

Behring, Karin

Article

Wohnungsbau: Langfristig nur Deckung des Ersatzbedarfs?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Behring, Karin (2005) : Wohnungsbau: Langfristig nur Deckung des Ersatzbedarfs?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 58, Iss. 05, pp. 34-41

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164162>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wohnungsbau: Langfristig nur Deckung des Ersatzbedarfs?

34

Karin Behring

Das ifo Institut hat Ende des Jahres 2004 seine neueste Bauvorausschätzung Deutschland¹ abgeschlossen. Leider können die Ergebnisse der Prognosen für keine der Sparten Wirtschaftsbau, öffentlicher Bau und Wohnungsbau die Sorgen der Bauwirtschaft beseitigen. Allerdings wird es nicht nur weiter abwärts gehen, sondern in Begleitung eines allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwungs eröffnen sich einige positive Aspekte.

Innerhalb der Bautätigkeit nimmt der Wohnungsbau eine herausragende Stellung ein. Gemessen am Bauvolumen sind es seit 1993 durchgängig mehr als 50%. Seit 2000 leidet der Wohnungsbau aber an regelmäßigen negativen Veränderungsraten. Dabei wird die Bautätigkeit zunehmend von den Maßnahmen im Gebäudebestand bestimmt. Das Folgende beschäftigt sich jedoch ausschließlich mit dem Neubau, gemessen an den Wohnungsfertigstellungen, deren Anteil am gesamten Bauvolumen nach verschiedenen Schätzungen 40 bis 50% betragen dürfte.

Zwischen 2000 und 2002 ging der Wohnungsneubau in Deutschland um knapp 134 000 Einheiten pro Jahr zurück. 2003 sank die Fertigstellungszahl mit 268 100 Einheiten gegenüber dem Vorjahr noch einmal um 7,4%.

2004 dürfte sich der Rückgang fortgesetzt haben. Allerdings wird sich die Schrumpfung auf die neuen Länder beschränken, während in Westdeutschland dank des relativ stabilen Eigenheimbaus eine Stagnation erwartet werden kann. Wir rechnen für 2004 mit 260 000 Fertigstellungen in Deutschland, davon 32 000 in Ost- und 228 000 in Westdeutschland.²

Schrumpfung konzentriert sich auf Geschosswohnungsbau

Der gravierende Rückgang der Fertigstellungszahlen entstand vor allem im Geschosswohnungsbau, der ganz überwiegend Mietwohnungen bereitstellt. Dafür ist zu einem Gutteil die restriktive Wohnungspolitik verantwortlich:

- 1996 wurde die degressive Abschreibung für Abnutzung (AfA) von anfänglich 7 auf 5% abgesenkt.

- 1997 wurde die Grunderwerbsteuer von 2 auf 3,5% erhöht.
- 1999 beschränkte der Fiskus die Verrechnung von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung mit anderen Einkunftsarten.
- Im selben Jahr weitete der Gesetzgeber die Spekulationsfrist von zwei auf zehn Jahre aus.
- Die Mietrechtsreform vom 1. September 2001 hat u.a. die gesetzlichen Kündigungsfristen für die Mieter – unter Beibehaltung der Fristen für Vermieter – auf drei Monate begrenzt und die Kappungsgrenzen für Mieterhöhungen von 30 auf 20% in drei Jahren reduziert.
- Die Mittel für den öffentlich geförderten Wohnungsbau wurden kontinuierlich zurückgefahren: 2002 wurden nur noch 16 800 Wohnungen im Rahmen der Sozialen Wohnraumförderung neu errichtet, davon ein Anteil von rund 30% für selbstnutzende Eigentümer. Der größere Teil der öffentlichen Mittel fließt mittlerweile in Bestandsmaßnahmen.³

Neben der Wohnungspolitik, die wegen anhaltender Budgetprobleme nach wie vor nach Einsparungen suchen muss, spielen für den Rückgang im Mietwohnungsbau vor allem die Befürchtungen potentieller Investoren eine Rolle. Sie bezweifeln, eine ausreichende Rendite für das langlebige Investitionsgut erzielen zu

¹ E. Gluch und K. Behring unter Mitarbeit von A. von Neubeck-Hohlefeldler, ifo Bauvorausschätzung Deutschland, Ausgabe 2004–2009/2014, München 2004, multi client Studie, Bezugsbedingungen auf Anfrage. Zum Wirtschaftsbau vgl. Gluch (2005).

² Die Werte der amtlichen Statistik werden in einer bis zwei Wochen vorliegen.

³ In 2002 wurden vom Statistischen Bundesamt die Kriterien für die Erhebung/Erfassung umgestellt: In Zukunft soll u.a. eine Differenzierung nach Neubau und Bestandsmaßnahmen erfolgen. Die Umstellung hat zur Folge, dass für 2002 und spätere Jahre noch keine belastbaren Daten über die Soziale Wohnraumförderung vorliegen.

können. Diese negativen Einschätzungen nähren sich aus zunehmenden Begrenzungen des Wohnkonsums:

Die *demographische Entwicklung* mit noch steigenden Bevölkerungs- und vor allem Haushaltszahlen liefert eigentlich noch keinen Grund für die Investorenzurückhaltung. Die für die Wohnungsnachfrage entscheidende Zahl der Haushalte erhöhte sich zwischen 1998 und 2002 um rund 300 000 pro Jahr auf 38,5 Millionen. Bestimmend für diesen Zuwachs war das Mengenwachstum der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte von 6 bzw. 4% in den vier Jahren. Allerdings weisen alle gängigen Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen für die lange Frist einen Rückgang auf, auf den die Investoren häufig ohne Berücksichtigung des langen Zeithorizonts reagieren.

