen Quartieren liegt der Anteil privater Eigentümer am Wohnungsbestand in den meisten Städten bei 60 bis 80 %. Zudem befinden sich dort etwa zwei Drittel der leer stehenden Wohnungen in ihrem Besitz.

Die weit überwiegende Mehrzahl der am Stadtumbau Ost beteiligten Kommunen sieht dementsprechend in der Einbindung privater Kleineigentümer ein zentrales Handlungsfeld. In eklatantem Gegensatz zu dieser Erkenntnis steht jedoch die Praxis. Während die unternehmerische Wohnungswirtschaft durchweg als maßgeblicher Partner in die Erstellung städtebaulicher Entwicklungskonzepte einbezogen wird, ist **die Beteiligung der Privateigentümer am Stadtumbau in den meisten Städten gering**. Meist sind sie über die konkreten Planungen und Maßnahmen zur Aufwertung und zum Abriss in dem Gebiet, in dem ihr Haus liegt, im Allgemeinen wenig informiert. Die Stadtumbaukonzepte ihrer Städte sind ihnen kaum bekannt. Stadtumbauplanungen haben daher in den meisten Fällen wenig oder gar keinen Ein-

---

<sup>15</sup> Vgl. Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (2007).

fluss auf ihr Handeln. Nur in sehr wenigen Fällen gibt es ein direktes Gespräch mit Vertretern der Stadt oder den von ihr Beauftragten.<sup>16</sup>

Viele Städte haben Ansätze zur verstärkten Einbeziehung privater Eigentümer verfolgt; jedoch handelt es sich meist um punktuelle Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Information und Beratung. **Wenige Ansätze der Kommunen sind auf den dauerhaften Kontakt zu Kleingewerbetreibenden ausgerichtet.** Häufig werden nur Einzelaktionen durchgeführt, die sich auf die Verteilung von Informationsmaterial oder Ausrichtung von Informationsveranstaltungen beschränken. Die meisten Eigentümer werden dabei zu einem Zeitpunkt erreicht, zu dem es für sie keinen Handlungsbedarf und daher auch keine Mitwirkungsmöglichkeiten gibt. Zwar beteiligten sich private Eigentümer gemäß der Erhebung der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost in jeder zweiten Stadt an Rückbaumaßnahmen; jedoch handelt es sich dabei meist um wenige Einzelfälle. An Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus waren private Eigentümer lediglich in einem Drittel der Städte eingebunden.

Als **hauptsächlichen Grund für die geringe Einbeziehung privater Eigentümer** in die Aufwertungs- und Rückbauprozesse haben die Städte häufig die **unzureichenden Fördermittel** für diese Eigentümergruppe angegeben. So sind die städtebaulichen Rückbaumittel, auch aufgrund der gesetzten Prioritäten seitens der Länder und Kommunen, bisher fast ausschließlich an kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften vergeben worden. Als weiteren maßgeblichen Grund für die geringe Einbindung Privater gaben viele Städte den **hohen zeitlichen und personellen Aufwand** an, der für eine stärkere Einbindung erforderlich wäre. Vielfach sind auch **wenig Anknüpfungspunkte** vorhanden, da kein Handlungsbedarf besteht, z. B. weil ein Haus bereits saniert worden ist. In anderen Fällen besteht keine Handlungsmöglichkeit, weil **die finanziellen Voraussetzungen fehlen** oder weil die Eigentümer aufgrund **fehlender Perspektiven** keine Maßnahmen durchführen wollen. Zum Teil haben Kleingewerbetreibende ihren Wohnsitz auswärts und sind an einer Kooperation nicht interessiert. Der Großteil der befragten Städte plant aufgrund der genannten Schwierigkeiten nicht, private Eigentümer verstärkt in den Stadtumbau einzubeziehen. Allerdings gab eine Vielzahl von Städten in Sachsen und Thüringen an, ihre diesbezüglichen Aktivitäten zu erweitern. Der Schwerpunkt soll dabei meist in der Bereitstellung von Informationen über Fördermittel und Wohneigentumsbildung durch Stadtteilbüros oder andere Anlaufstellen liegen.

#### **4. Kooperationserfahrungen im Stadtumbau West ähnlich wie im Stadtumbau Ost.**

Auch im Stadtumbau West zeigen die Erfahrungen in den 16 Pilotstädten, dass Stadtumbau nur in enger Zusammenarbeit mit Immobilien- und Grundstückseigentümern gelingen kann.

---

<sup>16</sup> Vgl. Veser, Jürgen (2007).

Die Zusammenarbeit mit kommunalen Wohnungsbaugesellschaften funktioniert dort ebenfalls relativ reibungslos. Investieren Kommunen in die Aufwertung öffentlicher Räume und in die öffentliche Infrastruktur in Quartieren, die mehrheitlich großen Wohnungsunternehmen gehören, so investieren diese in der Regel im Gegenzug in ihre Bestände. Diese Zusammenarbeit regeln viele Städte und Unternehmen über städtebauliche Verträge.

#### Probleme bei der Mitwirkung privater Wohnungseigentümer am Stadtumbau West.

Die Einbindung privater Eigentümer stellt aufgrund ihrer heterogenen Interessenslage im Stadtumbau West ebenfalls eine besondere Herausforderung dar. In den Stadtumbauquartieren können sie bis zu 95 % aller Eigentümer ausmachen. Unterschieden werden entsprechend ihren Zielsetzungen **drei Gruppen von privaten Eigentümern** in den Stadtumbaugebieten:<sup>17</sup>

1. **Bestandserhalter**, die über die Instandhaltung hinaus nicht in ihre Immobilie investieren wollen oder können. Sie stellen den überwiegenden Teil der privaten Eigentümer.
2. **Bestandsverbesserer**, die als Selbstnutzer oder Objektliebhaber Aufwertungsinvestitionen tätigen
3. und „**Exit-Strategen**“, die ihre Immobilie verkaufen wollen.

**Relativ gut funktioniert die Kooperation mit den privaten Bestandsverbesserern.** Bei den anderen Eigentümergruppen sind vielfach langwierige Verhandlungen, die Erarbeitung von Finanzierungsmodellen unter Einbindung von Fördermitteln oder die Herbeiführung eines Eigentümerwechsels notwendig, um die Durchführung von Investitionsmaßnahmen im Stadtumbau zu erreichen. Dies kann mit einem immensen Zeit- und Ressourcenaufwand seitens der Städte verbunden sein. Angesichts dieser Erfahrungen wird es als sinnvoll angesehen, bereits bei der Erarbeitung der Umbaukonzepte die Eigentumsverhältnisse und die Kooperationsbereitschaft der Eigentümer zu untersuchen und Eigentümer besonders wichtiger Immobilien frühzeitig in den Stadtumbau einzubeziehen.

---

<sup>17</sup> Zu den hier aufgeführten Erfahrungen vgl. Forschungsagentur Stadtumbau West (2007) sowie Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2007). Die Pilotstädte sind: Albstadt, Bremen, Bremerhaven, Essen, Gelsenkirchen, Hamburg-Wilhelmsburg, Lübeck, Oer Erkerschwick, Pirmasens, Saarbrücken, Burbach, Salzgitter, Schwalm-Eder-West, Selb, Völklingen, Wildflecken und Wilhelmshaven.

Fazit: Einbindung von Wohnungsunternehmen gut, von Privateigentümern verbesserungsbedürftig.

Auf die deutschen Städte und Regionen kommt die Herausforderung zu, sich stärker als Moderator für die verschiedenen Akteure vor Ort zu engagieren. Der Zusammenarbeit mit gewerblichen und privaten Wohnungseigentümern wird dabei große Bedeutung zugemessen. Der eingetretenen Verunsicherung und dem Rückzug wichtiger Investoren kann durch **kommunale Wohnraumversorgungskonzepte** und das **Aufzeigen realistischer Perspektiven** für die regionalen Teilmärkte begegnet werden. Nur dann, wenn auf einer soliden Datenbasis überzeugend vermittelt werden kann, dass sich Modernisierung oder Neubau, die nachfragegerechte Anpassung von Wohnungsbeständen und eine attraktivere Gestaltung des Wohnumfeldes langfristig für die Wohnungseigentümer rechnen, kann deren Mitwirkung erwartet werden.

Sowohl im Stadtumbau Ost als auch im Stadtumbau West funktioniert die **Kooperation mit Wohnungsgenossenschaften und kommunalen Wohnungsunternehmen überwiegend gut**. Größere **Schwierigkeiten bereitet dagegen die Einbindung privater Kleineigentümer** und Eigentümergemeinschaften mit ihren oft sehr unterschiedlichen Interessen. Ihre Einbindung ist meist mit erheblichem Personaleinsatz und Ressourcenaufwand verbunden. Die meisten Stadtumbaustädte haben sich daher, wenn überhaupt, nur in wenigen Einzelfällen bemüht, private Eigentümer konkret einzubinden. Versuche, die Kleineigentümer über allgemeine Informationsveranstaltungen aufzuklären und zu einer Mitwirkung zu bewegen, erweisen sich als wenig erfolgreich. In den Fällen, in denen private Eigentümer einzeln angesprochen wurden, um sie zu Investitionsmaßnahmen zu bewegen, scheiterte die Mitwirkung oft an fehlenden Finanz- und Fördermitteln für Investitionen.

Wenn Investitionen in Stadtumbaugebieten keine angemessene Rendite versprechen, müssen **geeignete Finanzierungs- und Förderangebote** unterbreitet und lohnende Perspektiven aufgezeigt werden. In den neuen Bundesländern können zudem Wohnungsunternehmen, die von hohen Leerständen betroffen sind, die nötigen Rückbau- oder Aufwertungsmaßnahmen nicht aus eigenen Mitteln finanzieren. Gleiches gilt für finanzschwache Privateigentümer leer stehender Wohnungen im innerstädtischen Altbaubestand. In den westdeutschen Stadtumbaustädten verfügen die Wohnungsunternehmen dagegen in der Regel über hinreichende finanzielle Ressourcen, um Investitionen durchzuführen.

Bezüglich der Einbindungsmöglichkeiten wohnungswirtschaftlicher Akteure in die Stadtentwicklung wurden im Programm Soziale Stadt sehr ähnliche Erfahrungen gemacht: Während vor allem große Wohnungsunternehmen und Genossenschaften aktiv mitwirken und wichtige Partner bei der Programmumsetzung sind, können private Eigentümer – sei es aufgrund des

zu hohen Aufwands, sei es aufgrund fehlenden Interesses oder mangelnder Finanzierungsmittel – meist nicht für eine Mitwirkung gewonnen werden. Eine Kooperation mit Wohnungsunternehmen gelingt allerdings in der Regel ebenfalls nur dann, wenn sie wirtschaftlichen Nutzen für diese verspricht.<sup>18</sup>

## 5. Förderpolitik muss verstärkte Anreize für Investitionen schaffen.

Zur Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen im Rahmen von Stadtentwicklungs- und Stadtumbauprojekten können Kommunen und Wohnungswirtschaft auf städtebauliche Fördermittel zurückgreifen. Nach den Erfahrungen im Stadtumbau West und vor allem im Stadtumbau Ost reichen diese Mittel jedoch bei weitem nicht aus, um einer hinreichenden Anzahl von Wohnungseigentümern die nötigen Anreize zu geben und die fehlenden Finanzierungsmittel bereitzustellen, damit sie sich am Stadtumbau beteiligen. Ergänzend zur Städtebauförderung können die Förderangebote von Bund, Ländern und Kommunen sowie deren Förderinstituten zur Modernisierung und Instandsetzung von Wohnraum und zur Bildung selbst genutzten Wohneigentums in die Finanzierung eingebunden werden. Beispiele dafür sind die KfW-Programme „Wohnraum Modernisieren und Ökologisch Bauen“, das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm und das KfW-Wohneigentumsprogramm. Diese Förderangebote wurden im vorangegangenen Kapitel näher vorgestellt. Sie sind jedoch nicht explizit auf die Belange des Stadtumbaus zugeschnitten, der **Expertenkreis Stadtentwicklung** gelangte in seinem Abschlussbericht zu folgender Einschätzung:

„Vor dem Hintergrund der ausgeprägten Investitionsschwäche, vor allem im öffentlichen Bereich, **sollten die für die Stadtentwicklung eingesetzten Finanzierungs- und Investitionsmittel mittelfristig deutlich aufgestockt werden.** Um die Investitionsschwäche zu überwinden, sollten verstärkt private Finanzierungs- und Investitionsmittel für die Stadtentwicklung mobilisiert werden. Möglichkeiten hierzu bestehen zum einen in Investitionsanreizen für private und gewerbliche Wohnungseigentümer. Zum anderen kann **privates Kapital und Know-how durch die Privatisierung öffentlicher Aufgaben und PPP** eingebunden werden. Kooperationen von Städten und Gemeinden bei der Innenstadtentwicklung und der Bereitstellung von Infrastruktur sollten verstärkt realisiert werden, um zu einem effizienteren Mitteleinsatz beizutragen.“<sup>19</sup>

Zur verbesserten Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen schlägt der Expertenkreis vor, neben einem „**Stadtentwicklungsfonds-Infrastruktur**“ einen bundesweiten

---

<sup>18</sup> Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2003), S. 24 ff.

<sup>19</sup> Expertenkreis Stadtentwicklung (2006), S. 3.

„**Stadtentwicklungsfonds-Wohnen**“ aufzulegen. Aus diesem Fonds sollen für einen begrenzten Zeitraum Förderkredite mit einer besonderen Zinspräferenz vergeben werden, für

- die Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen,
- den Erwerb bestehender und den Bau neuer Wohnungen zur Bildung selbst genutzten Wohneigentums
- und Wohnumfeldmaßnahmen.

In den vorgeschlagenen Stadtentwicklungsfonds sollen **auch „weiche“ Investitionen**, also nichtinvestive Maßnahmen gefördert werden, z. B. zur Prozesssteuerung, zum Quartiersmanagement, zur Bildung von Netzwerken oder für Imagekampagnen zur Stärkung innerstädtischer Quartiere als Wohnstandorte.<sup>20</sup>

#### **Kasten 1: Förderung von Public Private Partnership (PPP) über Stadtentwicklungsfonds**

Auch in der EU genießt das Thema Stadtentwicklung seit einigen Jahren hohe Priorität: In der aktuellen Programmperiode (2007-2013) werden die Mitgliedsstaaten angeregt, ihre Strukturfondsmittel (EFRE) gemeinsam mit ihrer nationalen Kofinanzierung in revolvierende Stadtentwicklungsfonds zu investieren. Im Rahmen der EU Initiative **JESSICA** wird den Mitgliedstaaten angeboten, sie bei der Strukturierung und Verwaltung solcher Fonds zu unterstützen.

In **Großbritannien und Frankreich** gibt es Beispiele von Stadtentwicklungsfonds, die für JESSICA Modellcharakter haben. Diese Fonds wurden von der öffentlichen Hand gegründet, um über ein **Eigenkapitalangebot** private Investoren dazu zu bewegen, Eigenkapital in Projekte zur Aufwertung von benachteiligten Stadtgebieten zu investieren. Die Zielobjekte sollen idealerweise eine Signalwirkung für den jeweiligen förderungswürdigen Standort haben und weitere Investitionen nach sich ziehen. Geeignet sind für diesen Zweck insbesondere so genannte Mischnutzungsobjekte (z. B. Wohnen plus Büros und/oder Handel und Gewerbe und/oder Freizeit und/oder öffentliche Einrichtungen) oder andere Schlüsselobjekte (z. B. Gesundheitszentren), die Erträge erwirtschaften und gleichzeitig einen deutlich belebenden Effekt auf ihr Umfeld haben.

In Frankreich und Großbritannien bietet die öffentliche Hand dem Privatsektor verschiedene Anreize, sich zusammen mit den jeweiligen Fonds bei förderungswürdigen Projekten zu engagieren. Der **English Cities Fund** übernimmt vorrangig Risiken. Der **Fonds der CDC (Caisse des Dépôts et Consignations)** investiert parallel zu privaten Investoren zu gleichen Bedingungen. In besonders schwierigen Fällen übernimmt er zusätzlich die Projektvorbereitungs- und -strukturierungskosten. Gleichzeitig bewirkt das öffentliche Engagement, dass die privaten Investoren ihr Risiko besser diversifizieren können. Darüber hinaus ist es für Privatunternehmen grundsätzlich attraktiv, eng mit der öffentlichen Hand zusammen zu arbeiten, weil durch die Einbindung in öffentliche Informationskanäle deren Entscheidungs- und Genehmigungsprozesse günstig beeinflusst werden können. Dies beschleunigt in vielen Fällen die Umsetzung von Projekten sehr deutlich.

Inspiriert durch die Initiativen auf EU-Ebene und die genannten Beispiele aus anderen europäischen Ländern wird derzeit von Bund und Ländern geprüft, inwieweit es Erfolg versprechend wäre, das bestehende Förderangebot durch Stadtentwicklungsfonds zu ergänzen, die zu gleichen Bedingungen (pari passu) mit privaten Investoren in förderungswürdige Projekte der städtischen Entwicklung investieren. Ein erstes Pilotprojekt zur Umsetzung der EU-Initiative JESSICA in Deutschland stellt der **Stadtentwicklungsfonds Sachsen** dar. Partner des Pilotprojektes ist zunächst die Stadt Leipzig. Im

<sup>20</sup> Vgl. ebenda (2006), S. 46 ff.

Fall einer erfolgreichen Durchführung der Pilotphase in Leipzig soll der Stadtentwicklungsfonds über die Sächsische Aufbaubank allen Städten im Freistaat zur Verfügung stehen.<sup>21</sup> Auf Bundesebene wurde dieser neue Förderansatz der Kommission durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die KfW Bankengruppe im Rahmen einer Arbeitsgruppe aufgegriffen.

## 6. Die Rahmenbedingungen für die Planung und Durchführung von Kooperationen sollten verbessert werden.

Um die Rahmenbedingungen für wohnungswirtschaftliche Investitionen, vor allem unter den schwierigen Bedingungen sinkender Einwohnerzahlen und steigender Leerstände, zu verbessern, sollten die Städte auch bei der Erstellung und Fortschreibung wohnungswirtschaftlicher Konzepte unterstützt werden. Neben **Leitfäden** zur Erstellung solcher Konzepte können die Entwicklung und Bereitstellung **standardisierter Planungs- und Prognoseinstrumente** sowie ein **Benchmarking** die Kosten wohnungswirtschaftlicher Konzepte senken und dazu beitragen, dass sich Qualitätsstandards und Best Practices durchsetzen.

Angesichts der Schwierigkeiten, private Wohnungseigentümer in die Stadtentwicklung einzubinden, sollten die Städte auch dabei unterstützt werden, Konzepte zu entwickeln und umzusetzen, wie die Kooperation mit privaten Wohnungseigentümern verbessert werden kann. Angesichts der bisherigen Erfahrungen erscheint es sinnvoll, anstatt auf einmalige Ansprache und Information von **Kleineigentümern** eher **auf kontinuierliche Arbeitsweisen zu setzen**. Dabei sollten gezielt Adressaten mit erhöhten Erfolgsaussichten angesprochen werden. Dazu müssen die Städte klare Zielsetzungen entwickeln und sich ein Bild von den Interessen und Handlungsweisen privater Kleineigentümer in Stadtumbaugebieten verschaffen. **Konkrete Zielvorgaben** können z. B. in der Auflösung von Investitions- bzw. Handlungsblockaden zur Aufwertung bzw. zum Rückbau von Immobilien privater Eigentümer bestehen, um städtebauliche Missstände in einzelnen Straßenzügen und Stadtquartieren zu beseitigen.

Um den Einsatz **städtebaulicher Verträge** zu erleichtern, kann es hilfreich sein, wenn die Länder **Musterverträge als Handlungsrichtlinie** erarbeiten, um den Kommunen juristische Sicherheit zu geben und ihren Aufwand bei der Gestaltung der Verträge zu senken. Für Stadtumbauverträge zwischen Kommunen und unternehmerischer Wohnungswirtschaft ist dies bereits geschehen.<sup>22</sup>

Für die Umsetzung einer dauerhaften Strategie zur Einbindung privater Kleineigentümer wären seitens der Städte die nötigen Ressourcen bereitzustellen. Neben Information und Bera-

---

<sup>21</sup> Vgl. Sächsische Aufbaubank (Hrsg., 2007).

<sup>22</sup> Vgl. Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (2007), S. 67.

tung müssten auch **geeignete finanzielle Förderangebote** unterbreitet werden, die den Immobilieneigentümern einen Anreiz zur Mitwirkung geben oder ihnen die Durchführung von Investitionsmaßnahmen überhaupt erst ermöglichen.<sup>23</sup>

Autor: Martin Müller (069) 7431-3944

---

<sup>23</sup> Vgl. hierzu auch Veser, Jürgen (2007).

**Literatur.**

- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg., 2005), Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk, Städtebauliche Bericht der Bundesregierung 2004.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006), Raumordnungsprognose 2020/2050, Berichte Band 23.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2006), ExWoSt-Informationen „Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte“, Nr. 30/1 – 05/2006
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2007), Private Eigentümer im Stadtumbau, Schriftenreihe Werkstatt: Praxis, Heft 47.
- Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (2007), 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle.
- Deutsches Institut für Urbanistik (2003), Strategien für die Soziale Stadt, Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Bericht der Programmbegleitung.
- Expertenkreis Stadtentwicklung (2006), Aktuelle und künftige Herausforderungen für die Stadtentwicklung und ihre Förderung: Diagnose, Bewertung, Vorschläge für neue Förderansätze, Frankfurt a. M.
- Forschungsagentur Stadtumbau West (2007), Sachstandsbericht der Forschungsagentur Stadtumbau West: Stand Juni 2007.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2007), Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2007/2008, Zahlen und Analysen der Jahresstatistik des GdW.
- Kiepe, Volkert (2006), Kommunale Wohnungspolitik – zwischen Markt, Steuerung und Kooperation. Vortrag anlässlich der Fachveranstaltung zur ExWoSt-Studie „Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte“ am 13. Juni 2006 in Berlin.
- Kommission wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern (2000), Bericht der Kommission im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

Müller, Martin (2006), Probleme der Stadtentwicklung vor dem Hintergrund der räumlichen Bevölkerungs-, Arbeits- und Wohnungsmarktentwicklung – Stand und Perspektiven, KfW-Research, Mittelstands- und Strukturpolitik, Ausgabe 36.

Sächsische Aufbaubank (Hrsg., 2007), Erster Stadtentwicklungsfonds in Sachsen im Rahmen der JESSICA-Initiative der EU auf den Weg gebracht – heute Unterzeichnung der Absichtserklärung, Gemeinsame Pressemitteilung der Europäischen Investitionsbank (EIB), des Freistaates Sachsen, der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank – (SAB) und der Stadt Leipzig, 24. Mai 2007.

Veser, Jürgen (2007), Private Kleineigentümer in den neuen Ländern, KfW Symposium „Zukunft der Stadtentwicklung: Probleme, Lösungsansätze, Chancen“, [www.kfw.de/DE\\_Home/Research/Veranstaltungen\\_2007/10.5.07-veser.pdf](http://www.kfw.de/DE_Home/Research/Veranstaltungen_2007/10.5.07-veser.pdf).

vhw - Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e. V. (2003), Stadtbau Ost/West, Ergebnisbericht der interdisziplinären Arbeitsgruppe des vhw e. V.



## **Inhaltsverzeichnis Kapitel 4.**

Weiterer Reformbedarf bei der Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen? .....	63
1. Die soziale Wohnraumförderung – Bestandsaufnahme, Kritik und Bewertung.....	64
2. Die Wohneigentumsförderung – Bestandsaufnahme, Kritik und Bewertung.....	75
3. Förderung der energetischen Gebäudesanierung zentraler Bestandteil des nationalen Klima- und Energieprogramms. ....	93
4. Altengerechtes Bauen auch für die Förderpolitik ein Thema mit Zukunft.....	102
5. Welches sind die besseren Förderinstrumente – Förderkredite oder Zuschüsse? .....	105

## Kapitel 4

### Weiterer Reformbedarf bei der Förderung wohnungswirtschaftlicher Investitionen?

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

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

1. Am Wohnungsmarkt bilden sich ohne Förderung **sozial unerwünschte Defizite und Ungleichgewichte in der Wohnraumversorgung** heraus: Einkommensschwache Haushalte und soziale Randgruppen finden auf dem freien Markt kein Wohnungsangebot, das in Bezug auf Größe und Ausstattung nach gesellschaftlichem Konsens als zumutbar angesehen wird.
2. Aufgrund von Funktionsstörungen oder einschränkenden Regulierungen, die zum Beispiel durch den Mieterschutz begründet sein können, reichen die Rendite oder die Renditeerwartungen für wohnungswirtschaftliche Investitionen nicht aus, um ohne Förderung ein ausreichendes Wohnungsangebot zu erreichen.
3. Es gibt positive externe Effekte wohnungswirtschaftlicher Investitionen bzw. negative externe Effekte unterbleibender wohnungswirtschaftlicher Investitionen. In diesem Fall wird zu wenig in den Neubau oder die Instandhaltung und Modernisierung von Wohnungen investiert, weil die einzelwirtschaftliche Rendite des Investors geringer ist als die gesamtwirtschaftliche Rendite. Dies ist z. B. im Bereich des Klima- und Umweltschutzes der Fall oder in der Stadtentwicklung, wo unterbleibende Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen Einzelner und dauerhafte Wohnungsleerstände die Wohnqualität in

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

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

1. Die soziale Wohnraumförderung.
2. Die Förderung des selbst genutzten Wohneigentums.
3. Die Förderung von Energieeinsparung und CO<sub>2</sub>-Minderung im Wohnungsbestand.
4. Die Förderung des altengerechten Wohnens.

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

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

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

#### Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus stark zurückgegangen.

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

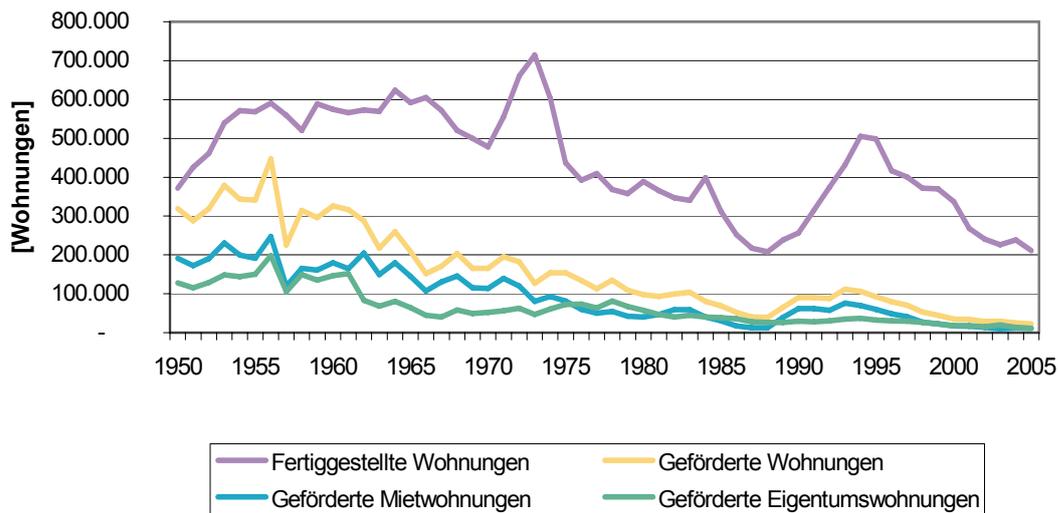
## § 1.

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

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

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

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



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

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

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

**Tabelle 1: Soziale Wohnraumförderung 2005**

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

Quelle: Statistisches Bundesamt (2005)

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

#### Mängel im Wohnungsangebot weitgehend beseitigt.

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

#### Erhebliche Ausweitung der Subjektförderung.

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

---

<sup>1</sup> Vgl. Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005), S. 100.

<sup>2</sup> Vgl. Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 2006.

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

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

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

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

<sup>3</sup> Vgl. Kommission Ökonomisierung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (2007), S. 27.

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

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

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

---

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

**Kasten 1: Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz)**

(Ausgewählte Textstellen)

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

**§ 1 Zweck und Anwendungsbereich, Zielgruppe**

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

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

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

**§ 2 Fördergegenstände und Fördermittel**

(1) Fördergegenstände sind:

1. Wohnungsbau, einschließlich erstmaliger Erwerb des Wohnraums innerhalb von zwei Jahren nach Fertigstellung (Ersterwerb),
2. Modernisierung von Wohnraum,
3. Erwerb von Belegungsrechten an bestehendem Wohnraum und
4. Erwerb bestehenden Wohnraums,

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

(2) Die Förderung erfolgt durch

1. Gewährung von Fördermitteln, die aus öffentlichen Haushalten oder Zweckvermögen als Darlehen zu Vorzugsbedingungen, auch zur nachstelligen Finanzierung, oder als Zuschüsse bereitgestellt werden,
2. Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen sowie
3. Bereitstellung von verbilligtem Bauland.

**§ 3 Durchführung der Aufgaben und Zuständigkeiten**

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

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

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

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

### § 6 Allgemeine Fördergrundsätze

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

1. die örtlichen und regionalen wohnungswirtschaftlichen Verhältnisse und Zielsetzungen, die erkennbaren unterschiedlichen Investitionsbedingungen des Bauherrn sowie die besonderen Anforderungen des zu versorgenden Personenkreises;
2. der Beitrag des genossenschaftlichen Wohnens zur Erreichung der Ziele und Zwecke der sozialen Wohnraumförderung;
3. die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen;
4. die Schaffung und Erhaltung ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse, die funktional sinnvolle Zuordnung der Wohnbereiche zu den Arbeitsplätzen und der Infrastruktur (Nutzungsmischung) sowie die ausreichende Anbindung des zu fördernden Wohnraums an den öffentlichen Personennahverkehr;
5. die Nutzung des Wohnungs- und Gebäudebestandes für die Wohnraumversorgung;
6. die Erhaltung preisgünstigen Wohnraums im Fall der Förderung der Modernisierung;
7. die Anforderungen des Kosten sparenden Bauens, insbesondere durch
  - a) die Begrenzung der Förderung auf einen bestimmten Betrag (Förderpauschale),
  - b) die Festlegung von Kostenobergrenzen, deren Überschreitung eine Förderung ausschließt, oder
  - c) die Vergabe von Fördermitteln im Rahmen von Wettbewerbsverfahren;
8. die Anforderungen des barrierefreien Bauens für die Nutzung von Wohnraum und seines Umfeldes durch Personen, die infolge von Alter, Behinderung oder Krankheit dauerhaft oder vorübergehend in ihrer Mobilität eingeschränkt sind;
9. der sparsame Umgang mit Grund und Boden, die ökologischen Anforderungen an den Bau und die Modernisierung von Wohnraum sowie Ressourcen schonende Bauweisen. Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung, die im Zusammenhang mit städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen stehen, sind bevorzugt zu berücksichtigen.

### Föderalismusreform überträgt soziale Wohnraumförderung vollständig auf Länder.

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

### Kritik am sozialen Wohnungsbau.

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

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

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

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

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

---

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

<sup>6</sup> Vgl. Leonhardt, Katrin (1996), S. 125.

- Die Geldleistungen können sehr flexibel an die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Begünstigten angepasst werden. **Wohngeld** ist somit ein wohnungspolitisches Instrument, mit dem der Staat **äußerst zielgenau**, weil an der individuellen Bedürftigkeit orientiert, die Situation der Einkommensschwächsten am Wohnungsmarkt verbessern kann.
- Wohngeld kann **vergleichsweise einfach** sowohl für die Förderung von Mietern als auch von selbst nutzenden Eigentümern eingesetzt werden.

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

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

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

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

#### Bewertung der sozialen Wohnraumförderung.

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

1. Sie soll allen hilfsbedürftigen Haushalten **angemessenes Wohnen** ermöglichen.
2. Die vorgegebenen Ziele sollen möglichst **effizient auf den kostengünstigsten Förderwegen** erreicht werden. Dies impliziert, die Leistungen auf die unterschiedlichen Grade der Bedürftigkeit möglichst gut abzustimmen, um Mitnahmeeffekte zu minimieren.
3. Zugleich sollte sie entsprechend dem **Subsidiaritätsprinzip** das eigenverantwortliche Handeln von Anbietern und Nachfragern auf den Wohnungsmärkten möglichst wenig einschränken.

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

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

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

## 2. Die Wohneigentumsförderung – Bestandsaufnahme, Kritik und Bewertung.

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

---

<sup>7</sup> Expertenkommission Wohnungspolitik (1994), Ziffer 6203.

