

# Wohnungspolitische Konsequenzen der langfristigen demographischen Entwicklung

Forschungsvorhaben im Auftrag des  
Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen,  
vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.  
Endbericht

## **Auftragnehmer**

empirica – Qualitative Marktforschung, Stadt- und Strukturforschung GmbH

## **Bearbeiter**

Ulrich Pfeiffer  
Bernhard Faller  
Dr. Reiner Braun  
Rainer Möhlenkamp

**Forschungsbetreuung im  
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung**  
Matthias Waltersbacher



Bundesamt  
für Bauwesen und  
Raumordnung

## Forschungen

In der Schriftenreihe Forschungen veröffentlicht das BBR ausgewählte Ergebnisse aus der eigenen Forschung und der Ressortforschung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in den Themenbereichen Raumordnung, Städtebau, Wohnungswesen und Bauwesen.

### IMPRESSUM

#### Herausgeber

Bundesamt für  
Bauwesen und Raumordnung  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn  
[www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de)

#### Druck

Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung, Bonn

#### Vertrieb und Verlag

Selbstverlag und Buchhandel

Selbstverlag des Bundesamtes  
für Bauwesen und Raumordnung  
Deichmanns Aue 31–37, 53179 Bonn  
Postfach 21 01 50, 53156 Bonn  
Telefon: 0 18 88 - 4 01 - 22 09  
Telefax: 0 18 88 - 4 01 - 22 92  
E-Mail: [selbstverlag@bbr.bund.de](mailto:selbstverlag@bbr.bund.de)

**ISSN 1435 – 4659** (Schriftenreihe)  
**ISBN 3 – 87994 – 449 – 0**

Preis 10,00 €  
Forschungen Heft 117  
Bonn 2004

# Inhalt

	Seite
Kurzfassung	1
<b>1 Wohnungspolitik im Kontext</b>	<b>5</b>
1.1 Schrumpfende Bevölkerung – Konsequenzen für die Wohnungspolitik	5
1.2 Welche Interventionen mit welchen Zielen in der Zukunft?	5
1.3 Wohnungspolitik als Kompensation von Marktversagen	6
Welches Marktversagen?	6
Wohnungsmarktanpassung und ihre Akzeptanz	6
Wohnungspolitik als Familienpolitik	7
1.4 Die Beeinflussung der Wohnungsmärkte durch Planung	9
Hohe Bodenpreise und Baukosten erschweren Anpassungen auf dem Wohnungsmarkt	9
Zu viel Geschosswohnungen, zu wenig Eigenheime – Planungskonzepte gegen die Präferenzen vieler Nachfrager und gegen die Interessen von Familien?	9
Alterung und <b>kommunales Planungsverhalten</b>	10
1.5 Die Beeinflussung der Wohnungsmärkte durch das Steuerrecht	11
Hohe Bedeutung der steuerlichen Rahmenbedingungen in Deutschland	11
Wettbewerbsverzerrende Wirkung der Verlustverrechnung	11
Auswirkung einer Abschaffung der degressiven AfA	11
Auswirkungen einer Besteuerung von Veräußerungsgewinnen	12
Ein Zwischenfazit	14
<b>2 Nachfragetrends: Demographie und Wohnungsmarkt</b>	<b>15</b>
2.1 Alterung und Wohnungsnachfrage	15
2.2 Entwicklung der Einwohnerzahl Deutschlands bis 2050	16
2.3 Haushaltsprognosen	18
2.4 Trendprognose für den Wohnungsmarkt im früheren Bundesgebiet	20
Vorbemerkung: Neubau trotz Leerstand	20
Nachfrage nach Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern	21
Neubauprognose in der Trendfortschreibung ohne strukturelle Veränderungen	23
2.5 Das Ausmaß der Unterschiede an den Wohnungsmärkten zwischen Ost und West	26
2.6 Die Entwicklung der Nachfrage in Ostdeutschland	27
Nachfrage nach neu gebauten Geschosswohnungen	27
Nachfrage nach Wohnungseigentum und Einfamilienhäusern	27
Neubauprognose in der Trendfortschreibung	29
2.7 Nachfragetrends: Ein Zwischenfazit	29
<b>3 Szenarien der Wohnungsmarktentwicklung</b>	<b>31</b>
3.1 Vorbemerkung	31
3.2 Szenario „Urbanität“	
Das Konzept – Ziele, Weichenstellungen, Steuerung	31
Die wesentlichste Folge: Verteuerung durch Verknappung	33
Folgen für die Wohnungspolitik	35
Marktwirtschaftliches Steuerungssystem für das Szenario „Urbanität“	37

