

Rheinstraße 65
64295 Darmstadt
Germany

Fon: +49(0)6151/2904-0
Fax: +49(0)6151/2904-97

info@iwu.de
www.iwu.de

Evaluation des KfW-Förderprogramms „Altersgerecht Umbauen (Barrierereduzierung – Einbruchschutz)“

Kurzfassung

Eine Untersuchung im Auftrag der KfW

Darmstadt, 21.04.2020

Autoren: Dr. Philipp Deschermeier
Dr. Andreas Hartung
Martin Vaché, Dipl.-Ing. M. Sc. MRICS
Ines Weber, M. A.

Kurzfassung – Evaluation der Förderung von Barrierereduzierung und Einbruchschutz

In der hier zusammengefassten Studie wurde das KfW-Förderprogramm „Altersgerecht Umbauen (Barrierereduzierung – Einbruchschutz)“ für die Jahre 2014 bis 2018 durch das Institut Wohnen und Umwelt evaluiert. Das Förderprogramm wurde im Auftrag (und mit Finanzierung) der Bundesregierung im Jahr 2009 eingeführt. Die Förderung der Barrierereduzierung zielt darauf ab, physische Barrieren in Wohngebäuden und dem Wohnumfeld abzubauen. Dadurch soll Menschen eine eigenständige Lebensführung im Alter oder bei körperlichen Einschränkungen ermöglicht werden. Durch die Reduktion von Barrieren sollen Stürze und Unfälle vermieden, die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl verbessert und insgesamt der Wohnkomfort gesteigert werden. Gefördert wird die Barrierereduktion innerhalb der Wohnung, beim Zugang zur Wohnung und im Wohnumfeld (Tabelle 1). Die seit Ende 2015 ebenfalls vom Förderprogramm abgedeckten baulich-technischen Maßnahmen für den Einbruchschutz dienen auf andere Weise der persönlichen Sicherheit, dem Sicherheitsgefühl und dem Schutz des Eigentums. Zu den geförderten Maßnahmen gehören einbruchhemmende Eingangstüren und Nachrüstung von Fenstern.

Tabelle 1: Geförderte Maßnahmen der Bereiche Barrierereduktion und Einbruchschutz

Barrierereduktion	Einbruchschutz
Wege zu Gebäuden und Wohnumfeld	Einbruchhemmende Haus-, Wohnungs- und Nebeneingangstüren
Eingangsbereich und Wohnungszugang	Nachrüstsysteme für Haus-, Wohnungs- und Nebeneingangstüren
Überwindung von Treppen und Stufen	Einbruchhemmende Garagentore und Garagenzugänge (seit 2017)
Anpassung der Raumaufteilung und Schwellenabbau	Nachrüstsysteme für Fenster und Fenstertüren
Badumbau/Maßnahmen an Sanitärräumen	Einbruchhemmende Gitter, Klapp- und Rollläden und Lichtschachtdeckungen
Orientierung, Kommunikation und Unterstützung im Alltag	Alarmanlagen
Schaffung von Gemeinschaftsräumen, Mehrgenerationenwohnen	Smarthome-Anwendungen mit Einbruchmeldefunktion (seit 2019)

Die Förderung erfolgt in Form von zinsverbilligten Krediten und Investitionszuschüssen. Hierfür bietet die KfW den Kredit 159 „Altersgerecht Umbauen“ an, welcher barrierereduzierende Maßnahmen und einen besseren Einbruchschutz fördert. Maßnahmen für den Abbau von Barrieren können von natürlichen Personen mit dem Zuschuss 455-B beantragt werden; der Einbruchschutz wird mit dem Zuschuss 455-E gefördert. Ein Alleinstellungsmerkmal des Förderprogramms ist, dass alle Akteure des Wohnungsmarkts sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite gefördert werden. Dabei sind Privatpersonen als Selbstnutzer, Mieter und Wohnungseigentümergeinschaften ebenso förderberechtigt wie Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften, Bauträger und Körperschaften sowie Anstalten des öffentlichen Rechts.

Die Förderung erfolgt unabhängig vom Alter oder einem konkreten gesundheitlichen Bedarf, somit sind präventive Maßnahmen und vorausschauende Planungen der Wohnsituation möglich. Der Investitionszuschuss richtet sich ausschließlich an private Haushalte als Ergänzung der Förderkredite, um noch stärkere Anreize zu setzen, insbesondere für kleinere Maßnahmen, Haushalte mit älteren Bewohnern oder solche mit geringeren Finanzmitteln. Für die Investitionszuschüsse stellte der Bund in den Jahren 2014 bis 2018 Fördermittel in Höhe von ca. 431 Millionen Euro bereit. Davon entfallen zwei Drittel (286 Millionen Euro) auf barrierereduzierende Maßnahmen und ein Drittel (145 Millionen Euro) auf Einbruchschutzmaßnahmen. Die Förderkredite werden aus Eigenmitteln der KfW finanziert.

189.000 Wohnungen altersgerecht umgebaut, 166.000 vor Einbruch geschützt

Insgesamt wurden im Zeitraum 2014–2018 für barrierereduzierende Maßnahmen fast 99.000 Kredite und Zuschüsse abgerufen, mit denen insgesamt etwa 189.000 Wohneinheiten umgebaut wurden (Tabelle 2). Mit einem Fördervolumen in Höhe von 1,8 Milliarden Euro wurde ein Investitionsvolumen von 6 Milliarden Euro angestoßen. Für einbruchschützende Maßnahmen wurden insgesamt ca. 136.000 Zusagen abgerufen. Damit wurden etwa 166.000 Wohneinheiten gefördert. Das Fördervolumen von 107 Millionen Euro hat ein Investitionsvolumen von 912 Millionen Euro angestoßen.