Die *verfügbaren Einkommen* sind als Folge der Tarifabschlüsse und der Steuerreformen bis 2001 gestiegen und erst danach, u.a. wegen der hohen und zunehmenden Arbeitslosigkeit, zurückgegangen. Das durchschnittliche Haushaltseinkommen in den neuen Ländern erreichte mit 2 230 € 77% des durchschnittlichen Westeinkommens von 2 900 €. Seit 2001 dämpfen auch die zusätzlichen Belastungen aus den Reformen der sozialen Sicherungssysteme die Nachfrage nach Wohnungsnutzung wie den gesamten Konsum. Die Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe zum 1. Januar 2005 (Hartz IV) verringert das Einkommen eines Teils der derzeitigen Arbeitslosenhilfeempfänger und wird u.U. Umzüge aus »unangemessen« großen Wohnungen veranlassen. Die anhaltenden Diskussionen weiterer ungelöster Probleme der Gesundheits- und Rentenkassen wirken lähmend auf die Nachfrager und, vermittelt, auf potentielle Investoren.

Auch wenn die verfügbaren Einkommen im Durchschnitt aller privaten Haushalte nur moderat gesunken sind, gerät die Verteilung nach neuesten Untersuchungen zunehmend in Schiefe. Der jüngste Armutsbericht weist darauf hin, dass der Anteil der *armen*⁴ Haushalte an allen Haushalten zwischen 1998 und 2003 von 12,1 auf 13,5% gestiegen ist. Ein Ausdünnen der unteren bis mittleren Mittelschichten zugunsten der Unterschicht betrifft in erster Linie die Mietwohnungsnachfrage.

Die Kaufkraftschwäche der Haushalte wird zum Teil durch die staatlichen *Wohngeldzahlungen* ausgeglichen. Nach der 10. Wohngeldnovelle, die zum 1. Januar 2001 wirksam wurde und eine Anpassung an gestiegene Mieten und Einkommen vorgenommen hat, haben 2001 2,82 Mill. Haushalte, das sind 7,3% aller Haushalte, Wohngeld bezogen. Die Ausgaben von Bund und Ländern sind zwischen 2000 und 2002 um 27,5% gestiegen und haben so die Wohnungsnachfrage der Haushalte gestärkt. Ohne diese Transferzah-

⁴ Arm sind nach der EU-Definition die Haushalte, deren Einkommen weniger als 60% des Durchschnittseinkommens aller Haushalte beträgt.

Tab. 1
Entwicklung der Mieten und der Verbraucherpreise in Deutschland
Veränderungsrate in %

Jahr	Mieten (nettokalt)	Verbraucherpreise
1998	1,1	1,0
1999	0,9	0,6
2000	1,2	1,4
2001	1,1	2,0
2002	1,4	1,4

Quelle: Wohngeld- und Mietenbericht 2002.

lungen wäre die Nachfrage noch niedriger und die Renditeaussichten der Investoren noch einmal geringer.

Hinzu kommt das allgemein *schlechte wirtschaftliche Klima*, das – von den Medien punktuell verstärkt – von Kritik an Schulsystem (»Pisa«) und Standortbedingungen, Beschäftigtenabbau der Unternehmen und politischen Vor-Rückwärts-Bewegungen, Ratlosigkeit und parteipolitischen Winkelzügen mit Blockaden geprägt ist und wird. Dieses Klima zusammen mit den noch anstehenden Änderungen in den sozialen Sicherungssystemen zu Unsicherheit in der Bevölkerung geführt, was sich direkt auf die Wohnungsnachfrage ausgewirkt hat.

Dementsprechend ist die Nachfrage nach Wohnungsnutzung zurückgegangen. Das führte zu *stagnierenden bis allenfalls gering steigenden Mieten*. In den Jahren 2000 und 2001 lagen sie sogar unter den Steigerungsraten der Verbraucherpreise (vgl. Tab. 1).

Bevölkerungswanderungen zwischen den deutschen Regionen haben zu *Wohnungsleerständen* in den wirtschaftsschwachen Gebieten vor allem in den neuen Bundesländern geführt. Zwischen 1998 und 2002 sind die Wanderungen von den neuen in die alten Länder wieder gestiegen: 1999 betrug der Saldo rund 44 000, in 2000 waren es schon 61 000 und 2001 wanderten knapp 100 000 Personen mehr von Ost- nach Westdeutschland als in umgekehrter Richtung. In der Folge hat sich in den neuen Ländern zwischen 1998 und 2002 die Leerstandsquote von 13,2 auf 14,4%, das sind rund 1,1 Mill. Wohneinheiten, erhöht.

Den stärksten Leerstandsanstieg musste Sachsen-Anhalt mit 2,5 Prozentpunkten auf 16,8% hinnehmen; die höchste Quote bei abgeschwächtem Anwachsen findet sich jedoch in Sachsen mit 17,6% (vgl. Tab. 2). Erst seit 2003 wird im Rahmen des Programms »Stadtumbau Ost« das Überangebot durch Rückbau reduziert.

