

## »» Barrierearmer Wohnraum: Bedarf steigt durch Alterung steil – Förderung wirkt

Nr. 285, 27. April 2020

Autor: Dr. Arne Leifels, Telefon 069 7431-4861, arne.leifels@kfw.de

Für eine eigenständige und sichere Lebensführung im Alter bzw. bei körperlichen Einschränkungen ist der Abbau von Barrieren in der Wohnung erforderlich. Der demografische Wandel treibt den Bedarf an barrierearmem Wohnraum. Aktuell gibt es ca. 3 Mio. Haushalte mit Mobilitätseinschränkungen, im Jahr 2035 werden es 3,7 Mio. sein.

Doch nur 560.000 Wohnungen sind nach unserer (erstmalig repräsentativen) Schätzung barrierearm. Um die enorme Versorgungslücke trotz Markthemmnissen zu verringern, setzt die KfW mit dem Förderprogramm „Altersgerecht Umbauen“ Investitionsanreize für die Barrierereduzierung des Wohnungsbestands. In den Jahren 2014–2018 wurden mit Förderkredit und Investitionszuschüssen insgesamt 190.000 Wohnungen umgebaut.

Dies zeigt eine von KfW Research und dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in Auftrag gegebene Evaluation. Die Förderung wird zudem als effektiv bewertet: Es werden mit Abstand am häufigsten die Maßnahmen durchgeführt, die zentral für Unfallvermeidung und selbstständige Alltagsbewältigung sind – Schwellenabbau und altersgerechte Badezimmer. Zudem wird die zentrale, mobilitätseingeschränkte Zielgruppe sehr gut erreicht – was v. a. auf die für ältere Haushalte geeignete Zuschussförderung zurückzuführen ist.

Die Bedeutung der Förderung wird künftig zunehmen. Denn von ohnehin zunehmender Altersarmut abgesehen, verursacht die Corona-Pandemie erhebliche Einkommenseinbußen. Gleichzeitig dürfte die erlebte Isolation in der eigenen Wohnung die Bedeutung altersgerechten Wohnraums stärker ins Bewusstsein rücken.

Die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er-Jahre kommen ins Rentenalter. Deshalb wird in den nächsten 10–15 Jahren die Zahl der Senioren rapide zunehmen: von ca. 18 Mio. über 64-Jährigen auf ca. 23 Mio. im Jahr 2035. Der demografische Wandel steigert mit hohem Tempo den Bedarf an altersgerechtem Wohnraum. Um eine eigenständige und sichere Lebensführung im Alter bzw. bei körperlichen Einschränkungen zu gewährleisten, müssen Barrieren abgebaut werden, z. B. durch die Beseitigung von Stufen oder den Umbau des Badezimmers. Um die notwendige Anpassung des Wohnungsbestands voranzutreiben, setzen KfW und Bundesregierung seit 2009 Investitionsanreize mit dem Förderprogramm „Altersgerecht Umbauen“. Dieser Beitrag fasst die zentralen Ergebnisse einer umfassenden Evaluation zusammen, die das Institut Wohnen und Umwelt für die Förderjahre 2014–2018 durchgeführt hat.<sup>1</sup>

### 3 Mio. Haushalte benötigen barrierearmen Wohnraum – Tendenz steigend

Die wichtigste Zielgruppe für barrierearmen Wohnraum sind Haushalte mit Bewohnern, die in ihrer Mobilität beeinträchtigt sind – sei es aus Altersgründen oder altersunabhängig. Zum Jahresende 2018 gab es etwa 3 Mio. Haushalte mit mobilitätseingeschränkten Mitgliedern. Insgesamt besteht diese Zielgruppe zu ca. 90 % aus Seniorenhaushalten und zu 45 % aus Haushalten mit Pflegebedürftigen.

