

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vierter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und

Wohngeld- und Mietenbericht 2020

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	13
Kurzfassung	14
Teil A	
Vierter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland	21
1 Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland	21
1.1 Aktuelle Trends und Herausforderungen für die Wohnungs- und Immobilienmärkte.....	21
1.2 Die Bedeutung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft für den Standort Deutschland.....	23
2 Wohnimmobilienmärkte – Kapitalanlage und Finanzierung	26
2.1 Kapitalanlage in Immobilien	26
2.1.1 Nachfrage nach deutschen Wohnimmobilien	26
2.1.2 Entwicklung der indirekten Immobilienanlageformen in Deutschland	26
2.1.3 Transaktionen von Wohnungsbeständen	28
2.2 Finanzmärkte und Immobilienmärkte.....	30
2.2.1 Veränderte Anforderungen an die Immobilienfinanzierung	30

		Seite
2.2.2	Erweiterte Befugnisse der Finanzdienstleistungsaufsicht bei drohenden Immobilienblasen.....	30
2.2.3	Neue Anforderungen des Baseler Ausschusses	31
3	Wohnungsmärkte – Entwicklung und Strukturen.....	32
3.1	Wohnungsversorgung	32
3.2	Struktur des Wohnungsmarkts.....	33
3.2.1	Selbstgenutztes Wohneigentum.....	33
3.2.2	Mietwohnungsmarkt.....	38
3.2.2.1	Private Kleinanbieter von Mietwohnungen	40
3.2.2.2	Private professionelle Anbieter von Mietwohnungen	41
3.2.2.3	Kommunale Wohnungsanbieter	45
3.2.2.4	Wohnungsgenossenschaften	47
3.3	Wohnkosten	48
3.3.1	Höhe der Wohnkosten	48
3.3.2	Entwicklung der Mieten	49
3.3.3	Entwicklung der Wohnnebenkosten.....	51
3.3.4	Entwicklung der Wohnimmobilienpreise	52
3.3.5	Baulandmärkte und Baulandpreise	55
3.4	Neubautätigkeit.....	57
3.5	Zukünftige Wohnungsnachfrage	61
4	Politik für die Wohnungs- und Immobilienmärkte.....	62
4.1	Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen	62
4.1.1	Investive Impulse für den Wohnungsbau	62
4.1.1.1	Impulse zur Wohneigentumsbildung.....	63
4.1.1.2	Stärkung des sozialen Wohnungsbaus.....	64
4.1.1.3	Sonderabschreibung für den Mietwohnungsneubau.....	65
4.1.1.4	Stärkung des Mitarbeiterwohnungsbaus.....	66
4.1.1.5	Energieeffizienz und Klimaschutz im Gebäudebereich.....	66
4.1.1.6	Investive Impulse für altersgerechtes Wohnen.....	67
4.1.1.7	Wohnungseigentumsgesetz (WEG).....	67
4.1.2	Bezahlbarkeit des Wohnens sichern	68
4.1.2.1	Weiterentwicklung des mietrechtlichen Rahmens.....	68
4.1.2.2	Reform des Mietspiegelrechts	69
4.1.2.3	Wohngelderhöhungen.....	70
4.1.2.4	Baulandmobilisierung und Bodenpolitik.....	71
4.1.2.5	Umwandlung Miet- in Eigentumswohnungen – Reduzierung der Möglichkeiten	71
4.1.2.6	Unterstützung bei der Gründung kommunaler Wohnungsunternehmen	71
4.1.2.7	Förderung genossenschaftlichen Wohnens.....	72

	Seite
4.1.2.8 Grundsteuerreform	72
4.1.2.9 Share Deals.....	72
4.1.3 Maßnahmenpaket Baukostensenkung und Fachkräftesicherung	72
4.1.3.1 Baukostensenkung.....	73
4.1.3.1.1 Bauordnungsrecht weiterentwickeln und harmonisieren	73
4.1.3.1.2 Serielles und modulares Bauen weiter vorantreiben.....	73
4.1.3.1.3 Verfahren vereinfachen, Chancen der Digitalisierung nutzen	74
4.1.3.1.4 Folgekosten von Regulierung und Normung begrenzen	75
4.1.3.1.5 Kostengünstige technische Gebäudeausrüstung schaffen	75
4.1.3.2 Fachkräftesicherung und Ausbau Baukapazitäten.....	75
4.1.4 Marktwirkung der umgesetzten Maßnahmen	76
4.2 Baulandmobilisierung und Bodenpolitik.....	76
4.2.1 Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“	76
4.2.1.1 Aktive Boden- und Liegenschaftspolitik des Bundes.....	77
4.2.1.2 Verbilligte Abgabe von öffentlichen Liegenschaften.....	77
4.2.1.3 Verbesserung der Anwendung und Wirksamkeit der Instrumente zur Baulandmobilisierung für eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik.....	78
4.2.1.4 Verbesserung des Prozessmanagements bei der Baulandbereitstellung	79
4.2.1.5 Verbesserung des Datenbestands für Analyse und Markttransparenz	80
4.2.2 Baulandmobilisierungsgesetz	80
4.2.3 Grundsteuer C.....	81
4.3 Stadtentwicklungspolitik und Städtebauförderung.....	81
4.3.1 Nationale Stadtentwicklungspolitik.....	81
4.3.2 Städtebauförderung.....	82
4.3.3 Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt.....	84
4.4 Gleichwertige Lebensverhältnisse und Raumordnungspolitik	84
4.5 Immobilienwirtschaftlicher Dialog.....	86
5 Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebereich	87
5.1 Rechtliche und klimapolitische Rahmenbedingungen.....	87
5.1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene	87
5.1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene und Green Deal	87

	Seite
5.2	Energiewende und Klimaschutz im Gebäudesektor 88
5.2.1	Klimaschutzprogramm 2030 88
5.2.1.1	Steuerliche Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen 89
5.2.1.2	Erhöhung der Fördersätze bei den investiven Gebäuförderprogrammen und Austauschprämie für Ölheizungen 89
5.2.1.3	Bundesförderung für effiziente Gebäude 90
5.2.1.4	Förderung der seriellen Sanierung 90
5.2.1.5	Energetische Stadtsanierung 90
5.2.1.6	Weiterentwicklung der Städtebauförderung 93
5.2.1.7	Energieberatung und Öffentlichkeitsarbeit 93
5.2.1.8	Maßnahmen in Bezug auf das Energieeinsparrecht für Gebäude 93
5.2.1.9	Fortentwicklung des Innovationsprogramms Zukunft Bau 93
5.2.1.10	Vorbildfunktion Bundesgebäude 94
5.2.1.11	CO ₂ -Bepreisung in den Bereichen Wärme und Verkehr 94
5.2.1.12	Maßnahmen zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger 94
5.2.2	Weitere Maßnahmen zur Beschleunigung der Energiewende und des Klimaschutzes 95
5.2.2.1	Energieeffizienzstrategie 2050 95
5.2.2.2	Mieterstrom 95
6	Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie 97
6.1	Zivilrechtliche Maßnahmen 97
6.2	Finanzielle Hilfen für Mieter und selbstnutzende Eigentümer 98
6.3	Finanzielle Hilfen für Vermieter 98
6.4	Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wohnungsmärkte 99
6.5	Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Innenstädte 99
Teil B	Mietenbericht 101
I.	Niveau, Struktur und Entwicklung der Mieten, der Nebenkosten und der Mietbelastung 101
1	Mietenbegriffe 101
2	Niveau und Struktur der Mieten 102
2.1	Niveau und Struktur der Bestandsmieten im Bundesgebiet 102

	Seite
2.2	Niveau und Struktur der Erst- und Wiedervermietungs-mieten..... 103
2.2.1	Niveau und Struktur der Erst- und Wiedervermietungs-mieten im Bundesgebiet..... 103
2.2.2	Niveau und Struktur der Erst- und Wiedervermietungs-mieten in regionalen Teilräumen und Städten 106
2.3.	Mieten im sozialen Wohnungsbau..... 112
3	Entwicklung der Mieten 114
3.1	Entwicklung der Bestandsmieten im Bundesgebiet..... 114
3.2	Entwicklung der Erst- und Wiedervermietungs-mieten..... 115
3.2.1	Entwicklung der Erst- und Wiedervermietungs-mieten im Bundesgebiet 115
3.2.2	Entwicklung der Erst- und Wiedervermietungs-mieten in regionalen Teilräumen und Städten..... 116
4	Niveau, Struktur und Entwicklung der Wohnnebenkosten 121
4.1	Kalte Betriebskosten..... 121
4.2	Warme Betriebskosten..... 122
5	Niveau und Struktur der Mietbelastung..... 124
II.	Mietrecht 125
Teil C	Wohngeldbericht 127
I.	Aufgaben des Wohngeldes und der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU)..... 127
II.	Überblick über die Entwicklungen im Berichtszeitraum 2017 bis 2019 133
1	Gesamtwirtschaftliche Einflüsse: Konjunktur, Arbeitslosigkeit und Wohnungsmarktentwicklung 133
2	Entwicklungen der Ausgaben und Empfängerhaushalte bei Wohngeld und KdU..... 134
2.1	Wohngeld 134
2.2	Kosten der Unterkunft (KdU) im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe (SGB II und SGB XII) 138
III.	Differenzierte Betrachtung der Entwicklung von Wohngeldleistungen und Empfängerhaushalten 142
1	Entwicklung und Struktur der Empfängerhaushalte 142
2	Einkommen, Wohnkosten und Wohngeldansprüche..... 144
3	Regionale Aspekte..... 145
4	Auswirkung rechtlicher Änderungen auf Leistungen und Empfängerstrukturen im Berichtszeitraum..... 149

