

Kurzstudie
Bezahlbarer Wohnraum 2021
Herausforderungen - Belastungen – Notwendigkeiten - Potenziale

beauftragt vom

**Verbändebündnis
„Soziales Wohnen“**

erstellt durch



Hannover, November 2020

CBP



BDB



DMB



DGfM



IG BAU



Auftraggeber:

Verbändebündnis
SOZIALES WOHNEN
Koordination
Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks-
und Wohnungsbau e. V. (DGfM)
Dr. Ronald Rast
DGfM-Geschäftsführer
Kochstraße 6-7
10969 Berlin
Tel.: 030 / 25 35 96 - 40
Fax: 030 / 25 35 96 - 45
E-Mail: mail@dgfm.de

Verantwortlich für den Inhalt:

Matthias Günther
Eduard Pestel Institut e.V.
Gretchenstraße 7
30161 Hannover

Tel. 0511 / 99094-20
E-Mail: guenther@pestel-institut.de

Inhalt

	Seite	
1	Ausgangssituation	1
2	Die Wohnungsmärkte zu Beginn der 2020-er-Jahre	5
3	Chancen zur kurzfristigen Entspannung der Wohnungsmärkte	10
4	Demographische Einflüsse auf die Wohnungsmärkte	11
5	Benachteiligte Gruppen und deren Wohnungsbedarfe	14
6	Wohnungsbedarf bis 2035	18
7	Wohnungsbauförderung	20

Abbildungen, Tabellen

Abbildung 1	Der Wohnungsbau seit 2013, das Wohnungsbauziel der aktuellen Bundesregierung und der notwendige Neubau 2021	4
Abbildung 2	Entwicklung der Zahl an Sozialwohnungen und Mieterhaushalten bis 2019	4
Abbildung 3	Veränderung wichtiger wohnungsmarktrelevanter Größen von 2011 bis 2019	5
Abbildung 4	Die Wohnungsmarktsituation in den Kreisen und kreisfreien Städten zum Jahresende 2019	6
Abbildung 5	Wanderungssalden Deutschlands von 2008 bis 2020 jeweils in der Summe der Monate Januar bis Juli	8
Abbildung 6	Entwicklung der verfügbaren Einkommen privater Haushalte von 2000 bis 2019	8
Abbildung 7	Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen nach Dezilen (1991 = 100)	9
Abbildung 8	Reale Zahlbeträge bei Neurentnern (Renten wegen Alters) von 1995 bis 2019	9
Abbildung 9	Entwicklung der „18 bis unter 25-Jährigen“ sowie der Sterbefallzahlen in Deutschland von 2011 bis 2035 bei einem jährlichen Wanderungsgewinn in Höhe von 300.000 Personen	12
Abbildung 10	Wanderungssalden Deutschlands von 2000 bis 2019 gegenüber verschiedenen Regionen	13
Abbildung 11	Wanderungssalden Deutschlands in der Summe der Jahre 2000 bis 2019 gegenüber verschiedenen Regionen	14
Abbildung 12	Entwicklung der Zahl an Menschen mit Schwerbehinderungen in Deutschland nach Altersgruppen bis 2019	15
Abbildung 13	Entwicklung der Armutgefährdungsquote in Deutschland insgesamt und der Altersgruppe „65 Jahre und älter“ bis 2019	16
Abbildung 14	Verbreitung von Merkmalen der Barrierearmut bei allen Wohnungen und den von der Altersgruppe „65 Jahre und älter“ bewohnten Wohnungen 2018	17
Abbildung 15	Verbreitung von Merkmalen der Barrierearmut bei bewohnten Wohnungen nach dem Haushaltseinkommen 2018	17
Abbildung 16	Schwerbehinderte nach Altersgruppen, übrige Bevölkerung der Altersgruppe „65 Jahre und älter“ sowie der aktuelle Bestand an barrierefreien Wohnungen	18

Abbildung 17	Von den Bundesländern empfangene Mittel des Bundes sowie die für Zinssubventionen und Zuschüsse eingesetzten Mittel im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019	21
Abbildung 18	Von den Bundesländern eingesetzte eigene Mittel für Zinssubventionen und Zuschüsse in den Jahren 2017 bis 2019	21
Abbildung 19	Von den Bundesländern im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus geförderte Mietwohnungen je 100.000 Einwohner in den Jahren 2017 bis 2019	22
Abbildung 20	Von den Bundesländern im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus geförderte Neubaumietwohnungen je 100.000 Einwohner in den Jahren 2017 bis 2019	22
Tabelle 1	Wohnungsbedarf bis 2035	20

1 Ausgangssituation

Im Frühjahr 2020 erreichte die Corona-Pandemie Deutschland. Bis September war es mit den getroffenen Maßnahmen gelungen, die Zahl der Neuinfektionen stark abzusenken und den Wiederanstieg vergleichsweise niedrig zu halten. Im Oktober stiegen Infektionszahlen dann aber wieder deutlich an und seit Anfang November gelten wieder verschärfte Einschränkungen. Im internationalen Vergleich liegen aber nach wie vor die Zahlen der Infizierten und der auf Corona zurückzuführenden Sterbefälle je 100.000 Einwohner auf einem niedrigen Niveau.

Diesem positiven Aspekt stehen die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen gegenüber, deren Ausmaß bisher noch nicht vollständig absehbar ist. Die Zahl der Arbeitslosen lag im Oktober um 556.000 Personen oder 25 Prozent über dem Vorjahreswert. Die Zahl der Empfänger von konjunkturellem Kurzarbeitergeld stieg nach vorläufigen Berechnungen der Bundesagentur für Arbeit¹ von 134.000 im Februar bis auf 5,98 Mio. im Mai 2020. Im August lag deren Zahl dann mit 2,58 Mio. Personen wieder deutlich niedriger. Es wird ein realer Rückgang des Bruttoinlandproduktes um etwa 6 Prozent erwartet², aber im Gegensatz zur Finanzkrise 2008/2009 ist die Realwirtschaft von der Corona-Pandemie auf breiter Front betroffen. Die Arbeitsplatzverluste reichen von der Automobilindustrie und ihren Zulieferern über Luftverkehrsunternehmen bis in die Tourismuswirtschaft.

Nach den Erhebungen der Gesellschaft für Konsumforschung³ war (und ist) die Verunsicherung unter den Konsumenten groß. Sie erwarten eine schwere Rezession mit Arbeitsplatzverlusten. Die Angst vor Arbeitsplatzverlusten erweist sich neben den Einkommenseinbußen derzeit als wichtiges Konsumhemmnis. Die Konjunktur- und Einkommenserwartungen der Verbraucher verbesserten sich zwar gegenüber dem Tiefpunkt im April, sind aber nach wie vor auf einem sehr niedrigen Niveau und gingen mit dem Wiederanstieg der Infektionszahlen wieder leicht zurück. Auch die Anschaffungsneigung und das Konsumklima verbesserten sich inzwischen, liegen aber weiterhin auf niedrigem Niveau und für den November wird wieder ein leichter Rückgang erwartet. Krisentypisch stieg die Sparneigung im April sprunghaft an und war im Mai wieder leicht rückläufig.

Die Folgen für die Wohnungsmärkte wurden in den ersten Monaten der Pandemie sehr unterschiedlich eingeschätzt. So hielt das IW⁴ einen Preiseinbruch für unwahrscheinlich und erwartete bei den Mieten, regional differenziert, eine Abschwächung der Steigerung oder eine Stagnation. Dagegen erwartete zum Beispiel empirica⁵ eine mittelfristige Preisdelle von 10 bis 25 Prozent und einen deutlich geringeren und kürzeren Einbruch bei den Mieten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die empirica-Erwartungen

¹ Hrsg.: Bundesagentur für Arbeit; Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt August 2020

² Die Bundesregierung geht in ihrer im September veröffentlichten Konjunkturprognose von -5,8 % für 2020 und +4,4 % für 2021 aus; in diesem Bereich liegen auch die aktuell veröffentlichten Prognosen verschiedener Institute

³ Pressemitteilungen der GfK vom 23.4. und 26.5. 2020

⁴ Sagner, P., Voigtländer, M.: ACCENTRO WOHNKOSTENREPORT 2020 -Eine Analyse von Mieten und Wohnnutzerkosten für 401 Kreise -; IW-Gutachten im Auftrag der ACCENTRO Real Estate AG; Köln, Mai 2020

⁵ Braun, R., Simons, H.: Corona und die Immobilienpreise; empirica-Paper Nr. 255; Berlin, Bonn; April 2020

noch auf den aus heutiger Sicht optimistischen BIP-Szenarien des Sachverständigenrats vom 30.03.2020 basierten.

Eine Befragung von Entscheidern in Banken durch die Value AG⁶ zeigte, dass, wenn überhaupt, Preisrückgänge nur in einfachen Lagen erwartet werden. Für mittlere Lagen erwarteten weniger als 20 Prozent der Experten coronabedingte Preisrückgänge von mehr als 3 Prozent und in guten Lagen erwarten dies weniger als 10 Prozent der Experten.

Der IVD⁷ ging für 2020 von Mietsteigerungen um 2,5 bis 3 Prozent und Kaufpreissteigerungen um 4 bis 5 Prozent bei Eigentumswohnungen aus. Allerdings wurde für das Transaktionsvolumen im 2. Quartal ein Einbruch um 25 bis 35 Prozent erwartet. Insgesamt sah der IVD somit keine negativen Auswirkungen der Pandemie auf die Mieten und die Preise von Eigentumswohnungen.

Der BFW⁸ hatte ab Ende April Mitgliedsunternehmen nach den Auswirkungen der Corona-Pandemie befragt. Drei Viertel der Bauträger rechneten damit, dass sich die Pandemie negativ auf ihren Umsatz auswirken wird und 28 Prozent gaben an, dass ihr Umsatz voraussichtlich um mehr als 20 Prozent zurückgehen wird. Da die Mitgliedsunternehmen des BFW nach eigenen Angaben rund 50 Prozent der Wohnimmobilien in Deutschland bauen, müssten sich die erwarteten Rückgänge auch auf die Wohnungsbauleistungen 2020 auswirken.

Insgesamt gingen die Einschätzungen zur Wirkung der Pandemie auf die Wohnungsmärkte damit weit auseinander. Je stärker das eigene Geschäftsmodell auf florierenden Wohnungsmärkten basiert, desto positiver schienen in den ersten Monaten der Pandemie die Erwartungen.

In der Realität zählt der Bau zu den Branchen, die nahezu ohne Einschränkungen weiter produziert haben. Insofern dürfte der Wohnungsbau auch 2020 annähernd wieder das Niveau des Vorjahres erreichen.

Mit der Pandemie sind die Zuwanderungen auf ein sehr niedriges Niveau zurückgefallen. Beschränkungen der Zuwanderung bzw. der Reisefreiheit wurden für die Binnengrenzen der EU im Juni 2020 schrittweise aufgehoben. Für Wanderungen über die Außengrenzen der EU gelten weiterhin Beschränkungen. Ohne Zuwanderung vermindern sich Wohnungsbedarf und Wohnungsnachfrage. In der Summe der Monate Januar bis August 2020 lag der Wanderungsgewinn Deutschlands bei rund 123.000 Personen; dies ist der niedrigste Stand seit 2010.

⁶ <https://www.value.ag/value-immoinstinkt-die-analyse/>; abgerufen am 11.6.2020; die Value AG ist ein Tochterunternehmen der Hypoport SE

⁷ IVD-Analyse: Wie beeinflusst die Corona-Pandemie die Preisentwicklung auf dem Wohnimmobilienmarkt 2020? Immobilienverband IVD Bundesverband e.V.; Berlin, 18. Mai 2020

⁸ BFW Bauträger Befragung vom 29. April bis zum 6. Mai; Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V.

Wegen der hohen Verunsicherung der Bevölkerung und der daraus resultierenden Zurückhaltung bei der Realisierung von mit Kosten verbundenen Veränderungen ist mit einer weiterhin eher verhaltenen Wohnungsnachfrage zu rechnen. Die bisherige Wohnung wird tendenziell beibehalten, bis eine bessere Einschätzung der Rezessionsfolgen und der eigenen Betroffenheit möglich ist. Zudem haben Kündigungen von Zweitwohnungen und der Zusammenbruch des *Airbnb*-Marktes bereits das Angebot auf vielen Wohnungsmärkten erhöht.