Tabelle 2: Zentrale Förderzahlen 2014–2018

	Kredit		Zuschuss		Summe (Kredit und Zuschuss)			
	Zusagen	Wohneinheiten	Zusagen	Wohneinheiten	Zusagen	Fördervolumen (Mio. €)	Wohneinheiten	Investitionen (Mio. €)
Barrierereduktion	24.258	99.857	74.667	89.402	98.925	1.802	189.259	6.003
Einbruchschutz	1.497	7.247	134.018	159.118	135.515	107	166.365	912
Gesamt	25.755	107.104	208.685	248.520	234.440	1.909	355.624	6.915

Datengrundlage

Die Auswertungen der Evaluationsstudie basieren auf verschiedenen Datengrundlagen. Eine zentrale Quelle für die Analysen bilden durch die KfW bereitgestellte Prozessdaten der Kredit- und Zuschussempfänger. Diese Daten enthalten sämtliche Informationen, die zur Abwicklung der Kredite und Zuschüsse relevant sind. Neben allgemeinen Angaben zu Auszahlungsbeträgen, Angaben zu Größe und Investitionsort des geförderten Wohnobjekts umfasst der Datensatz auch Informationen über die durchgeführten Maßnahmen. Diese Daten wurden durch eigens für die Evaluation erhobene Befragungsdaten ergänzt. Im Rahmen der umfangreichen Befragung von mehr als 31.000 Fördermittelempfängern wurden Informationen unter anderem zu deren Motiven, soziodemografischen Eigenschaften, Auslösern der durchgeführten Maßnahmen und Erfahrungen mit dem KfW-Programm erhoben. Dies ermöglicht, die Förderung sowie deren Ausgestaltung hinsichtlich ihrer Relevanz und Effektivität zu analysieren, u. a. den Zielgruppenerreichungsgrad. Unter den diversen externen Datenquellen hervorzuheben ist eine exklusive Sonderauswertung des Mikrozensus 2018, die vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt wurde. Diese Informationen ermöglichen erstmals eine repräsentative Quantifizierung des Bestands an barrierereduzierten Wohnungen in Deutschland sowie Rückschlüsse auf deren Eigenschaften.

Altersgerechter Wohnraum: lediglich 1,5 % der Wohnungen barrierearm

Der demografische Wandel in Deutschland führt zu einem steigenden Anteil älterer Menschen. Die Bundesregierung adressierte die damit einhergehenden gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen mit ihrer „Demografiestrategie“, die 2012 erarbeitet und 2015 erweitert wurde. Mit der demografiepolitischen Bilanz zum Ende der 18. Legislaturperiode reflektierte sie die wichtigsten bundespolitischen Maßnahmen. Altersgerechtes Wohnen und die Reduzierung von Barrieren werden künftig weiter an Bedeutung gewinnen. Altersgerechtes Wohnen geht dabei über die enge Fokussierung auf die Zielgruppe der älteren Menschen hinaus. Vielmehr dominieren bedürfnisorientierte Zielsetzungen im Sinne der Inklusion (Wohnen für jedes Alter und für alle Arten von Bedürfnissen). Eine barrierereduzierte Wohnung ermöglicht nicht nur älteren oder mobilitätseingeschränkten Personen den längeren Verbleib in der vertrauten Umgebung, sondern erhöht beispielsweise auch die Lebensqualität von Familien mit kleinen Kindern.

Dank der Sonderauswertung des Mikrozensus 2018 durch das Statistische Bundesamt ist erstmals eine repräsentative Bestandsschätzung barrierereduzierter Wohnungen möglich. So sind in Deutschland 560.000 der 37 Mio. Wohnungen, d. h. 1,5 %, barrierearm gemäß der in der Evaluationsstudie definierten „besonderen Barrierefreiheitsmerkmale“, die zu den Bedürfnissen von Bewohnern mit Mobilitätseinschränkungen passen.

Diese Wohnungen erfüllen alle im Mikrozensus erfassten Merkmale der Barrierereduktion – beim Zugang zur Wohnung (schwollenloser Zugang sowie ausreichende Breite der Haustür und im Flur) und innerhalb der Wohnung (keine Schwellen oder Bodenunebenheiten, alle Räume stufenlos erreichbar, ausreichende Breite der Wohnungstür, der Raumtüren und der Flure, genügend Raum in der Küchenzeile und im Bad sowie eine bodengleiche Dusche). Die Anforderungen an den Wohnungszugang sind deutlich häufiger erfüllt (9 % aller Wohnungen) als die zahlreicheren Anforderungen innerhalb der Wohnung (2 %).

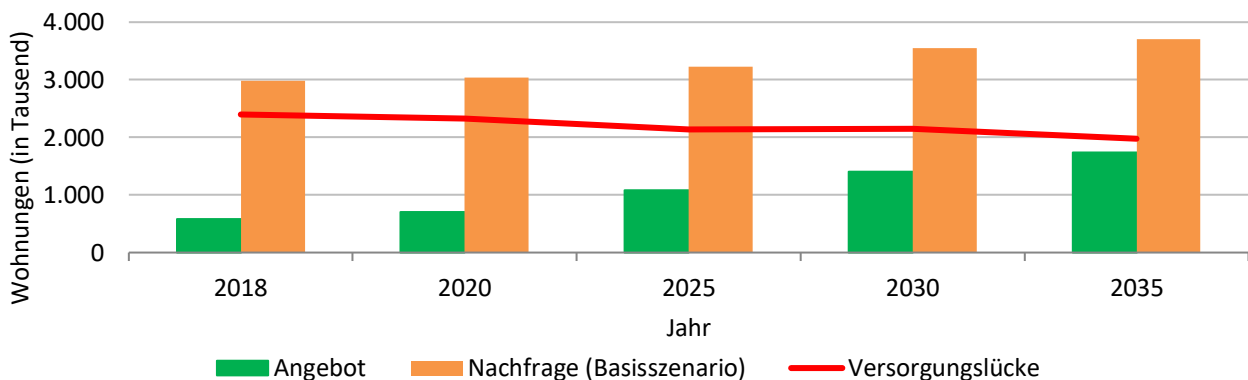
Versorgungslücke von über zwei Millionen altersgerechten Wohnungen

Die wichtigste Zielgruppe für barrierearmen Wohnraum sind Haushalte mit mobilitätseingeschränkten Mitgliedern. Denn für Menschen mit Bewegungseinschränkungen kann eine erhebliche Gefährdung der Gesundheit bzw. der selbstständigen Lebensführung durch Barrieren im Wohnumfeld entstehen. Haushalte mit mobilitätseingeschränkten Mitgliedern haben somit einen konkreten Bedarf an barrierereduzierten Wohnungen, denn häusliche Unfälle verursachen häufig schwere Verletzungen, Pflegebedürftigkeit oder gar Todesfälle. Durch die Alterung der Gesellschaft steigen die Unfallzahlen seit Jahren an. Die Zahl der Unfalltoten in Privathaushalten ist z. B. zwischen 2008 und 2017 um 69 % gestiegen. Im Jahr 2017 starben durch Stürze ca. 14.600 Personen, die Mehrheit der Verstorbenen war über 74 Jahre alt. Zum Jahresende 2018 gab es etwa 3 Millionen Haushalte mit mobilitätseingeschränkten Mitgliedern. Eine Teilmenge dieser zentralen Zielgruppe sind Haushalte mit pflegebedürftigen Personen (ca. 1,3 Millionen Haushalte). Insgesamt besteht die Zielgruppe zu ca. 90 % aus Seniorenhaushalten, d. h. mit Mitgliedern über 64 Jahre.