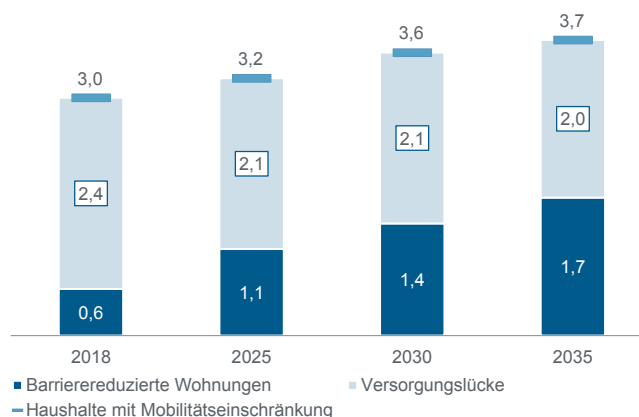
Für diese zentrale Zielgruppe sind Barrieren in der Wohnung nicht nur eine Alltagschwernis, sondern auch ein ernsthaftes Gesundheitsrisiko. Denn häusliche Unfälle verursachen häufig schwere Verletzungen, Pflegebedürftigkeit oder gar Todesfälle. In der Unfallstatistik schlägt sich die Bevölkerungsalterung besorgniserregend nieder: Die Zahl der Unfalltoten in Privathaushalten ist binnen zehn Jahren um 70 % gestiegen. Im Jahr 2017 starben durch häusliche Unfälle jährlich ca. 14.600 Personen; die Mehrheit von ihnen war über 74 Jahre alt.

### Nur 560.000 altersgerechte Wohnungen in Deutschland

In der Evaluationsstudie wurde erstmals eine repräsentative Schätzung der Anzahl barrierereduzierter Wohnungen auf Basis des Mikrozensus 2018 vorgenommen. Von den 37 Mio. Wohnungen (inkl. Einfamilienhäusern) sind 560.000, also nur 1,5 %, barrierearm gemäß in der Evaluation angelegten Kriterien, die den Bedürfnissen von Bewohnern mit Mobilitätseinschränkungen entsprechen. Im Kern sind dies die Abwesenheit von Schwellen oder Stufen, ausreichende Bewegungsfreiheit und eine bodengleiche Dusche.<sup>2</sup>

### Grafik 1: Versorgungslücke von über 2 Mio. Wohnungen

Vorausberechnung von Angebot barrierearmer Wohnungen, Haushalten mit Mobilitätseinschränkungen und resultierender Versorgungslücke (in Mio.)



Quelle: IWU (2020).

Die Differenz zwischen Bedarf und Bestand ergibt eine Versorgungslücke von 2,4 Mio. altersgerechten Wohnungen (Grafik 1). Die künftige Entwicklung dieser Lücke hängt auf der Nachfrageseite von der demografischen Entwicklung der Zielgruppe ab, angebotsseitig von der Neu- und Umbautätigkeit. Die Alterung und Singularisierung der Gesellschaft führen zu einer rückläufigen Haushaltsgröße und steigenden Haushaltszahlen – trotz insgesamt schrumpfender Bevölkerung. Die Zielgruppe der Haushalte mit mobilitätseingeschränkten Mitgliedern ist besonders stark von der Alterung betroffen. Entsprechend nimmt ihre Anzahl bis 2035 um ca. 25 % auf 3,7 Mio. zu.

**Positive Entwicklungen bei Neu- und Umbau**

Auf der Angebotsseite des Wohnungsmarktes zeigt sich im Neubau die gewachsene politische Bedeutung der Altersgerechtigkeit. Durch steigende gesetzliche Anforderungen zur Barrierefreiheit in Mehrfamilienhäusern steigt derzeit der Anteil barrierearmer Neubauwohnungen. Bis 2035 ist pro Jahr mit durchschnittlich ca. 52.000 neuen altersgerechten Wohnungen zu rechnen, davon 80 % in Mehrfamilienhäusern und 20 % in Einfamilienhäusern. Auch die Umbaumaßnahmen des Wohnungsbestands werden voraussichtlich zunehmen, im Durchschnitt über den Prognosehorizont kommen jährlich ca. 12.500 barriere reduzierte Wohnungen hinzu. Auf dieser Grundlage werden für das Jahr 2035 ca. 1,7 Mio. altersgerechte Wohnungen vorausgerechnet. Angesichts von 3,7 Mio. mobilitätseingeschränkten Haushalten wird die Versorgungslücke im Jahr 2035 noch ca. 2,0 Mio. Wohnungen betragen.

