

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	5
0 Zusammenfassung	5
1 Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland	9
1.1 Aktuelle Herausforderungen für die Wohnungs- und Immobilienmärkte	9
1.2 Die Bedeutung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft für den Standort Deutschland	9
1.2.1 Definitionen	9
1.2.2 Wichtige Kennzahlen	10
1.3 Immobilienwirtschaftlicher Dialog des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	13
2 Immobilienmärkte	14
2.1 Entwicklungslinien der Immobilienmärkte	14
2.1.1 Internationalisierung	14
2.1.2 Kapitalmarktorientierung	15
2.1.3 Professionalisierung	15
2.2 Kapitalanlage in Immobilien	16
2.3 Folgen der aktuellen Finanzkrise	17
2.4 Gewerbliche Immobilienmärkte	18

	Seite
3 Wohnungsmärkte	20
3.1 Auswirkungen des demografischen Wandels	20
3.2 Wohnungsversorgung	21
3.3 Entwicklung der Mieten	22
3.4 Entwicklung der Wohnimmobilienpreise	24
3.5 Bautätigkeit und zukünftiger Wohnungsbedarf	25
3.6 Wohneigentumsbildung	26
3.7 Der Mietwohnungsmarkt	28
3.7.1 Struktur des Mietwohnungsangebots	28
3.7.2 Veränderungen der Eigentümerstruktur	29
3.7.2.1 Empirische Ergebnisse	29
3.7.2.2 Empfehlungen der Kommission „Ökonomisierung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft“	31
3.8 Flächeninanspruchnahme und Baulandmärkte	32
4 Politik für die Wohnungs- und Immobilienmärkte	33
4.1 Leitgedanken und Rahmenbedingungen	33
4.1.1 Neuorientierung der Politik im Wohnungswesen und Städtebau ...	33
4.1.2 Rolle der Europäischen Union in der Wohnungs- und Städtebau- politik	34
4.2 Wohneigentum und Altersvorsorge	34
4.2.1 Die Neuregelungen des Eigenheimrentengesetzes	34
4.2.2 Die Einbeziehung von Genossenschaften	35
4.2.3 Weitere Förderinstrumente und Maßnahmen	35
4.3 Genossenschaftliches Wohnen	35
4.4 Altersgerechtes Wohnen	36
4.5 Soziale Sicherung des Wohnens	37
4.5.1 Wohngeld und Wohngeldnovelle 2009	37
4.5.2 Kosten der Unterkunft und Heizung	39
4.5.3 Soziale Wohnraumförderung	40
4.6 Immobilien und Klimaschutz	40
4.6.1 Politischer Rahmen – Überblick	40
4.6.2 Ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen	41
4.6.2.1 Energieeinsparverordnung	41
4.6.2.2 Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz	42
4.6.2.3 Heizkostenverordnung	42
4.6.2.4 Wärmecontracting	42

	Seite
4.6.3 Förderung des energieeffizienten Bauens und Sanierens von Wohngebäuden	43
4.6.4 Förderung der energetischen Sanierung der kommunalen und sozialen Infrastruktur	44
4.6.4.1 Investitionen in die Zukunft: Programme für die kommunale und soziale Infrastruktur	44
4.6.4.2 Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der Konjunkturpakete der Bundesregierung	45
4.6.5 Information und gute Beispiele	45
4.7 Leitgedanke Nachhaltigkeit	46
4.8 Steuerliche Rahmenbedingungen und Wertermittlung	46
4.8.1 Unternehmensteuerrecht	47
4.8.2 Steuerliche Absetzungen für Abnutzung im Immobilien- und Wohnungssektor	47
4.8.3 Erbschaftsteuerreform	48
4.8.4 Grundsteuerrecht	48
4.8.5 Novellierung der Wertermittlungsverordnung	49
4.9 Verbesserung der Datengrundlagen und Marktinformationen	50
5 Integration von Raumordnung, Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik	50
5.1 Raumordnung	50
5.1.1 Entwicklungspotenziale von den Metropolenregionen bis zu den ländlichen Räumen stärken	50
5.1.2 Novellierung des Raumordnungsgesetzes	51
5.1.3 Flächen- und Baulandpolitik	52
5.2 Neue Strategien für unsere Städte – Nationale Stadtentwicklungspolitik	52
5.3 Programme der Städtebauförderung	53
5.3.1 Stadtumbau Ost und West	53
5.3.2 Bessere Zukunftschancen für benachteiligte Stadtquartiere – Soziale Stadt	54
5.3.3 Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	54
5.3.4 Städtebaulicher Denkmalschutz	54
5.4 Beispielhafte integrative Handlungsfelder	54
5.4.1 Kommunale Konzepte „Wohnen“	54
5.4.2 Ökologische Stadterneuerung	55
5.4.3 Beteiligung privater Investoren stärken	55

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1 Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Grundstücks- und Wohnungswesen im Vergleich	11
Abbildung 2 Im Grundstücks- und Wohnungswesen tätige Personen nach Branchen 2006	12
Abbildung 3 Anteil der Branchen an der Anzahl der Unternehmen 2006	12
Abbildung 4 Anteil der Branchen am Umsatz 2006	13
Abbildung 5 Anteil ausländischer Investoren an den Immobilien-Neuanlagen institutioneller Investoren in Deutschland	14
Abbildung 6 Transaktionsvolumen auf dem deutschen Immobilienmarkt	15
Abbildung 7 Ladenmieten im Einzelhandel in Großstädten 1997 bis 2008	19
Abbildung 8 Regionale Entwicklung der Bevölkerung 2005 bis 2025 ...	20
Abbildung 9 Wohnungsbestand und Art der Nutzung 1998 bis 2006	21
Abbildung 10 Entwicklung von Verbraucherpreisen und Nettokaltmieten	22
Abbildung 11 Entwicklung der Angebotsmieten in Westdeutschland	23
Abbildung 12 Entwicklung der Angebotsmieten in Ostdeutschland	24
Abbildung 13 Häuserpreisindex des Statistischen Bundesamtes 2000 bis 2007	25
Abbildung 14 Baufertigstellungen, Deutschland 1993 bis 2007	26
Abbildung 15 Entwicklung der Hypothekenzinsen 1982 bis 2008	27
Abbildung 16 Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2006	28
Abbildung 17 Anzahl verkaufter Wohnungen 1999 bis 2008	30
Abbildung 18 Entwicklung der Flächeninanspruchnahme	32
Abbildung 19 Endenergieverbrauch in Deutschland	41
Abbildung 20 Die Säulenstrategie der Bundesregierung	41
Abbildung 21 Metropolfunktionen der Städte	51

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Erwerbstätige, Arbeitnehmer und Selbständige im Grundstücks- und Wohnungswesen	11
Tabelle 2 Überblick über Verkäufe und Käufe nach Art der Investoren 1999 bis 2008	30
Tabelle 3 Eckdaten der Wohngeldstatistik	38
Tabelle 4 Förderung des energieeffizienten Bauens und Sanierens ...	44

Vorwort

Der Deutsche Bundestag hat mit Beschluss vom 24. Mai 2007 die Bundesregierung aufgefordert,

„einen Bericht zur Lage und Entwicklung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland vorzulegen. Der Bericht soll auf dem Bericht ‚Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006‘ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung¹ aufbauen. Der Bericht soll insbesondere eingehen auf:

- die Bedeutung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft und der branchennahen Dienstleistungen für die Entwicklung des Standortes Deutschland;
- den Grad der Internationalisierung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft und die damit verbundenen Auswirkungen in der Bundesrepublik Deutschland. Dazu gehören neben den wirtschaftlichen Aspekten u. a. auch die sozialen Folgen und die Auswirkungen auf die Stadtentwicklung;
- Art und Umfang des Zusammenspiels von öffentlichen und privaten Investitionen im Rahmen eines integrierten Ansatzes von Wohnungs- und Städtebaupolitik;
- die Entwicklung des ländlichen Raumes im Vergleich zu den Metropolregionen;
- Schlussfolgerungen der Bundesregierung aus der Wohnungsmarktprognose 2020 in Bezug auf die Flächenpolitik, die Stadtentwicklung, das Wohnungswesen sowie die Entwicklung des ländlichen Raumes;
- die Bedeutung der Immobilie als selbstgenutztes Eigentum und als Anlageform für die Altersvorsorge;
- den Beitrag des Gebäudesektors zur Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesrepublik Deutschland.“

Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Bundesregierung diesem Berichtsauftrag nach. Der Bericht basiert auf dem vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Jahre 2007 vorgelegten Bericht „Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006“. Dabei werden neuere statistische Daten und Informationen sowie aktuelle Ergebnisse des vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gemeinsam mit anderen Institutionen in Auftrag gegebenen Gutachtens zur „volkswirtschaftlichen Bedeutung der Immobilienwirtschaft“ zu Grunde gelegt. Der Bericht greift die im Berichtsauftrag enthaltenen Fragestellungen auf und berücksichtigt aktuelle Entwicklungen auf den genannten Politikfeldern.

Der Bericht geht insbesondere auch auf die Integration von Wohnungs-, Städtebau- und Raumordnungspolitik ein. Er ist daher in engem Zusammenhang zu sehen mit dem von der Bundesregierung kürzlich vorgelegten Stadtentwicklungsbericht 2008. Da dort die Schwerpunkte und Handlungsfelder der Stadtentwicklungspolitik umfassend dargestellt sind, beschränkt sich die Behandlung die-

ser Themen in dem vorliegenden Bericht auf die wesentlichen Grundzüge.

0 Zusammenfassung

Im Auftrag des Deutschen Bundestages legt die Bundesregierung erstmals einen Wohnungs- und Immobilienmarktbericht vor.

Die Wohnungsversorgung in Deutschland ist gut. Hohe bauliche Qualität und Ausstattungsstandards sind Ergebnis eines seit Jahrzehnten hohen Investitionsniveaus in Neubau und Bestand. Grundlage hierfür sind bewährte ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen, gezielte förderpolitische Impulse und wirksame soziale Sicherungsinstrumente. Mietrecht und Steuerrecht gewährleisten gleichermaßen die Wirtschaftlichkeit der Wohnungsvermietung wie den Schutz der Mieterinnen und Mieter.

Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft steht seit einiger Zeit tiefgreifenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen gegenüber. Wohnungs- und Immobilienmärkte werden durch die Internationalisierung der Wirtschafts- und Finanzmärkte nachhaltig beeinflusst. Strukturen und Handlungsstrategien ihrer Akteure verändern sich. Zugleich führt die demografische und wirtschaftliche Entwicklung zu einer verstärkten Regionalisierung der Wohnungsmärkte. Die notwendige Anpassung des Gebäudebestandes an die Anforderungen des Klimaschutzes und der Energieeinsparung, an sich verändernde Wohnbedürfnisse sowie an eine älter werdende Bevölkerung bilden darüber hinaus zentrale Herausforderungen für die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft und die Politik.

Um diese Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen, sind integrative Handlungsansätze in der Raumordnungs-, Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik und das Zusammenwirken der Akteure aus Politik und Wohnungs- und Immobilienwirtschaft unverzichtbar.

Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft hat große Bedeutung für den Standort Deutschland

Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft hat aufgrund ihrer engen Verflechtung mit anderen Wirtschaftsbereichen eine große Bedeutung für die Volkswirtschaft. Immobilien machen mit rund 86 Prozent den herausragenden Anteil am deutschen Anlagevermögen aus. Die Bedeutung des Immobiliensektors für die Gesamtwirtschaft hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen; die Immobilienwirtschaft ist eine Wachstumsbranche. Der Sektor ist überwiegend durch kleine und mittlere Unternehmen geprägt. Die Professionalisierung der Immobilienwirtschaft und eine zunehmende Arbeitsteilung haben zu einem deutlichen Anstieg der Beschäftigung und der Bruttowertschöpfung geführt, seit 1991 um 80 Prozent. Im Grundstücks- und Wohnungswesen waren 2006 rund 460 000 Menschen erwerbstätig. Damit leistet die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft einen wichtigen Beitrag zur Wirtschaftsleistung Deutschlands und zur Schaffung und Sicherung von Beschäftigung.

¹ vgl. BBR: Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006, Berichte Band 27, Bonn 2007.

Zunehmende Internationalisierung der Immobilienmärkte

Mit der fortschreitenden Globalisierung geht ein Zusammenwachsen von Immobilien- und Kapitalmärkten einher. Sowohl auf den gewerblichen als auch auf den Wohnimmobilienmärkten kommt es verstärkt zu grenzüberschreitenden Investitionen. Die starke Zunahme der Transaktionen auf dem deutschen Mietwohnungsmarkt hat dabei eine große öffentliche Aufmerksamkeit erlangt. Von 2004 bis Mitte 2008 wurden mehr als 1,9 Millionen Wohnungen gehandelt. Als Verkäufer fungierten zu gleichen Teilen die öffentliche Hand und private Unternehmen. Mehr als die Hälfte der Wohnungen wurde von ausländischen Unternehmen gekauft. Folgen der Transaktionen können aufgrund des kurzen Erfahrungszeitraumes nicht abschließend bewertet werden. Bislang hat die Veränderung der Eigentümerstruktur keine negativen Auswirkungen auf Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung. Die Bundesregierung wird die weitere Entwicklung aufmerksam analysieren.

Finanzkrise – Konjunkturabschwung, aber keine Immobilienkrise in Deutschland

Die Folgen der aktuellen Wirtschaftskrise auf die deutschen Immobilienmärkte sind gegenwärtig noch schwer abschätzbar. Positiv wirkt sich aus, dass es in Deutschland in den letzten Jahren keine spekulativen Übertreibungen und keine Immobilienpreisblase gegeben hat. Wegen des traditionellen soliden Finanzierungssystems mit risikoarmen Festzinshypotheken und Bausparverträgen gibt es hier bisher keine Einschränkungen bei der privaten Eigenheimfinanzierung. Für Wohnungsunternehmen erweisen sich solide, langfristige Kreditfinanzierungen als vorteilhaft. Die Wohnungswirtschaft übt einen stabilisierenden Einfluss aus. Dennoch sind auch für diese Branche die Finanzierungsbedingungen insgesamt schwieriger geworden. Im Bereich der Gewerbeimmobilien haben sich die Finanzierungsbedingungen teilweise spürbar verschlechtert und beeinflussen das Transaktionsgeschehen.

Entspannte Wohnungsmärkte und zunehmende Regionalisierung

Bei insgesamt weitgehender Marktentspannung verstärkt sich in wirtschaftlich dynamischen Regionen die Wohnungsnachfrage weiter, während es in schrumpfenden Regionen zu einem steigenden Überangebot an Wohnraum kommen kann. Die Mieten und Wohnimmobilienpreise haben sich in den letzten zehn Jahren stabil entwickelt; in Wachstumsregionen sind leichte Preissteigerungen zu verzeichnen.

Mit der allgemeinen Entspannung der Wohnungsmärkte ging ein deutlicher Rückgang der Bautätigkeit einher. Überdurchschnittlich stark nahm der Geschosswohnungsbau ab. Wohnungsbauinvestitionen verlagern sich zunehmend auf Maßnahmen im Bestand; auf diese entfallen gegenwärtig bereits knapp drei Viertel der Investitionen. Die Anpassung des Wohnungsbestandes an sich verändernde Bedürfnisse, die im Zuge des demografischen

Wandels stark wachsende Zahl älterer Menschen sowie die Anforderungen des Klimaschutzes bleiben weiter im Mittelpunkt der Wohnungsbauaktivitäten. Dabei darf jedoch der Neubau nicht aus dem Blickfeld geraten. Aktuell erreicht die Wohnungsbautätigkeit bundesweit die Untergrenze eines nachhaltigen Neubaubedarfs.

Die Wohneigentumsquote ist weiter gestiegen und lag 2008 bei gut 43 Prozent. Die Bedingungen für den Erwerb von Wohneigentum sind gegenwärtig auch nach der Abschaffung der Eigenheimzulage im langfristigen Vergleich sehr günstig. Gründe sind niedrige Hypothekenzinsen, stabile Immobilienpreise und in den letzten Jahren moderat gestiegene Einkommen. Die Wohneigentumsbildung findet zunehmend im Bestand statt. Der Eigenheimbau bleibt aber eine wichtige Stütze der Bautätigkeit. Von 2008 knapp 200 000 fertig gestellten Wohneinheiten entfallen rund 80 Prozent auf Eigenheime und Eigentumswohnungen.

Das Wohneigentum bleibt für viele Menschen ein wichtiger Baustein für die Altersvorsorge. Ihre Notwendigkeit wird durch die Veränderung der Altersstruktur verstärkt. Daher wurde das selbstgenutzte Wohneigentum mit dem Eigenheimrentengesetz besser in die geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge (Riester-Rente) integriert.

Soziale Sicherung des Wohnens bleibt weiter zentrales Anliegen

Auch bei entspannten Wohnungsmärkten bildet die soziale Sicherung des Wohnens einen Schwerpunkt der Wohnungspolitik. Ziel ist die Gewährleistung der Wohnraumversorgung für Haushalte, die sich nicht aus eigener Kraft mit ausreichendem Wohnraum versorgen können. Dazu gehören Maßnahmen der Subjektförderung wie Wohngeld und Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) sowie die Objektförderung in Form der sozialen Wohnraumförderung der Länder.

Das Wohngeld wurde reformiert und zum 1. Januar 2009 deutlich angehoben. Erstmals sind die Heizkosten in pauschalierter Form einbezogen. Die Leistungsverbesserungen haben ein Volumen von insgesamt 520 Mio. Euro. Rund 800 000 Haushalte werden von der Wohngeldreform profitieren. Die öffentliche Hand unterstützt durch die Übernahme der KdU für Transferleistungsempfängerinnen und Transferleistungsempfänger, insbesondere von Grundsicherung für Arbeitsuchende, etwa acht Millionen Menschen bei den Wohnkosten. Von diesem Förderinstrument können mittelfristig spürbare Auswirkungen auf die lokalen Wohnungsmärkte ausgehen.

Aufgrund der zunehmenden Regionalisierung der Wohnungsmärkte wurde die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung 2006 mit der Föderalismusreform I auf die Länder übertragen. Zum Ausgleich für den Wegfall der Finanzhilfen des Bundes erhalten die Länder bis 2013 jährlich zweckgebundene Kompensationszahlungen in Höhe von 518,2 Mio. Euro.

Von der quantitativen zur qualitativen Förderpolitik des Bundes

Angesichts weitgehend entspannter Wohnungsmärkte wurde die Förderung des Wohnungswesens in den vergangenen Jahren auf qualitative Aspekte der Wohnraumversorgung verlagert. Durch gezielte Fördermaßnahmen werden Anreize für Investitionen geschaffen, die im Marktgeschehen nur in unzureichendem Umfang oder mit erheblichen Verzögerungen Berücksichtigung finden. Dies sind vor allem Maßnahmen für die energetische und die altersgerechte Anpassung des Wohnungsbestandes und der Stadtquartiere, die verstärkte Ausrichtung der Städtebauförderung auf die Innenstädte und die Beseitigung von strukturellen Defiziten im Rahmen des Stadtumbaus.

Herausforderung demografischer Wandel – altersgerechtes Wohnungsangebot ausbauen

Die demografische Entwicklung stellt die Wohnungsmärkte vor neue Aufgaben bei der Wohnraumversorgung älterer Menschen. Ein wesentliches Ziel ist, dass ältere Menschen so lange wie möglich in ihrer vertrauten Umgebung wohnen können. Daher fördert die Bundesregierung seit 2009 Maßnahmen der altersgerechten Wohnungsanpassung über ein Förderfenster „Altersgerecht Umbauen“ im Rahmen des KfW-Programms „Wohnraum Modernisieren“.

Herausforderung Klimaschutz – energetische Sanierung des Bestandes

Der Europäische Rat hat 2007 unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft die Weichen für eine integrierte europäische Klima- und Energiepolitik gestellt. Zur nationalen Umsetzung der ambitionierten Ziele hat die Bundesregierung Ende 2007 das Integrierte Energie- und Klimaschutzprogramm (IEKP) beschlossen.

Einen Schwerpunkt des IEKP bilden Maßnahmen zur Verbesserung von Energieeffizienz und Klimaschutz im Gebäudebereich. Der Gebäudebereich hat einen Anteil von rund 40 Prozent am gesamten Endenergieverbrauch in Deutschland und trägt mit 20 Prozent zum CO₂-Ausstoß bei. Ziel ist es, die Sanierungsrate in den nächsten Jahren auf jährlich drei Prozent des Wohnungsbestandes bzw. rund 390 000 Wohngebäude zu steigern.

Das IEKP umfasst zum einen die Schärfung ordnungsrechtlicher Instrumente. Ziel der Energieeinsparverordnung (EnEV) ist es, neue Gebäude mit möglichst guter Energiebilanz zu erstellen und im Gebäudebestand vorhandene Möglichkeiten zur Energieeinsparung auszuschöpfen. Wesentliches Element der EnEV 2007 sind Regelungen für Energieausweise im Bestand. Die EnEV 2009 erhöht die energetischen Anforderungen an den Gebäudebereich. Das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz führt für Neubauten die Pflicht ein, einen Mindestanteil des Wärmeenergiebedarfs aus erneuerbaren Energien zu decken. Die Novelle der Heizkostenverordnung, die Anfang 2009 in Kraft getreten ist, setzt insbesondere durch

eine stärkere verbrauchsabhängige Kostenverteilung Anreize zur sparsamen Energieverwendung.

Zum anderen werden wirkungsvolle wirtschaftliche Anreize zur Energieeinsparung gesetzt. Die Förderung des energieeffizienten Bauens und Sanierens erfolgt über zinsverbilligte Kredite und Investitionszuschüsse der KfW-Förderbank.

Große Nachfrage nach Förderung des energieeffizienten Bauens und Sanierens

Im Mittelpunkt der KfW-Förderung steht seit 2001 das mit Bundesmitteln aufgelegte und seither sukzessive ausgebaut CO₂-Gebäudesanierungsprogramm. Durch die von 2006 bis 2008 finanzierten Investitionen mit einem Gesamtvolumen von 35,5 Mrd. Euro konnten bereits über 800 000 Wohnungen umfassend energetisch saniert bzw. energieeffizient errichtet werden. Über die durchschnittlich 30-jährige Nutzungszeit der Maßnahmen werden mit dem ausgereichten Kredit- und Zuschussvolumen von über 18 Mrd. Euro in den sanierten Gebäuden bundesweit mehr als 2,4 Mio. Tonnen CO₂ jährlich eingespart. 2009 erfolgen eine Neustrukturierung und eine Aufstockung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms im Rahmen des ersten Konjunkturpakets der Bundesregierung sowie der Umsetzung der IEKP-Maßnahmen auf rund 1,5 Mrd. Euro Programmmittel bis 2011.

Investitionsstau bei kommunaler und sozialer Infrastruktur überwinden

Ein weiteres wichtiges Handlungsfeld der Energieeinsparung und des Klimaschutzes ist die Modernisierung der kommunalen und sozialen Infrastruktur. Kommunen und gemeinnützige Organisationen können über die seit 2007 bestehenden KfW-Programme „Kommunalkredit – energetische Gebäudesanierung“ und „Sozial Investieren – energetische Gebäudesanierung“ zinsverbilligte Kredite für die energetische Sanierung von Schulen und Kindertagesstätten beziehen. Darüber hinaus wurde im Jahr 2008 den Kommunen mit dem von Bund, Ländern und Gemeinden geschlossenen Investitionspakt mit einem Fördervolumen von 600 Mio. Euro Programmmittel ein neues Finanzierungsinstrument für die energetische Sanierung und bauliche Erweiterung der kommunalen und sozialen Infrastruktur eröffnet.

Die Konjunkturpakete der Bundesregierung stärken die Sanierung von Gebäudebestand und sozialer Infrastruktur

Im Rahmen des ersten Konjunkturpakets der Bundesregierung werden zusätzliche Bundesmittel für die Jahre 2009 bis 2011 in Höhe von 3,3 Mrd. Euro Programmmittel bereitgestellt. Sie werden insbesondere zur Aufstockung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms, des altersgerechten Umbaus von Wohnungen, der Städtebauförderung und zur Fortführung des Investitionspaktes zwischen Bund, Ländern, Gemeinden sowie für die Investitionsoffensive Infrastruktur eingesetzt. Modernisierungsmaßnahmen werden auch über die Steuerermäßig-

gung für die Inanspruchnahme von Handwerkerleistungen in privaten Haushalten unterstützt – soweit keine Förderung über KfW-Programme in Anspruch genommen wurde. Der abzugsfähige Höchstbetrag für Handwerkerleistungen in privaten Haushalten wurde zum 1. Januar 2009 auf 1 200 Euro verdoppelt.

Das zweite Konjunkturpaket umfasst für den Bereich Zukunftsinvestitionen ein zusätzliches Finanzvolumen von 10 Mrd. Euro für Investitionen in die kommunale und soziale Infrastruktur, das von den Ländern um weitere 3,3 Mrd. Euro zu ergänzen ist. Investitionsschwerpunkt des Zukunftsinvestitionsprogramms mit 6,5 Mrd. Euro sind Bildungseinrichtungen, wobei Maßnahmen zur Verringerung der CO₂-Emissionen und zur Steigerung der Energieeffizienz und des Einsatzes erneuerbarer Energien im Mittelpunkt stehen. Im Investitionsschwerpunkt sonstige Infrastruktur sind Maßnahmen des Städtebaus förderfähig.

Nationale Stadtentwicklungspolitik und Städtebauförderung zur Stärkung der Städte weiter entwickeln

Die Rückbesinnung auf aktives Leben in einer attraktiven Stadt ist ein zentrales Ziel des neuen Politikansatzes der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Damit wird die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ umgesetzt und die Städte werden durch die weiterentwickelte, erfolgreiche Städtebauförderung und innovative Pilotprojekte gestärkt. Das investive Kernelement der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ist die Städtebauförderung mit den zentralen Programmen zum Stadtumbau, zur Sozialen Stadt, zur Zentrenentwicklung und zum städtebaulichen Denkmalschutz. Die Wettbewerbsfähigkeit städtischer Quartiere ist weiter zu verbessern. Wichtig sind dabei gezielte Angebote für Familien mit Kindern, für ältere Menschen und für alle Altersgruppen, die es wieder zurück in die Stadt zieht. Ein Schwerpunkt der Stadtentwicklungspolitik muss daher das bedarfsgerechte Angebot an Kindertagesbetreuung in guter Qualität sein. Das Kinderförderungsgesetz, das am 16. Dezember 2008 in Kraft getreten ist, ist ein wichtiger Schritt auf diesem Weg. Auch der niedrigschwellige Zugang zu oder die gebündelte Vermittlung von haushaltsnahen Dienstleistungen wie in den 500 Mehrgenerationenhäusern des Aktionsprogramms der Bundesregierung entlastet Familien und wertet Städte dadurch auf.

Der Rückbau leer stehender Wohnungen im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost trägt zu einer Stabilisierung des Wohnungsmarktes bei. Die Leerstandsquote der ostdeutschen kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften konnte von 16 Prozent im Jahr 2002 auf 11 Prozent Ende 2008 gesenkt werden. Die zweite Säule des Programms, die Aufwertung der Innenstädte und erhaltenswerten Stadtquartiere, gewinnt an Bedeutung. Das Programm Stadtumbau West umfasst Finanzhilfen für die besonders vom Strukturwandel betroffenen Kommunen in den alten Ländern.

Ziel des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt ist es, negative Entwicklungsprozesse in Stadtquartieren zu durchbrechen und eine Trendwende zur Stabilisierung und

Aufwertung der Quartiere einzuleiten. Seit dem Programmstart 1999 wurden insgesamt 523 Quartiere in 328 Kommunen mit rund 2,3 Mrd. Euro gefördert. Mit dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren werden die zentralen Versorgungsbereiche in den Stadt- und Ortsteilzentren wieder als attraktive Wirtschaftsstandorte und Orte für Wohnen, Arbeiten, Leben und Kultur gestärkt. Ziel des Bund-Länder-Programms Städtebaulicher Denkmalschutz ist es, die historischen Innenstädte in ihrer Bauungsstruktur und Bausubstanz zu erhalten und zu revitalisieren. Wegen seiner großen Erfolge wurde das Programm 2009 auch auf die alten Länder ausgeweitet.

Integrierte Handlungsfelder der Zukunft

Aus den dargestellten Entwicklungslinien ergeben sich vielfältige Handlungsfelder für die Weiterentwicklung der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik.

Ein Schwerpunkt liegt in der weiteren Verstärkung der Investitionen zur Anpassung des Gebäudebereich an die Erfordernisse des Klimaschutzes. Die Bundesregierung will bis 2020 den Ausstoß von Treibhausgasen um 30 Prozent bzw. im Falle einer Verpflichtung anderer großer Industriestaaten auf ein 30 Prozent-Ziel um 40 Prozent gegenüber 1990 verringern. Für den Gebäudebereich wird angestrebt, bis 2020 den Anteil erneuerbarer Energien im Wärmesektor auf 14 Prozent zu erhöhen und die Energieproduktivität gegenüber 1990 zu verdoppeln. Hierzu ist eine entsprechende Verschärfung der ordnungsrechtlichen Vorgaben unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit ebenso vorgesehen wie die Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums.

Da der Blick sich auch verstärkt über das einzelne Gebäude hinaus auf das Quartier richten muss, ist die Stadtentwicklungspolitik zum integrativen Bestandteil einer umfassenden Energie- und Klimapolitik im Sinne einer ökologischen Stadterneuerung weiterzuentwickeln. Die Stärkung des städtischen Wohnens und Lebens trägt zu einer Ressourcen schonenden Stadtentwicklung bei. Dazu gehört auch, kommunale Handlungsstrategien zur effizienten Lösung wohnungspolitischer Fragen in den Kommunen zu entwickeln und zu erproben.

Eine stärkere Beteiligung privater Investoren bietet die Möglichkeit, privates Kapital und Fachwissen zur Unterstützung öffentlicher Aufgaben einzubinden. Die EU-Initiative JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas) eröffnet die Möglichkeit, Stadtentwicklungsinvestitionen neben Zuschüssen über verbilligte Kredite, Garantien und Beteiligungskapital zu fördern.

Ansätze zur energetischen Sanierung der Bestände sind zu verbinden mit Investitionen zur Anpassung der Bestände an sich verändernde Wohnbedürfnisse, an die demografische Entwicklung hinsichtlich der Altersstruktur und der zunehmenden Singularisierung der Lebensstile.

Im Sinne eines umfassenden Verständnisses von Nachhaltigkeit muss bei allen Veränderungsprozessen im Gebäudebestand, dem Wohnumfeld und der Stadtentwicklung die soziale Dimension in die Erarbeitung tragfähiger Ge-

samtkonzepte einbezogen werden. Hierzu muss auch eine Evaluierung der sozialen Sicherung des Wohnens, insbesondere des Wohngeldes erfolgen. Dabei geht es vor allem um die Wirksamkeit der mit der Wohngeldnovelle 2009 reformierten und neu eingeführten Komponenten.

Auch die Weiterentwicklung und Stärkung des Genossenschaftsgedankens bleibt wichtiges Anliegen. Diese Wohnform verbindet die Flexibilität der Mietwohnung mit der Sicherheit des Wohneigentums und trägt zur sozialen Stabilität in den Stadtquartieren bei. Hier bestehen hinsichtlich des demografischen und sozialen Strukturwandels erhebliche Leistungspotenziale bei der Bereitstellung von Wohnraum, spezieller Dienstleistungen und bei der Altersvorsorge.

Die Bewältigung der Zukunftsaufgaben erfordert ein gemeinsames und koordiniertes Handeln von Politik, Verbänden und privaten Entscheidungsträgern. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) als Ansprechpartner innerhalb der Bundesregierung für die Interessen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft hat dazu den „Immobilienwirtschaftliche Dialog“ ins Leben gerufen, den das BMVBS seit November 2007 regelmäßig mit den Akteuren der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft führt. Ziel sind gemeinsame Initiativen und Kooperationen für den Immobilienstandort Deutschland.

1 Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland

1.1 Aktuelle Herausforderungen für die Wohnungs- und Immobilienmärkte

Die Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland gelten seit jeher als stabil und beständig, vor allem wertbeständig. In der Grundtendenz waren diese Märkte trotz gelegentlich großer konjunktureller Ausschläge gekennzeichnet von steigenden Immobilienwerten und Mieten. Diese Märkte befinden sich seit einigen Jahren in einem tiefgreifenden Umbruch. Zum Teil erfahren seit längerem wirksame größere Trends eine Beschleunigung; zum anderen sehen sich die Akteure mit neuartigen Herausforderungen konfrontiert.

Der bereits begonnene und sich beschleunigende Rückgang der Bevölkerung verändert die Wohnungsnachfrage und die sektoralen und regionalen Teilmärkte. Der Bevölkerungsrückgang geht dabei mit zunehmenden regionalen Ungleichgewichten einher. Eine älter werdende Bevölkerung entwickelt andere Präferenzen und Anforderungen an Wohnstandorte. Der Bedarf an altersgerechten Wohnungen wächst und erfordert entsprechende Anpassungen des Wohnungsbestandes. Die Änderung der Lebensstile geht mit einer weiter wachsenden Zahl kleiner Haushalte einher, deren Nachfrage sich auf andere Wohnungsgrößen und -grundrisse richtet.

Die Bewältigung des Klimawandels stellt eine der großen Herausforderungen dieser und der nächsten Generationen dar. Die Verringerung des CO₂-Ausstoßes ist daher eines der vorrangigen politischen Ziele. Dem Gebäudebereich,

auf den 20 Prozent der CO₂-Emissionen entfallen, kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.

Die Immobilien- und Wohnungswirtschaft gerät zunehmend unter den Einfluss der internationalen Kapitalmärkte und wird zum Gegenstand globaler Anlagestrategien. Im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts werden nationale institutionelle und steuerliche Regelungen mehr und mehr nach internationalen Standards vereinheitlicht. Auf europäischer Ebene werden harmonisierte Regelungen auf den mit den Wohnungs- und Immobilienmärkten eng verbundenen Bereichen wie Gesellschafts-, Finanzierungs- Steuer- und Beihilferecht durchgesetzt, die die Rahmenbedingungen für die Bewirtschaftung von Immobilien nachhaltig verändern.

Die Schere zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen öffnet sich weiter. Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft ist in schrumpfenden Gebieten mit Leerständen sowie Preis- und Mietrückgängen konfrontiert. Gleichzeitig gibt es Wachstumsregionen, in denen Mieten und Preise steigen und daher verstärkt Neubauinvestitionen erforderlich sein werden. Instrumente der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik müssen mit Blick auf regionale Erfordernisse weiterentwickelt werden.

Die Verfügbarkeit von Wohnraum und die Belastung mit Wohnkosten ist eine Schlüsselfrage für die Lebensbedingungen einkommensschwächerer Haushalte. Wie die Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung zeigen, öffnet sich die Schere zwischen hohen und niedrigen Einkommen seit Jahren. Daraus erwächst die wichtige Herausforderung, für diese Bevölkerungsgruppen ein ausreichendes Angebot angemessener Wohnungen zu bezahlbaren Preisen bereitzustellen. Neben hohen Transferleistungen der öffentlichen Hand geht es auch um tragfähige und nachhaltige Versorgungskonzepte im Zusammenwirken der Beteiligten.

Die Akteure auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten müssen sich den Trends stellen und die Herausforderungen annehmen. Vor dem Hintergrund wachsender Unsicherheiten und Risiken müssen zukunftsorientierte Entscheidungen vor allem über hohe Investitionen für lange Zeiträume getroffen werden. Die politischen Rahmenbedingungen müssen verlässlich bleiben, aber auch an neue Erfordernisse angepasst werden. Eine enge Zusammenarbeit mit der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft unterstützt die Umsetzung ihrer Ziele. Dem partnerschaftlichen Dialog zwischen allen Beteiligten kommt daher eine Schlüsselrolle zu.

1.2 Die Bedeutung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft für den Standort Deutschland

1.2.1 Definitionen

Der Begriff „Immobilien“ umfasst Bauwerke, d. h. Hoch- und Tiefbauten, und Grundstücke, die bebaut sind oder bebaut werden sollen. Immobilien sind langlebige Gebrauchsgüter, die standortgebunden sind. Sie lassen sich unter zwei wesentlichen Gesichtspunkten betrachten, der Immobiliennutzung (z. B. als Wohnraum oder als Res-

source im Produktionsprozess) und als Kapitalanlage (z. B. zur Altersvorsorge).²

Es gibt bislang keine allgemein verbindliche Definition der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Nach einer engeren Begriffsdefinition zählt nur die Bewirtschaftung von Immobilien zur Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Das sind insbesondere die Vermietung, Verpachtung, Verwaltung und Vermittlung von Immobilien. Eine breitere Definition schließt Bereiche mit ein, die mit der Immobilienbewirtschaftung eng verflochten sind. Dies sind in erster Linie die Bauwirtschaft und auf Immobilien bezogene Finanzdienstleistungen. Außerdem können verbundene Dienstleistungen wie Gebäudereinigung, bestimmte Handwerksleistungen (Schornsteinfeger, Gebäudeinstallation), Sicherheitsdienste, Architektur- und Ingenieurbüros zur Immobilienwirtschaft gezählt werden.

Der Bericht konzentriert sich im Wesentlichen auf die Immobilienwirtschaft im engeren Sinne.³ Die engere Begriffsfassung entspricht weitgehend dem Wirtschaftszweig „Grundstücks- und Wohnungswesen“ gemäß Wirtschaftszweigklassifikation des Statistischen Bundesamts. Das Grundstücks- und Wohnungswesen teilt sich in drei Bereiche:

- Erschließung, Kauf und Verkauf von Immobilien (z. B. Bauträger, Handel mit eigenen Immobilien, Projektentwicklung),
- Vermietung und Verpachtung von eigenen Immobilien (z. B. Wohnungsunternehmen, Eigentümer von Gewerbeimmobilien, ohne Immobilienfonds),
- Vermittlung und Verwaltung von fremden Immobilien (z. B. Maklerdienste, Wohnungs- und Immobilienverwaltung, Hausmeisterdienste, Facility Management).

1.2.2 Wichtige Kennzahlen

Wichtige Kennzahlen zur Immobilienwirtschaft umfassen insbesondere Vermögen, Ausgaben, Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Unternehmensstatistik.

Immobilien machen mit rund 86 Prozent den herausragenden Anteil am deutschen Anlagevermögen aus. Inklusive Grundstücke beträgt das Immobilienvermögen rund neun Billionen Euro. Etwa die Hälfte des Vermögens der privaten Haushalte ist in Immobilien investiert.⁴

Von der Verwendung des Bruttoinlandsprodukts entfielen 2007 rund 520 Mrd. Euro oder 21 Prozent auf Immobilien. Das sind zum einen Hochbauinvestitionen und zum anderen Konsumausgaben der privaten Haushalte für Wohnen. 2007 erreichten die Hochbauinvestitionen ins-

gesamt 200 Mrd. Euro oder rund 8 Prozent der wirtschaftlichen Gesamtleistung und etwa die Hälfte der gesamten Bruttoanlageinvestitionen. Davon entfallen zwei Drittel auf Wohnbauten und ein Drittel auf Nichtwohnbauten. Für die privaten Haushalte sind die Ausgaben für das Wohnen der größte Einzelposten ihrer Konsumausgaben. 2007 gaben die privaten Haushalte rund 320 Mrd. Euro oder rund 25 Prozent der Konsumausgaben für das Wohnen aus. Dieser Anteil ist seit 1991 deutlich angestiegen; 1991 waren es 19 Prozent.