Die Differenz zwischen diesem Bedarf und dem barrierearmen Wohnungsbestand ergibt eine Versorgungslücke von 2,4 Millionen altersgerechten Wohnungen. Die künftige Entwicklung hängt von der demografisch bedingten Entwicklung der Zielgruppe sowie der Neu- und Umbautätigkeit ab. Daher werden der Bestand und Bedarf vorausgerechnet, um die Entwicklung der Versorgungslücke bis 2035 zu ermitteln. Die Alterung und Singularisierung der Gesellschaft führen zu einer rückläufigen Haushaltsgröße und (selbst bei Bevölkerungsrückgang) steigenden Haushaltszahlen. Die Zielgruppe der Haushalte mit mobilitätseingeschränkten Mitgliedern ist besonders stark von der Alterung betroffen. Entsprechend nimmt ihre Anzahl um ca. 25 % auf 3,7 Millionen Haushalte bis 2035 zu.

Auf der Angebotsseite des Wohnungsmarktes zeigt sich im Neubau die gewachsene politische Bedeutung der Altersgerechtigkeit: Durch steigende Anforderungen zur Barrierefreiheit in Bauordnungen entwickelt sich der Anteil barrierearmer Wohnungen (zumindest in Mehrfamilienhäusern) positiv. Bis 2035 ist pro Jahr mit ca. 42.000 zusätzlichen barrierereduzierten Wohnungen in Mehrfamilienhäusern und ca. 10.000 in Einfamilienhäusern zu rechnen.

Abbildung 1: Entwicklung der Versorgungslücke an barrierereduzierten Wohnungen



Durch den Umbau entstehen auf Basis der Daten zum Förderprogramm durchschnittlich ca. 12.500 barrierereduzierte Wohnungen pro Jahr. Auf dieser Grundlage werden für das Jahr 2035 ca. 1,7 Millionen

barrierereduzierte Wohnungen vorausberechnet. Angesichts von 3,7 Millionen Haushalten mit mobilitätseingeschränkten Mitgliedern fehlen im Jahr 2035 ca. 2 Millionen barrierereduzierte Wohnungen.

Bei dieser rechnerischen Versorgungslücke wird der Bedarf mit der Nettonachfrage durch betroffene Haushalte gleichgesetzt. Dies wäre sachgerecht, wenn der Ausgleich zwischen Bedarf und Nachfrage ohne Fehlallokationen auskommen würde, was in der Praxis nicht der Fall ist. So wohnen 2018 lediglich etwa 4 % der 1,3 Millionen Haushalte mit mindestens einer pflegebedürftigen Person in einer barrierereduzierten Wohnung. Aufgrund dieser Fehlallokation ist der tatsächliche Bedarf deutlich höher. Für einen tatsächlichen Versorgungsgrad von 25 % (statt 4 %) wäre z. B. schätzungsweise ein Anteil barrierereduzierter Wohnungen von 8 % (statt 1,5 %) notwendig. Dies verdeutlicht die gesamtgesellschaftliche Relevanz des altersgerechten Umbaus und dessen Förderung: Die Anzahl der barrierereduzierten Wohnungen reicht nicht für Haushalte mit einem konkreten Bedarf. Dies gilt für die Gegenwart und trotz positiver Trends beim Neubau und geförderten Umbau auch für die Zukunft. Vor diesem Hintergrund ist der barrierereduzierende Umbau bei der Verbesserung der Allokation besonders im Wohnungsbestand relevant, da die Maßnahmen im Vergleich zum Neubau häufiger wegen tatsächlichen Bedarfs der Bewohner durchgeführt werden.

Förderkredit und Zuschuss tragen zur Überwindung von Markthemmnissen bei

Strukturelle Hemmnisse verhindern ein effizientes Marktergebnis, sodass die Versorgungslücke nicht geschlossen wird. Die Versorgung liegt deutlich unter dem gesellschaftlich wünschenswerten Niveau, sodass zusätzliche Investitionsanreize im Rahmen einer Förderung zielführend sind. Diese adressiert finanzielle Restriktionen: Obwohl der Bedarf an Umbaumaßnahmen einkommens- und vermögensunabhängig auftritt, verfügen nicht alle Haushalte über die notwendigen Eigenmittel, um Umbauten durchzuführen. Die Kapitalkosten nicht zinsverbilligter Kredite können ebenfalls eine Investition verhindern. Zudem ist der Zugang zu Krediten bei älteren Personen eingeschränkt. Die Wahlmöglichkeit zwischen einem Förderkredit und einem Zuschuss adressiert dieses Markthemmnis und entspricht den unterschiedlichen Bedarfen der verschiedenen Nachfragegruppen. Dies bestätigt sich in der Inanspruchnahme der Förderung: Der Zuschuss wird umso häufiger gewählt, je älter der Antragsteller und je geringer das Einkommen ist. Je komplexer und teurer die Maßnahmen sind, desto häufiger wird der Kredit präferiert. Der Zuschuss eignet sich stattdessen gut, um gezielt die notwendigen und finanziell darstellbaren Einzelmaßnahmen durchzuführen.