<b>3.3 Szenario „Markt“</b>	39
Das Konzept – Ziele und Funktionsweisen	39
Wesentliche Auswirkungen: Mehr preiswerte Eigenheime	40
Unterschiede in den Deregulierungswirkungen	42
Planung und Steuerung im Szenario „Markt“	42
Folgen für die Wohnungspolitik	45
<b>3.4 Ein kritischer Vergleich – oder die Pferdefüße in den Szenarien</b>	48
„Urbanität“ – oder wie kommt man aus den Wolken auf die Erde?	48
Alternative: Urbanität durch Anreize und Verfahren statt durch verbindliche Steuerung	48
Versuch der Umsetzung der Szenarien in Neubauprognosen	48
<b>4 Ein Vorschlag für ein Policy-Mix</b>	51
<b>4.1 Veränderte Ziele und Zielgewichte</b>	51
Die Erwartungen an die Wohnungsmärkte	51
Das Ende des Wohnungsmangels?	51
Familienfreundliche Städte – neue Bedeutung eines alten Zieles	51
Sparsamer Umgang mit Flächen, weniger Umwidmung von Natur in Siedlungsflächen	51
Hohe Bedeutung der Energieeinsparung	52
Maßnahmen gegen wachsende Ungleichheit und Segregation	52
Wohnungsnot ohne Wohnungsmangel	52
Neue Rahmenbedingungen und Bedeutung für Wohneigentum	52
Kompensation der Mehrbelastungen aus der Alterung	53
Regionalisierung der wohnungspolitischen Interventionen	53
Stärkere Nachfrageorientierung der Planung	53
<b>4.2 Die neue Orientierung: Angebotspolitik statt Subventionen?</b>	53
Bessere Angebotsbedingungen – die neue kommunale Chance	53
Finanzielle Anreize für eine Angebotspolitik	54
Regionale Planungs koordinierung	54
Eine Bodenwertsteuer	54
Inhalt und Bedeutung einer nachfragegerechten Planung	55
<b>4.3 Weniger, aber wirksamere Subventionen</b>	56
Keine steuerlichen Neubaubsubventionen	56
Aufhebung der Sofortabschreibung für größere Investitionen in den Bestand	57
Umbau des sozialen Wohnungsbaus alter Prägung	57
Wohngeld verzichtbar?	57
<b>4.4 Umgestaltung der Wohneigentumsförderung</b>	58
Wohneigentum in der Alterssicherung mit anderen Anlageformen gleichstellen	58
Einkommensbedingte Schwellenhaushalte gezielt fördern	58
Bemessungssysteme zur Förderung von einkommensbedingten Schwellenhaushalten	58
<b>4.5 Sparsamer Umgang mit Flächen zu vertretbaren Kosten</b>	59
Steuerung der Entwicklung der Siedlungsflächen regionalisieren	59
Erhöhung der Attraktivität von Neubau auf Recyclinggrundstücken	59
<b>4.6 Innenentwicklung in verschiedenen Dimensionen</b>	59
Bessere Rahmenbedingungen für Bestandsbewirtschaftung	59
Nachbarschaftsentwicklung – eine Schlüsselaufgabe	61