Der Mehrbedarf an altersgerechten Wohnungen ist sogar noch größer als diese beträchtliche Versorgungslücke. Denn der Ausgleich von Angebot und Nachfrage ist bei Weitem nicht perfekt. So wohnen z. B. aktuell lediglich 4 % der 1,3 Mio. pflegebedürftigen Haushalte in einer barrierearmen Wohnung. Deshalb ist der altersgerechte Umbau besonders relevant, da im Vergleich zum Neubau häufiger zielgerichtet die konkreten Bedarfe der Bewohner gedeckt werden.

**Markthemmnisse stehen Umbauinvestitionen im Weg**

Die Versorgungslücke ist nicht zuletzt auf strukturelle Hemmnisse zurückzuführen, die ein effizientes Marktergebnis verhindern. Grundsätzlich existieren finanzielle Restriktionen. Der Bedarf an altersgerechtem Wohnraum ist einkommens- und vermögensunabhängig, aber nicht alle Haushalte verfügen über die Eigenmittel, um benötigte Umbauten durchzuführen. Je nach Alter und finanzieller Situation ist zudem der Kreditzugang beschränkt. Zusätzlich wirken Informationsdefizite bzgl. Nutzen, Möglichkeiten und Kosten der Barriere reduzierung als Investitionshemmnis. Das gilt insbesondere im mittleren Lebensalter, wenn normalerweise das Eigenheim gekauft (und modernisiert) wird – sich aber wenige mit den Vorteilen der Barriere reduktion befassen.

Ein weiteres Markthemmnis sind geringe Investitionsanreize bei vermietetem Wohnraum. Vermieter scheuen eine Investition in barriere reduzierende Maßnahmen häufig aufgrund langer Amortisationszeiten, denn Barrierefreiheitsmerkmale

erhöhen kaum die erzielbare Miete. Der vielerorts bestehende Nachfrageüberhang am Wohnungsmarkt verschärft das Anreizproblem derzeit noch. Mieter können nicht immer sicher vom langfristigen Verbleib in der Wohnung ausgehen und stehen außerdem vor der Hürde, einen Umbau mit dem Vermieter abzustimmen und ggf. zusätzliche Kosten für den Rückbau in Kauf zu nehmen.

**Investitionsanreize durch Förderprogramm**

Angesichts dieser Markthemmnisse sind zusätzliche Investitionsanreize notwendig, um die erhebliche Versorgungslücke zu verringern. Zu diesem Zweck wurde im Jahr 2009 das Förderprogramm „Altersgerecht Umbauen“ eingeführt (im Auftrag und mit Finanzierung der Bundesregierung). Gefördert wird in Form von zinsverbilligten Krediten und Investitionszuschüssen die Barrierereduktion innerhalb der Wohnung und beim Zugang zur Wohnung. Förderberechtigt sind alle Akteure des Wohnungsmarktes: sowohl Privatpersonen als Selbstnutzer, Mieter und Wohnungseigentümergeinschaften als auch gewerbliche Vermieter/Wohnungsunternehmen.

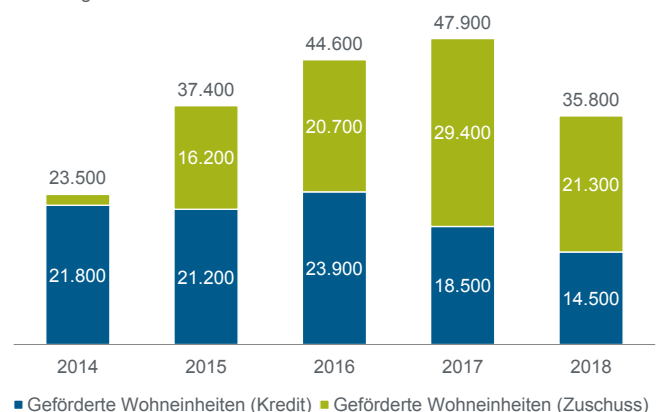
Der Investitionszuschuss richtet sich ausschließlich an private Haushalte als Ergänzung der Förderkredite, um noch stärkere Anreize zu setzen, insbesondere für kleinere Maßnahmen, ältere Menschen und/oder Haushalte mit geringeren Finanzmitteln.<sup>3</sup> Die Förderung erfolgt unabhängig vom Alter oder einem konkreten gesundheitlichen Bedarf, erlaubt also insbesondere vorausschauende, präventive Umbauten, aber z. B. auch die Verbesserung des Wohnkomforts für Familien mit kleinen Kindern.