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

- **Förderung der Wohneigentumsbildung von Schwellenhaushalten:** Ein Ziel der Wohneigentumsförderung war es stets, solchen Haushalten die Bildung von Wohneigentum zu ermöglichen, deren Einkommen und Vermögen die eigenständige Finanzierung von Wohneigentum nicht oder nur mit großen Einschränkungen erlaubt. Dies trifft vor allem für junge Menschen zu, die noch auf den unteren Sprossen der Einkommensleiter stehen und nur über unzureichende Ersparnisse verfügen, die sie als Eigenkapital in die Finanzierung einbringen können.
- **Förderung von jungen Familien mit Kindern:** Typischerweise findet die Bildung von Wohneigentum in Deutschland im Alter von 35 bis 40 Jahren statt. Für junge Familien ist es oft schwierig, Mietwohnungen zu finden, die im Hinblick auf Wohnungsgröße und -lage ihre Bedürfnisse zufrieden stellen können. Vor allem in den Anfangsjahren können Fördermittel ihnen helfen, die finanzielle Belastung durch die Annuitätenzahlungen auf ein tragbares Ausmaß zu senken und fehlendes Eigenkapital zu kompensieren. Aus dem Bericht der ARGEBAU zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage geht hervor, dass in 58 % der Förderfälle der Jahre 1996 bis 2000 eine Kinderzulage ausgezahlt wurde.<sup>8</sup> Bei der Wohneigentumsförderung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung ist der Anteil von Familien mit Kindern noch deutlich höher.<sup>9</sup>
- **Förderung der Vermögensbildung zur privaten Altersvorsorge:** Die zunehmende Alterung der Bevölkerung wird unter realistischen Annahmen dazu führen, dass sich die Zahl der Rentner und Pensionäre im Verhältnis zu der Zahl der Beitragszahler bis zum Jahr 2030 etwa verdoppeln wird. Vielfach wird befürchtet, dass trotz der zu erwartenden Produktivitätssteigerungen und der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters Kürzungen der Ansprüche unvermeidbar sein werden. Es besteht in der Politik weitgehender Konsens darüber, dass die private Altersvorsorge als zweite Säule der Alterssicherung weiter ausgebaut werden muss. Unter den zur Auswahl stehenden Formen der Vermögensanlage ist das selbst genutzte Wohneigentum die quantitativ Bedeutendste. Im Jahr 2004

---

<sup>8</sup> Vgl. Arbeitsgruppe „Wirkungsanalyse der Eigenheimzulage“ des Ausschusses für Wohnungswesen der ARGEBAU (2002).

<sup>9</sup> Vgl. IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2003).

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

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

---

<sup>10</sup> Vgl. LBS (2007), S. 18.

<sup>11</sup> Vgl. Braun, Reiner; Möhlenkamp, Rainer; Pfeiffer, Ulrich; Simons, Harald (2001) sowie Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006).

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

sind.<sup>13</sup> Soll das Wohneigentum nicht benachteiligt werden, ist hier ein Gegengewicht zu schaffen.<sup>14</sup>

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

#### Wohneigentumsförderung mehrfach umgestaltet.

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

- **1949** wurde als einkommensteuerliche Fördermaßnahme der **§ 7b ESTG** eingeführt, der beim Erwerb von Ein- und Zweifamilienhäusern erhöhte Abschreibungen ermöglichte. Eine Begrenzung auf bestimmte Einkommensgruppen gab es nicht.
- **1987** wurden diese Sonderabschreibungen durch einen Sonderausgabenabzug nach **§ 10e** ersetzt. Selbst genutztes Wohneigentum wurde steuerlich nicht mehr wie ein Investitionsgut, sondern wie ein Konsumgut behandelt und die Besteuerung eines „Nutzungswertes“ damit abgeschafft. § 10e ermöglichte es jedoch, die Anschaffungs- oder Herstellungskosten sowie „Aufwendungen vor Bezug“ für selbst genutztes Wohneigentum vom steuerlichen Einkommen abzuziehen. Zusätzlich konnte nach **§ 34f EStG** je Kind ein Abzugsbetrag vom steuerlichen Einkommen geltend gemacht werden (**Baukin-**

---

<sup>13</sup> Vgl. Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006), S. 57.

<sup>14</sup> Dieser Argumentation folgte z. B. auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, s. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), TZ. 474 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Kommission wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern (2000).

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

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

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

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

#### **Kasten 2: Aktuelle Maßnahmen zur Wohneigentumsförderung in Deutschland**

##### **Soziale Wohnraumförderung**

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

##### **Eigenheimzulage**

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

##### **KfW-Wohneigentumsprogramm**

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

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

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

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

#### **KfW-Programme zur Energieeinsparung, Instandsetzung und Modernisierung**

Im KfW-Programm zur CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierung und in den Programmen „Wohnraum Modernisieren“ sowie „Ökologisch Bauen“ bietet die KfW zinsgünstige Darlehen und z. T. auch Zuschüsse zur Energieeinsparung in bestehenden Wohngebäuden, zur allgemeinen Modernisierung und Instandsetzung von Wohnraum sowie zum Neubau von Passivhäusern und Energiesparhäusern. Sowohl Maßnahmen in Mietwohnungen als auch in selbst genutzten Wohnungen werden gefördert.

#### **Steuerabzug für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen**

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

#### **Wohnungsbauprämie**

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

#### **Arbeitnehmersparzulage**

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

#### **Altersvermögensgesetz**

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

#### **Wohngeld**

Monatlicher Lastenzuschuss für Eigentümer eines Eigenheims oder einer Eigentumswohnung.

Quellen: Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung, KfW Förderbank

#### Kritik an der Wohneigentumsförderung.

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

Um dem entgegenzuwirken, wurden zunächst Einkommensgrenzen eingeführt und schließlich mit der Eigenheimzulage die Förderung zusätzlich einkommensneutral umgestaltet.<sup>18</sup>

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

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

---

<sup>18</sup> Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (2001) sowie Bartholmai, Bernd (2002).

<sup>19</sup> Vgl. hierzu z. B. Friedrich-Ebert-Stiftung (2002).

<sup>20</sup> Kommission wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern (2000), S. 3.

<sup>21</sup> Ebenda S. 56 ff.

<sup>22</sup> Arbeitsgruppe „Wirkungsanalyse der Eigenheimzulage“ des Ausschusses für Wohnungswesen der ARGEBAU (2002), S. 16.

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

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

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

---

<sup>23</sup> Umweltbundesamt (2004).

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

<sup>25</sup> CDU, CSU und SPD (2005), S. 64.

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

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

#### Wohneigentumsförderung zeigt Erfolge – Wohneigentumsquote bleibt jedoch zurück.

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

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

---

<sup>26</sup> Vgl.: Bundesregierung (2008).

<sup>27</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), TZ. 476 ff.

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

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

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

---

<sup>28</sup> Vgl. zu den Ausführungen zur Wohneigentumsquote: Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006), S. 31 u. S. 38 ff.

**Tabelle 3: Wohneigentumsquoten im internationalen Vergleich in Prozent**

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

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

Hohe Finanzierungskosten maßgeblicher Grund für geringe Wohneigentumsquote.

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

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

<sup>29</sup> Vgl. Müller, Martin: ( 1998 b) sowie Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2001) sowie Braun, Rainer; Pfeiffer, Ulrich (2006) sowie Behring, Karin; Helbrecht, Ilse (2003).

Eigenleistungen, Verzicht auf Unterkellerung, einfachere Grundrisse oder den Bau eines Carports statt einer Garage den finanziellen Aufwand zu senken.<sup>30</sup>

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

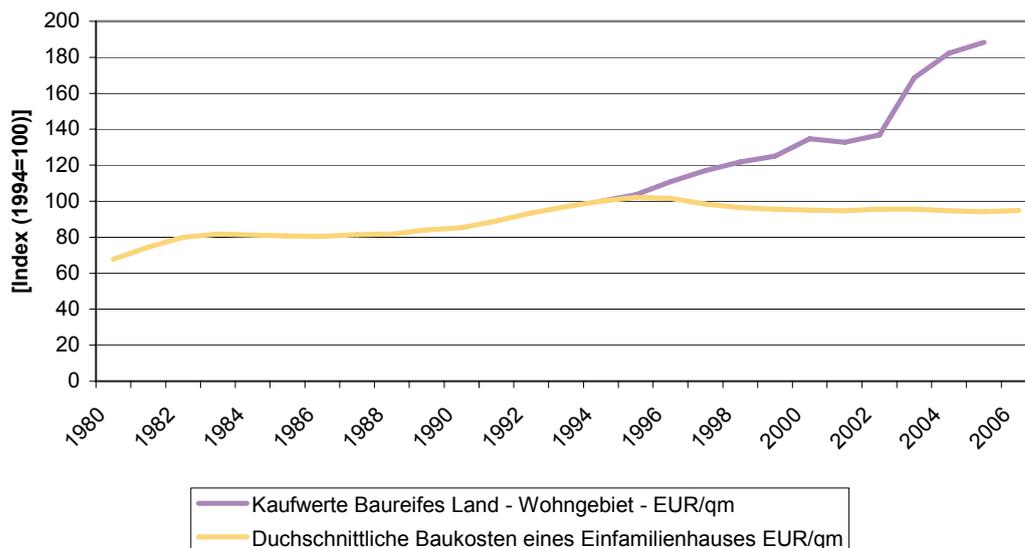
Aufgrund der anspruchsvollen Baustandards und vielerorts hohen Bodenpreise liegt in Deutschland der durchschnittliche Preis für den Erwerb eines Eigenheims seit Jahrzehnten etwa beim 5- bis 6-fachen des durchschnittlichen Jahresnettoeinkommens. In den USA, Frankreich und Großbritannien beträgt diese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

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

---

<sup>30</sup> Vgl. LBS (2007), S. 43.

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



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

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

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

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

<sup>32</sup> Vgl. DZ Bank (2007).

dazu geführt, dass viele Immobilienfinanzierer in den USA ihre Anforderungen an die Kreditvergabe angehoben haben.<sup>33</sup>

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

- Eine weitere Ursache für die niedrige Wohneigentumsquote in Deutschland dürfte darin liegen, dass die **durchschnittliche Haushaltsgröße** hier mit 2,1 Personen gegenüber anderen Ländern wie z. B. Spanien (3 Personen), Irland (2,9 Personen) oder den USA (2,6 Personen) relativ niedrig ist, denn die Wohneigentumsquote steigt in Deutschland mit zunehmender Haushaltsgröße merklich an, von etwa 20 % für Einpersonenhaushalte über 38 % für Zweipersonenhaushalte auf 65 % für Fünfpersonenhaushalte.
- Auch die Struktur **des vorhandenen Gebäudebestandes** hat Einfluss auf die Wohneigentumsquote. Tendenziell besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Wohneigentumsquote und dem Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern am Wohnungsbestand. So liegt in den USA und Großbritannien mit ihren Wohneigentumsquoten von jeweils rd. 70 % der Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern am Wohnungsbestand bei 71 % bzw. 82 %. In Deutschland liegt der Anteil lediglich bei 52 %. Da in städtischen Regionen der Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern in der Regel geringer ist als in ländlichen, wirkt sich auch der Urbanisierungsgrad dämpfend auf die Wohneigentumsbildung aus. In Deutschland weisen daher die meisten Großstädte Wohneigentumsquoten auf, die deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Allerdings gibt es auch Großstädte mit einem hohen Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern und einer relativ hohen Wohneigentumsquote. Beispiele dafür sind in Deutschland Bremen sowie im Ausland London, Madrid und andere britische und spanische Großstädte.
- Die **steuerliche Begünstigung des Mietwohnungsbaus** hat ebenfalls dazu beigetragen, die Anreize zur Bildung selbst genutzten Wohneigentums in Deutschland zu senken. Diverse Untersuchungen kamen zu dem Ergebnis, dass der Mietwohnungsbau aufgrund

---

<sup>33</sup> Vgl. hierzu auch das Kapitel „Wohnungsbau und Finanzmärkte. Systemwechsel in der Wohneigentumsfinanzierung“ in diesem Band.

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

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

---

<sup>34</sup> Expertenkommission Wohnungspolitik (1994), Ziffer 9123.

<sup>35</sup> Braun, Rainer; Pfeiffer, Ulrich (2004) sowie Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006), S. 57.

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

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

<sup>38</sup> Vgl. Hofer, Thomas; Voigtländer Michael (2007), S. 14.

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

#### Wohneigentumsförderung auf reduziertem Niveau fortführen.

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

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

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

---

<sup>39</sup> Vgl. z. B. Braun, Reiner; Möhlenkamp, Rainer; Pfeiffer, Ulrich; Simons, Harald (2006) sowie Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich (2006).

- Des Weiteren ist die Förderung des selbst genutzten Wohneigentums ein bewährtes Instrument zur **Unterstützung von Familiengründungen**. Letztendlich sind Kinder als die beste Form der Altersvorsorge für eine Gesellschaft anzusehen. Dies spricht dafür, auch die Förderung der Wohneigentumsbildung zur Altersvorsorge mit einem Kinderbonus zu verknüpfen.
- Nach wie vor hat auch die Förderung des Wohneigentums **im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung als Pendant zur Mietwohnungsförderung** ihre Berechtigung. Eine geeignete Ergänzung wären spezielle Finanzierungsinstrumente, die den Zugang von Schwellenhaushalten zu günstigen Kreditangeboten verbessern. Für viele Haushalte, die Wohneigentum zur Selbstnutzung erwerben wollen, bildet neben dem Mangel an Eigenkapital die Liquiditätsbelastung aus der Finanzierung eine schwer zu überwindende Hürde. Will man Wohneigentum hierzulande für breitere Schichten der Bevölkerung verfügbar machen und vor allem jungen Familien die Bildung von Wohneigentum ohne lange Ansparphase ermöglichen, so müssten solche Förderinstrumente verstärkt zum Einsatz kommen, die die Liquiditätsbelastung in den ersten Jahren der Finanzierung senken und den Eigenkapitalbedarf verringern.

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

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

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

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

#### Rahmenbedingungen für Wohneigentumsbildung verbessern.

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

---

<sup>40</sup> Vgl. Expertenkreis Stadtentwicklung (2006), S. 44 ff. Weitere Ausführungen zum Thema Stadtentwicklung und Wohneigentum finden sich in Kapitel 3.

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

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

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

In der Klimaschutzpolitik des Bundes nimmt der Wohnungssektor eine zentrale Stellung ein. **Im Jahr 2004 wurden in Deutschland durch private Haushalte 115,6 Mio t CO<sub>2</sub> emittiert**; das entsprach etwa 13 % aller CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland (Tabelle 4). Nahezu 90 % dieses Ausstoßes entstand durch die Beheizung von Wohngebäuden. Gegenüber dem Basisjahr des Kyoto-Zieles 1990 ist der CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Haushaltssektor damit um etwa ein Zehntel zurückgegangen. Die Emissionen haben sich jedoch nicht kontinuierlich verringert. Von 2000 bis 2001 stiegen sie zunächst wieder deutlich an. Dies hängt neben Witterungseinflüssen auch damit zusammen, dass der zusätzliche CO<sub>2</sub>-Ausstoß durch Neubauten die CO<sub>2</sub>-Minderung, die durch die energetische Modernisierung von Bestandsgebäuden erzielt wurde, zumindest teilweise kompensiert hat. Eine nachhaltig wirksame Klimaschutzpolitik im

Gebäudesektor muss daher zwei Strategien verfolgen: Die **CO<sub>2</sub>-Minderung im Bestand** und die **Senkung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes neuer Wohngebäude**. Dies gilt umso mehr, als die neuen Gebäude heute den Bestand von morgen bilden.

**Tabelle 4: CO<sub>2</sub>-Ausstoß in Deutschland nach Sektoren**

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

1) Vorläufig.

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

#### Erhebliches Potenzial zur CO<sub>2</sub>-Minderung im Gebäudebestand.

Für den gesamten Gebäudebestand in Deutschland wird das realistische **CO<sub>2</sub>-Minderungspotenzial im Altbaubestand** durch Heizungserneuerung und verbesserte Wärmedämmung auf **50 bis 70 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>** geschätzt. Im Vergleich zum Gesamtausstoß des Haushaltssektors im Jahr 1990 entspricht das einem Minderungspotenzial von 40 bis 55 %. Mehr als 30 Mio. Wohnungen in Deutschland wurden vor Einführung der zweiten Wärmeschutzverordnung 1984 gebaut. Davon wurden lediglich erst etwa 6 Mio. umfassend energetisch saniert. Die restlichen Wohnungen, die nach diesem Standard gebaut wurden, entsprechen bei weitem nicht mehr den heutigen Anforderungen der Energieeinsparverordnung und sind energetisch sanierungsbedürftig. Da Energieeinsparmaßnahmen in der Regel nur im Zusammenhang mit ohnehin notwendigen Erhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten wirtschaftlich durchgeführt werden können – diese finden bei Fenstererneuerungen und Wärmedämmungen turnusmäßig alle 20 bis 60 Jahre statt –, wäre das Einsparpotenzial ohne Förderung und ordnungspolitische Maßnahmen jedoch nur in einem Zeitraum von mehreren Jahrzehnten erschließbar.<sup>41</sup>

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

### Finanzielle Förderung schafft wirksame Anreize.

Um den Wohnungseigentümern stärkere Anreize zu geben, CO<sub>2</sub>-Minderungsmaßnahmen durchzuführen, starteten Bund und KfW im Jahr 1996 das **KfW-Programm zur CO<sub>2</sub>-Minderung**. Dabei handelte es sich um ein breit angelegtes Kreditprogramm, aus dem zinsgünstige Förderkredite für die Finanzierung von Wärmedämmungen und Heizungsmodernisierungen, den Einbau von Isolierverglasung und später auch die Nutzung regenerativer Energien sowie den Neubau von Passivhäusern und KfW-Energiesparhäusern vergeben wurden.<sup>42</sup>

Die mit dem Programm gesetzten Anreize reichten jedoch nicht aus, um das CO<sub>2</sub>-Minderungspotenzial im Altbaubestand soweit auszuschöpfen, dass Deutschland seine anspruchsvollen internationalen Verpflichtungen zum Klimaschutz erfüllen kann. Daher starteten Bund und KfW im Jahr 2001 ergänzend zum KfW-Programm zur CO<sub>2</sub>-Minderung das **CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm**. In diesem Programm werden vor allem Maßnahmenpakete zur umfassenden Sanierung von Altbauten mit zinsgünstigen Förderkrediten unterstützt.<sup>43</sup>

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

---

<sup>42</sup> Vgl. Irsch, Norbert (1999) sowie Irsch, Norbert (2001) sowie Müller, Martin (1998 a).

<sup>43</sup> Vgl. Müller, Martin (2001).

<sup>44</sup> Vgl. Matthäus-Maier, Ingrid (2006).

<sup>45</sup> Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007).

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

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

- Das zusammen mit dem Bund aufgelegte und durch ihn zinsverbilligte **CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm**. Hier fördert die KfW zum einen anspruchsvolle Maßnahmenpakete zur Energieeinsparung in Wohngebäuden, die vor 1984 errichtet worden sind. Die Investoren haben dabei die Möglichkeit vorgegebene Maßnahmenpakete durchzuführen oder die Pakete aus einem Maßnahmenkatalog entsprechend den Empfehlungen eines Sachverständigen frei zusammenzustellen. Die Pakete umfassen eine Kombination von Einzelmaßnahmen (Wärmedämmung der Gebäudehülle, Erneuerung der Fenster, Austausch der Heizung, Umstellung des Heizenergieträgers). Zum anderen fördert die KfW die energetische Sanierung von Wohngebäuden, die vor 1995 errichtet worden sind, wenn dadurch mindestens der Energiestandard von Neubauten erreicht wird (zu den Förderkonditionen s. Kasten 3).
- Das **Programm „Wohnraum-Modernisieren“** für einzelne Modernisierungsmaßnahmen in allen Wohnungen unabhängig vom Baujahr. In diesem Programm wird in der Variante „ÖKO-PLUS“ für Energiesparmaßnahmen eine besondere Zinsverbilligung aus dem Bundeshaushalt gewährt. Als ÖKO-PLUS-Maßnahmen werden unter anderem die Dämmung der Gebäudehülle, die Installation neuer Heizungsanlagen in Kombination mit der Nutzung erneuerbarer Energien sowie die Erneuerung der Fenster eingestuft. In der Standardvariante werden nichtenergetische Investitionen zur Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen und Wohngebäuden, zum alten- und behindertengerechten Umbau sowie zur Verbesserung des Wohnumfeldes von Mehrfamilienhäusern finanziert.
- Das teilweise ebenfalls durch den Bund verbilligte **Programm „Ökologisch Bauen“** für den Neubau von Wohngebäuden mit besonders niedrigem Energieverbrauch sowie die Installation von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Energieversorgung von Neubauten. Bei der Festlegung des Zinssatzes für Energiesparhäuser wird zwischen KfW-Energiesparhäusern 40 (maximaler Jahres-Primärenergiebedarf 40 kWh je qm Gebäudenutzfläche) und Passivhäusern einerseits sowie KfW-Energiesparhäusern 60 (maximaler Jahres-Primärenergiebedarf 60 kWh je qm Gebäudenutzfläche) andererseits unterscheiden.

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

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

Diese Förderangebote für die energetische Gebäudesanierung im kommunalen Bereich bilden zusammen mit dem CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm, der Variante ÖKO-PLUS im Programm „Wohnraum-Modernisieren“ und dem Programm Ökologisch Bauen das **Programmpaket energieeffizientes Bauen und Sanieren**.

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

#### **CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm**

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

#### **Wohnraum Modernisieren (ÖKO-PLUS-Maßnahmen)**

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

#### **Ökologisch Bauen**

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

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

KfW-Förderung leistet großen Beitrag zum Klimaschutzziel für Deutschland.

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

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

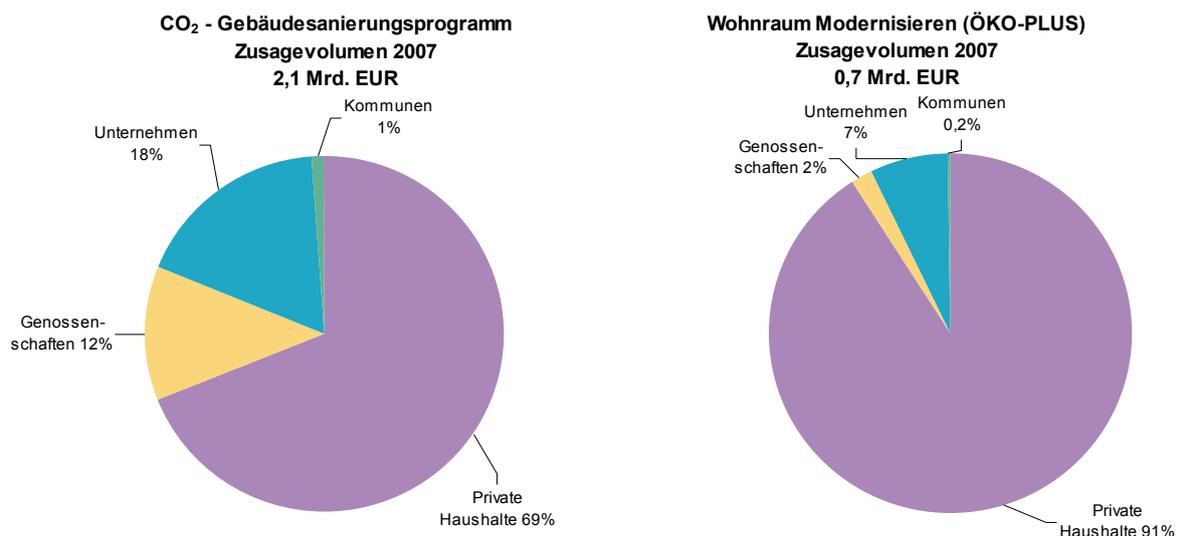
Programm	Kreditzusagen Anzahl	Kreditzusagen Mio. EUR	Geförderte Investitionen Mio. EUR
CO <sub>2</sub> -Gebäudesanierungsprogr. <sup>1)</sup>	23.223	2.100	2.139
Wohnraum Modernisieren (ÖKO-PLUS)	26.366	740	795
Ökologisch Bauen	26.504	2.101	2.395
Insgesamt	76.093	4.941	5.329

1) Inklusive Zuschüsse.

Quelle: KfW-Förderbank

Die **Darlehen werden sowohl von Wohnungsunternehmen als auch privaten Haushalten breit nachgefragt**. Der weit überwiegende Teil des 2007 zugesagten Kreditbetrages zur energetischen Wohnraumsanierung entfiel mit 69 % im CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm und 91 % im Programm „Wohnraum Modernisieren“ (ÖKO-PLUS) auf private Wohneigentümer. Wohnungsunternehmen und Genossenschaften fragten vor allem Kredite aus dem CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm nach. Hier hatten Wohnungsunternehmen einen Anteil von 18 % und Wohnungsgenossenschaften einen von 12 % am Zusagebetrag.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Vgl. Müller, Martin (2000) sowie GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2006), S. 120.



Quelle: KfW Förderbank

**Grafik 3: Kreditszusagen in KfW-Programmen nach Antragstellern**

Die KfW Bankengruppe und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung haben die Förderwirkungen der KfW-Programme in zwei Studien durch ein Wissenschaftskonsortium, bestehend aus dem bremer energie institut, dem Institut für Wohnen und Umwelt, und dem Institut für Statistik der Universität Bremen, sowie dem Fraunhofer-Institut für Bauphysik evaluieren lassen. Danach konnte allein mit den in den wohnungswirtschaftlichen Programmen des Programmpaketes „Energieeffizientes Bauen und Sanieren“ (CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm, „Wohnraum Modernisieren“ (ÖKO-PLUS) und „Ökologisch Bauen“) in 2006 geförderten Maßnahmen der jährliche CO<sub>2</sub>-Ausstoß dauerhaft um über 1 Mio. t gesenkt werden.<sup>47</sup> Mit den im Jahr 2007 geförderten Maßnahmen konnte der CO<sub>2</sub>-Ausstoß um etwa 600.000 t reduziert werden. Dabei handelt es sich noch um eine vorläufige Schätzung. Die Effekte für das Jahr 2007 werden in einem weiteren Gutachten wissenschaftlich evaluiert. Zum Vergleich: Die Bundesregierung plant gemäß dem im Jahr 2006 aufgestellten Nationalen Allokationsplan II, die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Sektoren Verkehr, Haushalte sowie Gewerbe / Handel / Dienstleistungen für den Kyoto-Verpflichtungszeitraum 2008-2012 auf jährlich 334 Mio. t zu reduzieren. Im Jahr 2004 emittierten die genannten Sektoren zusammen 341,1 Mio. t. Somit wird eine Minderung des jährlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes in Höhe von rund 7 Mio. t angestrebt. Die in den obigen **KfW-Programmen geförderten Maßnahmen bewirkten in den Jahren 2006 und 2007 bereits etwa 23 % der angestrebten Reduktion.**

<sup>47</sup> Zur Abschätzung der im CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm in den Jahren 2005 und 2006 erzielten CO<sub>2</sub>-Minderungen vgl.: bremer energie institut, Institut für Wohnen und Umwelt, Institut für Statistik der Universität Bremen (2007). Die CO<sub>2</sub>-Einsparungen in den Programmen Wohnraum Modernisieren (ÖKOPLUS) und Ökologisch Bauen wurden vom Fraunhofer-Institut für Bauphysik geschätzt. Vgl.: KfW Bankengruppe (2007).

### Beträchtliche Energieeinsparungen erzielt.

Durch die geförderten Maßnahmen wird auch der Energieverbrauch erheblich gesenkt. Nach der Studie des Wissenschaftskonsortiums **vermindern die mit dem CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm finanzierten Investitionen den Endenergiebedarf** der sanierten Gebäude **im Durchschnitt um rund 40 %**. Mit den in 2005 und 2006 in dem Programm finanzierten Sanierungsmaßnahmen werden jährlich ca. 170 Mio. Liter Heizöl und knapp 40 Mio. m<sup>3</sup> Erdgas eingespart. Mit den Beschlüssen von Meseberg hat die Bundesregierung wesentliche Rahmenbedingungen gesetzt, bis 2020 den Primärenergiebedarf und die CO<sub>2</sub>-Emissionen, die durch Heizwärme inklusive verbrauchter Energie für Fernwärme und Strom entstehen, um weitere 20 bis 40 Prozent zu reduzieren. Prognoserechnungen zufolge sind auf der Grundlage der Meseberger Beschlüsse **bis 2020 zusätzliche Einsparungen bei Heizkosten von rd. 50 Milliarden EUR möglich.**<sup>48</sup>

### Spürbare Impulse für Arbeitsmarkt und Mittelstand.

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

### Förderung der Energieeinsparung und CO<sub>2</sub>-Minderung im Wohnungsbestand ist ein wirtschaftlich sinnvoller und unverzichtbarer Baustein einer wirksamen Klimaschutzpolitik.

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

---

<sup>48</sup> Vgl. co2online gemeinnützige GmbH, Fraunhofer-Institut für Bauphysik (2007).

<sup>49</sup> Zur Abschätzung der im CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm in den Jahren 2005 und 2006 erzielten Arbeitsplatzwirkungen vgl.: Bremer Energieinstitut, Institut für Wohnen und Umwelt, Institut für Statistik der Universität Bremen (2007).

- Der **CO<sub>2</sub>-Ausstoß** durch Wohngebäude **wird nachhaltig gesenkt**. Die geförderten Investitionen tragen wesentlich dazu bei, dass Deutschland seine internationalen Verpflichtungen zum Klimaschutz erfüllen kann.
- Ebenso werden der **Energieverbrauch** und damit auch die Energiekosten **nachhaltig spürbar reduziert**.
- Die **geförderten Investitionen schaffen Nachfrage und sichern Arbeitsplätze**, vor allem im mittelständischen Baugewerbe und im Handwerk.
- Sie tragen ebenfalls dazu bei, den Altbaubestand aufzuwerten und **die Wohnqualität deutlich zu verbessern**.

Die Anzahl der im CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm geförderten Wohnungen hat sich von 2005 auf 2006 von 60.000 auf 134.500 mehr als verdoppelt. Da die Zinskonditionen in dem Programm bereits im Jahr 2005 deutlich unter den Marktkonditionen lagen, kann davon ausgegangen werden, dass der sprunghafte Anstieg der Nachfrage nach den Förderkrediten nicht auf eine Substitution anderer Finanzierungen zurückgeht. Die erhebliche Verbesserung der Förderkonditionen hat **in wesentlichem Umfang zusätzliche Investitionen in die Energieeinsparung und CO<sub>2</sub>-Minderung im Wohnungsbestand ausgelöst**.

Um zu bewerten, ob diese Förderergebnisse ausreichen, sind sie mit dem Ziel zu vergleichen, das Deutschland gemäß den eingegangenen Klimaschutzverpflichtungen erfüllen muss. Dieses Ziel lautet wie oben dargelegt für die Sektoren Verkehr, Haushalte sowie Gewerbe / Handel / Dienstleistungen die jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen um zusammen 7. Mio. t von 2005 bis zum Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls zu reduzieren. **Werden die KfW-Programme im Umfang der Jahre 2006 und 2007 fortgeführt, kann mit ihnen bis 2012 eine dauerhafte Minderung des jährlichen CO<sub>2</sub> Ausstoßes um 4 bis 6 Mio. t erzielt werden**. Da durch neu gebaute Wohnungen der CO<sub>2</sub>-Ausstoß für sich genommen erhöht wird, fällt die Einsparung im Wohnungssektor jedoch geringer aus. Die für die Zieleinhaltung zusätzlich benötigte CO<sub>2</sub>-Minderung müsste entweder durch andere Maßnahmen oder durch eine Aufstockung der Förderung erreicht werden.

Wirksamer Klimaschutz wird darüber hinaus **längerfristige Reduktionsziele erfordern, die über das Jahr 2012 weit hinausgehen**. Angesichts der immer noch vorhandenen erheblichen Potenziale zur CO<sub>2</sub>-Minderung im Gebäudebestand werden die Bestrebungen, diese weitestmöglich zu erschließen, die Klimaschutzpolitik und die Bauwirtschaft noch sehr lange und intensiv beschäftigen. Die CO<sub>2</sub>-Reduktion im Wohnungssektor ist aufgrund der damit verbundenen Energieeinsparungen relativ kostengünstig. **Gerade im Altbaubestand macht es auch ökonomisch Sinn zu reduzieren**. Zu bedenken ist, dass bei jeder Altbausanie-

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

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

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

##### Deutschland wird älter und pflegebedürftiger.

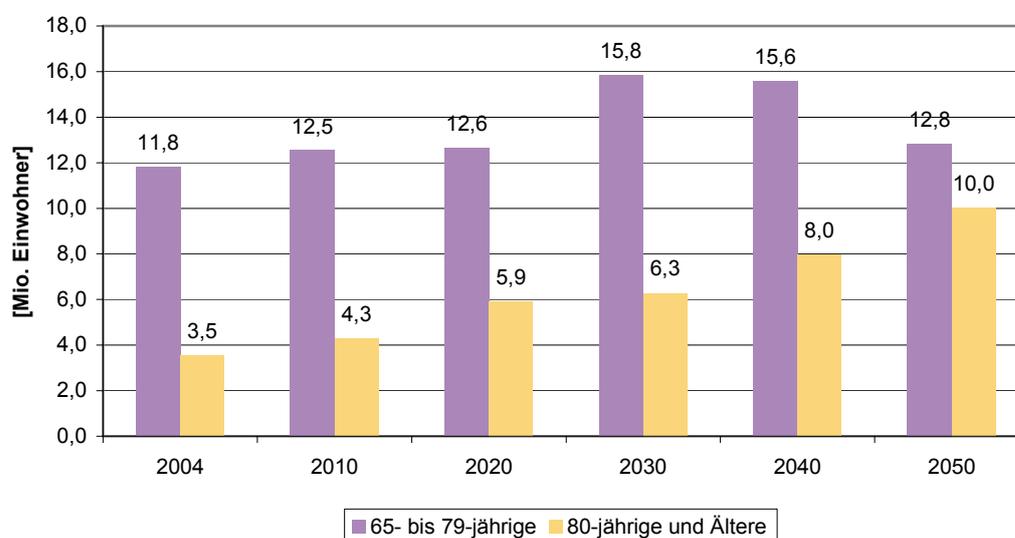
Nach den Bevölkerungsvorausschätzungen des Statistischen Bundesamtes ist bereits bis zum Jahr 2030 unter realistischen Annahmen mit einer **Zunahme des Anteils der über 64-jährigen an der Bevölkerung von heute etwa 18,6 % auf dann 28 %** und des Anteils der über 79-jährigen von heute etwa 4,3 % auf dann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

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

---

<sup>50</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg., 2006 b) sowie Statistisches Bundesamt (2006 a).