Auch in den alten Ländern war in diesem Zeitraum ein wenn auch geringerer Leerstandsanstieg zu verzeichnen: von 6,1% in 1998 auf 6,6% in 2002; das waren 2002 mehr als 2 Mill. Wohneinheiten. Die Leerstandsproblematik verschreckt potentielle Investoren.

Tab. 2
Wohnungsleerstand in den neuen Ländern
1998 und 2002
 Leerstandsquoten in %

	1998	2002
Brandenburg	11,2	13,1
Berlin	8,6	9,9
Mecklenburg-Vorpommern	11,3	11,8
Sachsen	16,8	17,6
Sachsen-Anhalt	14,4	16,8
Thüringen	9,3	10,2
Neue Länder	13,2	14,4
Alte Länder	6,1	6,6
Deutschland	7,5	8,2

Quelle: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (ISW) 2003.

Nicht zuletzt hat die allerdings vorerst nur moderate Änderung der *Erbschaftsteuer* 1997 die Vorteile der Immobilienvererbung reduziert, wobei die noch andauernden Diskussionen über Erbschaft- und auch Vermögensteuer potentielle Investoren weiter verunsichern.

Für 2004 haben wir deshalb mit einem weiteren Rückgang des Mehrfamilienhausbaus gerechnet, zumal sich zum 1. Januar 2004 die Abschreibungsregeln noch einmal verschlechtert haben:

bis 2003: 8 Jahre: 5%, 6 Jahre: 2,5%, 36 Jahre: 1,25%;
 ab 2004: 10 Jahre: 4%, 8 Jahre: 2,5%, 32 Jahre: 1,25%.

Ein- und Zweifamilienhausbau hält auch kaum noch die Stellung

Die bisherige Stütze der Bautätigkeit, der Eigenheimbau, droht seit einiger Zeit diese Funktion zu verlieren. Die Fertigstellungen dieser überwiegend vom Eigentümer selbst bewohnten Einheiten sind seit dem letzten »Hoch« in 1999 um rund 72 000 zurückgegangen. 2003 wurden in den alten Ländern 136 700 Wohnungen in Ein- und Zweifamiliengebäuden neu errichtet, in den neuen Ländern waren es nur 28 400 Einheiten.

Bestimmt werden Bau oder Erwerb von Selbstnutzer-Eigentum im Wesentlichen von dem weit verbreiteten Wunsch nach den eigenen »vier Wänden«, den Restriktionen aus dem Verhältnis von Einkommen zu Preisen bzw. der Höhe der zu erwartenden Belastung aus Fremdkapitalbedienung und der staatlichen Förderung.

Wie schon angesprochen haben sich in jüngster Zeit die *Einkommen* der privaten Haushalte nicht mehr erhöht, sondern sind im Gegenteil gesunken. Darüber hinaus verfestigen sich in der Bevölkerung die Befürchtungen, dass zusätzliche Belastungen zur Bedienung der sozialen Sicherungssysteme anstehen. Auch die anhaltende Unsicherheit der Arbeitsplätze führt eher zur Zurückhaltung beim Eingehen längerfristiger Verpflichtungen. Zwar befinden sich die *Hypothekenzinsen* nach wie vor auf niedrigem Niveau, aber die in der Bevölkerung weit verbreiteten Ängste dominieren.

Die steigende Spreizung von *Einkommen und Vermögen* in der Bevölkerung trägt dazu bei, dass die Gruppe der potentiellen Eigentumserwerber kleiner geworden ist. Die reichsten 10% der Haushalte verfügten 2003 über 47% des gesamten Vermögens; die ärmsten 50% haben dagegen nur einen Anteil von 4%. Das Sparverhalten der Deutschen entspricht dieser Aufteilung und wird das Ungleichgewicht verstärken. Außerdem wohnen die Haushalte mit steigendem Einkommen sowieso schon vermehrt in den eigenen vier Wänden, so dass aus der Gruppe der Hochverdiener kaum noch Eigentumsbildung erwartet werden kann (vgl. Tab. 3).

Betrachtet man die Anteile der selbstnutzenden Eigentümer nach dem *Alter des Haupteinkommensbeziehers/Haushaltsvorstands*, so zeigt sich, dass mit der Gruppe der 35- bis 45-Jährigen der Anteil plötzlich rasant steigt. In dieser Gruppe wird also offensichtlich verstärkt Eigentum gebildet (vgl. Tab. 4).

Wenn man in diese differenzierte Betrachtung noch die Eigentümerquote nach Haushaltsgröße einbezieht, so wird deut-

Tab. 3
Private Haushalte in Wohneigentum am 1.1.2003 nach monatlichem Haushaltsnettoeinkommen^{a)}
 Anteile an Haushalten der Gruppe insgesamt in %

Einkommen von ... bis unter ... €	Alte Länder	Neue Länder	Deutschland
unter 900	17,2	7,3	15,1
900 – 1 300	26,0	17,2	24,0
1 300 – 1 500	33,4	29,6	32,8
1 500 – 2 000	44,3	35,2	42,3
2 000 – 2 600	53,8	44,8	51,9
2 600 – 3 600	64,9	57,1	64,0
3 600 – 5 000	73,8	71,9	73,4
5 000 – 18 000	80,5	86,3	80,9
Haushalte insgesamt	45,6	31,7	43,0

^{a)} Ohne Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 18 000 € u.m. und ohne Personen in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften, ohne Haushalte von Landwirten, Selbsteinstufung der Haushalte.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

lich, dass zukünftig der Eigenheimerwerb wegen geringerer Besetzungszahlen in den wichtigsten Eigentumsbildungsgruppen schrumpfen wird. Die entsprechende Entwicklung zeigte sich ansatzweise schon zwischen 1998 und 2003: Zwar hat in diesem Zeitraum der Anteil der 35- bis 45-Jährigen noch einmal von 20,5 auf 22,6% zugenommen, aber das Gewicht der unter 35-Jährigen hat sich von 21,6 auf 15,2% ganz erheblich verringert. Auch der Anteil der Haushalte mit mehr als zwei Personen ist um mehr als 2 Prozentpunkte geschrumpft (vgl. Tab. 5).