Ein weiteres Markthemmnis besteht aus Informationsdefiziten in der Bevölkerung zu Nutzen, Möglichkeiten und Kosten der Barrierereduzierung. Diese werden durch das Förderprogramm erfolgreich adressiert: Die große Mehrheit der Befragten Fördernehmer hält Informationen über die Förderung für gut auffindbar (71 %) und ausreichend (78 %). Seniorenhaushalte, die über die Hälfte der geförderten Privathaushalte ausmachen, bewerten das Informationsangebot besonders gut. Ebenfalls erfüllt die KfW das Ziel, die Bevölkerung zu sensibilisieren und zu informieren. So sind 30 % der Nutzer erst durch die KfW auf das Thema aufmerksam geworden, ca. 40 % sind durch sie auf bestimmte Maßnahmen aufmerksam geworden. Durch Querverweise im KfW-Informationsangebot und die Möglichkeit, verschiedene Förderprogramme zu kombinieren, werden barrierereduzierende Maßnahmen häufig (Selbstnutzer 17 %, Vermieter 35 %) in Kombination mit anderen baulichen Maßnahmen, meist größeren (energetischen) Sanierungen, durchgeführt. Im Hinblick auf die Anreizwirkung ist davon auszugehen, dass ein Großteil der Umbaumaßnahmen ohne das Förderprogramm und dessen Kundenansprache nicht bzw. vor allem weniger umfassend durchgeführt worden wäre. Das gilt insbesondere für die Zuschussförderung.

Ein persistentes Markthemmnis sind zudem mangelnde Investitionsanreize bei vermietetem Wohnraum. Vermieter scheuen eine Investition in barrierereduzierende Maßnahmen häufig aufgrund einer langen antizipierten Amortisationsdauer (mind. 15 Jahre), da die Maßnahmen weder die Vermietbarkeit noch die Höhe der zu erzielenden Miete signifikant steigern: Die Maßnahmen im vermieteten Bestand kommen nicht der Person zugute, welche die Kosten trägt („Split-Incentive“). Mieter hingegen stehen vor der Herausforderung, den Umbau mit dem Vermieter abzustimmen und ggf. zusätzliche Kosten für den Rückbau zu tragen.

Die Markthemmnisse äußern sich dadurch, dass ein Umbau mit 1 % der Wohnungen nur äußerst selten von Mietern vorgenommen wird. Im Vergleich wurden jeweils 20 % der Wohnungen durch private und gewerbliche

Vermieter umgebaut. Insgesamt sind nur 40 % der mit der Förderung umgebauten Wohnungen Mietwohnungen. In Deutschland wohnen hingegen 54 % der Haushalte zur Miete. Auch wenn der Bedarf an Barrierereduzierung in Mehrfamilienhäusern insgesamt aufgrund der Vorgaben im Neubau vermutlich etwas geringer ist, wird das Markthemmnis mit der schwachen Repräsentation des Mietwohnungsbestands in der Förderung deutlich. Die Wohnungsmarktsituation verschärft das Problem noch, denn der vielerorts bestehende Nachfrageüberhang schwächt die ohnehin geringen Investitionsanreize für Vermieter noch weiter. Vermieter haben häufig keine ausreichenden Investitionsanreize, da sich Wohnungen auch ohne Umbau leicht vermieten lassen. Ein seltener temporärer Leerstand bei einem Mieterwechsel oder aufgrund einer umfassenden Sanierung wird jedoch teilweise als Gelegenheit für den Umbau genutzt. Die Markthemmnisse für Mieter können durch Anreize einer Investitionsförderung nur schwer überwunden werden. Private und gewerbliche Vermieter hingegen werden mit dem Förderprogramm besser erreicht, allerdings findet eine Barrierereduzierung in vermietetem Wohnraum insgesamt seltener statt als im Eigentum.

Zentrale Zielgruppe mit konkretem Bedarf wird erreicht

Der Anteil an Haushalten mit einer mobilitätseingeschränkten Person unter den geförderten Privathaushalten liegt bei 36 %. Der entsprechende Anteil in der gesamten Bevölkerung liegt bei ca. 8 %, somit sind Haushalte mit einem konkreten Bedarf unter den Geförderten vierfach überrepräsentiert – die zentrale Zielgruppe wird sehr gut erreicht. Besonders groß ist der Bedarf an altersgerechtem Wohnraum bei Pflegebedürftigen. Dem entsprechend 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. Der hohe Zielgruppenerreichungsgrad ist insbesondere auf den Investitionszuschuss zurückzuführen. Denn die zentrale Zielgruppe besteht größtenteils aus Seniorenhaushalten, die weniger von Förderkrediten profitieren. Ähnlich gut wie bei den Privathaushalten, die die umgebauten Wohnungen selbst nutzen (betrifft 60 % aller geförderten Wohnungen), ist die Zielgruppenerreichung voraussichtlich bei den privaten Vermietern (20 % der Wohnungen), da der Umbau hier häufig auf Wunsch der Mieter stattfindet bzw. oftmals ein Mietverhältnis zwischen Familienmitgliedern vorliegt. Im Gegensatz dazu ist eine geringere Zielgruppenerreichung bei gewerblichen Vermietern bzw. Wohnungsunternehmen zu erwarten, da hier der Umbau seltener anlassbezogen ist.

Förderung bewirkt effektive Unfallvermeidung und ermöglicht selbstständigere Lebensführung

Mit der Förderung werden mit Abstand am häufigsten Maßnahmen an Sanitärräumen umgesetzt, also z. B. die Installation bodengleicher Duschen. Sanitärmaßnahmen machen 56 % aller geförderten Maßnahmen aus und betreffen ca. 68 % aller von 2014 bis 2018 geförderten Wohneinheiten in der Befragungsstichprobe. Ebenfalls häufig sind Maßnahmen zur Überwindung oder Beseitigung von Niveauunterschieden in der Wohnung (28 % der Wohneinheiten). Nur selten werden aufwändigere Maßnahmen durchgeführt, z. B. solche zur Herstellung von Barrierefreiheit nach DIN 18040-2 (6 %) oder zur Erreichung des KfW-Standards „Altersgerechtes Haus“ (5 %). Denn derart hohe Standards sind im Bestand häufig nicht umsetzbar bzw. sehr teuer. Die mit der Förderung häufig durchgeführten Maßnahmen entsprechen den in der Fachliteratur als zentral angesehenen Maßnahmen, um trotz körperlicher Einschränkungen sowohl ein selbstbestimmtes Leben zu führen als auch die Wahrscheinlichkeit von Stürzen und Unfällen im Haushalt zu verringern. Studien zur Unfallwahrscheinlichkeit im Haushalt belegen eine statistisch signifikante Verringerung der Wahrscheinlichkeit von Stürzen und Unfällen durch Barrierereduzierung in der Wohnung. Dieser vorausschauende Charakter der Barrierereduzierung deckt sich sowohl mit der Altersstruktur der Fördermittelempfänger als auch mit den Motiven und Auslösern für die durchgeführten Maßnahmen. Der Anteil der Befragten mit einem Alter zwischen 55 und 64 Jahren liegt mit rund 30 % über dem Anteil in der Bevölkerung. 80 % der Privathaushalte haben die Maßnahmen vorausschauend für den Fall zukünftiger körperlicher Einschränkungen durchgeführt.