	Seite
IV.	Erhöhungen des Leistungsniveaus beim Wohngeld
	ab 2020 150
1	Entwicklung des Wohngeldes nach der Wohngeldreform 2020..... 150
1.1	Ausgangslage vor der Wohngeldreform..... 150
1.2	Wohngeldreform 2020..... 151
1.2.1	Elemente der Wohngeldreform 2020..... 151
1.2.2	Erwartete Wirkung der Wohngeldreform 2020..... 153
2	Entwicklung des Wohngeldes nach dem Wohngeld- CO ₂ -Bepreisungsentlastungsgesetz (ab 2021)..... 155
2.1	Klimaschutzprogramm der Bundesregierung 155
2.2	Elemente und Wirkung des WoGCO ₂ BeprEntlG 155
3	Erstmalige Dynamisierung des Wohngeldes (ab 2022)..... 156
V.	Forschung zum Wohngeld..... 158
1	Evaluierung der Wohngeldreform 2016 158
2	Mögliche Erweiterung der Datengrundlagen für die Mietenniveauberechnung..... 158
3	Klimakomponente im Wohngeld..... 159
VI.	Entwicklungen im Wohngeldrecht und im Verwaltungsvollzug des Wohngeldes im Berichtszeitraum 2019 bis 2020 160
1	Geänderte Vorschriften des Wohngeldrechts 160
1.1	Vor dem Berichtszeitraum geänderte Vorschriften 160
1.2	Innerhalb des Berichtszeitraums geänderte Vorschriften..... 160
1.3	Änderungen anderer Gesetze mit Auswirkung auf das Wohngeld (-recht) 163
2	Begleitende Arbeitsgruppen und Untersuchungen zum Wohngeldrecht und -verwaltungsvollzug..... 163
2.1	Datenabruf und Datenabgleich 163
2.2	Digitalisierung von Verwaltungsleistungen: Pilotprojekt digitaler Wohngeldantrag im Kontext des Onlinezugangsgesetzes (OZG)..... 164
3	Erfahrungen der Länder und der kommunalen Spitzenverbände, Geschäftslage bei den Wohngeldbehörden..... 165
3.1	Erfahrungen der Länder und der kommunalen Spitzenverbände 165
3.2	Geschäftslage bei den Wohngeldbehörden..... 166

Verzeichnis der Tabellen

	Seite
Tabelle 1: Erwerbstätige, Arbeitnehmer und Selbständige im Grundstücks- und Wohnungswesen in 1.000	25
Tabelle 2: Aktuelle Grunderwerbsteuersätze.....	37
Tabelle 3: Anzahl der fertiggestellten Wohnungen 2013 bis 2019.....	59
Tabelle 4: Fertiggestellte Wohnungen; Veränderung zum Vorjahr in Prozent; 2014 bis 2019	59
Tabelle 5: Ergebnisse der Wohnraumförderung der Länder 2016 bis 2019	65
Tabelle 6: Angebotsmieten inserierter Wohnungen nach Stadt- und Gemeindetypen und Baujahren 2020.....	104
Tabelle 7: Wiedervermietungsmieten inserierter Wohnungen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2018 bis 2020	106
Tabelle 8: Entwicklung der Mieten und der Verbraucherpreise in Deutschland 2015 bis 2020.....	114
Tabelle 9: Entwicklung der Mieten nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2015 bis 2020	115
Tabelle 10: Entwicklung der Angebotsmieten inserierter Wohnungen nach Baujahren 2018 bis 2020	115
Tabelle 11: Jährliche Entwicklung der Angebotsmieten inserierter Wohnungen im Bestand und Neubau nach Stadt- und Gemeindetypen und Wohnlagen 2018 bis 2020	116
Tabelle 12: Entwicklung von Wiedervermietungsmieten inserierter Wohnungen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2018 bis 2020	117
Tabelle 13: Jährliche Entwicklung der Angebotsmieten inserierter Wohnungen im Bestand und Neubau nach Stadt- und Gemeindetypen 2018 bis 2020	120
Tabelle 14: Kalte Betriebskosten 2018.....	121
Tabelle 15: Entwicklung der Betriebskosten, insbesondere der kommunalen Gebühren 2015 – 2020.....	122
Tabelle 16: Entwicklung der warmen Nebenkosten 2015 bis 2020	122
Tabelle 17: Wohngeldausgaben von Bund und Ländern in Mio. Euro	137
Tabelle 18: Anzahl der Bedarfsgemeinschaften im Rechtskreis des SGB II mit Anspruch auf laufende Leistungen für Unterkunft und Heizung 2008 bis 2019.....	139
Tabelle 19: Ausgaben für die KdU gemäß SGB II in Mio. Euro	140
Tabelle 20: Ausgaben für KdU nach dem SGB XII in Mio. Euro (außerhalb von Einrichtungen)	141
Tabelle 21: Anzahl der Wohngeldempfängerhaushalte nach Empfängergruppen	142
Tabelle 22: Mietbelastung vor und nach Leistung von Wohngeld	145

	Seite
Tabelle 23: Anpassung der Höchstbeträge in den bisherigen Wohngeld-Mietenstufen I bis VI.....	152
Tabelle 24: Herab- und Heraufstufungen der Mietenstufen 2020	153
Tabelle 25: Durchschnittliches monatliches Wohngeld bisheriger Wohngeldhaushalte	154
Tabelle 26: Wohngeld-CO ₂ -Komponente – Anstieg des durchschnittlichen monatlichen Wohngeldes bisheriger Wohngeldhaushalte	156
Tabelle 27: Dynamisierung 2022 – Anstieg des durchschnittlichen monatlichen Wohngeldes bisheriger Wohngeldhaushalte	157

Verzeichnis der Abbildungen

	Seite
Abbildung 1: Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Grundstücks- und Wohnungswesen, Kettenindex (2015 = 100, preisbereinigt)	24
Abbildung 2: Verkaufte Wohnungen nach Portfoliogröße und Anzahl der Verkaufsfälle, 1999 bis 2019	28
Abbildung 3: Phasen des Handelsgeschehens auf dem deutschen Transaktionsmarkt von 1999 bis 2019	29
Abbildung 4: Preisentwicklung und Zinsen für Wohneigentum 2003 bis 2017	34
Abbildung 5: Hauspreis-/Einkommensverhältnisse nach Regionstypen 2008 bis 2017	34
Abbildung 6: Verteilung erworbener Objektarten zur Selbstnutzung 2012 bis 2017	36
Abbildung 7: Verteilung der Erwerbsarten nach Wohneigentum 1998 bis 2017	36
Abbildung 8: Anbieterstruktur auf dem deutschen Mietwohnungsmarkt 2011 (in 1.000 Wohneinheiten)	39
Abbildung 9: Der Mietwohnungsmarkt nach Größe des Gemeindeverbandes	40
Abbildung 10: Der Mietwohnungsmarkt nach Eigentümerstruktur und Bundesland	42
Abbildung 11: Die größten Wohnungsunternehmen in Deutschland, Stand 2019	43
Abbildung 12: Marktaktiver Leerstand in den befragten Unternehmen nach Leerstandsklassen	44
Abbildung 13: Mietniveau für freien und gebundenen kommunalen Wohnungsbestand	45
Abbildung 14: Neubau kommunaler Mietwohnungen 2015 bis 2017	46
Abbildung 15: Entwicklung der Mieten und der Verbraucherpreise 2015 bis 2020	49
Abbildung 16: Wiedervermietungsmieten inserierter Wohnungen nach Kreistypen 2010 bis 2020	50
Abbildung 17: Entwicklung der Verbraucherpreise, der Mieten und der kalten und warmen Nebenkosten	51
Abbildung 18: Häuserpreisindizes des Statistischen Bundesamts und Immobilienpreisindizes der Deutschen Bundesbank (2010 = 100)	52
Abbildung 19: Kaufpreise für gebrauchte Eigentumswohnungen und freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser 2018	53
Abbildung 20: Immobilienpreisindizes der Deutschen Bundesbank nach Städtegruppen (2010 = 100)	54

	Seite
Abbildung 21: Baulandpreise für Eigenheime 2018	56
Abbildung 22: Preisniveau und Entwicklung von Eigenheimgrundstücken zwischen 2013 und 2018 nach siedlungsstrukturellen Kreistypen	57
Abbildung 23: Baugenehmigungen, Baufertigstellungen und Bauüberhang 2002 bis 2020	58
Abbildung 24: Wohnungsbautätigkeit nach Gebäudeart in den Stadt- und Landkreisen Deutschlands 2019	60
Abbildung 25: Konzepte und Sanierungsmanagements im KfW-Programm Energetische Stadtsanierung 2011 bis 2020	91
Abbildung 26: Entwicklung der Förderquartiere 2011 bis 2020	92
Abbildung 27: Angebotsmieten inserierter Wohnungen im Bestand und im Neubau nach Stadt- und Gemeindetypen und Wohnlagen 2020	105
Abbildung 28: Wiedervermietungs-mieten inserierter Wohnungen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2010 – 2020	107
Abbildung 29: Wiedervermietungs-mieten inserierter Wohnungen 2020	109
Abbildung 30: Wiedervermietungs-mieten inserierter Wohnungen 2020 im unteren Mietdrittel	110
Abbildung 31: Angebotsmieten inserierter Wohnungen im Bestand und Neubau nach Stadt- und Gemeindetypen 2018 und 2020	111
Abbildung 32: Veränderungen der Wiedervermietungs-mieten inserierter Wohnungen nach Kreistypen 2011 bis 2020	117
Abbildung 33: Jährliche Entwicklung der Wiedervermietungs-mieten inserierter Wohnungen 2018 bis 2020	119
Abbildung 34: Soziale Sicherung des Wohnens	128
Abbildung 35: Anteil der Wohngeldhaushalte an allen Privathaushalten	130
Abbildung 36: SGB II Bedarfsgemeinschaften mit KdU	132
Abbildung 37: Entwicklung der Anzahl der Wohngeldhaushalte	136
Abbildung 38: Entwicklung der Wohngeldempfängerhaushalte ab Januar 2009	137
Abbildung 39: Empfänger im Rechtskreis des SGB XII außerhalb von Einrichtungen mit Aufwendungen für Unterkunft und Heizung 2008 bis 2019	139
Abbildung 40: Mietbelastung nach Wohngeldmietenstufen	146