Bereits vor der Pandemie lagen die Wohnkosten bei vielen Haushalten bei mehr 30 % des Nettoeinkommens. Bei von Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit betroffenen Haushalten steigt die Wohnkostenbelastung dann von 30 % auf 45 % bis 50 %, was kaum über Ausgabensenkungen an anderer Stelle zu kompensieren ist. Betroffen sind Mieter und Eigentümer vom Niedriglohnsektor bis in die Mittelschicht. Die Gefahr eines Anstiegs von Räumungsklagen und Zwangsversteigerungen ist damit gegeben.

Mit dem auf vergleichsweise hohem Niveau laufenden Neubau, der geringeren Zuwanderung, der Zurückhaltung der privaten Haushalte bei der Veränderung der Wohnsituation und der gesunkenen Zahlungsfähigkeit bei Teilen der Bevölkerung sind eigentlich vier Voraussetzungen für Abschlüsse sowohl der Kauf- als auch der Mietpreise gegeben. Wie die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, benötigen Preisanpassungen „nach unten“ allerdings wesentlich mehr Zeit als Preisanpassungen „nach oben“. Insbesondere im Mietmarkt werden von den Anbietern statt einer Preissenkung lieber längere Leerstandzeiten in Kauf genommen.

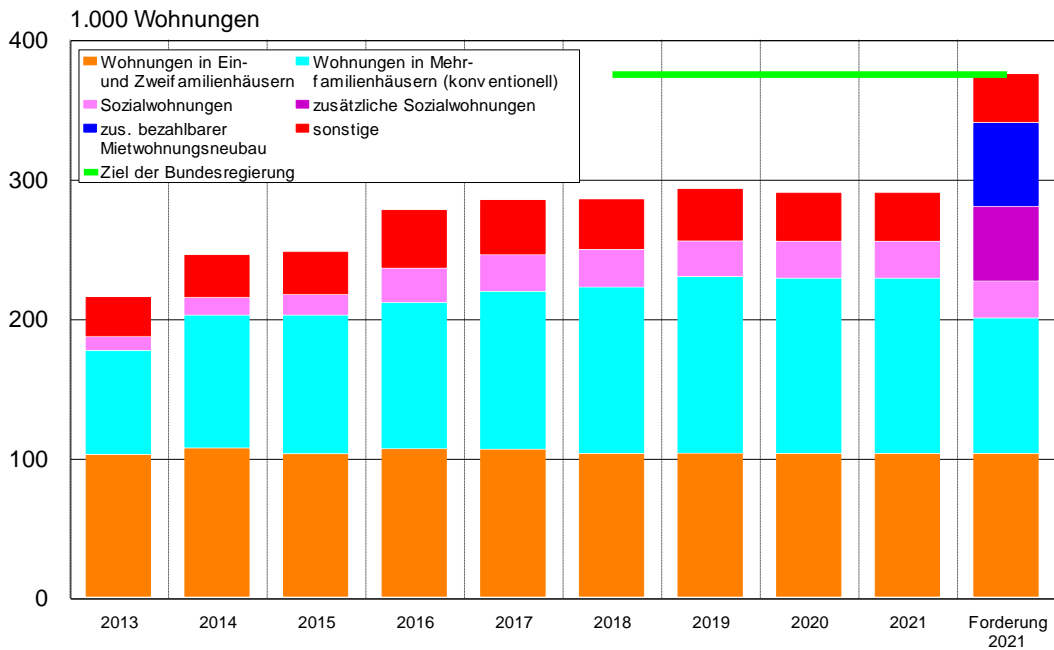
Nach aktuellen Meldungen verschiedener Verbände und Immobilienportale steigen die Miet- und Kaufpreise allerdings trotz der Pandemie weiter. Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, wird es für Teile der Bevölkerung immer schwerer, angemessenen Wohnraum zu finden. Vorsichtig wurde schon von einer Sonderinflationsentwicklung bei Anlagegütern – Aktien und Immobilien – gesprochen.

Auch wenn sich Deutschland gegenwärtig sehr stark mit den von der Pandemie und den Abwehrmaßnahmen ausgelösten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verwerfungen auseinandersetzt, so sind die bedenklichen Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten nicht verschwunden. Die in den vergangenen Jahren mehrfach herausgearbeiteten Befunde zum unzureichenden Bau von bezahlbaren Wohnungen mit und ohne Sozialbindung haben sich weiter fortgesetzt.

Die Entwicklung des Wohnungsbaus seit 2013 und in der absehbaren Perspektive bis 2021 im Vergleich zum Wohnungsbaziel der aktuellen Bundesregierung zeigt **Abbildung 1**. Für die Jahre 2020 und 2021 ist eine Stagnation des Wohnungsbaus zu erwarten. **In den Jahren 2018 bis 2020 erreicht die Lücke zwischen dem Wohnungsbaziel der Bundesregierung und der Wohnungsbautätigkeit bereits 250.000 Wohnungen**. Notwendig wäre dagegen eine deutliche Steigerung des Neubaus insbesondere von geförderten bezahlbaren Wohnungen mit und ohne Sozialbindung. Denn in der Realität ist gerade der Bestand an Sozialwohnungen stetig gesunken (vgl. **Abbildung 2**) und inzwischen dürfte nur noch für jeden zwanzigsten Mieter eine

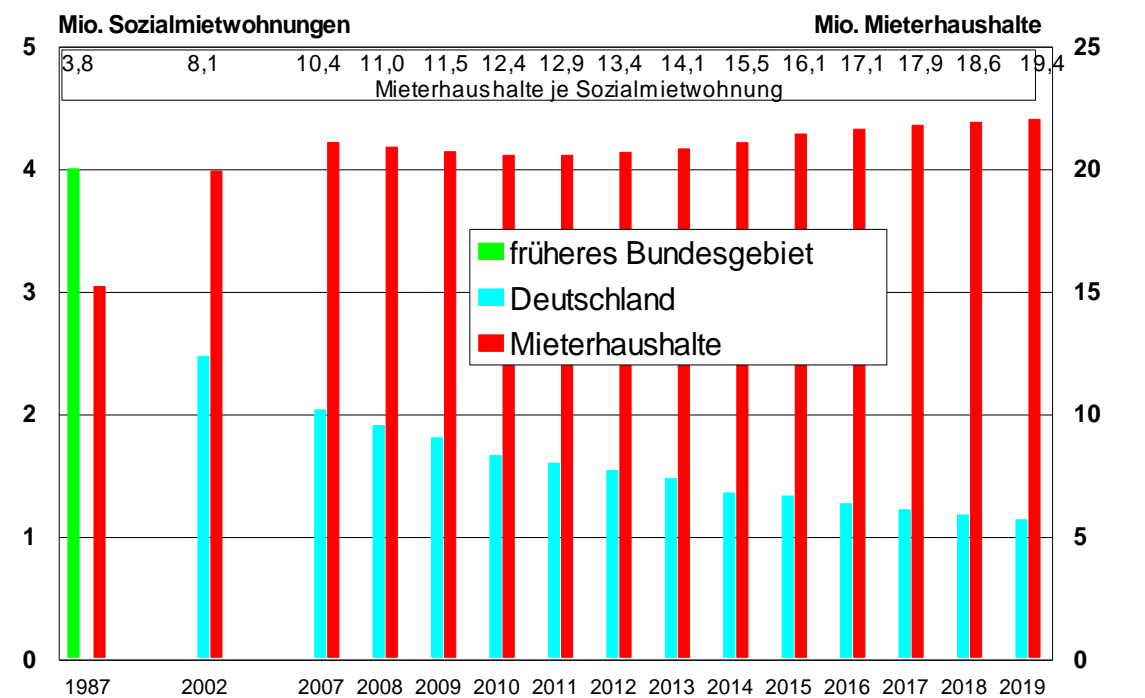
Sozialwohnung verfügbar sein, während deutlich mehr als die Hälfte aller Mieter vom Einkommen her zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigt wären.

Abbildung 1: Der Wohnungsbau seit 2013, das Wohnungsbauziel der aktuellen Bundesregierung und der notwendige Neubau 2021



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Abbildung 2: Entwicklung der Zahl an Sozialwohnungen und Mieterhaushalten bis 2019

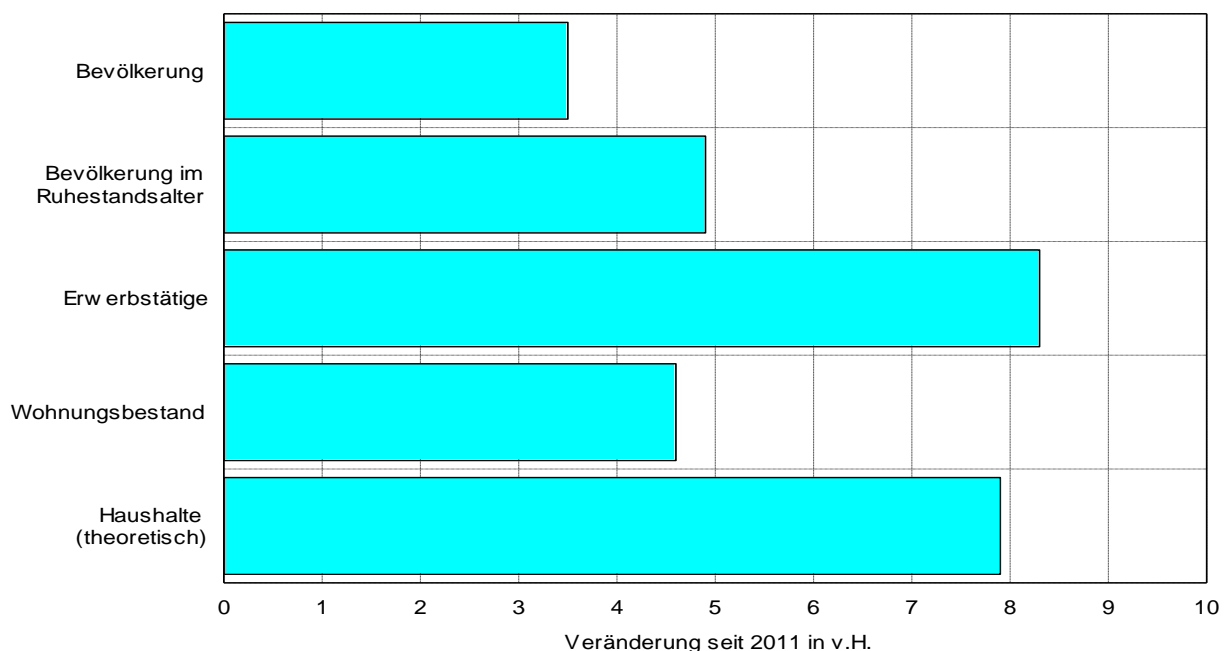


Quelle: Statistisches Bundesamt; verschiedene Bundestagsdrucksachen; eigene Berechnungen

2 Die Wohnungsmärkte zu Beginn der 2020-er-Jahre

In diesem Abschnitt wird analysiert, wie viele Wohnungen in welchen Regionen Deutschlands fehlen. Da der Zensus 2011 für viele wohnungsmarktrelevante Parameter wieder eine verlässliche Datenbasis lieferte, wurde in **Abbildung 3** zunächst die Entwicklung verschiedener Parameter seit 2011 ausgewiesen. Entgegen der Erwartungen stieg die Einwohnerzahl Deutschlands durch die starke Zuwanderung an. Die im Jahr 2014 einsetzende Erhöhung der Geburtenhäufigkeit hat den Sterbeüberschuss gemildert und damit einen Beitrag zur positiven demographischen Entwicklung geleistet. Noch stärker als die Gesamtbevölkerung stieg die Zahl der Menschen im Ruhestandsalter durch die weiter gestiegene Lebenserwartung und die immer stärkeren Jahrgänge, die das Ruhestandsalter erreichen.