Die Zahl derer, die im Alter in Wohnformen mit Betreuungs- und Pflegeangeboten umziehen müssen, wird deshalb auch zunehmen.<sup>51</sup>



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

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

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

##### Altengerechtes Bauen erspart Hochbetagten das Pflegeheim und entlastet die Sozialkassen.

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

<sup>51</sup> Vgl. Sozialwerk Berlin (Hrsg., 2007), S. 5 sowie Krings-Heckemeier, Marie-Therese (2004).

<sup>52</sup> empirica (2006), S. 9 ff.

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

#### Erste Förderangebote für barrierearmes und barrierefreies Wohnen.

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

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

---

<sup>53</sup> Vgl. Aktion „Impulse für den Wohnungsbau (2007), S. 6.

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

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

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

### Refinanzierungsvorteile der KfW bilden „Grundstock“ für deren Kreditprogramme

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

### Planungssicherheit und Vermeidung von Vorfinanzierungskosten

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

### Vermeidung teurer Ergänzungsfinanzierung und größere Förderwirkung

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

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

#### Vorhandene Liquidität anderweitig nutzbar, z. B. für Altersvorsorge

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

#### Zeitliche „Streckung“ der Kosten für den Bundeshaushalt

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

#### Einbindung der Banken/Sparkassen vor Ort

In den KfW-Programmen übernehmen die durchleitenden Banken grundsätzlich die Prüfung der Fördervoraussetzungen. Die durchleitenden Banken sind vor Ort und für jeden Antragsteller gut zu erreichen. Bei der Förderung CO<sub>2</sub>-mindernder Maßnahmen muss im Vorfeld beraten werden, welche Maßnahmen förderfähig sind und welches KfW-Programm dafür in Frage kommt. Dabei werden sie von der KfW effizient unterstützt. Die Banken prüfen ebenfalls das wirtschaftliche Risiko der Investition und sichern eine effiziente Verwendungsprüfung.

#### Nutzung der vorhandenen „Förderinfrastruktur“ der KfW

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

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

#### Fördertransparenz und Kontinuität

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

#### Flexible Ausgestaltung eines Förderkredites

Außerdem ist der Förderkredit so flexibel, dass weitere Förderelemente, z. B. ein Teilschuldenerlass bei Erreichen eines bestimmten Förderzieles, ohne weiteres - wie im Fall des KfW-CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms - eingebaut werden können. Dies kombiniert die Anreizwirkung eines Zuschusses mit der eines Förderkredits, vermeidet aber die Nachteile der Zuschussgewährung. Außerdem ist auch dieses Instrument über die Bankendurchleitung problemlos flächendeckend umsetzbar.

#### Fazit: Förderkredite dürften effizientestes und kostengünstigstes Förderinstrument sein.

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

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

Autor: Martin Müller (069) 7431-3944

**Literatur.**

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

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

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

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

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

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

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

Bremer Energieinstitut, Institut für Wohnen und Umwelt, Institut für Statistik der Universität Bremen (2007), Gutachten zur Ermittlung von Effekten des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms, Bremen/Darmstadt.

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

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005), Evaluierung der CO<sub>2</sub>-Minderungsmaßnahmen im Gebäudebereich, BBR-Online-Publikationen.

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

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

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007), Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm,  
[www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/klimapaket\\_aug2007.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/klimapaket_aug2007.pdf).

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

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

co2online gemeinnützige GmbH, Fraunhofer-Institut für Bauphysik (2007), CO<sub>2</sub>-Gebäudereport 2007 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

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

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

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

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

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

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

- Expertenkreis Stadtentwicklung (2006), Aktuelle und künftige Herausforderungen für die Stadtentwicklung und ihre Förderung: Diagnose, Bewertung, Vorschläge für neue Förderansätze, Frankfurt a. M.
- Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005), Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte, Teilabschlussbericht im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, Darmstadt.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2001), Reform der Wohneigentumsförderung, eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, 13. Juni 1995 in Mainz, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse 77, electronic edition, Bonn.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2002), Zukunftsperspektiven für eine nachhaltige Wohnungs- und Städtebaupolitik: Positionspapier des Arbeitskreises Wohnungspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, electronic edition, Bonn.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2006), Wohnungswirtschaftliche Trends 2006/2007, Zahlen und Analysen aus der Jahrestatistik des gdW.
- Hofer, Thomas; Voigtländer Michael (2007), Mietwohnungsmarkt und Wohneigentum, Schriftenreihe des Verbandes Deutscher Pfandbriefbanken, Band 26, Berlin.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2003), Eigentumsförderung im Sozialen Wohnungsbau - Förderpraxis, Zielgruppenerreichung, Perspektiven, Kurzfassung, Berlin.
- Irsch, Norbert (1999), Finanzielle Anreize – Das KfW-Programm zur CO<sub>2</sub>-Minderung, KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik Nr. 11, Tagungsband zum Symposium Klimaschutz im Wohnungssektor: Investieren in die Zukunft, Frankfurt a. M.
- Irsch, Norbert (2001), Das KfW-Programm zur CO<sub>2</sub>-Minderung – Ausgestaltung und Wirkungen, Mittelstands- und Strukturpolitik Nr. 25, Tagungsband zum Symposium Marktwirtschaftliche Strategien für den Klimaschutz, Frankfurt a. M.
- KfW Bankengruppe (2007), Jährlich über 1 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> dauerhaft reduziert – mehr als 220.000 Arbeitsplätze gesichert, Pressemitteilung vom 23.10.2007.

- Kleemann, Manfred; Kuckshinrichs, Wilhelm (1999), CO<sub>2</sub>-Reduktion und Beschäftigungseffekte im Wohnungssektor durch das CO<sub>2</sub>-Minderungsprogramm der KfW, Schriften des Forschungszentrums Jülich Reihe Umwelt, Band 17.
- Kleemann, M.; Heckler, R.; Kraft, A.; Kuckshinrichs, W. (2003), Studie zur Evaluierung des KfW-Programms zur CO<sub>2</sub>-Minderung und des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms durch das Forschungszentrum Jülich, Schriften des Forschungszentrums Jülich Reihe Umwelt, Band 34.
- Kommission Ökonomisierung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (2007), Zur Ökonomisierung der Immobilienwirtschaft – Entwicklungen und Perspektiven, Bericht der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- Kommission wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern (2000), Bericht der Kommission im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen.
- Krings-Heckemeier, Marie-Therese (2004), Nachfrage nach Wohnformen im Alter, Bericht über neue Tendenzen, Kooperationen beim „Wohnen im Alter“, Arbeitskreis „Wohn-Leben für ältere Menschen“, Herne.
- Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (2005), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Fritz Knapp Verlag, Frankfurt a. M.
- LBS (2007), Markt für Wohnimmobilien 2007, Daten – Fakten – Trends, Berlin.
- Leonhardt, Katrin (1996), Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Verlag Paul Haupt, Köln.
- Matthäus-Maier, Ingrid (2006), Die KfW-Programme zum Umwelt- und Klimaschutz im Gebäudebereich, in: Energieeffizienz in Gebäuden Jahrbuch 2006, vme – Verlag und Medienservice Energie, Berlin.
- Müller, Martin (1998 a), Klimaschutz – eine globale Herausforderung, KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik Nr. 4, Frankfurt a. M.
- Müller, Martin (1998 b), Wohneigentum im Aufwind, KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik Nr. 6, Frankfurt a. M.

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

Müller, Martin (2001), Ausweitung der finanziellen Förderung durch das nationale Klimaschutzprogramm: Neues CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm ergänzt KfW-Programm zur CO<sub>2</sub>-Minderung, KfW-Research, Mittelstands- und Strukturpolitik Ausgabe 21, Frankfurt a. M.

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

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

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

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

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

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

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

Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung 2006, Berlin.

## Inhaltsverzeichnis Kapitel 5.

Wie verändern neue Anbieterstrukturen den Wohnungsmarkt? .....	115
1. Der Wohnungsbestand in Deutschland. ....	115
2. Die Wohnungsversorgung in Deutschland. ....	118
3. Die Entwicklung der Fertigstellungen. ....	121
4. Wem gehören die Wohnungen in Deutschland? .....	124
5. Wohnungstransaktionen.....	128
6. Veränderung der Anbieterstruktur. ....	131
7. Motive der Verkäufer, Folgen der Verkäufe.....	132
8. Motive der Käufer. ....	139
9. Wandel der unternehmerischen Strategie. ....	141
10. Konflikte bei Verkäufen.....	145
11. Fazit.....	147

## Kapitel 5

### Wie verändern neue Anbieterstrukturen den Wohnungsmarkt?

#### 1. Der Wohnungsbestand in Deutschland.

Daten zum Wohnungsbestand in Deutschland werden vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.<sup>1, 2</sup> Grundlage dafür sind die totalen Gebäude- und Wohnungszählungen, die allerdings nur selten durchgeführt werden: Im früheren Bundesgebiet fand die letzte derartige Zählung 1987 statt; in den neuen Ländern und Ostberlin 1995. Zwischen den Zählungen erfolgt eine Fortschreibung mit Hilfe der Bautätigkeitsstatistik, ergänzend treten in mehrjährigen Abständen Wohnungsstichproben hinzu. Die Wohnsituation der Haushalte wird im Rahmen des Mikrozensus seit 1998 alle vier Jahre erfragt. Die letzte Befragung, deren Ergebnisse veröffentlicht worden sind, stammt aus dem Jahr 2002.

**Tabelle 1: Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden 2006 (unkorrigierte Zahlen)**

	Wohnungen je 1000		Wohnfläche (m <sup>2</sup> )			Räume		
	insgesamt	Einwohner	insgesamt	je Wohnung	je Einwohner	insgesamt	je Wohnung	je Einwohner
Deutschland	39.753.733	482,9	3.421.384	86,1	41,6	175.195.906	4,4	2,1
Früheres Bundesgebiet	30.887.335	470,4	2.775.826	89,9	42,3	139.734.682	4,5	2,1
Neue Länder und Berlin	8.866.398	532,6	645.558	72,8	38,8	35.461.224	4,0	2,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 5 Reihe 3 Bautätigkeit und Wohnen, Tabelle 1.1

Das Statistische Bundesamt gibt für das Jahr 2006 einen Bestand von fast 39,8 Mio. Wohnungen mit einer Wohnfläche von insgesamt 3,4 Mrd. m<sup>2</sup> an (Tabelle 1).<sup>3</sup> Er hat sich in den letzten Jahren dynamisch entwickelt und ist gemäß Fortschreibung von knapp 34,2 Mio. Einheiten (1991) über 36,5 Mio. (1996) bis 2006 (sofern der Bestand nicht überschätzt wäre, s. S. 116 unten) um gut 16 % gestiegen (Tabelle 2).

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt (2006a), S. 275

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 5, laufenden Ausgaben

<sup>3</sup> Es handelt sich um den Wohnungsbestand in Wohn- und Nichtwohngebäuden. Siehe Statistisches Bundesamt (2006a), S. 280

**Tabelle 2: Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden, 1991 bis 2006 (unkorrigierte Zahlen)**

	Deutschland		West *				Ost **			
	Wohnungen		Wohnungen		Wohnfläche (m <sup>2</sup> )		Wohnungen		Wohnfläche (m <sup>2</sup> )	
	insgesamt	je 1000 Einwohner	insgesamt	je 1000 Einwohner	insgesamt	je Einwohner	insgesamt	je Einwohner	insgesamt	je Einwohner
1991	34.173.581	426	27.139.117	421	2.351.549	36,5	7.034.464	446	453.357	28,7
1992	34.547.348	427	27.500.448	421	2.385.244	36,5	7.046.900	449	454.424	29,0
1993	34.988.753	430	27.917.562	425	2.423.711	36,9	7.071.191	453	456.667	29,3
1994	35.370.790	434	28.412.816	430	2.469.368	37,4	6.957.974	448	483.558	31,1
1995	35.954.317	439	28.898.409	436	2.513.348	37,9	7.055.908	456	492.113	31,8
1996	36.492.323	445	29.299.740	440	2.550.791	38,3	7.192.583	466	503.511	32,6
1997	37.050.369	452	29.686.946	445	2.588.723	38,8	7.363.423	479	517.528	33,7
1998	37.529.144	457	30.046.509	450	2.625.661	39,3	7.482.635	489	528.185	34,5
1999	37.984.298	462	30.407.885	454	2.664.359	39,8	7.576.413	498	537.240	35,3
2000	38.383.645	467	30.730.777	458	2.700.482	40,2	7.652.868	506	545.005	36,0
2001	38.681.801	469	30.986.077	459	2.730.181	40,5	7.695.724	513	550.114	36,7
2002	38.924.836	472	31.212.975	461	2.756.681	40,8	7.711.861	518	553.523	37,2
2003	39.141.543	474	31.428.090	464	2.783.432	41,1	7.713.453	521	555.796	37,6
2004	39.362.909	477	31.651.967	467	2.811.012	41,5	7.710.942	524	557.955	37,9
2005	39.551.203	480	30.686.029	467	2.751.327	41,9	8.865.174	530	643.455	38,4
2006	39.753.733	483	30.887.335	470	2.775.826	42,3	8.866.398	533	645.558	38,8

\* Bis 2004: inklusive Westberlin, danach ohne Berlin. \*\* Bis 2004: ohne Westberlin, danach inklusive Berlin.

Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 5 Reihe 3 Bautätigkeit und Wohnen, Tabelle 1.1

In den neuen Ländern hat sich die Wohnungsversorgung sehr viel schneller verbessert als in den alten Ländern (Tabelle 2).<sup>4</sup> Mit Wohnungen ist Ostdeutschland – gemessen an der Zahl der Einwohner – besser ausgestattet als der Westen; in Westdeutschland sind die Wohnungen aber größer.

Die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Zahlen werden allgemein als überhöht angesehen.<sup>5</sup> So überzeichnet die Fortschreibung den Wohnungsbestand, da die Wohnungszugänge auf Grundlage der Bautätigkeitsstatistik vollständig erfasst sind, die Wohnungsabgänge jedoch nur unzureichend berücksichtigt werden. Dies gilt umso mehr, als der Rückgang der Wohnungsbautätigkeit mit einer verstärkten Orientierung von Investoren und Nutzern auf die Bestände einhergeht. So kann es sowohl zu einer Überschätzung des Bestands als auch zu einer Unterschätzung der qualitativen Veränderungen im Bestand kommen.

Auch das Statistische Bundesamt selbst geht von einer starken Überschätzung des Wohnungsbestands aus. Die Gebäude- und Wohnstättenzählung in 1987 habe gezeigt, dass die Fortschreibung des Wohnungsbestands auf der Basis der Gebäude- und Wohnstättenzählung von 1970 den Wohnungsbestand um eine Mio. Wohnungen überhöht ausgewiesen hat, schreibt das Statistische Bundesamt, und weiter: „Um die Größenordnung dieser Korrektur zu veranschaulichen: Das sind mehr Wohnungen als der gesamte Wohnungsbestand von

<sup>4</sup> Ein Vergleich der Entwicklung des Wohnungsbestands in den Regionen ist nur von 1991 bis 2004 uneingeschränkt möglich. Seit 2005 zählt das Statistische Bundesamt ganz Berlin zu den neuen Bundesländern (vorher nur Ostberlin), so dass ein Bruch in der Zeitreihe entsteht.

<sup>5</sup> Forschungsverbund (2005), S. 33, und BBR (o. J. a).

Schleswig-Holstein im Jahr 1987<sup>6</sup> oder anders ausgedrückt: Rund 3 % des gesamten damals vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Wohnungsbestands existierten gar nicht.

**Tabelle 3: Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden 1991 bis 2006 (korrigierte Zahlen)**

Deutschland			West *				Ost **			
Wohnungen je 1.000			Wohnungen je 1.000		Wohnfläche (m <sup>2</sup> )		Wohnungen je 1.000		Wohnfläche (m <sup>2</sup> )	
insgesamt	Einwohner		insgesamt	Einwohner	insgesamt	je Einwohner	insgesamt	Einwohner	insgesamt	je Einwohner
1991	33.979.528	423	26.945.064	418	2.334.735	36,2	7.034.464	446	453.357	28,7
1992	34.301.552	424	27.254.652	417	2.363.925	36,2	7.046.900	449	454.424	29,0
1993	34.689.324	426	27.618.133	420	2.397.716	36,5	7.071.191	453	456.667	29,3
1994	35.015.259	429	28.057.285	425	2.438.469	36,9	6.957.974	448	483.558	31,1
1995	35.541.052	434	28.485.144	429	2.477.406	37,3	7.055.908	456	492.113	31,8
1996	35.996.657	439	28.828.360	433	2.509.753	37,7	7.168.297	465	501.811	32,5
1997	36.469.966	444	29.156.269	437	2.542.448	38,1	7.313.697	476	514.033	33,4
1998	36.862.533	449	29.455.694	441	2.574.032	38,6	7.406.839	484	522.835	34,2
1999	37.229.692	453	29.755.608	444	2.607.206	38,9	7.474.085	491	529.984	34,8
2000	37.540.307	456	30.016.640	447	2.637.727	39,3	7.523.667	498	535.804	35,4
2001	37.750.431	459	30.210.617	450	2.661.855	39,6	7.539.815	499	538.969	35,6
2002	37.905.626	461	30.376.041	452	2.682.764	40,0	7.529.585	498	540.440	35,7
2003	38.034.303	462	30.529.208	455	2.703.822	40,3	7.505.095	496	540.783	35,8
2004	38.166.717	464	30.690.101	457	2.725.589	40,6	7.476.616	495	540.999	35,8
2005	0	465								
2006	0	466								

\* Bis 2004: inklusive Westberlin, danach ohne Berlin. \*\* Bis 2004: ohne Westberlin, danach inklusive Berlin.

Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 5 Reihe 3 Bautätigkeit und Wohnen, Tabelle 1.1, eigene Berechnungen

In Tabelle 3 wird der korrigierte Wohnungsbestand ausgewiesen. Die Korrektur des Wohnungsbestands erfolgt, indem unterstellt wird, dass bei der Fortschreibung der Gebäude- und Wohnstättenzählung von 1987 jedes Jahr ein Fehler gleicher Größenordnung auftritt wie bei der Fortschreibung auf der Basis der Gebäude- und Wohnstättenzählung von 1970. Die 1987 festgestellte kumulierte Abweichung wird daher linear auf die einzelnen Jahre verteilt. Die so berechnete jährliche Abweichung wird nach Ost und West getrennt auf die Jahre seit der letzten amtlichen Zählung (im Westen 1987, im Osten 1995) übertragen.

Es zeigt sich, dass der Wohnungsbestand nicht so hoch ist wie vom Statistischen Bundesamt ausgewiesen. Auf das Jahr 2006 übertragen bedeutet das, dass der Wohnungsbestand nicht 39,8 Mio. Wohnungen umfasst, sondern nur knapp 38,4 Mio. Wohnungen; die Differenz zum ausgewiesenen Bestand beträgt also im Jahr 2006 fast 1,4 Mio. Wohnungen (mehr als 3 %). Der Wohnungsbestand ist in dieser Schätzung nicht um gut 16 %, sondern nur um knapp 13 % gestiegen. Die errechnete Abweichung hat Folgen für die Einschätzung der Wohnungsversorgung der Bevölkerung in beiden Teilen Deutschlands. Sie zeigt, dass die Wohnungsversorgung nicht so gut ist wie angenommen<sup>7</sup> und dass angesichts der gegenwärtig besonders niedrigen Fertigstellungszahlen möglicherweise bald eine Verschärfung der

<sup>6</sup> Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2004), S. 813.

<sup>7</sup> Gewissheit darüber wird es erst in einigen Jahren geben. Für das Jahr 2011 ist die nächste Wohnstätten- und Gebäudezählung geplant.

gegenwärtig entspannten Lage auf dem Wohnungsmarkt eintreten könnte (vgl. dazu Abschnitt 2).

## **2. Die Wohnungsversorgung in Deutschland.**

Im Zeitraum von 1991 bis 2006 hat sich auch die Bevölkerungszahl um 2,5 % erhöht. Für die Versorgung mit Wohnraum ist aber weniger die Bevölkerungszahl als vielmehr die Zahl der Haushalte ausschlaggebend, und die ist von 1991 bis 2005 um 11 % gestiegen.<sup>8</sup> Da bis 2005 sowohl der amtliche als auch der korrigierte Wohnungsbestand stärker als die Zahl der Haushalte gestiegen ist – nämlich seit 1991 um 16,3 bzw. 12,9 % – hat sich die Wohnungsversorgung der Bundesbürger seit 1991 statistisch verbessert. Dies gilt umso mehr bei Betrachtung der jedem Bundesbürger zur Verfügung stehenden Wohnfläche.

In Tabelle 4 ist die Wohnungsversorgung als Differenz zwischen dem Wohnungsbestand und der Zahl der Haushalte wiedergegeben, einmal aufgrund der amtlichen Zahlen (linke Spalte) und einmal aufgrund des korrigierten Wohnungsbestands (rechte Spalte). Wird die Zahl der Haushalte der amtlichen Zahl der Wohnungen gegenübergestellt, dann gab es im Jahr 1991 ein Defizit von nahezu 1,1 Mio. Wohnungen. Es wuchs bis 1994 weiter an, um dann wieder zu sinken und 1999 in einen Wohnungsüberschuss von 190.000 Wohnungen umzuschlagen. Dieser erhöhte sich bis 2005 auf gut 373.000 Einheiten (Tabelle 4).

Nimmt man statt der amtlichen Zahlen die korrigierten Wohnungsbestände aus Tabelle 3, dann sieht das Bild weniger erfreulich aus: Das Wohnungsdefizit betrug 1991 gut 1,3 Mio. Wohnungen und stieg bis 1994 auf fast 1,8 Mio. Es schrumpfte dann bis 1999 auf 625.000 Einheiten, um danach wieder anzusteigen. Zuletzt betrug es 2005 fast 900.000 Wohnungen.

---

<sup>8</sup> S. Kapitel 2, Seite 27. Für 2006 lagen zum Redaktionsschluss noch keine Zahlen vor.

**Tabelle 4: Saldo der Wohnungsversorgung<sup>a</sup>, 1991–2005**

	auf Basis des amtlichen Wohnungsbe- stands	auf Basis des korrigierten Wohnungsbe- stands
1991	-1.082.419	-1.276.472
1992	-1.152.652	-1.398.448
1993	-1.241.247	-1.540.676
1994	-1.324.210	-1.679.741
1995	-983.683	-1.396.948
1996	-788.677	-1.284.343
1997	-406.631	-987.034
1998	-2.856	-669.467
1999	189.298	-565.308
2000	259.645	-583.693
2001	225.801	-705.569
2002	204.836	-814.374
2003	197.543	-909.697
2004	240.909	-955.283
2005	373.203	-913.499

<sup>a</sup> Wohnungsbestand minus Zahl der Haushalte + Wohnungsüberschuss, - Wohnungsdefizit

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Das rechnerische Wohnungsdefizit entsteht vor allem durch Untermietverhältnisse und Wohngemeinschaften, in geringem Maß auch durch statistische Fehler (Doppelzählung von Haushalten). Es ist nicht unbedingt mit einem Wohnungsmangel gleichzusetzen. Sowohl Untermietverhältnisse als auch Wohngemeinschaften können einerseits einem Bedürfnis nach eben dieser Wohnform entsprechen, andererseits aber auch durch den Mangel an Alternativen entstehen. So kann beispielsweise ein Wochenendpendler, der während der Arbeitswoche in der Stadt zur Untermiete nächtigt, am Wochenende aber bei seiner Familie weilt, genau diese Art der Unterkunft wünschen, während ein Arbeitsmigrant, der in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht ist, in der jeder Bewohner seinen eigenen Haushalt führt, lieber in einer eigenen Wohnung wohnen würde, aber keine findet, die qualitativ und preislich seinen Bedürfnissen entspricht. Das Zusammenleben in einer Studenten-WG kann notgedrungen dem angespannten Wohnungsmarkt in einer Universitätsstadt oder dem begrenzten Studentenbudget geschuldet sein; es kann aber auch Ausdruck eines präferierten Lebensstils sein. Die in der rechten Spalte von Tabelle 4 wiedergegebenen Zahlen sind als Obergrenze für das rechnerische Wohnungsdefizit anzusehen. Die in der linken Spalte aufgeführten Zahlen stellen dagegen eine Art Untergrenze dar: Existierten alle Wohnungen aus der amtlichen Statistik, und wären alle Doppelbelegungen von Wohnungen Ausdruck individueller Präferenzen, dann gäbe diese Spalte die tatsächlichen Verhältnisse am besten wieder.

Die Zahlen der rechten Spalte kontrastieren mit Meldungen über den Wohnungsleerstand. So bezifferte der GdW 2006 den Anteil leerstehender Wohnungen in Westdeutschland auf

3,2 %, in Ostdeutschland sogar auf 12,4 %.<sup>9</sup> Der GdW vertritt in ganz Deutschland rund 60 % der Wohnungen,<sup>10</sup> die professionellen gewerblichen Vermietern gehören, und die von ihm veröffentlichten Zahlen können daher als weitgehend repräsentativ gelten.

Wie ist dieser augenscheinliche Widerspruch zwischen dem Saldo des Wohnungsbestands und der Leerstandsquote zu verstehen? Zum einen ist das in der rechten Spalte von Tabelle 4 ausgewiesene Wohnungsdefizit, wie gerade diskutiert, weniger schwerwiegend als die Zahlen es ausweisen. Des Weiteren wird, wie der GdW selbst schreibt, der Wohnungsleerstand auf einen Wohnungsbestand bezogen, der auch nicht mehr vermietungsfähige Wohnungen umfasst. So weisen Altbaubestände in Ostdeutschland eine Leerstandsquote von 19 % auf; von diesen Wohnungen sind viele jedoch nicht mehr bewohnbar.<sup>11</sup> Daher dürfte der tatsächliche Wohnungsleerstand deutlich geringer sein, und bei einem weiteren Teil davon dürfte es sich um einen Fluktuationsleerstand handeln, der durch Mieterwechsel, Modernisierungsmaßnahmen u. a. hervorgerufen wird. Drittens sind Anspannung und Entspannung auf dem Wohnungsmarkt wegen der Immobilität der Wohnungen und der Marktsegmentierung gleichzeitig möglich: Während in einigen Regionen der Wohnraum knapp sein kann, kann er bereits in Nachbarregionen im Überfluss vorhanden sein. So schreibt der GdW, dass in einigen Bundesländern der Wohnungsmarkt so angespannt ist, dass es keine ausreichende Fluktuationsreserve gibt.<sup>12</sup> Und schließlich können Leerstand und unbefriedigter Bedarf nebeneinander und gleichzeitig auftreten: Dann handelt es sich um einen Bedarf, der nicht in marktfähige Nachfrage umgewandelt werden kann.

Gleich, ob man die amtlichen Zahlen oder den korrigierten Wohnungsbestand berücksichtigt: Die Wohnausstattung der Bundesbürger ist im Jahr 2005 insgesamt besser gewesen als 1991. Dies gilt für die Versorgung mit Wohnungen insgesamt, aber auch für die Größe der zur Verfügung stehenden Wohnfläche (Tabellen 2 und 3) und die Anzahl der zur Verfügung stehenden Zimmer. Dabei ist die vermutlich gestiegene Wohnungsqualität noch nicht berücksichtigt.

Die Verbesserung ist aber wesentlich der Entwicklung bis 1999 zu verdanken. Danach ist es als Folge wieder abnehmender Fertigstellungszahlen zu einem Abschwung der Wohnungsverorgung gekommen.

---

<sup>9</sup> Als leerstehend wird eine Wohnung dann erfasst, wenn sie am 31. 12. drei Monate oder länger leer steht.

<sup>10</sup> GdW (2007), S. 98, eigene Berechnungen.

<sup>11</sup> GdW (2007), S. 85.

<sup>12</sup> GdW (2007), S. 88.

Für die verbesserte Wohnsituation geben die Mieter viel Geld aus: Hatten sie 1978 im Durchschnitt noch 18 % ihres verfügbaren Einkommens für Mieten ausgegeben, so waren es im Jahr 2002 durchschnittlich 28 %.<sup>13</sup> Einen noch längeren Zeitraum hat das Statistische Bundesamt im Blick: Es gibt an, dass die durchschnittliche Mietbelastung von Hauptmieterhaushalten 1965 10,5 % des Haushaltsnettoeinkommens<sup>14</sup> betragen hat. Gut 40 Jahre später (2006) ist dieser *Anteil* am Haushaltsnettoeinkommen, das in der Zwischenzeit selbst stark gestiegen ist, mehr als doppelt so hoch: 22,8 %.<sup>15</sup>

### 3. Die Entwicklung der Fertigstellungen.

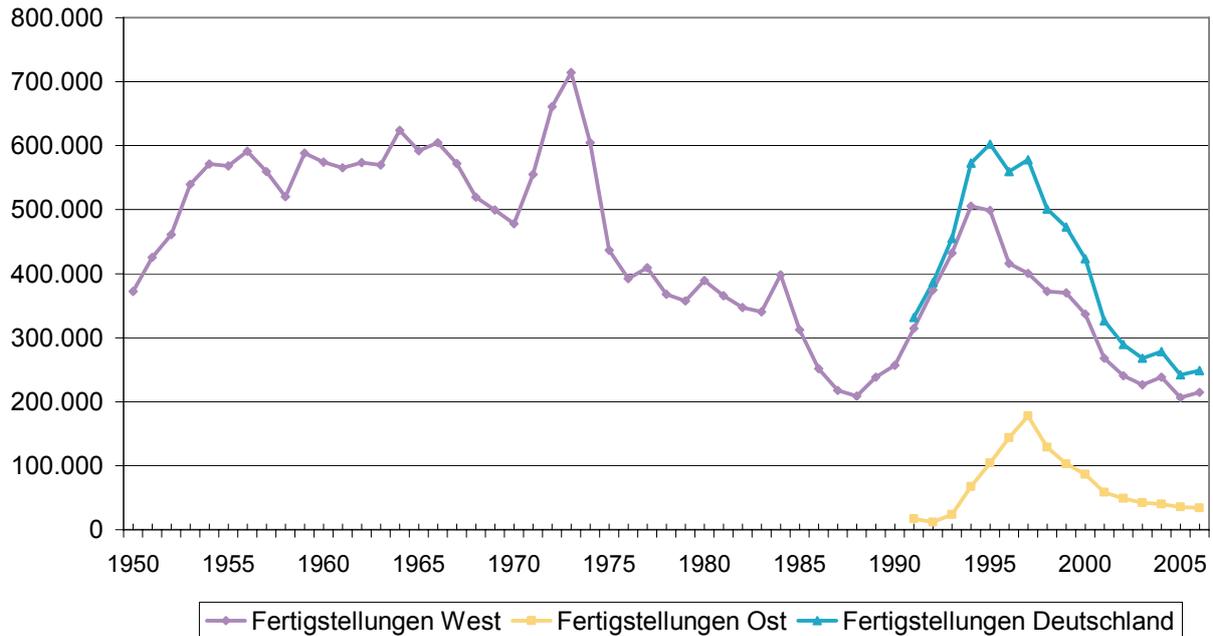
Die Zahl der Fertigstellungen ist seit Mitte der 60er-Jahre beständig gesunken, nur unterbrochen durch zwei Hochphasen, in denen die Bautätigkeit über dem Trend lag. Hauptgrund für das tendenzielle Sinken der Wohnungsfertigstellungen ist vor allem, dass der Nachholbedarf, der sich als Folge des 2. Weltkriegs ergeben hatte, bis Mitte der 60er-Jahre größtenteils befriedigt war. Danach ging es mehr und mehr um eine Abrundung des Bedarfs und um den qualitativen Ausbau. Die zwei kurzen Phasen, in denen die Zahl der Fertigstellungen deutlich über dem Trend lagen, befinden sich Anfang/Mitte der 70er-Jahre (Regierungsantritt der sozialliberalen Koalition) und in der Mitte der 90er-Jahre (Wiedervereinigung 1990).

---

<sup>13</sup> Forschungsverbund (2005) [Kurzfassung], S. 46f.