	Seite
Abbildung 41: Anteil Wohngeldhaushalte an allen Privathaushalten / verfügbares Einkommen je Einwohner	147
Abbildung 42: Zugehörigkeit von Gemeinden und Kreisen zu Mietenstufen im Wohngeld.....	148
Abbildung 43: Anteil der Überschreiter an den Wohngeldhaushalten nach Mietenstufen	151

Verzeichnis der Anlagen

	Seite
Anlage 1 Erläuterungen zu den Datengrundlagen für den Mietenteil.....	167
Anlage 2 Verteilung der Nettokaltmieten	170
Anlage 3 Mieten nach Wohnungs- und Haushaltsmerkmalen	172
Anlage 4 Mietbelastungsquoten (Housing Cost Burden), Medianwerte 2019 in Prozent.....	174
Anlage 5 Mietbelastung nach siedlungsstrukturellen Kreistypen	175
Anlage 6 Bisherige Wohngeld- und/oder Mietenberichte.....	176
Anlage 7 Bisherige Berichte über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und/oder Berichte über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenberichte.....	177
Anlage 8 Bruttokaltmiete der Wohngeldempfängerhaushalte 2019	178
Anlage 9 Bruttokaltmiete der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II 2019	179
Anlage 10 Entwicklung der Bruttokaltmiete der Wohngeldempfänger 2019 gegenüber 2016.....	180
Anlage 11 Durchschnittlicher Wohngeldanspruch 2019	181
Anlage 12 Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II 2019.....	182
Anlage 13 Entwicklung der Bruttokaltmiete der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II 2019 gegenüber 2016	183
Anlage 14 Größenstruktur der reinen Wohngeldempfängerhaushalte und aller Haushalte 2015 bis 2019	184
Anlage 15 Reine Wohngeldhaushalte nach sozialer Stellung und Haushaltgröße 2017 bis 2019.....	184
Anlage 16 Haushalte mit Kindern 2017 bis 2019 – alle Wohngeldempfängerhaushalte.....	186
Anlage 17 Wohngeld 2017 bis 2019 – reine Wohngeldhaushalte	187
Anlage 18 Wohngeld 2017 bis 2019 – Mischhaushalte.....	188
Anlage 19 Wohngeldempfänger nach Mietenstufen 2017 bis 2019	189
Anlage 20 Wohngeldempfängerhaushalte nach Ländern – reine Wohngeldhaushalte und Mischhaushalte 2019.....	189
Anlage 21 Wohngeldleistungen in den Bundesländern 2017 bis 2019.....	191

Einleitung

1. Dieses Jahr wird der Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland gemeinsam mit dem Wohngeld- und Mietenbericht als Vierter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2020 vorgelegt.
2. Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag nach § 39 Absatz 2 des Wohngeldgesetzes (WoGG) alle vier Jahre bis zum 30. Juni über die Lage und Entwicklung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland zu berichten.
3. Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag nach § 39 Absatz 1 WoGG alle zwei Jahre bis zum 30. Juni über die Durchführung des Wohngeldgesetzes und über die Entwicklung der Mieten für Wohnraum sowie über die Höchstbeträge für Miete und Belastung, die Mietenstufen und die Höhe des Wohngeldes zu berichten. Dabei ist der bundesdurchschnittlichen und regionalen Entwicklung der Wohnkosten sowie der Veränderung der Einkommensverhältnisse und der Lebenshaltungskosten Rechnung zu tragen.
4. Der Vierte Bericht über Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland berichtet über den Zeitraum seit dem dritten Bericht und damit über den Zeitraum 2017 bis 2020. Der vorliegende Wohngeld- und Mietenbericht berichtet über den Zeitraum von 2018 bis 2020. Soweit für 2020 keine Daten verfügbar sind, wird auf Zahlen des Jahres 2019 zurückgegriffen. Die Berichterstattung über das Wohngeld basiert auf der Auswertung der nach den §§ 34 bis 36 WoGG jeweils zum 31. Dezember erhobenen amtlichen Wohngeldstatistik, die in der Regel erst nach einem Jahr vorliegt. Der Wohngeldbericht, Teil C, stellt daher auf den Zeitraum 2017 bis 2019 ab. Eine Zusammenstellung der bisherigen Wohngeld- und Mietenberichte und Berichte über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland enthalten die Anlagen 6 und 7.
5. Neben der amtlichen Statistik beruht der Wohngeld- und Mietenbericht teilweise auf nicht amtlichen Quellen, Daten von Verbänden oder Daten aus wissenschaftlichen Gutachten. Insbesondere wurde für die Analyse der Wirkungen des Wohngeldes auf Mikrosimulationsrechnungen aus dem Ressortforschungsprojekt „Mikrosimulation und Vorschläge zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes“ zurückgegriffen, die das Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (IW) durchgeführt hat.
6. Im Wohngeldbericht werden auch Beiträge der für die Durchführung des Wohngeldgesetzes zuständigen obersten Landesbehörden berücksichtigt.
7. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) hat an der Erstellung des Wohngeld- und Mietenberichts maßgeblich mitgewirkt. Der Vierte Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland baut auf Vorarbeiten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung mit dem Titel „Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020“ auf. Die darin enthaltenen Statistiken und empirischen Auswertungen liegen den Schlussfolgerungen des Regierungsberichts zu Grunde.
8. Die Arbeiten am Bericht wurden am 25. Mai 2021 abgeschlossen.

Kurzfassung

Teil A: Vierter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland

Im Berichtszeitraum hat sich die seit 2012 zu beobachtende angespannte Lage auf den Wohnungsmärkten in einer Vielzahl von Städten und Regionen weiter fortgesetzt. Insbesondere in den Großstädten, vielen Universitätsstädten und städtisch geprägten Regionen ist eine hohe Wohnraumnachfrage zu verzeichnen, die weiterhin mit steigenden Mieten und Preisen einhergeht, wobei der Anstieg der Mieten durchschnittlich geringer ausfällt als der Anstieg der Kaufpreise.

Seit 2019 ist eine spürbar abnehmende Dynamik bei den bundesweiten Angebotsmieten festzustellen. Die deutlichste Abschwächung der Steigerungen ergab sich dabei in den Großstädten. Dort wirkt eine erhöhte Neubautätigkeit dämpfend auf die Entwicklung der Erst- und Wiedervermietungs-mieten.

Denn die Wohnungsmärkte haben auf die hohe Nachfrage bereits in erheblichem Umfang reagiert. Im Jahr 2020 hat sich die Anzahl der Baugenehmigungen um 2,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahr auf rund 368.000 erhöht. Dies ist mehr als das Doppelte im Vergleich zu 2009. Die Anzahl der fertiggestellten Wohnungen im Jahr 2019 hat sich im Vergleich zu 2018 um zwei Prozent auf rund 293.000 erhöht. Im Vergleich zum Jahr 2009 entspricht dies einer Steigerung von rund 84 Prozent. Im Jahr 2020 wurden geschätzte rund 300.000 Wohnungen fertiggestellt.

Die verstetigte positive Entwicklung der Bautätigkeit verdeutlicht, dass die guten Rahmenbedingungen, die mit der Wohnraumoffensive geschaffen wurden, auf den Wohnungsmärkten angenommen werden. Auf dem Wohngipfel am 21. September 2018 vereinbarte die Bundesregierung mit Ländern und Kommunen eine gemeinsame Wohnraumoffensive zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum. Das breite Maßnahmenpaket umfasst neben investiven Impulsen für den Wohnungsbau und die Sicherung der Bezahlbarkeit auch den Bereich der Baukosten und der Fachkräftesicherung. Alle zentralen Maßnahmen der Wohnraumoffensive sind umgesetzt oder in Umsetzung befindlich.

Der gestiegenen Nachfrage nach Wohnraum, insbesondere in den Großstadregionen, wird mit einem steigenden Wohnraumangebot begegnet. Die Ursachen für die hohe Nachfrage sind dabei vielfältig. Zu einem wesentlichen Teil haben Bevölkerungszuwächse in Folge von Wanderungen aus dem In- und Ausland zur Wohnraumverknappung der letzten Jahre beigetragen. Ein ebenso wichtiger Nachfrageimpuls geht von der bis 2019 guten konjunkturellen Lage und den damit einhergehenden Einkommenssteigerungen aus. Das niedrige Zinsniveau und mangelnde Anlagealternativen machen deutsche Wohnimmobilien bei deutschen und internationalen Kapitalanlegern zu einer attraktiven Anlageform. Die günstigen Finanzierungsbedingungen verstärken auch die Nachfrage privater Haushalte nach Immobilien zur Selbstnutzung oder als Kapitalanlage.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wohnungsmarktlage weiterhin regional sehr unterschiedlich ist. Den wachstumsstarken Regionen mit Wohnungsknappheiten stehen Regionen mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten in ländlichen, peripheren oder strukturschwachen Regionen gegenüber, in denen die Mieten und Preise stagnieren oder zum Beispiel aufgrund von Bevölkerungsrückgang und Leerstand sogar sinken.