Der Erwerb vorhandener Immobilien wird nicht in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfasst, da die Umsätze keine Wertschöpfung darstellen. Diese Umsätze umfassen aber einen nennenswerten Anteil der Ausgaben von Haushalten und Unternehmen. GEWOS⁵ schätzt das Transaktionsvolumen für 2007 auf 159 Mrd. Euro.

Insgesamt erbrachte 2006⁶ das Grundstücks- und Wohnungswesen eine Bruttowertschöpfung von 251 Mrd. Euro. Das waren 12 Prozent der Wertschöpfung in Deutschland. Das Grundstücks- und Wohnungswesen ist eine der am stärksten wachsenden Branchen in Deutschland. Die Bruttowertschöpfung stieg seit 1991 preisbereinigt um 80 Prozent. In der Gesamtwirtschaft gab es in dieser Zeit nur ein Plus von 18 Prozent, im Baugewerbe einen Rückgang um 29 Prozent.

Die Bedeutung des Grundstücks- und Wohnungswesens für die Gesamtwirtschaft hat seit Beginn der 1990er Jahre zugenommen, in einer Zeit, die von einer Abnahme der Wertschöpfung des Baugewerbes gekennzeichnet war. Ihre Entwicklung hat sich damit weitgehend von der Bautätigkeit abgekoppelt. Dies liegt zum großen Teil an einer zunehmenden Professionalisierung der Immobilienbewirtschaftung und der damit verbundenen stärkeren Arbeitsteilung. Spezialisierte Dienstleister des Property- und Asset-Managements übernehmen Aufgaben bei der Bewirtschaftung, die Unternehmen früher selbst ausgeführt haben (vgl. Kap. 2.1.3).

Dementsprechend hat auch die Beschäftigung im Grundstücks- und Wohnungswesen seit 1991 deutlich zugenommen. 2006 gab es hier 461 000 Erwerbstätige bzw. 1,2 Prozent aller Erwerbstätigen. Die Zahl der Erwerbstätigen im Grundstücks- und Wohnungswesen stieg seit 1991 um etwa 80 Prozent an, während die Zahl aller Erwerbstätigen nur um 1,2 Prozent zunahm.

Das Grundstücks- und Wohnungswesen hat traditionell einen hohen Anteil Selbständiger. Mit 71 000 Erwerbstätigen waren 2006 15,4 Prozent selbständig – deutlich mehr als in der Gesamtwirtschaft (11,2 Prozent). Gemäß Dienstleistungsstatistik arbeiten 2006 mehr als die Hälfte der im Grundstücks- und Wohnungswesen tätigen Personen bei Unternehmen, die eigene Immobilien vermieten oder verpachten. Ein Drittel vermittelte und verwaltete Immobilien und 11 Prozent erschlossen und handelten mit eigenen Immobilien.

² Definitionen in Anlehnung an: Statistisches Bundesamt: Immobilienwirtschaft in Deutschland 2006, Entwicklungen und Ergebnisse, Wiesbaden 2007.

³ Das Gutachten zur „Volkswirtschaftliche Bedeutung der Immobilienwirtschaft“ verwendet eine breitere Definition IW/ZEW/Uni Mannheim (2009): Volkswirtschaftliche Bedeutung der Immobilienwirtschaft, in Zeitschrift für Immobilienökonomie, erscheint demnächst.

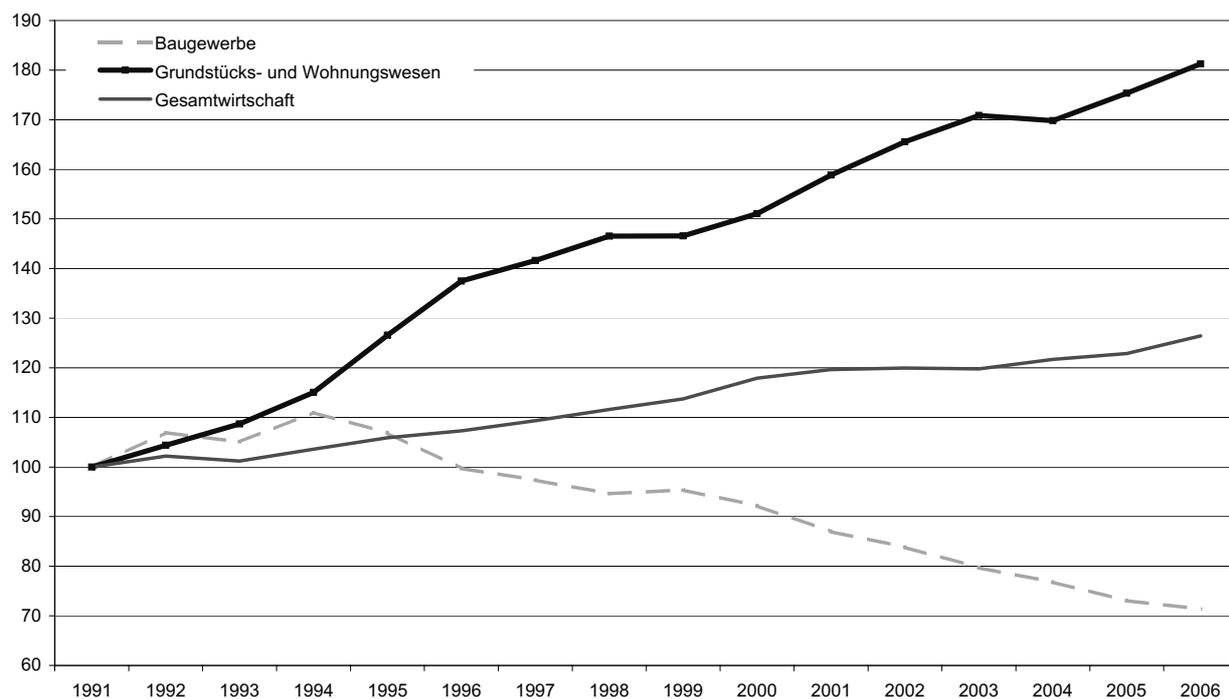
⁴ vgl. IW/ZEW/Uni Mannheim (2009); alle folgenden Angaben Statistisches Bundesamt.

⁵ Quelle: GEWOS IMA®-Immobilienmarktanalyse, 2008.

⁶ Stand Mai 2008; 2007er Zahlen werden Mai 2009 veröffentlicht.

Abbildung 1

**Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Grundstücks- und Wohnungswesen
(1991=100) im Vergleich**



Quelle: Statistisches Bundesamt (GENESIS-Online).

Tabelle 1

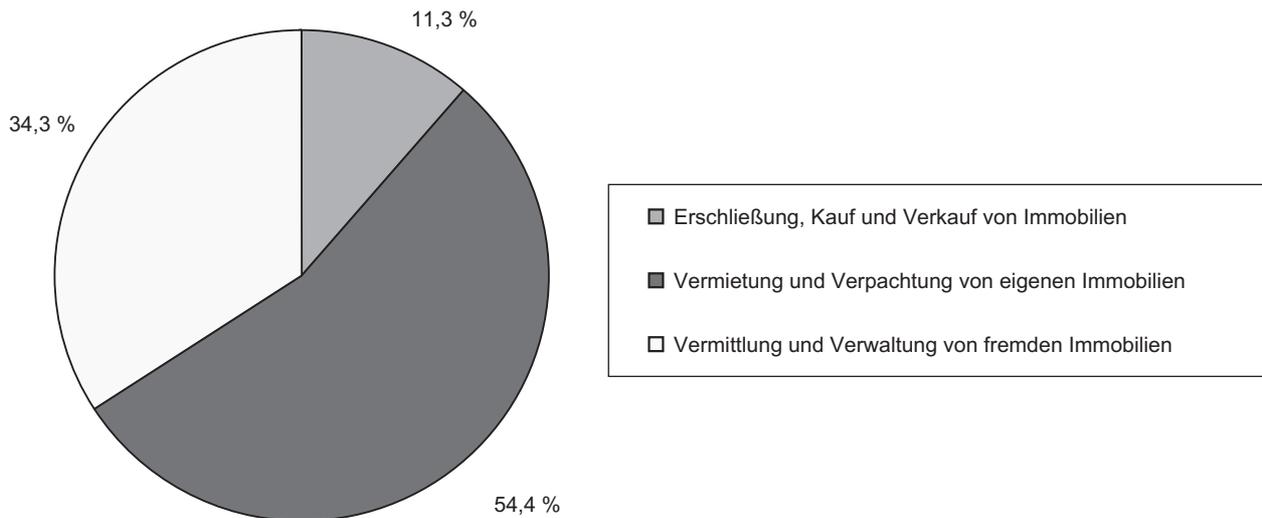
**Erwerbstätige, Arbeitnehmer und Selbständige im Grundstücks-
und Wohnungswesen**

in 1.000	1991	1995	2000	2005	2006	Veränderung 1991–2006
Erwerbstätige	254	337	446	452	461	81,5 %
Arbeitnehmer	206	278	377	387	390	89,3 %
Selbständige	48	59	69	65	71	47,9 %
Anteil der Selbständigen	18,9 %	17,5 %	15,5 %	14,4 %	15,4 %	

Quelle: Statistisches Bundesamt (GENESIS-Online), Berechnungen des BMVBS.

Abbildung 2

Im Grundstücks- und Wohnungswesen tätige Personen nach Branchen 2006



Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 9 Reihe 2).

Die Grundstücks- und Wohnungswesen ist überwiegend durch kleine und mittlere Unternehmen geprägt. 2006 waren hier 186 000 Unternehmen tätig. 78 Prozent der Unternehmen beschäftigten sich mit der Vermietung und Verpachtung eigener Immobilien (vgl. Abb. 3).

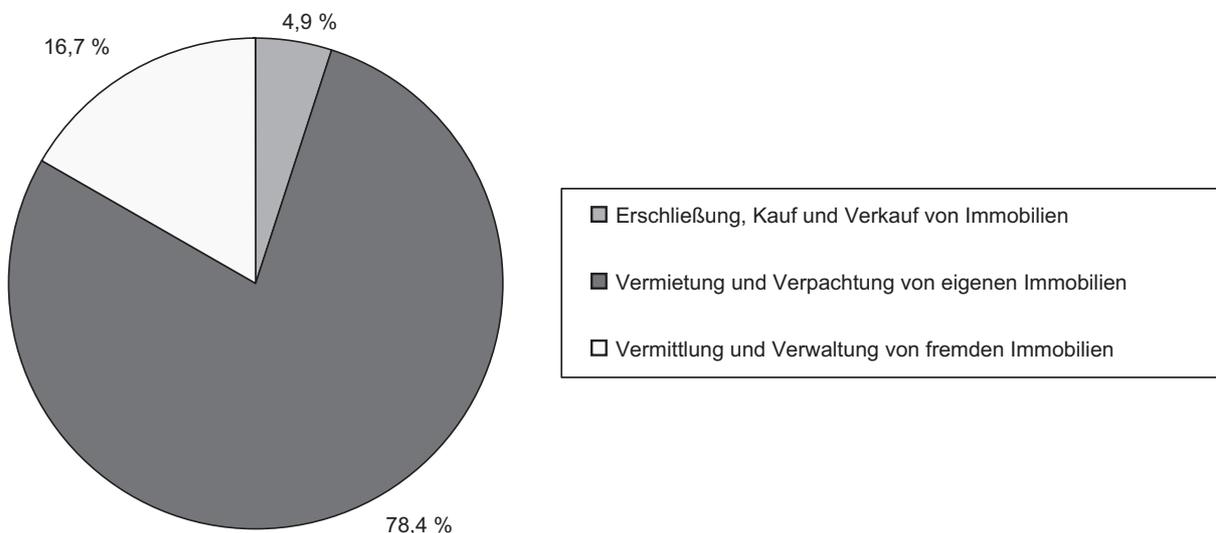
Die Unternehmen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft erzielten 2006 einen Umsatz von 111 Mrd. Euro. Allerdings erreichten nur rund 20 Prozent der Unterneh-

men einen Umsatz von über 250 000 Euro. Diese Unternehmen erzielten aber 90 Prozent des Gesamtumsatzes. 62 Prozent des Umsatzes entfielen auf die Vermietung und Verpachtung eigener Immobilien (vgl. Abb. 4). Die Branche investiert im Jahr 2006 über 22 Mrd. Euro in ihre eigenen Bestände.

Die enge Verflechtung der Immobilienwirtschaft mit der Gesamtwirtschaft zeigen Berechnungen auf Basis der In-

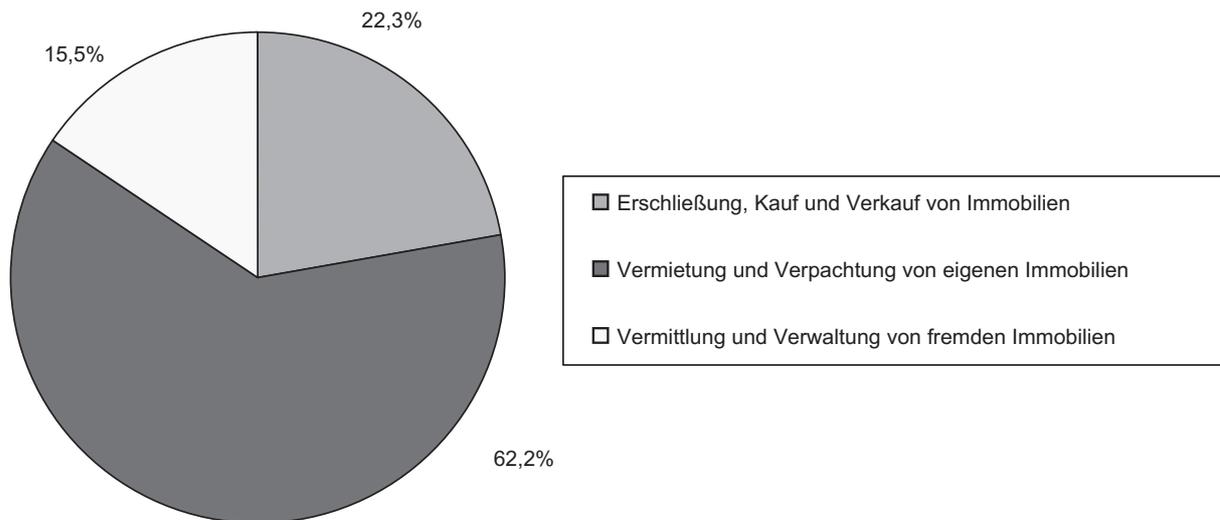
Abbildung 3

Anteil der Branchen an der Anzahl der Unternehmen 2006



Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 9 Reihe 2).

Abbildung 4

Anteil der Branchen am Umsatz 2006

Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 9 Reihe 2).

put-Outputtabellen für das Jahr 2005. Das Grundstücks- und Wohnungswesen bezog Waren und Dienstleistungen im Wert von über 100 Mrd. Euro von anderen Branchen. Wichtigste Zulieferergruppen waren das Produzierende Gewerbe (Industrie und Baugewerbe) und der Handel. Auch die Kredit- und Versicherungswirtschaft sowie Dienstleister insgesamt zählen zu den großen Kunden der Immobilienwirtschaft.⁷

1.3 Immobilienwirtschaftlicher Dialog des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Angesichts des Bedeutungsgewinns und großer struktureller Veränderungen sowohl auf der Unternehmensseite als auch auf der Verbandsseite hat die Immobilienwirtschaft in den letzten Jahren an politischer Bedeutung und öffentlicher Beachtung gewonnen (vgl. Kap. 2.1). Zu den politischen Prioritäten des BMVBS gehört deshalb die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Das BMVBS ist der Ansprechpartner innerhalb der Bundesregierung für die Interessen der Branche, setzt sich konstruktiv und kritisch mit ihren Anliegen auseinander und geht auf die Akteure am Markt zu.

Ein wichtiges Element dieses Selbstverständnisses ist der breit angelegte „Immobilienwirtschaftliche Dialog“, den das BMVBS seit November 2007 regelmäßig mit den Akteuren der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (siehe www.immodialog.de) führt. Mit diesem Dialog bindet

das BMVBS die Branchenverbände bei neuen Themen frühzeitig in den politischen Prozess ein. Ziel sind u. a. gemeinsame Initiativen und Kooperationen für den Immobilienstandort Deutschland.

In regelmäßiger Folge finden im Rahmen des Immobilienwirtschaftlichen Dialogs Round-Table-Gespräche auf Leitungsebene mit den wichtigsten Verbänden der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft statt. Darüber hinaus werden die Themen der Leitungsgespräche mehrmals jährlich auf Arbeitsebene in so genannten „Werkstattgesprächen“ vertieft.

Die Schwerpunkte der bisherigen Veranstaltungen lagen bei aktuellen, für Immobilienwirtschaft und Politik gleichermaßen wichtigen Fragestellungen. Das Thema der Auftaktveranstaltung am 6. November 2007 war die Verbesserung der Energieeffizienz im Gebäudebereich, insbesondere das Integrierte Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung (IEKP). Weitere Leitungsgespräche thematisierten die „Klimagerechte Stadt“ als Facette der Nationalen Stadtentwicklungspolitik und den Einfluss der Europäischen Union (EU) auf die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik in Deutschland. Diese Fragestellungen wurden in mehreren Werkstattgesprächen vertieft. Weitere Schwerpunkte bildeten dabei neben dem IEKP die Integration des selbstgenutzten Wohneigentums in die steuerlich geförderte private Altersvorsorge („Wohn-Riester“) sowie „Wohnen im Alter“ und die Konjunkturpakete der Bundesregierung (vgl. Kap. 4).

Auch in Zukunft wird der Immobilienwirtschaftliche Dialog ein wichtiges Forum für den Austausch zwischen Politik und Immobilienwirtschaft darstellen, das für alle Themen und politische Anliegen der Immobilienwirtschaft offen ist.

⁷ vgl. IW/ZEW/Uni Mannheim (2009): Volkswirtschaftliche Bedeutung der Immobilienwirtschaft, in Zeitschrift für Immobilienökonomie, erscheint demnächst.

2 Immobilienmärkte

2.1 Entwicklungslinien der Immobilienmärkte

2.1.1 Internationalisierung

Die bereits seit einigen Jahren zu beobachtende Internationalisierung des deutschen Immobilienmarkts geriet vor einiger Zeit in den Blickpunkt der breiten Öffentlichkeit. Einige große Verkäufe öffentlicher Wohnungsunternehmen an ausländische Finanzinvestoren lösten sozial- und wohnungspolitische Diskussionen aus (vgl. Kap. 3.7).

Sowohl auf den Wohnimmobilienmärkten als auch auf den gewerblichen Immobilienmärkten kommt es in den letzten Jahren verstärkt zu grenzüberschreitenden Investitionen. Immer mehr ausländische Investoren agieren auf dem deutschen Immobilienmarkt. Gleichzeitig investieren auch deutsche Anbieter zunehmend im Ausland. Die Objektliste der meisten deutschen und ausländischen Immobilienfonds hat inzwischen einen internationalen Charakter.

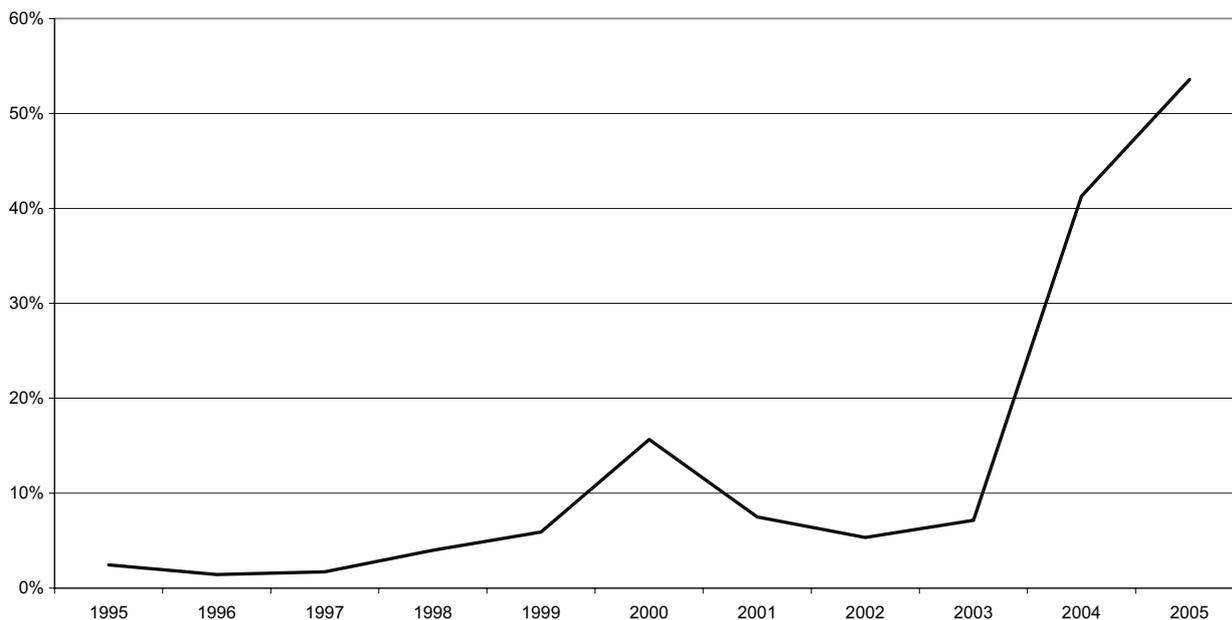
Der Anteil ausländischer Investoren an Immobilien-Neuanlagen ist in Deutschland seit 2003 stark angestiegen. Während Mitte der 1990er Jahre nur 2 bis 6 Prozent aller Immobilienanleger ausländischer Herkunft waren, liegt der Anteil mittlerweile bei über 50 Prozent. Der Anteil ausländischer Investoren am Immobilienbestand professioneller Anbieter in Deutschland betrug 2005 aber erst etwa 13 Prozent.

Seit 2005 werden beträchtliche Summen auf dem deutschen Immobilienmarkt investiert. Die Entwicklung ist keine deutsche Besonderheit. Sie geht auf das verstärkte Anlageinteresse institutioneller Investoren wie Pensionskassen und Beteiligungsgesellschaften zurück. Diese drängten auf der Suche nach rentablen Anlagemöglichkeiten in die globalen Immobilienmärkte. Von besonderem Interesse für ausländische Investoren war die im europäischen Vergleich verhaltene Entwicklung von Mieten und Preisen in Deutschland. Aus Investorensicht waren deutsche Immobilien unterbewertet. Sie rechneten daher mit deutlichen Preis- und Mietsteigerungen und entsprechenden Gewinnchancen. Der deutsche Anteil an den europaweiten Investitionen in Immobilien liegt daher seit Jahren bei annähernd einem Fünftel. Deutschland ist nach Großbritannien der Immobilienmarkt mit dem höchsten Investitionsvolumen in Europa.

Das Transaktionsvolumen betrug zwischen 2000 und 2004 jährlich etwa 25 Mrd. Euro. 2005 und 2006 gab es deutliche Anstiege. Die ausländischen Investoren hatten bis 2005 vor allem Wohnungen im Blickfeld. In den Folgejahren waren es verstärkt Gewerbeobjekte. Trotz beginnender Finanzkrise wurde 2007 ein Rekordwert von etwa 60 Mrd. Euro erreicht. Als Folge der Finanzkrise und deutlich ungünstigerer Finanzierungsbedingungen nahm das Transaktionsvolumen erwartungsgemäß deutlich ab und erreichte 2008 das Niveau der Jahre 2000 bis 2005 (vgl. Kap. 2.3).

Abbildung 5

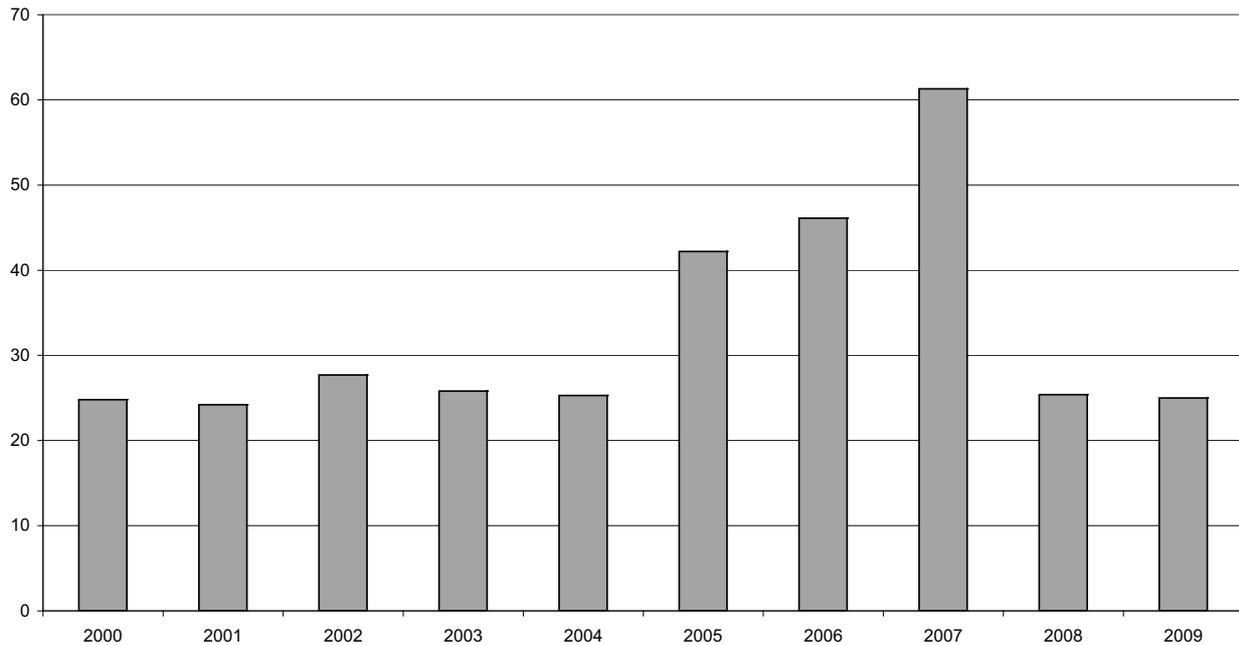
Anteil ausländischer Investoren an den Immobilien-Neuanlagen institutioneller Investoren in Deutschland



Quelle: Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2006 des Rates der Immobilienweisen/Empirica, GfK Prisma, Bulwien AG.

Abbildung 6

Transaktionsvolumen auf dem deutschen Immobilienmarkt in Mrd. Euro



Quelle: DEGI Research: ImmobilienFOKUS Februar 2009.

2.1.2 Kapitalmarktorientierung

Mit der fortschreitenden Internationalisierung geht eine zunehmende Kapitalmarktorientierung der Immobilienmärkte einher. Immobilienmärkte sind zunehmend Aktionsfelder für Finanzanlagestrategien, die im Rendite Wettbewerb mit anderen Formen von Finanzanlagen stehen. Investoren stellen sich heute internationale Portfolios entsprechend ihres Chancen-Risiken-Profiles zusammen. Unter diesem Blickwinkel zeichnet sich der deutsche Wohnungsmarkt als Anlageobjekt mit hoher Stabilität und geringem Risiko aus, das in den letzten Jahren bei günstigen Fremdkapitalzinsen hohe Eigenkapitalrenditen ermöglicht hat. Die spezifischen Besonderheiten von Immobilienmärkten, namentlich von Wohnungsmärkten, drohen durch die Kapitalmarktorientierung aus dem Blickfeld zu geraten.

Die Immobilie wird immer mehr zu einem mobilen Handelsgut, einem Anlageobjekt wie Aktien oder Anleihen. Daher haben seit einigen Jahren die Käufer von Immobilien oft einen Finanzmarkthintergrund (z. B. Banken, Fondsgesellschaften, Beteiligungsgesellschaften, Hedge-Fonds, Pensionskassen). Vielfach sind sie wie traditionelle Immobilieninvestoren an Mieterträgen und Wertsteigerungen ihrer Bestände interessiert. Beides erfordert eine langfristige Planung und ein professionelles Asset-Management. Allerdings kam es in den letzten Jahren vor dem Hintergrund langjährig günstiger Finanzierungsbedingungen auch zu verstärkten Marktaktivitäten

von Investoren, die kein spezifisches Interesse an einem längerfristigen Engagement in Immobilien hatten. Deren Strategien waren nur zum Teil erfolgreich.

2.1.3 Professionalisierung

Infolge der stärkeren Orientierung an internationalen Kapitalmärkten muss sich die deutsche Immobilienwirtschaft zunehmend internationalen Benchmarks stellen und international üblichen Renditeerwartungen entsprechen. Dieser Druck erzwingt die Ausschöpfung vorhandener Wirtschaftlichkeitsreserven und Ertragspotenziale und bewirkt eine stärkere Professionalisierung der Immobilienbewirtschaftung.

In der Wohnungswirtschaft erhielt die Professionalisierung durch verschiedene gesetzliche Deregulierungsmaßnahmen wichtige Impulse. Hierzu zählen insbesondere die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit (1990), die Einführung der vereinbarten Förderung (1991) sowie die Abschaffung der im sozialen Wohnungsbau herkömmlicher Prägung geltenden Kostenmiete (2001). Damit wurden eine Reihe von Prinzipien und Vorschriften aufgegeben, die das unternehmerische Handeln großer Teile der Wohnungswirtschaft lange geprägt hatten. Die Deregulierung ermöglichte eine stärkere Orientierung des unternehmerischen Handelns an allgemeinen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Wie die bisherige Erfahrung zeigt, bedeutet die stärkere Anwendung vertraglicher Rechtsbeziehungen zwischen öffentlicher Hand und

Wohnungswirtschaft keine Abkehr von sozialer Orientierung, sondern eröffnet zusätzliche Möglichkeiten für sachgerechte Lösungen.

Im Bereich der gewerblichen Immobilien war lange Zeit eine suboptimale betriebswirtschaftliche Nutzung unternehmenseigener Bestände zu beobachten. Dies zeigt sich auch in der Eigentumsquote von betrieblich genutzten Immobilien, die in Deutschland mit über 70 Prozent deutlich höher ist als im internationalen Vergleich (ca. 25 bis 30 Prozent in Europa und USA). In zunehmendem Maße werden unternehmenseigene Wohnungsbestände, Verwaltungs- und Wirtschaftsgebäude heute als gebundenes Kapital angesehen, das seinen Beitrag zum Unternehmensergebnis zu erbringen hat. Im Zuge der Konzentration auf ihr Kerngeschäft trennen sich Unternehmen und öffentliche Hand daher verstärkt von ihren Immobilienbeständen. Dies erlaubt eine bessere Arbeitsteilung und Spezialisierung der Immobilienwirtschaft und verschafft ihr große Wachstumspotenziale. Damit einher gehen höhere Anforderungen an Qualität und Ausstattung von Mietobjekten vor allem bei gewerblicher Nutzung.

Der Trend zu höherer Professionalität erfordert gut ausgebildete und qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Führungskräfte. Seit Ende der 1990er Jahre nimmt das Angebot an immobilienwirtschaftlichen Studiengängen in Deutschland zu. Während es 2000 erst neun Studiengänge gab, liegt ihre Zahl inzwischen bei 71 (2008) mit über 3 000 Studierenden im ersten Semester (2007).⁸ Die Studiengänge sind interdisziplinär ausgerichtet. Gefragt ist eine breite Kompetenz der Absolventinnen und Absolventen, zu der neben betriebswirtschaftlichen und ingenieurwissenschaftlichen Inhalten auch vertiefte Kenntnisse der Architektur und Stadtentwicklung gehören. Die Studienlandschaft gilt inzwischen im Hinblick auf Praxiserfordernisse auch im internationalen Vergleich als gut aufgestellt. Die Immobilienwirtschaft erhält eine breite Basis von qualifizierten Nachwuchskräften mit umfassenden Branchenkompetenzen. Auch die zunehmende Zahl spezialisierter Forscherinnen und Forscher liefert für die Praxis wertvolle Impulse.

2.2 Kapitalanlage in Immobilien

Die fortschreitende Internationalisierung und das Zusammenwachsen von Immobilien- und Kapitalmärkten erfordern zunehmend eine internationale Vergleichbarkeit der Anlageinstrumente. Dabei stehen vor allem die indirekten Anlageformen im Blickpunkt. Im Verhältnis zu den direkten Instrumenten bestehen ihre Vorteile in höherer Flexibilität, besserer Diversifikation, geringerem Verwaltungsaufwand und niedrigeren Informationskosten. Gegenwärtig gibt es in Deutschland eine Reihe von indirekten Immobilienanlageformen. Das sind insbesondere offene und geschlossene Immobilienfonds und Immobilienaktiengesellschaften. Zudem ergänzen seit 2007 Real

Estate Investment Trusts (REITs) das Spektrum um ein international bewährtes Anlageinstrument.

Geschlossene Immobilienfonds

Bei geschlossenen Immobilienfonds wird Kapital mehrerer Anleger zum Erwerb einer oder mehrerer Immobilien zusammengeführt. Die meisten Fonds investieren in Gewerbeimmobilien, einzelne auch in Wohnimmobilien. Im Rahmen geschlossener Fonds sind die Gelder langfristig gebunden. Ein Weiterverkauf von Fondsanteilen vor seiner Auflösung ist verglichen mit anderen Anlageprodukten erschwert. Geschlossene Fonds sind daher nur wenig fungibel. Zudem unterliegen sie keiner staatlichen Produktaufsicht. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) prüft lediglich die formale Vollständigkeit der Prospekte. Diese Anlageform richtet sich in erster Linie an kapitalstarke Anleger und weniger an das breite Publikum. Im Ausland ist diese Investitionsform weitgehend unbekannt.

Offene Immobilienfonds

Bei einem offenen Immobilienfonds handelt es sich um ein diversifiziertes Immobilienportfolio, an dem Anteile grundsätzlich jederzeit gekauft bzw. verkauft werden können. Offene Fonds verfügen daher über eine hohe Fungibilität. Mit diesem Instrument kann langfristig ausgerichtetes Immobilienvermögen mit kurzfristig verfügbarem Kapital erworben werden. In Folge der breiten Anlage in eine Vielzahl von Immobilien wird das Risiko verringert und der Ertrag stabilisiert.

Offene Immobilienfonds investieren fast ausschließlich in gewerbliche Immobilien. Die Wertermittlung erfolgt mindestens jährlich durch Sachverständige zumeist auf der Basis der Ertragswerte. Ihre Ausgestaltung ist im Investmentgesetz gesetzlich geregelt. Sie unterliegen der staatlichen Produktaufsicht durch die BaFin.

Insgesamt befinden sich offene Immobilienfonds in Europa seit ungefähr 20 Jahren auf dem Vormarsch und wurden bereits in zwölf europäischen Ländern, wie z. B. Großbritannien, Frankreich und Spanien, eingeführt. Dabei dient das deutsche Modell aufgrund seiner fast 50-jährigen Tradition als Orientierung. Trotzdem sind offene Immobilienfonds in vielen Ländern noch unbekannt.

Im Unterschied zu anderen Anlageprodukten besteht bei offenen Immobilienfonds grundsätzlich eine tägliche Rücknahmepflicht, für die sie umfangreiche Liquiditätsreserven vorhalten müssen. Damit kann es zu einem Fristenproblem kommen. Die hohe Fungibilität der Anteile steht einem gebundenen Immobilienvermögen gegenüber. Deshalb kam es mehrfach zu krisenhaften Situationen, bei denen Fonds vorübergehend geschlossen werden mussten, da ihre Liquiditätsreserven die massiven Mittelabflüsse nicht mehr auffangen konnten. Gestützt auf die Erfahrungen aus der Krise 2005/2006 wurde durch das am 28. Dezember 2007 in Kraft getretene Investmentänderungsgesetz der gesetzliche Rahmen für offene Immobilienfonds in Deutschland modernisiert. Dabei wurden neue Instrumente eingeführt, um dem Fondsmanagement

⁸ Institut der Deutschen Wirtschaft (2008): Immobilienwirtschaftliche Studiengänge – dynamische Studienlandschaft, in: Immobilien-Monitor 3/2008.

eine angemessene Steuerung auch in schwierigen Marktsituationen zum Nutzen der Anleger zu ermöglichen, z. B. durch geeignete Risikomanagementsysteme.

Dennoch kam es auch in der aktuellen Finanzmarktkrise zu Schließungen von Fonds. Die Schwierigkeiten beruhen u. a. darauf, dass von den neuen gesetzlichen Instrumenten zur verbesserten Liquiditätssteuerung unzureichend Gebrauch gemacht wurde; und sind unabhängig von der Qualität der Immobilienbestände. Die Bundesregierung wird die weitere Entwicklung der Fonds analysieren und unter Einbeziehung von Branche, Verbrauchern und Politik entscheiden, ob weitere gesetzliche Regelungen zum Liquiditätsmanagement offener Immobilienfonds, z. B. zwingende Kündigungsfristen für Großanleger, erforderlich sind.

Immobilienaktiengesellschaften

Bei den Immobilienaktiengesellschaften handelt es sich um Aktiengesellschaften, deren Geschäftsschwerpunkte im Immobilienbereich liegen. Sie genießen im Unterschied zu REITs keine besondere steuerliche Behandlung und unterliegen daher auch keiner gesetzlichen Beschränkung ihrer Geschäftstätigkeit. Im Unterschied zu den geschlossenen oder offenen Fonds können sie sich das notwendige Eigenkapital zum Immobilienerwerb am Kapitalmarkt beschaffen. Die Bewertung erfolgt durch die Marktteilnehmer.

Immobilienaktiengesellschaften sind in Deutschland nicht sehr stark verbreitet. Ein Nachteil wird in der mangelnden Transparenz ihrer Geschäftstätigkeit gesehen. Daher wurde gerade im Hinblick auf internationale Kapitalanleger die Einführung der international weit verbreiteten Gesellschaftsform REITs gefordert.

Real Estate Investment Trusts (REITs)

Der grenzüberschreitende Kapitalverkehr machte es zunehmend erforderlich, die Palette der indirekten Immobilienanlagen um Produkte zu ergänzen, die internationalen Standards entsprechen. Zur Stärkung des Immobilienstandorts Deutschland wurden daher durch das Gesetz zur Schaffung deutscher Immobilien-Aktiengesellschaften mit börsennotierten Anteilen REITs rückwirkend zum 1. Januar 2007 eingeführt. REITs sind ein für institutionelle und private Anleger attraktives, international etabliertes Immobilienanlageprodukt, da sie die Vorteile von Immobilienanlagen (Stabilität, Substanz) mit denen einer börsennotierten Aktienanlage (Fungibilität, Transparenz, Kleinteiligkeit) verbinden.