<sup>14</sup> Unter Haushaltsnettoeinkommen versteht man die Summe der Monateinkommen aller Haushaltsmitglieder aus Erwerbstätigkeit, Renten, Pensionen, Arbeitslosengeld und -hilfe, Vermietung und Verpachtung, Sozialhilfe sowie weitere Einnahmen und Unterstützungen, vermindert um die Einkommens- und Vermögenssteuer sowie die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung und seit 1992 auch um den Solidaritätszuschlag. Das Haushaltsnettoeinkommen umfasst nicht die Auflösung von Ersparnissen, die Aufnahme von Krediten, den Verkauf von Vermögenswerten, Gewinne, Erbschaften, und dgl.

<sup>15</sup> Statistisches Bundesamt 2006b, Tab. 27.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie IV B 6, eigene Berechnungen

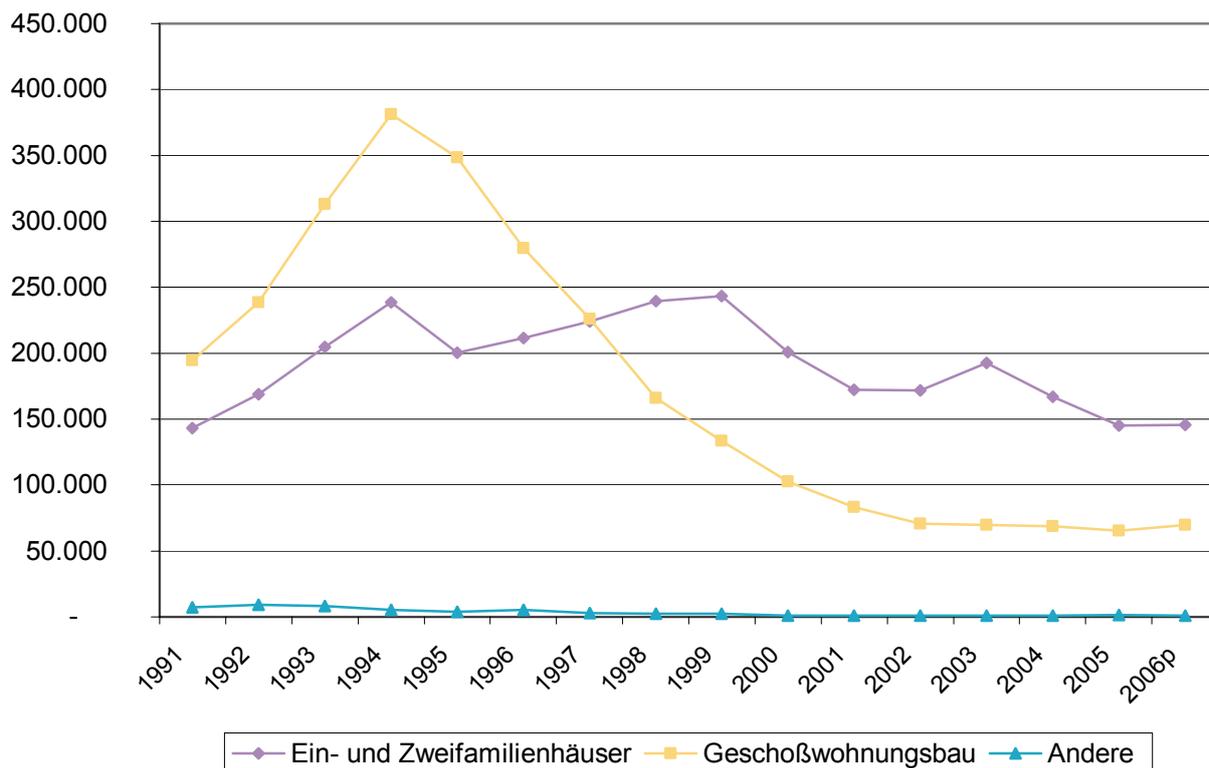
### Grafik 1: Zahl der Fertigstellungen

Das historisch niedrige Niveau der Fertigstellungen<sup>16</sup> ist die Folge des Nachfragerückgangs, dem seinerseits das Abflauen der Zuzüge aus den osteuropäischen Ländern und vom Osten in den Westen Deutschlands in der ersten Hälfte der 90er-Jahre zu Grunde liegt. Zu dieser Entwicklung hat beigetragen, dass die Wohnungsbauförderung nach 1995 zurückgegangen ist.<sup>17</sup>

Um die in der ersten Hälfte der 90er-Jahre stark gestiegene Wohnungsnachfrage zu befriedigen, hatten Bund und Länder den Mitteleinsatz für den sozialen Wohnungsbau bis 1995 stark erhöht (von 1 Mrd. EUR 1988 auf 2,5 Mrd. EUR). Damit wurde der Neubau von rund 100.000 Wohnungen (1994) gefördert. Nach 1995 wurde die Förderung wieder kräftig zurückgefahren (vgl. Kapitel 4., S. 66).

<sup>16</sup> 2005 betrug die Fertigstellungszahl in Westdeutschland 206.772 Einheiten, zuletzt hatte sie 1988 (damals 208.621 Einheiten) ähnlich niedrig gelegen.

<sup>17</sup> Gluch et al. (2002), S. 21



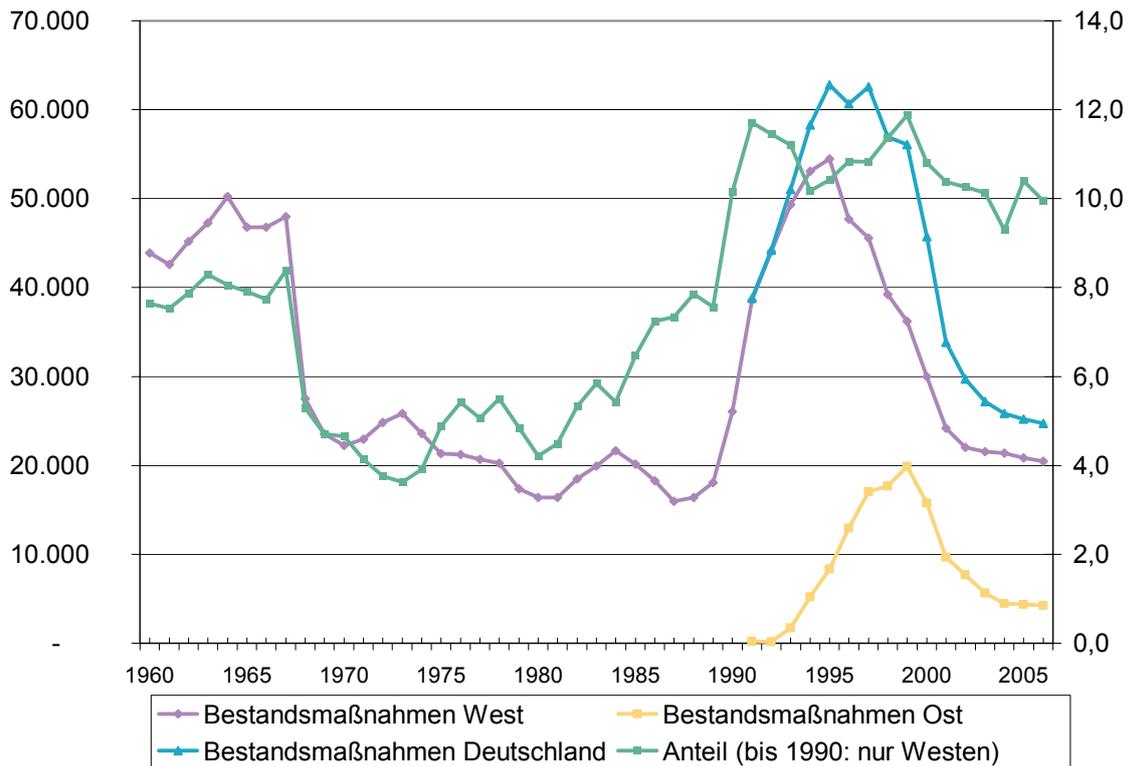
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie IV B 6, eigene Berechnungen

## Grafik 2: Baugenehmigungen in neu errichteten Wohngebäuden

Zudem ging von der Absenkung des Einstiegssatzes der degressiven Abschreibung für Abnutzung, der vor 1996 noch 7 % betragen hatte und dann auf 5 % abgesenkt wurde, ein weiterer kontraktiver Impuls auf den Wohnungsbau aus. 2006 ist die Möglichkeit der degressiven Abschreibung im Mietwohnungsbau abgeschafft worden.

Nach 2000 wurden auch im Eigenheimbau weniger Fertigstellungen registriert, nachdem die Eigenheimzulage, die 1996 eingeführt worden war, infolge der Absenkung der Einkommensobergrenzen gekürzt wurde. (Im Jahr 2006 wurde sie ganz gestrichen.) Die schwierige Wirtschaftslage in den Jahren nach 2001, die für viele Menschen mit steigender Einkommensunsicherheit verbunden war, trug ebenfalls zum Absinken des Eigenheimbaus bei.

Die Zahl der Fertigstellungen wird nicht durch Maßnahmen im Bestand gestützt. Auch diese sind ungefähr im gleichen Ausmaß wie die Zahl der Fertigstellungen zurückgegangen; ihr Anteil an allen Fertigstellungen bewegt sich seit 1991 ziemlich stabil zwischen und 10 und 12 %.



Zahl der Bestandsmaßnahmen (linke Achse), Anteil an allen Fertigstellungen (Prozent, rechte Achse).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie IV B 6, eigene Berechnungen

### Grafik 3: Zahl der Fertigstellungen von Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden

Die Zahl der Fertigstellungen ist inzwischen so niedrig, dass nach Einschätzung mancher Experten die Bestandserhaltung nicht mehr gewährleistet ist. Ein Bestandsrückgang ist jedoch angesichts nach wie vor wachsender Haushaltszahlen derzeit nicht wünschbar. Die meisten Prognosen gehen davon aus, dass die Haushaltszahlen zumindest noch bis 2020 ansteigen werden.

#### 4. Wem gehören die Wohnungen in Deutschland?

Von den rund 39 Mio. Wohnungen in Deutschland werden knapp 16 Mio. (40,3 %) von den Eigentümern selbst genutzt (Grafik 4). Von den gut 23,5 Mio. Mietwohnungen gehören 14,5 Mio. (61 %, Stand 30.6.2006) privaten Kleinvermietern und gut 9 Mio. Wohnungen (39 %) befinden sich im Eigentum professioneller öffentlicher und privater Anbieter oder werden von solchen verwaltet (<sup>18</sup>).

<sup>18</sup> GdW (2004), S. 111.

**Tabelle 5: Eigentumsverhältnisse der Wohnungen, Veränderung der Anbieterstruktur**

	Anzahl Wohnungen zum Stichtag....		Anteil (in Prozent) zum Stichtag....		Anteil (in Prozent) zum Stichtag....		Anteil (in Prozent) zum Stichtag....	
	31.12.1998	30.06.2006	31.12.1998   30.06.2006		31.12.1998   30.06.2006		31.12.1998   30.06.2006	
			Basis 1		Basis 2		Basis 3	
a) öffentliche Hand	2.922.000	2.326.000			33,1	26,7		
Kommunale Eigentümer (Komm. Wohnungsunternehmen und WU im Eigentum eines privaten Unternehmens mit komm. Mehrheitsbeteiligung)	2.474.000	2.120.000						
Bund/Land (Wohnungsunternehmen des Bundes/Landes und WU im Eigentum eines privaten Unternehmens mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes/Landes)	448.000	206.000						
b) Private professionelle gewerbliche Eigentümer (privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, Banken, Fonds, etc.)	3.516.000	4.059.000			39,8	46,7		
c) Sonstige professionelle gewerbliche Eigentümer	2.397.000	2.312.000			27,1	26,6		
Genossenschaften	2.164.000	2.079.000						
Übrige (Kirche, sonstige WU etc.)	233.000	233.000						
<b>1. Professionelle gewerbliche Eigentümer gesamt (a bis c)</b>	<b>8.835.000</b>	<b>8.697.000</b>	<b>23,5</b>	<b>22,0</b>			<b>38,2</b>	<b>36,8</b>
<b>2. Eigentümer, deren Miet-WE von professionellen gewerblichen Eigentümern verwaltet werden</b>	<b>740.000</b>	<b>453.000</b>	<b>2,0</b>	<b>1,1</b>			<b>3,2</b>	<b>1,9</b>
<b>3. Private Kleineigentümer/nicht gewerbliche Vermieter</b>	<b>13.569.000</b>	<b>14.507.000</b>	<b>36,2</b>	<b>36,6</b>			<b>58,6</b>	<b>61,3</b>
Vermietete/leere WE 1-2 Fam.h.	5.160.000	5.421.000						
Geschosswohnungen	8.409.000	9.086.000						
<b>4. Selbstnutzer</b>	<b>14.387.000</b>	<b>15.960.000</b>	<b>38,3</b>	<b>40,3</b>				
1-2-Familienhäuser	11.749.000	12.812.000						
Geschosswohnungen	2.638.000	3.148.000						
<b>Wohnungseigentümer gesamt</b>	<b>37.531.000</b>	<b>39.617.000</b>						

\* Bautätigkeit, Abgänge, Einzelprivatisierung für Selbstnutzer

Berechnungen des IfS zur Eigentümerstruktur in Anlehnung an die vom GdW verwendete Anbieterstruktur 2002

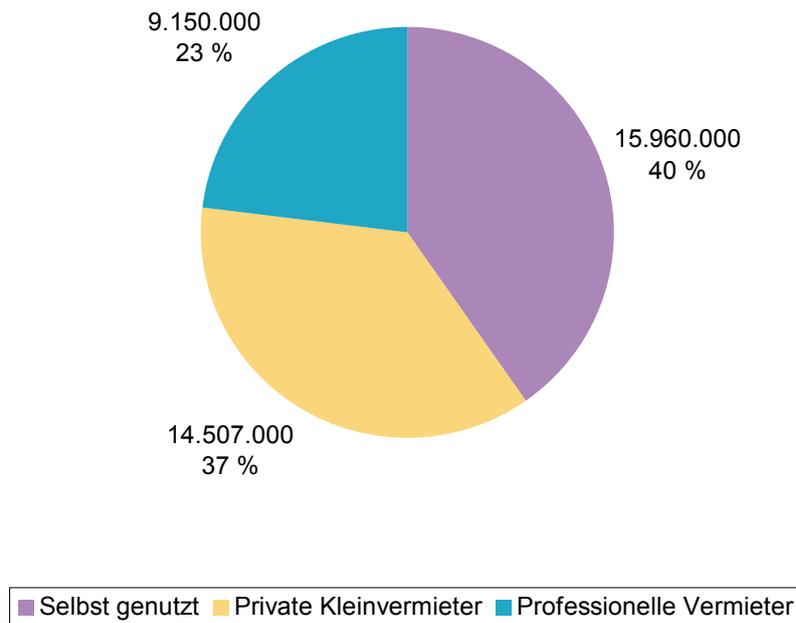
Datenquelle: Statistisches Bundesamt, GdW, Oberer Gutachterausschuss NRW, Recherche des IfS zu Transaktionen großer Wohnungsbestände

Basis 1: alle Wohnungen

Basis 2: professionelle gewerbliche Eigentümer

Basis 3: alle Mietwohnungen

Quelle: Vesper et al. (2007), S. 26, eigene Berechnungen



Quelle: Vesper et al. (2007), S. 26, eigene Berechnungen

#### Grafik 4: Eigentümerstruktur der Wohnungen in Deutschland 2006

Die Mehrzahl der Wohnungen befindet sich in Mehrfamilienhäusern (insgesamt 52 %). Etwas weniger als die Hälfte der Wohnungen liegt in Ein- und Zweifamilienhäusern, und 2 % der Wohnungen befindet sich in Nichtwohngebäuden (z. B. Hausmeisterwohnungen in Schulen etc.).

Eine andere Aufteilung der Wohnungseigentümer zeigt, dass nahezu drei Fünftel des Wohnungsbestands Einzelpersonen oder Ehepaaren gehören.<sup>19</sup> Rund 15 % gehören Erben- oder Eigentümergemeinschaften, und 22 % gehören Wohnungsunternehmen und Wohnungsbau-genossenschaften. Die Übersicht zeigt auch deutliche Unterschiede zwischen Ost und West, in den neuen Bundesländern gehört mehr als die Hälfte des Bestands (überwiegend kommunalen) Wohnungsunternehmen aber nur ein gutes Drittel der Wohnungen befinden sich im Besitz von Einzelpersonen und Ehepaaren. Erbengemeinschaften und Eigentümergemeinschaften spielen in den neuen Ländern nur eine sehr kleine Rolle.

<sup>19</sup> Kühne-Büning und Heuer (2005), S. 101. Die Zahlen gehen auf den Mikrozensus 1998 zurück und reflektieren damit eher den Stand, wie er sich vor den Umbrüchen auf dem Wohnungsmarkt dargestellt hat.

**Exkurs: REITs in Deutschland.**

Seit dem 01.01.2007 sind in Deutschland per Gesetz<sup>20</sup> REITs möglich. Bei ihnen handelt es sich konzeptionell um steuerbegünstigte Immobilien-AGs, die unter der Voraussetzung, dass sie 90 % ihres Gewinns ausschütten<sup>21</sup>, wie offene Immobilienfonds sowohl von der Körperschaftsteuer als auch von der Gewerbesteuer befreit sind.<sup>22</sup> Versteuert werden die Gewinne damit erst bei den Investoren, wo sie als Einkünfte aus Kapitalvermögen (und nicht Einkünfte aus Vermietungen und Verpachtungen) voll zu versteuern sind; sie unterliegen nicht dem Halbeinkünfteverfahren. Die steuerliche Attraktivität von REITs wird dadurch erhöht, dass ein Unternehmen, das seinen Immobilienbesitz in einen REIT einbringt, die Veräußerungsgewinne, die aus der Differenz zwischen Markt- und Buchwert (Hebung der stillen Reserven) entstehen, nur zur Hälfte versteuern muss („Exit Tax“).<sup>23</sup> Diese Regelung gilt für Immobilien, die sich mindestens fünf Jahre im Besitz des Verkäufers befunden haben, und ist auf drei Jahre beschränkt. Sie verliert nach dem 31.12.2009 ihre Gültigkeit. Diese Regelung begünstigt die Bildung von REITs, da sie eine der wenigen Möglichkeiten darstellt, stille Reserven bei Immobilien steuerfrei zu heben.

Deutsche REITs müssen nach dem Gesetz im Besitz von Investoren sein, von denen keiner mehr als 10 % der Anteile halten darf. Die Regelung ist nicht zuletzt mit Blick auf Steuerausländer gemacht worden. Da Einkünfte aus REITs als Kapitaleinkünfte versteuert werden, verliert Deutschland seine Steuereinnahmen, sofern der Steuerausländer in einem Land steuerpflichtig ist, mit dem ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht. Die Höchstanteilsregel vermindert die möglichen Steuerausfälle.

Mindestens 15 % der Aktien müssen im Besitz von Investoren sein, die jeweils weniger als 3 % der Anteile halten. REITs müssen 75 % ihres Anlagevermögens in Immobilien halten und 75 % der Bruttoerträge der REITs müssen aus Vermietung, Verpachtung oder Veräußerung der eigenen Immobilien stammen. Der Umsatz aus dem Immobilienhandel von REITs darf 50 % ihres durchschnittlichen Immobilienvermögens der letzten fünf Jahre nicht überschreiten. Der Gesetzgeber bringt mit dieser Regelung seinen Willen zum Ausdruck, dass REITs mit den von ihnen gehaltenen Immobilien langfristige Ziele verfolgen.

Inländische Wohnimmobilien können von REITs mit Sitz in Deutschland nur erworben werden, wenn sie nach dem 31.12.2006 fertig gestellt worden sind. Ausländische REITs können Wohnungen in Deutschland unbeschränkt erwerben.

Es ist zu vermuten, dass REITs mit Sitz in Deutschland aufgrund dieser Beschränkung für Wohnimmobilien vorerst nur eine unbedeutende Rolle spielen werden. Das gegenwärtig geringe Niveau der Neubautätigkeit dämpft die Entwicklung von REITs weiter, die sich in den nächsten Jahren vor allem auf den Bereich gewerblicher Immobilien konzentrieren werden.

REITs erweitern das Anlagespektrum auf dem deutschen Kapitalmarkt, auch für Kleinanleger. Verglichen mit offenen Immobilienfonds bieten sie Vorteile hinsichtlich der Handelbarkeit der Anteile (Existenz eines Sekundärmarktes), der Regulierung (keine Pflicht zum Anteilsaustausch, keine Pflicht zur Liquiditätshaltung) und der Transparenz der Anlage. Durch die Handelbarkeit der Anteile unterliegen sie einer ständigen Bewertung durch den Kapitalmarkt.

REITs dürften – jedenfalls auf lange Sicht – einer weiteren Professionalisierung in der Wohnungswirtschaft Vorschub leisten. Auf Wohnimmobilien spezialisierte REITs in den USA, wo es diese Anlageform schon seit 1960 gibt, verhalten sich renditebewusster und betreiben zu diesem Zweck auch aktives Portfoliomanagement. Zudem stellen sie ein flexibles Instrument der Kapitalbeschaffung im Immobiliensektor dar.

REITs tragen dazu bei, die in Deutschland erst in den letzten Jahren zu beobachtende Trennung zwischen Eigentümer- und Betreiberfunktion bei Immobilien zu verstärken. Wenn Unternehmen ihre in Immobilien steckenden stillen Reserven steuergünstig heben können, gibt es weniger Gründe, ihre Immobilien im Eigenbesitz zu halten. REITs können so zusätzliches Anlagekapital in den Immobilien-

<sup>20</sup> Gesetz über deutsche Immobilien-Aktiengesellschaften mit börsennotierten Anteilen (REITG), z. B. auf <http://www.buzer.de/gesetz/7722/index.htm>.

<sup>21</sup> Der ausschüttungsfähige Gewinn kann durch die Bildung von Rücklagen geschmälert werden.

<sup>22</sup> Grundsätzlich sind REITs steuerpflichtig, jedoch beträgt ihr Steuersatz 0 %, sofern sie die Auflagen des Gesetzes (die im nächsten Absatz erläutert werden) erfüllen.

<sup>23</sup> Das gleiche gilt, wenn das Immobilienvermögen an einen offenen Immobilienfonds veräußert wird.

sektor lenken, sodass Unternehmen und Kommunen ihren Immobilienbesitz leichter verkaufen können. Die Fungibilität von Immobilienvermögen in Deutschland wird damit ansteigen. Dies gilt, obwohl REITs als Eigentümer von Wohnimmobilien zunächst nur eine marginale Rolle spielen werden, da sie auf den Erwerb von nach dem 31.12.2006 fertig gestellten Bauten beschränkt sind.

Bis Ende Dezember 2007 waren erst zwei REITs an der Deutschen Börse gelistet. Weitere sieben Unternehmen sind als Vor-REITs registriert (Stand: Januar 2008).

## 5. Wohnungstransaktionen.

Seit 1999 ist in den Wohnungsmarkt Bewegung geraten. Gekennzeichnet ist die neue Dynamik, die mit erheblichen Änderungen einhergeht, von Akteuren, die bisher auf dem Wohnungsmarkt nicht als Nachfrager oder Anbieter aufgetreten sind, von einer Vielzahl von großen Einzelverkäufen und von dem kräftig gestiegenen Gesamtvolumen der Transaktionen.

Für eine groß angelegte Studie<sup>24</sup> hat das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik Transaktionen von Wohnungsbeständen in den Jahren 1999–2006 untersucht.<sup>25</sup> Dabei wurden rund 150 Transaktionen erfasst, bei denen jeweils 800 und mehr Wohnungen verkauft wurden. Das gesamte in der Studie erfasste Transaktionsvolumen beläuft sich auf rund 1,5 Mio. Wohnungen.<sup>26</sup> Allein für die gut 800.000 Wohnungen, die in den Jahren 2004 und 2005 verkauft worden sind, sind Erlöse in Höhe von 35 Mrd. EUR erzielt worden.

Gehandelt wurden überwiegend Bestände, die in den 50er- und 60er-Jahren gebaut worden sind (mehr als die Hälfte der verkauften Wohnungen). Der Rest verteilt sich zu ungefähr gleichen Teilen auf Wohnungen, die vor 1950 und solche, die nach 1970 gebaut worden sind. Ungefähr 20 bis 25 % der verkauften Wohnungen sind Wohnungen mit Sozialbindung. Die meisten Wohnungen sind von mittlerer Qualität, ohne merklichen Modernisierungstau. Einige der verkauften kommunalen Bestände sind jedoch von unterdurchschnittlicher Qualität, da einige Kommunen gezielt diejenigen Teile ihrer Bestände verkauft haben, die einen relativ hohen Instandsetzungsbedarf aufweisen, um mit den Erlösen Instandhaltungsmaßnahmen an den in ihrem Besitz verbleibenden Beständen vorzunehmen.

Die verkauften Wohnungen liegen überwiegend in großen Städten und wurden zu einem Preis von durchschnittlich 520 EUR (1999 bis 2003), 590 EUR (2004) und 760 EUR (2005) pro Quadratmeter gehandelt. Die in Ostdeutschland verkauften Wohnungen hatten sehr viel

---

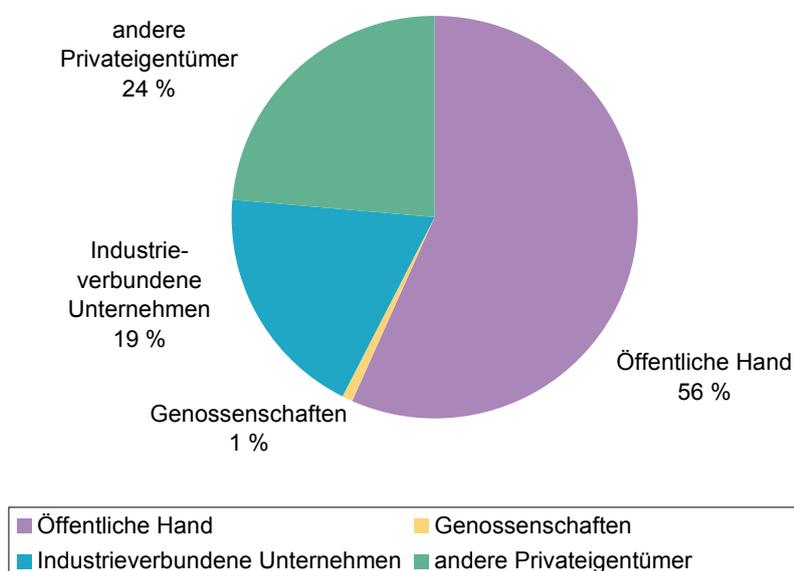
<sup>24</sup> Dieses Kapitel stützt sich, sofern nicht anders angegeben, auf Veser et al. (2007)

<sup>25</sup> Wohnungsverkäufe aus früheren Jahren blieben unberücksichtigt. So ist z. B. die GEHAG Berlin, deren Eigentümer heute der US-amerikanische Finanzinvestor Oaktree ist, bereits 1998 mit damals 29.277 Wohnungen von den seinerzeitigen Eigentümern Deutsche Angestellten Gewerkschaft und Land Berlin verkauft worden, ohne dass diese Transaktion in dem Bericht ihren Niederschlag findet.

<sup>26</sup> Diese Zahl schließt die Verkäufe des gesamten Jahres 2006 ein. Vgl. Veser et al., S. 54. Die Zahl von 1,3 Mio. verkauften Wohnungen, die in der Studie meistens referiert wird, ist die Zahl der bis Juni 2006 im Rahmen von großen Transaktionen verkauften Wohnungen.

niedrigere Quadratmeterpreise als die in Westdeutschland. Ohne den 2006 erfolgten Verkauf der Wohnungsbaugesellschaft Dresden an Fortress, erzielten die ostdeutschen Bestände nur einen Durchschnittspreis von 375 EUR je Quadratmeter, während im Westen 650 EUR je Quadratmeter Erlöst werden konnten.<sup>27</sup>

Von den knapp 1,3 Mio. verkauften Wohnungen, die von 1999 bis Juni 2006 veräußert wurden und in der Studie von Veser et al. detailliert untersucht werden, sind gut 720.000 Wohnungen von Bund, Ländern und Kommunen und von solchen Unternehmen, an denen die Gebietskörperschaften eine Mehrheitsbeteiligung haben, verkauft worden (Grafik 5). 240.000 Wohnungen waren vor dem Verkauf im Eigentum industrieverbundener Unternehmen und knapp ein Viertel sind von anderen Eigentümern (Privateigentümer, Genossenschaften etc.) veräußert worden.



Basis: Große Wohnungstransaktionen 1999 bis Juni 2006

Quelle: Veser et al. (2007), S. 21, eigene Berechnungen

#### **Grafik 5: Struktur der Verkäufer (Anteile in Prozent)**

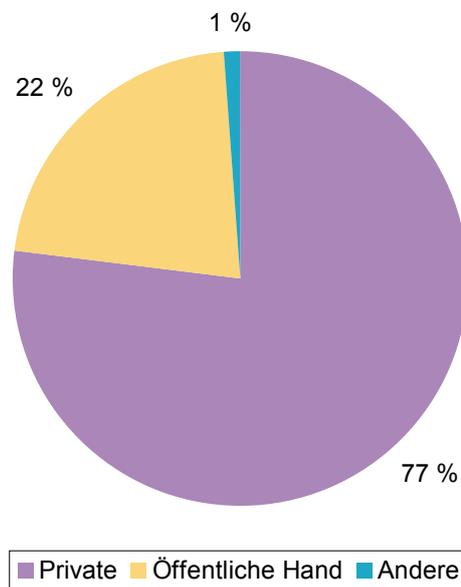
Nur 3 % der Wohnungsverkäufe wurden von ausländischen Unternehmen getätigt. Dieser Prozentsatz hat aber zuletzt zugenommen (auf 16 % in der ersten Jahreshälfte 2006) – vor allem, weil die Zahl der Wiederverkäufe langsam steigt.

Knapp zwei Drittel der Kommunen die Wohnungen verkauft haben, haben einen Teil ihrer Bestände behalten; die Städte Dresden, Kiel, Wilhelmshaven, Rendsburg, Osnabrück und Wuppertal sowie der Kreis Pinneberg haben dagegen ihren Wohnungsbesitz ganz abgege-

<sup>27</sup> Veser et al. (2007), S. 19.

ben.<sup>28</sup> Bei mehr als der Hälfte der Transaktionen (und gut 50 % der Wohnungen) erfolgten die Verkäufe an Private. In den anderen Fällen waren die Käufer andere kommunale Unternehmen (auch Unternehmen, die dem öffentlichen Sektor etwa durch Mehrheitsbeteiligungen verbunden sind) oder Genossenschaften. Damit verblieben die Wohnungen zunächst im kommunalen Einflussbereich. Jedoch ist nicht ausgeschlossen, dass bei einem Weiterverkauf die Wohnungen schließlich doch in privater Hand landen.

Überwiegend an private Investoren haben die Länder (mehr als 60 %), vor allem aber der Bund (85 %) ihre Wohnungsbestände verkauft, Wohnungen aus dem Besitz von privaten Unternehmen wurden ausschließlich an private Investoren veräußert.



#### Grafik 6: Struktur der Käufer (Anteile in Prozent)

Fast 1.000.000 Wohnungen haben private Käufer erworben (Stand 30.6.2006). Hierbei handelt es sich überwiegend um Unternehmen aus Großbritannien, USA, Kanada und Australien mit rund 642.000 Wohnungen, während kontinentaleuropäische Unternehmen nur ca. 38.000 Wohnungen und deutsche Unternehmen rund 291.000 Wohnungen gekauft haben.

Große Wohnungstransaktionen sind nach Expertenmeinung angesichts der gegenwärtigen Krise am Verbriefungsmarkt vorerst kaum mehr möglich.<sup>29</sup> Bis die Märkte wieder Vertrauen gefasst haben, werden es Käufer von Wohnungspaketen von mehr als 500 Mio. EUR schwer haben finanzierungswillige Banken zu finden, denn der Markt für Verbriefungen von Hypo-

<sup>28</sup> Es handelt sich um ein Unternehmen, an dem der Kreis Pinneberg und sieben Gemeinden beteiligt waren. Wuppertal hat seine Wohnungen verkauft und zurückgeleast.

<sup>29</sup> Börsenzeitung v. 20. Sept. 2007

thekekrediten ist derzeit ausgetrocknet. Dies gilt ungeachtet ansonsten guter Aussichten für Investoren auf dem deutschen Immobilienmarkt.

## 6. Veränderung der Anbieterstruktur.

Zwischen 1999 und Juni 2006, dem Berichtszeitraum der Studie von Veser et al., hat sich die Anbieterstruktur auf dem Wohnungsmarkt kräftig verändert (Tabelle 6, S. 131). Eine große Rolle haben dabei die Verkäufe von großen Beständen gespielt. Hinzu treten weitere Faktoren, wie Bautätigkeit, Abgänge aus dem Bestand oder Einzelprivatisierungen.