4.7 Energieeinsparung – das unveränderte Ziel	62
Zur Gewichtung des Zieles	62
Umsetzung der Ziele – der Engpass	62
4.8 Kommunales Stadtentwicklungsgeld – das Multiinstrument für alle Regionen	63
Eine pauschale Subvention an die Kommunen	63
Das Konzept der block grants	63
Bemessung der block grants	63
Die Abgrenzung der Gebiete	63
Die eindeutige Botschaft: Regionalisierung	64
<b>Anhang</b>	
Vier regionale Märkte als Illustration zu den unterschiedlichen Bedingungen von Wohnungspolitik	65
<b>Literatur</b>	71

## Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1	Bevölkerungsanteile verschiedener Altersstufen im selbstgenutzten Wohneigentum	8
Abbildung 2	Wohneigentumsquoten und mittlere Vermögenswerte der Haushalte in Großstädten	10
Abbildung 3	Bandbreiten der Bevölkerungsprognosen bis 2050	16
Abbildung 4	Bandbreiten der Bevölkerungsprognosen für Ostdeutschland bis 2050	17
Abbildung 5	Bandbreiten der Bevölkerungsprognosen für Westdeutschland bis 2050	17
Abbildung 6	Ergebnis der Haushaltsprognose für das frühere Bundesgebiet	18
Abbildung 7	Entwicklung der Haushalte von Vorständen ausgewählter Altersklassen 2000–2030 (Variante 100 000)	18
Abbildung 8	Ergebnis der Haushaltsprognose für die neuen Bundesländer	19
Abbildung 9	Entwicklung ausgewählter Altersklassen 2000–2030 (Variante 100 000)	19
Abbildung 10	Prognose der Wohnungsnachfrager bis 2030	20
Abbildung 11	Entwicklung des Anteils Haushalte im Ein- oder Zweifamilienhaus	21
Abbildung 12	Anteil Haushalte mit Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern im früheren Bundesgebiet (Trendfortschreibung und Sensitivitätsanalyse)	23
Abbildung 13	Jährlicher Neubau aufgrund zusätzlicher Wohnungsnachfrager im früheren Bundesgebiet – ohne Ersatzbedarf	24
Abbildung 14	Jährlicher Neubau aufgrund von „konventionellem“ Ersatzbedarf im früheren Bundesgebiet	24
Abbildung 15	Entwicklung der Einfamilienhausquoten im Alterslängsschnitt 1993–1998 und Ost-West-Vergleich	27
Abbildung 16	Abwägung zwischen Bauland- und Naturknappheit (schematische Darstellung)	33
Abbildung 17	Jährlicher Neubau in drei Szenarien und zwei Zuwanderungsvarianten (gesamtes Bundesgebiet) – Plausibilitätsberechnungen auf Basis freihändiger Setzungen	49
Abbildung 18	Strukturen des privaten Verbrauchs – alte Bundesländer	53
Abbildung 19	Fertigstellung in Leipzig 1995 – 2001	68
Abbildung 20	Entwicklung der Bevölkerung in Leipzig bis 2030	69
Abbildung 21	Entwicklung der Wohnungsnachfrage in der Region Leipzig bis 2030	69
Tabelle 1	Familienpolitik im europäischen Vergleich	8
Tabelle 2	Bauformen sind Ergebnisse politischer Entscheidungen: Ein- und Zweifamilienhausquoten im internationalen Vergleich	9
Tabelle 3	Folgen einer Abschaffung der degressiven AfA auf die Neubaumieten	12
Tabelle 4	Folgen einer Besteuerung von Veräußerungserlösen auf die Neubaumieten	13
Tabelle 5	Jährlicher prognostizierter Neubaubedarf im früheren Bundesgebiet – ohne strukturelle Zusatznachfrage auf Märkten mit Wohnungsüberschüssen	25
Tabelle 6	Jährlicher prognostizierter Neubaubedarf in den neuen Ländern – ohne strukturelle Zusatznachfrage auf Märkten mit Wohnungsüberschüssen	28
Tabelle 7	Jährlicher Neubau in drei Szenarien und zwei Zuwanderungsvarianten (gesamtes Bundesgebiet) – Plausibilitätsberechnungen auf Basis freihändiger Setzungen	48
Tabelle 8	Baulandpreise für den individuellen Wohnungsbau 2001 in ausgewählten Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen	68