REITs sind börsennotierte Aktiengesellschaften, die mindestens 75 Prozent ihrer Umsatzerlöse und sonstigen Erträge aus Immobilien erzielen und deren Aktiva zu mindestens 75 Prozent aus Immobilien bestehen. Der Schwerpunkt ihrer unternehmerischen Tätigkeit liegt dabei auf der Immobilienbewirtschaftung; der reine Immobilienhandel wurde als Unternehmenszweck gesetzlich ausgeschlossen. Um negative Auswirkungen auf den Mieterschutz und die soziale Stadtentwicklung zu vermeiden, gehören so genannte Bestandsmietwohnungen

(Bestand vor dem 1. Januar 2007) nicht zu den zulässigen Anlagegegenständen von REITs. Im Unterschied zu Immobilienaktiengesellschaften sind REITs von der Körperschaft- und Gewerbesteuer befreit, eine Besteuerung erfolgt ausschließlich auf der Ebene der Anleger. REITs sind allerdings verpflichtet, mindestens 90 Prozent des Jahresüberschusses an die Anteilseigner auszuschütten.

Gegenwärtig gibt es in Deutschland zwei REITs und zwölf so genannte Vor-REITs. Die Vor-REITs werden voraussichtlich in den kommenden Jahren in REITs umgewandelt, da die Unternehmen andernfalls die mit dem Vor-REIT-Status einhergehenden steuerlichen Vergünstigungen rückwirkend wieder verlieren würden. Diese im Vergleich zu den ursprünglichen Erwartungen noch geringe Anzahl von REITs liegt daran, dass die Einführung der REITs in Deutschland mit der beginnenden Finanzmarktkrise zusammenfiel (Verkündung des REIT-Gesetzes am 1. Juni 2007). Ein Börsengang wäre für die Unternehmen derzeit mit hohen Abschlägen auf den Unternehmenswert (Net Asset Value) verbunden. Die weitere Entwicklung von REITs in Deutschland bleibt abzuwarten. Eine abschließende Bewertung des REIT-Gesetzes ist im Hinblick auf das gegenwärtig schwierige Marktumfeld noch nicht möglich.

2.3 Folgen der aktuellen Finanzkrise

Die globalen Finanzmärkte sind seit Sommer 2007 in schweren Turbulenzen. Auslöser war das abrupte Ende des Immobilienbooms in den USA. Vorangegangen war ein mehrjähriger starker Anstieg der Nachfrage nach Einfamilienhäusern und der Immobilienpreise infolge der Niedrigzinspolitik der US-Notenbank ab 2001. Dies hing eng mit der Expansion des so genannten Subprime-Marktes zusammen, auf dem in großem Umfang Kredite an bonitätsschwache Kunden vergeben wurden. Diese risikobehafteten Kreditforderungen wurden in großem Stil verbrieft und weiterverkauft.

Mit Anziehen der Zinsen ab Mitte 2004 und der ab 2007 einsetzenden Konjunkturabschwächung konnten immer mehr Haushalte ihre Kreditraten nicht mehr zahlen. Es kam zu einer Welle von Zwangsversteigerungen und zum Platzen der Immobilienpreisblase. Der Verfall der Immobilienwerte brachte zunehmend auch bonitätsstärkere Haushalte in Zahlungsschwierigkeiten und zwang die amerikanischen Banken zu umfangreichen Wertberichtigungen. Verbrieft Hypothekenkredite fanden keine Käufer mehr. Dies löste einen Preisverfall bei diesen Zertifikaten aus.

Infolge des weltweiten Handels mit den Zertifikaten übertrug sich die Hypothekenkrise auch auf europäische Banken. Der Interbankenhandel kam nahezu zum Erliegen. Dies erforderte staatliche Stabilisierungsmaßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität. Die Kreditkrise führte zu einer weltweiten Rezession.

Die Folgen für die deutschen Wohnungs- und Immobilienmärkte sind gegenwärtig schwer abzuschätzen. Auf den Teilmärkten werden unterschiedliche Wirkungen eintreten.

Das vergleichsweise konservative deutsche System der Eigenheimfinanzierung lässt Entwicklungen wie in den USA nicht zu. Deutschland hat ein langfristig ausgerichtetes, solides Finanzierungssystem mit einer standardisierten Kreditüberwachung. Die hohe Nachfrage nach risikoarmen Festzinsprodukten und Bausparverträgen zeigt, dass bei der Eigenheimfinanzierung ein großes Bedürfnis nach Finanzierungssicherheit besteht. Finanzierungsinstitute fordern in der Regel einen hohen Eigenkapitalanteil. Ein Subprime-Segment gibt es nicht. Es gab daher in Deutschland keine spekulativen Übertreibungen und keine Immobilienpreisblase. Eine Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen bei einem typischen Eigenheimkredit zeichnet sich nicht ab.

Allerdings hat die angespannte Refinanzierungssituation der Kreditinstitute Auswirkungen auf gewerbliche und institutionelle Immobilienfinanzierungen. Hier haben sich die Finanzierungsbedingungen Expertenaussagen zufolge teilweise deutlich verschlechtert. Das Geschäftsmodell insbesondere internationaler Finanzinvestoren, mit zinsgünstigen kurzfristigen Krediten große Portfolios zu erwerben, um diese nach einer gewissen Zeit mit hohem Gewinn abzustoßen, ist nicht mehr realisierbar. Entsprechend ebbt die Nachfrage ab und diese Investoren müssen ihre Bestände halten. Schwierig wird es für Immobilieninvestoren, die Anschlussfinanzierungen für ihre kurzfristigen Kredite benötigen und diese nicht bekommen. In diesem Segment könnten Notverkäufe mit einem entsprechenden Preisverfall die Folge sein.

Negative Effekte auf den Wohnungsmarkt sind vor allem durch die rückläufige Konjunktur zu erwarten. Geringere Einkommen und steigende Arbeitslosigkeit werden mit einer gewissen Zeitverzögerung die Preis- und Mietentwicklung dämpfen sowie die Eigenkapitalbasis für den Wohneigentumserwerb schmälern. Regionale Disparitäten auf den deutschen Immobilienmärkten könnten zunehmen.

Im Unterschied zu früheren Konjunkturreinbrüchen ist jedoch dem Abschwung kein bauwirtschaftlicher Aufschwung mit Überhitzungserscheinungen vorausgegangen. Preis- und Mietsteigerungen lagen in den letzten Jahren stets unterhalb der allgemeinen Preissteigerungsrate. Ein dramatischer Einbruch mit negativen Verstärkungseffekten auf die Gesamtwirtschaft ist daher nicht zu erwarten.

Insgesamt weist der deutsche Wohnungsmarkt im internationalen Vergleich langfristig eine hohe Stabilität auf und bietet noch Wachstumschancen. Mit deutschen Wohnungsbeständen werden in der Regel stabile Mieteinnahmen erwirtschaftet. Nach einer Phase kurzfristiger Marktanpassungen könnten wieder verstärkt Geldzuflüsse vor allem von eigenkapitalstarken Investoren Deutschland erreichen.

2.4 Gewerbliche Immobilienmärkte

Gewerbliche Immobilienmärkte stehen traditionell weniger im Fokus der politischen Aufmerksamkeit als Wohnungsmärkte. Ein vergleichbarer sozialpolitischer Versor-

gungsauftrag wie beim Wohnen besteht hier nicht. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung für Fragen der Stadt- und Raumentwicklung ist eine Einbeziehung dieses Bereichs in politische Überlegungen mehr und mehr geboten. Die Entwicklung der Gewerbeimmobilienmärkte ist abhängig von der Nachfrage nach Büro- bzw. Einzelhandelsflächen, der Struktur des Flächenbestandes, dem Mietniveau sowie von alternativen Investitionsmöglichkeiten.

In Folge des sektoralen Wandels hat sich in den letzten Jahrzehnten der Anteil von Bürobeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung kontinuierlich erhöht. Nach Hochrechnungen lag im Jahr 2005 der Anteil der Bürobeschäftigung bei einem Drittel. Kurzfristig hat die Konjunkturerwicklung den größten Einfluss auf die Bürobeschäftigung. Sowohl zur genauen Entwicklung der Bürobeschäftigung als auch zu den Flächenbeständen und Leerständen fehlen allerdings regelmäßige bundesweite Erhebungen. Für das Jahr 2006 geht die Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung (gif) von rund 12,5 Millionen Bürobeschäftigten in Deutschland und einem Büroflächenbestand von ca. 400 Mio. m² (Bruttogeschossfläche) aus⁹. Die Bürobeschäftigung dürfte bis 2008 deutlich zugenommen haben, aber konjunkturbedingt 2009 zurückgehen.

Aufgrund ihrer stärker dienstleistungs- und forschungsorientierten Wirtschaftsstruktur weisen Agglomerationsräume höhere Bürobeschäftigtenquoten als ländliche Räume auf. Nach einer Prognose von empirica für das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)¹⁰ werden nahezu alle Regionen bis zum Jahr 2015 ein Bürobeschäftigtenwachstum verzeichnen, dessen Höhe jedoch regional sehr unterschiedlich ausfallen wird. Die Neubautätigkeit im Bürobau reagiert mit einiger Zeitverzögerung auf die Änderung der Bürobeschäftigtenzahl. Zuletzt hat sich der wirtschaftliche Aufschwung in einem einmaligen Anstieg der Fertigstellungsfläche im Jahr 2006 sowie in einer Zunahme der Baugenehmigungen im Jahr 2007 niedergeschlagen. Wegen der aktuellen Wirtschaftskrise werden einige der geplanten Projektfertigstellungen nicht realisiert oder aufgeschoben. Damit dürften die Bürofertigstellungen wieder zurückgehen und das Angebot an modernen Büroflächen auf einem niedrigen Niveau weiter stagnieren.

Die Mieten gingen zwischen 2002 und 2005 in allen Teilssegmenten zurück. Mit dem Konjunkturaufschwung stabilisierten sich die Preise ab 2006 zunächst am oberen Preisende, danach auch im einfachen Bürosegment. Dies führte zu real anziehenden Mieten. In wachsenden Regionen liegt das Mietenniveau 30 bis 70 Prozent über dem stagnierender und schrumpfender Regionen. Seit Mitte des Jahres 2008 sind die Erwartungen der Marktakteure im Zuge der Finanzkrise hinsichtlich der Mietpreis-, Flächennachfrage- und Leerstandsentwicklung eingebro-

⁹ Zeitschrift für Immobilienökonomie: Bürobeschäftigte und Büroflächenbestände in Deutschland, Sonderausgabe 2008.

¹⁰ vgl. BBR: Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006, Berichte Band 27, Bonn 2007.

chen, wie das BBSR im Rahmen seines Expertenpanels Gewerbeimmobilienmarkt ermittelte¹¹. Im zweiten Halbjahr 2008 ging rund ein Drittel der Befragten von steigenden Mieten aus. Aktuell rechnen weit über die Hälfte der Befragten mit fallenden Büromieten in der ersten Jahreshälfte 2009.

Der deutsche Einzelhandelsmarkt durchlebt seit Jahren einen tief greifenden Strukturwandel. Hierzu zählt u. a. das stetige Wachstum der Einzelhandelsfläche seit Mitte der 1990er Jahre, verbunden mit einer kontinuierlich rückläufigen Flächenproduktivität (Umsatz je Nettoverkaufsfläche), die inzwischen im europäischen Vergleich zu einer der niedrigsten zählt. Dennoch wird eine weitere Zunahme der Flächenausstattung prognostiziert, da für Deutschland vor allem bei großflächigen Einzelhandelsformaten wie Fachmärkten, Shopping-Centern oder Factory-Outlet-Centern noch ein Aufholbedarf an die international höheren Flächenstandards unterstellt wird. Betriebe des traditionellen Fachhandels gehören zu den Verlierern des Struktur- und Konsumwandels, während

etwa Versandhandel und Lebensmitteldiscounter Wachstumsraten verzeichnen. Das durch Flächenexpansion getragene Umsatzwachstum führte zu einer Verlagerung aus den Kernstädten hinaus. Parallel zu diesen zentrifugalen Standortprozessen gewannen Zentren- bzw. Zentrenrandlagen vor allem durch die in den letzten Jahren dort erbauten Shopping-Center neue Attraktivität. Diese „Renaissance“ der Innenstadtlagen wurde durch die kommunale Genehmigungspraxis begünstigt.

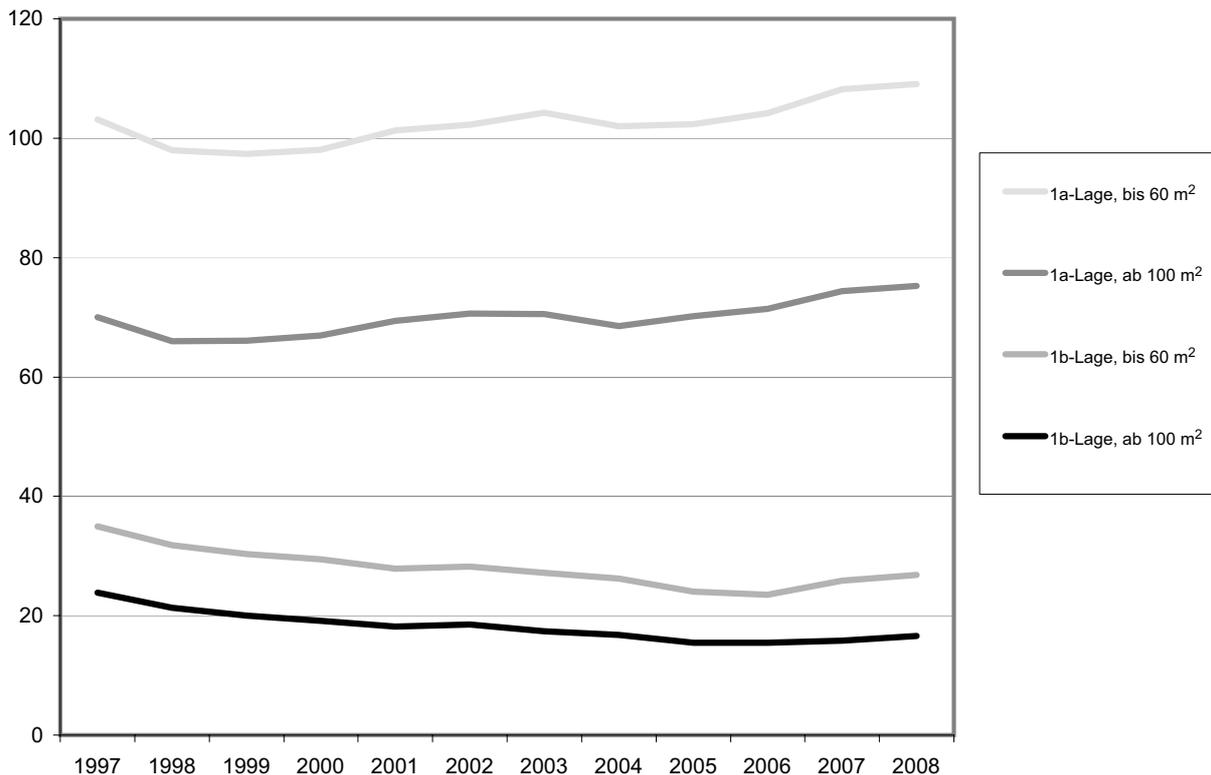
Die Mietpreise für Ladengeschäfte in 1a- und 1b-Lagen entwickeln sich bereits seit einigen Jahren auseinander. Während die Mieten in den 1a-Lagen zwischen 1997 und 2008 um durchschnittlich 1,5 Prozent pro Jahr sanken, fiel der Preisrückgang bei den 1b-Lagen im gleichen Zeitraum dreimal so stark aus. Sowohl der wirtschaftliche Aufschwung als auch die darauf folgende Finanzkrise spiegeln sich in der Mietentwicklung seit 2005/2006 wider.

Auch im Einzelhandelsmarkt haben sich die Konjunktur- und Wachstumserwartungen eingetrübt, wenn auch nicht in gleichem Maße wie bei den Büroimmobilien. Im Ausblick für das erste Halbjahr 2009 geht laut BBSR-Expertenpanel mehr als ein Drittel der Marktakteure davon aus, dass Mietpreise und Flächennachfrage im kommenden Halbjahr zurückgehen.

¹¹ siehe für ausführliche Informationen zum BBSR-Expertenpanel Gewerbeimmobilienmarkt http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Fachthemen/Wohnungswesen/Wohnungsmarkt/MonitoringGewerbeimmobilienmarkt/monitoringgewerbeimmobilien__node.html?__nnn=true.

Abbildung 7

Ladenmieten im Einzelhandel in Großstädten 1997 bis 2008



Quelle: BBSR, Datenbasis: BBSR-Immobilienmarktbeobachtungssystem, IVD-Gewerbe-Preisspiegel, GfK Marktforschung; Angaben nominal.

3 Wohnungsmärkte

3.1 Auswirkungen des demografischen Wandels

In der Bevölkerungsentwicklung Deutschlands vollzieht sich innerhalb dieses Jahrzehnts eine sichtbare Trendumkehr. Die Bevölkerungszahl erreichte 2002 mit rund 82,5 Millionen einen Höchststand und geht seitdem langsam zurück. Ende 2008 lebten nach vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes knapp 82,1 Millionen Menschen in Deutschland. Auf der Grundlage der aktuellen Prognosen ist in den kommenden Jahren mit einem weiter anhaltenden Rückgang der Bevölkerung zu rechnen. Das BBSR schätzt die Zahl der im Jahr 2025 in Deutschland lebenden Menschen auf knapp 80,8 Millionen. Weiterreichende Projektionen des Statistischen Bundesamtes gehen davon aus, dass sich diese Zahl bis 2050 auf etwa 74 Millionen reduzieren wird¹².

Der Bevölkerungsrückgang beschränkte sich lange Zeit vor allem auf die östlichen Länder. Er erreicht in zunehmendem Maße auch das übrige Bundesgebiet. Während in einigen Ländern wie z. B. Baden-Württemberg, Bayern oder Schleswig-Holstein die Bevölkerung noch steigt, sinken in anderen Ländern, vor allem in Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland seit mehreren Jahren die Bevölkerungszahlen.

Vor diesem Hintergrund ist eine immer stärkere regionale Differenzierung zwischen Gebieten mit wachsenden und schrumpfenden Bevölkerungszahlen zu beobachten. Überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum konzentriert sich vor allem auf Bayern und Baden-Württemberg, auf Regionen entlang des Rheins und auf den Nordwesten Deutschlands sowie auf das Umland der Metropolen Hamburg und Berlin.

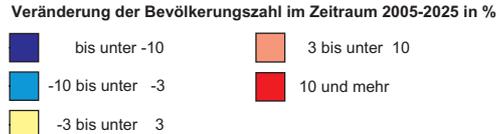
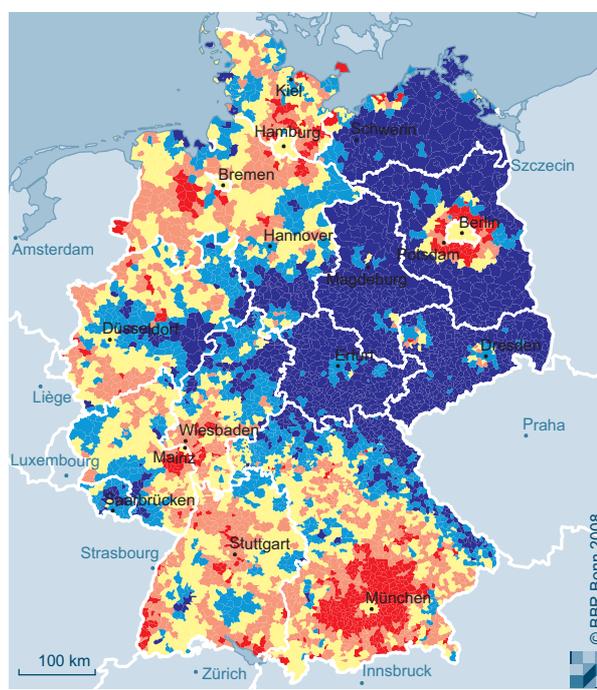
Im Ergebnis einer steigenden Lebenserwartung und anhaltend niedriger Geburtenzahlen nimmt der Anteil älterer Menschen kontinuierlich zu. Im Jahr 2006 war bereits ein Viertel der Gesellschaft 60 Jahre und älter. Dieser Anteil wird bis zum Jahr 2025 auf ein Drittel steigen. Diese Tendenz wird sich auch in den folgenden Jahrzehnten weiter fortsetzen. Zugleich schlägt sich die regionale Differenzierung der Bevölkerungsentwicklung auch in einer von Region zu Region unterschiedlichen Ausprägung der Altersstruktur nieder.

Wichtiger noch für die Bewertung der gegenwärtigen Versorgungslage und des zukünftigen Wohnraumbedarfs ist die Zahl der privaten Haushalte und deren strukturelle Zusammensetzung. Im Jahr 2006 gab es in Deutschland 39,8 Millionen Haushalte. Im Jahr 2007 war erstmals ein leichter Rückgang auf 39,7 Millionen Haushalte zu verzeichnen. Damit war die Anzahl der Haushalte um knapp 1,6 Millionen oder 4,2 Prozent höher als im Jahr 2000. Zu

diesem Wachstum trug wesentlich die zunehmende Zahl von Ein- und Zwei-Personen-Haushalten bei, während immer weniger Menschen in Mehrpersonen-Haushalten leben. Die durchschnittliche Haushaltsgröße verringerte sich von 2,16 im Jahr 2000 auf 2,07 im Jahr 2007. Im Ergebnis wirkte in einigen Regionen mit stagnierenden oder rückläufigen Bevölkerungszahlen die positive Haushaltsdynamik stabilisierend auf die Wohnraumnachfrage.

Abbildung 8

Regionale Entwicklung der Bevölkerung 2005 bis 2025



Datenbasis: BBR-Bevölkerungsprognose 2005-2025/bbw
Geometrische Grundlage: BKG, Verbandsgemeinden, 31.12.2005

Quelle: BBR Raumordnungsprognose 2025, BBR-Berichte KOMPAKT 2/2008.

Aktuelle Prognosen des Statistischen Bundesamtes gehen davon aus, dass bis zum Jahr 2020 die Zahl der Haushalte gegenüber 2007 um 2,4 Prozent ansteigt. Inwieweit sich angesichts der jüngsten Haushaltsentwicklung dieser Trend tatsächlich einstellt, bleibt abzuwarten. Im Zuge der demografischen Entwicklung wird die Regionalisierung der Wohnungsmärkte weiter zunehmen. Die Zunahme der Haushaltszahlen wird vor allem die Wohnraumnachfrage in wirtschaftlich dynamischen Regionen weiter verstärken, während es in Abwanderungsregionen mit einer sinkenden Zahl von Haushalten zu einem steigenden Überangebot an Wohnraum und Leerstand kommen dürfte.

¹² vgl. BBR Raumordnungsprognose 2025, BBR-Berichte KOMPAKT 2/2008. Die Zahlen des Statistischen Bundesamts beziehen sich auf die aktuelle Standardvariante der 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung, vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 11. koordinierte Bevölkerungsvorberechnung, Wiesbaden 2006.

3.2 Wohnungsversorgung

Im Jahr 2006 standen in Deutschland insgesamt 39,6 Millionen Wohnungen zur Verfügung. Die Sondererhebung zum Mikrozensus 2006 des Statistischen Bundesamtes¹³ erfasste ca. 36,6 Millionen bewohnte Wohnungen. Rund 58 Prozent davon waren vermietet und ca. 42 Prozent von den Eigentümern selbst bewohnt.¹⁴

Rund 88 Prozent der Einfamilienhäuser wurden 2006 von den Eigentümern selbstgenutzt und 47 Prozent der Wohnungen in Zweifamilienhäusern. Wohnungen in Wohngebäuden mit drei und mehr Wohneinheiten werden zu etwa 15,5 Prozent und Eigentumswohnungen etwa zur Hälfte vom Eigentümer selbstgenutzt. Gegenüber dem Mikrozensus 2002 blieb die Eigentumsstruktur weitgehend unverändert:

Etwa 3,1 Millionen Wohnungen standen 2006 leer; das entspricht ca. 8 Prozent des Wohnungsbestandes. Der Leerstand in den neuen Ländern war mit über 12 Prozent fast doppelt so hoch wie in den alten Ländern, wo er bei knapp 7 Prozent lag. Gegenüber 2002 ging der Anteil leer stehender Wohnungen vor allem in den neuen Ländern mit rund zwei Prozent deutlich zurück. Hierzu haben das

Altschuldenhilfegesetz und das Programm Stadtbau Ost seit 2002 einen wesentlichen Beitrag geleistet. Bis Ende 2008 wurden ca. 240 000 Wohnungen rückgebaut (vgl. Kap. 5.3.1).

Die Höhe des Wohnungsleerstandes zeigt deutlich den Zusammenhang zwischen demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen. So betrug der Leerstand der dem GdW Bundesverband der Wohnungs- und Immobilienunternehmen angehörigen Unternehmen im Jahr 2005 in stark schrumpfenden Regionen ca. 17 Prozent (BBSR-Sonderauswertung¹⁵), während sich die Quote in wachsenden Regionen auf ein bis zwei Prozent belief. Andere Datenquellen wie z. B. der Techem-empirica-Leerstandsindex¹⁶ bestätigen dieses Bild.

Vor allem Innenstädte mit verdichteten Altbauquartieren mit Ausstattungs- und Lagedefiziten, verschiedene Wohnungsbestände der 1950er und 1960er Jahre sowie die „klassischen“ Großwohnsiedlungen der 1970er Jahre sind von Leerständen besonders betroffen. Die Unterschiede zwischen den Stadtteilen, Quartieren und Beständen können dabei erheblich sein.

Die Durchschnittsgröße einer Wohnung betrug 2006 rund 90,2 m². Sie war damit etwa 0,6 m² größer als vor vier Jahren. Eine Wohnung in den neuen Ländern war im Mittel 76,5 m² und in den alten Ländern 93,9 m² groß. Gegenüber 2002 hat sich dieser Ost-West-Abstand ge-

¹³ vgl. Statistisches Bundesamt (2008): Wirtschaft und Statistik 2/2008, korr. Fassung April 2008; Statistisches Bundesamt (Fachserie 5 Heft 1).

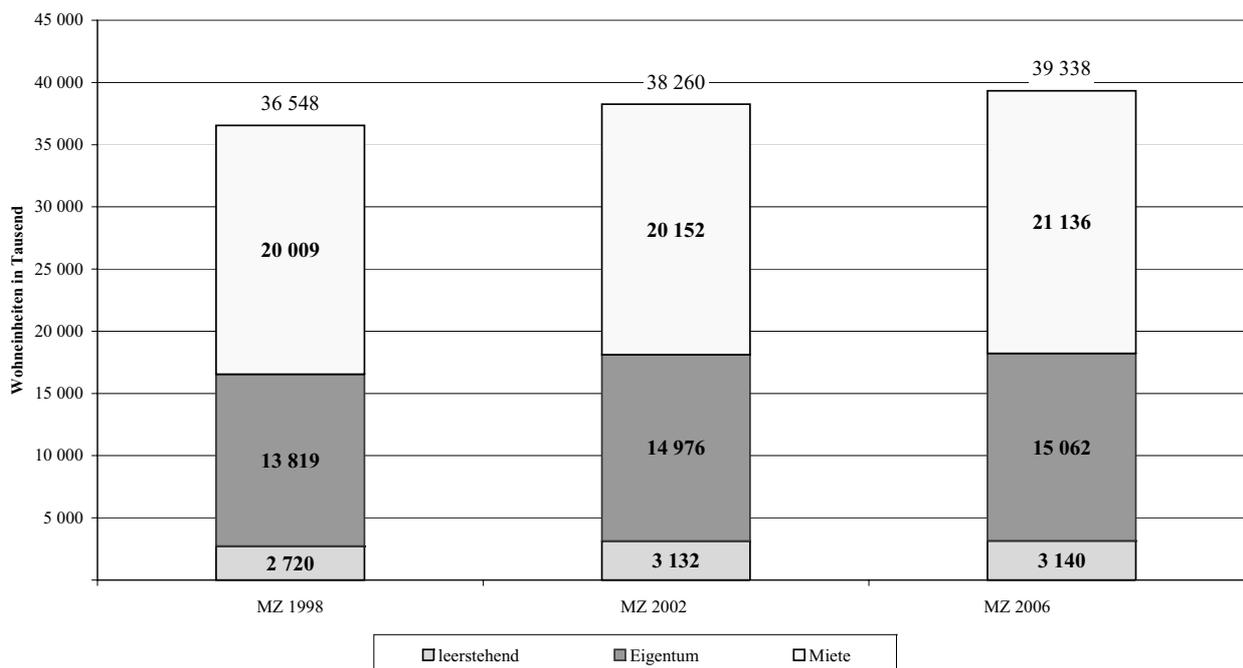
¹⁴ Nach den Ergebnissen der aktuellen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) betrug die Wohneigentumsquote im Jahr 2008 43,2 Prozent (vgl. Kap.3.6).

¹⁵ Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem.

¹⁶ vgl. <http://www.empirica-institut.de/emp2007/tel.html> [20.04.2009].

Abbildung 9

Wohnungsbestand und Art der Nutzung 1998 bis 2006



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 1998, 2002, 2006 (Fachserie 5 Heft 1).

ringfügig erhöht. Die Zunahme der Wohnfläche fand überwiegend im Wohneigentum statt. Während die durchschnittliche Fläche einer Eigentümerwohnung im Vergleich zu 2002 um 2 m² auf 117,7 m² stieg, erhöhte sich die durchschnittliche Wohnfläche einer Mietwohnung im gleichen Zeitraum lediglich um 0,5 m² auf 70,6 m².

Bei einem Vergleich der Wohnsituation von Mieter- und Eigentümerhaushalten muss neben der Wohnungs- auch die Haushaltsgröße berücksichtigt werden. In einem Eigentümerhaushalt lebten 2006 durchschnittlich 2,4 Personen (2002: 2,5 Personen). Die sich daraus ergebende Pro-Kopf-Wohnfläche betrug 48,6 m². Im Vergleich zu 2002 bedeutet dies einen Anstieg um 1,7 m². Die Größe eines Mieterhaushalts lag dagegen seit 2002 unverändert bei 1,9 Personen. Jedem Mitglied standen 2006 damit 37,7 m² zur Verfügung, 1,2 m² mehr als vor vier Jahren. Die Pro-Kopf-Wohnfläche ist wegen der niedrigeren Eigentumsquote in den neuen Ländern etwas homogener verteilt als im früheren Bundesgebiet. Während dort dem Mitglied eines Eigentümerhaushalts 11,2 m² mehr Wohnfläche zur Verfügung steht als dem eines Mieterhaushalts, sind es in den neuen Ländern 8 m².

3.3 Entwicklung der Mieten

Trotz rückläufiger Bautätigkeit sind die Wohnungsmärkte weitgehend entspannt. Die Nettokaltmieten stiegen bun-

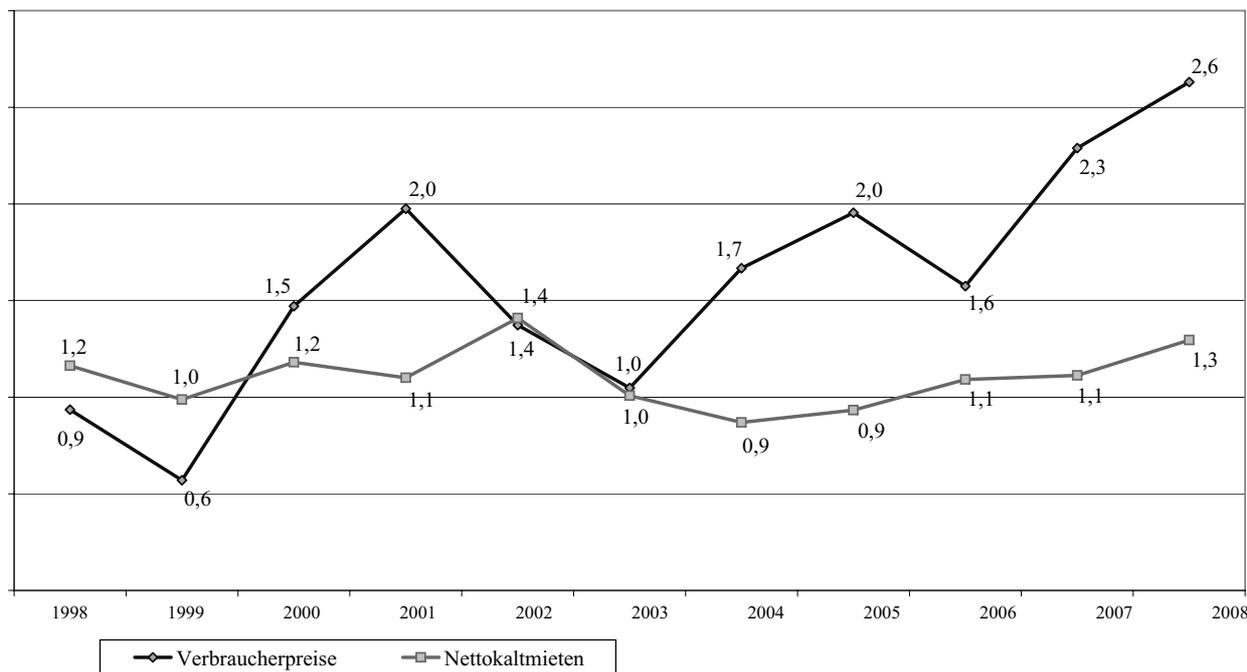
desweit im Zeitraum 1997 bis 2007 jährlich um durchschnittlich 1,1 Prozent und damit weniger stark als die allgemeine Preissteigerungsrate von 1,5 Prozent. Die durchschnittliche Bruttokaltmiete¹⁷ betrug im Jahr 2006 bundesweit 5,94 Euro je m²; im früheren Bundesgebiet lag sie bei 6,05 Euro je m², in den neuen Ländern einschließlich Berlin bei 5,60 Euro je m². Für eine Mietwohnung wurde im Jahr 2006 durchschnittlich eine Bruttokaltmiete von 410 Euro pro Monat gezahlt. Dies entsprach einer Mietbelastung von rund 23 Prozent des Nettoeinkommens eines durchschnittlichen Mieterhaushalts. Die Mietbelastung blieb damit gegenüber 2002 im Wesentlichen unverändert. Insgesamt tragen Haushalte in den neuen Ländern einschließlich Berlin mit durchschnittlich 22,4 Prozent eine um rund 0,6 Prozentpunkte geringere Mietbelastung als in den alten Ländern. Mit zunehmender Haushaltsgröße vergrößert sich dieser Abstand. Bei Ein-Personenhaushalten hingegen liegt die Mietbelastung in den neuen Ländern einschließlich Berlin mit 26,7 Prozent rund 0,5 Prozentpunkte über der im früheren Bundesgebiet.

¹⁷ In der Zusatzerhebung des Mikrozensus werden die Bruttokaltmieten ausgewiesen, also die Nettokaltmiete zuzüglich der kalten Nebenkosten (Betriebskosten, z. B. Wasser, Abwasser, Hausreinigung, Hausverwaltung).

Abbildung 10

Entwicklung von Verbraucherpreisen und Nettokaltmieten

Änderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex; Berechnungen des BMVBS.

Auf lokaler Ebene können die Mieten eine vom Bundesdurchschnitt abweichende Dynamik entfalten. Auswertungen von Angebotsmieten zeigen ein sehr heterogenes Bild der regionalen Entwicklung von Neu- und Wiedervermietungsflächen¹⁸. Insbesondere in den Jahren 2003 bis 2005 gingen die Angebotsmieten in wachsenden Regionen Westdeutschlands zurück, wie z. B. in München oder Hamburg. Wirtschaftsstarke Standorte in den neuen Ländern, wie z. B. Dresden, verbuchten dagegen leichte Mietzuwächse. In den folgenden Jahren schwächte sich vor allem in wirtschaftsstarke Regionen Westdeutschlands im Zuge der positiven konjunkturellen Entwicklung der reale Mietpreisrückgang ab. In den Großstädten Mün-

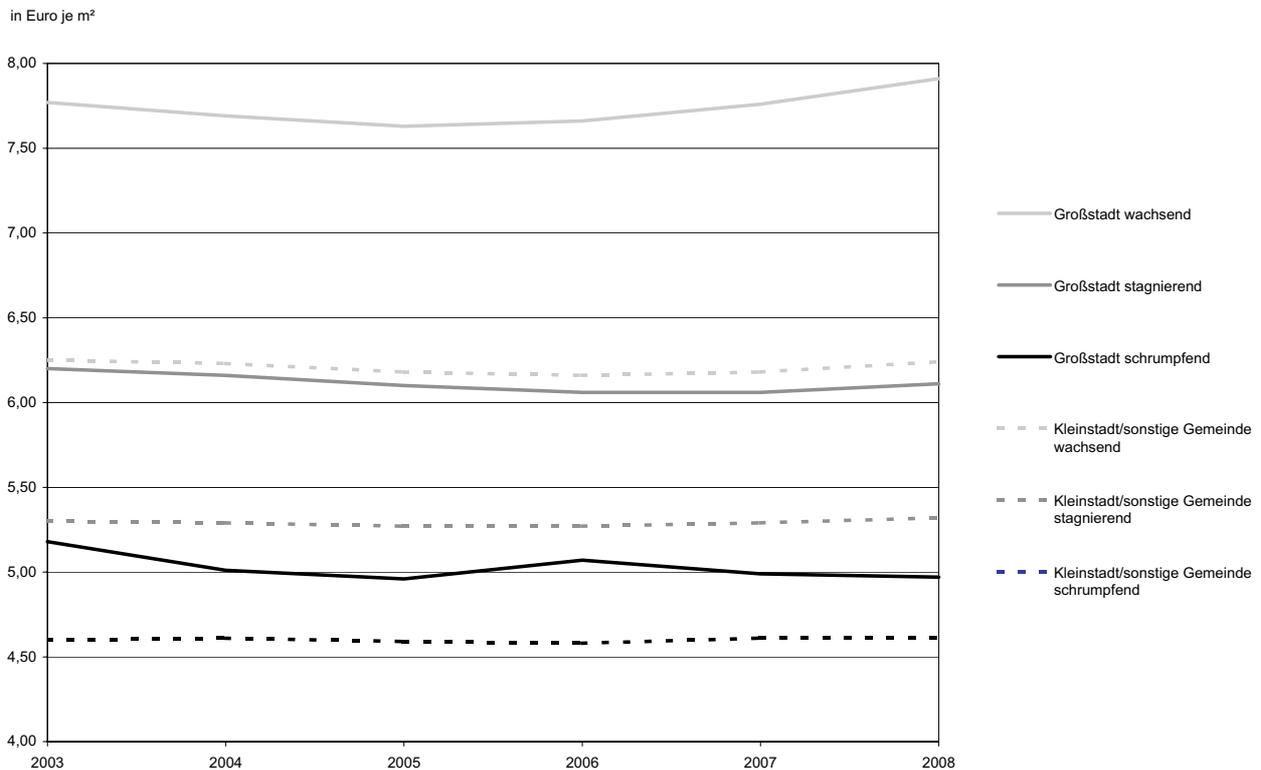
chen, Frankfurt/Main oder Stuttgart sind seit 2006 wieder jährliche Mietsteigerungen zu beobachten.