**Tabelle 6: Eigentumsverhältnisse der Wohnungen, Veränderung der Anbieterstruktur**

	Anzahl Wohnungen zum Stichtag...		Veränderung 1998 bis Juni 2006		davon durch Transaktionen großer Bestände		davon durch weitere Faktoren*	
	31.12.1998	30.06.2006	Wohnungen	in Prozent	Wohnungen	in Prozent	Wohnungen	in Prozent
<b>a) Öffentliche Hand</b>	2.922.000	2.326.000	-596.000	-20,4%	-442.000	-15,1%	-154.000	-5,3%
Kommunale Eigentümer (Komm. Wohnungsunternehmen und WU im Eigentum eines privaten Unternehmens mit komm. Mehrheitsbeteiligung)	2.474.000	2.120.000	-354.000	-14,3%	-199.000	-8,0%	-155.000	-6,3%
Bund/Land (Wohnungsunternehmen des Bundes/Landes und WU im Eigentum eines privaten Unternehmens mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes/Landes)	448.000	206.000	-242.000	-54,0%	-243.000	-54,2%	1.000	0,2%
<b>b) Private professionelle gewerbliche Eigentümer (privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, Banken, Fonds, etc.)</b>	3.516.000	4.059.000	543.000	15,4%	439.000	12,5%	104.000	3,0%
<b>c) Sonstige professionelle gewerbliche Eigentümer</b>	2.397.000	2.312.000	-85.000	-3,5%	3.000	0,1%	-88.000	-3,7%
Genossenschaften	2.164.000	2.079.000	-85.000	-3,9%	4.000	0,2%	-89.000	-4,1%
Übrige (Kirche, sonstige WU etc.)	233.000	233.000	0	0,0%	-1.000	-0,4%	1.000	0,4%
<b>1. Professionelle gewerbliche Eigentümer gesamt (a bis c)</b>	<b>8.835.000</b>	<b>8.697.000</b>	<b>-138.000</b>	<b>-1,6%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>-138.000</b>	<b>-1,6%</b>
<b>2. Eigentümer, deren Miet-WE von professionellen gewerblichen Eigentümern verwaltet werden</b>	<b>740.000</b>	<b>453.000</b>	<b>-287.000</b>	<b>-38,8%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>-287.000</b>	<b>-38,8%</b>
<b>3. Private Kleineigentümer/nicht gewerbliche Vermieter</b>	<b>13.569.000</b>	<b>14.507.000</b>	<b>939.000</b>	<b>6,9%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>939.000</b>	<b>6,9%</b>
Vermietete/leere WE 1-2 Fam.h.	5.160.000	5.421.000	262.000	5,1%	0	0,0%	262.000	5,1%
Geschosswohnungen	8.409.000	9.086.000	677.000	8,1%	0	0,0%	677.000	8,1%
<b>4. Selbstbenutzer</b>	<b>14.387.000</b>	<b>15.960.000</b>	<b>1.573.000</b>	<b>10,9%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.573.000</b>	<b>10,9%</b>
1-2-Familienhäuser	11.749.000	12.812.000	1.063.000	9,0%	0	0,0%	1.063.000	9,0%
Geschosswohnungen	2.638.000	3.148.000	510.000	19,3%	0	0,0%	510.000	19,3%
<b>Wohnungseigentümer gesamt</b>	<b>37.531.000</b>	<b>39.617.000</b>	<b>2.087.000</b>	<b>5,6%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>2.087.000</b>	<b>5,6%</b>

\* Bautätigkeit, Abgänge, Einzelprivatisierung für Selbstnutzer

Berechnungen des IfS zur Eigentümerstruktur in Anlehnung an die vom GdW verwendete Anbieterstruktur 2002

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, GdW, Oberer Gutachterausschuss NRW, Recherche des IfS zu Transaktionen großer Wohnungsbestände

Quelle: Veser et al. (2007), S. 26

Insgesamt hat sich der Wohnungsbestand der öffentlichen Hand (Kommunen, Bund und Länder sowie ihnen ganz oder mehrheitlich gehörende Unternehmen) um fast 600.000 Ein-

heiten verringert. Damit besaßen diese Eigentümer 2006 rund 20 % weniger Wohnungen als acht Jahre zuvor.

Größter Nutznießer der Abgänge aus dem Bereich der öffentlichen Hand waren die privaten professionellen gewerblichen Eigentümer (darunter sind vor allem privatwirtschaftliche organisierte Wohnungsunternehmen zu verstehen, aber auch Banken, Fonds etc.), die ihren Wohnungsbestand um gut 540.000 Einheiten (15,4 %) aufgestockt haben.

Die zuvor angesprochenen Verkäufe großer Bestände machen den Löwenanteil der Veränderung der Anbieterstruktur aus: So hat die öffentliche Hand rund  $\frac{3}{4}$  ihrer Abgänge im Wege großer Verkäufe abgegeben; die privaten Wohnungsunternehmen haben gut 80 % ihrer Zugänge durch große Transaktionen erhalten.

Diese Veränderungen haben dazu geführt, dass der Anteil des öffentlichen Sektors am Wohnungsbestand der professionellen gewerblichen Eigentümer (Mitte 2006: 8,7 Mio. Wohnungen) von 33,1 % auf 26,7 % gesunken ist. Da auch der Anteil der Genossenschaften und Kirchen („sonstige professionelle Eigentümer“) gesunken ist, hat der private Sektor stark profitiert: Sein Anteil ist von knapp 40 % (1998) deutlich auf knapp 47 % (Mitte 2006) gestiegen.

Rund 20 bis 25 % der zwischen 1999 und 2006 im Rahmen großer Transaktionen verkauften Wohnungen befinden sich in der Sozialbindung, werden aber in kurzer Frist aus dieser herausfallen.<sup>30</sup>

## **7. Motive der Verkäufer, Folgen der Verkäufe.**

Die Hauptgründe für den Verkauf von Wohnungsbeständen sind bei den Gebietskörperschaften insbesondere fiskalischer Natur: Bund, Länder und Kommunen streben an, ihren Schuldenstand zu reduzieren bzw. fehlende laufende Einnahmen durch Einnahmen aus dem Verkauf der Wohnungsbestände zu kompensieren. Auch wird die Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände häufig mit dem Argument gefordert, dass öffentliche Verwaltungen weniger effizient arbeiteten als private Eigentümer. Gegner der Privatisierung führen dagegen an, dass kommunale Unternehmen mehr für die Stadtentwicklung leisten als private.

---

<sup>30</sup> Veser et al. (2007), S. 18.

### Fiskalische Gründe.

Durch den Verkauf tauschen die Kommunen Vermögen gegen Kasse, die sie dazu verwenden können, ihre Verschuldung zu reduzieren. Dabei verzichten sie auf den zukünftigen Einnahmestrom, der von dem Vermögensbestand generiert wird, und „sparen“ im Gegenzug den zukünftigen Ausgabenstrom, der aus ihrer Verschuldung resultiert, teilweise oder ganz – je nachdem, wie viel sie von ihrer Verschuldung abbauen können. Es geht konkret um Mieteinnahmen abzüglich Verwaltungs- und Investitionskosten, denen die Zinsverpflichtungen der Kommunen gegenüberstehen. Wenn durch den Verkauf die Zinszahlungen stärker sinken als die Nettomieteinnahmen, lohnt sich der Verkauf aus Sicht der Kommune. Der Erlös der Kommune ist im (theoretischen) Gleichgewicht gleich der Differenz der Barwerte zukünftiger Einnahmen und zukünftiger Zinszahlungen, oder anders gesagt: Damit sich der Verkauf lohnt, muss die Rendite der Wohnungsbestände geringer sein als der Zinssatz der kommunalen Fremdmittel.<sup>31</sup>

Folgt man einer Studie von McKinsey,<sup>32</sup> so betrug die Rendite des öffentlichen Wohnungsbestands im Jahr 2002 im Durchschnitt 2,6 %, während die der privaten Wohnungsunternehmen bei 4,4 % lag.<sup>33</sup> Die für die öffentlichen Wohnungsbestände berechnete Rendite hat McKinsey auf den Verkehrswert der Wohnungen bezogen, der naturgemäß höher als deren Bilanzwert ist. Damit wird allerdings die Rendite öffentlicher Wohnungsbestände künstlich heruntergerechnet, denn es muss nicht der Verkehrswert, sondern der Buchwert (bzw. die Baukosten oder der Kaufpreis) mit Fremdmitteln finanziert werden. Daher ist es sinnvoll, letzteren für die Renditeberechnung heranzuziehen.<sup>34</sup> Auf Basis der Bilanzwerte ergibt sich, dass die Rendite öffentlicher und privater Wohnungsunternehmen ungefähr gleich hoch ist. Versuche, zur betrieblichen Rendite kommunaler Wohnungsunternehmen eine Stadtrendite

---

<sup>31</sup> Zu dieser grundlegenden Überlegung können weitere hinzutreten. So ist es vorstellbar, dass Private höhere Nettoeinnahmen erwarten als die Kommunen und deshalb bereit sind, einen höheren Kaufpreis zu entrichten, dann kann die verkaufende Kommune mehr Zinsausgaben einsparen, und der Verkauf lohnt sich stärker, sofern die höheren erwarteten Nettoeinnahmen bei den Privaten nicht ganz oder teilweise als Kosten bei der Kommune anfallen. Andererseits kann die Kommune alternativ die Einnahmen steigern, sodass wir zum Grundargument zurückkehren:

<sup>32</sup> McKinsey (2005), S. 41.

<sup>33</sup> Voigtländer (2007), S. 10, gibt als Rendite privater Wohnungsunternehmen 5,7 % an und beruft sich dabei auf die eben zitierte Quelle (McKinsey (2005)). Dabei handelt es sich jedoch um die Rendite des 4. Quartils, also des renditestärksten Viertels aller privaten Wohnungsunternehmen. McKinsey fördert das Missverständnis, indem in der Veröffentlichung die Renditelücke zwischen privaten und öffentlichen Wohnungsunternehmen *expressis verbis* mit  $5,7 - 2,6 = 3,1$  % (das ist die Differenz zwischen der Rendite des renditestärksten Viertels der privaten Wohnungsunternehmen und dem Durchschnitt der fiktiven Rendite der öffentlichen Wohnungsunternehmen) angegeben wird.

<sup>34</sup> Weiter ist zu hinterfragen, ob ein Renditevergleich zwischen öffentlichen und privaten Wohnungsunternehmen überhaupt sinnvoll ist, da das Hauptziel öffentlicher Wohnungsunternehmen nicht die einzelbetriebliche Renditemaximierung ist.

– einen zusätzlichen positiven externen Effekt, der im betriebswirtschaftlichen Kalkül keine Beachtung findet – hinzuzurechnen, sind bislang methodisch umstritten.<sup>35</sup> Der Bericht der Kommission „Ökonomisierung der Immobilienwirtschaft“ empfiehlt den Kommunen, ihre Entscheidungen über den Verkauf auf solider Datengrundlage zu treffen.

Geht man davon aus, dass im Jahr 2002 (dem Jahr, auf das sich die erwähnte McKinsey-Studie bezieht) die Mittelaufnahme der öffentlichen Hand zwischen 4,1 % und 5,1 % kostete, so lag die Rendite öffentlicher Wohnungsbestände in etwa gleich hoch wie das Zinsniveau. Dieses ist seitdem noch weiter gesunken, während neuere Angaben zur Rendite der kommunalen Wohnungsbestände nicht bekannt sind. Vermutlich haben die Kommunen somit durch den Verkauf ihrer Wohnungsbestände keine nennenswerten langfristigen Sparpotenziale.

Aber selbst wenn die Rendite der kommunalen Wohnungsbestände tatsächlich niedriger wäre als das Zinsniveau für kommunale Verbindlichkeiten, dann ergäbe sich daraus eine langfristige Ersparnis nur dann, wenn durch den Verkauf für die Kommunen keine weiteren Kosten entstünden. Falls der Verkauf Kosten verursacht, die die Kommune bisher nicht zu tragen hatte, so müssen diese mit eingerechnet, also vom Erlös subtrahiert, werden.

Der Fall, dass nach dem Verkauf der Wohnungen zusätzliche Kosten entstehen, ist nicht von der Hand zu weisen. So kann etwa die Unterbringung von Haushalten mit niedrigen Einkommen schwieriger und teurer werden. Das gleiche gilt für die Unterbringung so genannter nicht mietfähiger Mieter, die auf dem freien Wohnungsmarkt keine Wohnung finden können.<sup>36</sup> Anders als die zukünftigen Mieteinnahmen und Zinszahlungen sind diese Kosten allerdings kaum prognostizierbar.<sup>37</sup>

Geht man davon aus, dass auch städtebauliche Aufgaben, Maßnahmen der Quartiersentwicklung und stadtplanerische Gestaltungen für die Kommune schwerer durchzusetzen sind, und diese Erschwernisse einen finanziellen Gegenwert haben, dann müssen den oben definierten Erlösen weitere Kosten entgegengesetzt werden (vgl. Kapitel 3).

---

<sup>35</sup> Eekhoff et al. (2007), S. 63f.

<sup>36</sup> Für die Unterbringung einer relativ geringen Zahl besonderer Fälle, so genannter nicht mietvertragfähiger Haushalte, deren Probleme auch mit Hilfe von Belegungsrechten nicht gelöst werden können, empfiehlt die Kommission „Ökonomisierung der Immobilienwirtschaft“, dass Kommunen entweder eigene Gebäude vorhalten sollen oder Unternehmen mit der Unterbringung dieser Haushalte beauftragen. Vgl. Eekhoff et al., S. 69.

<sup>37</sup> Das 2001 eingeführte Instrument des Erwerbs von Belegungsrechten im Wohnungsbestand wird bisher noch kaum genutzt. (S. Tabelle 1 auf S. 66.) Stärker genutzt wird offenbar die Sicherung von Belegungsrechten im Fall der Privatisierung. So hat sich die Stadt Dresden beim Verkauf der WoBa 8.000 Belegungsrechte für einen Zeitraum von zehn Jahren vertraglich gesichert (Pressemitteilung 16/2006 des Regierungspräsidiums Dresden).

Soll die Reduzierung der Verschuldung dauerhaft sein, dann muss die Kommune auch ihr Ausgabenverhalten ändern: Zwar gehen die Zinszahlungen aufgrund der Schuldenreduzierung zurück, oder sie werden in einem günstigen Fall wie dem Dresdens sogar auf Null reduziert. Treten aber an die Stelle der Zinszahlungen neue Ausgaben, so kann daraus schnell wieder neue Verschuldung entstehen. Es ist daher essentiell, dass die verkaufende Kommune die freiwerdenden Mittel nicht konsumtiv verwendet, sondern tatsächlich zur Schuldentilgung einsetzt.

Schließlich wird das Ziel, die Kommunen von Verbindlichkeiten zu befreien, von vielen grundlegend hinterfragt. Die Finanzierung von Investitionen durch (partielle) Kreditaufnahme hat nämlich einen ökonomischen Vernunftkern: Sie dient dazu, den Aufwand für die Investition zum Teil in die Zukunft zu verschieben, wenn deren Erträge anfallen. So kann der pekuniäre Aufwand zeitlich gestreckt und geglättet werden, und der Kredit stellt zwischen Aufwand und Nutzenstiftung Periodenkongruenz her.

Nicht anders verhält sich ein gewerbliches Unternehmen: Unternehmen finanzieren ihre Investitionen nur z. T. aus dem Cash Flow. Die Fremdfinanzierung verschiebt einen Teil der Kosten in die Zukunft; zudem kann ein Unternehmen mit Fremdfinanzierung seine Eigenkapitalrendite steigern, sofern die Gesamtrendite der Investition höher als die Fremdkapitalzinsen ist.

Diese Zusammenhänge sind im Fall öffentlicher Haushalte etwas verdunkelt, weil öffentliche Investitionen meist keine direkten Einnahmeströme für die Haushalte generieren (höchstens indirekte in Form höherer Steuereinnahmen, wenn die Investition zu höherem Wachstum führt) und sich ihre Rendite daher nur schwer messen lässt. Öffentliche Investitionen schaffen aber einen Nutzenstrom für die Bürger, der nicht durch Abgaben oder Gebühren entlohnt wird, sofern es sich um öffentliche Güter handelt, für die die Bürger nicht zahlen.

#### Funktionsverlust öffentlicher Wohnungsbestände?

Erleichtert wird das fiskalische Kalkül der Kommunen – Schuldenabbau durch Vermögensabbau – durch den von den Befürwortern der Veräußerung hervorgehobenen Funktionsverlust der öffentlichen Wohnungsbestände, der in jüngster Zeit eingetreten sei. Die ursprünglich den Wohnungsbeständen von Bund und Ländern zugeordnete Rolle war, die eigenen Beschäftigten mit Wohnraum zu versorgen bzw. die Beschäftigten stärker an den Arbeitgeber zu binden. Dieses Ziel ist für Bund und Länder in den letzten beiden Jahrzehnten – nicht zuletzt durch die Entspannung auf dem Wohnungsmarkt – in den Hintergrund getreten.

Die Funktion von kommunalem Wohnungseigentum ist häufig die Versorgung von einkommensschwachen Haushalten mit angemessenem und günstigem Wohnraum. Häufig sind

kommunale Wohnungen mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus errichtet worden und dienen so auch der Versorgung der breiten Masse mit Wohnraum. Auf entspannten Märkten tritt diese Versorgungsaufgabe insofern den Hintergrund, als mehr Haushalte als früher auch außerhalb der kommunalen Wohnungsversorgung angemessenen Wohnraum mieten können. Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt, denn einkommensschwache Haushalte und die übrigen Zielgruppen der Wohnungspolitik (Alleinerziehende, junge Familien, kinderreiche Familien, Ausländer mit Kindern, junge Einpersonenhaushalte, arme Alte, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger) sind nach wie vor in kommunalen Wohnungsbeständen stärker repräsentiert als in Beständen privater und sonstiger Anbieter, während umgekehrt Bezieher höherer Einkommen stark unterrepräsentiert sind.<sup>38</sup> Das deutet darauf hin, dass von einem vollständigen Funktionsverlust kommunaler Bestände vorerst zumindest nicht flächendeckend die Rede sein kann.

Die Versorgungsfunktion des öffentlichen Wohnungsbestands kann nach einer Privatisierung prinzipiell durch den Kauf von Belegungsrechten in privaten Beständen wahrgenommen werden (vgl. Kapitel 4). Zwar schrumpft der Bestand an belegungsgebundenen Wohnungen, der der Kommune zur Verfügung steht, sobald die privatisierten Wohnungen aus der Sozialbindung herausfallen. Allerdings kann die Kommune Belegungsrechte bei den neuen Eigentümern kaufen. Dies kann kostengünstiger als der Neubau von Sozialwohnungen sein; zu prüfen wäre jedoch, ob es auch günstiger als das Vorhalten von Wohnungen, die sich bereits im Bestand befinden, ist. Auch sind direkte Wirkungen der Privatisierung auf die Wohnungsversorgung von Zielgruppen der Wohnungspolitik in manchen Kommunen nicht ausgeschlossen. So weisen Veser et al. darauf hin, dass sich die Wohnungsversorgung in Bonn seit der Privatisierung des städtischen Wohnungsbestands für Sozialmieter erheblich angespannt hat. Die Möglichkeiten der Kommune, Wohnungssuchende in eine Wohnung zu vermitteln, haben sich „erheblich verschlechtert“.<sup>39</sup>

Kommunale Wohnungsbestände tragen nicht nur direkt zur Versorgung Bedürftiger mit Wohnungen bei, sondern ihre Existenz wirkt auf die Preisgestaltung auf dem kommerziellen Segment des Wohnungsmarktes dämpfend. Um das zu zeigen, bedarf es zweier Schritte: Zunächst belegen empirische Untersuchungen, dass freifinanzierte Wohnungen privater Anbieter höhere Mieten aufweisen als kommunale Wohnungen,<sup>40</sup> deren Mietvorteil fast 20 % beträgt. Zwar liegt das überwiegend daran, dass öffentliche Wohnungen einen niedrigeren Ausstattungsstandard aufweisen und sich oft in weniger guten städtischen Lagen befinden.

---

<sup>38</sup> Sautter (2005), S. 52f.

<sup>39</sup> Veser et al. (2007), S. 100f.

<sup>40</sup> Sie weisen auch höhere Mieten auf als freifinanzierte Wohnungen, die vor 1949 errichtet wurden. Vgl. Sautter (2005), S. 52.

Das spielt jedoch für unsere Überlegung nur eine untergeordnete Rolle. Entscheidend ist, dass Wohnungen aus öffentlichen Beständen zu niedrigeren Mietpreisen vermietet werden als andere.

Sind die beiden Märkte für kommunale und privat angebotene Wohnungen nun nicht vollständig segmentiert, existieren also zwischen diesen beiden Märkten Substitutionsbeziehungen, dann wirken die Nachfrage- und Angebotsverhältnisse auf einem der beiden Märkte auch auf das Preisniveau des anderen Marktes (und prinzipiell auch umgekehrt). Konkret bedeutet das: Haben Mieter auf dem Markt für privat vermietete Wohnungen die Möglichkeit, in eine günstigere kommunale Wohnung zu ziehen, dann hat dies tendenziell eine dämpfende Wirkung auf das Preisniveau auf dem frei finanzierten Wohnungsmarkt.<sup>41</sup> Wie stark der Effekt ist, kann nicht gesagt werden – allgemein gesprochen hängt er von der Substitutionselastizität zwischen den beiden Märkten ab – und seine Höhe dürfte empirisch vor allem wegen der ungenügenden Datenlage nur schwer zu ermitteln sein.<sup>42</sup>

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es verfrüht erscheint, den kommunalen Wohnungsbeständen einen völligen Funktionsverlust zu attestieren: Auch auf entspannten Wohnungsmärkten verbleiben eine Reihe von Problemhaushalten, die aus eigener Kraft nicht oder nur unzureichend in der Lage sind, auf dem freien Wohnungsmarkt angemessenen Wohnraum zu finden. Es handelt sich in einem breiten Sinn um die Zielgruppen der Wohnungspolitik und im engeren Sinn vor allem um die nach der Reform der Arbeitslosenhilfe noch verbliebenen Sozialhilfeempfänger und die Bezieher von ALG II.<sup>43</sup> Nach anderer Auffassung sind die Problemgruppen enger definiert: Haftentlassene, Drogenabhängige und solche Personen, die drogenabhängig waren, Aussiedler und Ausländer, teilweise Familien mit mehr als zwei Kindern, Alleinerziehende.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Dies gälte sogar dann, wenn das Wohnrecht in allen kommunalen Wohnungen an bestimmte Einkommensobergrenzen gebunden wäre. Entscheidend wäre dann nur, dass es eine Gruppe von Nachfragern gibt, die Zugangsmöglichkeiten zu beiden Wohnungsmärkten hat.

<sup>42</sup> Jedenfalls reicht es nicht aus, die Höhe der Vergleichsmiete und den Anteil des kommunalen Wohnungsbestands gegenüberzustellen. Es müsste für Variablen wie Stadtgröße, Einkommensniveau, Altersstruktur etc. kontrolliert werden. U. W. ist bisher kein Versuch unternommen worden, diese Wirkung korrekt zu messen. Vgl. auch Senatsverwaltung für Finanzen (2006), S. 1f und S. 7. Dort wird allerdings gerade wegen der prinzipiellen Unmöglichkeit, die Wirkung öffentlicher Wohnungsunternehmen auf das Mietpreisniveau zu messen, davon ausgegangen, dass eine solche Wirkung gar nicht existiert.

<sup>43</sup> So hat etwa die Stadt Dresden beim Verkauf der WoBa angekündigt, bei Bedarf Belegungsrechte für ALG-II-Empfänger zu erwerben. ([http://209.85.129.104/search?q=cache:WOZ5rCwW6z0J:www.dresden.de/media/pdf/haushalt/presentation\\_zum\\_woba\\_verkauf.pdf+belegungsrechte+dresde n&hl=de&ct=clnk&cd=1&gl=de](http://209.85.129.104/search?q=cache:WOZ5rCwW6z0J:www.dresden.de/media/pdf/haushalt/presentation_zum_woba_verkauf.pdf+belegungsrechte+dresde n&hl=de&ct=clnk&cd=1&gl=de))

<sup>44</sup> Voigtländer (2007), S. 24.

### Sind öffentliche Eigentümer ineffizienter als private?

Häufig erhoffen sich Kommunen, durch einen Verkauf der Wohnungsunternehmen von Belastungen zu trennen, die durch vermutete oder tatsächliche mangelnde Wirtschaftlichkeit von öffentlichen Unternehmen entstehen. Vielfach wird vermutet, dass traditionelle Methoden der Unternehmensführung in öffentlichen Unternehmen länger Bestand haben als in Marktunternehmen, da die Anreize zu höherer Profitabilität in Abwesenheit gewinnmaximierender Eigentümer gering sind. Die Daten, die für einen umfassenden Effizienzvergleich zwischen öffentlichen und privaten Wohnungsunternehmen notwendig wären, insbesondere im Hinblick auf externe Effekte, stehen jedoch nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung.

Einzelwirtschaftliche Kennzahlen belegen allerdings keinen bedeutenden Renditeunterschied zwischen öffentlichen und privaten Wohnungsunternehmen.<sup>45</sup> Möglich ist, dass im Bereich der kommunalen Wohnungsunternehmen ein Professionalisierungsschub stattgefunden hat, der zur Hebung von Effizienzreserven und einem konsequent verbesserten Bestands- und Vermietungsmanagement geführt hat. Bemerkenswert ist der Befund aufgrund des Umstands, dass öffentliche Wohnungsunternehmen meistens nicht vorrangig dem Ziel der Maximierung des einzelwirtschaftlichen Gewinns verpflichtet sind, sondern bei ihren geschäftlichen Aktivitäten eher das Gemeinwohl und andere Ziele verfolgen, die neuerdings in der Literatur unter dem Stichwort „corporate social responsibility“ zusammengefasst werden.

### Stadtentwicklung.

Eine negative Folge des Verkaufs kommunaler Wohnungsbestände an private Investoren könnte sein, dass ein Kooperationspartner der kommunalen Behörden bei Quartiers- und Stadtentwicklung verloren geht. Private Investoren dürften sich bei kommunalen Vorhaben, die sich auf die Stadtentwicklung beziehen, nur insofern beteiligen, als sie sich davon eine mittelbare oder unmittelbare positive Wirkung auf die Rendite ihrer Investments versprechen. Kommunale Wohnungsunternehmen können von der Kommune viel leichter in die Pflicht genommen werden (vgl. Kapitel 3), da sie in geringerem Maß gewinnorientiert oder sogar explizit gemeinwohlorientiert sind. Zudem führen personelle Diskontinuitäten und die Neugestaltung der Verantwortungsbereiche in verkauften Wohnungsunternehmen zu einem Verlust des Ansprechpartners der kommunalen Behörden. Diese jenseits ökonomischer Marktbeziehungen entstandenen Bindungsgeflechte und Netzwerke können – wenn überhaupt – nur sehr langsam ersetzt werden.

---

<sup>45</sup> Vgl. S. 133.

Nicht nur aus dem juristischen und ökonomischen Eigentumsverlust, sondern auch aus dem Verlust persönlicher Netzwerke und Bekanntschaften können also Einschränkungen kommunaler Handlungsmöglichkeiten und ein Sinken des kommunalen Einflusses auf die Wohnungsunternehmen resultieren.<sup>46</sup> Gerade darin sehen viele Kritiker der Privatisierung von kommunalen Wohnungen einen Grund für ihre Ablehnung; sie lehnen vor allem Komplettverkäufe (s. S. 129) ab und fordern, dass Kommunen in Verkaufsfällen zumindest eine strategische Minderheitsbeteiligung behalten.

Dem Verlust an Handlungsmöglichkeiten im wohnungspolitischen Bereich steht die Wiedergewinnung von kommunalen finanzpolitischen Handlungsspielräumen durch den Schuldenabbau entgegen. Wie weiter oben erläutert, muss sich dabei für einen nachhaltigen Schuldenabbau das Ausgabeverhalten der Kommunen grundlegend ändern.

### Zwischenfazit

Alles in allem gibt es ökonomische, fiskalische und stadtpolitische Gründe sowohl für als auch gegen den Verkauf von kommunalen Wohnungen. Einige der Kriterien, an denen Wohnungsverkäufe gemessen werden können, sind hier dargelegt worden. Dazu gehören der finanzpolitische Spielraum der Kommune, die Rendite des Wohnungsbestands und die Möglichkeiten zur Versorgung Bedürftiger und von Mietern, die Schwierigkeiten beim Zugang zu Mietwohnungen haben, nach der Privatisierung.

Jede Kommune muss im Einzelfall prüfen, ob Verkäufe sinnvoll und notwendig sind. Von 200 Städten und Gemeinden, die das Beratungsunternehmen PricewaterhouseCoopers 2006 befragt hat, planten mehr als die Hälfte keine Veränderung, aber immerhin rund 80 eine Verringerung ihres Wohnungsbestands. Zwei Motive sind für die geplanten Verkäufe ausschlaggebend: Der Abbau des Sanierungsstaus und der Abbau kommunaler Verschuldung. An vierter Stelle der Gründe steht aber bereits der „Abbau des laufenden Haushaltsdefizits“.

### **8. Motive der Käufer.**

Das wichtigste Motiv der Käufer ist die Gewinnerzielung. Das unterscheidet sie insofern von den bisherigen öffentlichen Eigentümern, als deren Zielbündel vieldimensional war. Renditeerzielung stand darin meist nicht an vorderster Stelle, von größter Bedeutung war die Bereitstellung kostengünstigen Wohnraums. Mit den neuen Eigentümern werden Wohnungen zu einer normalen Marktware.

---

<sup>46</sup> Dieses häufig ins Feld geführte Argument lässt sich allerdings auch gegenteilig interpretieren.

Die Renditeerwartungen wurden vor allem bis 2005 von niedrigen Einstiegspreisen und niedrigen Zinssätzen getragen. Während die meisten Länder in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eine Hausse der Immobilienpreise erlebten, die auch nach der Jahrtausendwende nicht beendet war,<sup>47</sup> hatten sich die Immobilienpreise in Deutschland ohne große Ausschläge seitwärts bewegt. Vor allem für ausländische Käufer, speziell aus dem angelsächsischen Raum, waren die nachhinkenden Immobilienpreise ein Kaufsignal, das von den niedrigen Fremdkapitalzinsen im Euroraum verstärkt wurde, die vor allem um die Jahrtausendwende niedriger waren als die Zinsen im Dollarraum. Wenn die Zinsen niedriger als die Gesamtkapitalrendite sind, kann die Rendite eines Investments durch einen hohen Fremdfinanzierungsanteil gesteigert werden.<sup>48</sup>

Die niedrige Wohneigentumsquote versprach zudem gute Erfolge beim renditeträchtigen Einzelverkauf der Wohnungsbestände. Unterstützt wurde die Erwartung attraktiver Renditen von der Hoffnung auf ein Wiederanziehen der Konjunktur, von der man sich auch eine im Sinne der Investoren günstige Preisentwicklung erhoffte.

Dies gilt auch für die Mietpreise, deren Entwicklung in Deutschland ebenfalls hinter der Entwicklung in anderen Ländern zurückgeblieben war.<sup>49</sup> Auch in dieser Hinsicht erhofften sich die Investoren nach dem Wiederanziehen der Konjunktur eine nachholende Steigerung. Da die meisten Wohnungskäufe auf entspannten Mietwohnungsmärkten stattfanden, haben sich die Erwartungen, dass die Mieten der gekauften Wohnungsbestände steigen würden, bis heute nur punktuell erfüllt.

Dass die Wohnungsnachfrage auf den bislang entspannten Märkten steigt und so die Preise treibt, ist angesichts der Entwicklung der Zahl der Haushalte nicht nachhaltig zu erwarten. Wenn deren Gipfel überschritten ist, voraussichtlich 2020, werden Wohnungsnachfrage und -preise insgesamt wieder zurückgehen.<sup>50</sup> Allerdings wird es auch danach noch Regionen, insbesondere Ballungsräume und Wachstumszentren, mit weiter steigender oder zumindest konstanter Nachfrage nach Wohnungen geben. Schließlich sehen viele Investoren Renditepotenziale beim Wohnungsmanagement und der Investitionsoptimierung (s. Seite 144 Abschnitt 9). Effizienzreserven werden vielfach dort vermutet, wo die Wohnungsbestände nicht primär zur Gewinnerzielung dienen, also im kommunalen und im Werkwohnungssektor. Dass die Wohnungen in absehbarer Zeit aus der Sozialbindung herausfallen und die Sozial-

---

<sup>47</sup> In den USA dauerte sie bis 2006, in einigen europäischen Ländern noch länger.

<sup>48</sup> Eekhoff et al. (2007), S. 36f.

<sup>49</sup> Die Mieten sind zwischen 1999 und 2005 um real 1,8 % gesunken (Voigtländer (2007), S. 9.

<sup>50</sup> Die Deutsche Bank geht von einer Zunahme der Wohnflächennachfrage sogar noch bis 2030 aus. S. Just und Reuther (2005), S. 15.

klauseln, die beim Verkauf vereinbart wurden, nach einer Geltungsdauer von fünf bis zehn Jahren auslaufen, kann die Renditeerwartungen der Käufer ebenfalls bestärken.