# Kurzfassung

## Anlass und Ziel der Untersuchung

Zukünftig sind in Deutschland erhebliche Bevölkerungsveränderungen zu erwarten. Die Bevölkerungszahl wird langfristig deutlich abnehmen, die Bevölkerung insgesamt altern. Durch Einwanderung wird sich der Anteil der Nichtdeutschen erhöhen. Nach Expertenmeinungen werden die Wohnungsmärkte durch den demographischen Wandel uneinheitlicher und durch die Gleichzeitigkeit von Angebotsüberhängen, Wohnungsleerständen und Engpässen in dynamischen Regionen und guten Lagen geprägt sein. Vor diesem Hintergrund sind große Auswirkungen auf wichtige Felder der Wohnungspolitik wie Wohnungsnachfrage, Wohneigentum oder Wohnungsbestand zu erwarten. Die an das Forschungsinstitut empirica in Auftrag gegebene Studie hat das Ziel, die wohnungspolitischen Konsequenzen der langfristigen demographischen Entwicklung aufzuzeigen und Vorschläge für eine Umorientierung der Wohnungspolitik darzustellen. Die in diesem Band dargestellten wichtigsten Ergebnisse der Arbeiten ergänzen das prognostische Instrumentarium des BBR um die fachpolitischen Aspekte der zukünftigen demographischen Entwicklung. Sie gehen damit über die wohnungspolitische Aussage Reichweite der im wesentlichen am Status-Quo orientierten Regionalprognosen des BBR hinaus und zwar sowohl zeitlich (bis zum Jahr 2030) als auch inhaltlich.

## Zusammenfassung

Die Zahl der Einwohner in Deutschland wird langfristig deutlich schrumpfen. Das muss Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und die Wohnungspolitik haben. Die Studie von empirica arbeitet die wahrscheinlichen Veränderungen der Märkte und die sich daraus ergebenden veränderten Anforderungen an die Politik heraus. Dazu werden zunächst einige kritische, meist ungewollte Nebenwirkungen bisheriger Politik dargestellt. Insbesondere durch Planung und Steuerrecht wurde – so die Projektbearbeiter – in der Vergangenheit versucht, Marktversagen zu kompensieren. Nicht selten wurde dabei die Grenze der Wirksamkeit von Instrumenten erreicht. Künftig werden sich die Voraussetzungen

der Wohnungspolitik z.T. dramatisch verändern. Allerdings ergeben sich diese Veränderungen nicht gleichmäßig. Es wird regionale Märkte geben, auf denen die Nachfrage und der Bedarf weiter kräftig wachsen. Wohnungspolitik wird dort weiter gegen Angebotsmangel angehen müssen. Dem stehen Märkte mit hohen, z.T. wachsenden Leerständen gegenüber. Dort wird der Stadtumbau dominieren, wobei der strukturelle Bedarf nach knappen Bauformen (insbesondere Einfamilienhäuser) den Neubau trotz Leerständen weiter antreiben wird.

Die an der bisherigen Politik ansetzenden Analysen sollen die Komplexität der Aufgaben verdeutlichen und auch in Erinnerung rufen, dass bei allen politischen Entscheidungen nicht nur die intendierten Wirkungen, sondern die aus den Marktreaktionen entstehenden Nebenwirkungen zu berücksichtigen sind. Eine besondere Rolle spielt bei diesen einleitenden Analysen die Auseinandersetzung mit den Wirkungen der steuerlichen Regelungen (Abschreibungserleichterungen, steuerbefreite Wertsteigerungen, Sofortabschreibung von Instandhaltungsaufwendungen, Verlustverrechnung). Hier geht es auch darum, künftige innere Widersprüche herauszuarbeiten, die z.T. aus den Verschiebungen der Anforderungen durch Alterung der Bevölkerung resultieren.