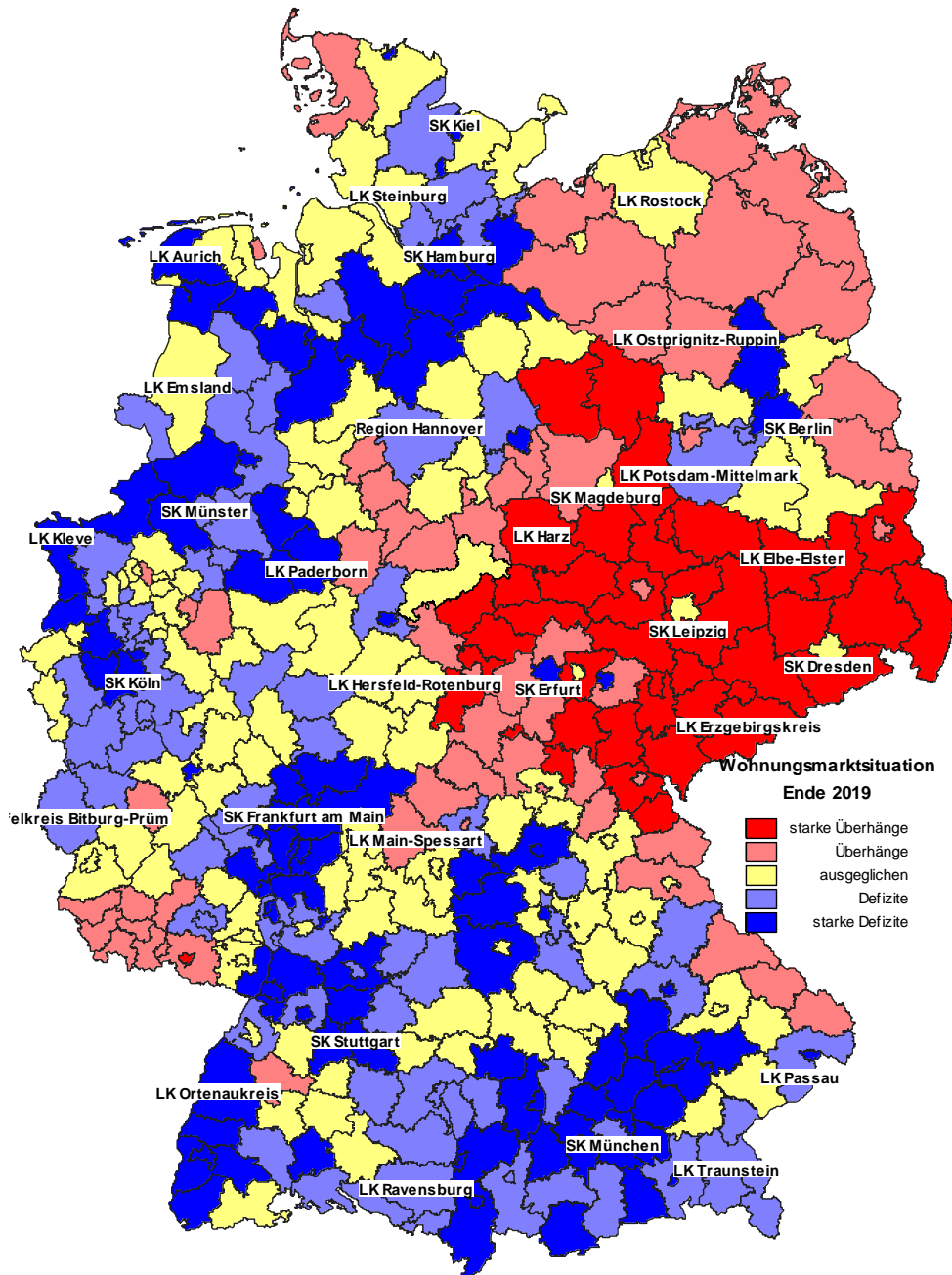
Abbildung 3: Veränderung wichtiger wohnungsmarktrelevanter Größen von 2011 bis 2019



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Die Zahl der Erwerbstätigen stieg mit mehr als 8 Prozent besonders stark, wenngleich das Arbeitsvolumen nicht in diesem Ausmaß stieg, weil geringfügige Arbeitsverhältnisse und Teilzeitbeschäftigungen besonders stark zunahm. Wohnungsbestand erhöht sich zwar stärker als die Zahl der Einwohner, reichte aber nicht aus, um die Zahl der Haushalte aufzunehmen, die sich eingestellt hätte, wenn sich die Haushaltsverkleinerung des Zeitraums von 1987 bis 2011 fortgesetzt hätte. Wo die Wohnungsdefizite zu verorten sind und in welchen Regionen nach wie vor überhöhte Leerstände vorhanden sind, zeigt **Abbildung 4**, die die Wohnungsmarktsituation 2019 visualisiert.

Abbildung 4: Die Wohnungsmarktsituation in den Kreisen und kreisfreien Städten zum Jahresende 2019



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Bei einer definierten Fluktuations- und Sanierungsreserve in Höhe von 3 Prozent des Wohnungsbestandes fehlten in nur wenigen Regionen 2011 zusammen rund 54.000 Wohnungen, während in anderen Regionen 670.000 Wohnungen mehr als notwendig leer standen. In den Jahren bis 2019 hatte sich die Situation grundlegend geändert. Am Jahresende fehlten in den blau eingefärbten Regionen insgesamt 670.000 Wohnungen und in den rot eingefärbten Kreisen und kreisfreien Städten lag der oberhalb der notwendigen Reserve verfügbare Leerstand bei 450.000 Wohnungen. Wenn die Bundesregierung das selbst gesteckte Wohnungsbauziel erreicht und der zusätzliche

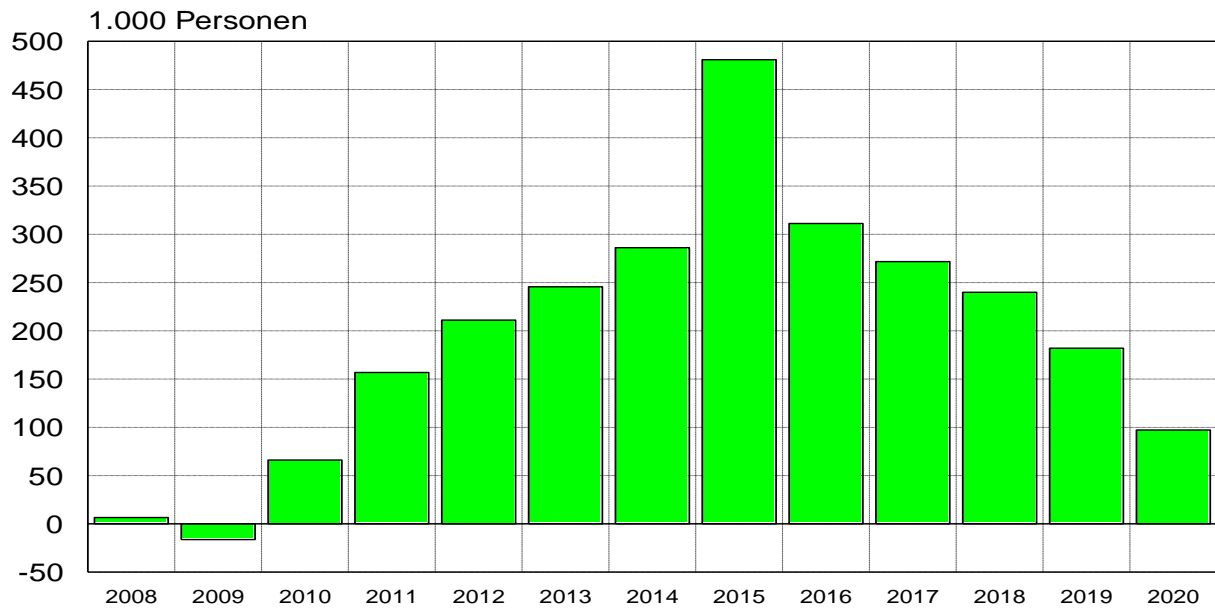
Wohnungsbau ausschließlich in den Defizitregionen stattgefunden hätte, wäre das Defizit mit rund 50.000 Wohnungen erheblich geringer ausgefallen.

Für das Jahr 2020 sind bisher folgende Entwicklungen absehbar bzw. eingetreten:

- es ist von der niedrigsten Zuwanderung seit 2010 auszugehen, wie **Abbildung 5** zeigt,
- der Wohnungsbau wurde durch die Pandemie kaum beeinträchtigt,
- stabiler Wohnungsbau und niedrige Zuwanderung dürften für einen leichten Abbau der Wohnungsdefizite sorgen,
- die überhöhten Leerstände in wirtschaftlich schwachen Regionen werden wieder zunehmen,
- in den Monaten Januar bis August wurden mit gut 239.000 WE im Vergleich zum Vorjahr 4,6 Prozent mehr Wohnungen genehmigt,
- die Zahl der Erwerbstätigen lag im September rund 1,4 Prozent unter dem Vorjahreswert,
- die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag im August um 0,3 Prozent unter dem Vorjahreswert,
- die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten lag im August um 6,5 Prozent unter dem Vorjahreswert,
- die Zahl der Arbeitslosen lag im Oktober um 25 Prozent über dem Vorjahreswert,
- im August wurde für 2,58 Millionen Arbeitnehmer konjunkturelles Kurzarbeitergeld gezahlt; der entsprechende Vorjahreswert lag bei 51.000 Arbeitnehmern,
- eine wesentliche Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung in den verbleibenden Monaten ist auch wegen des erneuten Teillockdown im November nicht zu erwarten,
- die Haushaltseinkommen sind in den vergangenen 20 Jahren eher verhalten gestiegen und die höheren Einkommen hatten stärker profitiert, wie die **Abbildungen 6 und 7** zeigen,
- die durchschnittlichen Zahlbeträge bei Neurentnern (**Abbildung 8**) hatten real im Jahr 2019 wieder das Niveau des Jahres 1995 erreicht, was bei gestiegenen Wohnkosten auf steigen finanzielle Probleme bei Seniorenhaushalten hinweist,

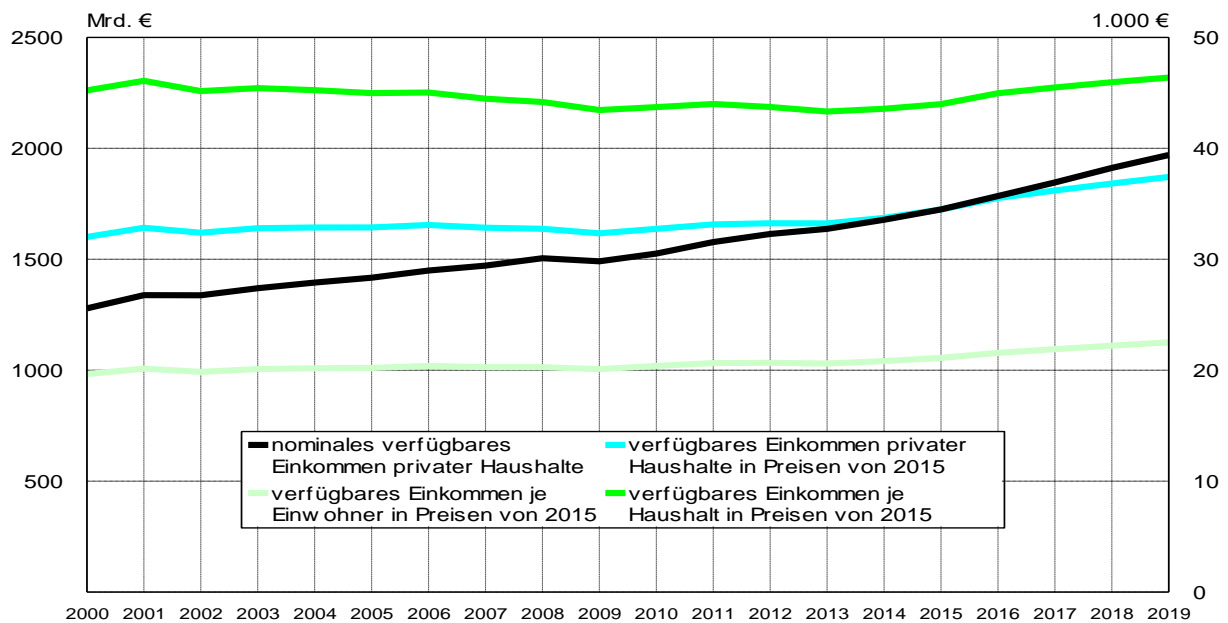
Insgesamt ist somit für das Jahr 2020 von einer leichten Abnahme der Wohnungsdefizite bei schwieriger Arbeitsmarktlage und hoher Verunsicherung der privaten Haushalte auszugehen. Die Meldungen über weiter steigende Kauf- und Mietpreise sind angesichts der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung überraschend,