Für ausländische Investoren<sup>51</sup> aus dem Dollarraum kommt die Erwartung einer Dollarabwertung hinzu. Steigt der ausländische Investor bei einem hohen Dollarkurs ein und verkauft, wenn der Dollarkurs gefallen ist, entsteht auch bei einem in Euro konstantem Preis ein Gewinn (in Dollar). Daher ist es nicht verwunderlich, dass Investoren aus Ländern mit Währungen, die gegenüber dem Euro frei floaten, besonders stark in Deutschland engagiert sind.

Schließlich konnten ausländische Investoren darauf hoffen, dass die Einführung der G-Reits ihnen ein weiteres Ausstiegsvehikel beschere würde. Diese Exitstrategie kann nunmehr jedoch aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Gesetzgebung nicht verwirklicht werden.<sup>52</sup>

Zudem haben ausländische Investoren – ausgehend von der im internationalen Vergleich verhältnismäßig geringen Wohneigentumsquote in Deutschland – ein beachtliches Potenzial für renditeträchtige Einzelprivatisierungen vermutet. Die Erfahrungen der großen Wohnungsgesellschaften zeigen jedoch inzwischen, dass die Einzelprivatisierung ein mühsames und langsames Geschäft mit bislang eher begrenztem Erfolg ist.<sup>53</sup>

Kurzum: Aus Sicht der Investoren stellten die Käufe in Deutschland Investitionen in einen Nachzüglermarkt dar. Viele ausländischen Käufer den deutschen Wohnungsmarkt als einen unterbewerteten Markt mit Nachholbedarf betrachtet, der beachtliche Renditepotenziale barg.

## **9. Wandel der unternehmerischen Strategie.**

Prinzipiell lassen sich bei den Käufern großer Wohnungsbestände zwei unternehmerische Herangehensweisen unterscheiden: Die eine ist auf kurzfristiges Halten der erworbenen Wohnungen und baldigen Wiederverkauf ausgerichtet. Zwischen Kauf und Verkauf durch den Zwischeninvestor liegen oft nur 12 bis 18 Monate. Eine unternehmerische Neuausrichtung findet nur in Ansätzen statt; wichtiger ist die richtige Strukturierung und Tranchierung des übernommenen Portfolios, um es renditeträchtig wieder veräußern zu können. Für das hohe Risiko dieser Transaktion – bei Kauf ist der marktmäßige Erfolg der Umstrukturierung nicht sicher - erwartet der Zwischeninvestor eine hohe Eigenkapitalrendite von bis zu 25 %.<sup>54</sup> Durch den Einsatz von reichlich Fremdkapital – in der Vergangenheit vereinzelt bis zu 90 % -

---

<sup>51</sup> Vor allem für solche Investoren, deren Geschäftsmodell kurze Haltefristen vorsieht.

<sup>52</sup> S. 129 f.

<sup>53</sup> Vgl. S. 145.

<sup>54</sup> Just und Reuther (2005), S. 25.

bei der Finanzierung der Transaktion lässt sich dieses Renditeziel durchaus erreichen, wenn die Fremdkapitalzinsen niedriger als die Gesamtkapitalrendite sind. Dies zeigt, dass das niedrige Zinsniveau nach 2001 die Wohnungstransaktionen in starkem Maße begünstigt hat. Natürlich bedarf diese Herangehensweise einer geeigneten Exit-Strategie.

Unternehmen, die einen erworbenen Wohnungsbestand nur kurz halten wollen, um ihn in geeignete Tranchen zu unterteilen und dann weiterzuverkaufen, wählen häufig den Weg des Blockverkaufs. Außer im Wege des Blockverkaufs einzelner Tranchen kann ein zuvor erworbenes Unternehmen auch als Ganzes wieder verkauft werden. Dafür ist der Verkauf der BauBeCon an ein Konsortium aus Deutscher Bank und Pirelli Ende 2007 ein gutes Beispiel.<sup>55</sup> Sofern nicht schon beim Erwerb Tranchierung und Weiterverkauf in kurzer bis mittlerer Frist eingeplant sind, liegt die Rendite bei Blockverkäufen häufig niedriger als bei Einzelprivatisierungen.

Die zweite Herangehensweise ist auf längerfristiges Halten der Bestände angelegt. Strategische Investoren übernehmen die maßgerecht geschneiderten Portfolios und gliedern sie in ihre bereits vorhandenen Bestände ein. Ihr Renditeziel ist weniger hoch – 5 bis 9 % - da für sie auch das Risiko geringer ist;<sup>56</sup> die Gewinne basieren hier eher auf der Verwertung der Leistungen, die mit den Wohnimmobilien erbracht werden, und nicht auf Strukturierung und schnellem Exit.

Langfristiges Halten erfordert aktives Management der erworbenen Bestände, mit dem Ziel, die Rendite zu erhöhen bzw. eine angestrebte Mindestrendite zu erzielen. Maßnahmen, die diesen Zielen dienen, können in den Bereichen Finanzierung und betriebliches Management stattfinden.

Im Finanzierungsbereich kommen Umfinanzierungen, vor allem die Ablösung laufender Kredite zu Gunsten neuer zinsgünstiger Finanzierungen und Bündelungen von Finanzierungen über die gesamte Unternehmensebene hinweg infrage. Häufig erhält ein großer internationaler Investor bessere Konditionen als das lokale oder regionale Wohnungsunternehmen, dem das Portfolio bislang gehörte. Zudem bringen diese Investoren häufig ein Finanzierungswissen mit, das kleineren Unternehmen nicht zur Verfügung steht. Meist sind sie näher am Kapitalmarkt aufgestellt, sodass sie auch alternative Finanzierungsinstrumente zum Kredit,

---

<sup>55</sup> Der Finanzinvestor Cerberus hat seine Immobiliengesellschaft BauBeCon mit rund 26.000 Wohnungen im Juli 2007 nach nur eineinhalb Jahren Haltezeit weiterverkauft. In der Presse ist der Verkauf so gedeutet worden, daß Cerberus mit der Rendite des Investments unzufrieden gewesen sei. Es ist allerdings wahrscheinlicher, dass Cerberus schon beim Kauf der Gesellschaft eher auf eine geeignete Neustrukturierung des Portfolios und schnellen gewinnbringenden Exit orientiert war.

<sup>56</sup> Just und Reuther (2005), S. 25.

häufig zu besseren Konditionen, nutzen können.<sup>57</sup> Die Einsparmöglichkeiten werden auf rund 10 % geschätzt.<sup>58</sup>

Auch im betrieblichen Bereich kann durch Effizienzsteigerung und Kostensenkung die Rendite optimiert werden. Häufig erfolgt nach der Übernahme eine Auswechslung der Führungsebene im gekauften Unternehmen, wodurch die Implementierung der neuen Geschäftsstrategie erleichtert wird. Durch Outsourcing bisher selbst erbrachter Leistungen können die Kostenvorteile spezialisierter Anbieter zu Gunsten der erzielbaren Rendite ausgenutzt werden.<sup>59</sup> Ein verbesserter EDV-Einsatz kommt dem Mieter- und Leerstandsmanagement zugute. Im Personalbereich folgt auf die Übernahme oft die Verringerung der Mitarbeiterzahl. So hatte z. B. die GAGFAH 2006 in Vollzeitäquivalenten gerechnet 21 % weniger Beschäftigte als 2005.<sup>60</sup>

Bestrebungen, bislang durch die Grundmietkosten abgedeckte Leistungen in betriebskostentfähige Leistungen umzuwandeln, sind nach Käufen von Wohnungsportfolios häufig beobachtet worden.<sup>61</sup> Zur Vermeidung von Leerständen und zur Verbesserung des Mietklimas wird nach dem Erwerb häufig die Kundenorientierung verstärkt, dagegen sind Aufwertungsstrategien mit dem Zweck, höhere Mieten zu erzielen, bisher selten beobachtet worden.<sup>62</sup> Wenn Modernisierungsmaßnahmen erfolgen, werden sie häufig differenziert durchgeführt mit dem Ziel, einen qualitativ diversifizierten Wohnungsbestand zu schaffen. Gelingt es dadurch, auch die Mieterstruktur diversifizieren, kann diese Strategie zu einer Aufwertung der Bestände insgesamt beitragen.

Häufig unterbleiben größere Modernisierungen nach dem Kauf jedoch. Modernisierungsmaßnahmen werden zum einen deshalb nicht durchgeführt, weil die Durchsetzung der Modernisierungsrendite am Markt unsicher ist oder sich auf entspannten Märkten gar nicht realisieren lässt. Zum anderen können Modernisierungsvorhaben, die nicht mit Zustimmung der Mieter durchgeführt werden, Konflikte zwischen Investoren und Mietern heraufbeschwören, da Letztere meist wenig geneigt sind, höhere Grundmieten zu zahlen.

Ein bedeutender Posten möglicher Kosteneinsparungen sind die Instandhaltungskosten. Nach verschiedenen Angaben beläuft sich der Modernisierungs- und Instandhaltungsauf-

---

<sup>57</sup> Vgl. Eekhoff et al. (2007), S. 48.

<sup>58</sup> Veser (2007), S. 57.

<sup>59</sup> Eekhoff et al. (2007), S. 48.

<sup>60</sup> GAGFAH (2006), S. 3.

<sup>61</sup> Veser et al. (2007), S. 59.

<sup>62</sup> ebd., S. 59 f.

wand bei traditionell wirtschaftenden Wohnungsunternehmen auf 20 bis 25 EUR pro Quadratmeter und Jahr.<sup>63</sup> Davon entfallen ungefähr 60 % auf Instandhaltungs- und 40 % auf Modernisierungskosten. Einzelbeispiele zeigen, dass z. B. nach dem Erwerb diese Kosten von 23 EUR/m<sup>2</sup> auf 13 EUR/m<sup>2</sup> abgesenkt werden konnten. Morgan Stanley (2006) schätzt die Kosten einer nachhaltigen Bewirtschaftung auf 16 bis 20 EUR/m<sup>2</sup> und Jahr; sogar eine Absenkung auf 10 bis 16 EUR/m<sup>2</sup> und Jahr scheint möglich.<sup>64</sup> Dabei ist aber nicht klar, inwieweit die Senkung der Aufwendungen zu Lasten der Modernisierung oder zu Lasten der Instandhaltung geht. Jedenfalls bestehen in diesem Bereich erhebliche Einsparpotenziale, wobei sich – mangels differenzierter Informationen bei den genannten Beispielen – Leistungssenkungen nicht von möglichen Effizienzgewinnen unterscheiden lassen.

Es gibt – offenbar besonders auf angespannten Wohnungsmärkten – einige Beispiele dafür, dass Investoren den Instandhaltungsaufwand sogar zu Lasten der Mieter mit dem Ziel gesenkt haben, die kurzfristige Rendite der Wohnungsbestände zu erhöhen.<sup>65</sup> Es handelt sich aber um Einzelfälle, da diese Strategie nicht auf Dauer generell Erfolg versprechend sein kann: Werden Instandhaltung und Modernisierung vernachlässigt, dann verringert dies normalerweise die Rendite des Investments<sup>66</sup> – sei es durch höheren Leerstand, der die zukünftigen Mieteinnahmen senkt, sei es durch entgangenes Mietsteigerungspotential bei Neuvermietungen, sei es durch verringerten Wiederverkaufswert. Zudem wird die Finanzierung der Objekte erschwert. Eine begrenzte Reduzierung des Instandhaltungsaufwands kann jedoch eine durchaus Erfolg versprechende Option sein. Ist der eingesparte Aufwand höher als die Mindererlöse beim Exit oder die Mindereinnahmen aus laufenden Mieten, dann ist eine solche Strategie rentierlich.

Privatinvestoren erwerben meist Bestände, deren Mieten unter dem Vergleichsmietniveau der örtlichen Mietspiegel liegt – bis zu 30 %.<sup>67</sup> Die Heranführung des Mietniveaus an die ortsübliche Vergleichsmiete ist in diesen Fällen ein vorrangiges Ziel der Erwerber. Dabei sehen sie sich jedoch einem Trade-off gegenüber, denn die Ausnutzung von Mieterhöhungsspielräumen kann zu vermehrter Fluktuation, höherem Leerstand und einer Verschlechterung des Klimas zwischen Mietern und Vermieter führen. Entsprechend agieren die Käufer eng in den Grenzen der vorgefundenen Marktlage. Während sie auf angespannten Märkten bei Neuverträgen schnell an das ortsübliche Vergleichsmietniveau stießen und sogar Mieten erzielten,

---

<sup>63</sup> Veser et al. (2007), S. 61f., dort weitere Literaturangaben.

<sup>64</sup> Morgan Stanley (2006), S. 32.

<sup>65</sup> Veser et al. (2007), S. 78.

<sup>66</sup> Eekhoff et al. (2007), S. 46.

<sup>67</sup> Veser et al. (2007), S. 63

die darüber lagen, kam es auf entspannten Märkten nur zu vergleichsweise geringen Preis-anpassungsreaktionen. Bei Bestandsmieten haben Käufer und Verkäufer auf angespannten Märkten meist Mieterhöhungsbegrenzungen vereinbart. Es zeigt sich, dass Kappungsgrenzen, die auf eine unternehmensdurchschnittliche Höchstmiete ausgelegt wurden, weit weniger wirksam waren als solche, die auf einzelne Mietverhältnisse abstellten.

Häufig sind die Mieterhöhungspotenziale des erworbenen Wohnungsbestands zumindest kurzfristig gering: Entweder setzt der Markt Grenzen für potenzielle Mieterhöhungen, oder die Beschränkungen resultieren aus (noch) vorhandenen Sozialbindungen, oder im Kaufvertrag wurden Kappungsgrenzen vereinbart.

Auch einige langfristig orientierte Käufer verfolgen eine aktive Teil-Exitstrategie. Sie forcieren den Weiterverkauf an Bestandsmieter und Privatpersonen im Wege des Einzelverkaufs, der zwar sehr vertriebsaufwendig, aber auch besonders renditeträchtig ist. Allerdings ist die Zahl der möglichen Einzelprivatisierungen begrenzt. Zum einen ist meist nicht der gesamte Wohnungsbestand privatisierungsfähig – sei es wegen bestehender Qualitätsmängel, wegen des qualitativ ungünstigen Umfelds oder wegen wenig zahlungskräftiger Mieter. So erreichen selbst Unternehmen, die sich auf die Einzelprivatisierung spezialisiert haben, nach einer Anlaufphase Privatisierungsquoten, die nur zwischen 3 und 6 % des Wohnungsbestands pro Jahr liegen. Spitzenquoten liegen auf angespannten Märkten bei intensiver Vermarktung zwischen 9 und 11 % pro Jahr. Ein Unternehmen wie die GAGFAH, die am Jahresende 2006 über 151.000 Wohnungen in ihrem Besitz hatte,<sup>68</sup> konnte im gesamten Jahr 2006 nur 1.073, im Jahr davor sogar nur 456 Wohnungen im Wege der Einzelprivatisierung verkaufen.<sup>69</sup> Vorrangige Adressaten der Privatisierungsangebote sind Bestandsmieter, denen meist ein Preisnachlass gegenüber dem Marktpreis gewährt wird. Als Untergrenze wird das 15-fache der Jahresnettokaltmiete angegeben, häufig lassen sich Preise realisieren, die das 16,5 bis 22-fache der Jahresnettokaltmiete betragen.<sup>70</sup> Die Einzelprivatisierungen vollziehen sich in der Regel konfliktfrei, sofern die Mieter sowie lokale Verwaltung und Politik durch eine geeignete Kommunikationsstrategie des verkaufenden Unternehmens hinreichend informiert und vorbereitet werden.

## **10. Konflikte bei Verkäufen.**

Hauptquelle für mögliche Konflikte zwischen Bestandsmietern und neuen Eigentümern können Mietpreiserhöhungen oder aus Mietersicht unnötige Modernisierungen sein, die zu Miet-

---

<sup>68</sup> Im März 2007 waren es über 168.000. GAGFAH (2006), S. 2.

<sup>69</sup> GAGFAH (2006), S. 3.

<sup>70</sup> Veser et al. (2007) S. 69 f.

steigerungen führen oder sogar weniger zahlungskräftige Haushalte aus ihren Wohnungen verdrängen. Eine andere häufig gehörte Befürchtung ist, dass die erworbenen Bestände nach dem Kauf zu Gunsten kurzfristiger Gewinne vernachlässigt und Instandhaltungsmaßnahmen hinausgezögert oder unterlassen werden, sodass der Wohnwert für die Mieter bei konstanten Mieten sinkt.

Die Befürchtung, dass es infolge der Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände zu Mieterhöhungen kommt, kann bislang weder bestätigt noch falsifiziert werden. Eine Studie des Instituts Wohnen und Umwelt kommt zu dem Ergebnis,<sup>71</sup> dass es zwar im Gefolge der Privatisierung bislang weder zu Mietpreissteigerungen noch zur Verdrängung einkommensschwacher Mieter gekommen ist. Das liegt möglicherweise daran, so die Autoren der Studie, dass die entspannte Marktlage in den sechs Städten, die untersucht worden sind, den Investoren ebenso wenig Spielraum für eine selektive Vermietungsstrategie wie für Mieterhöhungen ließ. Zudem haben sie überwiegend einfache und eher kleine Wohnungen übernommen, die für Haushalte mit ausreichendem Einkommen eher unattraktiv sind, sodass auch von daher dem Mietsteigerungspotenzial enge Grenzen gesetzt sind. Schließlich haben Käufer und Investoren vertraglich Mieterschutzklauseln vereinbart,<sup>72</sup> die auf 5 bis 10 Jahre ausgelegt sind.

Daher konnten mögliche Veränderungen der Unternehmensstrategie in Bezug auf die Mieter und Vermietungen zum Untersuchungszeitpunkt noch nicht wirksam werden. Erst nach dem Auslaufen der Mieterschutzbestimmungen und dem Abklingen der gegenwärtig entspannten Lage auf dem Wohnungsmarkt werden die Mieterschutzklauseln ihre Wirksamkeit beweisen müssen und dann erst können mögliche Wirkungen der Privatisierung auf die Miethöhe in vormals öffentlichen Wohnungsunternehmen erkannt werden.<sup>73</sup> Auch die Folgen für die Wohnungsversorgung einkommensschwacher und auf dem freien Wohnungsmarkt diskriminierter Haushalte können erst dann festgestellt werden.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Sautter (2005).

<sup>72</sup> Deren Schutzwirkungen sind allerdings umstritten. Zu den Regelungen gehören die Begrenzung von Mieterhöhungen, den Verzicht auf Luxusmodernisierungen, die Begrenzung von Wohnungsvorkäufen und andere. Ein typisches Beispiel für solche Bestimmungen findet sich in der „GAGFAH-Sozial-Charta“ ([http://www.gagfah.com/\\_Docs/GAGFAH\\_Sozial\\_Charta\\_Bestimmungen.pdf](http://www.gagfah.com/_Docs/GAGFAH_Sozial_Charta_Bestimmungen.pdf))

<sup>73</sup> Der Befund (Sautter 2005) wird häufig so zitiert, als sei darin empirisch festgestellt worden, dass die Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände gar keine Auswirkungen auf die Miethöhe habe. Das ist zwar richtig, aber verkürzt; in dieser Verkürzung wird nicht zur Kenntnis genommen, dass in der Publikation die Gründe, warum es bislang gar nicht zu Wirkungen irgendwelcher Art hat kommen können, ausführlich dargelegt werden.

<sup>74</sup> Sautter (2005), S. 85.

Hauptsächlich Kommunen, seltener andere Verkäufer, haben bei Verkäufen an internationale Investoren vertragliche Regelungen durchgesetzt, die den Schutz der Mieter zum Ziel hatten beziehungsweise der Verwertung der Bestände gewisse Schranken auferlegt haben. So wurden beispielsweise Kappungsgrenzen bei Mieterhöhungen vereinbart, Luxussanierungen ausgeschlossen, Eigenbedarfs- und Verwertungskündigungen für eine Übergangsfrist nicht zugelassen oder ein lebenslanges Wohnrecht für Ältere vereinbart. Alle diese Vereinbarungen beziehen sich nur auf Bestandsmietverhältnisse, nicht jedoch auf Neuvermietungen. Das bedeutet, dass es den Kommunen beim Verkauf eher weniger um den Erhalt von wohnungspolitischen Funktionen ging.

Experten plädieren daher dafür, nicht nur den kurzfristigen pekuniären Ertrag, sondern auch stärker die langfristigen Folgen der Verkäufe zu beachten und gegebenenfalls zu prüfen, ob auch andere als private Käufer infrage kommen – etwa Genossenschaften oder andere städtische Unternehmen. In den Verträgen sollten Mieterbelange stärker als bisher vertraglich gesichert und auch die Interessen der Kommunen in punkto Quartiersentwicklung und Stadtumbau sollten verbindlicher geregelt werden.<sup>75</sup>

## 11. Fazit.

Für 2006 wird vom Statistischen Bundesamt ein Bestand von 39,8 Mio. Wohnungen angegeben. Diese Zahl dürfte zu hoch sein, weil die Abgänge aus dem Wohnungsbestand in der amtlichen Statistik unterschätzt werden. Eine Schätzung des tatsächlichen Wohnungsbestandes ergibt, dass es im Jahr 2006 nur rund 38,4 Mio. Wohnungen gegeben hat. Die korrigierte Zahl zeigt, dass die Wohnungsversorgung nicht so gut ist wie angenommen. Mit den korrigierten Zahlen ergibt sich sogar ein Wohnungsdefizit, d. h. es gibt mehr Haushalte als Wohnungen. Dies darf jedoch nicht ohne weiteres mit einem Wohnungsmangel gleichgesetzt werden, das Zusammenleben mehrerer Haushalte in einer Wohnung kann auch Ausdruck von Wohn- und Lebenspräferenzen sein. Ob allerdings das gesamte rechnerische Defizit, das sich auf rund 900.000 Wohnungen beläuft, mit Wohnpräferenzen erklärt werden kann, ist nicht klar.

Meldungen über weit reichenden Wohnungsleerstand, vor allem in Ostdeutschland, stehen diesem Befund nicht entgegen. Der GdW beziffert den Anteil leer stehender Wohnungen zwar in Ostdeutschland auf 12,4 % (in Westdeutschland 3,2 %); allerdings muss ein Teil der Wohnungen, vor allem in Altbauten, als nicht vermietbar gelten. Zudem sind Wohnungsleerstand und -knappheit wegen der Ortsgebundenheit von Wohnungen durchaus gleichzeitig (in

---

<sup>75</sup> Veser et al. (2007), S. 117, Eekhoff (2007), S. 78ff.

verschiedenen Regionen) möglich. Der GdW berichtet, dass der Wohnungsmarkt in einigen Bundesländern nicht einmal über die notwendige Fluktuationsreserve verfügt.

Dennoch hat sich die Wohnungsversorgung in Deutschland in den letzten 20 Jahren deutlich verbessert. Einerseits ist die Zahl der Wohnungen schneller gewachsen als die Zahl der Haushalte, andererseits ist die Wohnfläche je Einwohner größer geworden. Das bessere Wohnen lassen sich die Bundesbürger viel kosten. Der Anteil der Mietausgaben am verfügbaren Einkommen ist nach allen zur Verfügung stehenden Quellen stark angestiegen.

Die abnehmenden Fertigstellungszahlen haben jedoch in den letzten Jahren dazu geführt, dass der Wohnungsbestand kaum noch zugenommen hat. Experten sehen bereits ein Sinken des Bestandes voraus, sollte die Entwicklung anhalten. Mittelfristig könnte diese Entwicklung zu Problemen führen; erst wenn ab 2020 die Haushaltszahlen wieder sinken werden (in Ostdeutschland ab 2015), käme es zu einer Entlastung des Wohnungsmarktes, die allerdings in Wachstumsregionen weniger kräftig ausfallen dürfte.

Private Investoren, vor allem aus dem Ausland, haben seit 1999 mehr als eine Million Wohnungen erworben. Hauptlieferant sind mit 440.000 Wohnungen kommunale Eigentümer, deren Wohnungsbestand von 1999 bis Mitte 2006 um insgesamt rund 600.000 Einheiten oder 20 % geschrumpft ist. Manche Städte, darunter Dresden, Wilhelmshaven und Wuppertal, haben ihren gesamten Wohnungsbestand verkauft, die meisten Städte haben jedoch einen Teil ihrer Bestände behalten. Damit verfügen sie weiterhin über einen gewissen Wohnungsbestand in ihrem Verfügungsbereich.

Durch den Verkauf tauschen Kommunen Vermögen gegen Kasse; damit können sie ihre Verschuldung reduzieren. Zwar sinkt dadurch die Zinsbelastung der kommunalen Haushalte, gleichzeitig verzichten die Kommunen jedoch auch auf Einnahmen. Nur wenn der Zinsaufwand der Kommunen stärker sinkt als die Nettomieteinnahmen, lohnt sich der Verkauf. Der Vergleich der Rendite kommunaler Wohnungen mit den langfristigen Zinsen ergibt, dass vermutlich die Kommunen durch den Verkauf ihrer Wohnungsbestände keine nennenswerten Ersparnisse realisiert haben. Zudem dürften sich die Kosten für die Unterbringung sogenannter nicht mietfähiger Personen oder von Haushalten mit niedrigem Einkommen durch den Verkauf erhöht haben. Auch Maßnahmen der Quartiersentwicklung dürften nach einem Verkauf schwieriger werden. Diese Folgekosten der Privatisierung müssen ebenfalls in das Kalkül der Kommunen Eingang finden. Zudem hat eine auch langfristig erfolgreiche Haushaltssanierung durch den Verkauf von Wohnungen zwingend zur Voraussetzung, dass konsumtive Ausgaben nur mehr aus laufenden Einnahmen bestritten werden.

Verfolgen kommunale Unternehmen meist ein viel dimensionales Zielbündel, das neben der betriebswirtschaftlichen Rendite auch andere Zwecke, etwa die Bereitstellung günstigen Wohnraums, umfasst, so streben private Investoren hauptsächlich die einzelwirtschaftliche Gewinnerzielung an. Angesichts niedriger Einstiegspreise und der Hoffnung, in einen Nachzüglermarkt zu investieren, dem die Preishausse der meisten ausländischen Märkte erst noch bevorstand, schien das Kalkül aufzugehen. Allerdings hat sich die Marktlage in den letzten Jahren nicht verändert, sodass sich die Erwartungen von Preis- und Mietpreissteigerungen vorerst nicht erfüllten. Verhindert wurde dies auch durch die mit den Verkäufern vereinbarten Sozialklauseln, deren Bindefrist allerdings meist nur zehn Jahre beträgt. Ihre Renditeziele haben auf lange Haltefristen ausgerichtete Investoren daher eher durch verbessertes und effizienteres Management der Bestände, durch Kostensenkungen bei der Instandhaltung und Modernisierung und durch eine optimierte Finanzierung zu erreichen versucht. Auf kurze Haltefristen ausgerichtete Investoren strebten an, ihre Renditeziele durch Tranchierung und Neustrukturierung erworbener Bestände und deren Weiterveräußerung zu erreichen.

Besonders renditeträchtige Einzelverkäufe, vor allem an Mieter, blieben gering an der Zahl. Trotz der insgesamt großen Zahl privatisierter Wohnungen hat sich die Eigentümerquote in den letzten Jahren nur wenig erhöht, obwohl viele der großen Wohnungsgesellschaften die Einzelprivatisierung forciert haben.

Autor: Dr. Dankwart Plattner (069) 7431-3788

**Literatur.**

Eekhoff, Johann, Oliver Arentz, Stephan Rauen, Benedikt Langner (2007): Zur Ökonomisierung der Immobilienwirtschaft – Entwicklungen und Perspektiven. Bericht der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin.

Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005), Gesamtbericht (Oktober 2005)

GAGFAH (2006), Konzern-Geschäftsbericht 2006.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (2004), Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2004/2005

GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (2007), Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2007/2008

Gluch, Erich unter Mitarbeit von Karin Behring und Astrid von Neubeck-Hohlefeldler (2002), ifo Bauvorausschätzung Deutschland 2002 – 2007/2012, München.

Just, Tobias, Samuel Reuther (2005), Wohnungsportfolios in Deutschland: Weitere Verkäufe programmiert (Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen Nr. 321, Mai)

Kühne-Bühning, Lidwina, Jürgen H. B. Heuer (Hrsg.) (2005), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Frankfurt am Main 42005.

McKinsey (2005), Auf Schatzsuche, in Mck Wissen 13, S. 40-43

Morgan Stanley (2006), Investing in German Residential Property.

Sautter, Heinz (2005), "Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte". Abschlussbericht. Teilprojekt des Forschungsverbundes "Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen", September 2005  
(<http://www.iwu.de/forschde/>)

Senatsverwaltung für Finanzen (2006), Fakten und Legenden zum Zusammenhang zwischen Wohnungsmarkt und Marktanteil öffentlicher Wohnungsunternehmen.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2004), Ergebnisse des Zensus 2004, in: Wirtschaft und Statistik Nr. 8, S. 813 – 833

Statistisches Bundesamt (2006a), Statistisches Jahrbuch 2006 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2006b), Bauen und Wohnen. Mikrozensus - Zusatzerhebung 2006 (Fachserie 5 / Heft 1), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt, Fachserie 5, laufenden Ausgaben

Statistisches Bundesamt, Fachserie IV B 6; laufende Ausgaben

Veser, Jürgen, Thomas Thrun, Wolfgang Jaedicke (Auftragnehmer), Karin Lorenz-Hennig, Christoph Zander (Projektleitung) (2007), Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen. Hrsg. vom BMVBS und vom BBR, Bonn 2007 (Selbstverlag des BBR)

Voigtländer, Michael (2007), Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland. Eine Untersuchung aus ordnungspolitischer Sicht. Hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

## **Inhaltsverzeichnis Kapitel 6.**

Wohnungsbau und Finanzmärkte. Systemwechsel in der Wohneigentumsfinanzierung?..	153
1. Private Wohneigentumsfinanzierung in Deutschland .....	153
2. Europäische Hypothekensysteme und Wohneigentumsmärkte im Vergleich. ....	155
3. Private Wohneigentumsfinanzierung in den USA.....	167
4. Aspekte der US-amerikanischen Subprime-Krise. ....	171
5. Fazit: Welche Schlüsse lassen sich aus den zuvor skizzierten Trends für die weitere Entwicklung ziehen? .....	173

## **Kapitel 6**

### **Wohnungsbau und Finanzmärkte. Systemwechsel in der Wohneigentumsfinanzierung?**

Die Wohneigentumsfinanzierung in Deutschland hat sich in den letzten Jahren insbesondere infolge der fortschreitenden Integration der Finanzmärkte in Europa weiter entwickelt. Vor einem Überblick über die typischen Merkmale der Wohneigentumsfinanzierung in anderen europäischen Ländern und ihrer Rückwirkungen auf den deutschen Markt werden im Folgenden zunächst die wichtigsten in Deutschland zu beobachtenden Trends zusammengefasst.

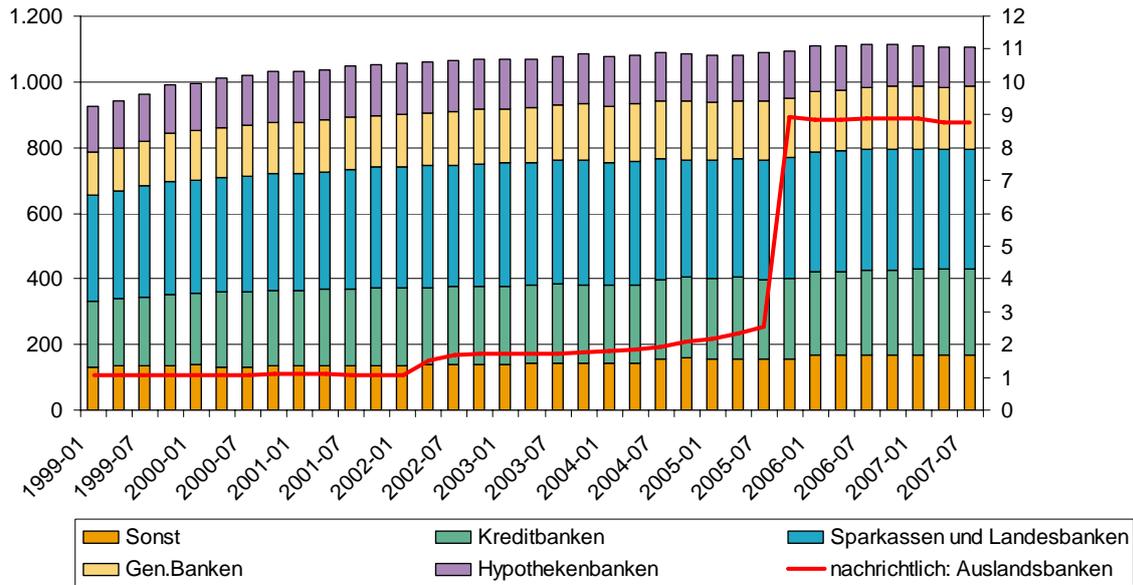
#### **1. Private Wohneigentumsfinanzierung in Deutschland**

Für die Kreditinstitute in Deutschland ist die Wohnungsfinanzierung ein sehr wichtiger Geschäftszweig: Fast die Hälfte ihres Obligos gegenüber inländischen Unternehmen und Privatpersonen haben sie für Wohnungsbaukredite herausgereicht.<sup>1</sup> Die Sparkassen (inkl. Landesbanken) haben den größten Anteil am Kreditbestand, nämlich rund ein Drittel. Dahinter folgen die Kreditbanken (private Geschäftsbanken) mit einem knappen Viertel der Ausleihungen und die Hypothekenbanken, die gut 10 % der Darlehen gegeben haben. Genossenschaftsbanken, Bausparkassen, Versicherungen und Kreditinstitute mit Sonderaufgaben teilen sich das restliche Drittel.