Neben der demographischen Gruppenstärke und den jeweiligen finanziellen Möglichkeiten spielt die *staatliche Förderung* der Eigentumsbildung als Ergänzung der Eigenmittel eine ausschlaggebende Rolle. Der Staat fördert über verschiedene Programme:

- im Rahmen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus,
- über zinsgünstige Kredite der KfW-Förderbanken (Eigentumsprogramm) und
- mit der 1995 eingeführten Eigenheimzulage.

Die *Eigenheimzulage* hat hier den weitaus größten Stellenwert und spielte eine entscheidende Rolle nicht nur für die Eigentumsbildung insgesamt und damit die erwünschte Steigerung der Eigentümerquote, sondern auch für den Neubau, vor allem von Ein- und Zweifamiliengebäuden (vgl. Tab. 6).

Der nicht unerhebliche Rückgang der Erstbezieherzahl der Zulage 2001 um immerhin 14,2% bei Neubauten dürfte Folge der Absenkung der Einkommensgrenzen gewesen sein. In den Folgejahren hat sich mit hoher Wahrscheinlichkeit die Anzahl der Neufälle stabilisiert.⁵ Seit längerer Zeit wird über die Abschaffung der Eigenheimzulage nachgedacht. Nach der Absenkung der Einkommensobergrenzen für die Inanspruchnahme in 2000 wurde eine Kürzung, wenn nicht sogar völlige Streichung der Zulage angekündigt. Das führte zu einem kräftigen Anstieg der Baugenehmigungsanträge, insbesondere von Eigenheimen, in 2002 und 2003. In den Fertigstellungszahlen 2003 haben sich die erhöhten Baugenehmigungen jedoch noch kaum bemerkbar gemacht.

⁵ Nach einer überschlägigen Betrachtung aus dem BBR ist die Anzahl der Erstfälle in 2002 wieder angestiegen.

Tab. 4
Private Haushalte in Wohneigentum am 1.1.2003 nach dem Alter des/der HaupteinkommensbezieherIn^{a)}
Anteile an Haushalten der Gruppe insgesamt in %

Von ...bis unter... Jahren	Alte Länder	Neue Länder	Deutschland
unter 25	(3,8) ^{b)}	/	(3,6) ^{b)}
25 – 35	21,8	19,5	21,3
35 – 45	45,5	42,9	45,0
45 – 55	54,2	41,9	51,3
55 – 65	59,0	35,4	54,5
65 – 70	56,7	27,0	51,1
70 – 80	44,2	17,2	39,3
80 und mehr	38,9	(9,7) ^{b)}	35,3

^{a)} Ohne Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 18 000 € u.m. und ohne Personen in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften. – ^{b)} Ergebnis mit eingeschränktem Aussagewert wegen geringer Fallzahl.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tab. 5
Private Haushalte in Wohneigentum am 1.1.2003 nach der Haushaltsgröße^{a)}
Anteile an Haushalten der Gruppe insgesamt in %

Mit ... Personen	Alte Länder	Neue Länder	Deutschland
1	26,3	10,3	23,8
2	50,7	33,7	47,1
3	55,5	49,3	53,7
4	68,2	61,1	66,9
5 und mehr	75,5	71,6	75,1

^{a)} Ohne Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 18 000 € u.m. und ohne Personen in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tab. 6
Eigenheimzulage/Grundförderung^{a)}
Anzahl der Neufälle pro Jahr, Neubauten

Jahr	alte Bundesländer ^{b)}	neue Bundesländer	Deutschland
1995	926	238	1 164
1996	53 570	18 838	72 408
1997	148 182	51 835	200 017
1998	198 197	58 409	256 606
1999	231 832	62 489	294 321
2000	232 862	63 906	296 768
2001 ^{c)}	197 934	56 761	254 695

^{a)} Bei gemeinschaftlichem Eigentumserwerb sind Doppelzählungen möglich; die Zuordnung zu Einzeljahren hängt von dem Zeitpunkt der Antragstellung bzw. des Einzugs ab; die Neubau-Förderung hat insofern keinen direkten Bezug zu den Fertigstellungen. – ^{b)} Alte Bundesländer einschl. Gesamt-Berlin. – ^{c)} Jüngere Daten sind noch nicht verfügbar; Schätzung des BBR.

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Im Dezember 2003 einigten sich die politischen Parteien im Vermittlungsausschuss des Bundesrats auf die zum 1. Januar 2004 wirksame Kürzung der Zulage vor allem für Neubauten (vgl. Übersicht).