In schrumpfenden Regionen ist seit 2003 eine Stagnation der Nettokaltmieten zu beobachten, die Wohnnebenkosten nehmen hingegen zu. Dies ist neben gestiegenen Preisen für Energie und Heizung auch Folge einer Verringerung der Nutzungsdichte. Die fixen Infrastrukturkosten müssen auf weniger Haushalte verteilt werden. Die Wohnnebenkosten (Energiekosten und kommunale Gebühren) sind in schrumpfenden Regionen daher tendenziell höher als in wachsenden Regionen. In schrumpfenden Städten waren somit die Nebenkosten der einzige und entscheidende Preissteigerungsfaktor bei der Wohnkostenentwicklung der letzten Jahre. Die folgenden Abbildungen zeigen die Entwicklung der Angebotsmieten in wachsenden und schrumpfenden Regionen für West- und Ostdeutschland.

¹⁸ BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN Immodaten GmbH; Angebotsmieten nettokalt.

Abbildung 11

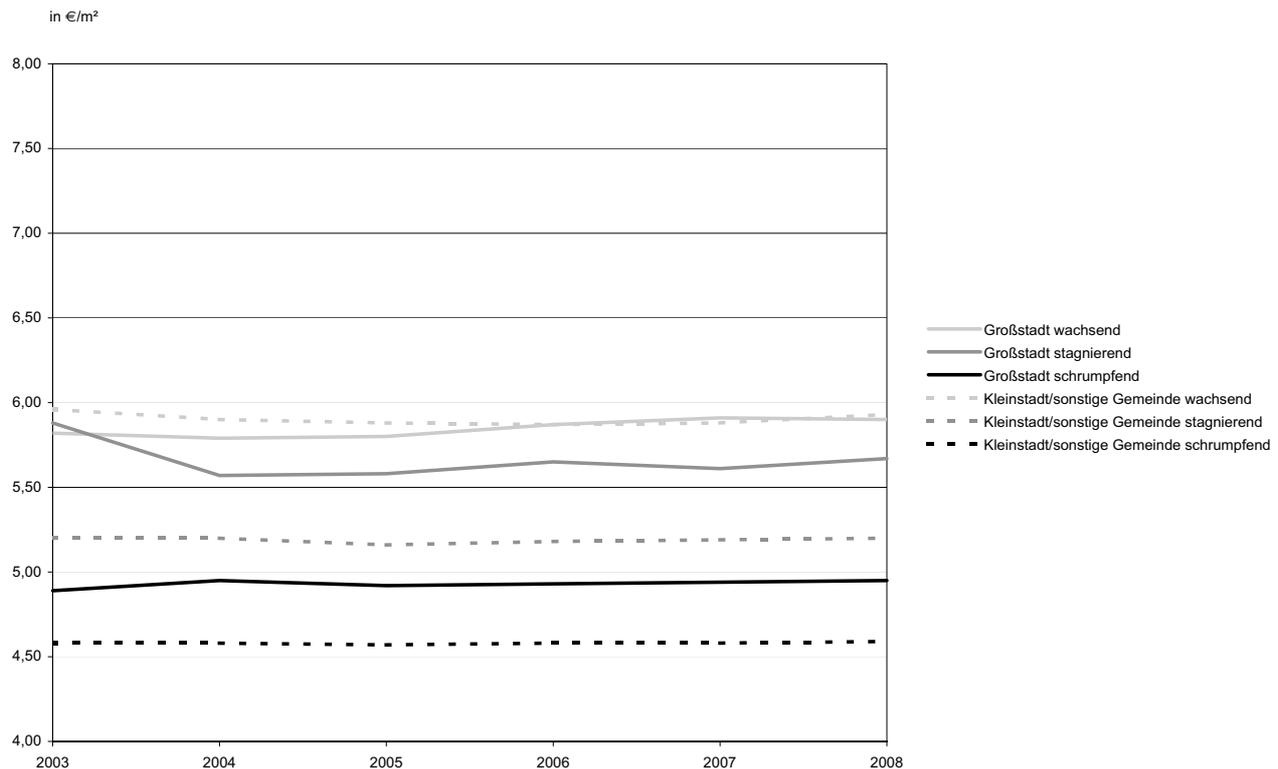
Entwicklung der Angebotsmieten in Westdeutschland



Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN Immodaten GmbH.

Abbildung 12

Entwicklung der Angebotsmieten in Ostdeutschland



Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN Immodaten GmbH.

3.4 Entwicklung der Wohnimmobilienpreise

Bei den Preisen für Wohneigentum ist die Datenlage im Vergleich zur Mietpreisstatistik deutlich schlechter. Veröffentlichungen zur Immobilienpreisentwicklung basieren auf aggregierten Daten aus Kaufverträgen, Kreditverträgen oder den Medien entnommenen Angebotspreisen sowie auf Expertenwissen aus der Immobilienvermittlung. Auch wenn Aussagen zur Immobilienpreisentwicklung unterschiedlich ausfallen, ist die grundsätzliche Bewertung der Situation jedoch einheitlich. In Deutschland sanken die Preise für Wohneigentum in den vergangenen Jahren. Im Gegensatz dazu stiegen sie in vielen europäischen Ländern zum Teil mit zweistelligen jährlichen Zuwachsraten an.

Auswertungen von Kreditverträgen und der neue Häuserpreisindex des Statistischen Bundesamtes lassen erkennen, dass der Preisrückgang von Wohneigentum insgesamt aus dem sinkenden Marktwert von bestehenden Wohnimmobilien resultiert¹⁹. Im Jahr 2007 lagen die Preise für Bestandsobjekte laut Statistischem Bundesamt

durchschnittlich 4,2 Prozent unter dem Preisniveau von 2005. Die Preise neu gebauter Ein- und Zweifamilienhäuser und Eigentumswohnungen sind dagegen nach einer längeren Phase der Stagnation ab 2005 gestiegen. Der Anstieg im Jahr 2007 geht im wesentlichen auf steigende Rohstoffpreise und die Mehrwertsteuererhöhung zurück.

Dabei gibt es deutliche regionale Unterschiede im Preisniveau der Wohnimmobilien. Nach Auswertungen des IVD Wohn-Preisspiegels 2007/2008²⁰ liegen die Verkaufspreise für Eigenheime mit gutem Wohnwert in schrumpfenden Regionen bei knapp 280 000 Euro und damit rund ein Drittel niedriger als in wachsenden Regionen (knapp 420 000 Euro).

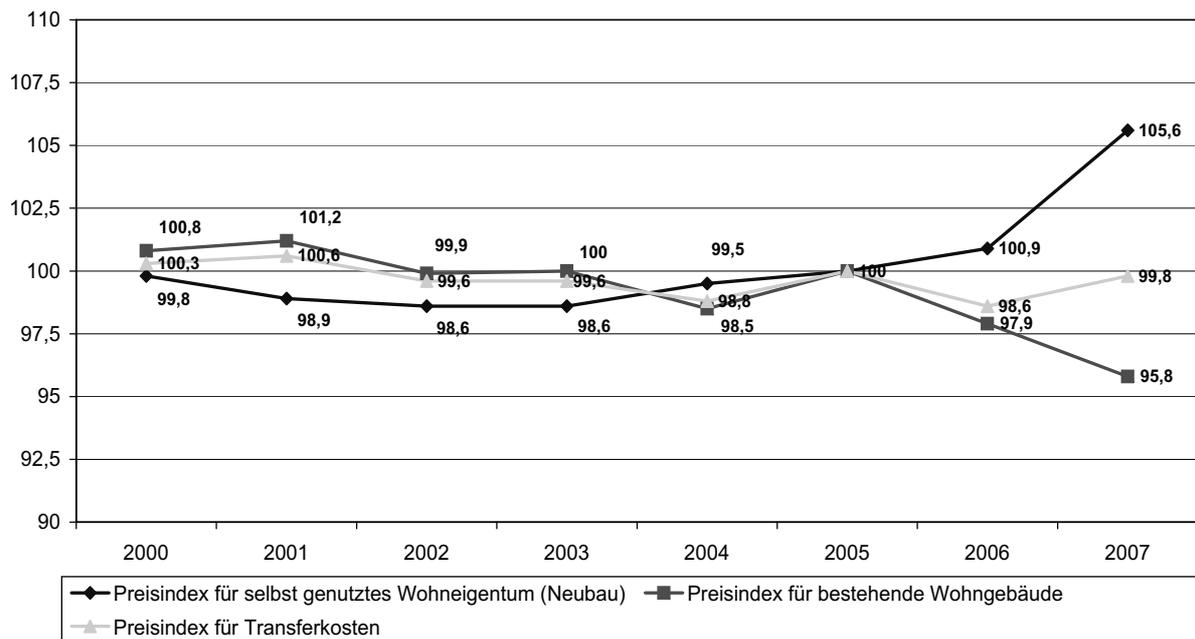
Die Immobilienpreise sind in schrumpfenden Regionen seit 2000 insgesamt um 2 Prozent zurückgegangen, während sie in wachsenden Regionen um ca. 5 Prozent gestiegen sind. Die Preisdifferenzen spiegeln auch die regionalen Kaufkraftunterschiede wider, da die Immobilienpreise stärker als die Mieten mit der Kaufkraft korrelieren.

¹⁹ vgl. z. B. Hypoport AG (<http://www.hypoport.de/indizes.html> [20.04.09]; Statistisches Bundesamt (2008): Wirtschaft und Statistik 10/2008.

²⁰ IVD Bundesverband (Hrsg.): IVD-Wohn-Preisspiegel 2007/2008, Berlin 2008.

Abbildung 13

Häuserpreisindex des Statistischen Bundesamtes 2000 bis 2007



Quelle: Statistisches Bundesamt (2008): Wirtschaft und Statistik 10/2008.

3.5 Bautätigkeit und zukünftiger Wohnungsbedarf

In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung stieg der Wohnungsneubau kräftig an. Mit rund 600 000 Wohnungen erreichten die Baufertigstellungen im Jahr 1995 einen Höhepunkt. In den Folgejahren ging die Bautätigkeit stark zurück und erreichte 2007 ein Niveau von knapp 211 000 Wohnungen. Der Rückgang ging mit einer allgemeinen Entspannung der Wohnungsmärkte einher. Überdurchschnittlich sank die Zahl der fertig gestellten Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau um 80 Prozent auf unter 60 000 Wohneinheiten. Dagegen verringerte sich die Zahl der jährlich fertig gestellten Ein- und Zweifamilienhäuser um etwa 42 Prozent. Die vorliegenden Zahlen deuten auf einen weiteren leichten Rückgang der Baufertigstellungen für 2008 hin.

Besonders ausgeprägt war die rückläufige Entwicklung in den neuen Ländern. Seit dem Höhepunkt der Baufertigstellungen 1997 fiel hier der Geschosswohnungsneubau von fast 100 000 auf weniger als 5 000 Wohneinheiten, während die Zahl der neu gebauten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern um rund zwei Drittel auf ca. 18 000 zurückging. Diese Rückgänge sind allerdings vor dem Hintergrund ungewöhnlich hoher Fertigstellungen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zu bewerten. Diese hatten ihre Hauptursache in den hohen Förderanreizen der Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz. In den alten Ländern fiel der Rückgang seit dem Höhepunkt der Baufertigstellungen 1994 mit 80 Prozent bzw. gut 40 Prozent dagegen geringer aus.

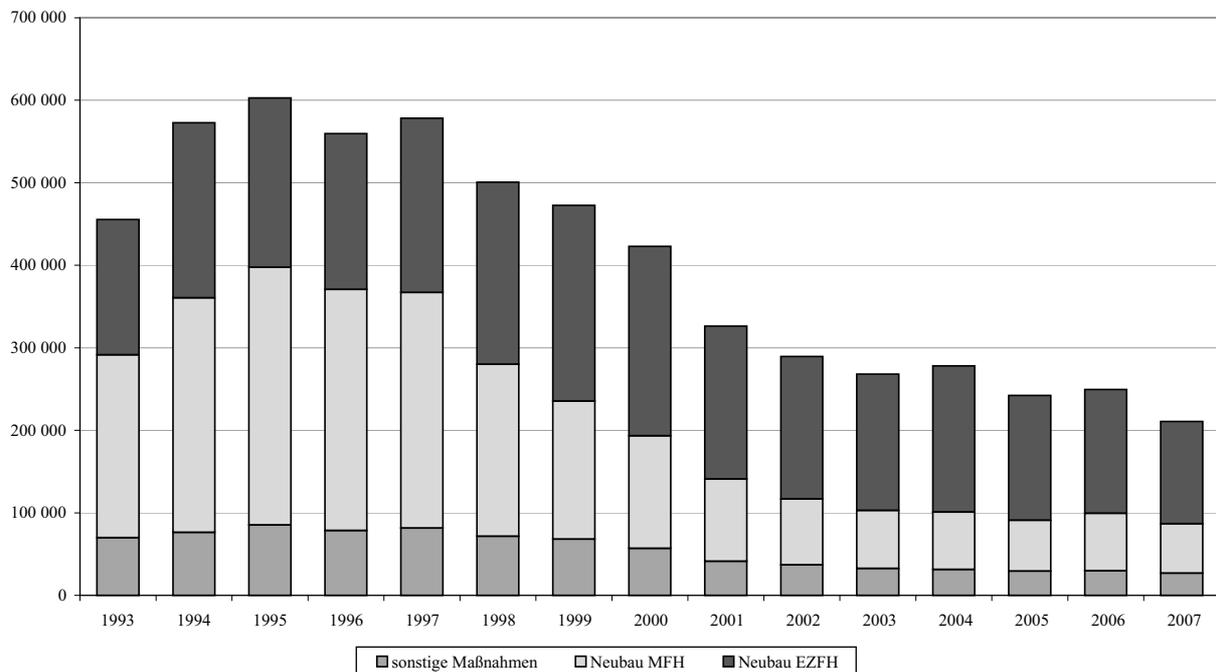
Die Neubautätigkeit von Ein- und Zweifamilienhäusern ist insgesamt von weit geringeren Schwankungen gekennzeichnet als der Geschosswohnungsbau. Seit Ende der 1970er Jahre verläuft der Abwärtstrend im Eigenheimbau in den alten Ländern relativ moderat und stabil. Nach der Wiedervereinigung stieg die Nachfrage in den neuen Ländern überproportional aufgrund des hohen Nachholbedarfs. Mit der Einführung der Eigenheimzulage im Jahr 1996 kam es in den folgenden Jahren zu einem vorübergehenden Anstieg in allen Landesteilen. Der anschließend einsetzende Rückgang war in den neuen Ländern weit stärker ausgeprägt als in den alten Ländern. Zuletzt wurde die Nachfrage von Vorzieheffekten infolge der im Jahr 2006 in Kraft getretenen Abschaffung der Eigenheimzulage beeinflusst.

Der Eigenheimbau bleibt ein wichtiger Träger für die Wohneigentumsbildung und für den Wohnungsbau insgesamt. 113 000 Wohneinheiten oder 54 Prozent der 2007 fertig gestellten Wohnungen entfallen auf Ein- und Zweifamilienhäuser. Unter Hinzurechnung der selbstgenutzten Eigentumswohnungen entfallen etwa zwei Drittel der Bautätigkeit auf den Eigentumsbereich.

Der Rückgang im Geschosswohnungsbau spiegelt die geringe Bautätigkeit im Mietwohnungssegment wider. Von den geschätzten 50 000 Mietwohnungen, die 2007 neu gebaut wurden, entstand ein wesentlicher Teil in zur Vermietung bestimmten Eigentumswohnungen, in einem geschätzten Umfang von etwa 20 000 Wohnungen. Öffentlich geförderter Geschosswohnungsbau erfolgt lediglich

Abbildung 14

Baufertigstellungen, Deutschland 1993 bis 2007



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeit und Wohnungen, Fachserie 5 Reihe 1.

in einer Größenordnung von weniger als 10 000 Wohnungen jährlich²¹.

Die Instandhaltung und Modernisierung bestehender Wohnungen sowie deren Anpassung an moderne Wohnbedürfnisse der Menschen, altersgerechte Anpassung des Wohnungsbestands und die Anforderungen der Energieeinsparung und des Klimaschutzes bleiben daher weiter im Mittelpunkt der Wohnungsbauaktivitäten. Bestandsmaßnahmen machen gegenwärtig bereits knapp drei Viertel der Wohnungsbauinvestitionen aus und bilden auch künftig den Schwerpunkt der Bautätigkeit. Daneben ist jedoch auch ein ausreichendes Neubauniveau unverzichtbar. Der Umfang der Neubautätigkeit ist aktuell an die Untergrenze dessen gelangt, was zum Ausgleich des Wohnungsabgangs und auf Grund der demografischen Entwicklung nachhaltig erforderlich ist.

Die aktuelle Wohnungsbautätigkeit bewegt sich auf einem regional sehr unterschiedlichen Niveau. In den Städten und Kreisen mit Bevölkerungsrückgängen erreicht die Bautätigkeit etwa 1,5 Fertigstellungen je 1 000 Einwohner. In wachsenden Städten und Kreisen liegt die Zahl zwischen drei und fünf Fertigstellungen je 1 000 Einwohner und damit deutlich über dem Bundesdurchschnitt (2007 ca. 2,6 Fertigstellungen je 1 000 Einwohner).

²¹ Schätzung des BMVBS auf Basis des Mikrozensus und von Angaben der Länder.

Die neue BBSR-Wohnungsprognose 2025, die im Laufe des Jahres 2009 erstellt wird, wird auf der Basis der Ergebnisse der Raumordnungsprognose 2025 insbesondere jüngere wohnungsmarktbezogene Entwicklungen im Bereich der Stadt-Umland-Wanderungen sowie die sich verändernden Anforderungen an Wohnungsbestand und -neubau berücksichtigen.

3.6 Wohneigentumsbildung

Die Wohneigentumsquote betrug im Jahr 2008 43,2 Prozent, wie die Ergebnisse der aktuellen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) zeigen. Sie ist in den letzten Jahren weiter leicht angestiegen; im Jahr 1993 betrug sie noch 39 Prozent. Der Trend zum Wohneigentum hält demnach in Deutschland an; vor allem in Ostdeutschland hat seit der Wiedervereinigung ein starker Aufholprozess stattgefunden²².

Im früheren Bundesgebiet lag die Wohneigentumsquote mit 45,7 Prozent weiter über der in den neuen Ländern und Berlins (Ost), wo sich knapp jede dritte Wohnung im Eigentum des Nutzers befindet. Die Aufgliederung nach Haushaltsgrößen zeigt, dass nach wie vor große Haushalte, insbesondere Haushalte mit Kindern in überdurch-

²² vgl. Statistisches Bundesamt: Zuhause in Deutschland – Ausstattung und Wohnsituation privater Haushalte, Ausgabe 2009, Wiesbaden 2009.

schnittlichem Umfang im Wohneigentum leben. Bei Paaren mit zwei Kindern liegt die Wohneigentumsquote bei über 67 Prozent, bei Paaren mit drei und mehr Kindern bei 70 Prozent.

Die Wohneigentumsquote steigt ebenfalls mit dem Alter des Haupteinkommensbeziehers. Dabei zeigt sich, dass die Wohneigentumsbildung in der Altersphase zwischen 30 und 40 Jahren stark zunimmt. Nach den Ergebnissen der aktuellen Infratest-Wohneigentumsstudie liegt das Durchschnittsalter zum Zeitpunkt des Eigentumserwerbs bei 40 Jahren²³. Mehr als zwei Drittel der Rentnerhaushalte besaßen laut EVS im Jahr 2008 Wohneigentum. Dies unterstreicht die hohe Bedeutung des Wohneigentums für die Altersvorsorge.

Die Bedingungen für den Erwerb von Wohneigentum sind gegenwärtig auch nach der Abschaffung der Eigenheimzulage im langfristigen Vergleich sehr günstig. Gründe dafür sind stabile Immobilienpreise, moderat steigende Einkommen und niedrige Hypothekenzinsen. Die Belastung der Haushalte, die mit der Finanzierung eines Eigenheimerwerbs verbunden ist, hat deutlich abgenommen. Eine Ausweitung der Neubautätigkeit zeichnet sich dennoch nicht ab. Die Nachfrage nach Wohneigentum aus dem Bestand ist in den letzten Jahren stabil geblieben; ihr Anteil an der Eigentumbildung hat zuletzt deutlich zuge-

nommen. So beträgt der Anteil der Gebrauchtimmobiliien am Eigentumserwerb (ohne Erbschaften) den Erhebungen der Infratest-Wohneigentumsstudie zufolge für den Zeitraum von 2004 bis 2007 56 Prozent, von 1998 bis 2000 waren es noch 40 Prozent. Zukünftig werden verstärkt Bestandsobjekte auf den Markt kommen, wenn ältere Haushalte ihr Wohneigentum aufgeben.

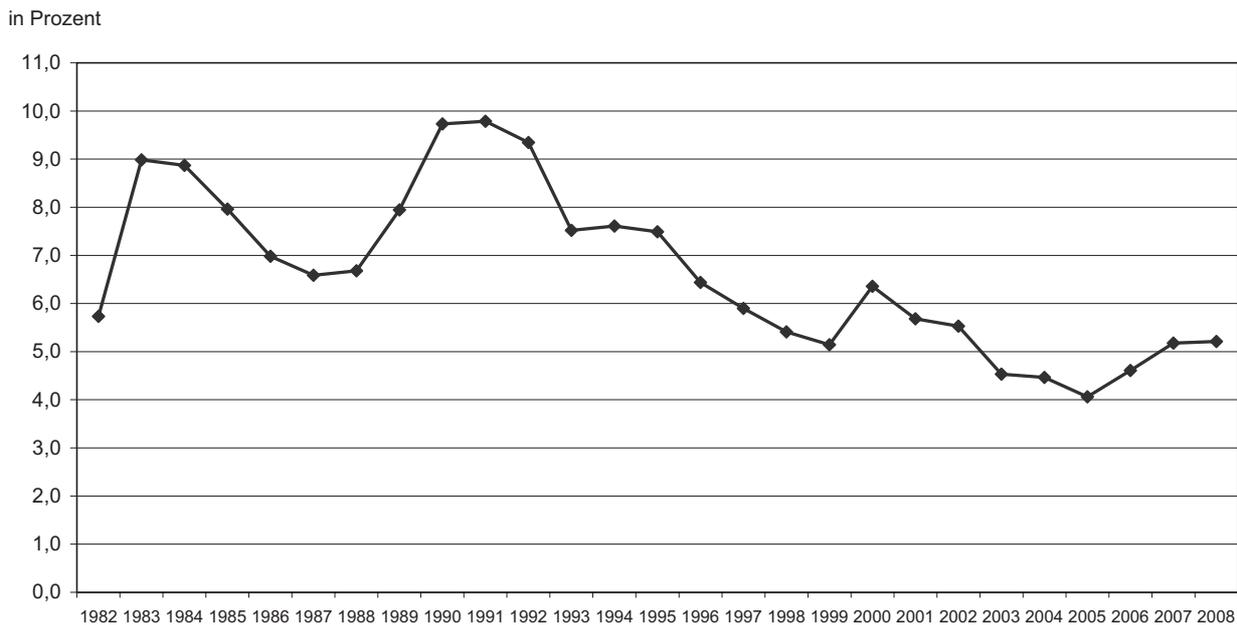
Andere Faktoren dämpfen jedoch die Nachfrage nach Wohneigentum, insbesondere die mehrjährige Phase der wirtschaftlichen Stagnation verbunden mit der Unsicherheit über die individuelle Einkommensentwicklung. Zudem hat sich die wichtige Nachfragegruppe der 25- bis 35-jährigen in den letzten zehn Jahren um etwa 30 Prozent verringert. Auch die Pluralisierung von Lebensstilen verändert die Wohnpräferenzen und die Nachfrage nach Wohneigentum. Deutschland verfügt darüber hinaus über einen attraktiven und stabilen Mietwohnungsmarkt mit hohen Qualitätsstandards und einem sozial ausgewogenen Mietrecht. Daher ist die Nachfrage nach Wohneigentum generell schwächer ausgeprägt als in anderen europäischen Staaten.

Das Wohneigentum bleibt jedoch ein bedeutender Faktor bei der Vermögensbildung und der Altersvorsorge. Die Verwerfungen auf den Finanzmärkten könnten die Rolle des Wohneigentums als Anlageform stärken. Dies wird zugleich durch die verbesserte Einbeziehung des Wohneigentums in die Riester-Rente unterstützt (vgl. Kap. 4.2).

²³ TNS Infratest Finanzforschung: Bildung von Wohneigentum in Deutschland 2004 bis 2007, München 2008.

Abbildung 15

Entwicklung der Hypothekenzinsen 1982 bis 2008



Quelle: Deutsche Bundesbank (1982 bis 2002: Sollzinsen Banken, Hypothekarkredite auf Wohngrundstücke zu Festzinsen auf fünf Jahre; ab 2003: Effektivzinssätze der Banken DE, Neugeschäft, Wohnungsbaukredite an private Haushalte; Durchschnittszinssätze).

3.7 Der Mietwohnungsmarkt

3.7.1 Struktur des Mietwohnungsangebots

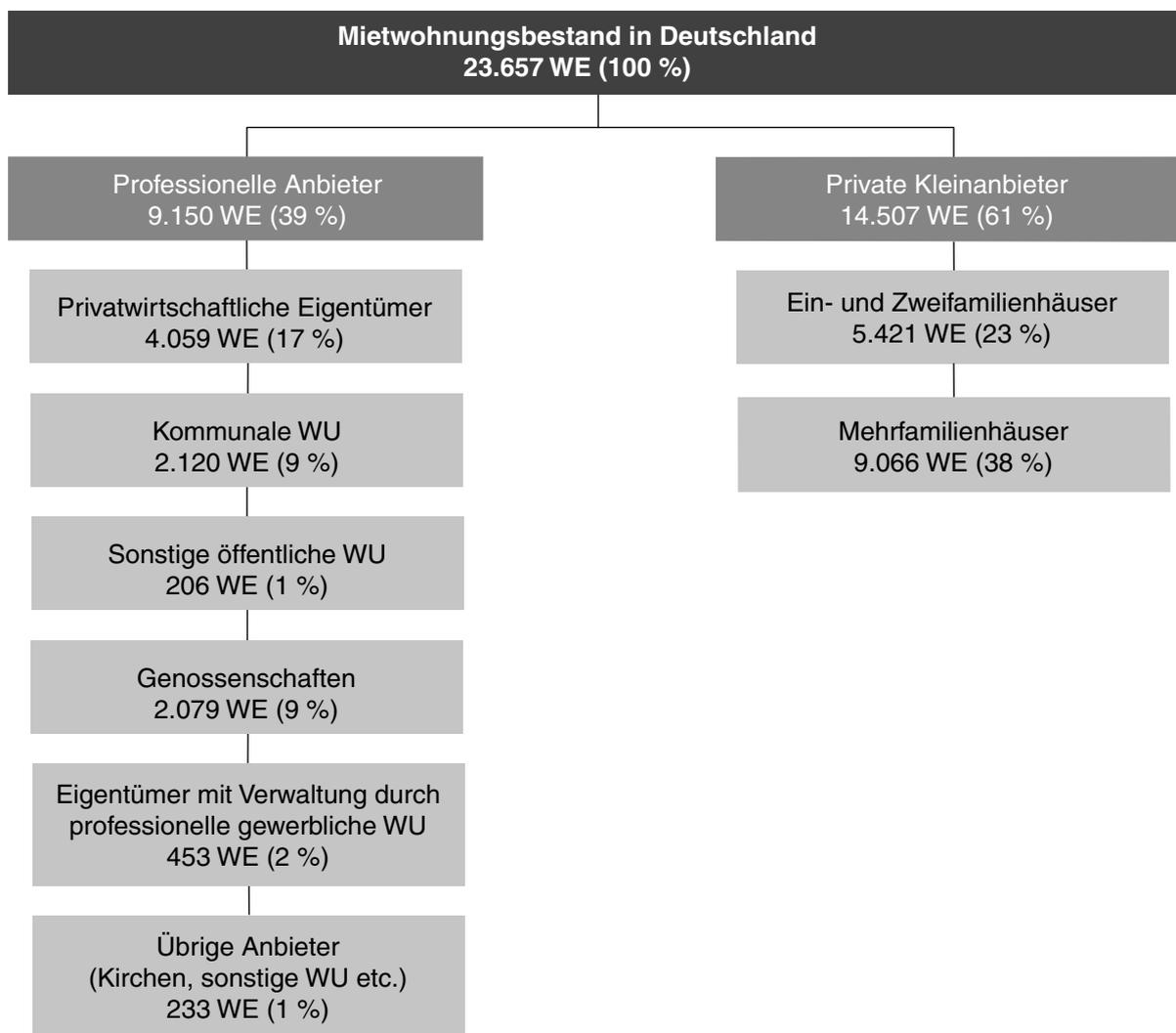
In Deutschland gab es 2006 insgesamt 39,6 Millionen Wohnungen. Davon sind knapp 24 Millionen Mietwohnungen. Von diesen befinden sich 61 Prozent in der Hand privater Kleinanbieter (rund 14,5 Millionen Wohnungen) und 39 Prozent (rund 9,2 Millionen Wohnungen) im Eigentum professioneller Anbieter. Letztere verteilen sich hauptsächlich auf privatwirtschaftliche Anbieter mit

4,1 Millionen Wohnungen, öffentliche, vor allem kommunale Anbieter, mit 2,3 Millionen und Genossenschaften mit 2,1 Millionen Wohnungen.

Der Wohnungsbestand in Deutschland ist damit im Unterschied zu den meisten anderen Ländern durch eine kleinteilige Struktur mit einem hohen Anteil von Privateigentümern gekennzeichnet. Die Mehrheit der Privateigentümer besitzt nur wenige Mietwohnungen. Ihre Vermietung ist häufig vom persönlichen Kontakt zwischen Mieter und Vermieter geprägt.

Abbildung 16

Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2006²⁴



Quelle: BMVBS/BBR (Hrsg.): Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen, BBR Forschungen Heft 124, Bonn 2007; Berechnungen des BMVBS.

²⁴ Wohneinheiten (WE) in 1 000 zum Stand 30. Juni 2006, Anteile der WE am gesamten Mietwohnungsbestand, Wohnungsunternehmen (WU).

Die Einkommen aus der Vermietung liegen über dem Durchschnitt, mehrheitlich aber im oberen Mittelfeld der Einkommensskala; nur sehr wenige zählen zu den höchsten Einkommen. Meist sind die Mietwohnungen eine ergänzende Einkommensquelle und dienen in vielen Fällen zur Vermögensbildung und Altersvorsorge. Da das Durchschnittsalter der Vermieter vergleichsweise hoch ist, ist in den nächsten Jahren vermehrt mit Eigentumsübergängen an die Erben oder an Dritte zu rechnen.²⁵

Die Rentabilität der Vermietung hängt dabei stark von der Professionalität und der örtlichen Marktsituation für die Vermietung ab. Zentrale Rahmenbedingungen für die Vermietung von Wohnungen sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen insbesondere im Miet- und Steuerrecht, im Städtebaurecht, Energierecht und im Bereich der Förderung. Das Mietrecht berücksichtigt daher neben den berechtigten Belangen des Mieterschutzes immer auch die Rentabilität der Vermietung und der Investitionen im Gebäudebereich. Aufgrund zunehmender Komplexität der für die Vermietung von Wohnungen geltenden Rechtsbereiche nimmt die Fremdverwaltung von Beständen zu.

Die zunehmende Differenzierung der Wohnungsmärkte führt dazu, dass nicht jede Wohnimmobilie einen Wertzuwachs erzielt oder rentabel bewirtschaftet werden kann. Das Marktrisiko bei der privaten Vermietung ist daher in den vergangenen Jahren gestiegen. Ergebnisse empirisch basierter Schätzungen, die Teilen der privaten Mietwohnungsbestände eine geringe Rentabilität bescheinigen, sind jedoch aufgrund einer quantitativ unzureichenden Befragungsbasis nicht repräsentativ für den gesamten Markt. Das BBSR wird daher im Rahmen von Panelbefragungen die Frage der Rentabilität der Wohnraumvermietung vertiefen.

3.7.2 Veränderungen der Eigentümerstruktur

Im professionellen Vermietungssektor kam es seit 2004 zu einer großen Zahl von Transaktionen. Vor allem bei den öffentlichen Wohnungsbeständen haben umfangreiche Verkäufe Unsicherheiten ausgelöst und zu Kontroversen geführt, insbesondere wegen befürchteter negativer sozialer Auswirkungen und stadtentwicklungspolitischer Folgen. Im Koalitionsvertrag wurde daher vereinbart, die Internationalisierung der Wohnungsmärkte und die damit verbundenen sozialen und ökonomischen Auswirkungen zu beobachten und zu analysieren. Daher wurde auf Initiative des BMVBS unter dem Dach des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung eine Kommission ins Leben gerufen, um die Veränderungen auf den Wohnungsmärkten zu analysieren. Die Kommission zur „Ökonomisierung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft“ umfasste ein breites Spektrum von Vertretern aus Bund, Ländern, Kommunen, der Wohnungswirtschaft, dem Deutschen Mieterbund und der Wissenschaft. Sie legte im Juli 2007 ihren Abschlussbericht vor.

²⁵ vgl. BMVBS/BBR (Hrsg.): Investitionsprozesse im Wohnungsbestand – unter besonderer Berücksichtigung privater Vermieter, BBR Forschungen Heft 129, Bonn 2007.

Zur Unterstützung der Kommissionsarbeit gab das BMVBS eine Untersuchung beim Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) zur „Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und ihre wohnungspolitischen Implikationen“ in Auftrag. Seit Mitte 2007 liegen die Ergebnisse dieser Untersuchung vor. Das BBSR schreibt diese Ergebnisse mit der BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen fort.

3.7.2.1 Empirische Ergebnisse

Von 1999 bis Mitte 2008 wechselten insgesamt 1,9 Millionen Wohnungen in Paketen von über 800 Wohnungen zum Teil mehrfach den Besitzer. Als Verkäufer fungierten zu etwa gleichen Teilen die öffentliche Hand und private Unternehmen. Seit 1999 hat die öffentliche Hand 900 000 Wohneinheiten veräußert. Private Eigentümer haben 880 000 Wohnungen verkauft – darunter waren etwa 250 000 Wohnungen von industrieverbundenen Unternehmen. Ausländische Unternehmen traten bisher nur zu einem sehr geringen Anteil als Verkäufer auf. Hauptmotive des Verkaufs für die öffentliche Hand sind fiskalische Ziele und eine verringerte Bedeutung der Bestände für ursprüngliche Funktionen wie die Versorgung von Bediensteten. Mehr als die Hälfte der Wohnungen wurde von ausländischen Unternehmen, vor allem von Finanzinvestoren, gekauft. Zwischen 2004 und 2006, in dem der Großteil aller Verkäufe stattgefunden hat, waren es rund drei Viertel der gehandelten Wohnungen.

Von den Transaktionen waren insbesondere die westlichen und nördlichen Länder sowie Berlin betroffen. Allein auf Berlin und Nordrhein-Westfalen entfielen rund die Hälfte der erfassten Verkäufe. Mehr als die Hälfte der verkauften Bestände stammte aus den 1950er und 1960er Jahren. Etwa 20 bis 25 Prozent der Wohnungen waren Sozialwohnungen. Die Bestände waren in Bezug auf Standard und Wohnumfeld von überwiegend mittlerer Qualität und wiesen größtenteils einen geringen Modernisierungs- und Instandhaltungsstau auf.

Finanzinvestoren mit kurzfristigen Strategien begannen bereits 2006 mit dem Weiterverkauf ihrer Bestände. Als Zweitinvestoren treten vermehrt langfristig orientierte in- und ausländische Investoren auf. Deutsche Mietwohnungsbestände sind für diese Akteure sehr attraktiv, da sie eine eigene Asset-Klasse mit vergleichsweise geringen Risiken darstellen.

In jüngerer Zeit geht der Trend zu kleineren Wohnungstransaktionen mit Verkäufen kleinerer Pakete. Eine Ausnahme war der Verkauf der LEG in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2008. Die Eigentümer optimieren ihre Portfolios und verkaufen die Wohnungen, die nicht zu ihrer Geschäftsstrategie passen. Die Finanzkrise erschwert jedoch die Finanzierung größerer Käufe. Potenzielle Verkäufer könnten daher derzeit nur zu unattraktiven Konditionen verkaufen. Bei Schwierigkeiten mit der Refinanzierung könnte es zu einigen Notverkäufen kommen (vgl. Kap. 2.3).

Die von den privaten Investoren verfolgten Bewirtschaftungsstrategien weisen eine große Vielfalt und Flexibilität

Tabelle 2

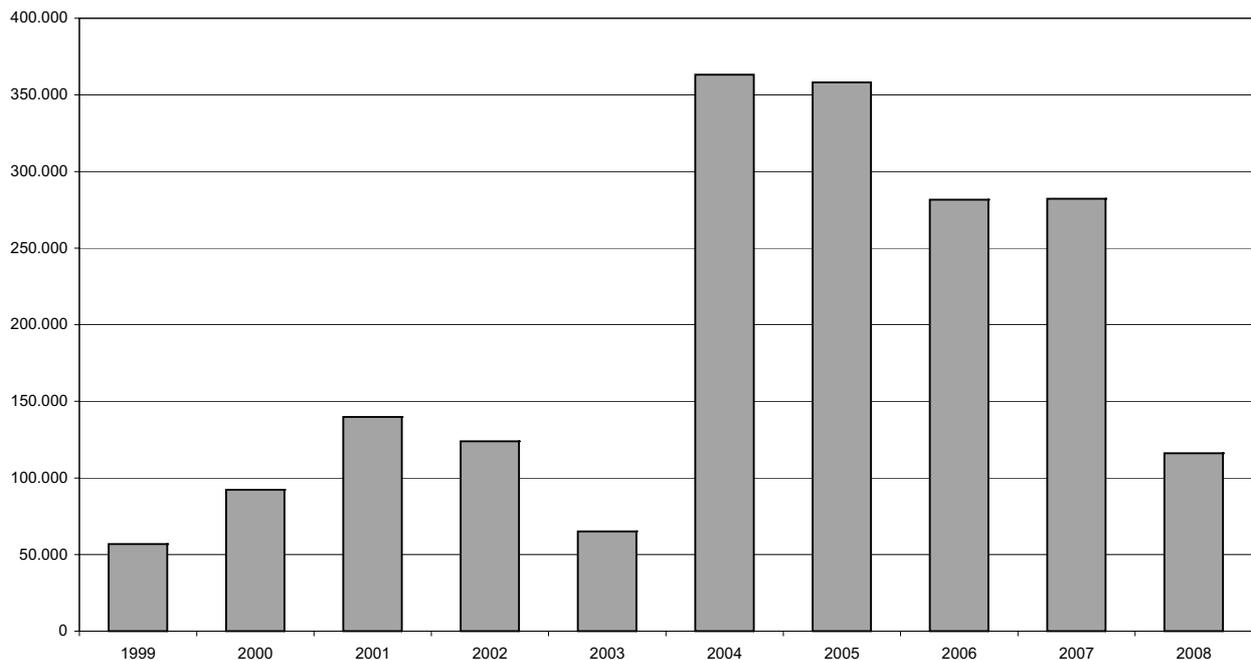
Überblick über Verkäufe und Käufe nach Art der Eigentümer/Investoren 1999 bis 2008

	Verkäufe		Käufe		Saldo
	Wohnungen	Anteil	Wohnungen	Anteil	Wohnungen
Öffentliche Hand	91.000	48 %	348.000	19 %	-553.000
Kommune	369.000	20 %	145.000	8 %	-223.000
Bund/Land	532.000	28 %	202.000	11 %	-330.000
Privat	880.000	47 %	1.508.000	80 %	627.000
Sonstige	98.000	5 %	24.000	1 %	-74.000
Gesamt	1.879.000	100 %	1.879.000	100 %	0

Quelle: BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen; Summenabweichungen durch Rundung; berücksichtigt sind große Wohnungsbestände mit Verkäufen ab 800 Wohnungen.