Eine älter werdende Bevölkerung entwickelt andere Präferenzen und stellt unterschiedliche Anforderungen an Wohnstandorte sowie Gebäude- und Wohnungsqualitäten. Die Anpassung von Wohnungsbestand und Wohnumfeld an die Bedürfnisse der älter werdenden Bevölkerung ist notwendig. Der Bedarf an altersgerechten Wohnungen nimmt stetig zu.

Darüber hinaus wird eine umfassende qualitative Anpassung des Wohnungsbestandes auch zur Bewältigung der Herausforderungen des Klimawandels und der Energiewende erforderlich. Für die Akzeptanz der zur Erreichung der langfristigen Klimaschutzziele erforderlichen Maßnahmen ist die Gewährleistung der Bezahlbarkeit und Sozialverträglichkeit im Bereich des Wohnens notwendig.

Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft als eine tragende Säule der Volkswirtschaft in der Corona-Krise

Die Corona-Krise hat im Jahr 2020 dazu geführt, dass die jährliche Wirtschaftsleistung um 5 Prozent gegenüber dem Vorjahr gesunken ist. Die Wohnungsmärkte haben sich demgegenüber sehr stabil gezeigt. Die Entwicklungen des Wohnungsbaus, von Mieten und Preisen verzeichnen bislang keine nachhaltig negativen Effekte. Die von der Bundesregierung beschlossenen weitreichenden Unterstützungsmaßnahmen, die seit Jahrzehnten eingespielten Sozialsysteme und die dafür auf den Weg gebrachten Vereinfachungs- und Beschleunigungsmaßnahmen ha-

ben zusammen mit dem umfassendsten Konjunkturpaket in der Geschichte Deutschlands und sozial verantwortlichen Kooperationen zwischen Vermieterinnen bzw. Vermietern und Mieterinnen bzw. Mietern dazu geführt, dass die Auswirkungen der Pandemie auf die Wohnungsmärkte moderat ausfallen.

Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft ist eine tragende Säule für die Wirtschaftskraft Deutschlands. Zusammen mit Grund und Boden macht das Immobilienvermögen knapp 88 Prozent des gesamten Sachvermögens der deutschen Volkswirtschaft aus. Von der Verwendung des Bruttoinlandsprodukts entfielen 2020 mit rund 805 Mrd. Euro 24 Prozent auf Immobilien. Für die privaten Haushalte sind die Ausgaben für das Wohnen der größte Einzelposten ihrer Konsumausgaben.

Die Wohnimmobilie als Kapitalanlage erweist sich auch in der Corona-Pandemie bislang stabil, auch wenn es zu Krisenbeginn kurzfristig zu einer Verringerung von Angebot und Nachfrage kam. Der seit Jahren anhaltende Aufwärtstrend am Wohnimmobilienmarkt ist weiterhin ungebrochen, auch wenn sich derzeit die langfristigen Folgen der Pandemie auf die Immobilienmärkte nur schwer abschätzen lassen.

Die Auswirkungen der Pandemie auf die Gewerbeimmobilienmärkte sind dagegen ungleich stärker. Ziel der Bundesregierung ist es hier, den Städten und Gemeinden dabei zu helfen, ihre Innenstädte bzw. Zentren als lebenswerte, identitätsstiftende Räume für die Bürgerinnen und Bürger zu erhalten bzw. zu entwickeln.

Indikatoren der Wohnungsversorgung

Entsprechend der Zusatzerhebung des Mikrozensus standen im Jahr 2018 in Deutschland insgesamt etwa 42 Mio. Wohnungen zur Verfügung. Von den rund 40,1 Mio. Wohnungen in Wohngebäuden wurden 17,2 Mio. Wohnungen von ihren Eigentümerinnen und Eigentümern selbst bewohnt (46,5 Prozent). Mietwohnungen sind mit einem Anteil von 53,5 Prozent bundesweit in der Überzahl.

Bei einer mittleren Wohnungsfläche von 94,1 m² standen jeder Wohnungsbewohnerin bzw. jedem Wohnungsbewohner in Deutschland im Jahr 2018 durchschnittlich 45,1 m² Wohnraum zur Verfügung. Der Unterschied der durchschnittlichen Wohnungsgröße zwischen den Bundesländern korreliert dabei zu einem erheblichen Teil mit unterschiedlichen Wohneigentumsquoten.

Die Ausgaben für Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung sind der größte Ausgabenblock der privaten Haushalte. Im Schnitt verwendeten sie im Jahr 2018 dafür 10.900 Euro bzw. knapp 34 Prozent ihrer privaten Konsumausgaben. Der Median der Wohnkostenbelastungsquote lag im Berichtsjahr 2019 bei rund 21 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens. Bei Mieterhaushalten lag der Median der Wohnkosten- bzw. der Mietbelastungsquote in 2019 mit 28 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens höher als im Durchschnitt aller Haushalte. Im Berichtszeitraum ist die Belastung der Mieterhaushalte aber um einen Prozentpunkt gesunken. Bei diesen Daten wurde bereits berücksichtigt, dass die Leistungen der sozialen Sicherung des Wohnens in beträchtlichem Maße von den Wohnkosten entlasten.

Eigentümerstruktur

Der Wohnungsbestand in Deutschland ist im Unterschied zu den meisten anderen Ländern durch eine kleinteilige Eigentümerstruktur mit einem hohen Anteil von Privateigentümerinnen und Privateigentümern gekennzeichnet.

Private Kleinanbieterinnen und Kleinanbieter sind in Deutschland die mit Abstand größte Anbietergruppe von Mietwohnungen. Im Jahr 2011 waren laut Zensus knapp 14,5 Mio. Wohnungen im Eigentum privater Eigentümerinnen und Eigentümer. Damit gehören Privatvermieterinnen bzw. Privatvermieter ca. 65 Prozent aller Mietwohnungen in Deutschland. Die privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen sowie andere privatwirtschaftliche Unternehmen verfügen laut Gebäude- und Wohnungszählung 2011 mit insgesamt 2,86 Mio. Wohnungen über rund 13 Prozent aller Mietwohnungen in Deutschland. Rund 2,3 Mio. Wohnungen und damit etwa 10 Prozent befinden sich in kommunaler Hand. Auch Wohnungsgenossenschaften leisten mit rund 2,1 Mio. Wohnungen – 9 Prozent des Mietwohnungsbestands – einen wichtigen Beitrag zur Sicherung und Schaffung bezahlbaren Wohnraums sowie zur Bildung stabiler Nachbarschaften.

Seit Ende der 1990er Jahre wurden vermehrt große Wohnungspakete und ganze Wohnungsunternehmen veräußert. Dies hat zu Veränderungen in der Eigentümerstruktur auf dem deutschen Mietwohnungsmarkt geführt. Das Transaktionsgeschehen lässt sich dabei in fünf verschiedene Zeitabschnitte einteilen, in denen unterschiedliche Akteursgruppen am Markt auftraten. Ab 2016 kam es zu einer merklichen Beruhigung der Marktaktivitäten. Ursache der gegenwärtigen Tiefphase ist die fehlende Verfügbarkeit von Mietwohnungsbeständen auf dem Transaktionsmarkt.

Wohnungspolitische Schwerpunkte

Mit dem Wohngipfel am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt hat die Bundesregierung entscheidende wohnungspolitische Weichenstellungen vorgenommen. Bund, Länder und Kommunen haben mit der gemeinsamen Wohnraumoffensive ein Maßnahmenpaket aus investiven Impulsen für den Wohnungsbau, Maßnahmen zur Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnens und zur Baukostensenkung und Fachkräftesicherung vereinbart.

Ziel ist eine angemessene und bezahlbare Wohnraumversorgung für die gesamte Bevölkerung. Das Paket basiert auf den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft. Es werden gute und verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen in den Wohnungsbau von verschiedenen Vermieter- und Investorengruppen sowie selbstnutzenden Eigentümerinnen und Eigentümern geschaffen. Gleichzeitig werden Haushalte mit niedrigem Einkommen unterstützt, sich mit angemessenem Wohnraum zu versorgen.

Neben der Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum adressiert das umfassende Maßnahmenpaket auch die Herausforderungen des Klimaschutzes und der Digitalisierung im Gebäudesektor.

Kern der Wohnraumoffensive sind investive Impulse für den Wohnungsbau. Die so angereizten zusätzlichen Investitionen erhöhen das Angebot an Wohnraum und wirken der Anspannung auf vielen Wohnungsmärkten effektiv entgegen. Mit verschiedenen Förderinstrumenten werden die unterschiedlichen Investorengruppen auf dem Mietwohnungsmarkt sowie selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer gezielt unterstützt. Damit werden auch die verschiedenen Segmente des Wohnungsmarktes gleichermaßen gestärkt.