Die Bundesregierung plant nach wie vor die völlige *Streichung der Zulage*, was in jüngster Zeit von den Bundes-

ländern erneut abgelehnt wurde. Allerdings bleibt die Förderung in der Diskussion; nach neuesten Meldungen könnte ein Kompromiss zu einer neuerlichen Kürzung führen. Ob allein die Diskussion derzeit ausreicht, einen erneuten Vorzieheffekt auszulösen, muss eher bezweifelt werden. Denn einerseits hat vermutlich die Mehrzahl der potentiellen Eigentümerserwerber/Bauherren vorsichtshalber schon in 2003 den Bauantrag gestellt und andererseits verhindert das schlechte wirtschaftliche Umfeld die Aktivierung neuer Bauherren.

In 2004 wird jedoch eine Teilrealisierung der bisher erworbenen Baugenehmigungen den weiteren Rückgang der Eigenheimnachfrage vor allem in den alten Bundesländern stoppen. Für die Eigenheim-Fertigstellungen haben wir deshalb nahezu mit Stagnation gerechnet, die sich aus einer leichten Steigerung in den alten und einem erneuten Rückgang in den neuen Ländern ergibt.

Keine rosigen Aussichten für die weitere Neubaunachfrage, weder aus der demographischen Entwicklung

Die jüngeren *Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen*, z.B. des Statistischen Bundesamts und des BBR, unterscheiden sich nur hinsichtlich der Annahmen über zukünftige Außenwanderungen. Je nach Annahme ergibt sich das Ende des Bevölkerungswachstums zu einem anderen Zeitpunkt. Der »Wendepunkt« liegt in der BBR-Prognose sehr viel früher als bei der mittleren Variante des Statistischen Bundesamts (vgl. Tab. 7).

Offensichtlich wird aus der Entwicklung der Einwohnerzahl allein kein merkbarer Impuls für die Wohnungsnachfrage entstehen. Wichtiger sind Veränderungen in den *demographischen Strukturen*, die Rückschlüsse auf ein verändertes Wohnverhalten zulassen, und die möglichen Änderungen in der *regionalen Verteilung*.

Zukünftig differenzieren sich als Folge *interregionaler Wanderungen* die Raumordnungsregionen verstärkt in solche, deren Einwohnerzahl noch wächst, und solche, die schrumpfen werden. Je nach Zugehörigkeit der Regionen zu den Bundesländern zeigen sich auch im Aggregat unterschiedliche Entwicklungen:

- In den nördlichen Bundesländern werden schrumpfende Raumordnungsregionen überwiegen,
- in Baden-Württemberg sind nur noch zwei Regionen mit Bevölkerungsrückgang anzutreffen und
- in Bayern wird die Einwohnerzahl vorwiegend zunehmen.

Übersicht Konditionen der Eigenheimzulage in Euro

	ab 1.1.2004	bis 31.12.2003
Maximale Eigenheimzulage für Neubau pro Jahr	1 250	2 556
Maximale Eigenheimzulage für Altbau pro Jahr	1 250	1 278
Zulage je Kind pro Jahr	800	767
Einkommensgrenze (alleinstehend/verheiratet) ^{a)}	70 000/140 000	81 807/163 614
Erhöhung der Einkommensgrenze pro Kind ^{b)}	30 000	30 678

^{a)} bis 31.12.03: Gesamtbetrag der Einkünfte im Erwerbs- und vorherigen Jahr; ab 1.1.04: Summe der positiven Einkünfte im Erwerbs- und vorherigen Jahr. – ^{b)} Im Erwerbs- und vorherigen Jahr.

In den neuen Bundesländern sind dagegen die Raumordnungsregionen mit Bevölkerungszuwachs in der Minderheit. Die wachsenden Regionen befinden sich alle um Berlin herum. Hier bietet sich seit der Wiedervereinigung endlich die Möglichkeit für die Berliner, einen »Speckgürtel« um ihre Stadt zu entwickeln (vgl. Abb. 1).

Aus den zunehmenden regionalen Ungleichgewichten werden punktuelle Impulse für die Wohnungsbautätigkeit entstehen. In den wachsenden Regionen werden zusätzliche Wohnungen nachgefragt, die natürlicherweise nicht durch Leerstände in anderen Regionen ausgeglichen werden können.

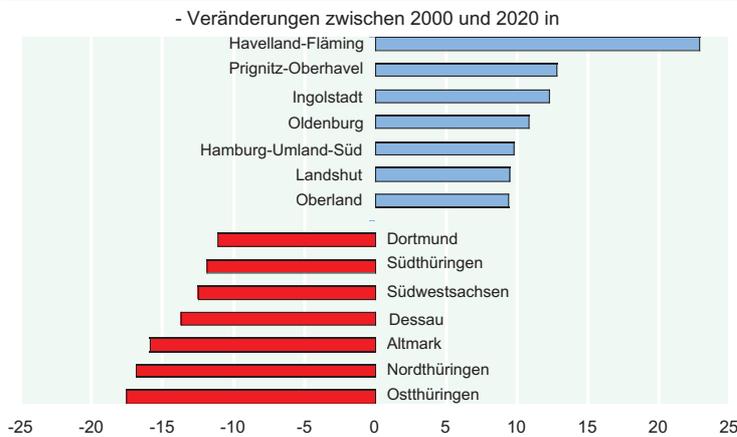
Neben der zukünftigen regionalen Verteilung der Bevölkerung ist ihre *Zusammensetzung zu Haushalten* eine wichtige Determinante für die künftige Wohnungsnachfrage. Schon in der jüngsten Vergangenheit sind die Haushalte kleiner geworden, was bei wachsender Bevölkerung zu

Tab. 7
Entwicklung der Bevölkerung
in 1 000 Personen

	BBR	Statist. BA
2004	82 219,9	82 786,2
2005	82 245,6	82 869,2
2006	82 259,7	82 928,5
2007	82 262,0	82 976,3
2008	82 252,7	83 016,2
2009	82 231,9	83 049,2
2010	82 221,0	83 066,2
2011	82 200,4	83 076,2
2012	82 169,7	83 079,2
2013	82 128,8	83 075,4
2014	82 077,7	83 066,0

Quelle: Laufende Raumbbeobachtung des BBR, BBR-Bevölkerungsprognose 1999–2020, Statistisches Bundesamt: Variante 5: mittlere Bevölkerung.