Abbildung 17

Anzahl verkaufter Wohnungen 1999 bis 2008



Quelle: BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen.

auf. Meist wurde ein Strategie-Mix aus Bestandshaltung und Einzelprivatisierung angewandt. Die von vielen in die Privatisierung gesetzten hohen Erwartungen wurden in der Regel nicht erfüllt. In Bezug auf das Vermietungs- und Mietenmanagement sowie die Bestandsinvestitionen konnten bei den neuen Investoren nur geringe Unterschiede gegenüber traditionellen Vermietern festgestellt werden. Es gibt keine Anhaltspunkte für gravierende Vernachlässigungen oder Luxussanierungen. Allerdings konnte eine Reduzierung der Bestandsaufwendungen nachgewiesen werden. Niedrigere Ausgaben für Instandhaltungsmaßnahmen sind aber auch Ergebnis von Effizienzsteigerungen und häufig nur schwer von tatsächlich reduzierten Bestandsmaßnahmen zu trennen.

Da die Transaktionen überwiegend auf entspannten Märkten stattfanden, gab es nur geringe Spielräume für Mieterhöhungen. Vereinzelt wurden Mieten zur Verringerung von Leerständen sogar gesenkt.

Die neuen Investoren sind nur selektiv an stadtentwicklungspolitischen und quartiersbezogenen Maßnahmen interessiert. Sie zeigen sich zwar offen für ein Engagement, erwarten aber einen positiven Ertrag für das Unternehmen. Somit wird infolge von Transaktionen oft die langjährige Zusammenarbeit zwischen Kommunen und örtlichen Wohnungsunternehmen unterbrochen. Hieraus ergeben sich für die Kommunen Risiken in Bezug auf Stadtentwicklung und -umbau.

Bislang hat die Veränderung der Eigentümerstruktur jedoch insgesamt keine negativen Auswirkungen auf Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung. Die empirische Bestandsaufnahme erlaubt allerdings wegen des kurzen Erfahrungszeitraumes noch keine endgültige Bewertung. Die Entwicklung muss daher weiter beobachtet werden. Diesem Ziel dient die Fortschreibung der BBSR-Datenbank. In einem anschließenden Forschungsprojekt zum Thema „Mehrfachverkäufe von Mietwohnungsbeständen im deutschen Wohnungsmarkt“ analysiert das BMVBS die Entwicklungen auf den Mietwohnungsmärkten weiter.

3.7.2.2 Empfehlungen der Kommission „Ökonomisierung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft“

Die Kommission „Ökonomisierung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft“ hatte die Aufgabe, die veränderten Rahmen- und Handlungsbedingungen der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik zu analysieren, die Konsequenzen einer zunehmenden Behandlung der Wohnimmobilie als Wirtschaftsgut aufzuzeigen und politische Handlungsempfehlungen zu erarbeiten.²⁶

Die Empfehlungen der Kommission richten sich vor allem an die Adresse der Kommunen. Die Kommission rät

Kommunen, die Handlungsoptionen ihrer Wohnungspolitik sorgfältig zu prüfen und öffentlich zu diskutieren. Mögliche – vor allem langfristige – Vor- und Nachteile von Verkäufen kommunaler Wohnungsbestände sollten sehr genau abgewogen werden. Wohnungs- und stadtentwicklungspolitische und nicht allein finanzpolitische Ziele sollten im Mittelpunkt stehen. Die Verhältnisse vor Ort sind sehr unterschiedlich und erfordern daher unterschiedliche Lösungen. Eine Entscheidung sollte auf einer möglichst objektiven Datenbasis unter Nutzung aller verfügbaren Informationen erfolgen.

Eine Hilfestellung bieten kommunale Wohnraumversorgungskonzepte (vgl. Kap. 5.4.1). Das Vorhalten eigener Wohnungsbestände muss abgewogen werden gegen andere wichtige kommunalpolitische Ziele im Bereich der Daseinsvorsorge. Dazu gehört auch die Frage, ob die im Wohnungsunternehmen gebundenen Finanzmittel angesichts weitgehend entspannter Wohnungsmärkte sinnvoller für andere kommunalpolitische Ziele investiv eingesetzt werden können. Es empfiehlt sich, die politischen Prioritäten der kommunalen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik mit allen Beteiligten öffentlich zu diskutieren und möglichst einvernehmlich festzulegen. Die Frage ist daher nicht allein ob, sondern in welchem Umfang Kommunen zweckmäßigerweise Bestände halten sollten. Eine Alternative zur Unterbringung von sozialschwachen Haushalten ist der Ankauf von Belegungsrechten bei privaten Anbietern. Beim Anteil des kommunalen Wohnungsbestands von Stadt zu Stadt gibt es sehr große Unterschiede – eine pauschale Empfehlung eines optimalen Wohnungsbestands ist daher nicht sinnvoll.

Eine Alternative zum Verkauf kommunaler Wohnungsbestände kann die Übernahme durch Genossenschaften (Beispiele: Flensburg, Pinneberg) oder der Verkauf an die Mieterhaushalte sein. In der kontrovers geführten Diskussion um die Auswirkungen des Verkaufs kommunaler Wohnungsunternehmen werden die positiven Wohlfahrts-effekte (externe Effekte) von kommunalen Wohnungsunternehmen unter dem Begriff „Stadtrendite“ hervorgehoben. Damit sind Leistungen von Wohnungsunternehmen für die Wohnungsversorgung verschiedener Zielgruppen, die Stadtentwicklung oder die lokale Wirtschaft gemeint, die in einer rein betriebswirtschaftlichen Sichtweise selten berücksichtigt werden. Diese Beiträge sind nur schwer zu quantifizieren. Die Diskussion trägt dazu bei, die Frage nach der Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen neu zu stellen.

Die Bundesregierung begleitet den Prozess weiterhin im Rahmen von Forschungsprojekten, wie dem Projekt „Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände“. Ziel ist es, Informationen über kommunale Strategien zu bündeln und die Wirkungen kommunaler Entscheidungen auf die lokalen Wohnungsmärkte und die Stadtentwicklung zu analysieren. Dazu zählt auch die Weiterentwicklung der Instrumente, mit deren Hilfe die Kommunen vor Ort ihre Entscheidungsgrundlage verbessern können.

²⁶ vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Hrsg.): Zur Ökonomisierung der Immobilienwirtschaft – Entwicklungen und Perspektiven, Bericht der Kommission des DV im Auftrag des BMVBS, Berlin 2007.

3.8 Flächeninanspruchnahme und Baulandmärkte

Ziel der Bundesregierung ist, die tägliche Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag zu verringern. Ende 2007 umfassten die für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzten Flächen 13 Prozent des Bundesgebiets. Derzeit beträgt die tägliche Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke 113 ha pro Tag (Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2007).

Bei differenzierter Betrachtung der Siedlungs- und Verkehrsfläche ergibt sich eine deutlich rückläufige zusätzliche Inanspruchnahme für die Gebäudeflächen einschließlich zugehöriger Freiflächen seit dem Vierjahresdurchschnitt 1993 bis 1996, und zwar von 82 auf 42 ha pro Tag. Die zusätzliche Inanspruchnahme für Verkehrsflächen bleibt mit rund 24 ha pro Tag nahezu konstant. Die zusätzliche Inanspruchnahme für Restflächen, d. h. unversiegelte Flächen und Flächen mit wichtigen ökologischen Funktionen, hat hingegen deutlich zugenommen. Insoweit besteht das Bedürfnis, die Indikatoren der Flächeninanspruchnahme auf den Prüfstand zu stellen. Für den mit der Gebäude- und Freifläche abgebildeten engeren Siedlungsbereich kann mit den Maßnahmen Städtebauförderung,

Konzentration auf Innenentwicklung und Wiedernutzung eine weitere Reduzierung der Neuinanspruchnahme erreicht werden.

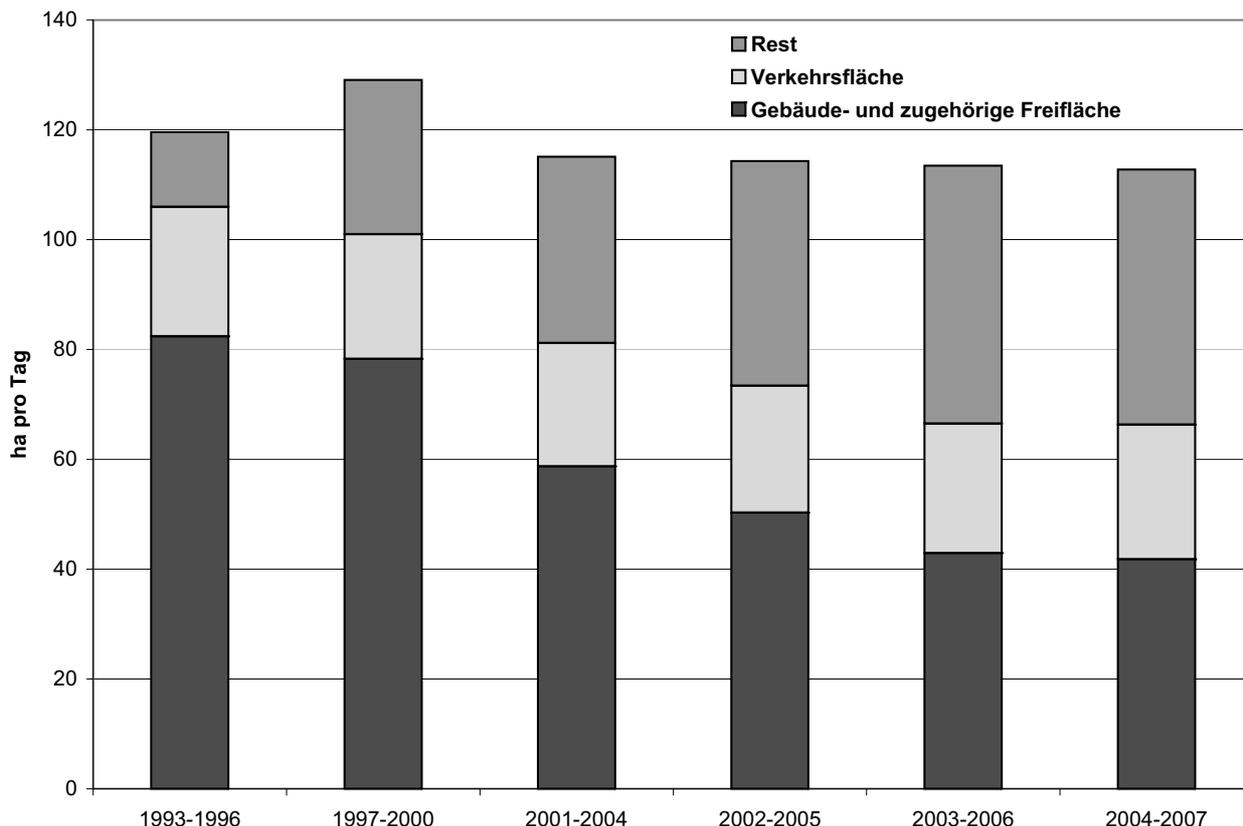
Auf Basis der letzten BBR-Baulandumfrage 2006 lässt sich seit etwa zehn Jahren ein rückläufiger Bedarf an zusätzlichem Wohnbauland feststellen. Während in den Jahren 1997/1998 noch rund 70 Prozent der befragten Gemeinden Baulandbedarf hatten, waren es 2006 nur noch knapp 21 Prozent. Sie befanden sich vor allem in prosperierenden Regionen. In vielen Gemeinden ist nicht mit einer wesentlichen Baulandverknappung zu rechnen. Insbesondere in den südlichen Ländern bestehen Baulandreserven.

Nach Einschätzung der Gemeinden wird die mittelfristige Entwicklung der Wohnbaulandmärkte im Wesentlichen von einem Abbau der Baulandüberhänge geprägt sein. Für das Jahr 2010 erwarten nur rund 23 Prozent der Gemeinden einen Baulandbedarf. Dennoch wollen 83 Prozent der Kommunen bis 2010 neues Wohnbauland bereitstellen.

2005 wurden in den vom BBSR erfassten Regionen im Durchschnitt 125 Euro pro m² für baureifes Wohnbauland gezahlt. Gegenüber dem Vorjahr haben sich die Preise um knapp sechs Prozent erhöht. Dieser Anstieg resultiert allerdings vor allem aus einer stärkeren Verlagerung der

Abbildung 18

Entwicklung der Flächeninanspruchnahme



Quelle: Statistisches Bundesamt (GENESIS-Online), BBSR.

Baulandtransaktionen von den ländlichen Räumen auf die teureren Stadtregionen. Insbesondere um München, Stuttgart, im Rhein-Main-Gebiet und in Hamburg wurden mit 300 Euro pro m² überdurchschnittlich hohe Preise für Wohnbauland gezahlt.

Die Baulandpolitik muss sich in schrumpfenden Regionen mit den Themen Leerstand, Flächenbrachen und steigenden Pro-Kopf-Kosten einer nicht ausgelasteten Infrastruktur auseinandersetzen. Laut der BBR-Baulandumfrage 2006 ist der Anteil der Gemeinden mit Baulandbedarf bei wachsenden Gemeinden etwa viermal so hoch wie bei schrumpfenden Gemeinden. Hier hat bereits etwa die Hälfte der Gemeinden Baulandüberhänge. Dennoch wollen fast alle Gemeinden weiterhin neues Wohnbauland bereitstellen. Auch in schrumpfenden Regionen wird ein Baulandbedarf aufgrund der Eigenheimnachfrage gesehen. Die Kommunen können durch die Ausweisung von Bauland Einwohner halten. Jedoch sind Rückwirkungen auf die Nachfrage in den anderen Wohnungsteilmärkten (z. B. Geschosswohnungen, verdichtetes Bauen) kaum vermeidbar. Teilweise wenden Kommunen verstärkt Instrumente des Bestandsflächenmanagements an, da hier aufgrund der steigenden Infrastrukturkosten je Einwohner häufig Handlungsdruck besteht.

In dynamischen Regionen wachsen Bevölkerung und Beschäftigung. Dies ist mit einer steigenden Wohnungsnachfrage verbunden. Demgegenüber ist die Bautätigkeit in den letzten Jahren auch in dynamischen Regionen rückläufig gewesen. Sie ist jedoch absolut noch deutlich höher als in schrumpfenden Räumen. Lokal gesehen kann es zu Knappheiten kommen, wenn die Bautätigkeit unter ein demografisch notwendiges Niveau sinkt.

In wachsenden Städten ist deswegen weiterhin von einem erhöhten Flächenbedarf auszugehen. Langfristig kann es in einzelnen Städten zu Flächenknappheiten kommen. Bei weiterhin bestehendem Nachfragedruck insbesondere in attraktiven Stadtteilen wachsender Städte können einzelne Nachfragergruppen aufgrund von Marktverknappungen verdrängt werden. Hier ist es Aufgabe der Kommunen, neben einer aktiven Baulandpolitik und der Nachverdichtung bestehender Wohngebiete die mittel- bis langfristige Siedlungsentwicklung konzeptionell zu steuern.

Auf Nachfragezuwächse kann in dynamischen Regionen nicht immer mit einer Angebotsausweitung in den Kernstädten reagiert werden. Es ist zu erwarten, dass ein Teil dieser Nachfrage sich im Umland der Städte konzentriert. Für dynamische Regionen ist deswegen die verstärkte Zusammenarbeit größerer Städte mit dem Umland zur Bewältigung des erhöhten Nachfragedrucks wichtig.

4 Politik für die Wohnungs- und Immobilienmärkte

4.1 Leitgedanken und Rahmenbedingungen

4.1.1 Neuorientierung der Politik im Wohnungswesen und Städtebau

Zentrales Ziel der Politik der Bundesregierung im Bereich Wohnungswesen und Städtebau ist neben einer ge-

ordneten städtebaulichen Entwicklung die Versorgung der Bevölkerung mit bedarfsgerechtem und bezahlbarem Wohnraum. Dies erfordert zum einen geeignete ordnungspolitische Rahmenbedingungen, damit ein ausreichendes und nachfragegerechtes Angebot für alle regionalen Teilmärkte und alle Marktsegmente bereitgestellt wird. Eine der wesentlichen Bedingungen für einen funktionsfähigen Wohnungsmarkt ist dabei u. a. ein ausgewogenes Mietrecht. Die mietrechtlichen Regelungen in ihrer durch die Reform von 2001 modernisierten Fassung haben sich bewährt. Sie sichern die Wirtschaftlichkeit der Wohnungsvermietung und gewährleisten den Schutz der Mieterinnen und Mieter insbesondere vor willkürlichen Kündigungen und unangemessenen Mieterhöhungen.

In der Folge einer erfolgreichen quantitativ orientierten Wohnungspolitik vergangener Jahre sind weite Teile des Wohnungsmarktes anhaltend entspannt. Die Wohnungsverversorgung in Deutschland ist gut. Daher konnten die Finanzhilfen des Bundes und die auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen im Bereich Wohnungswesen und Städtebau, die auf eine allgemeine Ausweitung des Wohnungsangebots zielen, insgesamt erheblich reduziert werden. Von rund 6,3 Mrd. Euro im Jahr 2000 sank das Volumen auf 3,8 Mrd. Euro im Jahr 2008. Das entspricht einem Rückgang von rund 40 Prozent. Die Eigenheimzulage als quantitativ bedeutendstes Förderinstrument wurde für Neufälle 2006 abgeschafft, ebenso die degressive Abschreibung für neu gebaute Mietwohnungen. Eine Förderung von Neubaumaßnahmen durch den Bund findet nur noch in begrenztem Umfang statt, wie beispielsweise beim Bau von Energiespar- und Passivhäusern.

Die Förderung des Bundes hat sich daher zunehmend auf qualitative Aspekte der Wohnraumversorgung verlagert. Die Modernisierung und bedarfsgerechte Anpassung des Wohnungsbestands, die zunehmende Ausrichtung der Städtebauförderung auf die Stärkung der Innenstädte und die Beseitigung von strukturellen Defiziten im Rahmen des Stadtumbaus rücken immer stärker in den Mittelpunkt der Politik. Durch gezielte Fördermaßnahmen sollen Anreize für Investitionen gesetzt werden, die ansonsten nur in unzureichendem Umfang oder mit erheblicher zeitlicher Verzögerung erfolgen. Hierzu zählen insbesondere die energetische Anpassung des Wohnungsbestands und der altersgerechte Umbau der Wohnungen und Stadtquartiere.

Auch die soziale Sicherung des Wohnens hat weiter einen hohen Stellenwert. Hier geht es um die Gewährleistung der Wohnraumversorgung für Haushalte, die sich nicht aus eigener Kraft mit ausreichendem Wohnraum versorgen können. Dazu gehören Maßnahmen der Subjektförderung wie das Wohngeld und die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU), und Maßnahmen der Objektförderung wie die soziale Wohnraumförderung durch die Länder. Zur Stärkung vorrangiger Sicherungsinstrumente wurde das Wohngeld zum 1. Januar 2009 reformiert und deutlich angehoben. Neben diesem klassischen Instrument hat in den letzten Jahren die Unterstützung von Wohnkosten (Kosten der Unterkunft und Heizung) im Rahmen von Transferleistungen wie dem Arbeitslosengeld II und der Grundsicherung für ältere und behinderte

Menschen stark an Bedeutung gewonnen. Schließlich bleibt die Unterstützung der Wohneigentumsbildung im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Altersvorsorge ein vorrangiges Anliegen.

In zunehmendem Maße entwickeln sich Wohnungsmärkte differenziert und erfordern daher auf die lokalen und regionalen Verhältnisse zugeschnittene Versorgungskonzepte. So ist es in wirtschaftsdynamischen Regionen mit einem vergleichsweise knappen Wohnraumangebot weiterhin erforderlich, die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum zu unterstützen, während in anderen Regionen ein Überangebot besteht. Daher wurde 2006 im Zuge der Föderalismusreform I die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung auf die Länder verlagert, flankiert von zweckgebundenen Ausgleichszahlungen in Höhe von 518,2 Mio. Euro pro Jahr bis 2013.

4.1.2 Rolle der Europäischen Union in der Wohnungs- und Städtebaupolitik

Im Bereich der Wohnungspolitik besteht keine originäre Regelungskompetenz der Europäischen Union (EU). Für das Wohnungswesen liegen die Zuständigkeiten grundsätzlich beim Mitgliedstaat und seinen Gebietskörperschaften. Gleichwohl haben Aktivitäten der EU aufgrund bestehender Querschnittskompetenzen vermehrt Auswirkungen auf die Wohnungspolitik.

Die Europäischen Staats- und Regierungschefs haben im März 2007 ehrgeizige Ziele für Klimaschutz und Energieeinsparung gesetzt, zu deren Erreichen auch der Gebäudebereich in erheblichen Umfang beitragen muss. Im November 2008 hat die Kommission einen Entwurf für eine Verschärfung der 2002 verabschiedeten Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden vorgelegt. Mit der Richtlinie, die derzeit in Brüssel verhandelt wird, sollen die Anforderungen an die Energieeffizienz von Gebäuden erhöht, der Energieverbrauch und die CO₂-Emissionen gesenkt sowie die Qualität der bereits eingeführten Energieausweise durch verschiedene Maßnahmen noch weiter verbessert werden. Im Dezember 2008 wurden die Verhandlungen zur Richtlinie über die Nutzung erneuerbarer Energien abgeschlossen, die auch Regelungen zum Einsatz erneuerbarer Energien im Gebäudebereich vorsieht.

Ende 2008 wurde als Teil des Europäischen Konjunkturprogramms die Öffnung der Strukturfonds für Wohninvestitionen in allen EU-Mitgliedstaaten auf den Weg gebracht. Investitionen in den Gebäudebestand, die der Verbesserung der Energieeffizienz oder der Nutzung erneuerbarer Energien dienen, können danach grundsätzlich zukünftig in der gesamten EU und nicht mehr nur von den neuen Mitgliedsstaaten unter bestimmten Bedingungen mit EU-Mitteln gefördert werden.

Im Bereich der wettbewerbsrechtlichen Beihilfekontrolle war die soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand der Europäischen Kommission. Diese hatte 2005 Ausgleichsleistungen an Unternehmen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung von der Notifizierungspflicht grundsätzlich freigestellt, dies jedoch an die Erfüllung mehrerer Kriterien geknüpft und eine Berichtspflicht ein-

geführt. Diesen Bericht haben die Mitgliedstaaten erstmals Ende 2008 der Kommission vorgelegt.

Daneben beinhalten auch stadtentwicklungspolitische Dokumente wie die auf dem informellen Ministertreffen in Leipzig 2007 verabschiedete Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt wohnungspolitische Aspekte. So sieht die Leipzig Charta z. B. die Steigerung der Energieeffizienz, insbesondere im Gebäudebereich, als besonders wichtige Handlungsstrategie an. Zudem kann eine gut konzipierte soziale Wohnraumpolitik ein wirkungsvolles Instrument sein, um den sozialen Zusammenhalt und die Integration in den Städten und Stadtregionen zu erreichen.

Die EU ist somit aus der Wohnungspolitik nicht mehr wegzudenken. Deutschland darf sich daher Diskussionen auf EU-Ebene nicht verschließen, um für Deutschland sinnvolle inhaltliche Lösungen zu erreichen.

4.2 Wohneigentum und Altersvorsorge

4.2.1 Die Neuregelungen des Eigenheimrentengesetzes

Das selbstgenutzte Wohneigentum hat einen hohen Stellenwert bei der individuellen Vermögensbildung und der Altersvorsorge. Das Immobilienvermögen der privaten Haushalte umfasst etwa die Hälfte ihres gesamten Vermögens; im Rentenalter liegt dieser Anteil bei 70 bis 80 Prozent. Etwa jeder zweite Seniorenhaushalt lebt im Wohneigentum. Die Veränderung der Altersstruktur in Deutschland verstärkt die Notwendigkeit der privaten Altersvorsorge. Die Erhöhung der Wohneigentumsquote, d. h. des Anteils der Haushalte, die im selbstgenutzten Wohneigentum leben, bleibt daher ein wichtiges Anliegen der Wohnungspolitik.

Wegen der günstigen Entwicklung der Rahmenbedingungen für die Wohneigentumsbildung auf der Kosten- wie der Finanzierungsseite und weitgehend entspannter Wohnungsmärkte bedarf es jedoch keines allgemeinen Förderinstrumentes mehr. Die Eigenheimzulage stellte eine massive staatliche Subventionierung dar, deren Förderung wegen ihrer regional undifferenzierten Ausgestaltung zunehmend auf Kritik stieß. Daher wurde sie zum 1. Januar 2006 abgeschafft.

Aufgrund der hohen Bedeutung der selbstgenutzten Wohnimmobilie für die private Altersvorsorge hat die Regierungskoalition das selbstgenutzte Wohneigentum besser in die geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge (Riester-Rente) integriert. Die Umsetzung erfolgte mit dem „Eigenheimrentengesetz“, das in weiten Teilen rückwirkend zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist.

Die Neuregelungen sehen vor, dass in einem „Riester-Vertrag“ angespartes Kapital für den Erwerb eines selbstgenutzten Eigenheimes, einer selbstgenutzten Eigentumswohnung, von Genossenschaftsanteilen oder eines eigentumsähnlichen bzw. lebenslangen Dauerwohnrechts verwendet werden kann. Zusätzlich wird die Möglichkeit geschaffen, das angesparte Kapital zu Beginn der Auszahlungsphase zur Entschuldung einer selbstgenutzten Wohnimmobilie zu entnehmen. Tilgungsbeiträge für Im-

mobilienkredite werden in gleicher Weise als Altersvorsorgebeiträge berücksichtigt und gefördert. Die für die Tilgungsbeiträge gewährten Zulagen werden insoweit vollständig für die Tilgung eingesetzt. Voraussetzungen für die Begünstigung sind die Selbstnutzung und die Belegenheit der Wohnimmobilie als Hauptwohnung oder Mittelpunkt der Lebensinteressen im Inland.

Die sich aus dem in der Erwerbsphase aufgebauten steuerlich geförderten Kapital ergebenden Altersleistungen sind in der Rentenphase nachgelagert zu versteuern. Dies gilt auch im Fall der Verwendung des „Riester-Kapitals“ für den Erwerb von Wohneigentum. Hier wird der zu versteuernde Betrag mit Hilfe eines sog. Wohnförderkontos ermittelt. Dieses erfasst das in der Wohnimmobilie gebundene steuerlich geförderte Kapital. Mit Beginn der Auszahlungsphase wird der in das Wohnförderkonto eingestellte Betrag schrittweise aufgelöst und nachgelagert besteuert. Alternativ dazu werden bei der einmaligen Besteuerung 70 Prozent des eingestellten Betrages besteuert.

Der Kreis der Anbieter von Altersvorsorgeverträgen wurde um Bausparkassen und Genossenschaften, die kein Einlagengeschäft betreiben dürfen, erweitert. Aus diesem Grund vergrößert sich das Angebot an begünstigten Anlageprodukten, die seit November 2008 angeboten werden können („Wohn-Riester“-Produkte.). Die Bundesregierung wird die Entwicklungen analysieren und die Akzeptanz der neuen Produkte am Markt beobachten.

Mit der Ausweitung der Riester-Förderung wird die private Altersvorsorge gestärkt. Zugleich sind positive Impulse auf die Wohneigentumsbildung und die Bautätigkeit zu erwarten. Der Entlastungseffekt aufgrund der gewährten Riester-Förderung und der Verschiebung der Steuerzahlung in das Rentenalter unterstützt die Haushalte langfristig bei der Wohneigentumsfinanzierung. Auch andere Wohnformen wie das genossenschaftliche Wohnen werden gestärkt.

4.2.2 Die Einbeziehung von Genossenschaften

Einen hohen Stellenwert hat die Einbeziehung des genossenschaftlichen Wohnens in die steuerlich geförderte Altersvorsorge, von der insbesondere Haushalte mit geringeren und mittleren Einkommen profitieren. Sie erfolgt über zwei Wege. Zum einen kann das in einem Riester-Vertrag angesparte Altersvorsorgekapital auch für den Erwerb von Pflichtanteilen an einer Wohnungsgenossenschaft oder für den Erwerb eines Dauerwohnrechtes zur Selbstnutzung einer Genossenschaftswohnung verwendet werden. Zum anderen kann die Tilgungsförderung darüber hinaus für den Erwerb zusätzlicher Geschäftsanteile an einer Wohnungsgenossenschaft eingesetzt werden, wenn Wohnungsgenossenschaften selbst zertifizierte Altersvorsorgeprodukte anbieten.

Die zusätzlich erworbenen Geschäftsanteile müssen bei Genossenschaften, die kein Einlagengeschäft betreiben dürfen, zur Absenkung der Wohnkosten im Rentenalter eingesetzt werden, entweder durch lebenslange Verminderung der monatlichen Nutzungsentgelte oder durch ein zeitlich befristetes verbilligtes Wohnrecht mit anschließender Verrentung des Restkapitals.

4.2.3 Weitere Förderinstrumente und Maßnahmen

Neben der verbesserten Integration des selbstgenutzten Wohneigentums in die Riester-Rente wird die Wohneigentumsbildung nach wie vor durch andere Instrumente unterstützt. Hervorzuheben ist insbesondere die Wohneigentumsförderung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung der Länder, die die Länder aus den Ausgleichszahlungen des Bundes (Föderalismusreform I) (mit-)finanzieren. In diesem Rahmen werden in einigen Gemeinden zusätzlich auch kommunale Fördermittel eingesetzt.

Ein bewährtes Instrument des Bundes zur Unterstützung der Wohneigentumsbildung stellen weiterhin die allgemeine Sparförderung und die Förderung der Vermögensbildung durch die Wohnungsbauprämie und die Arbeitnehmersparzulage dar. Mit etwa 500 Mio. Euro jährlich fördert die Bundesregierung dabei das Bausparen durch das Wohnungsbauprämienengesetz. Dieses wurde mit dem Eigenheimrentengesetz neu ausgerichtet und die Verwendung der Wohnungsbauprämie auf wohnungswirtschaftliche Zwecke fokussiert.

Auch die Eigenmittelprogramme der KfW-Förderbank haben in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen. Die KfW-Förderbank bietet im Rahmen ihres Wohneigentumsprogramms zinsgünstige Darlehen aus Eigenmitteln zur langfristigen Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum an.

Die Bundesinitiative „Kostengünstig qualitätsbewusst Bauen“, die das BMVBS mit 26 Kooperationspartnern aus Bau-, Wohnungs- und Finanzwirtschaft sowie mit Verbraucherverbänden etabliert hat, richtet sich vorrangig an private Bauherren und Erwerber von Wohneigentum. Sie unterstützt diese durch vielfältige Informationen und Orientierungshilfen bei der Umsetzung eines kostengünstigen und qualitätsvollen Wohnungsbaus. Das Informationsangebot der Bundesinitiative ist kostenfrei abrufbar unter www.kompetenzzentrum-iemb.de.

Verkäufe von privaten Immobilienkrediten durch Banken haben seit einigen Jahren bei Verbrauchern Verunsicherung ausgelöst. Die Bundesregierung hat daher 2008 mit dem Risikobegrenzungsgesetz den Schutz der Kreditnehmenden bei der Abtretung und dem Verkauf von Krediten, insbesondere von Immobiliendarlehen, verbessert.

4.3 Genossenschaftliches Wohnen

Traditionell leisten die rund 2000 Wohnungsgenossenschaften in Deutschland insbesondere in Städten und Ballungsgebieten einen wichtigen Beitrag zur Wohnraumversorgung. Sie bewirtschaften derzeit insgesamt 2,2 Millionen Wohnungen, in denen etwa 5 Millionen Menschen leben. Die ca. 2,9 Millionen Mitglieder von Wohnungsgenossenschaften genießen mit Zahlung der in der Satzung bestimmten Geschäftsanteile (Pflichtanteile) ein lebenslanges Nutzungsrecht an einer Genossenschaftswohnung. Die Nutzungsentgelte (Miete) sind in der Regel günstiger als die ortsübliche Vergleichsmiete. Die Mitglieder sind nicht nur Mieter, sondern zugleich Anteilseigner des genossenschaftlichen Wohnungsunter-

nehmens mit erheblichen Mitbestimmungsrechten. Diese Wohnform verbindet die Flexibilität der Mietwohnung mit der Sicherheit des Wohneigentums und trägt zur sozialen Stabilität in den Stadtquartieren bei.

Die im Auftrag des BMVBS von 2002 bis 2004 tätige Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften hat den Wohnungsgenossenschaften insbesondere hinsichtlich des demografischen und sozialen Strukturwandels erhebliche Leistungspotenziale bei der Bereitstellung von Wohnraum, spezieller Dienstleistungen und bei der Altersvorsorge bescheinigt. Zu deren Umsetzung hat die Kommission Empfehlungen an die Wohnungsgenossenschaften und ihre Verbände sowie an die Politik formuliert. Sie wurden u. a. in der Novelle des Genossenschaftsrechts, die im August 2006 in Kraft getreten ist, aufgegriffen.

Zudem wurden die Empfehlungen in der Koalitionsvereinbarung mit dem Auftrag verbunden, das genossenschaftliche Wohnen weiter zu entwickeln. Entsprechende vom Bund angestoßene Maßnahmen werden von der Politik auch auf der Ebene der Länder und Gemeinden und Wohnungsgenossenschaften konsequent umgesetzt, u. a. im abgeschlossenen Forschungsvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) „Modelle genossenschaftlichen Wohnens“ sowie aktuell im Forschungsfeld „Aktivierung genossenschaftlicher Potenziale“. Im Fokus stehen dabei Handlungsfelder wie die Integration wohnungsgenossenschaftlicher Praxis in die nachhaltige Stadtentwicklungspolitik, Erwerbe kommunaler Wohnungsbestände, Integration wichtiger Zielgruppen (Familien, ältere Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund), Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten für Wohnungsgenossenschaften und Mitglieder, die Verbesserung der Altersvorsorge und des Wohnens im Alter bei Wohnungsgenossenschaften.

4.4 Altersgerechtes Wohnen

Im Zuge der demografischen Entwicklung nimmt der Anteil älterer Menschen in Deutschland wie auch in anderen europäischen Ländern stetig zu. Bevölkerungsprognosen zufolge wird sich die Zahl der Menschen über 65 Jahren von heute 16,7 Millionen innerhalb von 30 Jahren auf 23,7 Millionen Menschen erhöhen. Die Zahl der über 80-Jährigen wird sich mit dann 7,5 Millionen nahezu verdoppeln.

Dies stellt die Wohnungsmärkte vor neue Aufgaben bei der Wohnungsversorgung älterer Menschen, die immer seltener in großen, generationenübergreifenden Haushalten wohnen. Ein wesentliches Ziel ist, dass alte Menschen so lange wie möglich in ihrer vertrauten Umgebung wohnen können. Das entspricht ihrem Wunsch und führt auch zur Entlastung der Pflege- und Sozialkassen.

Die Schaffung von einem entsprechenden Wohnungsangebot ist daher eine vorrangige Zukunftsaufgabe für die Wohnungswirtschaft. Die Bundesregierung unterstützt sie hierbei im Rahmen der Förderung der Modernisierung des Gebäudebestandes. Es gilt Vorsorge für altersbedingte Mobilitätseinschränkungen zu treffen und so die Woh-

nungen für die älter werdenden Bewohner nachhaltig nutzbar zu machen.

Die Erreichung dieses Ziels erfordert zudem staatliche Rahmenbedingungen, die dazu beitragen, die erforderlichen privaten Investitionen in den Ausbau eines bedarfsgerechten Angebots an altersgerechtem Wohnraum zu lenken. Wohnungspolitische Maßnahmen müssen dabei mit städtebaulichen Ansätzen für ein altersgerechtes Wohnumfeld, eine bedarfsgerechte Infrastruktur und ein ausreichendes Dienstleistungsangebot verbunden werden. Von einer Barrierereduzierung im Wohnumfeld profitieren auch junge Familien.

Die Maßnahmen müssen alle wichtigen Investorengruppen ansprechen: die privaten Vermieter, Wohnungsunternehmen, einschließlich Genossenschaften und selbstnutzende Eigentümer. Für Vermieter bestehen aufgrund der steigenden Nachfrage nach altersgerechten Wohnungen und der vielfach entspannten Wohnungsmärkte Anreize, die Vermietbarkeit ihrer Wohnungen durch entsprechende Investitionen zu verbessern.

Damit ältere Menschen auch nach der Erwerbsphase und mit im Durchschnitt niedrigeren Einkommen möglichst lange in ihrer vertrauten Wohnung und Umgebung bleiben können, fördert die Bundesregierung im Rahmen des Konjunkturpaketes I seit 2009 Maßnahmen der altersgerechten Wohnungsanpassung. Dies erfolgt im Rahmen des bestehenden KfW-Programms „Wohnraum Modernisieren“ durch ein neues Förderfenster „Altersgerecht Umbauen“, das Wohnungseigentümer, private Vermieter und Mieter ebenso in Anspruch nehmen können wie Wohnungsunternehmen. Im Haushalt 2009 stehen Bundesmittel in Höhe von 80 Mio. Euro für Zinsverbilligungen von Darlehen bereit. Damit werden die Zinsen über zehn Jahre um jährlich durchschnittlich bis zu zwei Prozent gesenkt. Die geförderten Maßnahmen sollen bestimmten technischen Mindestanforderungen einer Barrierereduzierung genügen. Gefördert werden z. B. Überbrückungen von Stufen und Treppen (Rampen, Aufzüge), Grundrissänderungen zur Schaffung von Bewegungsflächen, Türverbreiterungen, Anpassung von Sanitäreinrichtungen, Bedienelemente, Wohnumfeldmaßnahmen und die Einrichtung von Gemeinschaftsräumen. Förderzusagen durch die KfW erfolgen ab April 2009. Eine Fortsetzung des Programms über 2009 hinaus ist geplant.