Abbildung 5: Wanderungssalden Deutschlands von 2008 bis 2020 jeweils in der Summe der Monate Januar bis Juli



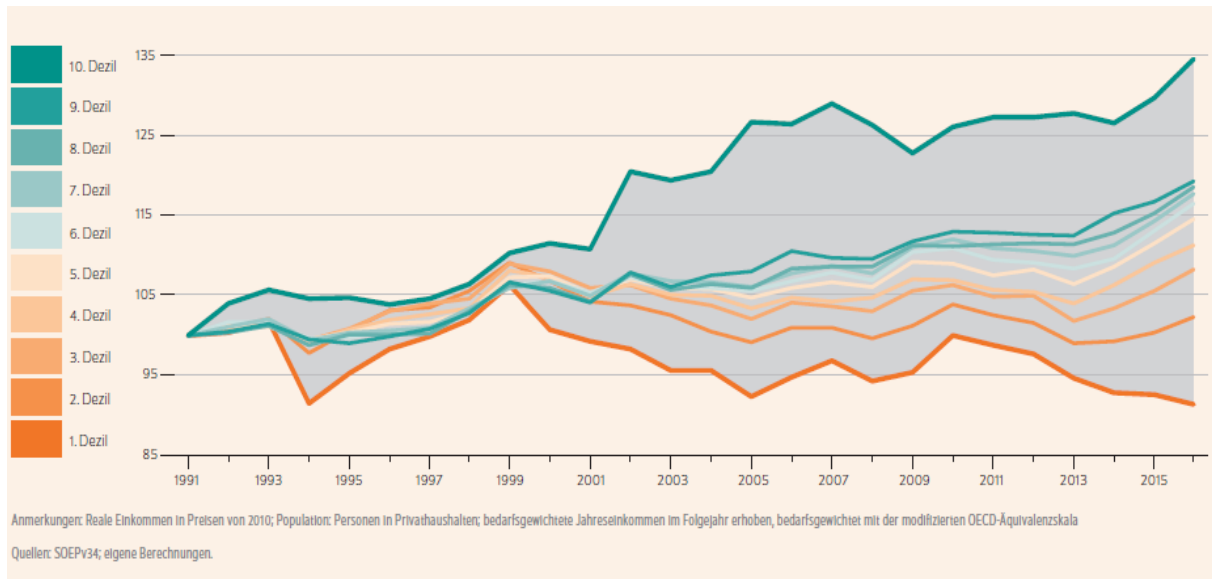
Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Abbildung 6: Entwicklung der verfügbaren Einkommen privater Haushalte von 2000 bis 2019



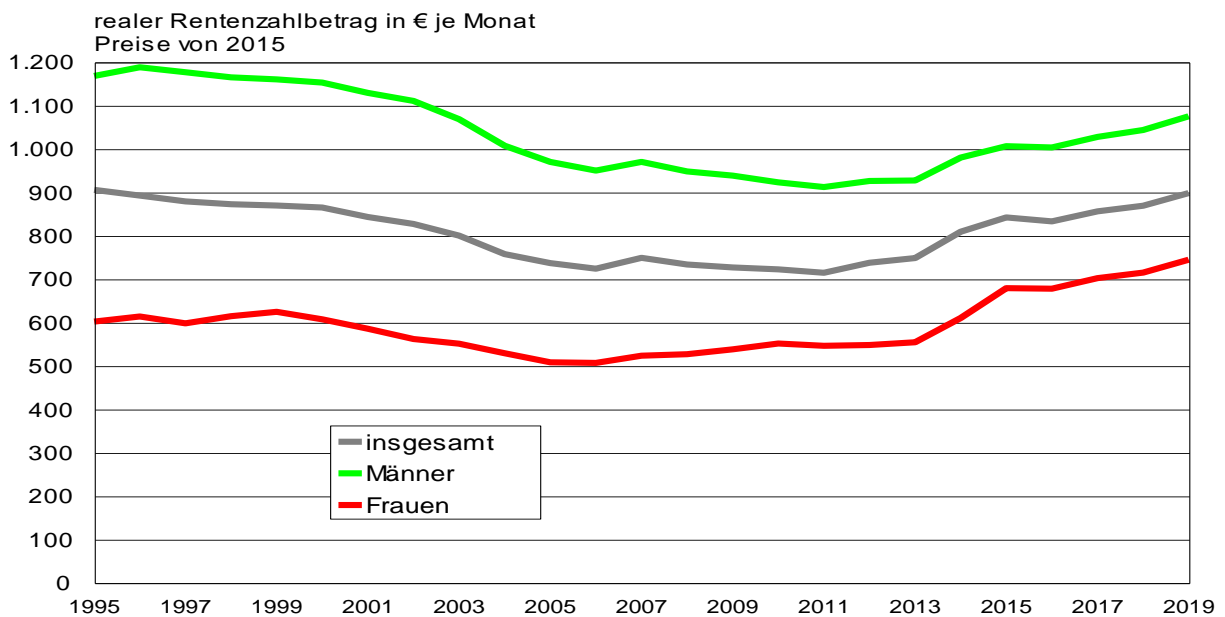
Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Abbildung 7: Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen nach Dezilen (1991 = 100)



Quelle: DIW Wochenbericht 19/2019

Abbildung 8: Reale Zahlbeträge bei Neurentnern (Renten wegen Alters) von 1995 bis 2019



Quelle: DRV, eigene Berechnungen; Unter Herausrechnung der Fälle der "neuen Mütterrenten" in den Jahren 2014 und 2015

3 Chancen zur kurzfristigen Entspannung der Wohnungsmärkte

Wohnungsneubau ist die aktuell sicher wichtigste Option zur Verringerung der Wohnungsdefizite. Auf der anderen Seite wäre es natürlich auch möglich, etwa durch eine, vom Umweltbundesamt seit längerem propagierte, Reduzierung der Wohnfläche je Einwohner die vorhandenen Flächen intensiver zu nutzen und dadurch auf Neubauten vollständig oder teilweise zu verzichten. Weiterhin wird gegenwärtig davon ausgegangen, dass die im Lockdown „trainierten“ Homeoffice-Angebote vieler Unternehmen dauerhaft erhalten bleiben und dadurch erhebliche Büroflächen freigezogen werden, die auch zu Wohnzwecken umgenutzt werden könnten. Neben der Umnutzung von Büros in den Zentren können deutlich erweiterte Homeoffice Aktivitäten der Erwerbstätigen auch zur räumlichen Entzerrung der Wohnungsmärkte beitragen. Wer nur noch zweimal je Woche ins Büro in der Stadt muss, kann seinen Suchradius für den Wohnstandort bei geringerer Fahrleistung deutlich erweitern und so möglicherweise eine aktuell leerstehende Wohnung im ländlichen Raum beziehen. Bisherige Fernpendler können ihre zweite Wohnung aufgeben und durch eine Hotelübernachtung je Woche ersetzen, wodurch weitere Wohnungen in den Zentren freigezogen werden.

Reduzierung der Wohnfläche je Einwohner

Die bisherige Steigerung der Wohnfläche je Einwohner resultierte aus den immer größeren Neubauwohnungen, der Verkleinerung der Haushalte und der Alterung der Gesellschaft. Die durchschnittliche Wohnfläche neuer Ein- und Zweifamilienhäuser war von 2001 bis 2019 von 127,5 m² auf 146,6 m² gestiegen. Neue Geschosswohnungen erreichten dagegen ihre bisherige Maximalgröße mit 82,8 m² in den Jahren 2014 und 2015; bis zum Jahr 2019 war die Durchschnittsgröße wieder bis auf 78 m² gesunken. Damit sind Neubaugeschosswohnungen aber nach wie vor erheblich größer als die durchschnittliche Bestandsgeschosswohnung mit rund 70 m².

Die Zahl der Personen je Haushalt liegt inzwischen nur noch bei gut 2 und der Anteil der Single-Haushalte hat inzwischen die Marke von 42 Prozent überschritten. Die klassische Entwicklung zeigt vor allem bei Haushalten mit Kindern eine Erhöhung der Wohnungsgröße mit steigender Haushaltsgröße. Diese Phase fällt in der Regel mit der Phase beruflichen Aufstiegs und damit deutlichen Nettoeinkommenszuwächsen zusammen. Nach dem Auszug der Kinder wird die Wohnung dann in der Regel aber beibehalten und die Wohnfläche je Bewohner steigt drastisch an. Eine bewusste Entscheidung zur Wohnflächenreduzierung kommt sicher vor, ist aber eher selten. Bisher basieren individuelle Reduzierungen der Wohnfläche eher auf ökonomischen Notwendigkeiten. Gerade in der seit einigen Jahren laufenden Phase des Auszugs der Kinder der geburtenstarken Jahrgänge der 1960-er-Jahre aus dem Elternhaus hat die Wohnflächenzunahme je Einwohner einen erheblichen Schub erhalten.

Die Zunahme der Lebenserwartung „produziert“ auch künftig weitere Single-Haushalte, da die Zahl der Witwen und Witwer mit der steigenden Seniorenzahl zunehmen wird. In der jüngeren Generation ist das Haushaltsbildungsverhalten dagegen stark vom Einkommen abhängig. Wie in vielen großen Städten bereits erkennbar, müssen

immer mehr „Einsteiger am Wohnungsmarkt“ diesen Einstieg über eine WG-Lösung praktizieren, da die eigene Single-Wohnung nicht bezahlbar ist. Single-Haushalte können die Kosten kaum über eine kleinere Wohnung anpassen, da es zu wenige kleine Wohnungen gibt und müssen auf WG-Lösungen ausweichen. Dies könnte in den kommenden 20 Jahren auch zunehmend Senioren betreffen, die dann aus wirtschaftlichen Gründen Wohngemeinschaften gründen.

Büroflächenumwandlung

Die Corona-Pandemie hat Unternehmen und Beschäftigten die Möglichkeiten (und Grenzen) des Homeoffice aufgezeigt. Auch wenn bisher bei weitem nicht alle Homeoffice-Arbeitsplätze den gesetzlichen Anforderungen entsprechen dürften, wurde diese Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit von Unternehmen im Lockdown stark genutzt.

Viele Unternehmen haben bereits angekündigt, dass auch nach der Überwindung der Pandemie erweiterte Homeoffice-Angebote bestehen bleiben sollen. Die neuen Angebote für die Mitarbeiter sind für die Unternehmen sinnvoll, wenn dadurch Büroflächen abgebaut werden können. Nach unterschiedlichen Schätzungen gibt es in Deutschland 350 bis 380 Millionen m² Bürofläche, deren Umnutzung zu Wohnflächen häufig mit überschaubarem Aufwand möglich ist.