Abb. 1
Am stärksten wachsende bzw. schrumpfende Raumordnungsregionen



Quelle: BBR.

einer stärker steigenden Anzahl von Wohnungsnachfragern führt. Für die Zukunft gehen die Prognostiker von einer weiteren *Verkleinerung der Haushalte* aus. Das führt dazu, dass auch bei später sinkenden Bevölkerungszahlen die Haushaltszahlen weiter zunehmen werden. Dieser Zuwachs spricht zunächst für eine steigende Nachfrage nach Wohnungen, dabei ist aber zu untersuchen, um welche Art von Haushalten es sich handelt.

Wegen der steigenden Lebenserwartung wird der *Anteil der alten Personen* an der Bevölkerung immer größer; die alten Personen leben fast ausschließlich in Ein- bis Zwei-Personen-Haushalten. Die absolute Zahl der Senioren wird von 14 Millionen in 2001 auf 16,2 Millionen allein bis 2010 wachsen. Die über 65-jährigen Personen bilden 2010 knapp 12 Millionen und 2015 12,2 Mill. Haushalte, das sind – an der Gesamtzahl der Haushalte gemessen – mehr als 30%. Danach werden die Senioren-Klein-Haushalte die Familien als größte Nachfragergruppe an den Wohnungsmärkten ablösen (vgl. Abb. 2).

Nach einer Untersuchung von empirica aus dem Jahr 2003 werden als Folge der wachsenden Zahl kinderloser Rentner die Pflegeprobleme zunehmen und die Senioren deshalb versuchen, neue Wohnformen zu finden (vgl. Bultmann, Feddersen und Krings-Heckemeier 2003 und Krings-Heckemeier et al. 2004). Beispielsweise können *Senioren-Wohngemeinschaften*, wie sie heute schon sporadisch aus dem Bewohnen einer Wohnung durch mehrere Single-Haushalte entstehen, durch gegenseitige Unterstützung preiswerte Pflege leisten. Der Zuwachs an alten Haushalten wird also kaum Wohnungsneubau auslösen, es sei denn nach Objekten des *betreuten Wohnens*. Derzeit ist die

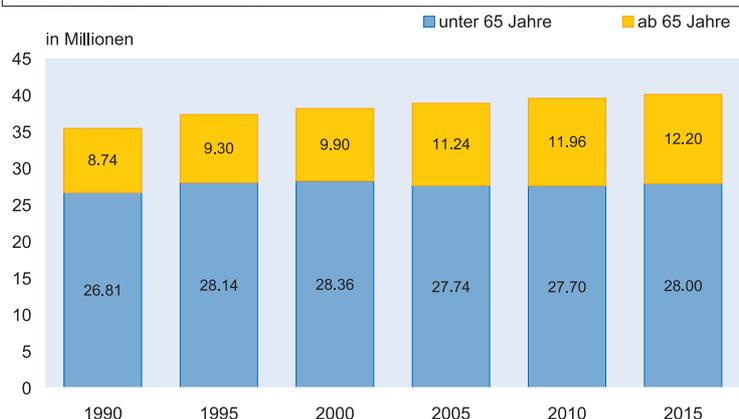
Versorgung mit Einrichtungen des betreuten Wohnens in Deutschland äußerst gering: Nur 1,6% der über 65-Jährigen könnten 2003 entsprechend versorgt werden. Für die Zukunft ist von einem wesentlich höheren Bedarf auszugehen. Allerdings wird das Angebot wegen der hohen Kosten mit hoher Wahrscheinlichkeit nur ausnahmsweise durch Neubau bereitgestellt werden. Wir gehen davon aus, dass ein Großteil der altergerechten Wohneinheiten durch Umbauten, auch in Eigenheimen, entstehen wird.

... noch durch positive Impulse aus Wirtschaft und Politik

Die anhaltende Wirtschaftsschwäche in Zusammenhang mit der katastrophalen Situation der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme werden die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte niedrig halten. Zwar versucht der Staat durch verschiedene Maßnahmen die Konjunktur anzukurbeln und damit Arbeitsplätze und Einkommen zu schaffen, aber die notwendigen Einsparungen konterkarieren die Effekte bei den privaten Haushalten.

Die *letzte Stufe der Steuerreform*, die durch Senkung des Spitzensteuersatzes auf 42% und des Eingangsteuersatzes auf 15% zum 1. Januar 2005 noch einmal eine Entlastung von rund 6,5 Mrd. € bringen soll, wird daran nichts Wesentliches ändern. Hatte doch die weitaus größere Entlastung durch die zweite und dritte Stufe der Steuerreform keinen merklichen Einfluss auf den Konsum. Die Erhöhung der Netto-Einkommen wurde damals und wird in Zukunft durch zusätzliche Belastungen mehr als kompensiert: Mit

Abb. 2
Entwicklung der Haushalte von 1990 bis 2015



Quelle: BBR.