Mit einem Forschungsauftrag wird bis Mitte 2009 geprüft, welcher zusätzliche Handlungsbedarf für die Anpassung des Wohnungsbestands besteht. Das BMVBS beteiligt sich zudem an der Expertenkommission „Wohnen im Alter“ des Deutschen Verbandes für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau e.V., die politische Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der investiven und förderpolitischen Rahmenbedingungen für das senioren-gerechte Wohnen erarbeitet.

Modernisierungsmaßnahmen werden seit dem 1. Januar 2006 auch über die Steuerermäßigung für die Inanspruchnahme von Handwerkerleistungen in privaten Haushalten unterstützt – soweit keine Förderung über KfW-Programme in Anspruch genommen wurde. Im Rahmen des ersten Konjunkturpakets wurde der abzugsfähige Höchst-

betrag für Handwerkerleistungen in privaten Haushalten zum 1. Januar 2009 auf 1 200 Euro verdoppelt.

Auch die Länder unterstützen Haushalte mit geringem Einkommen bei Investitionen in das seniorengerechte Wohnen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung, die mit Bundesmitteln (mit-)finanziert werden.

Darüber hinaus werden eine Reihe von Forschungsaktivitäten und Modellprojekte zum altengerechten Wohnen durchgeführt:

- Im Rahmen des ExWost des BMVBS wurde das Forschungsfeld „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“ eingerichtet und mit 20 Mio. Euro ausgestattet. Anhand von Modellvorhaben wird erprobt, wie durch bauliche Maßnahmen innerstädtische Quartiere als Wohnort und Lebensraum für alle Generationen lebenswert gestaltet und den gewandelten Anforderungen angepasst werden können.
- Die Bundesinitiative „Kostengünstig und qualitätsbewusst Bauen“ des BMVBS unterstützt mit Projekten auch Aspekte des altengerechten Planens, Bauens und Wohnens. Im Rahmen des Ideenwettbewerbs „Zukunft Planen – kostengünstiges, klimagerechtes Bauen und Wohnen im Bestand“ wurden im Frühjahr 2009 vorbildliche Planungskonzepte zum generationsübergreifenden und altersgerechten Bauen im Bestand präsentiert.
- Mit dem Projekt „Smart Home für Ältere – eine Antwort auf die Anforderungen des demografischen Wandels“ werden innovative Wohnkonzepte auf der Basis intelligenter Gebäudetechnik insbesondere mit Blick auf die Verbesserung der Wohnzufriedenheit älterer Menschen und ein selbstbestimmtes Leben im Alter untersucht.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) unterstützt im Rahmen seiner Aktivitäten für die ältere Generation beispielgebende Projekte, die das Zusammenleben der Generationen und die Teilhabe auch pflegebedürftiger Menschen am gesellschaftlichen Leben fördern. So zeigt z. B. die Modellreihe „Das intelligente Heim“ wie durch innovativen Technik Einsatz, etwa durch selbst steuernde Heizungs- und Küchentechnik, das Leben insbesondere für Menschen mit Handicaps eigenständig, aber auch sicher gestaltet werden kann. Mit den Modellreihen „Gemeindeintegration, Wohnen, Teilhabe“ und „Hilfen für Demenzkranke“ wird das Zusammenwirken von nachbarschaftlichem Engagement, Pflegeheimen und Wohnungsunternehmen erprobt. Das Programm „Neues Wohnen – Beratung und Kooperation für mehr Lebensqualität im Alter“ zielt darauf ab, ältere Menschen aktiv am Leben der Gemeinschaft zu beteiligen und durch Kooperationsprojekte zwischen Altenhilfe, Handwerk, Bausparkassen und Kommunen eine möglichst breite Plattform zur Verbesserung eines selbständigen Lebens im Alter zu schaffen. Das Programm „Baumodelle der Altenhilfe und der Behindertenhilfe“ erprobt mit rund 50 Projekten neue Wege einer bedarfsgerechten, kleinteiligen und in den Stadtteil integrierten Architektur. Hierzu zählen Heime und Wohnstätten ebenso wie Einrichtungen der Soziokultur und Weiterbildung.

Darüber hinaus widmet sich das Programm „Wohnen für (Mehr)Generationen – Gemeinschaft stärken, Quartier beleben“ der Bildung neuer und alternativer Wohnformen und stärkt das zivilgesellschaftliche Engagement junger und alter Menschen.

4.5 Soziale Sicherung des Wohnens

Auch bei weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmärkten bildet die soziale Sicherung angemessenen Wohnens einen Schwerpunkt der Wohnungspolitik. Die Verfügbarkeit von Wohnraum und die Belastung mit Wohnkosten ist eine Schlüsselfrage für die Lebensbedingungen insbesondere einkommensschwächerer Haushalte, wie auch der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2008 zeigte²⁷. Die Bereitstellung von Wohnungen erfolgt weitgehend über den Markt und wird flankiert durch das soziale Mietrecht, das einen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen Mieter und Vermieter sichert.

Vor dem Hintergrund einer weitgehend freien Mietpreisbildung geht es daher vor allem darum, die Versorgung mit Wohnungen für Haushalte mit geringem oder ohne eigenes Einkommen zu gewährleisten. Wichtige Instrumente sind das Wohngeld und die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung für Transferleistungsempfänger (KdU). Für Haushalte mit besonderen sozialen Problemen, die insbesondere auf angespannten Märkten Zugangsschwierigkeiten zu Wohnraum haben, werden im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung der Länder Belegungs- und Mietbindungen vorgehalten.

4.5.1 Wohngeld und Wohngeldnovelle 2009

Das Wohngeld ist ein zentrales Instrument der Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Es unterstützt Haushalte mit geringem Einkommen, damit sie auf dem Markt eine angemessene und familiengerechte Wohnung finden können. Wohngeld wird auf Antrag als Mietzuschuss für Mieter- und als Lastenzuschuss für Eigentümerhaushalte gezahlt. Die Höhe des Wohngeldes hängt vom Einkommen, der Miet-/Belastungshöhe und der Haushaltsgröße ab. Dabei werden die Mieten nur bis zu bestimmten regionalen Miethöchstbeträgen in die Berechnung einbezogen. Diese Miethöchstbeträge sind in Abhängigkeit vom Mietniveau der Gemeinden differenziert. Jede Gemeinde wird dabei einer der sechs Mietstufen zugeordnet.

Das Wohngeld ist ein besonders wirksames und zielgenaues sozialpolitisches Instrument. Bund und Länder teilen sich jeweils zur Hälfte die Kosten. Das Wohngeld ist treffsicher und marktkonform, da es nach dem individuellen Bedarf der Haushalte und den regional unterschiedlichen Miethöhen differenziert. Es lässt zum einen den Haushalten bezüglich der Wohnung volle Wahlfreiheit, setzt aber andererseits sozialpolitisch erwünschte Verhaltensanreize. Da beim Bezug einer preiswerteren Wohnung das Wohngeld nicht um die volle Differenz zur

²⁷ Lebenslagen in Deutschland – Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2008.

Miete der bisherigen Wohnung gekürzt wird, lohnt es sich für die Haushalte, sich selbst um eine preiswerte Wohnung zu kümmern. Da es andererseits keine Vorgaben bezüglich einer etwaigen Angemessenheit der Wohnung gibt, sind die begünstigten Haushalte nicht nur auf ein besonders mietgünstiges und deshalb enges Wohnungsmarktsegment beschränkt. Wohngeld unterstützt so auch die Erhaltung und Schaffung stabiler Bewohnerstrukturen in den Wohnquartieren und vermeidet wohnungspolitisch unerwünschte Spaltungen des Wohnungsmarktes.

Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) hatte ab 2005 gravierende Auswirkungen auf Zahl und Struktur der Wohngeldhaushalte. Seitdem erhalten Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen (insbesondere Grundsicherung für Arbeitsuchende, Sozialhilfe) kein Wohngeld mehr, da ihre Kosten der Unterkunft in angemessener Höhe vollständig von den Transferleistungsstellen übernommen werden. Bei so genannten Aufstockern, die wegen geringer eigener Einkünfte ergänzende Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen, werden die Kosten der Unterkunft und Heizung im Umfang der Differenz zwischen dem Bedarf und den anzurechnenden Einnahmen übernommen. Die Aufstocker stellten vor der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Mehrzahl der Wohngeldhaushalte. Durch die neue Kostenübernahme erhielten die Aufstocker eine deutlich höhere individuelle Unterstützung der Wohnkosten einschließlich der Heizkosten als vorher mit Wohngeld.

Da durch die Reform nicht nur frühere Sozialhilfehaushalte einschließlich Empfänger von Grundsicherung im

Alter und bei Erwerbsminderung, sondern auch viele Arbeitslose mit Arbeitslosengeld und Menschen im Niedrigeinkommensbereich Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten, verringerte sich die Anzahl der Empfängerhaushalte von allgemeinem Wohngeld von 2,3 Millionen 2004 auf 781 000 2005. Der Rückgang setzt sich seitdem fort. 2006 gab es noch 666 000 Wohngeldhaushalte und 2007 noch 580 000. Für 2008 wird mit 560 000 Haushalten gerechnet.

Auch die Zusammensetzung der Wohngeldhaushalte hat sich seit 2005 völlig verändert. Der Anteil der Erwerbstätigen ist deutlich gesunken. Im Jahr 2007 waren 37 Prozent der Wohngeldempfängerinnen und Wohngeldempfänger erwerbstätig, sieben Prozent arbeitslos. 56 Prozent waren nicht erwerbstätig, darunter 44 Prozent Rentnerhaushalte und 4 Prozent Studierende. Gestiegen ist der Anteil der Rentnerhaushalte und der großen Haushalte mit Kindern.

31 Prozent der Haushalte sind Haushalte mit Kindern. Der Anteil der Ein-Personen-Haushalte hat auf 54 Prozent zugenommen.

89 Prozent der Haushalte erhalten Mietzuschuss und 11 Prozent Lastenzuschuss. Der Anteil des Lastenzuschusses hat seit 2005 zugenommen.

Die Bruttokaltmiete eines Wohngeldhaushalts beträgt seit 2005 im Durchschnitt 370 Euro. Bei einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von 65 m² ergibt dies für 2007 eine Miete von 5,79 Euro je m². Das zu berücksichtigende wohngeldrechtliche Gesamteinkommen betrug 2007 monatlich 815 Euro, das Wohngeld 88 Euro. Im Ergebnis

Tabelle 3

Eckdaten der Wohngeldstatistik (reine Wohngeldhaushalte)

	2005		2006		2007	
	Anzahl	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Anzahl	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Anzahl	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Anzahl Haushalte	780.660	-65,6	665.892	-14,7	580.302	-12,9
durchschnittl. tats. Miete/ Belastung in Euro	370	8,5	370	0,0	370	0,0
durchschnittl. Belastung/Miete in Euro je m ²	5,45	-0,9	5,58	2,4	5,79	3,8
durchschnittl. Wohnfläche in m ²	68	9,7	66	-2,9	65	-1,5
durchschnittl. Gesamteinkommen in Euro	801	17,3	809	1,0	815	0,7
durchschnittl. Wohngeld in Euro	95	-13,6	91	-4,2	88	-3,3
durchschnittl. Abdeckungsgrad der Miete/Belastung in %	25,7		24,6		23,8	

Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 13 Reihe 4).

senkt das Wohngeld laut Berechnungen des BBSR die Mietbelastung der Haushalte von 41 Prozent des Nettoeinkommens auf 33 Prozent.

Damit das Wohngeld seine Leistungsfähigkeit behält, muss es wegen der Einkommens- und Mietentwicklung in regelmäßigen Abständen überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Dies ist zuletzt mit der Wohngeldnovelle 2009 geschehen. Die seit dem 1. Januar 2009 wirksamen Leistungsverbesserungen haben ein Volumen von insgesamt 520 Mio. Euro und bestehen aus folgenden Elementen:

- Erstmals werden die Heizkosten in pauschalierter Form einbezogen. Sie fließen mit 50 Cent pro m² in die zu berücksichtigende Miete ein. Dabei wird von einer Richtfläche von 48 m² für eine Person, 62 m² für zwei Personen und je zwölf m² für jedes weitere Haushaltsmitglied ausgegangen. Die zu berücksichtigende Miete erhöht sich durch die Heizkostenkomponente um 24 Euro für eine Person, 31 Euro für zwei Personen und um je sechs Euro für jedes weitere Haushaltsmitglied. Wegen der Pauschalierung bleibt für die Haushalte ein wirksamer Anreiz bestehen, sich energiesparend zu verhalten.
- Die bisherigen vier Baualtersklassen und ihre unterschiedlichen Miethöchstbeträge werden in einer Kategorie auf dem höchsten Niveau zusammengefasst. Dies trägt zur Vereinfachung der Leistungsbemessung bei und führt für rund 40 Prozent der bisherigen Wohngeldempfänger zu Leistungsverbesserungen.
- Die Miethöchstbeträge werden um 10 Prozent erhöht. Damit wird berücksichtigt, dass vor der Reform fast 60 Prozent der Wohngeldhaushalte die Miethöchstbeträge überschritten haben.
- Die Wohngeldtabellenwerte werden um 8 Prozent erhöht und damit der Mietentwicklung angepasst.
- Außerdem kommen die Leistungsverbesserungen den Haushalten bereits rückwirkend zum 1. Oktober 2008 mit einer pauschalierte Einmalzahlung zugute.

Die Verbesserungen erhöhen das Wohngeld für bisherige Wohngeldhaushalte von durchschnittlich 90 Euro auf 140 Euro monatlich. Infolge der Leistungs novelle wird mit einem Anstieg der Wohngeldhaushalte um rund 300 000 Haushalte auf rund 800 000 Haushalte gerechnet. Darunter sind voraussichtlich rund 70 000 Haushalte mit etwa 150 000 Kindern, die im Zusammenwirken mit dem weiterentwickelten Kinderzuschlag künftig aus dem Bezug von Arbeitslosengeld II in die vorrangigen Leistungssysteme Wohngeld und Kinderzuschlag geführt werden.

4.5.2 Kosten der Unterkunft und Heizung

Haushalte ohne oder mit sehr geringen eigenen Einkommen erhalten Leistungen der Mindestsicherung, d. h. seit 2005 insbesondere Grundsicherung für Arbeitsuchende und Sozialgeld, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Hilfe zum Lebensunterhalt. Für diese werden die Kosten der Unterkunft und Heizung

(KdU) in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen übernommen, soweit sie angemessen sind. Im Falle eigener Einkünfte werden diese – unter Berücksichtigung von Freibeträgen – auf die Transferleistungen angerechnet. Damit unterscheiden sich Leistungen für Unterkunft und Heizung grundlegend vom Wohngeld, das als Zuschuss geleistet wird. Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung sind die Kommunen; an den Kosten für Bezieher von Grundsicherung für Arbeitsuchende und Sozialgeld beteiligt sich der Bund.

Die Angemessenheitskriterien sind nicht bundeseinheitlich geregelt, sondern von den Kommunen bzw. den örtlichen Arbeitsgemeinschaften unter Berücksichtigung der Gegebenheiten auf dem lokalen Wohnungsmarkt festgelegt. Das Bundessozialgericht hat in seiner Entscheidung vom 7. November 2006 Kriterien zur Beurteilung der Angemessenheit der Unterkunftskosten benannt.

Im September 2008 bezogen rund 6,8 Millionen Menschen in 3,5 Millionen Bedarfsgemeinschaften Grundsicherung für Arbeitsuchende und Sozialgeld; dies entspricht einem Anteil von knapp 9 Prozent an allen Haushalten. 53 Prozent der Bedarfsgemeinschaften sind Ein-Personen-Haushalte und in 22 Prozent der Bedarfsgemeinschaften leben zwei Personen. Je Bedarfsgemeinschaft betrug die durchschnittliche monatliche Geldleistung für KdU rund 313 Euro. Wie die Wohngeldhaushalte wohnen die Bedarfsgemeinschaften überwiegend zur Miete. Knapp 30 Prozent der Bedarfsgemeinschaften erzielten ein anrechenbares Einkommen aus Erwerbstätigkeit.

Die Ausgaben für KdU (nur Grundsicherung für Arbeitsuchende) betragen im Jahr 2007 rund 13,6 Mrd. Euro. Der Bund beteiligte sich in Höhe von 4,3 Mrd. Euro (31,8 Prozent). Im Jahr 2008 betragen die voraussichtlichen Gesamtausgaben 13,4 Mrd. Euro mit 3,9 Mrd. Euro Bundesbeteiligung (29,2 Prozent). Für 2009 ist entsprechend der gesetzlichen Vorgaben eine Bundesbeteiligung von 26 Prozent festgelegt worden.

Neben den Bedarfsgemeinschaften erhalten auch die Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe, also Personen, die Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung sowie Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, Leistungen für Unterkunft und Heizung. Mit ihnen deckt die öffentliche Hand die Unterkunftskosten für 8 Millionen Menschen in fast 4,4 Millionen Haushalten ab; das sind elf Prozent aller Haushalte. Die Ausgaben hierfür betragen jährlich etwa 16 Mrd. Euro. Damit werden Unterkunftskosten in einem Umfang übernommen, der an die Finanzvolumina, die in früheren Jahren von der öffentlichen Hand für Zwecke der Wohnungsversorgung insgesamt eingesetzt wurden, heranreicht.

Es ist zu erwarten, dass diese neue Art von faktischer Subjektförderung des Wohnungswesens mittelfristig spürbare Auswirkungen auf die lokalen Wohnungsmärkte und die Stadtentwicklung haben wird. Die Festlegung von Angemessenheitskriterien kann erhebliche Rückwirkungen auf die Mietanpassungsspielräume und die Investitionstätigkeit der örtlichen Wohnungswirtschaft haben. Die Auswirkungen sind bisher noch nicht abzuschätzen. Das BMVBS beobachtet daher im Rahmen eines For-

schungsprojektes die Wohnsituation von Transferleistungsempfängerinnen und Transferleistungsempfängern und die Entwicklung der lokalen Wohnungsmärkte. Die Ergebnisse werden Mitte 2009 veröffentlicht.

4.5.3 Soziale Wohnraumförderung

Einen Schwerpunkt der staatlichen Förderung des Wohnungswesens bildet die soziale Wohnraumförderung (früher: sozialer Wohnungsbau), die der Bund bis zur Föderalismusreform im Jahr 2006 mit Finanzhilfen an die für den Wohnungsbau zuständigen Länder mit finanzierte. Bis Ende 2006 wurden im sozialen Wohnungsbau insgesamt 9,2 Millionen Wohnungen gefördert. Das ist knapp ein Viertel des Wohnungsbestands in Deutschland.

Angesichts der zunehmenden Regionalisierung der Wohnungsmärkte werden räumlich differenzierte Konzepte zur Deckung des Wohnungsbedarfes immer wichtiger. Die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung wurde daher im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform mit Wirkung vom 1. September 2006 vollständig vom Bund auf die Länder übertragen. Gesetzgebung und Finanzierung liegen nun bei den Ländern. Gegenwärtig erarbeiten einige Länder eigene Landeswohnraumförderungsgesetze oder haben bereits ein solches Gesetz verabschiedet (zur Zeit Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg und Schleswig-Holstein); zum Teil werden aber auch nur Regelungen für den Bestand getroffen (Bremisches Wohnungsbindungsgesetz).

Zum Ausgleich für den Wegfall der Finanzhilfen des Bundes erhalten die Länder ab 2007 bis 2013 jährliche Kompensationszahlungen in Höhe von 518,2 Mio. Euro. Dies ist mehr als das Doppelte der Finanzhilfen, die die Länder nach der im Zeitraum der Übertragung geltenden Finanzplanung in den nächsten Jahren erhalten hätten. Diese Ausgleichszahlungen sind von den Ländern zweckgebunden für investive Maßnahmen der Wohnungsbauförderung einzusetzen. Sie dienen der Förderung der Wohneigentumsbildung, des Mietwohnungsbaus sowie von investiven Maßnahmen im Bestand.

Die Verteilung der Mittel in den Ländern differiert je nach politischer Schwerpunktsetzung und dem regionalen Bedarf aufgrund der Entwicklung der jeweiligen Wohnungsmärkte. Dementsprechend unterscheidet sich auch die Ausgestaltung der Wohnraumförderprogramme in den jeweiligen Ländern.

4.6 Immobilien und Klimaschutz

4.6.1 Politischer Rahmen – Überblick

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs hat 2007 unter deutscher Präsidentschaft die Weichen für eine integrierte europäische Klima- und Energiepolitik gestellt. Demnach verpflichtet sich die EU, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 20 Prozent gegenüber 1990 zu senken. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen bis 2020 die Energieeffizienz um 20 Prozent gesteigert und der Anteil der erneuerbaren Energiequellen an der Energieversorgung auf 20 Prozent erhöht werden.

Die Bundesregierung will bis 2020 deutlich ehrgeizigere Ziele erreichen. Ihr Ziel ist, Energieeffizienz, Klimaschutz und die Nutzung erneuerbarer Energien weiter voranzubringen und dabei Ökonomie und Ökologie zusammenzuführen. Bis 2020 soll der Ausstoß von Treibhausgasen um 30 Prozent bzw. im Falle einer Verpflichtung anderer großer Industriestaaten auf ein 30-Prozent-Ziel um 40 Prozent gegenüber 1990 verringert werden. Für den Gebäudebereich relevante Ziele für 2020 ist insbesondere die angestrebte Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien im Wärmesektor auf 14 Prozent. Der Gebäudebereich muss außerdem seinen Teil zur Verdoppelung der Energieproduktivität gegenüber 1990 beitragen. Zur Umsetzung hat die Bundesregierung im Jahr 2007 das Integrierte Energie- und Klimaschutzprogramm (IEKP) beschlossen.

Der Gebäudebereich spielt bei Energieeinsparung und Klimaschutz eine zentrale Rolle. Er hat einen Anteil von rund 40 Prozent am gesamten Endenergieverbrauch in Deutschland und trägt mit rund 20 Prozent zum CO₂-Ausstoß bei.

Es bestehen große Potenziale, Energieverbrauch und CO₂-Emissionen durch Heizwärme und die Warmwasserzubereitung erheblich zu reduzieren. Während der Endenergieverbrauch für Heizwärme von 1990 bis 1996 in Privathaushalten zunahm, ist seit 1997 ein Rückgang zu verzeichnen.²⁸ Dieser resultiert vorrangig aus energetischen Modernisierungsmaßnahmen an der Gebäudeaußenhülle sowie der effizienteren Nutzung von Heizenergie. Seit 1990 hat sich die Energieeffizienz des Gebäudebestands im Bereich der Raumwärme temperaturreinigt um etwa 15 Prozent verbessert. Der CO₂-Ausstoß privater Haushalte im Wohnbereich konnte von 1990 bis 2005 um 11 Prozent, d. h. um rund 14 Mio. Tonnen, gesenkt werden. Die energetische Sanierungsquote stieg von 1,6 Prozent im Jahr 1994 auf 2,2 Prozent des Wohngebäudebestands im Jahr 2006. Dies entspricht einer energetischen Sanierung von rund 290 000 Wohngebäuden pro Jahr.

Die Einsparpotenziale bei der Raumwärme werden nach wie vor unterschätzt. Der von der Bundesregierung in Auftrag gegebene CO₂-Gebäudereport 2007²⁹ stellte fest, dass Hauseigentümer, Hausverwaltungen und Mieter trotz steigender Heizkosten eine energetische Sanierung ihrer Gebäude oftmals für unnötig und nicht rentabel halten. Nach Energiesparmaßnahmen bei elektrischen Geräten und im privaten Autoverkehr rangiert das Einsparpotenzial bei der Raumwärme in der Einschätzung der Befragten erst an dritter Stelle. Dem steht eine erhebliche Überschätzung der Investitionskosten gegenüber. Die zunehmende Sanierungsaktivität zeigt allerdings, dass das Bewusstsein für Energieeffizienz und Heizkosten stetig wächst.

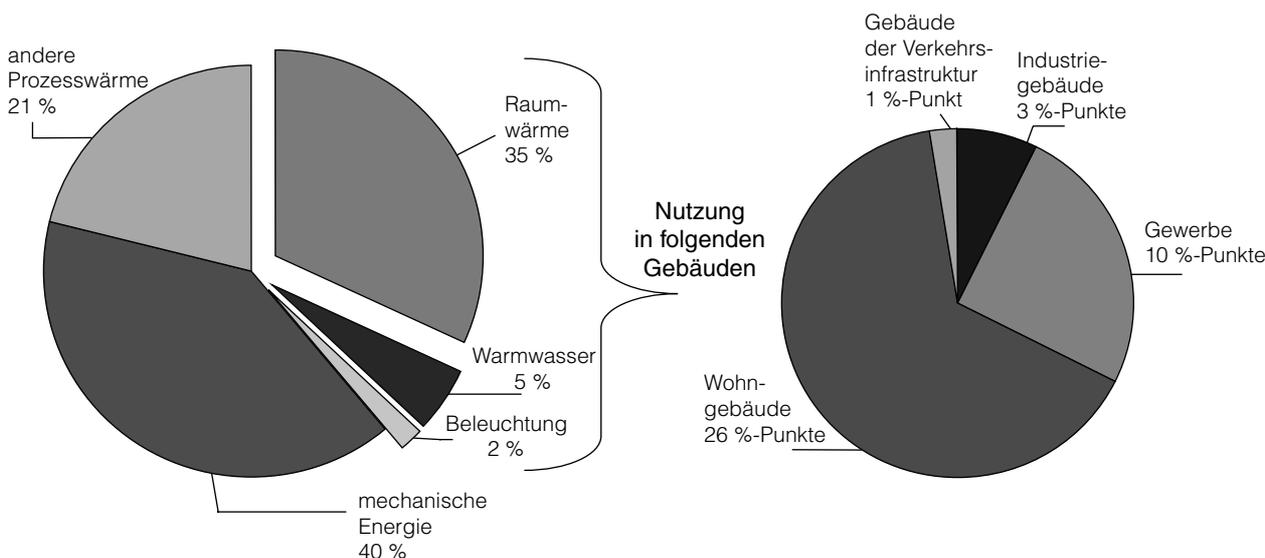
Daher bilden Maßnahmen zur Verbesserung von Energieeffizienz und Klimaschutz im Gebäudebereich einen Schwerpunkt des IEKP. Mit einem ausgewogenen Instru-

²⁸ vgl. BMVBS (Hrsg.): CO₂-Gebäudereport 2007, Berlin 2007.

²⁹ vgl. BMVBS (Hrsg.): CO₂-Gebäudereport 2007, Berlin 2007.

Abbildung 19

Endenergieverbrauch in Deutschland



Quelle: BMVBS.

mentenmix, der Vorgaben und Anreize miteinander verbindet, also „fordern, fördern und informieren“, sollen die bestehenden Potenziale kostengünstig erschlossen werden. Angestrebt wird, die Sanierungsrate in den nächsten Jahren auf jährlich drei Prozent des Wohnungsbestandes bzw. rund 390 000 Wohngebäude zu steigern.

Abbildung 20

Die Säulenstrategie der Bundesregierung



Quelle: BMVBS.

4.6.2 Ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen

4.6.2.1 Energieeinsparverordnung

Ziel der Energieeinsparverordnung (EnEV) ist es, neue Gebäude mit möglichst guter Energiebilanz zu erstellen und im Gebäudebestand vorhandene Möglichkeiten zur Energieeinsparung in wirtschaftlich vertretbarer Weise auszuschöpfen. Ferner werden Produktinnovationen angeregt, Energiekosten für Eigentümer- bzw. Mieterhaushalte gesenkt und Anreize für Sanierungsmaßnahmen gesetzt.

Die 2002 in Kraft getretene EnEV fasste die Wärmeschutzverordnung (WSchVO) und die Heizungsanlagenverordnung (HeizAnlVO) zusammen. Damit finden in der Gesamtbilanz eines Gebäudes die Faktoren Anlagentechnik, insbesondere bei der Bereitstellung von Raumwärme, und baulicher Wärmeschutz Berücksichtigung. Am 1. Oktober 2007 trat die EnEV 2007 in Kraft, mit der die EG-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden von 2002 umgesetzt wurde. Wesentliches Element der EnEV 2007 sind Regelungen für Energieausweise im Bestand.

Mit dem Energieausweis wird der Energiebedarf oder -verbrauch eines Gebäudes transparent dargestellt, um der Energieeffizienz als Entscheidungskriterium bei der Wohnungsnachfrage einen höheren Stellenwert zu verleihen. Eine entsprechende Nachfrage der Mieterhaushalte begünstigt verstärkte Investitionen der Vermieter. Es gibt den Energieausweis als Bedarfsausweis, der den berechneten Energiebedarf eines Gebäudes abbildet und als Verbrauchsausweis, der auf Basis des ermittelten Verbrauchs ausgestellt wird. Bei älteren Wohngebäuden mit weniger als fünf Wohneinheiten, die nicht mindestens die Anforderungen

derungen der ersten Wärmeschutzverordnung einhalten, ist ein Bedarfsausweis erforderlich. Bei allen anderen Gebäuden besteht Wahlfreiheit.

Die Pflichten zur Vorlage von Energieausweisen bei Verkauf und Vermietung von Immobilien treten gestaffelt nach Gebäudeart und Baualter in Kraft. Bei Wohngebäuden der Baufertigstellungsjahre bis 1965 müssen Eigentümer und Vermieter seit 1. Juli 2008 den potenziellen Käufern und Mietern Energieausweise zugänglich machen. Für später erbaute Wohngebäude gilt dies seit 1. Januar 2009, für Nichtwohngebäude ab 1. Juli 2009.

Die Bundesregierung hat in Umsetzung des IEKP die Novellierung der EnEV beschlossen. Schwerpunkte der EnEV 2009, die im Herbst 2009 in Kraft treten wird, sind:

- Verschärfung der Anforderungen an den Jahres-Primärenergiebedarf beim Neubau um durchschnittlich 30 Prozent;
- Verschärfung der Anforderungen bei größeren Änderungen von Altbauten um durchschnittlich 30 Prozent; dies gilt sowohl für einzelne Bauteile als auch für die Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes,
- Verschärfung bzw. Einführung einzelner Nachrüstpflichten bei Anlagen und Gebäuden entsprechend den allgemeinen technischen Instandsetzungserfordernissen,
- stufenweise Außerbetriebnahme von Nachtstromspeicherheizungen ab 2020. Die Bundesregierung unterstützt den Austausch finanziell im Rahmen eines Modellvorhabens sowie seit April 2009 im Rahmen der KfW-Förderung (vgl. Kap. 4.6.3),
- Stärkung des Vollzugs durch ein Maßnahmenbündel, das teilweise an Vorbilder in Landesgesetzen anknüpft:
 - private Nachweise (Unternehmererklärungen) mit Vorlagepflicht auf Verlangen der zuständigen Behörde,
 - bestimmte Prüfungen des Bezirksschornsteinfegermeisters im Bereich der haustechnischen Anlagen sowie
 - bundeseinheitliche Bußgeldvorschriften bei Verstößen gegen zentrale Energieeinsparbestimmungen.

Mit Einführung zunächst der Wärmeschutzverordnung und dann der EnEV ist es gelungen, den Energiebedarf von Neubauten deutlich zu senken. So haben vor 1979 gebaute Mehrfamilienhäuser häufig einen Heizenergiebedarf von mehr als 200 kWh/m², neue Mehrfamilienhäuser von unter 100 kWh/m² pro Jahr.

4.6.2.2 Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz

Ziel ist es, bis 2020 den Anteil der erneuerbaren Energien an der Bereitstellung von Wärme für Prozesswärme, Gebäudeheizung und -kühlung, Warmwasserbereitung auf 14 Prozent zu erhöhen. 2007 lag der Anteil bei 6,7 Prozent. Hier setzt das am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) an. Dieses macht es für Neubauten zur Pflicht, einen Min-

destanteil des Wärmeenergiebedarfs aus erneuerbaren Energien zu decken, z. B. bei solarer Strahlungsenergie mindestens 15 Prozent. Genutzt werden können alle Formen von erneuerbaren Energien, auch in Kombination. Auf Landesebene eröffnet das Gesetz die Möglichkeit weitergehender Regelungen für den Gebäudebestand. Die EnEV und das EEWärmeG ergänzen sich.

Wer keine erneuerbaren Energien einsetzen will, kann andere klimaschonende Maßnahmen ergreifen: Eigentümerhaushalte können ihr Haus stärker dämmen, Abwärme nutzen, Wärme aus Fernwärmenetzen beziehen oder Wärme aus Kraft-Wärme-Kopplung einsetzen. Im Falle unbilliger Härten kann im Einzelfall eine Ausnahme von der Verpflichtung erteilt werden. Auf die besonderen Bedingungen des Baugrundstücks kann auf diese Weise reagiert werden, individuelle Vielfalt, regionale und optimale technische Lösungen sind also weiterhin möglich. Das Gesetz erleichtert zugleich den Ausbau von Wärmenetzen. Es sieht vor, dass Kommunen auch im Interesse des Klimaschutzes den Anschluss und die Nutzung eines solchen Netzes vorschreiben können.

4.6.2.3 Heizkostenverordnung

Auch die Novellierung der Heizkostenverordnung (HeizkostenV) dient dem Ziel einer weiteren Ausschöpfung von Energieeinsparungspotenzialen. Gegenstand der 1981 auf der Grundlage des Energieeinspargesetzes erlassenen HeizkostenV ist die Verpflichtung zur Erfassung des Energieverbrauchs für die zentrale Beheizung von Räumen und für die zentrale Warmwasserbereitung sowie die Verteilung der hierdurch entstandenen Kosten auf die Nutzer nach Verbrauch. Durch diese Kostenverteilung soll ein Anreiz zur sparsamen Energieverwendung gesetzt werden.

Bisher konnte der Gebäudeeigentümer in einer Spanne von 50 bis 70 Prozent selbst entscheiden, welcher Anteil der Heiz- und Warmwasserkosten nach Verbrauch abzurechnen war. Gewählt wurde in der Regel eine Kostenverteilung von 50 Prozent verbrauchsabhängig zu 50 Prozent verbrauchsunabhängig. Bei älteren schlecht gedämmten Häusern hat das Nutzerverhalten den größten Einfluss auf den Energieverbrauch, wie eine Untersuchung festgestellt hat. Hier sind nunmehr verpflichtend 70 Prozent der Kosten nach Verbrauch zu verteilen, wenn die freiliegenden Leitungen der Wärmeverteilung überwiegend gedämmt sind und das Gebäude mit einer Öl- oder Gasheizung versorgt wird. Bei Gebäuden mit Passivhausstandard ist künftig keine verbrauchsabhängige Abrechnung mehr erforderlich. Damit werden Anreize für ehrgeizige Sanierungen und für den Neubau von Mehrfamilienhäusern mit diesem Standard gesetzt. Die Verordnung ist am 1. Januar 2009 in Kraft getreten.

4.6.2.4 Wärmecontracting

Als weitere Maßnahme zur Energieeinsparung bei der Beheizung von Wohngebäuden wird diskutiert, ob mit einer Erleichterung der Umstellung auf das so genannte Wärmecontracting der Ersatz veralteter ineffizienter Heizungsanlagen durch modernere Anlagen beschleunigt und die eingesetzte Energie besser genutzt werden kann. Un-

ter dem Begriff Wärmecontracting wird die Einschaltung eines gewerblichen Dritten zur Versorgung von Nutzern mit Heizwärme und Warmwasser verstanden. Das liefernde Unternehmen übernimmt neben der Finanzierung der Heizungsanlage auch deren Betrieb einschließlich Verwaltung, Wartung und Instandsetzung und stellt dem Vermieter die Kosten der Wärmelieferung in Rechnung. In laufenden Mietverträgen stößt die Umstellung auf Contracting ohne Zustimmung des Mieters auf rechtliche Unsicherheiten, weil Kosten ausgelagert werden, die bisher in der Grundmiete enthalten waren.

Ein Ende 2007 vom BMVBS in Auftrag gegebenes Gutachten dient der Prüfung, ob Contracting in wesentlichem Umfang zur Energieeinsparung und damit zur CO₂-Minderung beitragen kann, wie groß der Anteil des Wohnungsbestandes ist, der für Contracting in Betracht kommt und wie groß die mobilisierbaren Energieeinsparpotenziale sind. Ferner wird geprüft, wie ggf. bestehende rechtliche und sonstige Hemmnisse beseitigt werden können. Die Ergebnisse des Gutachtens werden Mitte 2009 vorliegen.

4.6.3 Förderung des energieeffizienten Bauens und Sanierens von Wohngebäuden

Eine tragende Säule des IEKP bildet die staatliche Förderung des energieeffizienten Bauens und Sanierens. Der Schwerpunkt der Fördermaßnahmen liegt auf dem Wohnungsbestand, denn der Wohnungsneubau kann wegen seines geringen Anteils am Wohnungsmarkt nur einen geringen Beitrag zur Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebereich leisten. Im Bestand besteht überdies ein hohes Energieeinsparpotenzial, da drei Viertel der Gebäude vor dem Inkrafttreten der ersten Wärmeschutzverordnung 1979 errichtet wurden.

Die Förderung des energieeffizienten Bauens und Sanierens erfolgt über zinsverbilligte Kredite und Investitionszuschüsse, die über die Hausbank bzw. die KfW-Förderbank ausgereicht werden. Im Mittelpunkt steht das im Jahr 2001 mit Bundesmitteln aufgelegte und seither sukzessive ausgebaute CO₂-Gebäudesanierungsprogramm, das aus verschiedenen KfW-Förderprogrammen besteht. Der Schwerpunkt lag zunächst bei der Förderung hoch-effizienter Einzelmaßnahmen, wie z. B. der Dämmung der Gebäudehülle und dem Austausch von Fenstern und Heizungsanlagen. 2003 kam die Förderung besonders energieeffizienter Neubauten hinzu. Zugleich wurde der Anreiz für energetische Sanierungen durch Einführung eines Tilgungszuschusses erhöht.

Zum 1. Februar 2006 wurden die KfW-Förderprogramme neu gestaltet und die Konditionen deutlich verbessert. Seit 2007 ergänzen Investitionszuschüsse die Förderung durch die Kreditprogramme. Darüber hinaus wurden zinsverbilligte Kreditprogramme zur Sanierung von Bildungseinrichtungen in kommunaler oder gemeinnütziger Trägerschaft eingeführt.

Die im Rahmen des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms eingerichteten KfW-Programme sind als lernende Pro-

gramme angelegt. Zur Qualitätssicherung gibt es seit Dezember 2007 einen Zuschuss für Baubegleitung bei Sanierung mindestens auf Neubauniveau nach EnEV in Höhe von max. 1 000 Euro pro Wohneinheit. Seit 2008 nimmt die KfW darüber hinaus stichprobenhafte Vor-Ort-Prüfungen der geförderten Gebäude vor. Die Programme werden jährlich evaluiert und kontinuierlich fortentwickelt.