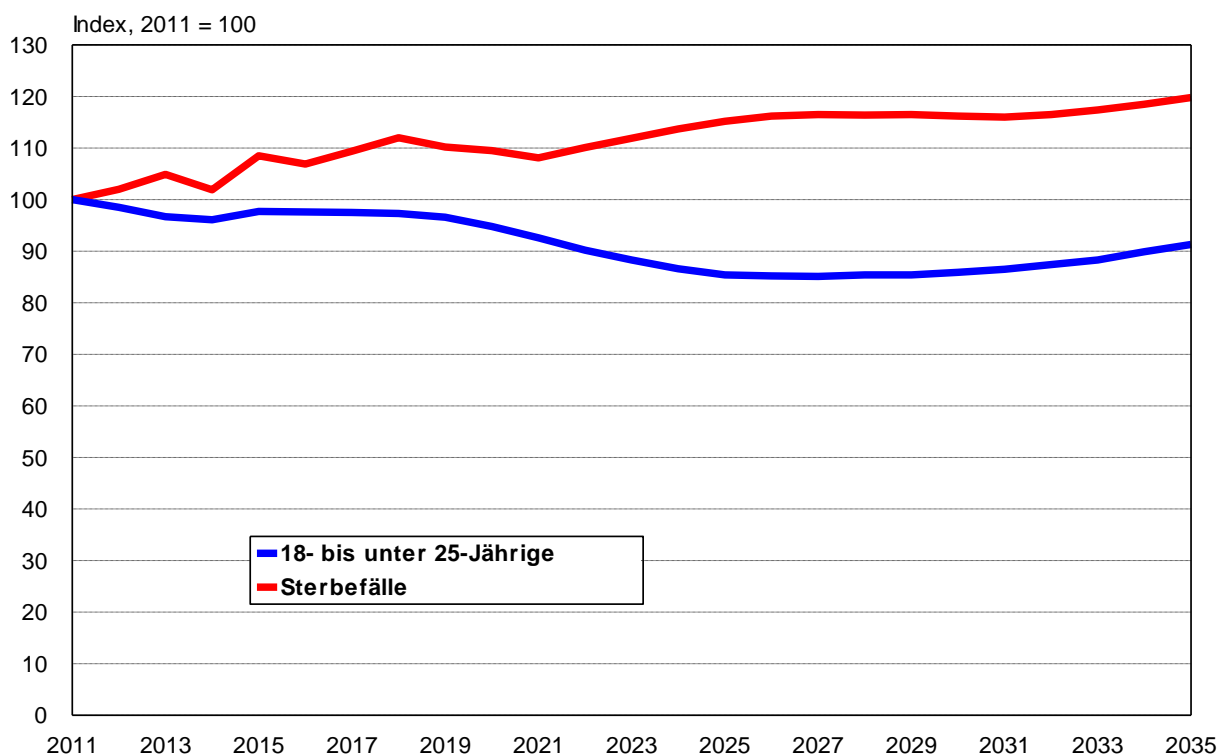
Jedes Prozent Bürofläche, das wegen der dauerhaften Homeoffice-Ausweitung zu Wohnungen umgenutzt werden kann, lässt die Schaffung von rund 50.000 Wohnungen mit jeweils 70 m² zu. Wenn, wie die „Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V.“ aus Kiel schätzt, langfristig 40 Prozent der heutigen Büroflächen umgenutzt werden könnten, ließen sich 2 Millionen Wohnungen á 70 m² schaffen. Verteilt über 20 Jahren wären dies 100.000 Wohnungen je Jahr. Ein großer Vorteil dieser Umnutzung liegt in den Standorten der Büroflächen, die überproportional in den Zentren, also den Hotspots der Wohnungsknappheit, vertreten sind.

Die Umnutzung von Büroflächen bietet erhebliche Chancen zur Schaffung von Wohnungen, bedarf aber der politischen Unterstützung und der Förderung. Wie in den vergangenen Jahren aufgezeigt, bietet auch die Aufstockung von Wohn- und Nichtwohngebäuden große Chancen zur Schaffung von Wohnungen ohne die Inanspruchnahmen „frischer“ Baulandflächen. Die Hemmnisse und Widerstände sind allerdings so vielfältig und stark, dass die Potenziale nur in einem geringen Maße genutzt werden.

4 Demographische Einflüsse auf die Wohnungsmärkte

Zu den demographischen Einflüssen auf die Wohnungsmärkte zählen die Veränderungen in der Altersstruktur und die davon ausgehenden Wirkungen auf Haushaltsbildung und Haushaltsauflösung sowie, die Binnenwanderungen sowie die Wanderungsbilanz über die Bundesgrenze. Die Entwicklung der „18 bis unter 25-Jährigen“ als Indikator der Haushaltsbildung sowie der „Sterbefälle“ als Indikator der Haushaltsauflösungen zeigt **Abbildung 9**.

Abbildung 9: Entwicklung der „18 bis unter 25-Jährigen“ sowie der Sterbefälle in Deutschland von 2011 bis 2035 bei einem jährlichen Wanderungsgewinn in Höhe von 300.000 Personen



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

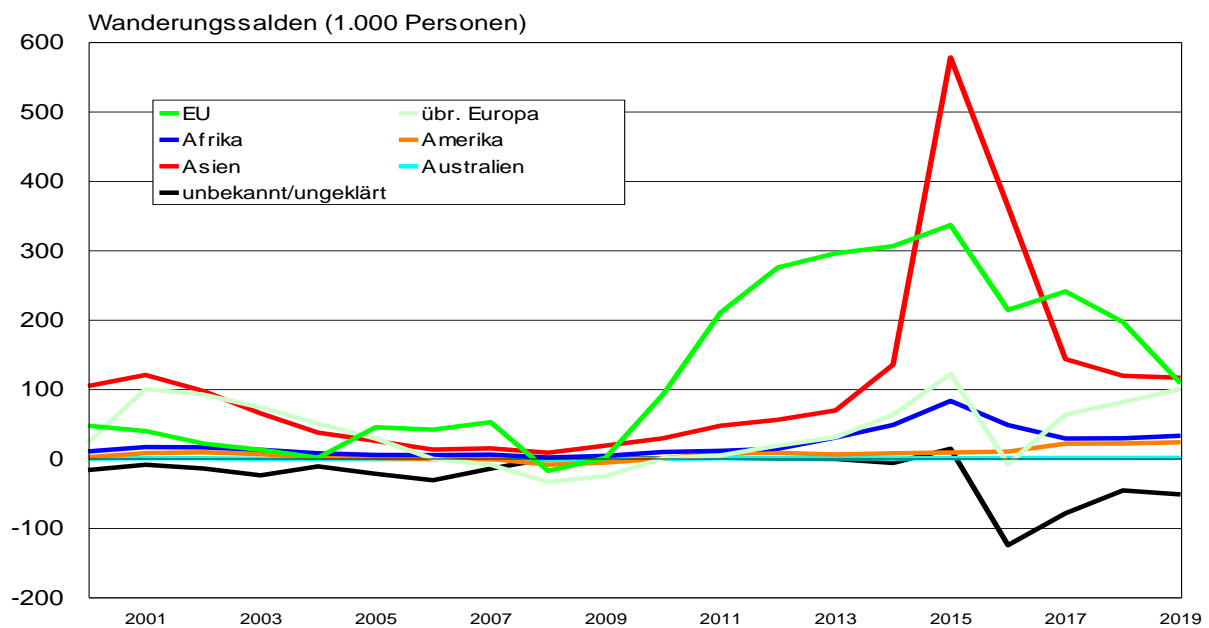
Selbst bei einer Nettozuwanderung von 300.000 Personen je Jahr ist die Zahl der „18-bis unter 25-Jährigen“ rückläufig, da die Kinder der „Pillknickjahrgänge“ diese Altersstufe erreichen. Parallel dazu zeigt durch die zunehmende Alterung auch bei steigender Lebenserwartung die Zahl der Sterbefälle an, so dass der Wohnungsbedarf aus der einheimischen Bevölkerung heraus in den kommenden Jahren spürbar zurückgeht.

Gerade in den vergangenen zehn Jahren hatte die Zuwanderung erheblichen Einfluss auf den Wohnungsbedarf. Nach Jahren eher niedriger Wanderungsgewinne stiegen ab 2010 zunächst die Wanderungsgewinne aus der übrigen EU spürbar, wie aus **Abbildung 10** hervorgeht. Der Grund ist in der schnellen Überwindung der Finanzmarktkrise in Deutschland zu sehen. Die Zunahme der Arbeitsplatzzahl wäre ohne diese

Zuwanderung nicht erreichbar gewesen. Ab etwa 2014 nahm dann zusätzlich die Zuwanderung von Flüchtlingen an Dynamik zu. Der Höchstwert der Zuwanderung wurde 2015 mit einem Wanderungsgewinn von insgesamt gut 1,1 Millionen Personen erreicht. Die Summe der Wanderungssalden gegenüber verschiedenen Regionen zeigt **Abbildung 11**.

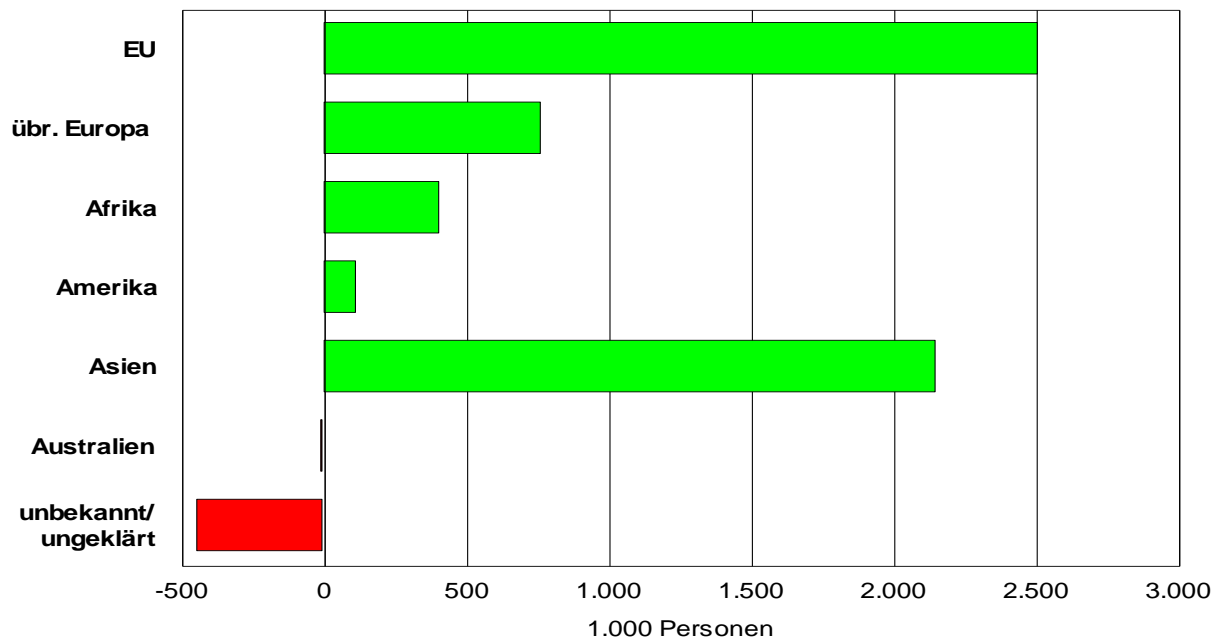
Da der Wohnungsbedarf aus der einheimischen Bevölkerung heraus deutlich rückläufig sein wird, ist die künftige Zuwanderung neben der Einkommensentwicklung die wichtigste Komponente des Wohnungsbedarfs. Grundsätzlich steigt der Zuwanderungsbedarf, wenn in wenigen Jahren die geburtenstarken Jahrgänge das Ruhestandsalter erreichen. Die Arbeitsmigration aus der übrigen EU wird aber vor allem von der Verfügbarkeit von Arbeitsmöglichkeiten in Deutschland abhängen. Die künftige wirtschaftliche Entwicklung dominiert damit über die Einkommensentwicklung die Wirkung auf die Zuwanderung den Wohnungsbedarf. Die übrige Migration, insbesondere die Aufnahme von Flüchtlingen, wird künftig voraussichtlich stärker mit der übrigen EU abgestimmt, was nach aktuellem Stand auf eine starke Begrenzung hinauslaufen dürfte.