Der soziale Wohnungsbau wird in dieser Legislaturperiode bundesseitig mit 5 Mrd. Euro auf Rekordniveau direkt unterstützt. Gemeinsam mit den Mitteln von Ländern und Kommunen können damit über 100.000 zusätzliche Sozialwohnungen geschaffen werden. So wird die Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Haushalte und Menschen, die sich nicht aus eigener Kraft angemessen mit Wohnraum versorgen können, gezielt unterstützt. Gleichzeitig wurde eine steuerliche Förderung des frei finanzierten Mietwohnungsneubaus eingeführt. Bei der Wohneigentumsbildung werden insbesondere Familien mit Kindern unterstützt. Für das Baukindergeld sind bis Ende März 2021 rund 350.000 Anträge mit einem Volumen von insgesamt rund 7,4 Mrd. Euro eingegangen. Auch das trägt beim Erwerb von Neubauten zur Ausweitung des Wohnraumangebotes bei. Vor allem aber wird die Wohneigentumsbildung durch junge Familien gefördert. Dazu trägt auch die in ihrer Wirksamkeit gestärkte Wohnungsbauprämie bei.

Neben dem Wohnungsneubau werden auch investive Impulse für die Modernisierung des Gebäudebestands gegeben. Mit der Förderung von energetischen Gebäudesanierungen und des altersgerechten Umbaus wird die Entwicklung zu einem zukunftsfesten Gebäudebestand vorangetrieben.

Flankierend adressiert die weiterentwickelte Städtebauförderung mit jährlichen Bundesfinanzhilfen (Veranschlagung 2021 in Höhe von insgesamt 790 Mio. Euro Programmmittel) die städtebaulichen Herausforderungen des Klimawandels und setzt Schwerpunkte auf die Revitalisierung von Stadt- und Ortskernen und die Nutzung innerörtlicher Brachflächen für den Wohnungsbau.

Die investiven Impulse für den Wohnungsbau werden um Maßnahmen zur Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnens ergänzt.

In dieser Legislaturperiode wurden drei Wohngeldverbesserungen initiiert und damit zielgenau die Bezahlbarkeit des Wohnens für einkommensschwache Haushalte gesichert. Mit der Wohngeldreform zum 1. Januar 2020 ist das durchschnittliche Wohngeld eines 2-Personen-Haushalts um rund 30 Prozent von 145 Euro auf 190 Euro pro Monat gestiegen. Mit der Wohngeld-CO₂-Komponente steigt das durchschnittliche Wohngeld für diesen Haushaltstyp in 2021 um weitere 12 Euro pro Monat und mit der erstmaligen Dynamisierung in 2022 um zusätzliche 11 Euro pro Monat.

Die Weiterentwicklung des mietrechtlichen Rahmens führt darüber hinaus zu einer direkten Dämpfung der Mietendynamik. Ein fairer Ausgleich der Interessen von Mieterinnen bzw. Mietern und Vermieterinnen bzw. Vermietern wurde dabei gewahrt.

Auch die Baulandpolitik der Bundesregierung hat das Ziel, die Bezahlbarkeit des Wohnens zu sichern. Denn Voraussetzung für die Schaffung von neuem bezahlbarem Wohnraum ist die Verfügbarkeit von bezahlbarem Bauland. Der Koalitionsvertrag betont daher vor dem Hintergrund des Nachfrageüberhangs auf angespannten Wohnungsmärkten die Mobilisierung von Flächen für den Wohnungsbau als ein zentrales Ziel. Die zur Umsetzung dieser Aufgabe eingesetzte Baulandkommission hat einen konkreten Maßnahmenkatalog zur Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen sowie zu spezifischen Instrumenten der Baulandbereitstellung erarbeitet. Die Ergebnisse der Baulandkommission dienen zugleich als Grundlage für das neue Baulandmobilisierungsgesetz. Das neue Baulandmobilisierungsgesetz erleichtert den Kommunen mit der Bereitstellung zusätzlicher Instrumente die

Schaffung von notwendigen Wohnbauflächen. Der Bund leistet ebenfalls seinen Beitrag und hat die verbilligte Abgabe von Liegenschaften der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus spürbar ausgeweitet und verbessert. Diese Konditionen finden inzwischen auch Anwendung auf entbehrliche Liegenschaften des Bundeseisenbahnvermögens.

Auch moderate Baukosten und ausreichend Kapazitäten in der Bauwirtschaft sind zentrale Voraussetzungen für die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum zu bezahlbaren Preisen. Die Wohnraumoffensive wird deshalb durch die dritte Säule mit Maßnahmen zur Baukostensenkung und Fachkräftesicherung komplettiert.

Verstetigung der Politik für die Wohnungs- und Immobilienmärkte

Trotz der Erfolge der gemeinsamen Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen bestehen weiterhin große Herausforderungen auf den angespannten Wohnungsmärkten. Eine Überwindung von Marktanspannungen setzt wohnungspolitische Kontinuität voraus.

In der nächsten Legislaturperiode muss die erfolgreiche Politik für die Wohnungs- und Immobilienmärkte auf der Grundlage der geschaffenen verlässlichen Rahmenbedingungen weiter verstetigt werden. Nur so kann die erforderliche Planungssicherheit für alle Akteure auf den Wohnungsmärkten gewährleistet werden. Daher ist die Fortsetzung und Weiterentwicklung zentraler Elemente der Wohnraumoffensive im Sinne eines wohnungspolitischen Gesamtkonzeptes erforderlich.

Teil B: Mietenbericht

Niveau, Struktur und Entwicklung der Mieten

Bei der Betrachtung der Mieten wird zwischen Bestandsmieten und Erst- und Wiedervermietungsmieten unterschieden. Bei bestehenden Mietverträgen spricht man von Bestandsmieten. Hier erfolgt in der Regel eine maßvolle Anpassung der Wohnungsmieten. Bei neuen Mietverträgen, sei es durch Erstvermietung einer neuen Wohnung (Erstbezug) oder Mieterwechsel, ist der Einfluss aktueller Marktkonstellationen deutlicher, etwa von Angebotsüberhängen oder Angebotsknappheiten. Diese Mieten werden als Erstvermietungsmieten und Wiedervermietungsmieten bezeichnet. Sie können bei vergleichbaren Mietobjekten von den Bestandsmieten deutlich abweichen.

Bestandsmieten

Die durchschnittliche Nettokaltmiete belief sich im Jahr 2018 auf 6,90 Euro/m² und Monat. Unter Berücksichtigung der kalten Betriebskosten ergibt sich eine durchschnittliche Bruttokaltmiete im Jahr 2018 von 7,90 Euro/m² und Monat. Berücksichtigt man den Anstieg der Bruttokaltmieten laut Mietenindex des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2019 und im Jahr 2020 von 1,4 bzw. 1,3 Prozent, so ergibt sich mit den Daten des Mikrozensus für das Jahr 2020 eine fortgeschriebene durchschnittliche Bruttokaltmiete von 8,11 Euro/m².

Der Mietenindex des Verbraucherpreisindex (VPI) des Statistischen Bundesamtes, der im Wesentlichen die Änderungsraten der Mieten von bestehenden Mietverträgen wiedergibt, zeigt für den Berichtszeitraum 2018 bis 2020 eine jährliche Steigerungsrate der Nettokaltmieten von 1,5 Prozent. Die Inflationsrate lag im gleichen Zeitraum im Durchschnitt bei 1,2 Prozent pro Jahr. Die gemäßigte Entwicklung der Bestandsmieten in den letzten Jahren hat sich somit fortgesetzt und steht in Kontrast zu den Steigerungen bei den Erst- und Wiedervermietungen.

Erst- und Wiedervermietungsmieten

Die durchschnittlichen Angebotsmieten inserierter Wohnungen bei Wiedervermietung betrugen im Jahr 2020 8,97 Euro/m² nettokalt. In Westdeutschland lagen die Angebotsmieten bei Wiedervermietung im Schnitt bei 9,45 Euro/m², in Ostdeutschland bei 7,66 Euro/m². In Ostdeutschland hat die Bundeshauptstadt Berlin mit dem großen Geschosswohnungsbestand und einem bis zum 1. Halbjahr 2019 stark gestiegenen Angebotsmietenniveau ein hohes Gewicht auf den Durchschnittswert. Ohne Berlin lag der Durchschnitt der Wiedervermietungsmieten in Ostdeutschland bei 6,27 Euro/m². Die Niveaus von Wiedervermietungsmieten sind ebenso wie die Immobilienpreise stark von der Siedlungsstruktur abhängig. Die Angebotsmieten der großen kreisfreien Großstädte heben sich im Mietenniveau und in der Entwicklung deutlich von den weiteren kreisfreien Städten und den Landkreisen ab. So betrug 2020 die Durchschnittsmiete der großen Großstädte bei Wiedervermietung 11,47 Euro/m². In den

weiteren kreisfreien Großstädten ebenso wie in den städtischen Kreisen lag das mittlere Niveau der Wiedervermietungsmieten ungefähr 3 Euro/m² niedriger. In ländlichen Kreisen wurden Wohnungen verbreitet günstig im Schnitt für unter 7 Euro/m² angeboten.

Die Erstbezugsmieten haben ein deutlich höheres Niveau als die Wiedervermietungsmieten. Wohnungen im Erstbezug wurden bundesweit im Schnitt für knapp 11,30 Euro/m² angeboten. Dabei heben sich die Großstädte mit durchschnittlich 13,25 Euro/m² deutlich von den weiteren Stadttypen und Landgemeinden ab. Wie auch bei den Wiedervermietungsmieten verringern sich die Angebotsmieten bei Erstvermietung hin zu kleineren Kommunen. Neubauinserate bildeten zwischen 2017 und 2020 ca. 11 Prozent des veröffentlichten Angebots.