**190.000 umgebaute Wohnungen in fünf Jahren**

Insgesamt wurden im Zeitraum 2014–2018 für barriere reduzierende Maßnahmen ca. 99.000 Kredite und Zuschüsse abgerufen. Mit einem Fördervolumen von 1,8 Mrd. EUR wurden insgesamt ca. 189.000 Wohneinheiten umgebaut. Die umgebauten Wohneinheiten wurden in etwa hälftig mit Krediten (100.000) und Investitionszuschüssen (89.000) gefördert (Grafik 2). Ein Drittel aller geförderten Wohnungen (61.000) wurde von gewerblichen Vermietern (Wohnungsunternehmen, Genossenschaften) mit Kreditförderung umgebaut.

**Grafik 2: 38.000 altersgerechte Wohnungen pro Jahr**

Mit Krediten/Zuschüssen und insgesamt altersgerecht umgebaute Wohnungen



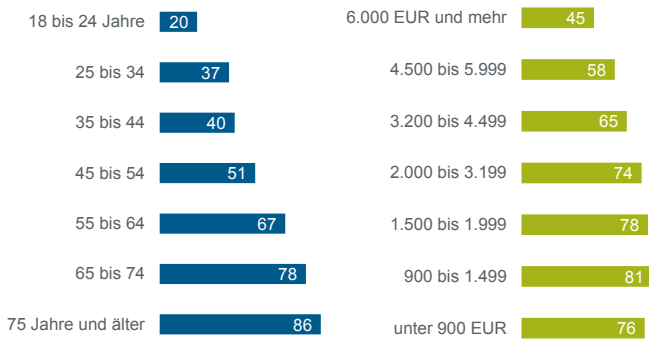
Quelle: KfW / IWU (2020).

**Kredit und Zuschuss adressieren Markthemmnisse**

Diese Förderzahlen deuten darauf hin, dass die Markthemmnisse vom Förderprogramm wirksam adressiert werden. Die Wahlmöglichkeit zwischen Kredit und Zuschuss entspricht offenbar den unterschiedlichen Bedarfen und finanziellen Möglichkeiten: Der Zuschuss wird umso häufiger in Anspruch genommen, je älter die Antragsteller bzw. je geringer ihre Einkommen sind (Grafik 3). Der Zuschuss wird insbesondere verwendet, um gezielt die notwendigen und finanziell darstellbaren Einzelmaßnahmen durchzuführen. Je komplexer und teurer die geplanten Umbaumaßnahmen sind, desto häufiger wird der Kredit beantragt.

**Grafik 3: Je älter die Zielgruppe, desto wichtiger der Zuschuss als Förderinstrument**

Anteil der Zuschussempfänger an geförderten Privathaushalten nach Alter und Haushaltsnettoeinkommen (in Prozent)



Quelle: IWU (2020).

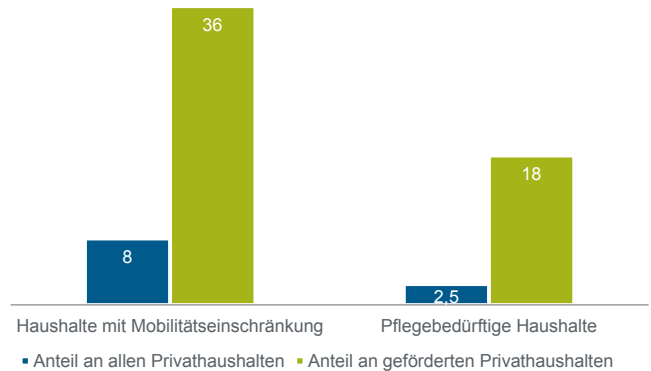
Etwa 60 % der geförderten Wohnungen (inkl. Einfamilienhäuser) wurden von selbstnutzenden Eigentümern umgebaut, 40 % sind Mietwohnungen. Wie angesichts der Markthemmnisse zu erwarten, sind letztere im Förderprogramm unterrepräsentiert. In Deutschland wohnen insgesamt 54 % der Haushalte zur Miete. Die grundsätzlichen Anreizprobleme für Mieter können durch eine Investitionsförderung offenbar selten überwunden werden: Nur 1 % der geförderten Wohnungen wurde von Mietern umgebaut. Private und gewerbliche Vermieter hingegen werden mit dem Förderprogramm besser erreicht, und haben jeweils ca. 20 % der insgesamt geförderten Wohnungen umgebaut.