Abbildung 10: Wanderungssalden Deutschlands von 2000 bis 2019 gegenüber verschiedenen Regionen



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Abbildung 11: Wanderungssalden Deutschlands in der Summe der Jahre 2000 bis 2019 gegenüber verschiedenen Regionen



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

5 Benachteiligte Gruppen und deren Wohnungsbedarfe

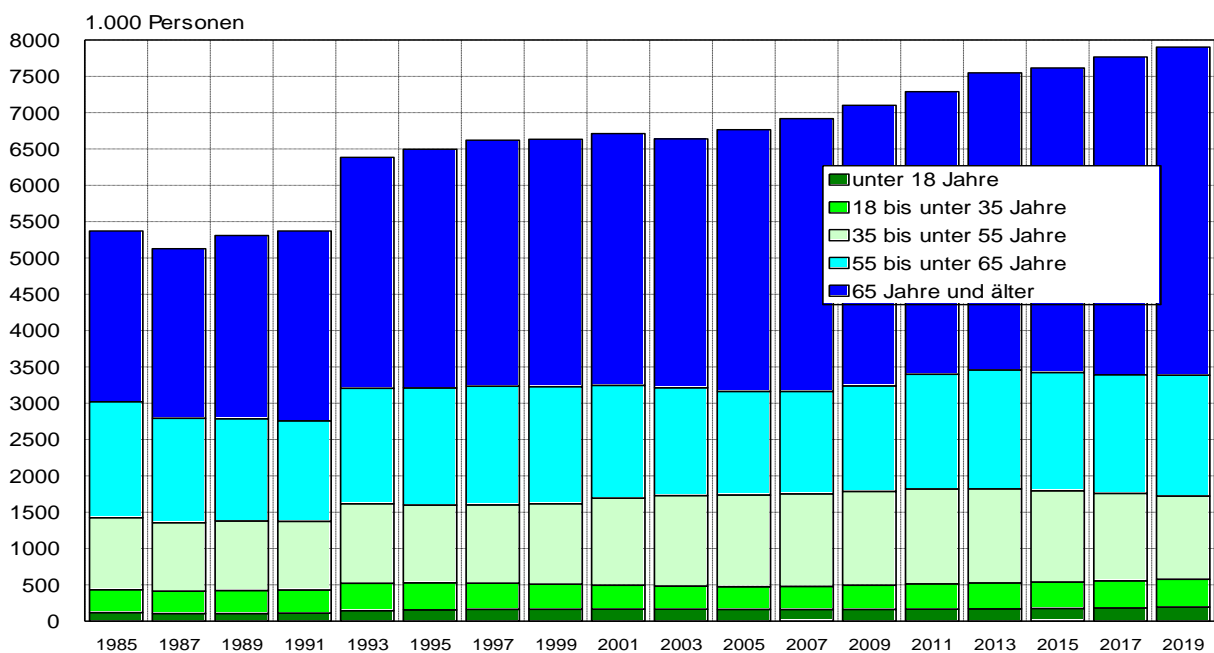
Die Wohnraumförderungsgesetze der Länder definieren in der Regel das Ziel, Wohnungen für Haushalte zu schaffen, die sich selbst nicht oder nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Zu diesen Haushalten zählen unter anderen Menschen mit Behinderungen, denen mit dem Bundesteilhabegesetz inklusives und selbstbestimmtes Wohnen versprochen wurde. Weiterhin gibt es besondere Förderprogramme auf Bundes- und Länderebene zur Schaffung von barrierearmen und barrierefreien Wohnungen für Senioren, um diesen einen möglichst langen (und gesellschaftlich kostengünstigen), selbstbestimmten Verbleib in der Wohnung zu ermöglichen.

Im Jahr 2019 wiesen rund 8 Millionen Bürger eine Schwerbehinderung auf (vgl. **Abbildung 12**). Insgesamt zeigt sich eine starke Überlagerung der Wohnungsprobleme Behinderter mit denen älterer Menschen, da gut 57 Prozent der Schwerbehinderten im Jahr 2019 zur Altersgruppe „65 Jahre und älter“ zählten; im Jahr 1993 lag der Anteil dieser Altersgruppe noch bei unter 50 Prozent. Für diese Altersgruppe wird wegen der demografischen Entwicklung bereits seit vielen Jahren die Ausweitung des Angebots an barrierearmen und barrierefreien Wohnungen gefordert, um das möglichst lange selbstbestimmte Wohnen in der bisherigen Wohnung zu ermöglichen.

Damit unterscheiden sich die Wohnungsmarktprobleme älterer Menschen (mit und ohne Behinderung) diametral von denen jüngerer Behinderter. Während bei jüngeren Behinderten der Inklusionsgedanke den Weg ins selbstbestimmte

Wohnen ebenen soll, leben ältere Menschen in der Regel seit Jahrzehnten selbstbestimmt und dieses Wohnen wird durch erworbene Beeinträchtigungen gefährdet. Durch eine die Beeinträchtigungen berücksichtigende Wohnung soll der Umzug ins Pflegeheim möglichst lange hinausgezögert oder gar verhindert werden. Neben der individuell positiven Wirkung auf die Lebensqualität werden auch volkswirtschaftliche Vorteile gesehen, weil die ambulante Pflege in der Regel preiswerter als die stationäre Pflege ist. Dagegen dürfte bei jüngeren Behinderten die volkswirtschaftlich preiswerteste Lösung im (möglichst langen) Wohnen bei den Eltern liegen.

Abbildung 12: Entwicklung der Zahl an Menschen mit Schwerbehinderungen in Deutschland nach Altersgruppen bis 2019

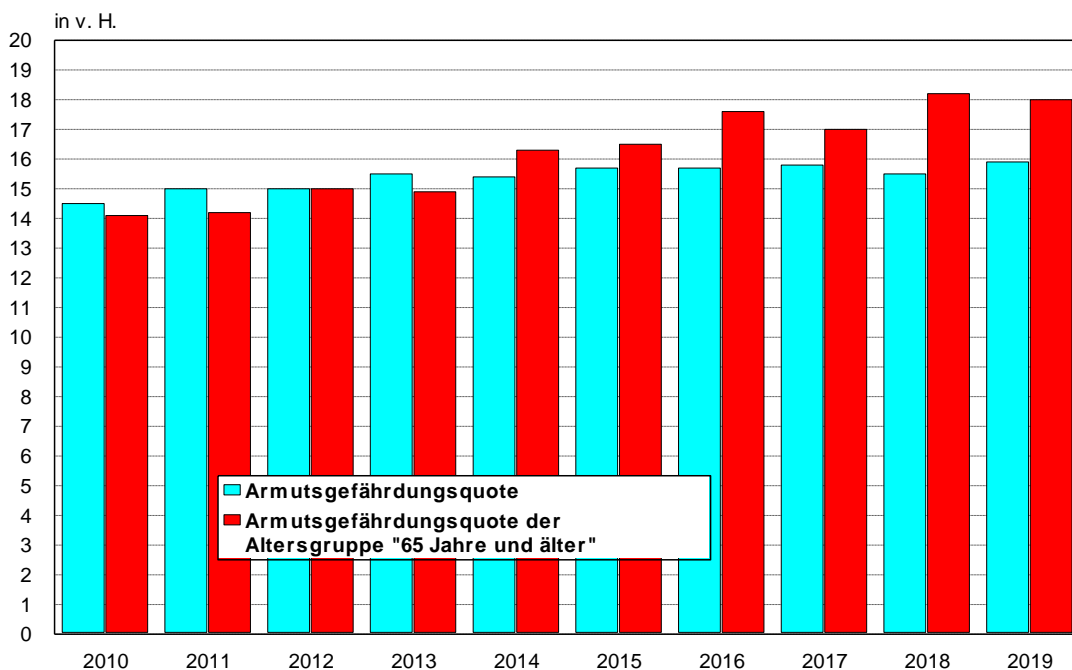


Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Insgesamt führte der Wohnungsmangel zu einer Ausgrenzung von Randgruppen der Wohnungsnachfrage. Die in den Landeswohnraumförderungsgesetzen genannten Zielgruppen, in der Regel „Familien, Alleinerziehende, sonstige Haushalte mit Kindern, Alleinstehende, Schwangere, junge kinderlose Haushalten, Senioren, Menschen mit Behinderungen, Haushalte mit geringem Einkommen und Haushalte mit besonderen Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung“ werden kaum noch erreicht, da auch Haushalte ohne die genannten Merkmale die Einkommensgrenzen unterschreiten und – sofern kein Belegrecht besteht – von den Vermietern bevorzugt als Mieter ausgewählt werden. Je knapper das Gut Wohnung, desto geringer sind die Chancen der genannten Gruppen, sich selbst angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Erschwerend kommt bei Behinderten häufig die begrenzte Zahlungsfähigkeit hinzu, da bei einem großen Teil gerade der Behinderten zwischen dem 18. und dem 65. Lebensjahr staatliche Grundsicherungsleistungen die Lebenshaltungskosten decken müssen. Das Problem der „knappen Einkommen“ trifft aber auch zunehmend Senioren. Nachdem in

Abbildung 8 (Seite 9) bereits die stagnierenden Zahlbeträge von Neurentnern ausgewiesen waren, zeigt nun **Abbildung 13** die Entwicklung der Armutsgefährdungsquote in der Gesamtbevölkerung und bei Senioren. Es ist bemerkenswert, dass in einer Phase stabilen Wachstums und starker Beschäftigungszuwächse die Armutsgefährdungsquote in Deutschland angestiegen ist. Dies ist ein deutlicher Hinweis auf ein zunehmendes „Auseinanderdriften“ von Arm und Reich. Bei den Senioren ist die Armutsgefährdungsquoten von 14 Prozent im Jahr 2010 auf 18 Prozent im Jahr 2019 gestiegen. Das zentrale Problem von Armut im Alter liegt in der Tatsache, dass Armut im Alter Armut bis zum Lebensende bedeutet. Während ein jüngerer Mensch temporär in Armut fallen kann und noch die Chance hat, sich über Erwerbstätigkeit aus der Armut herauszuarbeiten, ist dieser Weg armen Senioren in der Regel verschlossen. Zwar steigen die Erwerbsquoten älterer Menschen stetig an, aber jenseits des 70. Lebensjahres ist es für vielen Senioren von der Leistungsfähigkeit her immer weniger möglich, ihre Situation über Arbeit zu verbessern.

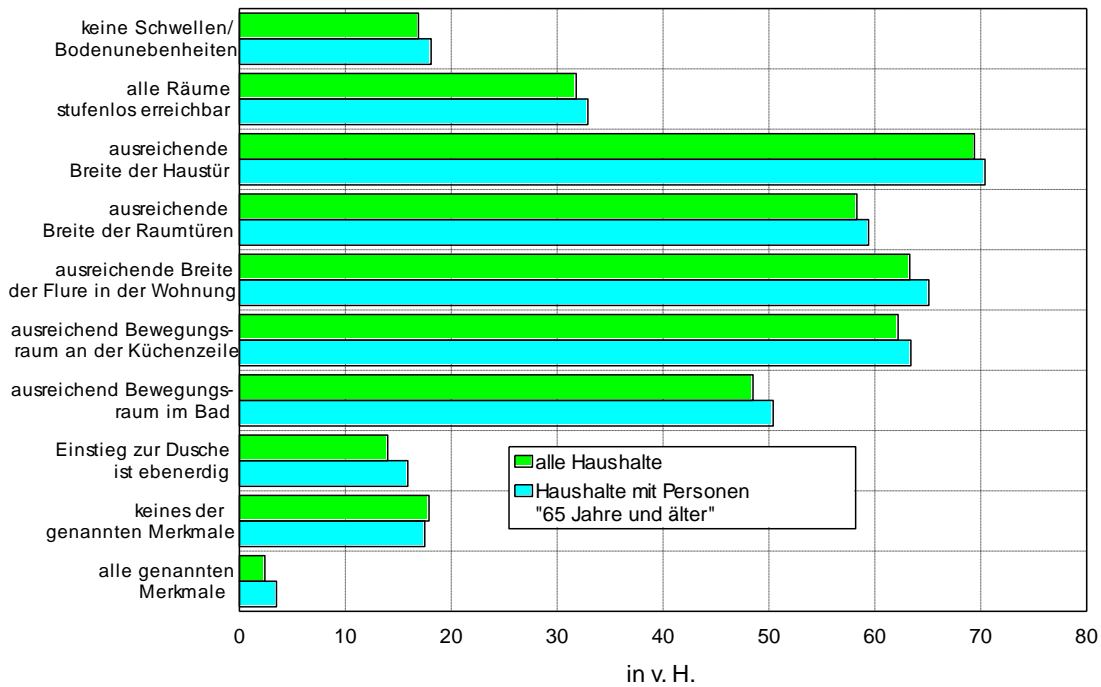
Abbildung 13: Entwicklung der Armutsgefährdungsquote in Deutschland insgesamt und der Altersgruppe „65 Jahre und älter“ bis 2019