Ausländische Banken spielten in der Wohnungsfinanzierung bis zur Übernahme der Hypovereinsbank durch die italienische Unicredit im Jahr 2005 eine sehr geringe Rolle. Von 1993 bis 2002 lag ihr Anteil bei rund einem Prozent, bis 2005 verdoppelte er sich dann auf etwa zwei Prozent, und seit 2006 liegt er bei rund neun Prozent.

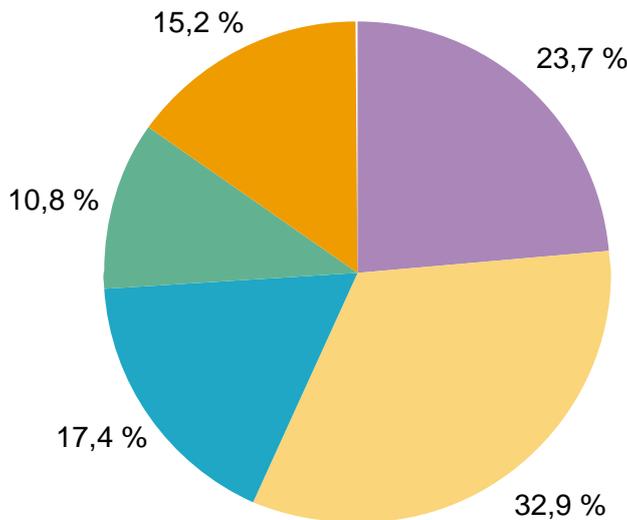
---

<sup>1</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2007), S. 32f., eigene Berechnungen.



Quelle: Deutsche Bundesbank (2007), eigene Berechnung.

**Grafik 1: Wohnungsbaukredite nach Institutsgruppen, 1999-2007 (Mrd. EUR, Stand jeweils am Anfang des 1. Quartals, nachrichtlich auf der rechten Skala: Anteil der Auslandsbanken in Prozent aller Wohnungsbaukredite)**



■ Kreditbanken ■ Sparkassen und Landesbanken ■ Gen.Banken ■ Hypothekenbanken ■ Sonst.

Quelle: Zeitreihen der Deutschen Bundesbank, eigene Berechnungen

**Grafik 2: Wohnungsbaukredite, Prozentanteile nach Institutsgruppen, 3. Quartal 2007**

Wohneigentumsfinanzierung ist in Deutschland nach wie vor überwiegend Objektfinanzierung. Die übliche Finanzierung von Wohneigentum setzt sich aus Eigenmitteln und Fremdmitteln zusammen und dient der direkten Finanzierung der Immobilien. Grundpfandrechlich gesicherte Kredite (gesichert entweder mit einer Hypothek oder in jüngerer Zeit meist mit einer Grundschuld) bis zur gesetzlichen Beleihungsgrenze von 60 % des Immobilienwertes

werden von Hypothekenbanken ausgereicht,<sup>2</sup> die zur Refinanzierung Pfandbriefe begeben, die wegen ihrer hohen Anlagesicherheit sehr niedrig verzinst sind.<sup>3</sup> Von den Kreditnehmern wird dabei eine Eigenkapitalquote von 40 % gefordert.

Ein Teil der notwendigen Eigenkapitalbasis kann bei Bausparkassen angespart werden. Diese stoßen mit Bauspardarlehen in den nachrangigen Bereich mit bis zu 80 % des Beleihungswertes vor. Sie refinanzieren sich vollständig aus niedrig verzinslichen Einlagen der Sparer und können Neukredite nur in Höhe der Neueinlagen (plus Tilgungsrückflüsse aus bereits herausgelegten Krediten) ausreichen. Zudem ergänzte die Eigenheimzulage das Eigenkapital des Erwerbers.

Im Fall des privaten Wohneigentumserwerbs müssen zusätzlich zum Kaufpreis auch Nebenkosten des Erwerbs (Makler- und Notargebühren, Grunderwerbskosten, etc.) und Kosten der Ausstattung (z. B. Küche) finanziert werden.

Eine Vollfinanzierung für Immobilien existierte in Deutschland selten. Erst der Marktzutritt ausländischer Kreditinstitute, die im Ausland übliche Produkte, darunter die Vollfinanzierung, auch hierzulande anbieten, hat in diesem Bereich eine Öffnung hervorgerufen. Inzwischen bieten auch deutsche Kreditinstitute durchaus Vollfinanzierungen an,<sup>4</sup> gegebenenfalls sogar noch einmal erweitert um die Finanzierung der Erwerbsnebenkosten.

Ein weiteres Merkmal der Wohnimmobilienfinanzierung in Deutschland ist der hohe Anteil von Festzinskrediten. Darin drückt sich die Vorliebe der deutschen Hypothekenkreditnehmer für weit in die Zukunft planbare Zinsbelastungen und für die Ausschaltung des Zinsänderungsrisikos aus.

## **2. Europäische Hypothekensysteme und Wohneigentumsmärkte im Vergleich.**

Im Unterschied zu Deutschland boomte die Wohnimmobiliennachfrage in der vergangenen Dekade in vielen europäischen Ländern. Dies stellte auch die Hypothekensysteme vor neue Herausforderungen. Um den Finanzierungsbedürfnissen der Kunden in einem durch ein steigendes Verhältnis von Hypothekenschulden zu Einkommen gekennzeichneten Umfeld gerecht zu werden, mussten die Kreditangebote entsprechend angepasst werden. In der Folge hat sich das den privaten Hypothekarkreditnehmern zugängliche Spektrum an Finanzie-

---

<sup>2</sup> Hypothekenbanken vergeben außerdem Kommunalkredite.

<sup>3</sup> Pfandbriefe müssen nicht nur vollständig durch Realkredite gedeckt sein, zudem müssen Laufzeiten und Zinssätze von Aktiv- und Passivseite der Bilanz übereinstimmen. Das HGB regelt, dass die Deckungsmasse im Schadensfall den Inhabern der Pfandbriefe zur Verfügung steht.

<sup>4</sup> Vgl. Lachnit (2007), S. 380, Handelsblatt v. 16. 1. 2008.

rungsoptionen erheblich vergrößert und die Kreditvergabebedingungen wurden auf vielen Märkten gelockert. Damit wurden Immobilien für neue Käuferschichten, insbesondere Haushalte mit niedrigerem Einkommen, erschwinglich, was den Immobilienboom nachfrageseitig zusätzlich angeheizt hat.

Innerhalb dieser gemeinsamen Entwicklungslinien weisen die nationalen europäischen Hypothekensmärkte aber nach wie vor erhebliche Unterschiede auf. Diese sollen nachfolgend näher skizziert werden. Daran anknüpfend stellt sich die Frage, welche Rückschlüsse die Entwicklungen in anderen Ländern auf den zukünftigen Trend am deutschen Hypothekensmarkt zulassen.

Bei aller Heterogenität lassen sich die nationalen Märkte anhand bestimmter Unterscheidungsmerkmale grob klassifizieren. Dazu gehören die Art der Zinsanpassung, die zulässigen Beleihungsgrenzen, die steuerliche Behandlung von Schuldzinsen, die Frage, ob Vorfälligkeitsentschädigungen erhoben werden, die Gebräuchlichkeit von Kreditverbriefungen und die Höhe der Wohneigentumsquoten.

#### Art der Zinsanpassung.

Zwar haben sich im Zuge der Ausweitung der Angebotspalette die Finanzierungsoptionen der Kunden vergrößert, dennoch existieren deutliche Unterschiede hinsichtlich der Art der Zinsanpassung. Variable Finanzierungen<sup>5</sup> sind unter anderem in Spanien (Marktanteil mehr als 90 %) und Irland (mehr als 80 %) weit verbreitet, während Frankreich und Deutschland traditionell zu den Ländern mit überwiegend langen Zinsbindungsfristen gehören (Marktanteil in Frankreich mehr als 70 %).

Das dank der Niedrigzinspolitik der Notenbanken in den vergangenen Jahren außerordentlich tiefe Niveau der Kurzfristzinsen kam vor allem jenen Ländern zugute, in denen kurze Zinsanpassungsfristen üblich sind. Einige von ihnen – wie etwa Spanien – profitierten seit Ende der 90er-Jahre noch zusätzlich von dem strukturellen Sondereffekt der EWU-bedingten Konvergenz der Zinsen auf ein *permanent* niedrigeres Niveau.

Dieses außerordentlich günstige Refinanzierungsumfeld war *ein* maßgeblicher Motor der starken Immobilienpreissteigerungen in diesen Ländern. Nicht von ungefähr nahmen somit gerade Irland, Spanien und Großbritannien in der letzten Dekade eine Spitzenstellung bei der Entwicklung der Häuserpreise ein. Laut einer Erhebung des Economist rangierte Irland

---

<sup>5</sup> Zinsbindungsfristen unter einem Jahr.

mit einem Preisanstieg von 240 % im Zeitraum von 1997 bis zum 3. Quartal 2007 an erster Stelle, gefolgt von Großbritannien (+213 %) und Spanien (+190 %) (vgl. Tabelle 1).<sup>6</sup>

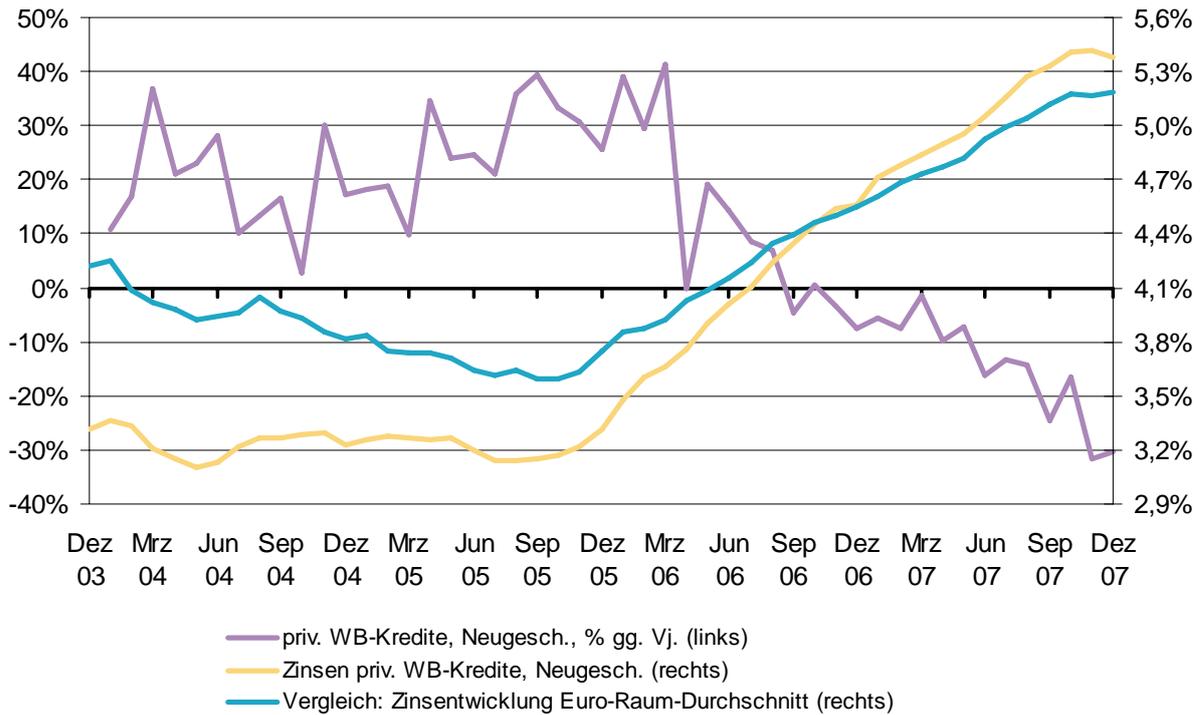
**Tabelle 1: Entwicklung der nominalen Häuserpreise in Europa**

Entwicklung der nominalen Häuserpreise Veränderung in Prozent		
	3. Q. 2007 gg. 3. Q. 2006	3.Q. 2007 gg. 1997
Irland	-2,8	240
Großbritannien	6,9	213
Spanien	5,3	190
Frankreich	6,8	144
Dänemark	4,0	128
Niederlande	3,8	102
Italien	5,1	102
Deutschland *	-4,1	-7

Quelle: 1997-2006: Bundesbank; Dezember 2007: Economist

Wie das Beispiel Spaniens zeigt (siehe Grafik 1, S. 154), sind Länder mit überwiegend variabel verzinsten Hypothekendarlehen damit aber auch besonders anfällig für Änderungen im Zinsumfeld.

<sup>6</sup> Vgl. Economist, Run down, America's housing malaise is slowly spreading, December 2007.



Quelle: EZB, November 2007

### Grafik 3: Entwicklung der privaten Wohnungsbaukredite und der Hypothekenzinsen in Spanien

In Spanien hat sich das Hypothekarneugeschäft im Zuge der durch die EZB-Zinsanhebungen bedingten Verschlechterung der Kreditkonditionen seit Anfang 2006 deutlich abgekühlt und Sorgen vor einem Immobilienmarkteinbruch genährt. Als Folge des deutlichen Anstiegs der Kurzfristzinsen wurden von den spanischen Hypothekarkreditnehmern zuletzt auch verstärkt Festzinsdarlehen nachgefragt, wobei der Löwenanteil des Geschäftes aber nach wie vor auf variable Finanzierungen (Marktanteil im Neugeschäft im Oktober 2007 mehr als 90 %) entfällt.

Wie schnell sich die Anteile von variablen und fixen Hypothekenfinanzierungen bei einer Änderung der Rahmenbedingungen verschieben können, verdeutlicht nicht zuletzt die dänische Entwicklung. Der dänische Hypothekenmarkt war bis zum Ende der 90er-Jahre ein Festzinsmarkt, erst kurz vor der Jahrtausendwende wurden variabel verzinsliche Hypothekarkredite zugelassen. Begünstigt von einem attraktiven Zinsumfeld im kurzfristigen Laufzeitenbereich traten diese in der Folgezeit ihren Siegeszug an.<sup>7</sup> Der Zinsvorteil von Hypothekenfinanzierungen mit einer Zinsbindung bis zu einem Jahr gegenüber Darlehen mit einer Zinsbindung von 5 bis 10 Jahren lag im Zeitraum von 2003 bis 2005 in Dänemark bei rund 110 Ba-

<sup>7</sup> Die dänischen 3-Monatszinsen sanken von einem Hochpunkt von 6 % im Herbst 2000 bis auf fast 2 % im März 2004.

sispunkten. In diesem Umfeld stieg der Anteil der Hypothekendarlehen mit kurzfristiger Zinsanpassung bis Ende 2005 auf knapp 50 %, während er seitdem wieder deutlich gesunken ist. Im Sommer 2007 lag er bei rund 44 %.

Die Entscheidung, ob fix oder variabel finanziert wird, hängt somit maßgeblich von den offerierten Kreditkonditionen ab. In Deutschland lag die Zinsdifferenz von Darlehen mit einer Zinsbindung bis zu einem Jahr und von 5 bis 10 Jahren im vorgenannten Zeitraum nur bei rund 20 Basispunkten. Dies erklärt, warum die deutschen Kreditnehmer vorwiegend lange Zinsbindungsfristen wählen.

Dass in Deutschland längerfristige Hypothekenfinanzierungen vergleichsweise billig, in anderen Ländern hingegen vergleichsweise teuer angeboten werden, liegt nicht zuletzt in der unterschiedlichen Behandlung des Vorfälligkeitsrisikos begründet. In den Märkten, in denen ein Recht auf vorzeitige Rückzahlung besteht, ist ein entsprechender Risikoaufschlag bei den Festzinsdarlehen zu beobachten.

### Beleihungsgrenzen.

Die Beleihungsgrenzen sind naturgemäß sehr stark von den individuellen Verhältnissen der Kreditnehmer abhängig, sodass für die einzelnen Länder auch keine fixen Werte sondern nur Bandbreiten genannt werden können (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Entwicklung der Beleihungswerte in Europa**

Beleihungswerte (Verhältnis des Kreditvolumens zum Objektwert)		
	Typische Werte	Marktübliches Maximum
Deutschland	67	100
Spanien	70	100
Großbritannien	69	110
Frankreich	67	100
Italien	55	80
Dänemark	80	80
Niederlande	90	115
Irland	66	90

Quelle: OECD, Finpolconsult 2007

Europaweit sind derzeit Beleihungswerte um die 70 % am gebräuchlichsten, wobei der übliche Wert in Italien mit 55 % besonders niedrig, in den Niederlanden hingegen mit 90 % besonders hoch liegt. Auch bei einer Betrachtung der *maximalen* Beleihungsgrenzen nehmen die Niederlande mit Werten von 115 % (von anderen Quellen werden Werte von 125 % genannt) einen Spitzenplatz vor Großbritannien mit 110 % ein. Werte von 100 % sind auch in Ländern wie Spanien und Frankreich und mittlerweile auch in Deutschland möglich (vgl. Tabelle 2).

In den letzten Jahren war nicht zuletzt mit Blick auf die deutliche Verteuerung von Wohnimmobilien und dem intensiveren Wettbewerb im Hypothekengeschäft in fast allen Märkten eine Tendenz hin zu höheren Beleihungswerten feststellbar. Damit einhergehend nahm das Hypothekarkreditvolumen stark zu – gerade in den Ländern mit den stärksten Immobilienpreissteigerungen. Allein von Ende 2002 bis Ende 2006 hat sich das ausstehende Kreditvolumen in Irland fast verdreifacht und in Spanien mehr als verdoppelt, während in Deutschland im gleichen Zeitraum lediglich ein Zuwachs von 6 % zu Buche stand.

**Tabelle 3: Trend der Hypothekarverschuldung in ausgewählten EWU-Ländern**

Hypothekendarlehen an priv. Haushalte in Prozent des nominalen BIP		
	2002	2006
Irland	33,9	63,8
Spanien	32,4	55,8
Frankreich	22,5	31,8
Italien	10,2	16,6
Niederlande <sup>1)</sup>	60,8	71,4
Deutschland	43,0	42,0

Kreditbestände der MFI's (Jahresendstände);

<sup>1)</sup> Bei Berücksichtigung der Kreditvergabe institutioneller Investoren ergeben sich für die Niederlande mit 86 % im Jahr 2002 und rund 100 % im Jahr 2006 deutlich höhere Werte.

Quelle: EZB, August 2007

In Relation zum nominalen BIP hat sich die Hypothekarverschuldung Irlands in diesem Zeitraum von 33,9 % auf 63,8 % beinahe verdoppelt, im Fall Spanien betrug die Zunahme gut 23 Prozentpunkte auf knapp 56 % Ende 2006. Die deutsche Quote ist demgegenüber leicht gesunken und lag zuletzt bei knapp 42 %. Mit noch niedrigeren Quoten können weiterhin Frankreich (31,8 %) und Italien (16,6 %) aufwarten (vgl. Tabelle 3).

### Steuerliche Behandlung von Schuldzinsen.

Die steuerliche Behandlung der Schuldzinsen beeinflusst nicht nur die Attraktivität des Immobilienerwerbs, sondern setzt zugleich klare Anreize in Bezug auf die gewählte Finanzierungsform. Ein uneingeschränkter Schuldzinsabzug ist derzeit nur in den Niederlanden möglich, ein eingeschränkter Schuldzinsabzug wird hingegen unter anderem in Spanien, Dänemark und Italien praktiziert.<sup>8</sup> In Deutschland wurde die steuerliche Absetzbarkeit ebenso wie in Frankreich und Großbritannien abgeschafft. Allerdings hat Frankreichs neue Regierung beschlossen, diese für Erstkäufer von Immobilien in bestimmten Grenzen wieder zuzulassen.

Die unterschiedlichen steuerlichen Rahmenbedingungen sind maßgeblich dafür, dass besonders in einem Land wie den Niederlanden ein hoher Anreiz besteht, den Immobilienbesitz mit Fremdmitteln zu finanzieren, was auch die im Vergleich zu den anderen Ländern sehr hohen Beleihungswerte erklärt. Eine Untersuchung der OECD förderte zu Tage,<sup>9</sup> dass durch die erheblichen steuerlichen Vorteile für Selbstnutzer die effektive Zinsbelastung für Hypothekendarlehen in den Niederlanden im Jahr 1999 um mehr als 200 Basispunkte – von rund 4,6 % auf 2,6 % – reduziert werden konnte. Die steuerlichen Entlastungen für irische und spanische Hausbesitzer wurden auf rund 100 Basispunkte taxiert. In Deutschland bestehen keine Steuervorteile mehr.

### Vorfälligkeitsentschädigungen.

Die Kosten einer vorzeitigen Darlehensrückzahlung können entweder als Entschädigung bei Inanspruchnahme dieser Option oder als allgemeiner Preisbestandteil der Kreditkosten erhoben werden. Die meisten europäischen Hypothekenmärkte lassen – im Gegensatz zu den USA – eine Entschädigung der Banken für die durch vorfällige Rückzahlungen entstandenen Reinvestitionsverluste zu. In Deutschland ist eine **uneingeschränkte** Kompensation des Kreditgebers für den im Fall einer vorzeitigen Darlehenskündigung auftretenden Zinsschaden üblich, während die Entschädigung in den meisten anderen Ländern begrenzt ist.<sup>10</sup> So liegt etwa in Spanien die Vorfälligkeitsentschädigung bei Festzinsdarlehen üblicherweise bei 2,5 % bis 5 % der Restschuldsumme.

Welches System für die Kreditnehmer das bessere ist, lässt sich mit Blick auf die unterschiedlichen individuellen Bedürfnisse der Kreditnehmer per se nicht beantworten. Das deut-

---

<sup>8</sup> Abhängig vom Einkommen oder abnehmend im Zeitablauf; vgl. Voigtländer (2006), S. 20.

<sup>9</sup> Vgl. Van den Noord, P. (2003).

<sup>10</sup> Dies führt zu einer doppelten Preisgestaltung, da neben der (begrenzten) Entschädigungszahlung eine Optionsprämie zur Abdeckung des Restschadens verlangt wird.

sche Hypothekensystem mit Vorfälligkeitsentschädigung führt zwar zu günstigeren Kreditkonditionen als in anderen Ländern, unter Umständen bindet es aber die Kunden zu lange an zu hohe Zinsen. Umgekehrt zahlen Kreditnehmer in Ländern ohne Vorfälligkeitsentschädigung möglicherweise für eine Umfinanzierungsoption, die sie niemals in Anspruch nehmen. Ein klares Plus eines Systems ohne Vorfälligkeitsentschädigung ist darin zu sehen, dass es Immobilienverkäufe erleichtert, da eine Kreditablösung, ohne finanzielle Nachteile in Kauf nehmen zu müssen, möglich ist. Dies wirkt sich positiv auf die Mobilität am Arbeitsmarkt aus. Nachteilig ist hingegen, dass die „Prepayment-Option“ Kredite mit längeren Zinsbindungsfristen verteuert, so dass sich die Kreditnehmer vermehrt für variable Hypothekenfinanzierungen entscheiden. Gerade in Zinsanstiegsphasen ist dies nicht unproblematisch, da viele Haushalte dann aufgrund des steigenden Schuldendienstes in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten geraten können.

In Deutschland kann der Vorfälligkeitsentschädigung auch ein stabilisierender Effekt auf die Refinanzierung der Banken zugestanden werden: Weil Kredite aufgrund der Vorfälligkeitsentschädigung in geringerem Umfang vorzeitig gekündigt werden, sind die Bedingungen für die Emission des renommierten Pfandbriefs günstiger als in einem System ohne Vorfälligkeitsentschädigung, in dem die Kreditnehmer mehr zu kurzen Zinsbindungsfristen tendieren. Eine Refinanzierung über in der Regel langfristig ausgegebene Pfandbriefe ist dann schwieriger.

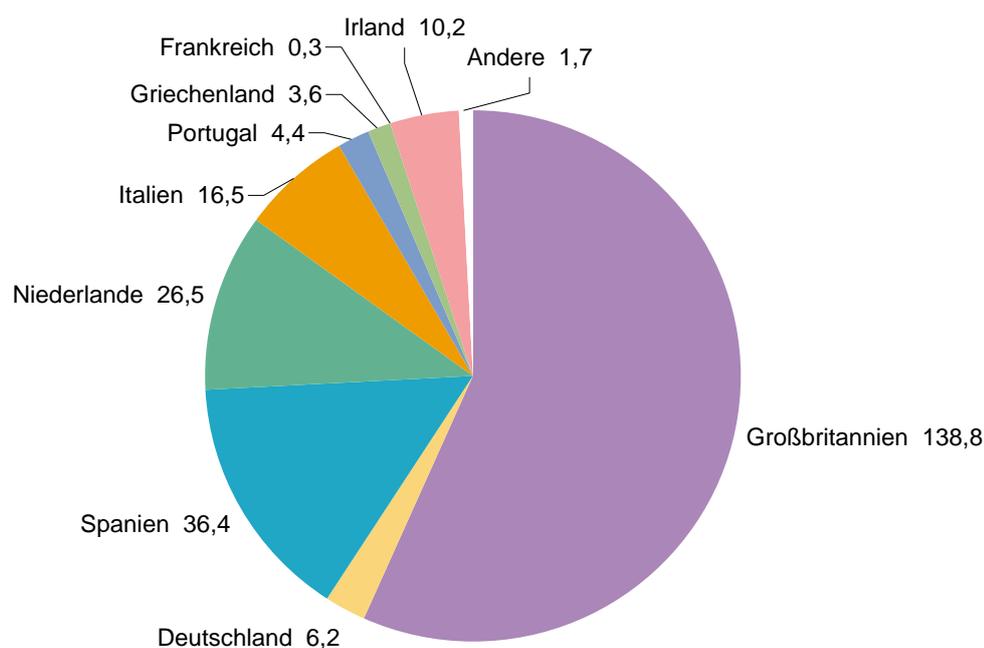
Aus makroökonomischer Sicht hat ein System mit Vorfälligkeitsentschädigung vor allem in konjunkturellen Schwächephasen seine Schattenseiten, denn die dann üblicherweise erfolgenden Leitzinssenkungen können zumindest im Immobilienbereich nur begrenzte Wirksamkeit entfalten. In Ländern ohne bzw. mit nur geringer Vorfälligkeitsentschädigung sind hingegen in Niedrigzinsphasen immer wieder große Refinanzierungswellen zu beobachten, durch die der Konsum angekurbelt und damit die Konjunktur stabilisiert werden kann. Die Kehrseite der Medaille ist in diesen Ländern jedoch eine Tendenz hin zu höherer Verschuldung der privaten Haushalte, da im Rahmen der Umschuldung häufig auch die Darlehenssumme erhöht wird. Zugleich nimmt die Volatilität des Wirtschaftsgeschehens deutlich zu. Exemplarisch hierfür ist die britische Wirtschaft. Diese war in den vergangenen Dekaden von mehreren „Boom-Bust-Zyklen“ geprägt. Ursächlich dafür waren vor allem geldpolitische Entscheidungen („Stop and go“-Politik der Bank of England), die aufgrund der hohen Zinsreakibilität der britischen Wirtschaft sehr stark auf die Realwirtschaft durchschlugen.

Makroökonomisch ist der Befund, ob ein System mit oder ohne Vorfälligkeitsentschädigung zu bevorzugen ist, somit nicht eindeutig. Aus mikroökonomischer Sicht fällt die Beurteilung hingegen leichter. Hier ist eine ausgereifte Produktpalette die beste Antwort auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Kreditnehmer. Als beispielhaft kann hier das dänische System

gelten, dass sowohl kündbare (mit einem entsprechenden Zinsaufschlag für diese Option) als auch unkündbare Festzinsdarlehen vorsieht.

#### Gebräuchlichkeit von Kreditverbriefungen.

Ein Blick auf die einzelnen Länder verdeutlicht, dass die europäischen Sekundärmärkte für Hypothekendarlehen einen unterschiedlichen Reifegrad aufweisen. Der größte und zugleich auch der am weitesten entwickelte Markt Europas ist der britische. Dort lag das Neuemissionsvolumen von RMBS-Papieren im Jahr 2006 bei 138,8 Mrd. EUR (dies entsprach einem Anteil von knapp 57 % am gesamten europäischen Emissionsvolumen).<sup>11, 12</sup> An zweiter und dritter Stelle folgten mit beträchtlichem Abstand Spanien (36,4 Mrd. EUR) und die Niederlande (26,5 Mrd. EUR). Vergleichsweise bescheiden nimmt sich demgegenüber die Entwicklung des deutschen Marktes mit einem Verbriefungsvolumen von 6,2 Mrd. EUR aus (vgl. Grafik 2). Allerdings liegt dies auch darin begründet, dass in Deutschland die Finanzierung über Pfandbriefe eine große Bedeutung hat.



**Grafik 4: Emissionsvolumen von RMBS-Papieren in Europa 2006 in Mrd. EUR**

Nur hoch entwickelte Verbriefungsmärkte bieten die Möglichkeit des „Mortgage Equity Withdrawal“, d. h. der Entnahme des im Wohnbesitz vor allem durch Immobilienpreissteigerungen akkumulierten Eigenkapitals, indem die bestehende Hypothek aufgestockt oder eine zweite Hypothek aufgenommen wird. Diese Option hat vor allem in Großbritannien maßgeb-

<sup>11</sup> Mit Wohnungsbaukrediten unterlegte Wertpapiere.

<sup>12</sup> Vgl. European Securitisation Forum (2006).

lich zu dem starken Anstieg des Hypothekarkreditvolumens beigetragen. Dort entfiel zuletzt weniger als die Hälfte des Anstiegs des Hypothekenkreditvolumens auf den direkten Kauf von Wohneigentum.<sup>13</sup>

Zudem weist Großbritannien als einziges europäisches Land ein bedeutendes Subprime-Marktsegment (Anteil am Gesamtmarkt nach Schätzungen des britischen „Council of Mortgage Lenders“ rund 6 % am Gesamthypothekenmarkt) auf.<sup>14</sup> Mit Blick auf die Probleme am US-Subprime-Markt ist zuletzt auch in Großbritannien die Sorge vor ähnlichen Entwicklungen im eigenen Land gewachsen. Untersuchungen der britischen „Financial Services Authority“ (FSA<sup>15</sup>) belegen, dass diese Sorgen nicht unbegründet sind. Demnach wurde in mehr als einem Drittel der untersuchten Kreditfälle im Subprimesegment nur unzureichend geprüft, ob die Kreditnehmer die aus dem Darlehen resultierenden Zahlungsverpflichtungen überhaupt tragen können. In mehr als der Hälfte der von der FSA überprüften Fälle beschränkte sich die Einkommensprüfung zudem auf Selbstauskünfte des Kunden.

Es wäre jedoch verfehlt, aufgrund von fragwürdigen Kreditvergabepraktiken in Teilbereichen des britischen und US-amerikanischen Hypothekenmarktes Kreditverbriefungen völlig abzulehnen. Diese stellen weiterhin ein wichtiges Finanzmarktinstrument dar, mit dem Raum für das Kreditneugeschäft geschaffen werden kann, und durch das die Kreditrisiken durch die Weiterreichung an die Kapitalmärkte breiter gestreut werden können, was, für sich genommen, das Finanzsystem stabiler macht.

#### Höhe der Wohneigentumsquoten.

Die Höhe der Wohneigentumsquoten weist innerhalb Europas eine starke Varianz auf. In Irland, Spanien und Italien erreichen diese Werte von über 75 %, mit einem Spitzenwert von 82 % in Spanien. Am anderen Ende der Skala liegt hingegen Deutschland mit einer Quote von 43 %. Dabei sind die Wohneigentumsquoten in fast allen Ländern seit Beginn der 80er-Jahre angestiegen. Die Zunahme fiel in den Niederlanden, Großbritannien und Italien mit mehr als 10 Prozentpunkten am stärksten aus (vgl. Tabelle 4), aber auch Deutschland konnte im Betrachtungszeitraum zulegen.

Die Wohneigentumsbildung wurde dabei vor allem in der letzten Dekade durch das außerordentlich günstige Finanzierungsumfeld begünstigt. Denn dank des niedrigen Zinsniveaus wurden Immobilien für neue Käuferschichten, nämlich Haushalte mit niedrigerem Einkom-

---

<sup>13</sup> Vgl. European Mortgage Federation (2007).