**Zentrale Zielgruppen mit konkretem Bedarf erreicht**

Unter den mit dem Förderprogramm erreichten Selbstnutzer sind 36 % Haushalte mit Mobilitätseinschränkungen. Der entsprechende Anteil in der Bevölkerung liegt bei ca. 8 %, somit ist die zentrale Zielgruppe unter den Fördernehmern vierfach überrepräsentiert. Besonders groß ist der Bedarf an altersgerechtem Wohnraum bei Pflegebedürftigen. Dementsprechend häufig nehmen diese Haushalte die Förderung in Anspruch: 2,5 % der Haushalte in Deutschland haben pflegebedürftige Mitglieder, unter den Geförderten ist der Anteil mit 18 % mehr als 7-mal so groß.<sup>4</sup> Der hohe Zielgruppenerreichungsgrad des Förderprogramms ist insbesondere auf den Investitionszuschuss zurückzuführen. Denn die zentrale Zielgruppe besteht größtenteils aus Seniorenhaushalten, zu deren Bedürfnissen ein Zuschuss besser passt.

**Grafik 4: Jeder dritte geförderte Haushalt mit eingeschränkter Mobilität**

Anteil zentraler Zielgruppen unter geförderten Privathaushalten und an allen Haushalten in Deutschland



Quelle: IWU (2020).

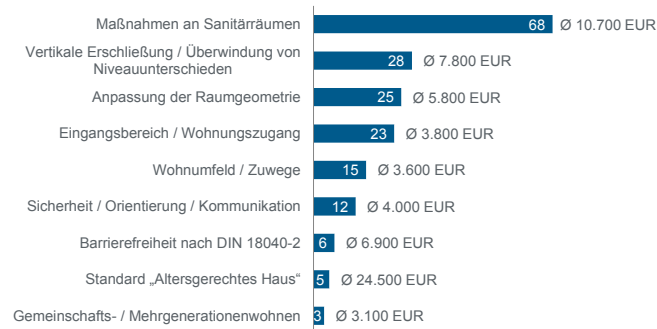
Bei Einführung des Förderprogramms war ein Ziel von KfW und Bundesregierung, erstmals sinnvolle und praktikable Standards für Barrierereduzierung im Wohnungsbestand zu setzen – und die Bevölkerung für den Bedarf zu sensibilisieren. Diese Rolle wird durch die für die Evaluation in großer Zahl befragten Fördernehmer (ca. 12.000) bestätigt: 30 % sind erst durch die KfW auf das Thema aufmerksam geworden, 40 % auf bestimmte Maßnahmen. Die große Mehrheit der Fördernehmer hält die Informationen über die Förderung für gut auffindbar (71 %) und ausreichend (78 %). Senioren, die über die Hälfte der geförderten Privathaushalte ausmachen, bewerten das Informationsangebot besonders gut. Durch Querverweise im KfW-Informationsangebot und die Möglichkeit, verschiedene Förderprogramme zu kombinieren, werden zusätzliche Anreize gesetzt: Jeder vierte altersgerechte Umbau wird im Zuge anderer, meist größerer Sanierungen durchgeführt.