- der Gesundheitsreform des letzten Jahres,
- dem Alterseinkünftegesetz,
- der Erhöhung der Pflegeversicherungsbeiträge für Kinderlose zum 1. Januar 2005,
- der Vollzahlung der Pflegeversicherungsbeiträge für Rentner,
- der Nullrunden für die Renten und
- weitere Maßnahmen

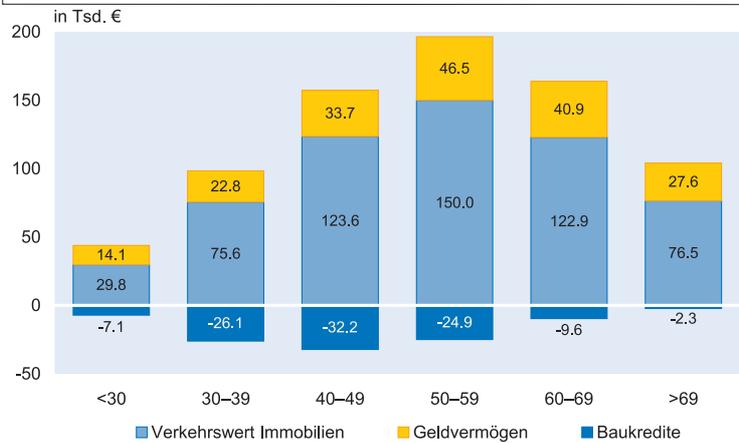
hat bzw. wird der Staat der Bevölkerung vor allem »in die Tasche greifen« und damit die für Wohnkonsum zur Verfügung stehenden Einkommensteile in den nächsten Jahren verringern. Zwar zeigen sich in jüngster Zeit erste Anzeichen einer konjunkturellen Besserung: Die *Exporte* sind kräftig gestiegen und Experten sehen sogar ein Wiedererwachen des *privaten Konsums*, aber nach wie vor werden Arbeitsplätze eher abgebaut.

Unter Berücksichtigung aller dieser Einflüsse auf die *zukünftige Einkommensentwicklung* rechnen wir allenfalls zu Beginn des nächsten Jahrzehnts mit einem leichten Anstieg. Es ist jedoch zweifelhaft, ob damit in der Bevölkerung umgehend Apathie und Zukunftsängste nachhaltig zu besiegen sind. Dazu bedarf es noch weiter gehender staatlicher Entscheidungen, die auch für die längere Frist eine kalkulierbare Perspektive bieten und das Vertrauen in die Sicherheit finanzieller Spielräume wieder herstellen.

Neben den laufenden bzw. zu erwartenden Einkommen spielen für den Wohnkonsum vor allem die *Vermögen* eine wichtige Rolle, und zwar insbesondere für den Eigentumserwerb. In Deutschland, allerdings fast ausschließlich in den alten Ländern, konnten in der Nachkriegszeit große Vermögen angesammelt werden. Insbesondere Immobilienvermögen hatte schon 1998 pro Haushalt im Durchschnitt einen Verkehrswert von knapp 58 000 DM erreicht und konzentrierte sich auf die Altersklasse der 50- bis 59-Jährigen (vgl. Abb. 3).

Die in den nächsten Jahren anstehenden *Erbvorgänge* könnten demnach die Einkommensrestriktionen mildern bzw. sogar aufheben. Nach Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) erben derzeit rund 1,5% aller Privathaushalte jährlich Vermögen in Höhe von 65 000 €; ein weiteres knappes Prozent der Haushalte erhält jährlich Schenkungen in Höhe von durchschnittlich 30 000 €, beides vorwiegend in den alten Ländern (vgl. Schupp und Szydlik 2004). Das DIW rechnet mit einem Erbschaftsvolumen von jährlich 130 Mrd. € in den nächsten Jahren. Hier könnten also sowohl Mietwohnungskonsum als auch Eigentumsbildung kräftig unterstützt werden.

Jedoch besteht eine erhebliche Spreizung in der jeweiligen Höhe der Erbschaften: 6% der Erben-Haushalte wer-

Abb. 3**Höhe der durchschnittlichen Vermögen nach Altersgruppen, 1998**

den nichts oder Schulden erben, für 22% bleibt nicht viel mehr als einige Erinnerungsstücke, Hausrat, Schmuck evtl. ein gebrauchtes Auto. Erst für die folgenden 29% wird sich die Erbschaft auf 13 000 bis 80 000 € belaufen. Also erhalten nur rund die Hälfte der Erben einen merkbaren Vermögenszuwachs. Das Deutsche Institut für Altersvorsorge (2002) spricht in diesem Zusammenhang von einer »Erbschaftsillusion« der Deutschen und weist darüber hinaus darauf hin, dass die Erblasser in Zukunft möglicherweise gezwungen sein werden, eine Teil ihres Vermögens, »vor allem die Eigenheime, zu vermarkten und zu verzehren«. Das DIW ergänzt, dass nach den bisherigen Beobachtungen insbesondere die Haushalte erben, denen es finanziell sowieso schon überdurchschnittlich gut geht (vgl. Tab. 8).