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

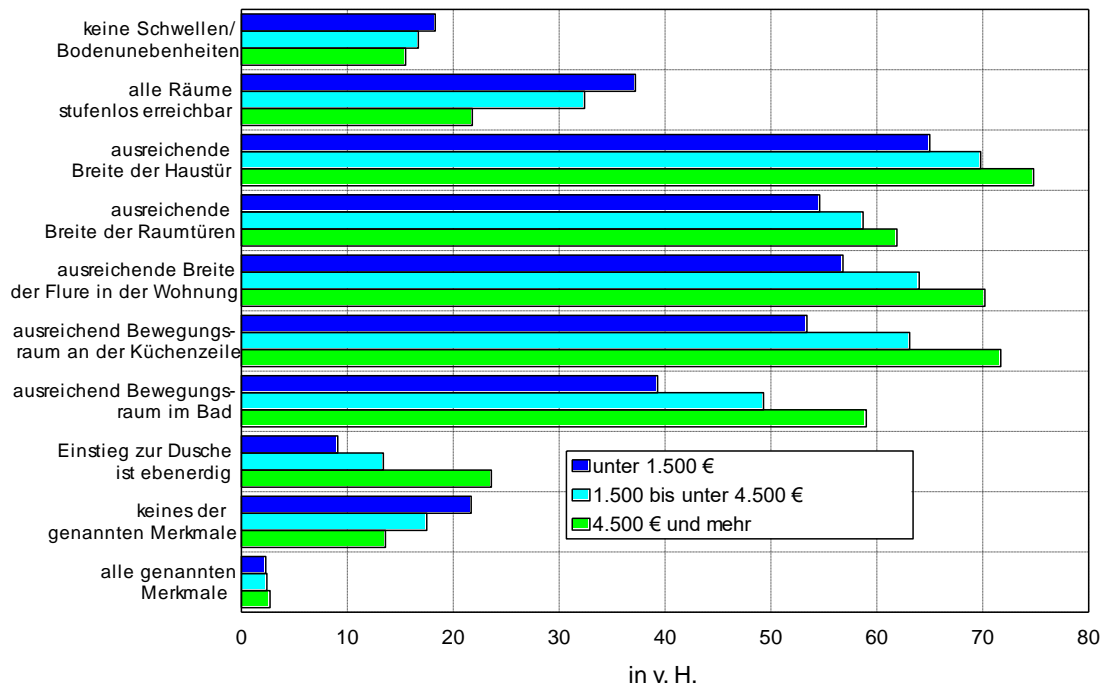
Sowohl für viele Senioren als auch für Menschen mit Behinderungen ist die Verfügbarkeit „passender“ Wohnungen eine wesentliche Voraussetzung für selbstbestimmtes Wohnen. In der Mikrozensuszusatzenerhebung Wohnen wurden 2018 erstmals Merkmale der Barrierefreiheit (in der Einschätzung der Bewohner) mit erhoben. Ergebnisse zeigen die **Abbildungen 14 und 15**. Ergebnisse

Abbildung 14: Verbreitung von Merkmalen der Barrierearmut bei allen Wohnungen und den von der Altersgruppe „65 Jahre und älter“ bewohnten Wohnungen 2018



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

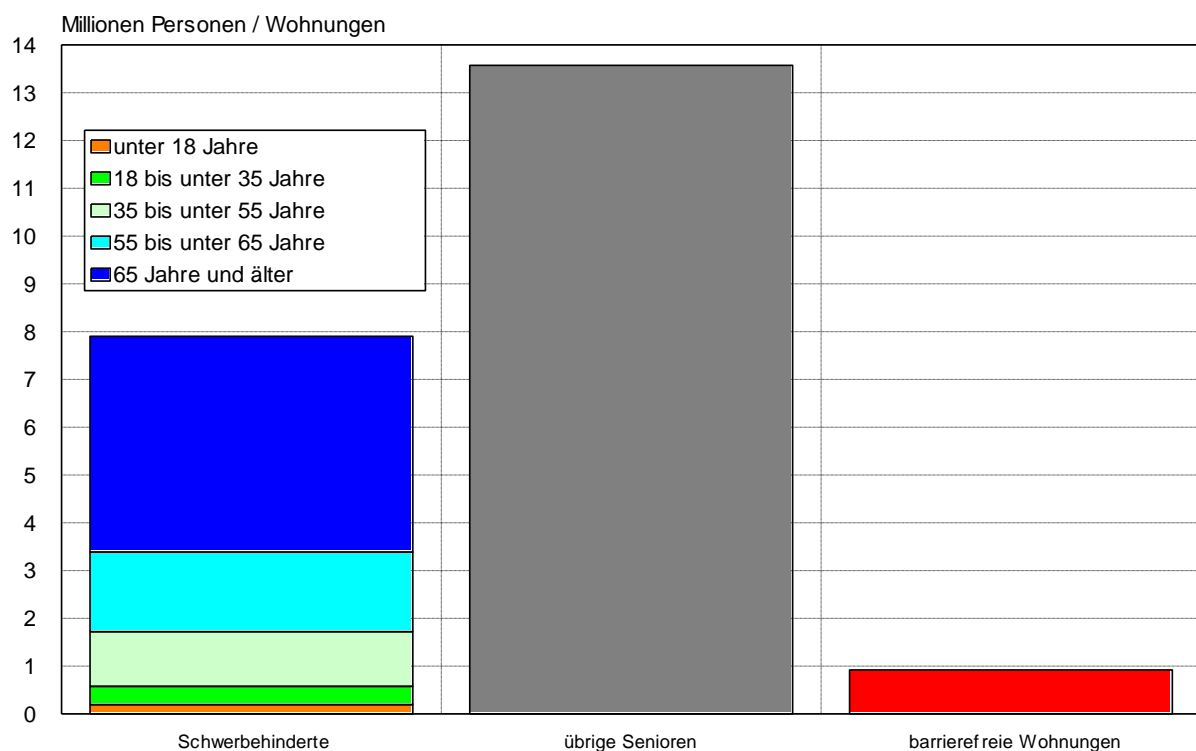
Abbildung 15: Verbreitung von Merkmalen der Barrierearmut bei bewohnten Wohnungen nach dem Haushaltseinkommen 2018



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Bei Haushalten mit Personen im Alter von 65 und mehr Jahren sind Merkmale der Barrierefreiheit nur unwesentlich stärker verbreitet als bei allen Haushalten. Dies ist nicht überraschend, da Barrierefreiheit ein Komfortmerkmal darstellt und auch von jüngeren Haushalten geschätzt wird. Betrachtet man die Verteilung von Merkmalen der Barrierefreiheit bei den Haushalten nach dem Nettoeinkommen, so zeigt sich, dass „keine Schwellen“ und „alle Räume stufenlos erreichbar“ bei den niedrigen Einkommen stärker vorhanden sind als bei den hohen Einkommen. Der Grund dürfte in dem hohen Einfamilienhausanteil bei den höheren Einkommen liegen. Alle übrigen Merkmale sind bei den Haushalten mit hohem Einkommen deutlich eher vorzufinden. Damit kann davon ausgegangen werden, dass ohne Barrieren nicht unbedingt die Menschen wohnen, die es benötigen, sondern eher die, die es sich leisten können. Den aktuellen Bestand an barrierefreien Wohnungen im Vergleich zur Zahl der Menschen mit Behinderungen und der Senioren zeigt **Abbildung 16**.

Abbildung 16: Schwerbehinderte nach Altersgruppen, übrige Bevölkerung der Altersgruppe „65 Jahre und älter“ sowie der aktuelle Bestand an barrierefreien Wohnungen



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Bei insgesamt rund einer Million verfügbarer barrierefreier Wohnungen leben in Deutschland acht Millionen Menschen mit Behinderungen und 13,5 Millionen Menschen zählen zu den „übrigen Senioren“, von denen ein Teil in den kommenden Jahren sicher auch in der Mobilität beeinträchtigt ist. Bei der Förderung des barrierearmen/-freien Umbaus von 70.000 Wohnungen je Jahr wird es noch ein wenig dauern, bis tatsächlich auch alle, die eine solche Wohnung zum selbstbestimmten Wohnen benötigen, eine solche Wohnung beziehen können.

6 Wohnungsbedarf bis 2035

der Wohnungsbedarf setzt sich aus dem Nachholbedarf, der Zahl zusätzlicher Haushalte und dem Wohnungsabgang zusammen. Der Nachholbedarf entspricht dem Wohnungsdefizit des Jahres 2019 und liegt bei somit bei 670.000 Wohnungen. Der Ersatzbedarf wurde in unseren Berechnungen mit 0,15 Prozent je Jahr oberhalb der tatsächlichen Abgänge der jüngsten Vergangenheit (0,06 Prozent des Bestandes je Jahr) angesetzt. Bei einem dauerhaften Abgang von lediglich 0,06 Prozent je Jahr würden wir 98 Prozent unserer heutigen Wohnungsbestände auch im Jahr 2050 noch nutzen. Dies scheint für Teile der Bestände der 1950-er bis 1970-er-Jahre eher unwahrscheinlich.

Die Entwicklung der Zahl der Haushalte ist zum einen von der demographischen Entwicklung abhängig, zum anderen von der Einkommensentwicklung. Nur bei deutlich steigenden Realeinkommen kann auch künftig die in der Vergangenheit abgelaufene Haushaltsverkleinerung fortgesetzt werden. Da angesichts der vor uns liegenden gesellschaftlichen Aufgaben (Klimaschutz, wirtschaftliche Konsolidierung nach Überwindung der Pandemie) Realeinkommenssteigerung zumindest für die kommenden Jahren eher fraglich sind, wurden zwei Varianten der Haushaltsgrößenentwicklung gerechnet: mit hoher (bisher normaler) und niedriger Haushaltsverkleinerung.

Bei einer sich fortsetzenden Singularisierung ist eine Zunahme der Zahl der Haushalte um knapp 3 Millionen zu erwarten, bei niedriger Singularisierung wird die Zunahme bei lediglich 0,7 Millionen Haushalten liegen. Den jährlichen Wohnungsbedarf bis 2035 zeigt **Tabelle 1**. Den Berechnungen liegt eine Bevölkerungsentwicklung mit einer jährlichen Nettozuwanderung von 300.000 Personen zugrunde.

Das Wohnungsdefizit des Jahres 2019 in Höhe von 670.000 Wohnungen betrifft ausschließlich den Bereich des bezahlbaren Wohnens und die Zunahme der Armutgefährdungsquote weist auf einen darüberhinausgehenden hohen Bedarf an bezahlbaren Wohnungen hin. Seit 2007 ist die Zahl der Sozialwohnungen aber von gut 2 Millionen auf weniger als 1,14 Millionen gesunken und im Jahr 2019 gab es nur noch für jeden zwanzigsten Mieterhaushalt eine Sozialwohnung, während mindestens jeder zweite Mieterhaushalt die Einkommensgrenzen unterschreitet.

Wie bereits im August 2019 ausgeführt, sollte die Zahl der Sozialwohnungen bis 2030 wieder auf mindestens 2 Millionen gesteigert werden. Neben der Ausweitung des Neubaus sind die Aktivitäten in der Modernisierung und beim Ankauf von Belegrechten zu verstärken. Sollte die Umwandlung von Büroflächen zu Wohnungen im genannten Ausmaß von rund 100.000 Wohnungen je Jahr gelingen, so sollte mindestens die Hälfte dieser Wohnungen mit einer Sozial- und Mietpreisbindung belegt werden.