**Förderung wirkt: effektive Unfallvermeidung und eigenständige Lebensführung**

Mit der Förderung werden am häufigsten Maßnahmen an Sanitärräumen umgesetzt, also zum Beispiel die Installation bodengleicher Duschen. Bei mehr als zwei Dritteln der mit dem Förderprogramm umgebauten Wohnungen wurden Maßnahmen an Sanitärräumen durchgeführt (68 %, Grafik 5). Die durchschnittlichen Kosten dieser Maßnahmen betragen ca. 10.700 EUR. Ebenfalls häufig werden Niveauunterschiede beseitigt oder überwunden (28 %), die Raumgeometrie angepasst (25 %) und der Wohnungszugang von Barrieren befreit (23 %). Diese Maßnahmenbereiche werden auch in der Forschungsliteratur als zentral angesehen, um trotz körperlicher Einschränkungen ein selbstbestimmtes Leben zu führen und die Unfallwahrscheinlichkeit statistisch signifikant zu verringern. Im Förderprogramm werden also die effektivsten Maßnahmen mit Abstand am häufigsten finanziert.

**Grafik 5: Badezimmer haben oberste Priorität**

Geförderte Wohneinheiten nach Förderbereichen (in Prozent) und Durchschnittskosten pro Maßnahme. Hochgerechnet auf Basis der Kundenbefragung (Stichprobe von ca. 11 %).



Lesehilfe: In 52 % aller geförderten Wohneinheiten wurden Sanitärräume umgebaut. Der durchschnittliche Sanitärumbau kostete 10.700 EUR.

Quelle: IWU (2020).

**Aufschub stationärer Pflege spart 110 Mio. EUR im Jahr**

Für den Fall einer späteren Pflegebedürftigkeit zieht die große Mehrheit der Fördernehmer die häusliche Pflege durch Angehörige bzw. einen Pflegedienst (71 %) der stationären Heimpflege vor (28 %). Diese Präferenz ist für viele das zentrale Motiv für den altersgerechten Umbau. Auch hier ist die Förderung effektiv: Um möglichst lange in den eigenen vier Wänden gepflegt werden zu können, sind ebenfalls die überwiegend durchgeführten Maßnahmen in Sanitärräumen und der Schwellenabbau innerhalb der Wohnung zentral.

Die Vermeidung stationärer Pflege verbessert aber nicht nur die Lebensqualität der Pflegebedürftigen, sondern bringt auch erhebliche Kosteneinsparungen mit sich. Denn stationäre Pflege ist weitaus teurer als der Bezug von Pflegegeld und Sachleistungen bei ambulanter Pflege (ca. 39.000 ggü. 15.000 EUR pro Jahr). Die Ersparnis von ca. 24.000 EUR pro Pflegefall und Jahr verteilt sich im Verhältnis 60:40 auf den Staat (Pflegeversicherung und Steuerhaushalt) und die betroffenen Privathaushalte (Zuzahlungen zum Pflegeheim). Insgesamt liegen die geschätzten jährlichen Entlastungen durch die geförderten Umbaumaßnahmen bei ca. 110 Mio. EUR pro Jahr bzw. 550 Mio. EUR im Evaluationszeitraum 2014–2018.

**89.000 Arbeitsplätze durch 5,9 Mrd. EUR Investitionen**

Insgesamt wurden mit dem Förderprogramm „Altersgerecht Umbauen“ zwischen 2014 und 2018 Bauinvestitionen in Höhe von 5,9 Mrd. EUR angestoßen. Diese bewirkten eine zusätzliche Bruttowertschöpfung von rund 4,8 Mrd. EUR. Hierdurch wurden insgesamt etwa 89.000 Vollzeitstellen gesi-

chert bzw. neu geschaffen (im Jahresdurchschnitt ca. 18.000). Pro investierte Million Euro wurden etwa 15 Stellen durch Maßnahmen zur Barrierereduktion gesichert bzw. neu geschaffen. Diese gesamtwirtschaftlichen Effekte<sup>5</sup> der Förderung erhöhen die Staatseinnahmen durch Lohnsteuern, Sozialversicherungsbeiträge, Umsatzsteuern und die Besteuerung von Unternehmensgewinnen. Diese belaufen sich in der Summe auf 2,6 Mrd. EUR (bei einem Fördervolumen von 1,8 Mrd. EUR).