Zu knapp 50% besteht das zu vererbende Vermögen aus Immobilien, die entweder in Zukunft von den Erben selbst genutzt werden und dann allenfalls Instandsetzung, Modernisierungs- und eventuell noch Umbauinvestitionen erfordern. Oder sie werden, da schon eine eigene Immobilie bewohnt wird, am Gebrauchtmärkte angeboten und verringern damit die Neubau-Nachfrage. Insgesamt ist also der Effekt aus den Vererbungsfällen auf die Neubaunachfrage als eher gering einzuschätzen.

Die *Wohnungspolitik* hat in jüngster Zeit einen Paradigmenwechsel vollzogen. Ausgehend von der Ansicht, dass die vorhandenen Wohnungsbestände bei rückläufiger Bevölkerung ausreichen müssten, und vor allem unter dem enormen Sparzwang wurden die Subventionen fast vollständig vom Neubau in Bestandsmaßnahmen gelenkt.

Der 2002 auf den Weg gebrachte *Stadtumbau Ost* umfasst eine Vielzahl verschiedener staatlicher Programme zur Aufwertung ostdeutscher Innenstädte mit strukturellem Wohnungslieferstand. Alle Programmteile sind auf die Förderung

Tab. 8
Verteilung der Erbschaften 2001 bis 2010
auf die privaten Haushalte
 Anteil der Haushalte mit einer Erbschaft in Höhe von ... €
 an den erbenden Haushalten insgesamt in %

0 bis 13 000	6 22
13 001 bis 80 000	29
80 001 bis 160 000	20
160 001 bis 266 000	13
266 001 und mehr	10

Quelle: Deutsches Institut für Altersvorsorge

von Maßnahmen im Bestand gerichtet und insofern für den Neubau direkt nicht relevant, aber der Rückbau reduziert das Überangebot auf den Wohnungsmärkten. Für potentielle Investoren ergibt sich daraus ein ambivalenter Eindruck: Zum einen wird das Angebot verkleinert und damit die Aussicht auf Renditestärkung erhöht, zum anderen zeigt der Staat, dass er an eine erhebliche Nachfragesteigerung nach Wohnungsnutzungen in den neuen Ländern nicht glaubt. Eine Reaktion hin zu vermehrtem Neubau dürfte demnach vorerst nicht zu erwarten sein.

Fazit

Fast alle genannten Einflüsse auf die zukünftige Neubau-Nachfrage deuten auf Stagnation bis Verringerung hin: Die Wirtschaftsschwäche in Deutschland und die hohe Verschuldung der Gebietskörperschaften haben die Einkommen der Bevölkerung reduziert, die negative Stimmung verfestigt und den Wohnkonsum beeinträchtigt. Wir rechnen erst zu Beginn des neuen Jahrzehnts mit Ansätzen für einen Umschwung. Eine dann einsetzende Verstärkung der wirtschaftlichen Stabilisierung mit der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und wieder steigenden Einkommen sowie die (wenigstens tendenzielle) Konsolidierung der öffentlichen Haushalte werden die Zukunftsängste der Bevölkerung aufweichen und die Konsumstimmung verbessern. Dieser Prozess braucht aber seine Zeit bis zur konkreten Investition und wird erst im Laufe des nächsten Jahrzehnts zu einer dauerhaften Stabilisierung der Wohnungsbaunachfrage und damit einem Fertigstellungsergebnis über den Ersatzwohnungsbau hinaus führen. Zwischenzeitlich wird allenfalls der Genehmigungsboom der Eigenheime, der als Folge der Kürzung der Eigenheimzulage eingetreten ist, für einen vorübergehenden Anstieg der Fertigstellungszahlen sorgen.

Die von uns für die lange Frist prognostizierten jährlichen Fertigstellungsergebnisse von durchschnittlich rund 300 000 Wohneinheiten entsprechen einem Anteil von gut 0,7% am Bestand von im Jahr 2003 rund 39 Mill. Wohnungen. Dieser Anteil liegt in der Nähe eines üblicherweise geschätzten

Ersatzbedarfs von 1%. Der gesamte jährliche Neubaubedarf in Deutschland liegt jedoch bei rund 350 000 Einheiten, 200 000 bis 300 000 in Westdeutschland und 25 000 bis 60 000 in den neuen Ländern. Bei einer derartig schwachen Neubautätigkeit – wie prognostiziert – werden langfristig in jedem Jahr zu wenige Wohnungen gebaut. Das kann zum Aufstauen eines nicht unerheblichen Nachholbedarfs führen, der sich bei ausreichend hohen Einkommenssteigerungen in ausreichend großen Bevölkerungsteilen in zusätzliche Wohnungsbaunachfrage umwandeln ließe.

Abgeschlossen am 16. März 2005

Literatur

Bultmann, S.J., E. Feddersen und M.T. Krings-Heckemeier (2003), *Wohnen im Alter – Teil 6*, empirica paper Nr. 86, September.
 Deutsches Institut für Altersvorsorge (2002), »Viele Erbschaften werden überschätzt«, *Presspiegel* vom 23. August.
 Gluch, E. (2005), »Langfristig keine ungünstigen Aussichten für den Wirtschaftsbau in Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 58(4), 42–48.
 Krings-Heckemeier, M.T. et al. (2004), »Steigender Bedarf nach neuen Wohnformen im Alter«, *Die Wohnungswirtschaft* (4), 48–49.
 Schupp, J. und M. Szydlík (2004), »Erbschaften und Schenkungen in Deutschland«, *DIW Wochenbericht* (5), 59–65.