Tabelle 1: Wohnungsbedarf bis 2035

Jahr	Wohnungsbedarf	
	hohe	niedrige
	Singularisierung	
2020	400.246	304.995
2021	372.984	291.178
2022	366.325	223.145
2023	351.106	206.965
2024	305.586	160.998
2025	279.291	134.327
2026	263.502	118.159
2027	251.264	105.322
2028	240.440	94.119
2029	233.562	86.801
2030	244.460	96.668
2031	239.618	90.549
2032	227.608	78.214
2033	233.712	83.597
2034	218.951	69.225
2035	225.743	75.050
Summe	4.454.398	2.219.312

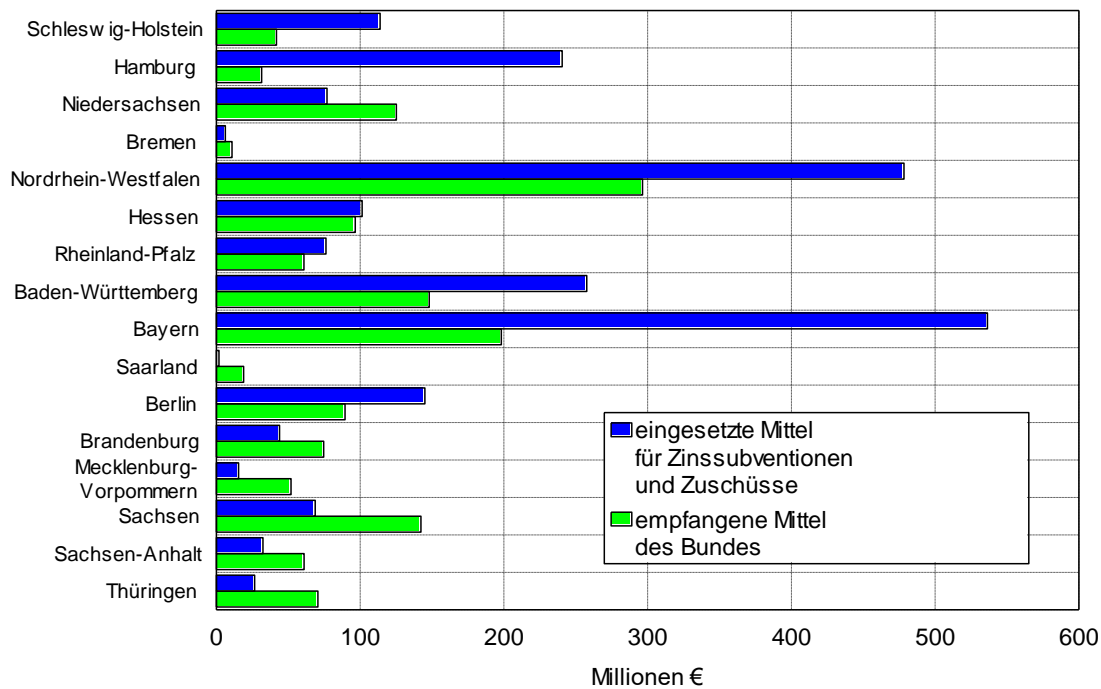
7 Wohnungsbauförderung

im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 wurden von Bund und Ländern gut 2,2 Milliarden € je Jahr in den sozialen Wohnungsbau investiert und damit durchschnittlich 46.000 Mietwohnungen je Jahr gefördert. Die Förderung umfasste durchschnittlich

26.300 Neubaumietwohnungen,
18.000 Mietwohnungsmodernisierungen und
1.700 Belegrechtsankäufe.

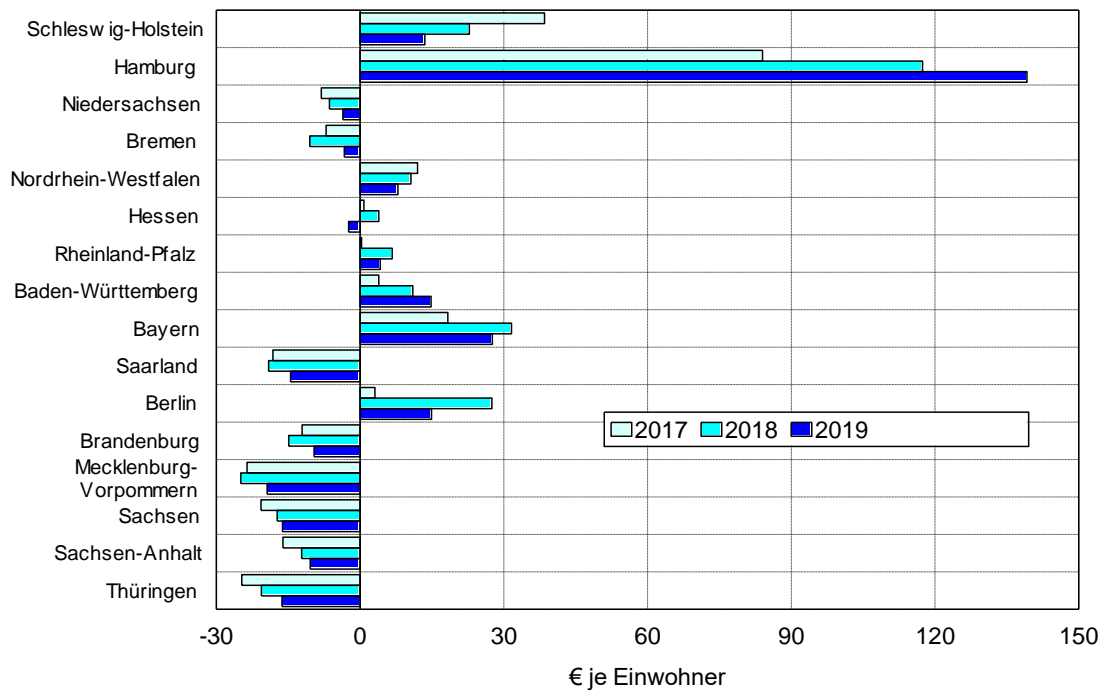
Die **Abbildungen 17 bis 20** zeigen Ergebnisse der Wohnungsbauförderung der Jahre 2017 bis 2019. Trotz dieser Schaffung neuer Sozialwohnungen ist der Bestand in diesen drei Jahren um 130.000 Sozialwohnungen geschrumpft. Wenn der Bestand an Sozialwohnungen in überschaubarer Zeit auf 2 Millionen erhöht werden soll - und dies ist ein Minimalziel - dann muss der Neubau auf 80.000 WE pro Jahr erhöht werden und zusätzlich müssen 75.000 Sozialwohnungen durch die Modernisierungsförderung und den Ankauf von Belegrechten geschaffen werden. Zur Belebung der Konkurrenz im ungebundenen Mietwohnungsbestand ist zusätzlich die Förderung des Baus von 60.000 bezahlbaren Wohnungen pro Jahr notwendig.

Abbildung 17: Von den Bundesländern empfangene Mittel des Bundes sowie die für Zinssubventionen und Zuschüsse eingesetzten Mittel im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019



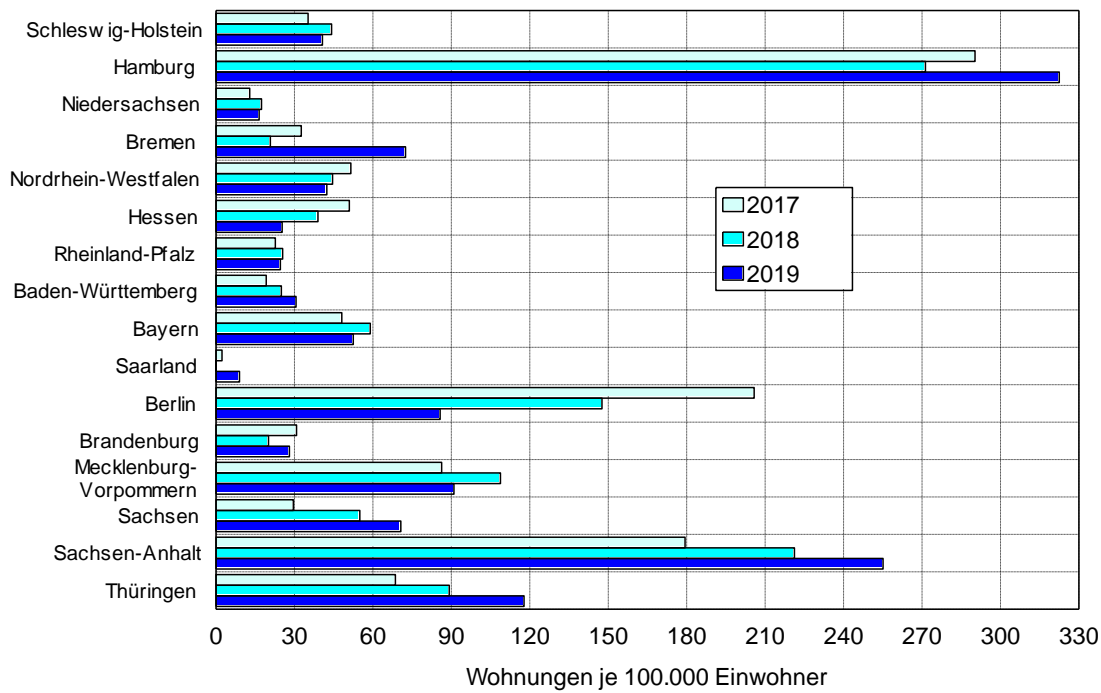
Quelle: verschiedene Bundestagsdrucksachen; eigene Berechnungen

Abbildung 18: Von den Bundesländern eingesetzte eigene Mittel für Zinssubventionen und Zuschüsse in den Jahren 2017 bis 2019



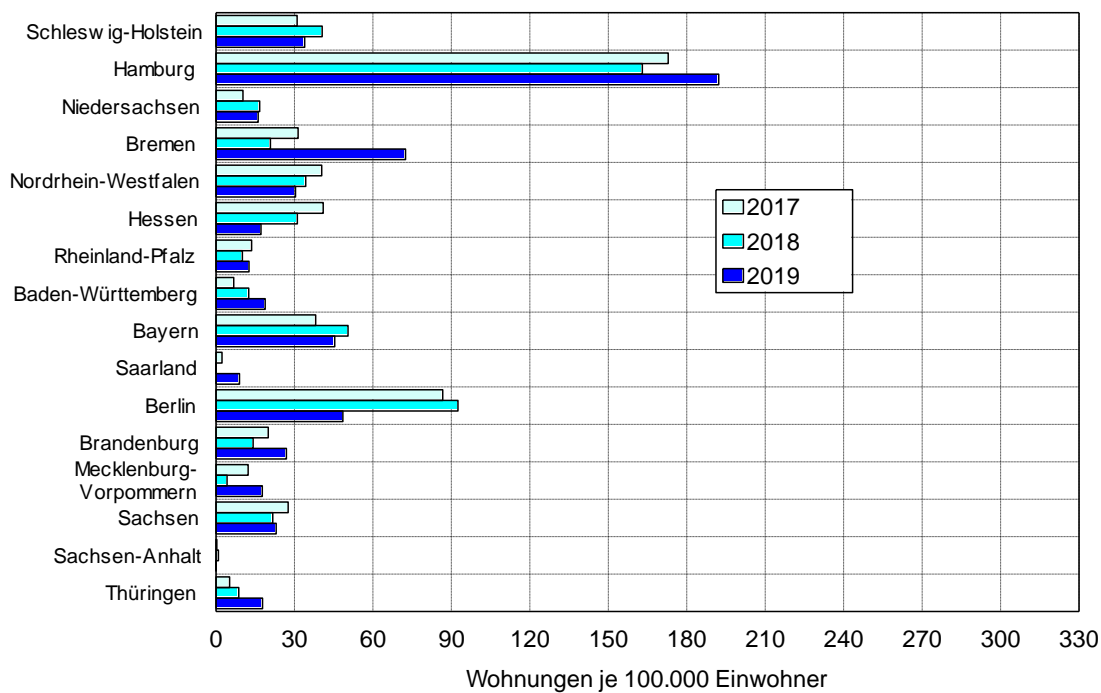
Quelle: verschiedene Bundestagsdrucksachen; eigene Berechnungen

Abbildung 19: Von den Bundesländern im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus geförderte Mietwohnungen je 100.000 Einwohner in den Jahren 2017 bis 2019



Quelle: verschiedene Bundestagsdrucksachen; eigene Berechnungen

Abbildung 20: Von den Bundesländern im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus geförderte Neubaumietwohnungen je 100.000 Einwohner in den Jahren 2017 bis 2019



Quelle: verschiedene Bundestagsdrucksachen; eigene Berechnungen