Zusammenfassend hat das Förderprogramm eine sehr hohe Relevanz und setzt wichtige Investitionsanreize angesichts der strukturellen Markthemmnisse, der substantiellen Versorgungslücke und der imperfekten

Allokation von barrierereduzierten Wohnungen auf Zielgruppenhaushalte. Eine langfristige Verstetigung des Förderprogramms ist notwendig. Auch eine Ausweitung erscheint in Anbetracht der künftigen Versorgungslücke förderpolitisch sinnvoll, beispielsweise durch Aufstockung der Haushaltsmittel für den Investitionszuschuss oder Einführung eines Tilgungszuschusses in der Kreditförderung.

Vermeidung stationärer Pflege spart rund 100 Millionen Euro im Jahr

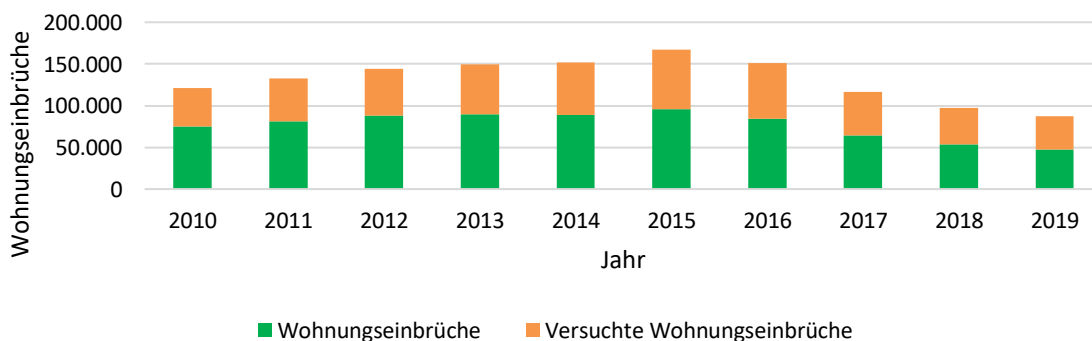
Menschen können durch Umbau auch im Fall von Pflegebedürftigkeit länger in ihrer Wohnung bleiben und ambulant gepflegt werden. Der Umzug in ein Pflegeheim kann verzögert oder sogar ganz verhindert werden. Hierfür sind insbesondere die häufig durchgeführten Maßnahmen innerhalb der Wohnung bei ambulanter Pflege zentral, insbesondere in Sanitärräumen und beim Schwellenabbau. Dem Zugang zur Wohnung kommt eine geringere Bedeutung zu. Der Verbleib im angestammten Wohnumfeld erhöht die Lebensqualität der Betroffenen. So zieht die große Mehrheit häusliche Pflege durch Angehörige bzw. einen Pflegedienst (71 %) dem Pflegeheim (28 %) als Wohnform im Falle einer Pflegebedürftigkeit vor. Diese Präferenz stellt ein zentrales Motiv für den altersgerechten Umbau dar.

Mit der Vermeidung stationärer Pflege sind aber auch quantifizierbare Kosteneinsparungen bei den Sozial- und Pflegekassen und bei den Betroffenen selbst verbunden. Denn stationäre Pflege ist weitaus teurer (ca. 39.000 Euro pro Jahr) als der Bezug von Pflegegeld und Sachleistungen bei ambulanter Pflege (ca. 15.000 Euro pro Jahr). In der Differenz ergibt sich eine Ersparnis von ca. 24.000 Euro pro Pflegefall und Jahr. Sie verteilt sich im Verhältnis 60:40 auf den Staat und die betroffenen Privathaushalte. Die Einsparung für letztere ergibt sich daraus, dass der privat zu finanzierende als „Hotelkosten“ bezeichnete Teil der Pflegeheimkosten die Wohn- und Verpflegungskosten bei ambulanter Pflege weit übersteigt. Im Ergebnis liegen die geschätzten jährlichen Entlastungen bei ca. 110 Millionen Euro, das entspricht 550 Millionen Euro im 5-jährigen Zeitraum zwischen 2014 und 2018. Davon entfallen 330 Millionen Euro auf den Staat (Pflegeversicherung und Grundsicherung) und ca. 220 Millionen Euro auf die betroffenen Privathaushalte.

Baulicher Einbruchschutz: 1,3 Millionen Wohnungseinbrüche in 10 Jahren

In Deutschland wurden in den vergangenen 10 Jahren insgesamt 1,3 Millionen Wohnungseinbrüche, d. h. im Durchschnitt 130.000 jährlich, verzeichnet. Das Einbruchgeschehen unterliegt einer starken zeitlichen Schwankung. Bis 2015 war über viele Jahre eine Zunahme zu beobachten. Mit ca. 167.000 erfassten Wohnungseinbrüchen, davon 71.000 (43 %) Einbruchversuche, fand die Entwicklung im Jahr 2015 ihren Höhepunkt.

Abbildung 2: Entwicklung der polizeilich angezeigten vollendeten oder versuchten Wohnungseinbrüche von 2010 bis 2019



Bei Einbruchversuchen ist zusätzlich mit einer Dunkelziffer von 10 bis 25 % zu rechnen. Der Anstieg der Wohnungseinbruchzahlen ging mit einer großen Aufmerksamkeit in den Medien einher. Seit 2016 ist ein Rückgang der vollendeten und versuchten Wohnungseinbrüche zu verzeichnen. Im Jahr 2019 lag die Zahl der Wohnungseinbrüche bei 87.000, mit einem Anteil der Einbruchversuche von 45 %. Die Gründe für den Rückgang der

Wohnungseinbrüche in den vergangenen fünf Jahren sind vielfältig und nicht vollständig geklärt. Einen gewissen Beitrag leistet einerseits ein angepasstes Präventionsverhalten der Bewohner in Folge der erhöhten Medienpräsenz. Eine gestiegene Wachsamkeit in der Nachbarschaft sowie das Abschließen der Türen können bereits zu einer Verringerung des Einbruchgeschehens beigetragen haben. Obwohl die Einbruchszahlen seit 2016 abnehmen, ist die Risikowahrnehmung ausgeprägt: Jeder Dritte fürchtet sich vor einem Wohnungseinbruch. Ebenso hat eine Priorisierung in der Politik unter anderem zu einer Strafrechtsverschärfung sowie zu einer intensivierten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Strafverfolgung geführt. Insbesondere wurde auf Beschluss des Bundestags Ende 2015 die KfW-Förderung für Maßnahmen zum Einbruchschutz eingeführt (innerhalb des bestehenden Förderprogramms „Altersgerecht Umbauen“). Diese Förderung wurde im Herbst 2017 ausgeweitet, indem die Förderung für geringinvestive Maßnahmen erhöht und der Mindestinvestitionsbetrag gesenkt wurde.