2009 erfolgt deshalb eine inhaltliche Verbesserung und Verschärfung der Programme. Zugleich werden die Investitionsanreize erhöht. Bereits seit Jahresbeginn werden zinsverbilligte Kredite und Investitionszuschüsse auch für die Förderung einzelner, hocheffizienter Maßnahmen angeboten, wie z. B. die Erneuerung von Fenstern oder Heizungen. Ferner können Eigentümer von Ein- und Zweifamilienhäusern und von Eigentumswohnungen in Wohnungseigentümergeinschaften im CO₂-Gebäudesanierungsprogramm Zuschüsse in Höhe von bis zu max. 2 500 Euro für energetische Einzelmaßnahmen erhalten. Mit Inkrafttreten der EnEV 2009 werden die Förderbedingungen entsprechend angepasst.

Mit dem ersten Konjunkturpaket der Bundesregierung wurden zudem die Programmmittel für Zinsverbilligung und Zuschüsse zur energetischen Gebäudesanierung für 2009 auf rund 1,5 Mrd. Euro aufgestockt. Auch in den Jahren 2010 und 2011 soll die Förderung mit jeweils rund 1,5 Mrd. Euro Programmmitteln auf hohem Niveau fortgeführt werden.

2008 wurden Modellvorhaben zum freiwilligen Austausch von Nachtstromspeicherheizungen aufgelegt, die sich an Eigentümer von Gebäuden von sechs bis etwa 50 Wohnungen wenden. Gemeinsam mit den Eigentümern, Energieversorgern und in Zusammenarbeit mit den wohnungswirtschaftlichen Verbänden wird nach Lösungen gesucht, den Heizungsaustausch vorzugsweise im Zuge umfassender Sanierungen durchzuführen. So soll der hohe finanzielle Aufwand für den Austausch des Heizsystems durch Senkung der zukünftigen Heizkosten kompensiert werden. Der Austausch von Nachtstromspeicherheizungen wird ergänzend zu den bisher verfügbaren zinsverbilligten Darlehen ab April 2009 im Rahmen des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms auch durch einen Investitionszuschuss finanziell unterstützt.

Die KfW-Förderprogramme zur CO₂-Gebäudesanierung haben in den letzten Jahren eine durchweg hohe Nachfrage erfahren. Zunehmend wird erkannt, dass sich energieeffizientes Sanieren und Bauen über die Nutzungsdauer der Maßnahmen auszahlt. Durch die von 2006 bis 2008 finanzierten Investitionen konnten rund 800 000 Wohnungen umfassend energetisch saniert bzw. energieeffizient errichtet werden. Das gesamte Investitionsvolumen betrug in diesem Zeitraum 35,5 Mrd. Euro. Über die durchschnittlich 30-jährige Nutzungsdauer der Maßnahmen werden mit dem ausgereichten Kredit- und Zuschussvolumen von rund 18,3 Mrd. Euro in den sanierten Gebäuden bundesweit mehr als 2,4 Mio. Tonnen CO₂ jährlich eingespart. Zwei Drittel der Sanierungen erreichen oder übertreffen das energetische Niveau eines Neubaus nach den Anforderungen der EnEV 2007.

Tabelle 4

Förderung des energieeffizienten Bauens und Sanierens

	2006	2007	2008	Summe
Sanierte und neu errichtete Wohnungen				
Anzahl der Wohnungen	320.000	200.000	280.000	800.000
Fördermittel				
Programmmittel	1,35 Mrd. €	0,85 Mrd. €	1,4 Mrd. €	3,6 Mrd. €
Investitionsvolumen	11,8 Mrd. €	10,7 Mrd. €	13,0 Mrd. €	35,5 Mrd. €

Quelle: KfW-Förderbank.

Die energetische Gebäudesanierung entlastet dabei nicht nur die Umwelt, sondern auch die Bürgerinnen und Bürger bei den Heizkosten. So resultiert aus den seit 2006 geförderten Maßnahmen 2008 eine Heizkostensparnis von rund 390 Mio. Euro. Die Gebäudesanierung stützt zugleich Wachstum und Beschäftigung. Die durch die Förderung ausgelösten Investitionen haben jährlich bis zu 220 000 Arbeitsplätze im Baugewerbe und in den vor- und nachgelagerten Bereichen gesichert oder neu geschaffen.

Es gilt jedoch, auch über das einzelne Gebäude hinaus zu blicken. So können quartiersbezogene Lösungen der Wärmeversorgung erheblich zur Energieeinsparung beitragen. Die Bundesregierung setzt daher 2009 einen neuen Akzent mit dem Wettbewerb „Energetische Sanierung von Großwohnsiedlungen auf der Grundlage integrierter Stadtteilentwicklungskonzepte“. In rund 2,4 Millionen Wohnungen in Großwohnsiedlungen leben etwa fünf Mio. Menschen. Für die Sanierung von Großwohnsiedlungen stehen in den kommenden Jahren Mittel aus dem CO₂-Gebäudesanierungsprogramm bereit. Die Wettbewerbsteilnehmer sind aufgerufen, integrierte Konzepte unter energetischen, wohnungswirtschaftlichen, städtebaulichen und demografischen Gesichtspunkten für große Wohnsiedlungen ab etwa 1 000 Wohneinheiten zu entwickeln. Ein Schwerpunkt liegt auf den quartiersbezogenen und gebäudeübergreifenden Lösungen der Wärmeversorgung auch unter Nutzung erneuerbarer Energien. Die Bundesregierung verfolgt dabei einen integrierten Ansatz: Ideen und Konzepte aus dem Stadtumbau, der Sozialen Stadt sowie zur Energieeinsparung und zum Klimaschutz sollen gebündelt und bei der Sanierung dieser Siedlungen einfließen.

Die KfW-Programme werden durch das Marktanreizprogramm für erneuerbare Energien im Wärmemarkt ergänzt, dessen jährliches Fördervolumen flankierend zum Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (vgl. Kap.4.6.2.2) im Jahr 2009 auf 400 Mio. Euro aufgestockt wurde. Dieses Programm wird vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle und der KfW durchgeführt.

Modernisierungsmaßnahmen werden seit dem 1. Januar 2006 auch über die Steuerermäßigung für die Inanspruch-

nahme von Handwerkerleistungen in privaten Haushalten unterstützt – soweit keine Förderung über KfW-Programme in Anspruch genommen wurde. Im Rahmen des ersten Konjunkturpakets wurde der abzugsfähige Höchstbetrag für Handwerkerleistungen in privaten Haushalten zum 1. Januar 2009 auf 1 200 Euro verdoppelt.

4.6.4 Förderung der energetischen Sanierung der kommunalen und sozialen Infrastruktur

4.6.4.1 Investitionen in die Zukunft: Programme für die kommunale und soziale Infrastruktur

Ein weiteres wichtiges Handlungsfeld der Energieeinsparung und des Klimaschutzes ist die Modernisierung der kommunalen und sozialen Infrastruktur. So besteht bei den bundesweit ca. 40 000 Schulen, ca. 48 000 Kindergärten, Kindertagesstätten und Krippen sowie mehreren zehntausend (Schul-)Turnhallen ein entsprechender Sanierungsstau. Kommunen und gemeinnützige Organisationen können über die seit Januar 2007 bestehenden KfW-Programme „Kommunalkredit – energetische Gebäudesanierung“ und „Sozial Investieren- energetische Gebäudesanierung“ zinsverbilligte Kredite für die energetische Sanierung von Schulen, Schulsporthallen, Kindertagesstätten und Gebäude der Kinder- und Jugendarbeit beziehen.

Im Jahr 2008 wurde den Kommunen durch den von Bund, Ländern und Gemeinden geschlossenen Investitionspakt ein neues Finanzierungsinstrument insbesondere für die energetische Sanierung der sozialen Infrastruktur in den Gemeinden eröffnet. Hierfür stellte der Bund 2008 ein Finanzvolumen von 200 Mio. Euro Programmmittel bereit. Durch entsprechende Kofinanzierungen der Länder und Kommunen umfasst das Fördervolumen 600 Mio. Euro. Er soll insbesondere Kommunen unterstützen, die aufgrund ihrer angespannten Haushaltslage dringend notwendige energetische Sanierungen nicht allein mit Darlehen finanzieren können. Das Programm war 2008 insgesamt mehrfach überzeichnet.

4.6.4.2 Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der Konjunkturpakete der Bundesregierung

Das im November 2008 verabschiedete Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket I) der Bundesregierung verstärkt die Anreize für Investitionen in die Modernisierung der kommunalen Infrastruktur. Die Investitionsoffensive Infrastruktur stellt in den Jahren 2009 und 2010 hierfür insgesamt 300 Mio. Euro Programmmittel für die Gewährung besonders zinsgünstiger Kredite an strukturschwache Gemeinden bereit. Finanziert werden können grundsätzlich alle Investitionsvorhaben und Investitionsfördermaßnahmen für die kommunale und soziale Infrastruktur sowie wohnungswirtschaftliche Projekte.

Das Konjunkturpaket I beinhaltet zudem die Fortführung und Aufstockung des Bundesanteils am Investitionspakt auf 300 Mio. Euro für 2009. Aufgrund der hohen Nachfrage in den Ländern werden diese Mittel schnell konjunkturwirksam. Für Kommunen in Haushaltsnotlage ist ab 2009 eine weitere Option vorgesehen: Der kommunale Eigenanteil kann abweichend vom üblichen Drittel auf bis zu zehn Prozent gesenkt werden, Bund und Land übernehmen dann jeweils bis zu 45 Prozent. Damit soll erreicht werden, dass diese Kommunen noch stärker am Förderprogramm teilhaben können. Ein Land kann zudem abweichend von dieser Regelung den Bundesanteil an den förderfähigen Kosten auf bis zu 75 Prozent erhöhen. Näheres regeln die Landesrichtlinien.

Im Januar 2009 hat die Bundesregierung das Konjunkturpaket II verabschiedet, den „Pakt für Beschäftigung und Stabilität“. Kernstück ist das Programm „Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder“, für das 10 Mrd. Euro Bundesmittel für zusätzliche öffentliche Investitionen zur Verfügung gestellt werden. Länder und Kommunen übernehmen einen Kofinanzierungsanteil von mindestens 3,3 Mrd. Euro. Wesentliche Programmbausteine des Investitionspakts bilden die Grundlage für das neue Zukunftsinvestitions-Programm.

Investitionsschwerpunkt des Zukunftsinvestitions-Programms sind Bildungseinrichtungen. Auf diese Investitionen entfallen 65 Prozent (6,5 Mrd. Euro) der Finanzhilfen des Bundes. Weitere 35 Prozent der Finanzhilfen (3,5 Mrd. Euro) können für die Modernisierung weiterer Infrastrukturen eingesetzt werden, u. a. für Krankenhäuser, Infrastruktur im Städtebau, ländliche Infrastruktur, Informationstechnologie und Lärmschutzmaßnahmen an kommunalen Straßen. 70 Prozent der Mittel sollen für kommunalbezogene Investitionen eingesetzt werden. Förderberechtigt sind alle Gemeinden.

Der Bund unterstützt außerdem unabhängig vom Konjunkturprogramm im Bildungsbereich die Länder beim quantitativen als auch qualitativen Ausbau frühkindlicher Betreuung bis 2013 mit vier Mrd. Euro. Davon sind 2,15 Mrd. Euro für Investitionen und 1,85 Mrd. für Betriebskosten vorgesehen. Anschließend erhalten die Länder einen jährlichen Festbetrag von 770 Mio. Euro. Diese

Mittel sollen insbesondere der Steigerung der Qualität der Angebote dienen.

4.6.5 Information und gute Beispiele

Öffentlichkeitsarbeit und Informationskampagnen sowie Forschungs- und Demonstrationsprogramme zur Sanierung und Senkung des Energiebedarfs von Gebäuden tragen zur Verbreitung vorbildlicher Verfahren bei. Deshalb werden die Förderinstrumente durch verschiedene öffentlichkeitswirksame Maßnahmen flankiert. Die Öffentlichkeitskampagne zur CO₂-Gebäudesanierung wirbt etwa über Informationsbroschüren, Anzeigen („Ziehen Sie Ihr Haus warm an“) und die wandernden Litfaßsäulen. Die „rote Mütze“ ist mittlerweile als Markenzeichen für die staatliche Förderung der CO₂-Gebäudesanierung etabliert. Der CO₂-Gebäudereport 2007 bietet Informationen zur Entwicklung des klimagerechten Bauens und Sanierens in Deutschland. 2009 wird der Folgebericht mit dem Schwerpunkt „öffentliche Gebäude“ veröffentlicht.

Auf der BAU 2009 wurde das Plus-Energie-Haus des Bundes eröffnet, das unter Nutzung der Technologien und der Architektur des preisgekrönten „Solar Decathlon Hauses“ der TU Darmstadt errichtet wurde. Das Plus-Energie-Haus präsentiert in einer Wanderausstellung die technischen Möglichkeiten und Förderangebote des energieeffizienten Bauens und Sanierens.

Mitte Dezember 2008 lobte das BMVBS den bundesweiten Bauherren-Wettbewerb „Effizienzhaus-Energieeffizienz und gute Architektur“ aus. Der Wettbewerb zeichnet sanierte Gebäude und Neubauten aus, die eine hohe architektonische und energetische Qualität vereinen, und sich städtebaulich gut in die Umgebung einfügen. Mit einer Datenbank werden die Beispielgebäude auch nach der Preisverleihung öffentlich dargestellt und damit die Nachfrage nach energieeffizienten und gestalterisch attraktiven Häusern gestärkt. Zugleich wird mit dem „Effizienzhaus“ eine neue Marke für hoch energieeffiziente Wohngebäude eingeführt, mit der Vorreiter des energiesparenden und klimaschützenden Bauens zukünftig ausgezeichnet werden können.

Die schrittweise Markteinführung eines hochinnovativen Energiestandards unterstützt die Bundesregierung zudem durch verschiedene Modellvorhaben der Deutschen Energie-Agentur (dena) unter der Dachmarke Zukunft Haus. So zielt etwa das Modellvorhaben Niedrigenergiehaus im Bestand (Wohngebäude und Schulen) mit rund 420 Projekten darauf ab, innovative, kurz vor der Marktfähigkeit und Wirtschaftlichkeit stehende Energiespartetechnologien auch bei Sanierungsmaßnahmen verstärkt in den Markt zu bringen. Mittelfristig sollen die Maßnahmen ohne Förderung am Markt bestehen können. Die Modellprojekte sind Multiplikatoren, die – auch über das Netz der regionalen Energieberater der dena – durch den Wissenstransfer zur Nachahmung anregen. Im Schnitt unterschreiten die Wohngebäude nach Sanierung die Anforderungen der EnEV an vergleichbare Neubauten um rund 50 Prozent, der Energiebedarf wurde um durchschnittlich 85 Prozent reduziert.

Seit 2008 werden modellhafte Klimaschutzmaßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und der verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien im Gebäudebereich auch im Rahmen der Klimaschutzinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit aus den Erlösen des Emissionshandels finanziell unterstützt. Ziel der Klimaschutzinitiative ist es, die vorhandenen großen Potenziale zur Emissionsminderung kostengünstig und in der Breite zu erschließen sowie innovative Modellprojekte voranzubringen. Städte, Gemeinden und Landkreise, ebenso wie Kirchen, Hochschulen, gemeinnützige Vereine und kulturelle Einrichtungen können eine Förderung für die Erstellung von Klimaschutzkonzepten und die Durchführung von Modellprojekten mit dem Leitbild der CO₂-Neutralität erhalten.

Häufig sind Informationsdefizite das wichtigste Hemmnis, das Energieeffizienz-Investitionen im Gebäudebereich entgegensteht. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) hat deshalb die Förderung der qualifizierten und anbieterunabhängigen Energieberatung – z. T. gegenfinanziert aus Erlösen des Emissionshandels – ausgebaut. Die Energieberatung in Wohngebäuden Vor-Ort, deren Ergebnis ein detaillierter Bericht mit Maßnahmenvorschlägen zur energetischen Sanierung ist, wird mit 50 Prozent, je Einzelberatung bis zu 350 Euro gefördert. Die Antragszahlen haben sich in 2009 gegenüber dem Monatsdurchschnitt des vergangenen Jahres mehr als verdoppelt. Auch die geförderte Energieberatung in den Verbraucherberatungsstellen wird mittlerweile in 500 Orten angeboten. Der Eigenanteil bei der Beratung beträgt lediglich fünf Euro. Im „Sonderfonds Energieeffizienz in KMU“, einer Initiative des BMWi und der KfW, werden Energieberatungen für das gesamte Unternehmen einschließlich der Gewerbeimmobilien mit bis zu 80 Prozent der Beratungskosten gefördert.

4.7 Leitgedanke Nachhaltigkeit

Eine sich an den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung orientierende Planung und Bewirtschaftung von Gebäuden trägt nicht nur zum Klimaschutz bei. Sie wirkt auch auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, die Verringerung der lokalen Belastungen von Böden und des Grundwassers, die Sicherung der Gesundheit der Bevölkerung, die städtebauliche Qualität, die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von Planern und Bauwirtschaft hin. Die Reduzierung von Lebenszykluskosten verbessert die Wirtschaftlichkeit aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht; die Wertstabilität nachhaltiger Immobilien trägt zum Erhalt von Kapital bei.

Das Interesse am Thema Nachhaltigkeit ist in der Bau-, Wohnungs- und Immobilienwirtschaft stark gestiegen. Es besteht ein großer Bedarf an entsprechenden Informationen sowie an geeigneten Instrumenten zur Kommunikation der Eigenschaften und Vorteile nachhaltiger Gebäude. In der durch das BMVBS koordinierten Forschung werden derzeit erhebliche Mittel für die Bereitstellung von Daten für die Ökobilanzierung, die Entwicklung und

Zusammenführung von Planungs- und Bewertungshilfsmitteln, die Erarbeitung eines nationalen Systems für die Zertifizierung nachhaltiger Gebäude sowie die Bereitstellung von Handlungsempfehlungen eingesetzt. Ergebnisse wurden auf dem Kongress „Nachhaltiges Planen, Bauen und Betreiben von Gebäuden“ im Dezember 2007 in Berlin vorgestellt. Diese fließen in den überarbeiteten Leitfaden des BMVBS zum Thema „Nachhaltiges Bauen“ ein.

Ausländische Investoren fragen in Deutschland verstärkt Immobilien nach, deren Nachhaltigkeit über ein Zertifikat nachgewiesen werden kann. Gleichzeitig wird die Möglichkeit, ein derartiges Zertifikat auszustellen oder vorzulegen, ein Wettbewerbsfaktor für die in ausländischen Märkten agierenden deutschen Unternehmen. Neue Produkte, wie nachhaltige Immobilienfonds oder „green REITs“ sind in Deutschland bisher kaum vorhanden.

Nachhaltige Immobilien bieten eine hohe Nutzungsqualität in Verbindung mit einer Wertstabilität. Ein Gebäudepass als lebenszyklusbegleitende Objektdokumentation und Nachweis der durchgeführten Instandhaltung gewinnt damit an Bedeutung.

Im Januar 2009 wurde durch das BMVBS auf der BAU 2009 in München im Rahmen des Kongresses „Bauen für die Zukunft – nachhaltig und energieeffizient“ erstmalig in Deutschland das „Deutsche Gütesiegel Nachhaltiges Bauen“ für Neubauten des öffentlichen und privaten Büro- und Verwaltungsbaus verliehen. Auf Basis der Nachhaltigkeitskriterien der Pilotversion 2008 wurden insgesamt 49 Einzelkriterien aus den sechs Kriteriengruppen Ökologische Qualität, Ökonomische Qualität, Sozio-kulturelle Qualität, Technische Qualität, Prozessqualität und Standortqualität bewertet und zu einer Gesamtbewertung zusammengeführt. Erstmalig wurden Lebenszykluskosten sowie globale Umweltwirkungen in einem Zeithorizont von 50 Jahren berechnet und bewertet. Fünf öffentliche und elf private Verwaltungsgebäude erzielten insgesamt sechs Goldzertifikate, sieben Silberzertifikate und drei Bronzozertifikate, wobei die Vorbildwirkung öffentlicher Gebäude unterstrichen werden konnte.

Aufbauend auf den Ergebnissen der ersten Pilotphase werden in Kooperation des BMVBS und der Deutschen Gesellschaft für nachhaltiges Bauen (DGNB) die Einzelkriterien evaluiert, geschärft und voraussichtlich zum Sommer 2009 in einer Vollversion des Deutschen Gütesiegel Nachhaltiges Bauen im Markt eingeführt. Das Deutsche Gütesiegel Nachhaltiges Bauen stellt somit ein ganzheitliches Bewertungssystem zum nachhaltigen Bauen für Neubauten des Büro- und Verwaltungsbaus dar. Weitere Informationen zum System sowie der Pilotzertifizierung sind unter www.nachhaltigesbauen.de zu finden.

4.8 Steuerliche Rahmenbedingungen und Wertermittlung

Für die Entwicklung der Wohnungs- und Immobilienmärkte sind die steuerlichen Rahmenbedingungen von erheblicher Bedeutung. Änderungen brachten insbesondere die Unternehmensteuerreform 2008 und die Erbschaft-

steuerreform. Außerdem wurde die Wertermittlungsverordnung novelliert.

4.8.1 Unternehmensteuerrecht

Ziel der Unternehmensteuerreform war es, Deutschland im internationalen Steuerwettbewerb zu stärken. Die Reform trat zum 1. Januar 2008 in Kraft. Wichtigste Maßnahme der Unternehmensteuerreform ist die Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf 15 Prozent. Damit hat Deutschland einen international wettbewerbsfähigen Unternehmensteuersatz. Im Einzelnen ist die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft insbesondere von den folgenden Regelungen betroffen.

Zinsschranke bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer

Viele Unternehmen versuchten in der Vergangenheit, ihre in Deutschland erwirtschafteten Erträge z. B. durch Zahlung von Kreditzinsen infolge grenzüberschreitender Kreditvergabe in das niedriger besteuerte Ausland zu verlagern. Die Zinsschranke schränkt daher die Abzugsfähigkeit von Zinsaufwendungen, die die Zinserträge übersteigen, grundsätzlich auf 30 Prozent um den Zinssaldo und die Abschreibungen erhöhten Gewinns (so genannte EBITDA) ein. Diese Regelung ersichert die Verlagerung von Gewinnen ins Ausland. Allerdings sind auch Unternehmen ohne Auslandsgeschäft betroffen, da die Vorschrift aus europarechtlichen Gründen nicht auf grenzüberschreitende Sachverhalte beschränkt werden konnte.

Gerade für die stark fremdfinanzierte Immobilienwirtschaft spielt die Zinsschranke eine große Rolle. Sie profitiert jedoch von einer Reihe von Erleichterungen:

- Durch die Freigrenze von einer Mio. Euro sind kleine und mittelgroße Unternehmen nicht von der Zinsschranke betroffen.
- Unternehmen, die nicht konzerngebunden sind und bei denen keine Gesellschafter-Fremdfinanzierung gegeben ist (die also keinen Gewinn verlagern können), sind generell von der Zinsschranke ausgenommen.
- Konzerngebundene Unternehmen können sich von der Anwendung der Zinsschranke befreien, wenn sie nachweisen, dass ihre Eigenkapitalquote mindestens dem Konzerndurchschnitt entspricht.
- Auch durch die Bildung von steuerlichen Organschaften können Unternehmen die Anwendung der Zinsschranke vermeiden.
- Nicht abzugsfähige Zinsaufwendungen können zeitlich unbeschränkt und unter bestimmten Voraussetzungen in späteren Wirtschaftsjahren abgezogen werden.

Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer

Mit dem Unternehmensteuerreformgesetz 2008 ist bei der Gewerbesteuer der Katalog der Finanzierungsaufwendungen, die dem Gewerbeertrag zuzurechnen sind, erweitert worden. Finanzierungsaufwendungen werden nun zu einem Viertel in die Bemessungsgrundlage der Gewerbe-

steuer einbezogen, soweit sie insgesamt den neuen Freibetrag von 100 000 Euro übersteigen. Gegenüber der bisherigen Regelung, nach der von den Finanzierungsaufwendungen Dauerschuldzinsen zur Hälfte hinzuzurechnen waren, dürfte dies die Immobilienwirtschaft entlasten. Denn dort sind langfristige Finanzierungen branchenüblich.

Zu den Finanzierungsaufwendungen zählen nun auch die Finanzierungsanteile von Mieten und Pachten unbeweglicher Vermögensgüter (z. B. Immobilien). Von den gezahlten Mieten und Pachten werden 65 Prozent als pauschal ermittelter Finanzierungsanteil in die Bemessungsgrundlage für die Hinzurechnung einbezogen.

Nachversteuerung von Eigenkapital der früheren gemeinnützigen Wohnungswirtschaft

Durch das Jahressteuergesetz 2008 wurde die Regelung zur Ablösung des unversteuerten Eigenkapitals aus der Zeit des bis 2000 geltenden Anrechnungsverfahrens (so genannte EK 02) geändert. Bis einschließlich 2006 wurde das EK 02 im Falle einer Ausschüttung an den Anteilseigner mit 30 Prozent nach versteuert, was bei Unternehmen, die über hohe EK 02-Bestände verfügen – z. B. ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen –, als Ausschüttungshindernis empfunden wurde. Nach der Neuregelung wird das EK 02 unabhängig von einer Ausschüttung pauschal mit 3 Prozent nachbelastet; dabei wird der Steuerbetrag im Regelfall in Raten über zehn Jahre verteilt.

Um die Besonderheiten insbesondere kommunaler Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften zu berücksichtigen, die aufgrund ihres öffentlich oder gesetzlich festgelegten besonderen Zwecks in den Möglichkeiten zur Ausschüttung beschränkt sind, besteht für diese Unternehmen eine Ausnahme von der verpflichtenden Nachversteuerung. Auf Antrag kann danach weiterhin die bisherige Regelung einer ausschüttungsabhängigen Nachbelastung angewendet werden, solange die Unternehmen in den Kreis der bezeichneten Wohnungsunternehmen fallen.

4.8.2 Steuerliche Absetzungen für Abnutzung im Immobilien- und Wohnungssektor

Ein Förderinstrument für Wohnungs- und Immobilienmärkte sind erweiterte steuerliche Abschreibungen. Hierzu zählen aktuell die erweiterten Absetzungen bei Gebäuden in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen, bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden sowie der Abzugsbetrag für selbstgenutzte Baudenkmale und Gebäude in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsgebieten. Diese drei Steuervergünstigungen hatten 2008 ein Volumen von insgesamt 116 Mio. Euro. Dazu kommt die Steuerermäßigung für die Inanspruchnahme von Handwerkerleistungen in privaten Haushalten – soweit keine Förderung über KfW-Programme in Anspruch genommen wurde –, die 2008 ein Fördervolumen von etwa 2,2 Mrd. Euro hatte. Im Rahmen des ersten Konjunkturpakets wurde der abzugsfähige Höchstbetrag für Handwerkerleistungen in priva-

ten Haushalten zum 1. Januar 2009 auf 1 200 Euro verdoppelt.

Reguläre steuerliche Abschreibungen, die auch energetische Investitionen begünstigen, sind bei Herstellungs- oder Anschaffungskosten möglich. Das gilt insbesondere

- bei umfangreichen (auch energetischen) Baumaßnahmen, die in engem Zusammenhang mit dem Erwerb eines Objektes anfallen (anschaffungsnahe Herstellungskosten innerhalb von drei Jahren nach Anschaffung),
- bei umfassenden (nicht nur energetischen) Sanierungen insbesondere von Gebäuden mit sehr einfachem Standard, wenn im Einzelfall eine wesentliche Verbesserung des Standards erreicht wird. Das ist insbesondere der Fall, wenn die Modernisierung bei drei der vier zentralen Ausstattungsmerkmale Heizung, Fenster, Sanitär- und Elektroinstallation zu einer Erhöhung und Erweiterung des Gebrauchswertes führt.

Einzelmaßnahmen der energetischen Gebäudesanierung an bestehenden Gebäuden wie zum Beispiel die Verbesserung der Wärmedämmung, der Austausch der Heizung oder der Einbau einer Solaranlage zu Brauchwassererwärmung sind in vielen Fällen Erhaltungsaufwendungen, die sofort in voller Höhe als Werbungskosten/Betriebsausgaben steuerlich absetzbar sind, wenn das Gebäude der Einkunftserzielung dient.

4.8.3 Erbschaftsteuerreform

Das neue Erbschaftsteuer- und Bewertungsrecht ist von erheblicher Bedeutung für die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Grundlage für die Reform war die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 7. November 2006, nach der das bis dahin geltende Recht insofern für verfassungswidrig erklärt wurde, als den unterschiedlichen Vermögensarten bei einheitlichen Steuersätzen unterschiedliche Wertansätze zugrunde gelegt wurden. Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrats daher eine Neuregelung der Erbschaftsteuer verabschiedet, die am 1. Januar 2009 in Kraft getreten ist. Gegenüber der bisherigen Rechtslage ergeben sich insbesondere folgende Änderungen:

- Alle Vermögensarten, also auch Grundvermögen, orientieren sich künftig einheitlich am gemeinen Wert (Verkehrswert).
- Erwerber von Betriebsvermögen, Anteilen an Kapitalgesellschaften, bei denen der Erblasser eine Beteiligung von mehr als 25 Prozent hatte, sowie land- und forstwirtschaftlichem Vermögen können wählen, ob sie statt der Regelverschonung von 85 Prozent eine vollständige Steuerverschonung von 100 Prozent in Anspruch nehmen wollen. Allerdings sind diese Begünstigungen an eine längerfristige Fortführung des Betriebes und den Erhalt einer bestimmten Lohnsumme geknüpft. Die Begünstigungen finden keine Anwendung, wenn das Betriebsvermögen zu mehr als 50 Prozent (bzw. im Falle der vollständigen Steuerverschonung: zu mehr als 10 Prozent) aus Verwaltungs-

vermögen besteht. Zum Verwaltungsvermögen gehören u. a. Dritten zur Nutzung überlassene Grundstücke und Bauten. Betriebe, deren Hauptzweck in der Vermietung von Wohnungen besteht und die hierfür einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb benötigen, können jedoch die Verschonungsregelung in Anspruch nehmen.

- Für zu Wohnzwecken vermietete Grundstücke ist ein Bewertungsabschlag von 10 Prozent vorgesehen. Damit sollen insbesondere die privaten Vermieter unterstützt werden.
- Selbstgenutztes Wohneigentum wird von der Erbschaftsteuer bei Übergang auf den Ehegatten oder die Kinder freigestellt, sofern der Erbe die Wohnung unverzüglich bezieht und über einen Zeitraum von zehn Jahren zu eigenen Wohnzwecken nutzt (für Kinder gilt dies nur für eine Wohnflächengrenze bis zu 200 m²).
- Die Stundungsregelung für Betriebsvermögen wird auf Grundstücke, die zu Wohnzwecken vermietet werden sowie auf selbstgenutzte Ein- und Zweifamilienhäuser bzw. selbstgenutztes Wohneigentum erweitert, sofern der Erbe die Steuer nur durch eine Veräußerung dieses Vermögens aufbringen kann.
- Die persönlichen Freibeträge in der Steuerklasse I erhöhen sich (für Ehegatten von 307 000 Euro auf 500 000 Euro und für Kinder von 205 000 Euro auf 400 000 Euro).
- Für Übertragungen in den Steuerklassen II (z. B. Geschwister) und III (Dritte) erhöhen sich die Freibeträge (in Steuerklasse II von 10 300 Euro auf 20 000 Euro und in Steuerklasse III von 5 200 Euro auf 20 000 Euro). Die Steuersätze betragen in beiden Steuerklassen II und III je nach Umfang der Übertragung 30 Prozent bzw. 50 Prozent (ab einem Wert des Vermögens von mehr als sechs Mio. Euro).

Durch die Reform wird es zu Verschiebungen der Erbschaftsteuerbelastung zwischen den einzelnen Vermögensarten kommen. Durch den Ansatz der Verkehrswerte kann es zu einer Mehrbelastung bei der Übertragung von Immobilien kommen. Dies gilt insbesondere, wenn größere Immobilienvermögen übertragen werden und/oder die Übertragung nicht zwischen Angehörigen der Steuerklasse I stattfindet. Allerdings gibt es wie dargestellt auch besondere Regelungen, die die Höherbewertung auffangen oder abmildern können.

4.8.4 Grundsteuerrecht

Die Grundsteuer betrifft als Steuer auf den Grundbesitz die Immobilienwirtschaft in besonderer Weise. Die Belastung des einzelnen Grundstücks hängt von der Grundstücksbewertung und den Hebesätzen der jeweiligen Gemeinde ab.

Das Aufkommen aus den Grundsteuern steht den Gemeinden zu. Die Steuereinnahmen aus Grundsteuern betragen im Jahr 2007 10,7 Mrd. Euro; im Jahr 2009 sollen die Einnahmen laut Arbeitskreis „Steuerschätzung“ mehr als 11 Mrd. Euro betragen.

Erlass der Grundsteuer bei strukturell bedingtem Leerstand

Das Grundsteuergesetz sieht einen teilweisen Erlass der Grundsteuern u. a. bei bebauten Grundstücken vor, wenn der normale Rohertrag gemindert ist und der Steuer-schuldner die Minderung nicht zu vertreten hat.

Das Bundesverwaltungsgericht hat den Standpunkt vertreten, dass dem tatsächlich erzielten Ertrag eine Vermutung der Normalität beizumessen sei. Daher liege eine für die Grundsteuer beachtliche Ertragsminderung nur vor, wenn diese auf Besonderheiten zurückzuführen sei, die den Sachverhalt atypisch erscheinen lassen. Eine Minderung des Ertrages durch strukturell bedingten Leerstand sei aber für eine Leerstandsregion gerade typisch. Das Bundesverwaltungsgericht hat allerdings diese Rechtsauffassung mit Beschluss vom 20. April 2007 aufgegeben und sieht, wie auch der Bundesfinanzhof (z. B. Urteil vom 24. Oktober 2007) die Möglichkeit eines Teilerlasses der Grundsteuer bei strukturell bedingtem Leerstand als gegeben an.

Das Jahressteuergesetz 2009 schränkt die Erlassregelung ein. Voraussetzung ist nunmehr, dass der normale Rohertrag um 50 Prozent (bisher 20 Prozent) gemindert ist. Zudem beträgt der Steuererlass nur noch 25 Prozent (bei 100 Prozent Ertragsminderung: 50 Prozent). Bisher wurde die Grundsteuer um einen Prozentsatz gemindert, der vier Fünftel der Ertragsminderung entsprach.

Insgesamt stellt die neuere Entwicklung eine Entlastung der Betroffenen bei strukturell bedingtem Leerstand dar, da sie nun die (wenn auch eingeschränkte) Erlassregelung in Anspruch nehmen können.

Grundsteuerreform

Die Bundesregierung befürwortet eine Grundsteuerreform. Sie soll neben einer bundesweiten Rechtsvereinheitlichung das Grundsteuerrecht vereinfachen und für den Bürger transparenter machen. Denn maßgeblich für die Grundsteuer sind immer noch die Einheitswerte für das Grundvermögen auf der Basis des Jahres 1964, in den neuen Ländern sogar des Jahres 1935 und – soweit keine Einheitswerte des Jahres 1935 vorliegen – gilt in den neuen Ländern der Ersatzwirtschaftswert. Allen Werten ist gemein, dass sie die derzeitigen Immobilienwerte nicht realitätsgerecht widerspiegeln. Die zwischenzeitliche unterschiedliche Entwicklung hat zu großen Verzerrungen der Immobilienwerte untereinander geführt.

Das Reformvorhaben wurde allerdings wegen der Dringlichkeit der Erbschaftsteuerreform zurückgestellt. Von der Erbschaftsteuerreform gehen auch Auswirkungen auf eine Grundsteuerreform aus. Denn bei beiden Reformprojekten spielt die Frage einer realitätsgerechten Bewertung von Immobilien eine entscheidende Rolle.

4.8.5 Novellierung der Wertermittlungsverordnung

Einen wichtigen Beitrag für eine marktnahe, den heutigen Anforderungen entsprechende Ermittlung der Verkehrs-

werte von Grundstücken leistet die Novellierung der Wertermittlungsverordnung (WertV). Sie wurde am 1. April 2009 vom Bundeskabinett beschlossen.

Die Bedingungen auf dem Grundstücksmarkt haben sich seit dem Erlass der geltenden – auf das Baugesetzbuch (BauGB) gestützten – WertV im Jahr 1988 tief greifend verändert. So haben die Wiedervereinigung, die neuen Aufgabenbereiche Stadtumbau und Soziale Stadt sowie der demografische und wirtschaftliche Wandel, die Internationalisierung der Immobilienwirtschaft und die stärkere Kapitalmarktorientierung zu neuen Rahmenbedingungen geführt. Darüber hinaus hat sich seit Erlass der WertV die Wertermittlungspraxis erheblich weiterentwickelt. Vor diesem Hintergrund ist ein von BMVBS eingesetztes Sachverständigen-gremium zu dem Ergebnis gelangt, dass die WertV sich zwar grundsätzlich bewährt hat, aber dennoch einer umfassenden Fortentwicklung bedarf. Die geltende WertV aus dem Jahr 1988 wird durch eine neue Verordnung abgelöst, mit der neue Entwicklungen in der Wertermittlungspraxis und -lehre umgesetzt werden. Im Einzelnen umfasst die Novelle folgende Neuerungen:

Die Veränderungsprozesse aufgrund des demografischen und wirtschaftlichen Wandels führen immer häufiger zu Änderungen in der Wertentwicklung. Mit der neuen Verordnung können diese Änderungen besser berücksichtigt werden, z. B. durch eine Regelung zu den Marktanpassungsfaktoren, die zur Angleichung finanzmathematisch errechneter Werte an die jeweiligen Grundstücksmarktverhältnisse notwendig sind. Außerdem wird geregelt, unter welchen Voraussetzungen künftige Entwicklungen berücksichtigt werden.

Neue für den Grundstücksverkehr wichtige Aspekte werden durch die Novellierung erfasst, z. B. durch die Aufnahme von energetischen Eigenschaften als Gebäude-merkmal und dem Hinweis auf die Wertrelevanz städtebaulicher Umstände, wie sie etwa in Stadtumbaugebieten vorliegen.

Der Internationalisierung des Immobilienmarktes wird durch eine international besser vermittelbare Begrifflichkeit Rechnung getragen, z. B. durch Aufnahme des Begriffs Marktwert (market-value). Das international wie national gebräuchliche Discounted-Cashflow-Verfahren (DCF) wird in einer für die Verkehrswertermittlung geeigneten Form aufgenommen.

Mit der Novellierung werden die Rechtsgrundlagen für die Wertermittlung verbessert und die Vorschriften zu den einzelnen Wertermittlungsverfahren präzisiert. Für eine größere Transparenz der Wertermittlung werden Sachverhalte, die zusammengehören, wie z. B. Aussagen zur Bodenwertermittlung oder zu objektspezifischen Grundstücksmerkmalen, nunmehr jeweils in einem einzigen Paragraphen geregelt. Dies trägt auch zum Bürokratieabbau bei.