### *Demographische Einflüsse auf die Nachfrage*

Einen breiten Raum nimmt die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Prognosen der Haushaltsbildung und den Wohnungsnachfragetrends ein. Methodisch müssen die in der Vergangenheit üblichen Bedarfsprognosen hinterfragt werden, denn auf immer mehr Märkten besteht ein quantitativer Bedarf nicht mehr. Neubauinvestitionen werden dann finanziert, weil anspruchsvolle Nachfrager ihre Ansprüche nicht im Bestand realisieren können.

### *Szenarien der Wohnungsmarktentwicklung*

An die Prognosen schließen sich zwei Szenarien an, die von unterschiedlich angenommenen politischen Prämissen ausge-

hen. Im Szenario „Urbanität“ steht ein sparsamer Umgang mit Flächen und die Erhaltung einer möglichst kompakten Stadt im Mittelpunkt. Die politisch knapp gehaltenen Umwidmungsrechte von Landschaft in Siedlungsfläche müssen nach einem rationalen, die Gleichbehandlung sichernden Verfahren an die Investoren vergeben bzw. vermarktet werden. Die Vermögensumschichtungen durch Verknappung von Immobilien und Boden sind möglichst weitgehend auszugleichen. Im Szenario „Markt“ wird untersucht, inwieweit die Marktsteuerung angesichts der bekannten Erfahrungen mit Mängeln in der Funktionsweise der Märkte (externe Effekte, starke zyklische Schwankungen, Flächenverschwendung, Segregationsphänomene oder sogar Diskriminierung) ausgeweitet werden kann.

#### *Ein Vorschlag für ein Policy-Mix*

Die analytischen Kapitel liefern die Grundlage für Folgerungen und Empfehlungen in einem Politikkapitel, das ein Policy Mix einschließlich einer veränderten Rollenteilung zwischen Bund und Ländern sowie veränderte Formen der Gewährung von Subventionen erörtert. Gegenüber dem in der Vergangenheit dominierenden Thema „Wohnungsmangel“ gewinnen strukturelle Ziele an Gewicht wie der Umfang des Wohnungsbaus auf Recyclingflächen, die Wohneigentumsbildung bei Familien mit Kindern, der Umfang des Abrisses von Leerständen und eine aktive Bestandspolitik. Nicht zuletzt wird es auch darum gehen, spezielle integrative Maßnahmen zur Vermeidung weiterer Segregation zu ergreifen.

In Zukunft entsteht ein Zwang zu Verbesserungen auf der Angebotsseite der Märkte, weil die Subventionen rasch knapper werden und weil die einzelnen Kommunen im Wettbewerb um knappe, jüngere Einwohner insbesondere in expansiven Regionen vor sehr viel intensiveren Forderungen (auch der lokalen Wirtschaft) stehen werden, die Wohnkosten niedrig zu halten. Die Wende wird Region für Region durch ein allmähliches Umsteuern passieren. Zu großen Teilen lassen sich verbesserte Angebotsbedingungen allein durch großzügige Erschließung von Bauland durch die Kommunen als veränderte Praxis ohne gesetzliche Änderungen schaffen.

Angesichts der Regionalisierung der Wohnungsmärkte sollte auf eine pauschale, bundesweite Förderung des Wohnungsbaues verzichtet werden. Dies erfordert den Ab-

bau bestimmter Subventionen (z. B. Aufhebung der degressiven Afa, Besteuerung der künftigen Wertsteigerung etc.).

Die Eigenheimzulage kann durch Senkung der Bodenpreise und der Baukosten überflüssig und damit eingespart werden. Zur Förderung der Eigentumsbildung zu Gunsten von Schwellenhaushalten empfiehlt sich folgende Konzeption: Die Förderung sollte sich an den jeweiligen regionalen Preisen für einfache Einfamilienhäuser orientieren. Sie kommt lediglich Haushalten mit Kindern zugute.