Materielle und psychische Auswirkungen von Einbrüchen

Einbrüche wirken sich sowohl finanziell als auch psychisch auf Betroffene aus. Bleibt es bei einem Wohnungseinbruchversuch, entsteht im Durchschnitt ein materieller Schaden von ca. 500 Euro. Ist der Wohnungseinbruch hingegen aus Sicht des Täters erfolgreich, summieren sich die materiellen Schäden an der Wohnung sowie der Wert des Diebesguts auf durchschnittlich 7.000 Euro. Der eigentliche Schaden eines Wohnungseinbruchs geht jedoch weit über den materiellen Schaden hinaus: Ein Einbruch ist ein starker Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen, der mit weitreichenden psychischen Auswirkungen einhergeht. So leiden Betroffene häufig unter Angstzuständen, Depressionen, einer allgemeinen Anspannung und einem Gefühl der Hilflosigkeit. Zwar erfolgt zwischen Tätern und Bewohnern nur selten ein direkter Kontakt, dennoch kommt es bei ca. einem von hundert Einbrüchen zu körperlicher Gewalt. Bleibt es bei einem Einbruchversuch sind die psychischen Folgen für die Bewohner weniger stark ausgeprägt, da der Eingriff in die Privatsphäre nicht so weitreichend ist. Demnach können einbruchschützende Maßnahmen sowohl vor materiellen Schäden als auch vor psychischen Folgen schützen. Die wichtige Wirkung auf das Sicherheitsgefühl der Bewohner wird durch die in der Befragung erhobenen Motive deutlich: Nahezu alle Fördernehmer nennen ihre persönliche Sicherheit als Motiv für die Umsetzung einbruchhemmender Maßnahmen. Der Schutz von Wertgegenständen bzw. vor wirtschaftlichen Schäden wird mit ca. 80 % seltener genannt.

Investitionsanreize durch Förderung notwendig

Der Wohnungsbestand in Deutschland ist insgesamt nur schlecht gegen Einbrüche geschützt. Schätzungsweise verfügt nur ca. ein Viertel, d. h. 9 von 37 Millionen Wohnungen, über eine ausreichend sichere baulich-technische Ausstattung. Mangels rechtlicher Vorgaben trägt auch der Neubau kaum zur Verbesserung des Einbruchschutzes bei. Zudem führen auch eine Reihe unterschiedlicher Markthemmnisse dazu, dass zu wenig in den Einbruchschutz investiert wird. Dazu zählen Informationsprobleme, finanzielle Restriktionen sowie Anreizprobleme im Mietwohnungsbestand. Informationsdefizite manifestieren sich in einer eingeschränkten Kenntnis über sinnvolle Maßnahmen und deren Kosten. Dies zeigt sich selbst bei Fördermittelempfängern, die nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung sind: Ca. ein Drittel hat Schwierigkeiten, generelle Informationen über sinnvolle Maßnahmen zu finden. Darüber hinaus hat ein Anteil von 40 % Schwierigkeiten, Informationen über die Kosten von Maßnahmen zu finden. Ein Fünftel der Befragten ist erst durch die KfW auf das Thema aufmerksam geworden, ein Drittel hat erst durch die KfW über bestimmte Maßnahmen erfahren. Die kostenlose polizeiliche Beratung wird zudem zu selten genutzt – selbst unter den Fördermittelempfängern nehmen trotz ausdrücklicher Empfehlung der KfW nur 40 % eine solche Beratung in Anspruch. Stattdessen werden Informationen häufig bei Handwerkern eingeholt. Ein Fünftel verzichtet sogar völlig auf eine Beratung. Auch bei vergleichsweise geringen Investitionsbedarfen stellen finanzielle Restriktionen ein Markthemmnis dar. Zwar haben einkommensschwache Haushalte bzw. Haushalte mit geringerem Vermögen entsprechend weniger Vermögensgegenstände zu sichern, allerdings sind das individuelle Sicherheitsbedürfnis sowie die Angst vor einem Einbruch einkommensunabhängig. Die Untersuchung der sozio-demografischen Eigenschaften der Fördermittelempfänger ergibt erwartungsgemäß eine geringere Bedarfsdeckung bei niedrigeren

Haushaltseinkommen. Verstärkt wird diese Problematik durch die oben ausgeführten geringen Investitionsanreize bei Vermietern und insbesondere Mietern, denn Haushalte mit niedrigen Einkommen wohnen überdurchschnittlich oft zur Miete. Selbst die niedrighschwellige Zuschussförderung kann die grundlegende Anreizproblematik (lange Amortisation, Unsicherheit bzgl. Wohndauer, Genehmigungs-/Rückbaupflicht) nicht beheben: Über 90 % der Zuschussempfänger sind selbstnutzende Eigentümer. Demzufolge sind Ein- und Zweifamilienhäuser von einkommensstärkeren Bewohnern unter den Fördermittelempfängern stark überrepräsentiert. Angesichts dieser Markthemmnisse wären für mehr einbruchsichere Mietwohnungen neben der Förderung des Umbaus entsprechende Neubauauflagen notwendig.

Verhinderung von Einbrüchen: Türen und Fenster haben Priorität

Damit es gar nicht erst zu nachhaltigen psychischen Beeinträchtigung infolge eines erfolgreichen Einbruchs kommt, sind Einbrüche zu verhindern. Sie scheitern aufgrund der Wachsamkeit von Nachbarn und weil Bewohner anwesend sind. Der häufigste Grund für das Scheitern eines Einbruchs ist allerdings nach polizeilicher Einschätzung und Auswertung von Gerichtsakten baulich-technischer Einbruchschutz. Zwar gibt es keine unüberwindbare Einbruchsicherung, jedoch wird durch den Einbruchschutz eine Erschwerung und Verzögerung des Einbruchversuchs erreicht. Die Gefahr, bei einem Einbruch entdeckt zu werden, steigt. Folglich unterlässt ein rational agierender Täter aufgrund der schwierigen Umsetzung bzw. des erhöhten Risikos eher einen Einbruchversuch bzw. bricht diesen häufiger ab. Der in den vergangenen Jahren bis auf 45 % gestiegene Versuchsanteil zeigt, dass die Schwelle zum Abbruch relativ niedrig ist.