<sup>14</sup> Von anderen Quellen werden auch höhere Werte genannt.

<sup>15</sup> Vgl. Financial Services Authority (2007).

men, erschwinglich. Dies heizte den Boom an den Wohnimmobilienmärkten an und führte zu deutlichen Anstiegen der Wohneigentumsquoten.

**Tabelle 4: Entwicklung der Wohneigentumsquoten in Europa**

Wohneigentumsquoten		
	1980	2003
Deutschland*	36	43 <sup>1)</sup>
Spanien	73 <sup>2)</sup>	82
Großbritannien	58 <sup>2)</sup>	69
Frankreich	47 <sup>3)</sup>	56
Italien	59	80
Dänemark	52	53
Niederlande	42	55
Irland	76	77 <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> 2002 <sup>2)</sup> 1981 <sup>3)</sup> 1978.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, November 2006

\* 1980: ohne DDR

Darüber hinaus lassen sich aber noch weitere, länderspezifische Gründe identifizieren, die den Trend der Wohneigentumsquoten maßgeblich beeinflusst haben. So wurde etwa in Großbritannien der Transfer von Sozialwohnungen in Wohneigentum durch gesetzliche Regelungen forciert. In Spanien ist die hohe Wohneigentumsbildung hingegen zu einem erheblichen Teil der Schwäche des Mietwohnungsmarktes geschuldet. Aufgrund restriktiver gesetzlicher Regelungen<sup>16</sup> waren Investitionen in den Mietwohnungsbau lange Zeit sehr unattraktiv, sodass viele Immobilien verfielen oder gänzlich vom Markt genommen wurden. Liberalisierungsmaßnahmen in den 80er-Jahren haben dieses Problem zwar etwas entschärft, aber nicht völlig behoben. Der Eigentumserwerb ist somit für spanische Haushalte oft die einzige Möglichkeit, sich akzeptablen Wohnraum zu sichern. Die Situation ist damit gänzlich anders als in Deutschland, wo den Haushalten ein attraktiver Mietwohnungsmarkt offen steht.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass man die Frage nach der Attraktivität der Wohneigentumsbildung nicht losgelöst von den Bedingungen des jeweiligen lokalen Marktes für Miet-

<sup>16</sup> Mietverträge konnten auf nachfolgende Generationen weiter vererbt werden und bei Verträgen, die vor 1964 abgeschlossen wurden, waren bis Mitte der 90er-Jahre Mieterhöhungen ausgeschlossen. Zudem durften die Kosten von Modernisierungsmaßnahmen nicht auf die Mieter überwältigt werden; vgl. hierzu Voigtländer (2006).

wohnungen beantworten kann. So ist die hierzulande relativ niedrige Wohneigentumsquote auch ein Reflex auf das große und qualitativ hochwertige Angebot an Mietwohnungen.

### Kommt es zu einer stärkeren Integration der Hypothekarkreditmärkte in Europa? Welches sind die Auswirkungen?

Unter dem Eindruck der US-Subprimekrise und der daraus resultierenden Verwerfungen an den Finanzmärkten hat die EU-Kommission ihre Pläne, auf regulatorischem Weg eine stärkere Integration der europäischen Hypothekarkreditmärkte herbeizuführen, vorerst aufgegeben.<sup>17</sup> So soll zunächst durch weitere Untersuchungen geklärt werden, wie sich eine Regulierung auswirken würde und ob diese Vorteile hätte. Letztlich könnte es darauf hinauslaufen, dass sich die EU-Kommission auf einige wenige regulatorische Vorgaben, etwa im Bereich der Berechnung des effektiven Jahreszinses, beschränkt und bei der angestrebten stärkeren Marktintegration vor allem auf den grenzüberschreitenden Wettbewerb setzt. Diese Vorgehensweise wird von deutscher Seite schon seit Längerem favorisiert.

Es ist zu erwarten, dass sich der innereuropäische Wettbewerb zukünftig intensivieren wird, was tendenziell in Richtung einer weiteren Angleichung der Kreditkosten auf niedrigerem Niveau wirken wird. Allerdings dürfte es vor dem Hintergrund der Entwicklungen im US-Subprimesegment zu einer Schärfung des Risikobewusstseins der Banken und damit zu einer stärkeren Ausdifferenzierung der Margen kommen. Für bonitätsschwächere Kreditnehmer bedeutet dies, dass sie mit schärferen Kreditvergaberichtlinien und höheren Kreditkosten rechnen müssen. Dies ist aber eher als Korrektur im Risikoverhalten der Banken zu werten, nachdem die Margen selbst für risikoreiche Kredite zuvor gesunken waren.

Auch bei einigen anderen der zuvor genannten Punkte, wie etwa den maximalen Beleihungsgrenzen und der Art der gewählten Zinsanpassung, dürften sich im Zuge eines intensivierten Wettbewerbs die nationalen Unterschiede zunehmend verwischen. Schwieriger sieht es bei den steuerlichen Rahmenbedingungen, aber auch den regulatorischen Gegebenheiten an den Mietwohnungsmärkten aus. Diese weichen innerhalb Europas noch erheblich voneinander ab. Gerade deren Ausgestaltung übt aber einen *maßgeblichen* Einfluss auf die Attraktivität des Immobilienerwerbs und die Art der Finanzierung aus. Ansätze, dies auf europäischer Ebene zu ändern, sind derzeit nicht in Sicht und politisch wohl auch nicht gewollt, da damit zu stark in die Autonomie der Nationalstaaten eingegriffen würde.

Das allmähliche Verschwinden nationaler Unterschiede zwischen den verschiedenen Hypothekarmärkten wird auch zu Veränderungen bei der Hypothekenfinanzierung in Deutschland

---

<sup>17</sup> Quelle: Handelsblatt, EU tastet Hypotheken nicht an, 19.12.2007

führen. Bereits jetzt ist nach dem Vorbild ausländischer Hypothekmärkte eine gewisse Flexibilisierung des Angebotes in Deutschland zu spüren. So werden nunmehr auch endfällige Darlehen (bei denen während der Laufzeit nur Zinszahlungen anfallen) in Deutschland ebenso angeboten wie Darlehen, bei denen nur ein Teil der Darlehenssumme während der Laufzeit getilgt wird (Teilendfälligkeit). Zudem werden in Deutschland inzwischen Kredite ohne explizite Vorfälligkeitsentschädigung angeboten (dabei sind die Kosten der Vorfälligkeitsentschädigung in den Zinssatz einkalkuliert) und Sondertilgungen können mittlerweile vereinbart werden.

Diese Innovationen bedeuten für Deutschland eine Weiterentwicklung des bisherigen Systems. Auch wenn ihre Bedeutung dem Volumen nach noch sehr gering ist, so zeigen sie doch an, dass der Markt einerseits durch die Konkurrenz der Auslandsbanken, andererseits auch durch Änderungen des gesetzlichen Rahmens<sup>18</sup> und im institutionellen Umfeld in Bewegung geraten ist. Die stärkere Flexibilität der Finanzierungsangebote berücksichtigt mehr als bisher die Bedürfnisse der Kreditnehmer. Gleichzeitig rückt aber auch die Bonität der Kreditnehmer stärker in den Vordergrund, da die für Deutschland neuartigen Finanzierungen für Banken und Schuldner ein höheres Risiko bergen. In Deutschland stehen die Hypothekmärkte damit am Beginn eines Weges, der weg vom homogenen Produktangebot der Vergangenheit hin zu einer breiteren Palette mit flexiblen und komplexen Instrumenten führt.<sup>19</sup>

### 3. Private Wohneigentumsfinanzierung in den USA.

In den USA existiert schon seit Langem eine Reihe von komplexen Finanzierungsinstrumenten. Mit ihnen können die Bedürfnisse unterschiedlicher Schuldnerarten und Hypothekengläubiger in Einklang gebracht werden. Diese Finanzierungsinstrumente werden im Folgenden kurz vorgestellt.

**FRMs** (Fixed Rate Mortgages) sind Hypothekendarlehen mit fester Verzinsung, die in den USA etwa 75 % aller Hypothekenkredite ausmachen. Üblicherweise werden sie für 15 oder 30 Jahre Laufzeit herausgereicht, selten auch für eine Laufzeit von 40 oder 50 Jahren. In den USA sind auch festverzinsliche Hypothekendarlehen vorzeitig kündbar, meist ohne Vorfälligkeitsentschädigung (die implizit im vereinbarten Zinssatz abgebildet ist). In manchen Fällen wird ein niedrigerer Zinssatz vereinbart, bei dem der Hypothekenkreditnehmer das Recht auf entschädigungslose vorzeitige Kündigung aufgibt.

---

<sup>18</sup> Dazu zählt die Abschaffung der Eigenheimzulage. Zudem plant die EU, die Vorfälligkeitsentschädigungen im Falle vorzeitiger Tilgungen einzuschränken oder sogar ganz zu untersagen. Vgl. Schäfer (2007), S. 15.

<sup>19</sup> Zu solchen Instrumenten auf dem US-Markt vgl. Abschnitt 3.

Bei **ARMs** (Adjustable rate mortgages, auch variable rate mortgages oder floating rate mortgages) handelt es sich um Hypothekenkredite mit variabler Verzinsung, wobei die Zinshöhe an einen Index gebunden ist und die Zinsanpassung periodisch erfolgt. Die Zinsanpassungen sind meist begrenzt, und zwar nach der Anzahl der Perioden, nach der Anpassungshöhe pro Periode und nach der Anpassungshöhe über die gesamte Laufzeit. Die Höhe der Zinsanpassung in einer definierten Anfangsperiode kann anders begrenzt sein als in späteren Perioden. Zusätzlich kann vereinbart werden, die Höhe des gesamten Schuldendienstes auf einen fixen Betrag zu begrenzen.

**Hybride ARMs** kombinieren eine fixe mit einer variablen Zinsperiode. Auf eine Anfangsperiode mit Zinsbindung, die typischerweise zwei bis fünf Jahre dauert, aber auch länger sein kann, folgt eine Restlaufzeit, die wie ein normaler ARM ausgestaltet ist. Hybride ARMs haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

**Options-ARMs** erlauben es dem Kreditnehmer, in einem gegebenen Monat entweder eine vereinbarte Mindestzahlung vorzunehmen oder nur Zinsen zu zahlen oder aber eine annuitätische Ratenzahlung (bezogen auf die vereinbarte Laufzeit, meist 15 oder 30 Jahre) zu leisten. Die Zinshöhe kann wie bei einem normalen ARM indexgebunden angepasst werden. Ist die vereinbarte Mindestzahlung geringer als der Zinsanteil des Schuldendienstes oder die notwendige Tilgung, werden die ausstehenden Zahlungen kapitalisiert und Teil der Kreditsumme. Dies gilt jedoch meist nur bis zu einer Obergrenze (*recast*, meist 110 bis 125 % der vereinbarten Kreditsumme). Ist diese erreicht, sehen die Kreditbedingungen vor, dass der Options-ARM für die vereinbarte Restlaufzeit in einen normalen indexbasierten ARM umgewandelt wird, bei dem der Schuldendienst dann deutlich höher als zuvor ist.

Options-ARMs starten verkaufsfördernd meist mit einem sehr geringen Zinssatz und sehr geringen Mindestzahlungen, die eine negative Amortisation implizieren. Spätere Zinssätze liegen jedoch meist über dem Zinssatz vergleichbarer Festzinsdarlehen.

Die geringen Mindestzahlungen erlauben es auch Kreditnehmern mit niedrigem Einkommen vergleichsweise hohe Hypothekenkredite zu erhalten. Dem stehen jedoch hohe Zinssätze, die Übernahme eines Teils des Zinsänderungsrisikos und lange Laufzeiten gegenüber, so dass Beziehern niedriger Einkommen nicht empfohlen werden kann, Hypothekendarlehen aufzunehmen, die als Options-ARM ausgestaltet sind. Tatsächlich sind Options-ARMs in den USA ursprünglich entwickelt worden, um Beziehern hoher Einkommen, vor allem aus Kapital und Zinsen, steuersparende Anlagemöglichkeiten zu eröffnen. Gut geeignet sind Options-ARMs auch für Bezieher höherer Einkommen, deren Einnahmen aber periodisch der Höhe nach schwanken, wie z. B. Selbstständige.

Für die Kreditnehmer liegt der Vorteil von ARMs darin, dass die so ausgestalteten Kredite meist zinsgünstiger sind als vergleichbare Festzinskredite. Allerdings müssen sie dafür einen Teil des Zinsänderungsrisikos tragen. Ob sich durch variable Zinsen Vorteile für die Kreditnehmer ergeben, ist umstritten. Eine Studie für Kanada kommt zu dem Schluss, dass zwischen 1950 und 2000 kanadische Kreditnehmer bei einem 100.000 CND-Kredit mit einer Laufzeit von 15 Jahren im Schnitt 22.000 CND hätten sparen können, bei einer Erfolgswahrscheinlichkeit (dass der Einspareffekt eintritt) zwischen 75 und 90 %.<sup>20</sup>

Ein weiterer Vorteil von Hypothekenkrediten mit variabler Verzinsung ist, dass die Vorfälligkeitsentschädigung, die bei Sondertilgungen oder vorzeitigen Tilgungen in Deutschland zu leisten ist und die Vorteile der Sondertilgung meist kompensiert und daher bei den Betroffenen viel Unmut erzeugt, entfällt.

**Hypothekendarlehen mit negativer Amortisation** sind Darlehen, bei denen die Zinszahlungen für einen vereinbarten Teil der Laufzeit nicht vollständig geleistet werden („deferred interest“). Die nicht bezahlten Zinsen werden kapitalisiert. Zu den Hypothekendarlehen mit negativer Amortisation gehören Options-ARMs und Hypothekendarlehen mit gestufter Rückzahlung.

**Hypothekendarlehen mit gestufter Rückzahlung** (graduated payment mortgage loans, GPMs) sind Hypothekendarlehen, bei denen der Schuldendienst während der Laufzeit ansteigt. Sind die monatlichen Zahlungen anfangs so niedrig, dass sie geringer als die regulären Zinsverpflichtungen sind, handelt es sich um Darlehen mit zeitweise negativer Amortisation. Die nicht gezahlten Zinsen werden kapitalisiert und der Darlehenssumme zugeschlagen. Derartige Darlehen zielen z. B. auf junge Menschen mit gegenwärtig geringem Einkommen und der Aussicht auf Einkommenserhöhungen, z. B. Berufsanfänger ab. Die Kreditnehmer müssen allerdings ihr zukünftiges Einkommen mit hoher Sicherheit richtig einschätzen können.

Ein **HELOC** (Home Equity Lines of Credit) ist meist ein nachrangig besichertes Darlehen und unterscheidet sich von einem normalen Hypothekenkredit dadurch, dass eine Kreditlinie während einer vereinbarten Ziehungszeit (typischerweise 5 bis 25 Jahre) ganz oder teilweise in Anspruch genommen werden kann. Üblicherweise wird eine Mindestrückzahlung vereinbart, die sich auf die Höhe der vereinbarten Zinszahlungen beschränkt. Der Zinssatz ist variabel, und die Höchstgrenzen für die Anpassung sind meist höher als bei normalen ARMs, da die Zinshöhe meist nur durch US-amerikanisches Bundes- und Staatenrecht begrenzt sind.

---

<sup>20</sup> Milevsky (2001).

Am Ende der Kreditlaufzeit muss die Kreditsumme auf einmal oder nach einem Rückzahlungsplan getilgt werden.

**Nur-Zins-Hypothekendarlehen** („interest only“) sind solche Darlehen, bei denen für eine bestimmte Teilperiode der Laufzeit – bis zu fünf Jahren – nur Zinszahlungen anfallen. Nach dem Ende der tilgungsfreien Zeit wird die Kreditsumme rätierlich getilgt.

**Hypothekendarlehen mit endfälliger Restschuld** sind Darlehen, die während der Laufzeit nicht vollständig (*balloon*) oder gar nicht (*bullet*) getilgt werden. Am Ende der Laufzeit ist bei diesen Konstruktionen entweder eine substanzielle Endrate oder die gesamte Kreditsumme fällig. Sie können fix oder variabel verzinst sein. Geeignet ist ein solcher Kredit für Eigentümer, die die gekaufte Immobilie nur für eine bestimmte Zeitspanne benötigen und dann wieder verkaufen wollen.

Bei **umgekehrten Hypothekendarlehen** („reverse mortgage“) wird der Kreditbetrag nicht zum Hauskauf verwendet, sondern die vorhandene Immobilie dient als Sicherheit für den Kredit. Der Kredit wird ausgezahlt, entweder auf einen Schlag, in Form monatlicher Raten oder es wird eine (wachsende) Kreditlinie eingeräumt. Der Kredit kann dazu dienen, z. B. den Lebensunterhalt der Eigentümer zu bestreiten. Diese Konstruktion richtet sich vor allem an ältere Darlehensnehmer (in den USA müssen sie im Allgemeinen 62 Jahre oder älter sein). Die Laufzeit erstreckt sich auf die restliche Lebenszeit oder die Zeit bis zum Auszug aus dem Haus, etwa in ein Pflegeheim. Die Hypothek kann niemals den Wert der Immobilie übersteigen. Am Ende der Laufzeit wird das Eigentum verkauft und der Erlös dazu verwendet, den Kredit zu tilgen, oder die Erben übernehmen die Immobilie und tilgen die Hypothek.

Bei **Alt-A-Darlehen** handelt es sich um Darlehen, bei denen Kreditnehmer mit guter Bonität ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse nicht oder nur eingeschränkt belegen müssen. Es muss betont werden, dass es sich, anders als im Gefolge der Subprime-Krise hierzulande verstanden, nicht um Kredite an Haushalte mit geringer Bonität handelt. Das Problem, das sich allerdings in diesem Zusammenhang ergeben hat, ist, dass viele der Kreditnehmer ihre Einkommensverhältnisse übertrieben haben, um höhere Hypothekendarlehen zu erhalten („Lügner-Darlehen“). In Zeiten steigender Zinsen und sinkender Immobilienpreise sind deshalb auch in diesem Marktsegment die Kreditausfälle stark angestiegen.

Die amerikanische Wohnimmobilienfinanzierung stellt eine Mischung aus objektbezogener und personenbezogener Finanzierung dar. Während sich die Wohnungsfinanzierung in Deutschland stark auf das Objekt ausrichtet und erst in jüngster Zeit auch die allgemeine Bonität des Kreditnehmers mitberücksichtigt, etwa bei hochauslaufenden Finanzierungen, ist dies in den USA schon seit langem der Fall. Des Weiteren stellt der amerikanische Markt

eine Vielzahl von Instrumenten bereit, die ein hohes Maß an Flexibilität aufweisen. So können für viele Bedürfnisse, Lebenslagen und alternative Einkommensströme maßgeschneiderte Finanzierungen für den Wohneigentumserwerb angeboten werden.

#### 4. Aspekte der US-amerikanischen Subprime-Krise.

Um die Krise zu verstehen, muss man einen Blick in die jüngste Geschichte der amerikanischen Geldpolitik werfen, die sowohl der Immobilienblase als auch dem Crash den Boden bereitet hat. Bereits Anfang 2001 hatte die amerikanische Notenbank begonnen, die Zinsen<sup>21</sup> zu senken, bis sie im Juni 2001 auf das historische Tief von 1 % gefallen waren, wo sie drei Jahre verharrten. Parallel fiel der durchschnittliche Hypothekenzins von 8 % (2000) ebenfalls auf ein historisches Tief von 5,5 % (2003).<sup>22</sup> Ab Juni 2004 hob die US-Notenbank den Leitzins schrittweise auf 5,25 % an. Parallel dazu stieg der Hypothekenzins bis 2006 wieder auf rund 7 % an.

Vor allem in den Jahren billigen Geldes und gleichzeitig steigender Immobilienpreise sowie in Verbindung mit den zuvor erläuterten Finanzierungsinstrumenten (insbesondere variable Verzinsungen) war der Erwerb einer eigenen Immobilie für viele US-Haushalte attraktiv und zunächst auch finanzierbar. Das Subprime-Segment<sup>23</sup> des Hypothekenmarktes ist dadurch gekennzeichnet, dass Hypothekenkredite auch an Schuldner vergeben wurden, deren Einkommensverhältnisse unter normalen Marktbedingungen nicht ausreichten, um die Kredite vollständig bedienen zu können. In Erwartung weiter steigender Hauspreise wurden die Kreditstandards gelockert und auf diese Weise entstand am US-Immobilienmarkt eine kreditgetriebene Preisblase. Neben den steigenden Hauspreisen, die im Fall des Kreditausfalles eine gewinnbringende Verwertung der Immobilie ermöglichten, galt für die Banken auch die Verbriefung der eingegangenen Kreditrisiken am Kapitalmarkt als Schutz vor den Konsequenzen von Kreditausfällen. Damit war eine Situation des systemischen *moral hazard* geschaf-

---

<sup>21</sup> Referiert wird hier der Zielzins (Leitzins) der amerikanischen Notenbank für die Federal Funds Rate.

<sup>22</sup> Wiedergegeben wird hier der Zinssatz für 30-jährige Festzinsdarlehen.

<sup>23</sup> Von einem Subprime-Segment des Hypothekenmarktes wird seit ca. 1995 gesprochen. Zu den institutionellen Deregulierungen, die das Subprime-Segment des Hypothekenmarktes ermöglicht haben, s. Smith (2007). Subprime-Darlehensnehmer weisen eines oder mehrere der folgenden Charakteristika auf: Sie können ihr Einkommen nicht mit Unterlagen belegen; die Darlehenssumme ist so hoch, dass sie das maximal von FannieMae oder Freddie Mac refinanzierbare Volumen überschreitet, sie haben einen relativ niedrigen *credit score* und stellen damit ein höheres Risiko dar; sie verfügen über wenig Eigenkapital und leisten eine geringe Anzahlung auf den Kaufpreis der Immobilie; nach Abzug des Schuldendienstes bleibt weniger als 50 % des Einkommens für Konsumzwecke. S. Black (2006), S. 6f. Subprime-Darlehen werden wegen des höheren Risikos zu schlechteren Konditionen herausgelegt als Kredite im Prime-Segment. Es handelt sich meist um Darlehen mit variabler Verzinsung (ARM) mit zusätzlichen komplexen Charakteristika (Option-ARM, s. Abschnitt 3, ab S. 171). Häufig ist bei Subprime-Hypothekendarlehen eine vorzeitige Tilgung nur gegen eine Vorfälligkeitsentschädigung möglich.

fen: Die Risiken schienen vernachlässigenswert gering, und renditesuchende Anleger kauften den Banken das vermeintlich geringe Restrisiko gerne ab. Die am Umsatz beteiligten Kreditvermittler hatten ebenfalls keinen Anreiz zur Vorsicht.

Für Haushalte mit variabler Hypothekenverzinsung begann aber im Laufe des Zinserhöhungszyklusses die Zinsbelastung spürbar zu steigen, mehr und mehr Schuldner hatten Probleme bei der Bedienung ihrer Kredite. Dies betraf vor allem Schuldner im Subprime-Bereich, weil die geringen Bonitäten die Anfälligkeit für Zahlungsverzug und Kreditausfälle erhöht hatten. Die nachlassende Preisdynamik auf den Immobilienmärkten (Stagnation seit Mitte 2005) machte den Käufern, die darauf spekuliert hatten, ihre Immobilie beim Ablauf der abschlussfördernden Niedrigzinsperiode („Teaser rate“) gewinnbringend zu verkaufen und den Kredit dann zurückzuzahlen, einen Strich durch die Rechnung.

Die zunehmende Zahl von Zwangsvollstreckungen verstärkte 2006 und 2007 den Preisverfall am Häusermarkt. Angesichts dieser Entwicklungen kam es im zweiten Quartal 2007 zu ersten Problemen bei US-amerikanischen Hypothekenbanken, die sich auf den Subprime-Sektor spezialisiert hatten. Die Hypothekenkrise wuchs sich zu einer Kreditkrise auf den Geld- und Kapitalmärkten aus: Einige Hypothekenbanken und Hypothekenverleiher erhielten nicht mehr die notwendigen Refinanzierungsmittel für Hypothekenkredite. Trotz der Ausplatzierung des größten Teils der Risiken aus dem Geschäft per Verbriefung mussten sie daher schließlich Insolvenz anmelden.

Das sinkende Vertrauen in den Hypothekenmarkt und hypothekenmarktbasierte Finanzgeschäfte pflanzte sich auf die Käufer der hypothekenbasierten Wertpapiere (*residential mortgage based securities*, RMBS) und daraus abgeleiteter Derivate fort. Sofern die Käufer ihr Engagement langfristig finanziert hatten, stellte das kein Problem dar. Diejenigen Investoren, die ihre Rendite durch Zinsarbitrage erwirtschafteten oder steigern wollten, indem sie ihre langfristigen Engagements mit kurz laufenden Wertpapieren (Commercial Papers) refinanziert hatten,<sup>24</sup> fanden für diese Papiere nun keine neuen Käufer mehr, weil das Vertrauen in den zu Grunde liegenden amerikanischen Hypothekenmarkt weggebrochen war. Hauptsächlich auf diesem Weg kam die Krise ebenfalls bei größeren – auch deutschen – Banken an, da die Institute in solche Gesellschaften (Special Investment Vehicles und Conduits) investiert hatten, die durch Zinsarbitrage zuvor hohe Renditen erwirtschaftet hatten, denen nun aber die Refinanzierung fehlte. Einige der betroffenen Institute konnten die Refinanzierung der Hypotheken- bzw. MBS-Engagements nicht selbst schultern und waren deshalb auf Stützungsmaßnahmen anderer Banken angewiesen. Im Gefolge dieser Prozesse stieg das Miss-

---

<sup>24</sup> Die Ausnutzung der (möglichst steilen) Zinsstrukturkurve zur Renditesteigerung ist die Geschäftsbasis der meisten Conduits.

trauen unter den Banken, weshalb es auf den Geldmärkten zu empfindlichen Zinssteigerungen und Liquiditätsanspannungen kam.

##### **5. Fazit: Welche Schlüsse lassen sich aus den zuvor skizzierten Trends für die weitere Entwicklung ziehen?**

Eine abschließende Beurteilung der Subprime-Krise steht noch aus. Dennoch lassen sich schon heute einige Lehren aus den Vorgängen ziehen und absehbare Konsequenzen erkennen.

Für die Banken bedeutet die Subprime-Krise ein Umdenken hinsichtlich der Geschäftsmodelle. Das in den letzten Jahren sehr populäre „Buy-and-Sell“ dürfte zu Gunsten des zuletzt unpopulär gewordenen „Buy-and-Hold“ wieder an Boden gewinnen, weil die Risikovorsicht der Investoren beim Kauf verbrieftter Kredite deutlich angestiegen ist. Dies heißt unter anderem, dass die Banken ihre Kreditvergabe – auch bei Hypothekenfinanzierungen – wieder weniger hinsichtlich einer späteren Verbriefbarkeit steuern, sondern danach, ob die Portfolien in die eigene Bilanz passen. Verbriefungen werden dagegen kritischer beurteilt werden als zuvor. Es werden nur noch solche Transaktionen platzierbar sein, bei denen die Risiken transparent sind. Außerdem wird sich die Rolle der Ratingagenturen, die Kreditpools bei Verbriefungstransaktionen raten, ändern: Sie waren in der Vergangenheit häufig zu optimistisch und müssen in Zukunft wieder Reputation aufbauen. Insbesondere müssen sie alles vermeiden, was sie in einen Interessenkonflikt zwischen in ihrer Rolle als Berater und Strukturierer einerseits und Bewerter von Risiken andererseits bringen könnte. Die Risikoeinschätzung darf nicht nur bei ihnen allein liegen, sondern muss auch von den Investoren mitgetragen werden. Des Weiteren sind aber auch die Bankaufsichtsbehörden gefordert. So ist vor allem sicherzustellen, dass die Finanzmarktakteure zukünftig nicht nur ihre bilanziellen sondern auch ihre außerbilanziellen Risiken mit hinreichend Kapital unterlegen beziehungsweise die eingegangenen Risiken in der Bilanz ausweisen. Basel II trägt zusammen mit den neuen Rechnungslegungsvorschriften IFRS diesem bereits Rechnung. Zudem sollte das First Loss Piece beim kreditgewährenden Institut verbleiben, um die falschen Anreize aus dem systemischen *moral hazard* (s. Abschnitt 4, ab Seite 171 ff.) zu vermeiden.

In der Hypothekarkreditvergabe zeigen sich ebenfalls einige Lehren. Deutlich ist geworden, dass die große Vielfalt der Finanzierungsinstrumente, die an sich einem breiten Spektrum von Bedürfnissen der Hypothekarkreditnachfrager Rechnung trägt, insbesondere im Subprime-Segment einen Nachteil darstellen kann, weil viele dieser zum Teil komplexen Instrumente von den Kreditnehmern kaum verstanden wurden oder aber die Kreditnehmer sich über die Folgen nicht im Klaren waren. So führten gerade die im Subprime-Segment üblichen Ausgestaltungen wie ARMs zu Risikoverschiebungen vom Darlehensgeber zum Darle-

hensnehmer und damit für viele Schuldner zu nicht mehr tragbaren Belastungen in Zinssteigerungsphasen. Zur Vermeidung zukünftiger Krisen ist es daher essentiell, klare Transparenz- und Offenlegungsregeln für Kreditvermittler vorzuschreiben, ihr Entlohnungsschema nicht einfach nach erzieltm Abschlussvolumen, sondern anreizkompatibel zu gestalten. Zudem müssen die Kreditnehmer deutlicher über die Risiken der Kreditaufnahme aufgeklärt werden. Vor diesem Hintergrund kann man vermuten, dass Finanzierungen für bonitätschwache Kreditnehmer in der Bedeutung abnehmen werden.

Für den deutschen Markt ergeben sich aus der Subprime-Krise spezielle Implikationen. Bislang hat sich das in Deutschland dominierende Finanzierungssystem im Wohnungsmarkt als weniger krisenanfällig erwiesen, da es deutlich stärker auf dem Vorsichtsprinzip sowie auf konservativeren Bewertungsrichtlinien und konservativerem Verschuldungsverhalten beruht. Bestimmte Finanzierungsinstrumente und Vertragsgestaltungen wie die verschiedenen Ausprägungen variabler Zinszahlungen oder sehr hohe Beleihungsausläufe waren in Deutschland lange nicht üblich. Deshalb waren auch Auswüchse wie im Subprime-Segment des US-Hypothekenmarktes in Deutschland bisher undenkbar. Dank des durch den Markteintritt ausländischer Anbieter verschärften Konkurrenzdrucks können seit einiger Zeit nun auch die Kreditnehmer hierzulande unter einem vielfältigeren Finanzierungsangebot bei gleichzeitig günstigeren Kreditkonditionen wählen. Dies ist grundsätzlich als positiv zu bewerten. Wie die Erfahrungen in anderen Ländern, insbesondere in den USA jedoch zeigen, können verstärkte Risiken in einem weiter liberalisierten Markt für die Zukunft aber nicht mehr ohne Weiteres ausgeschlossen werden. Die Sorge, dass eine weitere Flexibilisierung der Angebotsbedingungen Gefahren auf den Hypotheken- und Immobilienmärkten heraufbeschwört, könnte in Deutschland der für die Marktentwicklung eigentlich wünschenswerten Differenzierung der Immobilienfinanzierungsinstrumente entgegen stehen. Gleichwohl hat Deutschland gute Chancen, die notwendigen Lehren aus der Krise zu ziehen und die notwendige Erweiterung des Spektrums der Finanzierungsinstrumente maßvoll fortzusetzen.

Autoren: Petra Ott-Laubach (069) 7431-3453

Dr. Dankwart Plattner (069) 7431-3588

**Literatur.**

Deutsche Bundesbank (2007), Monatsbericht September 2007.

Deutsche Bundesbank, Zeitreihen.

Black, Harold A. (2006), The Subprime Mortgage Industry: An Overview. University of Tennessee, Knoxville.

European Mortgage Federation (2007), Factsheet United Kingdom 2007-07-11.

European Securitisation Forum (2006), ESF Securitisation Data Report, Winter.

Financial Services Authority (2007), Review of the behaviour of intermediaries and lenders within the sub-prime mortgage market, July 4.

Lachnit, Stefan (2007), Vollfinanzierung – ein neues Produkt im Finanzverbund, in: Immobilien /& Finanzierung. Der langfristige Kredit (58), Nr. 11, Juni, S. 380 – 381.

Milevsky, Moshe Arye (2001), Mortgage Financing: Floating Your Way to Prosperity, IFID Centre, Research Report #01-01.

Schäfer, Stefan (2007), Innovative Produktangebote und das deutsche Baufinanzierungssystem, in: Wohnungsfinanzierung in Deutschland: vier Trends, S. 13 – 18 (Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen 398).

Smith, Brent C. (2007), The Subprime Mortgage Market, a Review and Compilation of Research and Commentary, Virginia Commonwealth University, Oktober.

Van den Noord, P. (2003), Tax incentives and house price volatility in the Euro Area: Theory and evidence, OECD Working paper no. 356.

Voigtländer, Michael (2006), Mietwohnungsmarkt und Wohneigentum, zwei Seiten einer Medaille. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.