**Evaluation: Förderprogramm ist notwendig und effektiv**

Zusammenfassend ergibt die Evaluation erstens, dass das Förderprogramm angesichts der großen Versorgungslücke von über 2 Mio. Wohnungen und der persistenten Markthemmnisse notwendig ist, um zusätzliche Investitionsanreize zu setzen. Zweitens ist das Förderprogramm insbesondere durch die zweigleisige Förderung durch Kredite und Zuschüsse zweckmäßig ausgestaltet, indem es die zentrale Zielgruppe der Haushalte mit Mobilitätseinschränkung erreicht und Umbaumaßnahmen ermöglicht, die effektiv eine eigenständige Lebensführung erleichtern, häusliche Unfälle verhindern und insgesamt die Lebensqualität verbessern. Vor diesem Hintergrund wird die langfristige Verstetigung des Förderprogramms als notwendig angesehen – und eine Ausweitung als grundsätzlich sinnvoll.

Das Verhältnis zwischen Bedarf und finanziellen Möglichkeiten der Haushalte wird sich in Zukunft voraussichtlich ungünstig verschieben. Einerseits erhöht die schnelle Alterung der Bevölkerung den Bedarf, andererseits verursacht die mit hoher Wahrscheinlichkeit zunehmende Altersarmut Finanzierungsengpässe bei zentralen Zielgruppen. Damit nimmt die Relevanz der Förderung altersgerechter Umbaumaßnahmen eindeutig zu.

**Corona: steigender Bedarf – aber finanzielle Engpässe**

Die Corona-Pandemie wird bei vielen Haushalten zu erheblichen Einkommens- und Vermögenseinbußen führen. Gleichzeitig dürften die Isolation in der eigenen Wohnung und die erlebten Einschränkungen des öffentlichen Lebens vielen älteren oder mobilitätseingeschränkten Menschen die Bedeutung barrieregeduzierten Wohnraums für eine eigenständige Lebensführung eindrücklich vor Augen führen. Das kann die Nachfrage nach barrieregeduziertem Wohnraum (über den demografischen Effekt hinaus) spürbar steigern. Haushalte mit geringen Einkommen müssen angesichts der sich abzeichnenden wirtschaftlichen Verwerfungen ggf. noch stärker als bisher beim altersgerechten Umbau unterstützt werden, z. B. durch höhere Zuschussbeträge oder die Einführung eines Tilgungszuschusses im Kreditprogramm.

<sup>1</sup> IWU (2020), Evaluation des KfW-Förderprogramms „Altersgerecht Umbauen (Barrierereduzierung – Einbruchschutz)“, Darmstadt. Die Studie wurde im Auftrag von KfW Research und dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat angefertigt.

<sup>2</sup> Im Detail: Beim Zugang zur Wohnung sind die Kriterien ein schwellenloser Zugang sowie die ausreichende Breite von Haustür und -Flur. Innerhalb der Wohnung existieren keine Schwellen, Stufen, Unebenheiten, die Türen und Flure sind ausreichend breit, die Küche bietet genügend Platz, ebenso wie das Bad, das außerdem über eine bodengleiche Dusche verfügt. Die Anforderungen an den Wohnungszugang sind deutlich häufiger erfüllt (3,8 Mio. bzw. 9 % aller Wohnungen) als die umfassenderen Kriterien innerhalb der Wohnung (0,9 Mio. bzw. 2 %).

<sup>3</sup> Für den Investitionszuschuss stellte der Bund in den Jahren 2014 bis 2018 Fördermittel in Höhe von 286 Mio. EUR bereit.

<sup>4</sup> Bei privaten Vermietern (20 % der geförderten Wohnungen) ist von ähnlich guter Zielgruppenerreichung wie bei den Selbstnutzern auszugehen (60 % der Wohnungen), da der Umbau hier häufig auf Wunsch der Mieter stattfindet. Bei gewerblichen Vermietern ist eine geringere Zielgruppenerreichung zu erwarten, da hier der Umbau seltener anlassbezogen ist.

<sup>5</sup> Die gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte werden anhand eines statischen Input-Output-Modells berechnet.