Welche baulichen Maßnahmen besonders gut geeignet sind, ist abhängig vom Gebäudetyp. So werden bei freistehenden Häusern und Reihenhäusern die Hintertür oder Erdgeschossfenster (meist auf der Hausrückseite) systematisch bevorzugt. Drei Viertel der Einbrüche geschehen über diese Zugangswege. Bei Mehrfamilienhäusern wird ab dem zweiten Obergeschoss hauptsächlich über die Wohnungstür eingebrochen. Nur selten wird geklettert, um über Fenster oder die Balkontür in Wohnungen der höheren Stockwerke einzudringen. Demnach existiert eine klare Rangfolge der sinnvollen Einbruchschutzmaßnahmen: Haustüren und Terrassentüren in Häusern bzw. im Erdgeschoss sowie Wohnungstüren in Mehrfamilienhäusern gefolgt von (zugänglichen) Fenstern sind zu priorisieren. Alarmanlagen sind ein nachrangiger, ergänzender Schutz, der statistisch keine Einbrüche verhindert. Die Wirkung von Kameras bzw. Attrappen ist statistisch nicht nachweisbar. Grundsätzlich ist bei einbruchschützenden Maßnahmen die Qualität der Bauteile zu berücksichtigen. Die Klassifizierung einbruchhemmender Bauteile in Widerstandsklassen nach DIN EN 1627 hilft bei der Einordnung: Nicht einbruchsichere Türen können von geübten Tätern binnen Sekunden geöffnet werden. Auf der Skala der normierten „Widerstandsklassen“ von 1 bis 6 wird mindestens Klasse 2 empfohlen, bei der das Aufbrechen der Bauteile für mindestens drei Minuten verhindert wird.

Förderung wirkt: effektive und effiziente Maßnahmen umgesetzt

Im Rahmen der KfW-Förderung werden am häufigsten einbruchhemmende Haus- und Wohnungseingangstüren (in 54 % der Förderfälle), Nachrüstsysteme für vorhandene Fenster (42 %) sowie Nachrüstsysteme für vorhandene Türen (19 %) sowie Alarmanlagen (17 %) eingebaut. Die Neuinstallation von Fenstern wird nur im KfW-Programm „Energieeffizient Sanieren“ gefördert, entsprechend häufig werden Maßnahmen im Programm Einbruchschutz damit kombiniert (16 %). Somit werden im Förderprogramm die effektivsten Einbruchschutzmaßnahmen am häufigsten durchgeführt, so dass eine hohe Effektivität der Förderung erreicht wird. Neue einbruchhemmende Haus- und Wohnungstüren kosten durchschnittlich 5.300 Euro. Die durchschnittlichen Kosten für Nachrüstsysteme für vorhandene Fenster liegen bei ca. 2.900 Euro, Nachrüstsysteme für Haustüren kosten ca. 1.400 Euro. Alarmanlagen kosten hingegen im Mittel 4.600 Euro, was auf ein unterdurchschnittliches Kosten-Nutzen-Verhältnis hindeutet. Die im Förderprogramm vorwiegend umgesetzten Maßnahmen sind nicht nur effektiv, sondern unter Berücksichtigung der Kosten auch effizient. In den Fällen, in denen einbruchhemmende Türen oder Fenster nicht im Rahmen der Förderung eingebaut/nachgerüstet werden, sind sie oftmals bereits vorhanden. Dementsprechend machen sich insgesamt 80 % der Fördermittelempfänger

weniger Sorgen um einen Einbruch und halten einen (erfolgreichen) Einbruch in ihre Wohnung für weniger wahrscheinlich als zuvor.

Jährlich 55.000 Wohnungen gesichert – vor allem durch Zuschüsse

Seit Einführung der Förderung einbruchschützender Maßnahmen Ende des Jahres 2015 wurden bis einschließlich 2018 etwa 1.500 Kredite und 134.000 Zuschüsse ausgezahlt. In diesem gut dreijährigen Zeitraum wurden ca. 166.000 Wohneinheiten gegen Einbrüche gesichert, die große Mehrheit davon im Rahmen des Zuschussprogramms (96 %). Im Jahresdurchschnitt sind das ca. 55.000 Wohnungen. In der Summe beträgt das Fördervolumen 107 Millionen Euro – davon wurden 38 Millionen im Kreditprogramm und 69 Millionen Euro im Zuschussprogramm ausgezahlt. Das angestoßene Investitionsvolumen beträgt in der Summe ca. 912 Millionen Euro.

Privathaushalte nutzen primär den Investitionszuschuss, denn sie führen oft einzelne Einbruchschutzmaßnahmen durch, deren Kosten meist moderat sind. Der Zuschuss ist in diesen Fällen auch wegen des unkomplizierten Antragsprozesses die bedarfsgerechte Förderung. Nur 4 % der 166.000 gegen Einbruch gesicherten Wohneinheiten wurden mit dem Kredit gefördert, überwiegend sind hier Wohnungsunternehmen die Kreditnehmer.

Gesamtwirtschaftliche Effekte des Förderprogramms: 6,8 Milliarden Euro Investitionen, über 100.000 Arbeitsplätze

Die mit dem gesamten Förderprogramm angestoßenen Investitionen zur Barrierereduzierung und Einbruchssicherung haben über die Nachfrage nach Bauleistungen und damit verbundenen Sektoren gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. Diese werden mit einem Input-Output-Modell für altersgerechte Umbauten für die fünf Jahre von 2014 bis 2018 sowie für Einbruchschutzmaßnahmen für den gut dreijährigen Zeitraum von Ende 2015 bis 2018 berechnet.