Der Anstieg der Angebotsmieten inserierter Wohnungen hat sich seit 2019 merklich verringert – bei Wiedervermietungen noch deutlicher als bei Erstvermietungen. 2018 stiegen die Wiedervermietungsmieten gegenüber dem Vorjahr noch um 5,4 Prozent, 2019 bereits nur noch um 3,6 Prozent und im Jahr 2020 um 2,7 Prozent. Bei den Wiedervermietungsmieten sind damit zunehmende Marktentspannungstendenzen erkennbar. Auch die Erstvermietungsmieten neu gebauter Wohnungen zeigen rückläufige Steigerungsraten. Im Jahr 2019 sind die Erstvermietungsmieten im Vergleich zum Vorjahr um 7,6 Prozent gestiegen. Der Anstieg hat sich im Jahr 2020 auf 5,4 Prozent verringert.

Für Wiedervermietungen lassen sich die Mietenentwicklungen nach Regionen und Städten differenziert betrachten. Der Rückgang der Mietensteigerungen ab dem Jahr 2019 findet sich in allen Kreistypen wieder. Die stärksten Rückgänge sind bei den großen Großstädten zu erkennen, von 7,1 Prozent im Jahr 2018 auf 1,8 Prozent im Jahr 2020. Sie erreichen damit im Vergleich der Kreistypen die niedrigsten Anstiege. Die Ausweitung des Wohnungsangebots durch Neubau ist hier ein wichtiger Impuls für die Dämpfung der Mietensteigerungen. Seit 2010 hat sich die jährliche Neubauleistung in diesen 14 Städten verdreifacht. Die höchsten durchschnittlichen Mietenanstiege sind mit 3,8 Prozent im Jahr 2020 in den städtischen Kreisen zu verzeichnen. Dabei handelt es sich vielfach um Umlandkreise der wachsenden Großstädte. Auswertungen zu Binnenwanderungen und Baugenehmigungen zeigen eine wachsende Wohnungsnachfrage im Umland, die sich mit Angebotsknappheit und daraus resultierenden hohen Immobilienpreisen und Wohnungsmieten in Wachstumsstädten erklären lässt.

Nebenkosten

Die kalten Betriebskosten betrugen laut Daten des Mikrozensus im Jahr 2018 1,00 Euro/m² und sind laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2019 um 1,5 Prozent und im Jahr 2020 um 1,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Damit ergeben sich kalte Betriebskosten für das Jahr 2020 von 1,03 Euro/m².

Die warmen Betriebskosten werden für diesen Bericht aus der Mikrozensus-Zusatzerhebung Wohnen 2018 abgeleitet. Dort betrug der Unterschiedsbetrag zwischen Bruttokalt- und Bruttowarmmiete 1,20 Euro/m². Unter Berücksichtigung der Teuerungsrate der warmen Nebenkosten im Verbraucherpreisindex für 2019 von 2,9 Prozent und für 2020 von - 2,2 Prozent ergeben sich warme Nebenkosten von 1,21 Euro/m² im Jahr 2020. Im Durchschnitt ist der Preisindex der warmen Nebenkosten des Verbraucherpreisindex in den Jahren 2018 bis 2020 um 1,2 Prozent p. a. gestiegen. Der Anteil der warmen Nebenkosten an der Bruttowarmmiete liegt im Berichtszeitraum bei ca. 13 Prozent und damit im langjährigen Vergleich eher niedrig.

Mietbelastung

Im Jahr 2019 betrug die durchschnittliche bruttowarme Mietbelastung 28 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens und war damit um einen Prozentpunkt niedriger als im Jahr 2017. Kleinere Haushalte mit einer Person weisen mit 33 Prozent eine höhere Mietbelastung als größere Haushalte auf. Die Quote liegt bei Haushalten mit 4 und mehr Personen bei 24 Prozent. Die niedrigere Mietbelastungsquote von größeren Haushalten korrespondiert mit niedrigeren Quoten für größere Wohnungen. So weisen Mieterhaushalte in Wohnungen mit 5 oder mehr Räumen mit 29 Prozent niedrigere Mietbelastungsquoten auf als solche in kleineren Wohnungen (1 bis 2 Räume) mit 31 Prozent. Trotz in der Regel höherer Mieten in größeren Wohnungen sind aufgrund höherer Haushaltseinkommen bei diesen Haushalten geringere Belastungsquoten vorzufinden.

Teil C: Wohngeld

Unterstützung von Haushalten mit geringen Einkommen bei den Wohnkosten

Stand Ende 2019 entlastete die öffentliche Hand mit Wohngeld und KdU rund 3,9 Mio. Haushalte wirkungsvoll bei den Wohnkosten. Davon erhielten 3,5 Mio. Haushalte Leistungen für Unterkunft und Heizung (hiervon 2,64 Mio. Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II und 0,84 Mio. Haushalte nach dem SGB XII außerhalb von Einrichtungen) und 0,4 Mio. Haushalte Wohngeld außerhalb von Einrichtungen. Damit profitierten 9 Prozent aller privaten Haushalte von einer vollständigen oder teilweisen Entlastung bei den Wohnkosten.¹ Die Ausgaben für Wohngeld und KdU betrugen insgesamt 17,2 Mrd. Euro in 2019.

Reformen beim Wohngeld

Die Reichweite des Wohngeldes ist in den letzten Jahren zurückgegangen. Für diesen Rückgang waren insbesondere die günstige Arbeitsmarktentwicklung, die allgemeinen nominalen und realen Einkommenssteigerungen verantwortlich, aber auch die jährlichen Regelbedarfserhöhungen im Leistungsbereich nach dem SGB II / SGB XII, die zu einem Wechsel von Wohngeldhaushalten in die Grundsicherung führten. Seit der Wohngeldreform 2016 ist die Anzahl der Wohngeldhaushalte von rund 631.000 in 2016 um 20 Prozent auf rund 504.000 in 2019 gesunken. Von 2016 bis 2019 sind entsprechend der rückläufigen Zahl der Wohngeldempfängerinnen und -empfänger auch die Gesamtausgaben des Bundes und der Länder für das Wohngeld zurückgegangen. Während die Wohngeldausgaben 2016 noch 1,15 Mrd. Euro betrugen, waren es 2019 rund 950 Mio. Euro.

Bund und Länder hatten auf dem Wohngipfel am 21. September 2018 eine Verbesserung des Wohngeldes zum 1. Januar 2020 vereinbart, um das Leistungsniveau und die Reichweite des Wohngeldes zu stärken. Dies griff auch die Vorgabe des Koalitionsvertrages auf, wonach das Wohngeld an die jeweiligen allgemeinen und individuellen Lebensbedingungen angepasst werden sollte. Zu diesem Zweck wurden die Mittel für Wohngeld durch Bund und Länder aufgestockt. Für die Wohngeldreform 2020 standen Gesamtausgaben von 1,2 Mrd. Euro (Bund und Länder) für das Wohngeld bereit.

Mit der Wohngeldreform zum 1. Januar 2020 wurde das Wohngeld an die jeweiligen allgemeinen und individuellen Lebensbedingungen angepasst. Zentrale Reformelemente waren die Stärkung des Leistungsniveaus über eine reine Anpassung an die Entwicklung von Mieten und Verbraucherpreisen hinaus, die Erhöhung der Einkommensschwelle, bis zu der ein Wohngeldanspruch besteht, die regional gestaffelte Anhebung der Höchstbeträge bei Miete und Belastung, die Neuordnung der Gemeinden zu Mietenstufen sowie die Einführung einer neuen Mietenstufe VII im Hinblick auf Gemeinden in besonders angespannten Wohnungsmärkten.

Nach den Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln (IW Köln) im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt, und Raumforschung (BBSR) haben rund 660.000 Haushalte von der Wohngeldreform 2020 profitiert. Darunter waren 180.000 Haushalte, die erstmals oder wieder mit Wohngeld bei den Wohnkosten entlastet wurden. Das Wohngeld eines Zwei-Personen-Haushalts ist im Durchschnitt von monatlich 145 Euro auf 190 Euro gestiegen.

Im Zusammenhang mit dem Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung wurde eine CO₂-Bepreisung in den Sektoren Wärme und Verkehr in Deutschland eingeführt. Im Jahr 2021 werden Zertifikate zu einem Festpreis von 25 Euro pro Tonne ausgegeben. Bis zum Jahr 2025 werden die Festpreise der Zertifikate auf 55 Euro pro Tonne CO₂ steigen. Mit dem Einstieg in die CO₂-Bepreisung wurde das Wohngeldvolumen erhöht, um Wohngeldempfängerinnen und -empfänger gezielt bei den Heizkosten zu entlasten. Damit wird Vorsorge getroffen, im Kontext der CO₂-Bepreisung das Entstehen sozialer Härten zu vermeiden. Ab 2021 stehen hierfür jährlich 120 Mio. Euro zusätzlich (Bund und Länder) zur Verfügung. Die sogenannte CO₂-Komponente beim Wohngeld ist zum 1. Januar 2021 wirksam geworden. Hierdurch steigt das Wohngeld für einen Zwei-Personen-Haushalt im Durchschnitt um weitere 12 Euro pro Monat. Mit der CO₂-Komponente werden durchschnittliche Mehrkosten der Wohngeldhaushalte durch die CO₂-Bepreisung bis zu einem CO₂-Preis von 55 Euro je Tonne CO₂ abgedeckt.