Mit der Novelle der WertV erhält die Praxis der Grundstückswertermittlung eine systematisch aufgebaute Verordnung auf Basis aktueller Erkenntnisse. Sie regelt die Grundlagen der Wertermittlung und gewährleistet eine

einheitliche Vorgehensweise der Praxis bei der Verkehrswertermittlung, was im Falle der Gutachterausschussinformationen auch zu besseren Datengrundlagen führt.

4.9 Verbesserung der Datengrundlagen und Marktinformationen

Politik und private Akteure brauchen differenzierte, verlässliche und aktuelle Marktinformationen, um Entscheidungen zu treffen. Das gilt aus zwei Gründen: Neben der Betrachtung der Gesamtentwicklung ist für viele Fragestellungen der regionale Bezug zunehmend von hoher Bedeutung, auch für die Marktbeobachtung. Dadurch steigt der Bedarf an aktuellen regionalen Daten und differenzierenden Auswertungen. Zunehmende Internationalisierung und Professionalisierung der Immobilienmärkte erfordern eine stärkere Markttransparenz, um Marktstrukturen und ihre Potenziale und Risiken plausibel einschätzen zu können. Markttransparenz wird so zum Standortvorteil.

Verschiedene aktuelle Marktstudien kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass aussagekräftige, sowohl konsistente und angemessen untergliederte als auch aktuelle Daten in der Immobilienwirtschaft fehlen. Dies erschwert sachgerechte Entscheidungen privater und institutioneller Investoren oder Nutzer der Daten. Datenlücken bestehen vor allem bei der Marktentwicklung, der Entwicklung (regionaler) Immobilienwerte, Immobilientransaktionen, zum Leerstand und der Wohnsituation der Haushalte. Hinzu kommen unterschiedliche Definitionen und Abgrenzungen.

Der EU-weite Zensus 2011, der eine komplette Erhebung des Wohnungsbestands vornehmen wird, wird ebenso wie die seit einigen Jahren erhobene Dienstleistungsstatistik und das Unternehmensregister der Statistischen Ämter einen Beitrag zur Lückenschließung leisten. Das BBSR erweitert im Auftrag des BMVBS seine immobilienwirtschaftliche Berichterstattung um ein Monitoring gewerblicher Immobilienmärkte. Neben einer besseren Abbildung regionalisierter Mietpreisentwicklungen zeichnet sich auch im Bereich der Kaufpreisbeobachtung durch eine optimierte Nutzung von Gutachterausschussinformationen eine Qualitätssteigerung ab.

Neben der amtlichen Statistik gibt es auch eine Reihe privater Anbieter, die schon heute wichtige Informationen zu den Immobilienteilmärkten veröffentlichen. Wichtig ist daher eine abgestimmte Arbeitsteilung öffentlicher und privater Akteure, um Synergieeffekte zu nutzen.

5 Integration von Raumordnung, Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik

Die Regionalisierung der Wohnungsmärkte hat enorme Auswirkungen auf die Raumnutzung und den Erhalt und Ausbau der Infrastruktur. Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik müssen auf diese Herausforderungen reagieren. Die Erarbeitung einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik sowie eines Handlungskonzepts zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume stellen wichtige Schritte dar, die durch die Integration anderer Politikfel-

der den räumlichen Zusammenhalt und die Entwicklung der Städte stärken.

5.1 Raumordnung

5.1.1 Entwicklungspotenziale von den Metropolenregionen bis zu den ländlichen Räumen stärken

Die Metropolregionen und ihr Verhältnis zu ländlichen Räumen stehen zunehmend im Blickpunkt von Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit. Um die Voraussetzungen für Chancengerechtigkeit und gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen aufrechtzuerhalten, müssen die räumliche Vielfalt und die Polyzentralität als besondere Qualität stärker in den Fokus der Raumentwicklungspolitik rücken. Sie müssen zu regional angepassten Politik- und Handlungsansätzen führen.

Die Globalisierung und die europäische Integration haben zu einer Verschärfung des Standortwettbewerbs, zu einer verstärkten Arbeitsteilung und zu wachsenden Verflechtungen zwischen Regionen geführt. Damit geht ein Wachstum der Verkehrsströme einher. Bildung, Wissen und Innovationsfähigkeit werden zu entscheidenden Produktions- und Standortfaktoren.

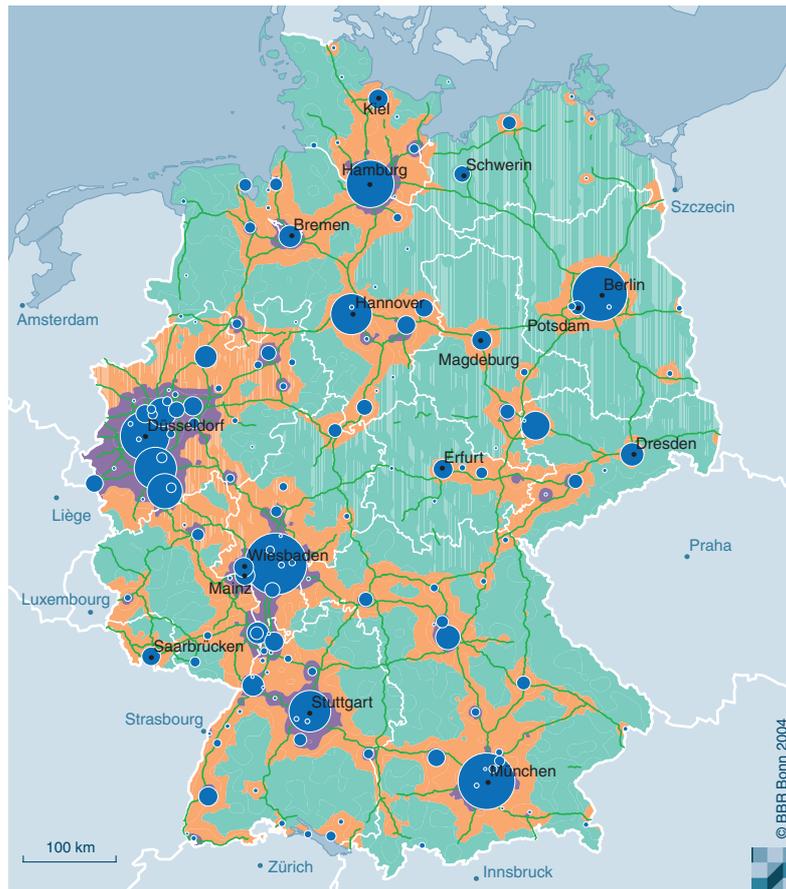
Metropolregionen sind nicht automatisch auch Wachstumszentren, genauso wenig wie ländlich geprägte Räume mit strukturschwachen Regionen gleichzusetzen sind. Ebenso wenig sind sie hinsichtlich der Siedlungsstruktur und bei der wirtschaftlichen und sozialen Ausgangssituation und Entwicklung homogen. Beispiele wie das Emsland, der Landkreis Bamberg oder der Wartburgkreis zeigen, wie unter vergleichsweise ungünstigen Ausgangsbedingungen Wachstum und zukunftsfähige Entwicklungen möglich sind. Entwicklungsstrategien, die alle wesentlichen Akteure des Raumes langfristig einbinden, unterstützen eine erfolgreiche Regionalpolitik. Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft ist hier ein wichtiger Partner.

Vor Ort ist ein fachübergreifendes Vorgehen notwendig, das wirtschaftliche, soziale Fragen sowie den Umwelt- und Ressourcenschutz einbezieht. Dies betrifft Stadtregionen ebenso wie ländliche Räume. Die Bundesregierung verfolgt daher eine Doppelstrategie: zum einen eine Wachstums- und Innovationspolitik zur Stärkung regionaler Wachstumspotenziale an den dafür geeigneten Standorten und zum anderen differenzierte Politikansätze für Räume mit besonderem Anpassungsbedarf. Diese müssen die verstärkte Nutzung regionalspezifischer Kompetenzen, die Etablierung und den Ausbau von Netzwerken in (über-)regionalen Wachstumsbündnissen ermöglichen und die Grundversorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge sichern.

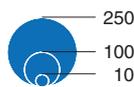
Die Umsetzung dieser Strategie vor Ort erfordert einen Blick über Zuständigkeitsgrenzen hinweg sowie neue Formen der engen regionalen Kooperation und Vernetzung. Das BMVBS fördert 2007 bis 2010 im Rahmen des Programms Modellvorhaben der Raumordnung in sieben Modellregionen praxisorientierte Ansätze zur Konkretisierung und Umsetzung großräumiger Verantwortungsgemeinschaften. Unter dem Motto „Überregionale Part-

Abbildung 21

Metropolfunktionen der Städte



Index der Metropolfunktionen



Raumstruktur nach Zentrenreichtbarkeit und Bevölkerungsdichte

- Zentralraum
- Zwischenraum
- Periphererraum
- Bundesautobahn

Quellen:
 Laufende Raumbewertung des BBR, Laufende Raumbewertung des BBR Europa, Erreichbarkeitsmodell des BBR, Projektergebnisse Espon Projekt Nr. 1.1.1
 Datengrundlagen:
 Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder, ATKIS: Basis-DLM, LOCAL Demographie - infas GEOdaten, Bevölkerungsdaten der nationalen Statistischen Ämter, Espon Datenbank

Quelle: BBR Raumordnungsbericht 2005.

nerschaften – Innovative Projekte zur stadtreionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“ umfassen die Kooperationsräume städtische und ländliche, zentrale und periphere sowie wirtschaftlich starke und schwache Gebiete.

Auch Initiativen im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik sowie das Handlungskonzept zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume unterstreichen die

wachsende Bedeutung neuer Partnerschaften zwischen Stadt und Land.

5.1.2 Novellierung des Raumordnungsgesetzes

Diese neuen Strategieansätze berücksichtigt auch das neue Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008. Einer der Schwerpunkte ist die Aktualisierung der gesetzlich-

chen Grundsätze der Raumordnung, um ein nachhaltiges Managementsystem für Raumnutzungen und Raumfunktionen zu etablieren.

Das neue Raumordnungsgesetz zielt auf eine Balance zwischen der Regelung weitgehender bundeseinheitlicher Standards und der gesetzgeberischen Zurückhaltung des Bundes hinsichtlich landesspezifischer Besonderheiten. Im Zuge der Föderalismusreform I von 2006 wurde die Raumordnung in den neu geschaffenen Kompetenztyp der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsmöglichkeit der Länder überführt.

5.1.3 Flächen- und Baulandpolitik

Ziel der Bundesregierung ist die Verminderung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2020. Die tatsächliche Flächeninanspruchnahme ist noch immer zu hoch (vgl. Kap. 3.8). Die Bundesregierung hat Ziele und Maßnahmen zur Erreichung des 30-ha-Ziels im Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie vom November 2008 im Einzelnen dargestellt. Es liegt nun in der Verantwortung der Länder, Regionen und Gemeinden, bis 2015 raum- und gebietsbezogene Ziele zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme zu erarbeiten. Die verstärkte Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden, die Revitalisierung von Brachflächen, die Nutzung leer stehender Bausubstanz sowie eine angemessene Nachverdichtung tragen dazu bei, die Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche deutlich zu reduzieren. Unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit müssen die Interessen auf regionaler Ebene und auf Landesebene gebündelt werden. Die Instrumente für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung sind weiterzuentwickeln, um ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum zu unterstützen.

Der Fortschrittsbericht 2004 zur Nachhaltigkeitsstrategie forderte, die Erfassung quantitativer und qualitativer Aspekte der Flächeninanspruchnahme weiterzuentwickeln. Dazu wurde im Forschungsprojekt „Nachhaltigkeitsbarometer Fläche“ ein Indikatorensystem zur Ermittlung und Fortschreibung der Nachhaltigkeit flächenpolitischer Ziele erarbeitet.

Die Flächenkreislaufwirtschaft muss der strategische Ansatz künftiger Stadtentwicklung sein, um effiziente und tragfähige Siedlungsstrukturen zu gewährleisten. Dabei geht es um ein systematisches Flächenressourcenmanagement nach dem Prinzip „Vermeiden – Verwerten – Ausgleichen“ mit vorrangiger Mobilisierung von Flächenpotenzialen in der Stadtregion.

In sieben Modellvorhaben „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ wurden Handlungsansätze entwickelt, die dem weiteren Zuwachs der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke entgegenwirken. Im Programm Aufbau Ost widmeten sich mehrere Projekte Fragen der Standortentwicklung, u. a. zum Flächenrecycling in suburbanen Räumen sowie zu Fragen der Zwischennutzung, dem Gewerbeflächenmonitoring und Flächenrecycling aus Akteursperspektive.

Ein wesentliches Ergebnis der Forschungsprogramme besteht in der Empfehlung an die Gemeinden, Kosten-Nutzen-Betrachtungen im Hinblick auf eine Neuausweisung auf der „grünen Wiese“ und einen Neubau in der Innenstadt auf Brachflächen oder Baulücken aufzustellen. Bislang fehlen dafür methodische und inhaltliche Grundlagen. Um eine praktikable Handreichung für die Kommunen zu erarbeiten, erfolgt eine Weiterentwicklung dieses Ansatzes in laufenden Forschungsprojekten (Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement – REFINA).

5.2 Neue Strategien für unsere Städte – Nationale Stadtentwicklungspolitik

Über die Ziele der Stadtentwicklung besteht weitgehender Konsens; es geht um sozialen Zusammenhalt, ökologische Verträglichkeit, ökonomische Tragfähigkeit und baukulturelle Qualitäten. Nach Jahrzehnten der Suburbanisierung eröffnen sich gegenwärtig Chancen für eine erneute Orientierung auf urbane Räume und Lebensweisen. Veränderungen in Wirtschaft und Technik, im Bewusstsein und Verhalten der Menschen bieten neue Chancen für das „Städtische“. Die Rückbesinnung auf aktives Leben in einer attraktiven Stadt ist ein zentrales Ziel des neuen Politikansatzes der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Die gemeinsame Arbeit mit den europäischen Partnern im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 hat verdeutlicht, dass es angesichts dieser Herausforderungen neben regionalen Initiativen auch einen nationalen Standpunkt im Politikbereich Stadtentwicklung geben muss.

Dies geschieht auf Bundesebene im Zusammenwirken mit den Ländern und Kommunen, aber auch mit Bürgern und Unternehmen unter dem Dach der im Jahre 2007 vom BMVBS initiierten Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Ziele dieser Politik- und Handlungsansätze sind die Erhaltung des sozialen Friedens in den Städten, die Förderung von Innovationen und wirtschaftlicher Entwicklung, der Klimaschutz, die Erhaltung von baulichen Qualitäten (Baukultur), die Einbettung der Stadtentwicklung in einen stadtreionalen Kontext und die Mobilisierung gesellschaftlichen Engagements. Die Verbände und Unternehmen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft unterstützen in vielfältiger Weise die Umsetzung dieser Ziele und sind aktiv an den Prozessen beteiligt.

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik schafft Plattformen für einen lebendigen Austausch, thematisiert aktuelle Trends und greift beispielhafte Handlungs- und Lösungsansätze auf. Zwei Strategieelemente tragen zur Umsetzung dieser Politik bei. Der Handlungsbereich „Gute Praxis“ bildet das Rückgrat der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Die Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“ stellt eine Ergänzung um flexible, zeitlich befristete und experimentelle Programmbausteine dar.

Stärkung der Innenstädte

Die Wettbewerbsfähigkeit städtischer Quartiere ist gegenüber dem suburbanen Raum weiter zu verbessern. Es gilt,

das wirtschaftliche Potenzial der Innenstädte zu stärken, ihre Multifunktionalität zu sichern, zentrale Stadträume aufzuwerten und Verkehrsbelastungen zu reduzieren. Mobilitätskonzepte, Siedlungs- und Einzelhandelsplanung und die Erschließung der Quartiere durch den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) sind daher konsequent auf diese Ziele auszurichten. Benötigt werden dabei insbesondere gezielte Angebote für Familien mit Kindern, für ältere Menschen und für alle Altersgruppen, die es wieder zurück in die Stadt zieht. Dazu gehören nicht nur bedarfsgerechte und zeitlich flexible Kinderbetreuungsangebote, sondern auch eine Vernetzung der lokalen Dienstleistungen für Familien und Kinder. Mit dem Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser hat die Bundesregierung erste Vernetzungsgelegenheiten geschaffen. Die Reurbanisierung bietet die Chance, unter angemessener Berücksichtigung aller Innenstadtnutzungen auch neue Prioritäten zu setzen.

Die Novelle des Baugesetzbuches (BauGB) von 2007 ist ein weiterer Schritt zur Stärkung der Innenstädte. Sie enthält Regelungen zur Erleichterung und Beschleunigung von Bebauungsplanverfahren für die Innenentwicklung der Städte und die Gestaltung eines planungsrechtlichen Instrumentariums zur Schaffung und Sicherung zentraler Versorgungsbereiche.

5.3 Programme der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung ist das investive Kernelement der Nationalen Stadtentwicklungspolitik und ihre „gute Praxis“ zugleich. Die Stadtentwicklungs- und im engeren Sinne die Stadterneuerungspolitik mit ihrem wichtigsten Instrument, der Städtebauförderung, stehen in einer engen wechselseitigen Beziehung zu den Entwicklungen auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten.

Im Mittelpunkt der Städtebauförderung stehen Programme zur sozialen Stadtentwicklung, zum Stadtumbau, zur Zentrenentwicklung und zum städtebaulichen Denkmalschutz. Darüber hinaus leistet die Städtebauförderung im Rahmen des Investitionspakts zwischen Bund, Ländern, Gemeinden zur energetischen Sanierung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen ihren Beitrag zu Klimaschutz. Außerdem ist das neue Programm „Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder“ Bestandteil des zweiten Konjunkturpakets der Bundesregierung (vgl. Kap. 4.6.4).

5.3.1 Stadtumbau Ost und West

Schrumpfende Städte und ihre Wohnungs- und Immobilienmärkte weisen besondere Eigenschaften auf und erfordern problemorientierte Instrumente in der Stadtentwicklungspolitik. Der Stadtumbau zielt darauf ab, die städtischen Strukturen auch bei rückläufigen Bevölkerungszahlen lebensfähig zu halten und die Lebensqualität in den betroffenen Städten und Stadtteilen zu sichern. Begleiterscheinungen der Schrumpfung sind Verlust von Arbeitsplätzen, dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit, geringe Kauf- und Steuerkraft. Für die Städte eröffnet der Stadtumbau die Chance, neue Stadtqualitäten zu schaffen, die

den neuen räumlichen Rahmenbedingungen und den geänderten Ansprüchen der Gesellschaft Rechnung tragen. Dabei stehen die Innenentwicklung der Städte, die Aufwertung und der bedarfsorientierte Um- und Rückbau der Stadtquartiere im Mittelpunkt einer nachhaltigen Strategie.

Das Programm Stadtumbau Ost ist eines der wichtigsten Instrumente der Städtebauförderung in den neuen Ländern. Es stabilisiert vor allem die Städte und die Wohnungsmärkte, die in besonderem Maße vom demografischen und wirtschaftlichen Wandel betroffen sind. Bund, Länder und Gemeinden stellen von 2002 bis 2009 insgesamt 2,5 Mrd. Euro Fördermittel bereit, davon der Bund allein rund 1,1 Mrd. Euro Programmmittel. Drei Viertel aller ostdeutschen Kommunen mit mehr als 10 000 Einwohnern sind in das Stadtumbauprogramm einbezogen.

Der Rückbau leer stehender Wohnungen ist gut vorangekommen und trägt zu einer Stabilisierung des Wohnungsmarktes bei. Bis Ende 2008 wurden über 240 000 Wohnungen zurückgebaut. Die Leerstandsquote der kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften konnte von 16,2 Prozent im Jahr 2002 auf 11 Prozent Ende 2008 gesenkt werden.

Gleichwohl kommen die gewünschten Effekte insbesondere in den Altbauquartieren noch nicht überall zum Tragen. Deshalb gewinnt die zweite Säule des Stadtumbaus Ost, die Aufwertung der Innenstädte und erhaltenen Stadtquartiere, an Bedeutung. Dazu gehört auch der Erhalt Stadtbild prägender Bausubstanz. Im Ergebnis der öffentlichen Debatte zum Erhalt und zur Stärkung der innerstädtischen Altbaubestände konnte der Bund eine Wende in der Förderpolitik einleiten. Bund und Länder haben sich auf Neuregelungen zur zukünftigen Ausgestaltung des Programms Stadtumbau Ost geeinigt.

Die Rückbauförderung von vor 1919 errichteten und von denkmalgeschützten Gebäuden wird ausgeschlossen. Künftig können 15 Prozent statt fünf Prozent des Finanzvolumens des Stadtumbau Ost für Sicherungsmaßnahmen an Altbauten bis zum Baujahr 1948 eingesetzt werden. Der Bund sucht nach Möglichkeiten für die stärkere Einbeziehung privater Eigentümer, die zusammen über 40 Prozent aller Mietwohnungen in den neuen Ländern und über 80 Prozent aller Altbauten in den Innenstädten verfügen. Modellvorhaben zur Bildung von Eigentümerstandortgemeinschaften sollen unterstützt werden. Dazu hat das BMVBS ein neues ExWoSt-Forschungsfeld „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ geschaffen (vgl. Kap. 5.4.3).

Das Programm Stadtumbau West umfasst Finanzhilfen für die besonders vom Strukturwandel betroffenen Kommunen in den alten Ländern. Kernpunkte sind die Erarbeitung von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten als Grundlage für die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen, die Aufwertung der von Strukturwandel betroffenen Stadtgebiete, die Anpassung der Wohngebiete der 1950er bis 1970er Jahre, die Schaffung zukunftsfähiger Wohnformen sowie die Vermeidung von Leerstand. Die Rückführung von ungenutzten Liegenschaften in gut erschlossener Lage in den Flächen-

kreislauf bietet zugleich Chancen für die Immobilienwirtschaft, sowohl an der Aufwertung mitwirken als auch von der Erschließung der Wertpotenziale dieser Liegenschaften zu profitieren.

5.3.2 Bessere Zukunftschancen für benachteiligte Stadtquartiere – Soziale Stadt

In vielen deutschen Städten gibt es Stadtquartiere mit einer Konzentration von städtebaulichen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen: Mängel im Gebäudebestand und Wohnumfeld, unzureichende Infrastruktur, geringe Wirtschaftstätigkeit sowie niedrige Einkommen, fehlende Schul- und Bildungsabschlüsse und hohe Arbeitslosigkeit der Quartiersbewohnerschaft. Betroffen sind vor allem Großsiedlungen mit Sozialwohnungsbestand und innerstädtische Altbauquartiere.

Im Sinne einer vorausschauenden Stadtentwicklungspolitik ist es notwendig, die Anzeichen einer sich verschlechternden Stadtquartierssituation zu erkennen und frühzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten. Die Politik muss den Bewohnern in betroffenen Stadtquartieren Perspektiven und Hilfestellungen anbieten. Dabei ist eine aktive Einbeziehung der Bewohner und ein intensiver Dialog mit allen Beteiligten erforderlich. Zentrales Instrument ist das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt, in dem seit dem Programmstart 1999 insgesamt 523 Quartiere in 328 Kommunen mit insgesamt rund 2,3 Mrd. Euro Programmmitteln gefördert wurden. Ziel ist, negative Entwicklungsprozesse und Abwärtsspiralen zu durchbrechen und eine Trendwende zur Stabilisierung und Aufwertung der Quartiere einzuleiten. In den Fördergebieten werden daher über die bauliche Erneuerung hinaus in integrierten Stadtentwicklungskonzepten Maßnahmen in den Bereichen Wohnen und Wohnumfeld, Wirtschaft und Beschäftigung, Bildungs- und Sozialpolitik zusammengeführt. Ein aktivierendes Quartiersmanagement unterstützt die Prozesse vor Ort.

Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft kann einen entscheidenden Beitrag zur Stabilisierung der Quartiere leisten. Insbesondere dort, wo große Wohnungsunternehmen zentrale Akteure der Quartiersentwicklung sind, werden investive Maßnahmen wie die Modernisierung des Gebäudebestandes zunehmend durch Maßnahmen zur sozialen Stabilisierung ergänzt (z. B. aktives Belegungsmanagement, Mieter- und Schuldnerberatung, Einsatz von Conciergen, Mietergärten). Darüber hinaus haben sich Maßnahmen zur Wohneigentumsbildung und zur Angebotsdiversifizierung im Mietwohnungsbestand (z. B. Mehrgenerationenwohnen, familiengerechte Wohnungsangebote) als tragfähige Ansätze erwiesen.

5.3.3 Aktive Stadt- und Ortsteilzentren

Im Bereich der Städtebauförderung sind seit 1998 als Schwerpunkte für den Einsatz der Finanzhilfen u. a. die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren, die Wiedernutzung von Brachen unter Berücksichtigung von flächensparenden Bauweisen definiert. Das BMVBS hat ge-

meinsam mit den Ländern die Förderschwerpunkte ab dem Programmjahr 2008 in der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung deutlicher akzentuiert. Mit dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren sollen die zentralen Versorgungsbereiche in den Stadt- und Ortsteilzentren wegen bestehender oder drohender Funktionsverluste wieder attraktive Wirtschaftsstandorte und Orte für Wohnen, Arbeiten, Leben und Kultur werden. Damit ergänzt die finanzielle Unterstützung die rechtlichen Instrumente der Baugesetzbuchnovelle von 2007.

5.3.4 Städtebaulicher Denkmalschutz

Der Schutz des baukulturellen Erbes und der Erhalt historischer Stadtkerne mit denkmalwerter Bausubstanz ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Dieser trägt der Bund im Rahmen der Städtebauförderung mit der Einführung des Bund-Länder-Programms Städtebaulicher Denkmalschutz im Jahr 1991 besonders Rechnung. Ziel des Programms ist es, die historischen Innenstädte als Ensembles in ihrer Gesamtheit und strukturellen Eigenheit, d. h. in Stadtgrundriss, Silhouette und Stadtgestalt, in Bebauungsstruktur sowie Bausubstanz zu erhalten und zu revitalisieren. Dabei geht es nicht um eine museale Konservierung oder die Rekonstruktion historischer Stadtbilder um jeden Preis, sondern um die strategische Steuerung eines dynamischen Prozesses in Stadtquartieren von hohem baukulturellem Rang. Dabei gilt auch, diese Gebiete als Standorte für Dienstleistungen, Einzelhandel, Verwaltung, Gewerbe und Wohnen weiterzuentwickeln. Insgesamt hat der Bund seit Einführung des Programms rund 1,7 Mrd. Euro an Finanzhilfen über die Städtebauförderung bereitgestellt. Wegen seiner großen Erfolge wird das Programm 2009 auch auf die alten Länder ausgeweitet.

5.4 Beispielhafte integrative Handlungsfelder

5.4.1 Kommunale Konzepte „Wohnen“

Bereits bei den Überlegungen zur Reform des Wohnungsbaurechts im Jahre 2001 hatte sich die allgemeine Auffassung durchgesetzt, dass Städte und Gemeinden besonders geeignet sind, wohnungspolitische Verantwortung zu übernehmen. Sie sind mit den Wohnraumversorgungsproblemen ihrer Bürgerinnen und Bürger unmittelbar konfrontiert und mit den Verhältnissen auf dem örtlichen Wohnungsmarkt vertraut. Deshalb wurde das kommunale Wohnraumversorgungskonzept als Instrument der lokalen Wohnungspolitik im Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) 2002 verankert.

Um diesen Ansatz weiter zu stärken, fördert das BMVBS im Anschluss an das ExWoSt-Forschungsprojekt „Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte“ Modellvorhaben im Forschungsfeld „Kommunale Konzepte: Wohnen“. Ziel ist es, kommunale Handlungsstrategien zur effizienten Lösung wohnungspolitischer Fragen in den Kommunen zu entwickeln und zu erproben. Ausgewählt wurden acht Modellvorhaben in den Städten Bonn, Cuxhaven, Dortmund, Halle (Saale), Hamburg, Hildesheim, Leipzig und München sowie eine Interkommunale

Plattform des Regionalverbands Frankfurt (Main). Die Reichweite „Kommunaler Konzepte: Wohnen“ geht über den ursprünglichen im WoFG definierten Zweck der Wohnraumversorgungskonzepte hinaus. Neben der quantitativen und qualitativen Wohnraumversorgung spielt die Verknüpfung von Wohnungs- und Stadtentwicklung eine wichtige Rolle.

Mit dem Vorhaben werden der Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch gefördert und die Erstellung, Weiterentwicklung und Umsetzung „Kommunaler Konzepte: Wohnen“ in konkreten Einzelfällen begleitet. Aufgezeigt wird, wie die Konzepte zur Bewältigung wohnungspolitischer und städtebaulicher Anforderungen beitragen können und welches die Erfolgsfaktoren für ein Konzept sind. Darüber hinaus wird erprobt, wie kommunale Wohnungsunternehmen und -genossenschaften und private Eigentümer, in die Konzepterarbeitung eingebunden werden können. Die Abschlussveranstaltung ist für den 18. Juni 2009 vorgesehen; Ende 2009 wird der Endbericht vorliegen.

In diesem Zusammenhang steht auch die Frage, welche Rolle die kommunalen Eigentümer ihren Wohnungsbeständen heute und zukünftig beimessen und welche Ziele sie mit diesen verfolgen. Das BMVBS hat deshalb Ende 2008 ein Forschungsprojekt „Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände“ gestartet.

5.4.2 Ökologische Stadterneuerung

Stadtentwicklungspolitik muss zum integrativen Bestandteil einer umfassenden Energie- und Klimapolitik weiterentwickelt werden. Städte haben absolut betrachtet einen hohen Energieverbrauch und einen hohen CO₂-Ausstoß.

Die Stärkung des städtischen Wohnens und Lebens trägt zu einer Ressourcen schonenden Stadtentwicklung bei. Beispiele sind kürzere Wege, bessere Versorgung mit dem ÖPNV, geringere Wärmeverluste kompakter Baustrukturen und weniger Erschließungsflächen. Aufgrund der hohen Dichte bieten Städte Einsparmöglichkeiten, etwa durch den Einsatz der Kraft-Wärme-Kopplung oder von Solartechnik auf Dach- und an Fassadenflächen.

Das BMVBS fördert derzeit im Rahmen von ExWoSt in Zusammenarbeit mit den Ländern Brandenburg und Sachsen-Anhalt 15 Modellvorhaben der energetischen Stadterneuerung. Sie sollen dazu beitragen, den Stadtbau für beispielhafte Maßnahmen der energetischen Stadterneuerung zu nutzen. Ziele sind Energieeinsparung, Steigerung der Energieeffizienz sowie Erzeugung und Anwendung erneuerbarer Energien. Die Modellvorhaben umfassen zwei Stufen:

- die Fortschreibung des integrierten Stadtentwicklungskonzepts, das im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost entwickelt worden ist und das jetzt die Energiefrage einbeziehen soll und
- die Umsetzung daraus abgeleiteter praktischer Maßnahmen mit messbaren Ergebnissen.

Das Aufgabenspektrum reicht von der Energieeinsparung durch die Sanierung der Gebäude, über den Einsatz rege-

nerativer Energien beim Neubau, effizienzsteigernde Maßnahmen der zentralen bzw. dezentralen Energieerzeugungs- und Versorgungsanlagen bis hin zur Reduzierung des energieintensiven Verkehrs in städtischen Räumen und der Optimierung regionaler Stoff- und Wirtschaftskreisläufe. Das Forschungsprojekt wird voraussichtlich Mitte 2011 abgeschlossen.

5.4.3 Beteiligung privater Investoren stärken

Für die Bewältigung der städtebaulichen Herausforderungen sind erhebliche Investitionen in den Neu- und Ausbau sowie in den Erhalt der öffentlichen Infrastruktur erforderlich. Angesichts der finanziellen Lage vieler Kommunen und des bestehenden Investitionsstaus bieten alternative Beschaffungsvarianten, wie z. B. Public Private Partnerships (PPP), die Möglichkeit, privates Kapital und Fachwissen stärker in die Organisation öffentlicher Aufgaben einzubinden. In geeigneten Fällen können mit Hilfe von PPP-Strukturen staatliche Infrastrukturmaßnahmen auch im Rahmen der Stadtentwicklung kosteneffizienter und Ressourcen sparender verwirklicht realisiert werden. Dazu trägt auch eine auf das konkrete Vorhaben zugeschnittenen Risikoverteilung bei.

Das Handlungsfeld reicht von der Nutzungsmischung bei Einzelprojekten, der Revitalisierung von Innenstädten bis zur Umwidmung ganzer Industrie- und Gewerbeflächen. Um diese Effekte in einer größeren Breite wirksam werden zu lassen, strebt die Bundesregierung mittelfristig die Steigerung der PPP-Quote auf 15 Prozent des Investitionsaufkommens an. Wichtig hierfür sind die Standardisierung des Verfahrens und die Verbesserung der Rahmenbedingungen von PPP.

Ein weiteres Instrument zur verstärkten Beteiligung privater Investoren ist die EU-Initiative JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas). Sie eröffnet die Möglichkeit, Stadtentwicklungsinvestitionen neben Zuschüssen über verbilligte Kredite, Garantien und Beteiligungskapital zu fördern. Dazu sollen Stadtentwicklungsfonds gegründet werden, die Investitionen in die Stadtentwicklung auf der Grundlage von integrierten Stadtentwicklungsplänen finanzieren. Die Fonds werden aus Strukturfondsmitteln der Mitgliedstaaten gespeist, im Falle Deutschlands der Länder.

JESSICA-Finanzierungen setzen eine Reihe von ökonomischen Anreizen: Kredite und Eigenkapital erhöhen durch die Rückzahlungsverpflichtung den Effizienzdruck bei der Realisierung von Projekten. Eigenkapital und Garantien sind zur Risikoabsicherung gut geeignet und können in größerem Umfang Privatkapital mobilisieren. Zudem fließen die eingesetzten Mittel zuzüglich Zinseinnahmen und Eigenkapitalverzinsungen an den Fonds zurück, so dass für die Stadtentwicklung zusätzlich langfristige Finanzierungsquellen geschaffen werden.

Das BMVBS fördert derzeit im Rahmen von ExWoSt fünf Modellvorhaben zur Gründung von Stadtentwicklungsfonds. Sie sollen dazu beitragen, die Nutzung innovativer Finanzierungsinstrumente im Bereich der Stadtentwicklung praxistauglich zu machen. Zudem findet ein

intensiver Erfahrungsaustausch mit den EU-Mitgliedstaaten statt.

Im Rahmen des Städtebaurechts wurden zudem Voraussetzungen geschaffen, um Bewohner und private Akteure aus der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft stärker an der Gestaltung von Stadtquartieren zu beteiligen. Die am 1. Januar 2007 in Kraft getretene Vorschrift des BauGB über „Private Initiativen zur Stadtentwicklung“ soll Eigentümer und Gewerbetreibende motivieren, sich in eigener Verantwortung gemeinsam für die Entwicklung ihres Viertels zu engagieren. Die Länder müssen hierfür entsprechende Regelungen insbesondere zur Finanzierung erlassen.

Beispiele für diese Initiativen sind „Immobilien- und Standortgemeinschaften“ (ISG) und „Business Improvement Districts“ (BIDs). Unter BIDs sind Gebiete zu verstehen, in denen sich Immobilienentwickler auf Grundlage einer gesetzlichen Regelung (kommunale Satzung) zu einer Abgabe (Selbstbesteuerung) verpflichten, mit der sie Maßnahmen zur Aufwertung und Entwicklung ihres Standortes in Eigenverantwortung umsetzen. Voraussetzung für die Festsetzung eines BIDs ist die mehrheitliche Zustimmung der Grundeigentümer. So werden alle Eigentümer an den Kosten der Aufwertung beteiligt und verbindliche Absprachen zwischen Eigentümern und Kommune festgelegt.

Im Fokus der stadtentwicklungspolitischen Diskussion steht eine wesentliche Verbreiterung des BID-Ansatzes, was auch die weitgefasste Regelung des BauGB befördert. Als „Housing Improvement Districts“ (HIDs) lässt sich das Instrument auch für Wohnquartiere nutzen, als „Neighbourhood Improvement Districts“ für gemischt genutzte Quartiere. Hamburg hat das HID-Instrument mit dem Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen eingeführt und näher geregelt. Der Bund unterstützt Hamburg bei der praktischen Erprobung im Rahmen des Forschungsfeldes „Kommunale Konzepte: Wohnen“.

Das Programm der Städtebauförderung Aktive Stadt- und Ortsteilzentren eröffnet mit dem Instrument des „Verfügungsfonds“ ebenfalls den stärkeren Einbezug Privater. Zur stärkeren Beteiligung und Mitwirkung der Betroffe-

nen kann die Gemeinde einen Fonds einrichten, dessen Mittel ein lokales Gremium bewirtschaftet. Der Fonds finanziert sich bis zu 50 Prozent aus den Mitteln der Städtebauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden, mindestens zu 50 Prozent aus Mitteln von Wirtschaft, Immobilien- und Standortgemeinschaften, Privaten oder zusätzlichen Mitteln der Gemeinde. Sofern die Mittel nicht aus der Städtebauförderung stammen, können sie auch für nichtinvestive Maßnahmen eingesetzt werden.

„Eigentümerstandortgemeinschaften“ sind standortbezogene, verbindliche, selbst verfasste Kooperationen (z. B. Verein, GbR, GmbH). Sie können private Eigentümer, Wohnungsunternehmen, Mieter, Pächter, Einzelhandel und Gewerbetreibende umfassen. Eigentümerstandortgemeinschaften sind keine Beteiligungsverfahren in der Stadterneuerung oder Stadtteilvereine. Für die Aufwertung innerstädtischer Wohnquartiere im Stadtumbau wird die Aktivierung und Zusammenarbeit verschiedener Eigentümer immer wichtiger. Viele Quartiere weisen eine stagnierende oder negative Entwicklungsdynamik auf und die notwendigen Investitionen einzelner Eigentümer können erst durch hinreichende Perspektiven für das Gesamtquartier angeregt und sinnvoll umgesetzt werden. Eigentümerstandortgemeinschaften können dabei ein wichtiges Instrument zur Ergänzung des vorhandenen städtebaulichen Instrumentariums sein. Das BMVBS und das BBSR haben daher im Laufe des Jahres 2008 ein ExWoSt-Forschungsfeld zu Eigentümerstandortgemeinschaften eingerichtet.

Mit diesem Projekt wurden zunächst in einer Qualifizierungsphase im Dialog mit Ländern, Verbänden und Kommunen die konzeptionellen Vorarbeiten für die Einrichtung des Forschungsfeldes wissenschaftlich unterstützt. Dabei wurden die Abgrenzung der in Frage kommenden Formen von Eigentümerstandortgemeinschaften, das Spektrum und die Tragfähigkeit der Projekte als Modellvorhaben betrachtet. Auf dieser Grundlage wurden Ende 2008 Förderanträge von sieben Eigentümerstandortgemeinschaften in den Städten Leipzig, Dresden, Magdeburg, Görlitz, Bremerhaven, Halle (Saale) und St. Wendel positiv beschieden. Weitere Modellvorhaben sind in Vorbereitung.