Insgesamt wurden im gesamten Förderprogramm mit einem preisbereinigten Zusagevolumen in Höhe von 1,9 Milliarden Euro Investitionen von etwa 6,8 Milliarden Euro im Baugewerbe angestoßen. Diese bewirkten eine Steigerung der Produktion im Wert von ca. 11,1 Milliarden Euro, aus der sich eine direkte und indirekte Bruttowertschöpfung von rund 5,3 Milliarden Euro ableiten lässt (Tabelle 3). Im Jahresdurchschnitt belaufen sich die mit der Förderung angestoßenen Investitionen auf 1,5 Milliarden Euro, die zusätzliche Produktion auf 2,4 Milliarden Euro und die Bruttowertschöpfung auf 1,1 Milliarden Euro.

Tabelle 3: Zentrale Kennzahlen der makroökonomischen Effekte des Förderprogramms

	Altersgerecht Umbauen (2014–2018)	Einbruchschutz (11/2015–2018)	Summe gesamtes Förderprogramm	Jahresdurchschnitt
Zusagevolumen in Mio. Euro	1.760	106	1.866	387
Angestoßene Investitionen in Mio. Euro	5.873	899	6.772	1.474
Zusätzlicher Produktionswert in Mio. Euro	10.089	1.058	11.147	2.370
Bruttowertschöpfung in Mio. Euro	4.814	505	5.319	1.131
Beschäftigungseffekt in Vollzeitstellen	89.248	13.111	102.358	22.220

Die Bruttowertschöpfung ist eng mit den Beschäftigungseffekten verknüpft. So wurden insgesamt etwa 102.000 Vollzeitstellen gesichert bzw. neu geschaffen (im Jahresdurchschnitt ca. 22.000). Davon 89.000 aufgrund der Förderung barriere-reduzierender Maßnahmen, 13.000 durch Maßnahmen zum Einbruchschutz. Pro

investierte Million Euro wurden etwa 15 Stellen durch Maßnahmen zur Barrierereduktion bzw. zum Einbruchschutz gesichert bzw. neu geschaffen.

Zudem gehen mit der Förderung Fiskaleffekte einher. Denn die gesamtwirtschaftlichen Effekte erhöhen die Staatseinnahmen durch anfallende Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträge, beim Investor anfallende Umsatzsteuern und die Besteuerung von Unternehmensgewinnen. Diese belaufen sich in der Summe auf 3,0 Milliarden Euro, davon 2,6 Milliarden Euro durch barrierereduzierende Umbaumaßnahmen und 0,4 Milliarden Euro durch Einbruchschutzmaßnahmen. Ein Euro angestoßene Investition generiert etwa 44 Cent Staatseinnahmen. Der fiskalischen Entlastung steht ein Fördervolumen von ca. 1,87 Milliarden Euro gegenüber (1,68 Milliarden Euro in der Kreditförderung und 196 Millionen Euro in der Zuschussförderung), die generierten Staatseinnahmen übersteigen somit die von der KfW und dem Bund eingesetzten Mittel.

Fazit und Ausblick

Zusammenfassend zeigt die Evaluation, dass das Förderprogramm – und hierunter sowohl die Förderung zur Barrierereduzierung als auch die zur Erhöhung des Einbruchschutzes – notwendig ist und darüber hinaus zweckmäßig ausgestaltet ist. So wird mit der Förderung die zentrale Zielgruppe erreicht: Haushalte mit Mobilitätseingeschränkten (bzw. pflegebedürftigen) Mitgliedern. Die unterschiedlichen Bedarfe und Anforderungen der verschiedenen Privathaushalte und auch gewerblicher Vermieter werden mit der Förderung durch Kredit und Zuschuss gedeckt. Die Förderung ist effektiv: Sie ermöglicht den Bewohnern eine eigenständige Lebensführung. Die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl werden nicht nur in Bezug auf eine geringere Sturz- und Unfallwahrscheinlichkeit, sondern auch im Hinblick auf materiellen Schaden und psychische Beeinträchtigungen bei einem Einbruch verbessert. Vor diesem Hintergrund ist eine Verstetigung bzw. eine Ausweitung des Förderprogramms sinnvoll. Auch in Zukunft gilt es, relevante Trends auf Wohnungsmärkten sowie die demografische und wirtschaftliche Entwicklung im Blick zu behalten, um bei Bedarf das Förderprogramm flexibel anzupassen.

In Zukunft wird Altersarmut vermehrt als gesellschaftliches Problem in den Fokus rücken, und damit die Relevanz der Förderung altersgerechten Umbaus. Es gilt zu beobachten, ob ein Missverhältnis zwischen dem Bedarf und den finanziellen Möglichkeiten von Haushalten entsteht. Die Alterung und Singularisierung der Bevölkerung nimmt im Zuge des demografischen Wandels weiter zu. Dadurch steigt nicht nur die Nachfrage nach barrierereduziertem Wohnraum, auch das allgemeine Sicherheitsbedürfnis wird voraussichtlich zunehmen und die Nachfrage nach einbruchschützenden Maßnahmen erhöhen.

Während der Fertigstellung dieses Berichts im April 2020 wächst die Sorge über die Auswirkungen der Coronapandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft. Schon jetzt ist absehbar, dass die ökonomische Krise bei vielen Haushalten zu erheblichen Einkommens- und Vermögensverlusten führen wird. Das hat neben zahlreichen weitaus dringenderen Problemen letztendlich auch Implikationen für die Inanspruchnahme und Ausgestaltung von Förderprogrammen. Die zur Eindämmung der Epidemie über längere Zeiträume notwendige soziale Isolation in der eigenen Wohnung und die Einschränkungen des öffentlichen Lebens dürften bei vielen Menschen – insbesondere Mobilitätseingeschränkten und Älteren – die Bedeutung barrierereduzierten Wohnraums für eine eigenständige Haushalts- und Lebensführung eindrücklich ins Bewusstsein rücken. Allgemeine Gefühle der Hilflosigkeit, Ängste vor einer unsicheren Zukunft oder Sorgen um wirtschaftliche Verluste könnten in ähnlicher Weise zu stärkeren Investitionsanreizen in den baulich-technischen Einbruchschutz führen. Haushalte mit geringen Einkommen sollten gegebenenfalls angesichts der sich abzeichnenden wirtschaftlichen Verwerfungen noch stärker als bisher bei Vorhaben zum altersgerechten Umbau bzw. Einbruchschutz gefördert werden, z. B. durch höhere Zuschussbeträge oder die Einführung eines Tilgungszuschusses im Kreditprogramm.