¹ Privathaushalte ohne Heimbewohnerinnen und Heimbewohner (Wohngeld) bzw. ohne Empfängerinnen und Empfänger in Einrichtungen wie Alters- oder Pflegeheimen (SGB XII). Rund 60.000 Heimbewohnerinnen und Heimbewohner erhielten im Jahr 2019 Wohngeld. Rund 180.000 Heimbewohnerinnen und Heimbewohner erhielten KdU-Leistungen im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII). Rund 230.000 Heimbewohnerinnen und Heimbewohner erhielten Leistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII), darunter waren auch Empfängerinnen und Empfänger von KdU-Leistungen.

Das Wohngeld wird künftig dynamisiert, das heißt alle zwei Jahre an die eingetretene Miet- und Einkommensentwicklung angepasst werden, erstmals im Jahr 2022. Eine regelmäßige Fortschreibung des Wohngeldes stellt sicher, dass die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes als sozialpolitisches Instrument der Wohnungspolitik erhalten wird, da die mit der Wohngeldreform 2020 erreichte Entlastungswirkung bestehen bleibt. Die Dynamisierung führt in 2022 zu einem weiteren Wohngeldanstieg um durchschnittlich 11 Euro pro Monat für einen Zwei-Personen-Haushalt.

Neben der Dynamisierung wird das Wohngeld künftig auch durch die – gemeinsam mit den Ländern zu erarbeitende – flächendeckende Digitalisierung der Wohngeldantragstellung gestärkt.

Wirkung und Zielgruppen des Wohngeldes

Wohngeld ist ein Zuschuss zur Miete oder Belastung für Haushalte mit geringen Einkommen, der die individuelle Wohnkostenbelastung der anspruchsberechtigten Haushalte mindert. Die Höhe des Wohngeldes bemisst sich nach der Höhe der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung, dem wohngeldrechtlichen Einkommen und der Haushaltsgröße. Die durchschnittlichen wohngeldrechtlichen Einkommen der reinen Wohngeldempfängerhaushalte sind von 970 Euro in 2017 auf 987 Euro in 2018 und 1.013 Euro je Haushalt im Jahr 2019 gestiegen. Dies ist ein Anstieg von gut 4 Prozent zwischen 2017 und 2019 und entspricht einer jährlichen Steigerung von 2 Prozent in diesem Zeitraum. Auch die Mieten der Wohngeldhaushalte steigen im Zeitablauf. Die Mieten der Wohngeldhaushalte sind zwischen 2017 und 2019 mit einer durchschnittlichen Änderungsrate von 2,5 Prozent gewachsen. Steigende Mieten und Einkommen wirken sich in unterschiedlicher Weise auf die durchschnittliche Wohngeldhöhe aus. Im Zusammenspiel der Einflussgrößen (steigende Mieten führen zu einem Anstieg des durchschnittlichen Wohngeldes, steigende Einkommen zu einem Rückgang) hat sich die Höhe des mittleren Wohngeldes seit dem Jahr 2017 kaum verändert. Der durchschnittliche Wohngeldanspruch lag seit dem Jahr 2017 unverändert bei 153 Euro. Anhand der Mietbelastung vor und nach Wohngeld wird deutlich, dass Wohngeld einen wirksamen Beitrag leistet, damit Überlastungen der Haushalte bei den Wohnkosten vermieden werden. Die Mietkostenbelastung der Haushalte mit Mietzuschuss, bezogen auf die für das Wohngeld maßgebliche Bruttokaltmiete, lag vor Berücksichtigung von Wohngeld 2019 bei 39 Prozent. Mit Wohngeld reduzierte sich die Belastung um 12 Prozentpunkte auf 27 Prozent des Einkommens.

Wohngeld soll als sozialpolitisches Instrument dazu beitragen, dass einkommensschwächere Haushalte mit Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus ihre Wohnkosten selbst tragen können, über alle Regionen hinweg. Zum einen wirken sich regional unterschiedliche Einkommensniveaus über die Einkommensabhängigkeit des Wohngeldes aus – der Anteil der Wohngeldhaushalte ist dort höher, wo die Einkommen der Haushalte im Durchschnitt niedriger sind. So führt etwa das niedrigere Einkommensniveau in den neuen Bundesländern dort zu einem höheren Anteil an Wohngeldhaushalten (1,6 Prozent aller Privathaushalte in 2019), verglichen mit dem früheren Bundesgebiet (1,1 Prozent). Zum anderen bilden die Mietenstufen im Wohngeld das regional unterschiedliche Niveau der Wohnkosten bei der Berechnung des Wohngeldes ab. Den einzelnen Mietenstufen ist dabei in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße ein bestimmter Höchstbetrag zugeordnet, bis zu dem die individuelle Miete oder Belastung eines Wohngeldhaushalts in der Wohngeldberechnung berücksichtigt wird. Der Anteil der Wohngeldhaushalte, deren Wohnkosten höher waren als die Höchstbeträge (Überschreiterquote), stieg von 2017 bis 2019 von 23 Prozent auf 27 Prozent, da die Höchstbeträge nur bei einer Wohngeldreform angepasst werden, während die Mieten der Wohngeldhaushalte jährlich steigen. Für die kommenden Jahre nach 2019 kann angenommen werden, dass es ohne Wohngeldreform 2020 und ohne erneute Anhebung der Höchstbeträge entsprechend zu einem weiteren Anstieg der Überschreiterquoten gekommen wäre.

Die häufigsten Haushaltstypen im Wohngeld sind Ein-Personen-Rentner-Haushalte und Erwerbstätigenhaushalte mit vier und mehr Personen. Im Vergleich mit der Gesamtbevölkerungsstruktur zeigt sich, für welche Haushaltstypen das Wohngeld eine besonders hohe Relevanz hat: So machten 2019 Ein-Personen-Haushalte 53 Prozent der Wohngeldhaushalte, aber nur 42 Prozent aller Haushalte aus. Während der Anteil der Vier-Personen-Haushalte im Wohngeld bei 11 Prozent lag, waren es in der Gesamtbevölkerung 9 Prozent. Der Anteil der großen Haushalte im Wohngeld mit fünf und mehr Personen lag mit gut 16 Prozent gut vier Mal so hoch wie in der Gesamtbevölkerung (4 Prozent). Demgegenüber war der Anteil der Zwei-Personen- und Drei-Personen-Haushalte im Wohngeld mit 12 bzw. 7 Prozent deutlich geringer als in der Gesamtbevölkerung mit 33 bzw. 12 Prozent.

Teil A Vierter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland

1 Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland

1.1 Aktuelle Trends und Herausforderungen für die Wohnungs- und Immobilienmärkte

Die seit 2012 zu beobachtende dynamische Entwicklung auf den Wohnungsmärkten in einer Vielzahl von Städten und Regionen in Deutschland hat sich weiter fortgesetzt. Die insbesondere in den Großstädten, vielen Universitätsstädten und städtisch geprägten Regionen zu verzeichnende hohe Wohnraumnachfrage geht weiterhin mit steigenden Mieten und Preisen einher, wobei der Anstieg der Mieten durchschnittlich geringer ausfällt als der Anstieg der Kaufpreise. Seit 2019 ist jedoch eine abnehmende Dynamik bei den bundesweiten Angebotsmieten festzustellen.

Diese Entwicklung führt weiterhin zu Versorgungsengpässen nicht nur von einkommensschwachen Haushalten, sondern auch von Haushalten mit mittleren Einkommen.

Die Wohnungsmarktlage ist weiterhin regional sehr unterschiedlich. Den wachstumsstarken Regionen mit Wohnungsknappheiten stehen Regionen mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten in ländlichen, peripheren oder strukturschwachen Regionen gegenüber, in denen die Mieten und Preise stagnieren oder zum Beispiel aufgrund von Bevölkerungsrückgang und Leerstand sogar sinken.

Die durchschnittlichen Wiedervermietungsmieten sind bundesweit zwischen 2017 und 2020 jährlich um 3,9 Prozent, die durchschnittlichen Erstvermietungsmieten im Neubau jährlich um 6,5 Prozent angestiegen. Die höchsten Steigerungen der Wiedervermietungsmieten gab es im Berichtszeitraum in den großen kreisfreien Großstädten und städtischen Kreisen.

Mit der erfolgreichen Umsetzung der Maßnahmen der gemeinsamen Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen wurde durch die deutliche Steigerung des Neubauniveaus ein positiver Effekt auf die Wohnungsmärkte erzielt. Dieser Effekt schlägt sich bereits seit dem Jahr 2019 in einer spürbaren Dämpfung der Steigerungen der Wiedervermietungsmieten nieder. So haben sich die Angebotsmieten inserierter Wohnungen bei Wiedervermietung nach einem Anstieg von 4,9 Prozent bzw. 5,4 Prozent in den Jahren 2017 und 2018 im Jahr 2019 nur noch um 3,6 Prozent und im Jahr 2020 lediglich um 2,7 Prozent gegenüber dem Vorjahr verteuert. Dabei zeigten die 14 größten Städte die stärkste Dämpfung bei den Steigerungen der Wiedervermietungsmieten, von 6,5 Prozent im Jahr 2017 auf 1,8 Prozent im Jahr 2020.

Die Wohnkostenbelastung insgesamt war im Berichtszeitraum stabil (s. Kap. 3.3.1).