In der Gegenwart fließen wohnungspolitische Themen wie Eigenheimzulage oder Baulandbereitstellung in die sehr emotionale Debatte über die Begrenzung der Umwidmung von Natur in Siedlungsflächen ein. Es ist jedoch schwer vorhersehbar, welche Strategien auf lange Sicht verfolgt werden sollen, da auch objektive Zwänge nicht bestehen. Sicher ist nur, dass als Folge des Strukturwandels im Zeitablauf immer größere Recyclingflächen verfügbar gemacht werden können. Unter allen Konstellationen ist es rational, bei der Erörterung des Themas und als Entscheidungsgrundlage ein höheres Maß an Transparenz in den einzelnen Regionen zu schaffen.

Bereits heute sind unter Leerstandsbedingungen Subventionen zu verzeichnen. In jedem Fall nimmt das Risiko von Fehlsubventionierungen und Kapitalverschwendung durch Subventionen unter den Bedingungen stagnierender oder schrumpfender Nachfrage zu. Bei Subventionen unter Leerstandsbedingungen können massive Effizienzprobleme auftreten. So ist schwer zu unterscheiden,

- wo Subventionen zur Modernisierung von Wohngebäuden mit Leerständen nur dazu führen, dass Nachfrager aus anderen Beständen angelockt werden, mit der Folge, dass sich die Leerstände lediglich räumlich verlagern;
- wo subventionierte Modernisierungen schädliche Ansteckungseffekte unterbinden und durchaus volkswirtschaftlich Gewinne erwirtschaften.

Es ist nicht möglich, praktikable allgemeine Regeln für den Einsatz von Subventionen unter Leerstandsbedingungen zu formulieren. Weit stärker als bisher müssen in jedem Einzelfall Kosten-Nutzen-Analysen routinemäßig durchgeführt werden. Angesichts des künftigen Volumens im Recyclingstädtebau und angesichts der im Laufe der Zeit

ständig knapper werdenden öffentlichen Mittel hat eine frühzeitige rationale Debatte über Rahmenbedingungen und über die Rechtfertigung von Subventionen beziehungsweise ihrer Höhe eine erhebliche politische Bedeutung. Eine pauschale Subventionierung nach festgelegten Kriterien wäre keine effiziente Lösung, weil allein die automatisch ausgelösten Wertsteigerungen der Ankaufgrundstücke einen Teil der Subventionen verbrauchen.

Angesichts der regionalen Differenzierung der politischen Aufgaben und des weiter bestehenden Förderbedarfs in verschiedenen Bereichen (Energieeinsparung, familienfreundliche Stadt, Recycling, Nachbarschaftsentwicklung nur in belasteten Nachbarschaften) benötigen die Kommunen Unterstützung, die dem Gewicht der Aufgaben und dem Finanzbedarf entspricht. Es dürfte zweckmäßig sein, den Kommunen ein „Stadtentwicklungsgeld“ zuzuweisen (*block grants*), das sich nach differenzierten Bedarfsindikatoren bemisst und das sie nach ihrer lokalen Bedarfssituation und nach ihren lokalen Präferenzen für die unterschiedlichen Zwecke einsetzen können. Die zentrale Botschaft lautet hierbei: mehr Regionalisierung der Förderung und Schaffung von Anreizen zum verantwortungsvollen Umgang mit Subventionen seitens der Kommunen.

Die Studie schließt mit der Darstellung von vier regionalen Märkten (Köln, Dortmund, Leipzig und Emden). Aus der Beschreibung der unterschiedlichen Konstellationen der Wohnungsmärkte, die auf Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung, Unterschiede in der Baupolitik und Baulandentwicklung, Unterschiede in den Kostenniveaus oder auch auf unterschiedliche Nachfragestrukturen zurückgehen, wird deutlich, dass bundesweit identische Instrumente der Wohnungspolitik wegen der unterschiedlichen Bedingungen obsolet geworden sind.