Die hohe Wohnungsnachfrage in den Städten und städtisch geprägten Regionen ist durch verschiedene Ursachen bedingt.

Bevölkerungszuwächse in Folge von Binnenwanderungen und Außenwanderungen haben zu einem wesentlichen Teil zur Wohnraumverknappung der letzten Jahre beigetragen.

Hierzu zählen im Berichtszeitraum vor allem Zuzüge in die Groß-, Universitäts- und Mittelstädte, deren Attraktivität vor allem junge Menschen schätzen. So hatten die Großstädte sowohl bei den 18- bis unter 25-Jährigen als auch bei den 25- bis 30-Jährigen in den Jahren 2016-2019 einen positiven Binnenwanderungssaldo von 350.486 Personen bzw. 51.204 Personen. Auch die Universitätsstädte und die Mittelstädte wiesen in diesem Zeitraum bei den 18- bis unter 25-Jährigen einen positiven Binnenwanderungssaldo auf.

Mittlere Altersklassen zwischen 30 und 50 Jahren weichen aufgrund der hohen Mieten und Preise und aufgrund fehlender zur Lebenssituation passender Wohnungstypen in den Städten zunehmend in das Umland der Städte aus. Das direkte Umland der Großstädte weist oftmals stark negative Pendlersalden aus. Entsprechend sind die Preise im Umland von Berlin, München, Köln, Hamburg und Stuttgart seit 2017 stärker gestiegen als in den Metropolen selbst.

Die Einwohnerzahlen der größten Städte steigen zusätzlich aufgrund der Außenwanderungsgewinne. In den Jahren 2016 bis 2019 hatte Deutschland insgesamt einen Wanderungsgewinn gegenüber dem Ausland von 1,64 Mio. Personen. Zuzügen in Höhe von 6,56 Mio. Personen standen Fortzüge von 4,92 Mio. Personen gegenüber. Hierbei spielt die Freizügigkeit der EU-Bürgerinnen und Bürger eine große Rolle. Der größte Teil des Zuwanderungsgewinns resultierte aus Europäischen Wanderungsbewegungen (0,99 Mio. Personen), die wiederum überwiegend innerhalb der Europäischen Union stattfanden (0,76 Mio. Personen).

Die hohe Flüchtlingszuwanderung aus dem Jahr 2015, welche im Jahr 2015 allein zu einem Außenwanderungssaldo von 1,14 Mio. Personen führte, hat in den Folgejahren ebenfalls zu einer Nachfrageerhöhung auf den Wohnungsmärkten geführt. Diese Nachfrage wurde mittlerweile zu einem Großteil bedient. Aus einer aktuellen Studie

des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge geht hervor, dass immer mehr Geflüchteten der Übergang von einer Gemeinschafts- in eine private Unterkunft gelingt. So hat sich der Anteil an Geflüchteten in privaten Wohnungen deutschlandweit von 2016 zu 2018 von 54 Prozent auf 75 Prozent erhöht.

Ein weiterer Nachfrageimpuls ging im Berichtszeitraum von der bis 2019 guten konjunkturellen Lage und den damit einhergehenden Einkommenssteigerungen aus. Die Arbeitslosenquote sank von 6,1 Prozent im Jahr 2016 auf 5 Prozent im Jahr 2019. Das Jahr 2020 weist pandemiebedingt einen starken konjunkturellen Einbruch und eine auf 5,9 Prozent gestiegene Arbeitslosenquote aus.

Trotz der vielerorts angespannten Wohnungsmärkte ist die Pro-Kopf-Wohnflächennachfrage weiter gestiegen. Höhere Kaufkraft aufgrund gestiegener Einkommen und der zunehmende Anteil von Ein- und Zweipersonenhaushalten vor allem in den Städten erhöhen die Pro-Kopf-Wohnflächennachfrage.

Die Immobilienpreise sind in den letzten Jahren in den nachfragestarken Regionen stark angestiegen. Die Steigerungsraten der Immobilienpreise liegen in vielen Regionen dabei deutlich über den Mietpreissteigerungen.

Die hohe Nachfrage nach deutschen Wohnimmobilien wird einerseits von deutschen und internationalen Kapitalanlegern, andererseits von privaten Haushalten zur Selbstnutzung gespeist. Das niedrige Zinsniveau, die hohe Marktliquidität und mangelnde Anlagealternativen machen deutsche Wohnimmobilien bei deutschen und internationalen Kapitalanlegern zu einer attraktiven Anlageform.

Die günstigen Finanzierungsbedingungen verstärken auch die Nachfrage privater Haushalte nach Immobilien zur Selbstnutzung oder als Kapitalanlage. Die niedrigen Zinsen und steigenden Einkommen können die Preissteigerungen in den stark nachgefragten Regionen jedoch nur teilweise kompensieren.

Die Bundesregierung hat sich seit Beginn der Legislaturperiode der wohnungspolitischen Herausforderungen angenommen. Mit der gemeinsamen Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen wurde ein umfangreiches Maßnahmenpaket mit investiven Impulsen für den Wohnungsbau, Maßnahmen zur Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnens und zur Baukostensenkung und Fachkräftesicherung vereinbart.

Die Wohnungsmärkte haben auf die hohe Nachfrage bereits in erheblichem Umfang reagiert. Im Jahr 2020 hat sich die Anzahl der Baugenehmigungen um 2,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahr auf rund 368.000 erhöht. Dies ist mehr als das Doppelte im Vergleich zu 2009. Die Anzahl der fertiggestellten Wohnungen im Jahr 2019 hat sich im Vergleich zu 2018 um zwei Prozent auf rund 293.000 erhöht. Im Vergleich zum Jahr 2009 entspricht dies einer Steigerung von rund 84 Prozent. Diese positive Entwicklung ist auch zurückzuführen auf die guten und verlässlichen Rahmenbedingungen, die durch die Maßnahmen der gemeinsamen Wohnraumoffensive geschaffen wurden. Es ist davon auszugehen, dass dieser Trend anhalten wird. Unter Berücksichtigung des erheblichen Bauüberhangs wird bis zum Ende der Legislaturperiode der Bau von mehr als 1,5 Mio. Wohnungen fertiggestellt bzw. angestoßen worden sein.

Infolge der Corona-Krise ist die jährliche Wirtschaftsleistung um 5 Prozent gegenüber dem Vorjahr gesunken. Die Wohnungsmärkte haben sich demgegenüber sehr stabil gezeigt. Die von der Bundesregierung beschlossenen weitreichenden Unterstützungsmaßnahmen, die seit Jahrzehnten eingespielten Sozialsysteme und die dafür auf den Weg gebrachten Vereinfachungs- und Beschleunigungsmaßnahmen haben zusammen mit dem umfassendsten Konjunkturpaket in der Geschichte Deutschlands und sozial verantwortlichen Kooperationen zwischen Vermieterinnen bzw. Vermietern und Mieterinnen bzw. Mietern dazu geführt, dass die Auswirkungen der Pandemie auf die Wohnungsmärkte moderat ausfallen.

Der sich beschleunigende demografische Wandel beeinflusst auch die sektoralen und regionalen Teilmärkte. Regionale Disparitäten verstärken sich. Während in den Wachstumsregionen steigende Mieten und Preise verstärkt Neubauinvestitionen erfordern, ist die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in schrumpfenden Gebieten mit Leerständen sowie Preis- und Mietrückgängen konfrontiert.

Eine älter werdende Bevölkerung entwickelt andere Präferenzen und stellt unterschiedliche Anforderungen an Wohnstandorte sowie Gebäude- und Wohnungsqualitäten. Die Anpassung von Wohnungsbestand und Wohnumfeld an die Bedürfnisse der älter werdenden Bevölkerung ist notwendig, da der Bedarf an alters- und behinderungsgerechten Wohnungen stetig zunimmt. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 2018 sind lediglich rund 600.000 Wohneinheiten, d. h. 1,5 Prozent des Wohnungsbestandes, barrierefrei bzw. barrierearm. Eine auf dieser Basis erstellte Studie des IWU (2020) ermittelt aktuell eine Versorgungslücke von 2,5 Millionen barrierereduzierten Wohnungen. Es besteht daher weiterhin ein Handlungsbedarf für eine Ausweitung des Angebots sowohl im Neubau als auch im Bestand. Notwendig sind gleichzeitig auch Anpassungen im Wohnumfeld.

Eine umfassende qualitative Anpassung des Wohnungsbestandes wird auch zur Bewältigung der Herausforderungen des Klimawandels und der Energiewende erforderlich. Mit der Energiewende hat die Bundesrepublik Deutschland eine umfassende und tiefgreifende Transformation ihrer Energieversorgung und Energienutzung eingeleitet. Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, in Deutschland bis 2030 die Treibhausgasemissionen um mindestens 65 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 zu mindern. Im Gebäudesektor dürfen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz im Jahr 2030 noch höchstens 67 Mio. t CO₂ emittiert werden. Dies entspricht einem Rückgang um 67 Prozent gegenüber 1990. Zudem verfolgt Deutschland das langfristige Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2050. Für die Akzeptanz der zur Erreichung dieser ambitionierten Ziele erforderlichen Maßnahmen ist ein breiter gesellschaftlicher Konsens notwendig. Mit dem Klimaschutzprogramm 2030 wird die Bundesregierung daher nicht nur der Verantwortung für den Klimaschutz gerecht, sondern sorgt auch dafür, dass dieser sozialverträglich umgesetzt wird und das Wohnen und Bauen bezahlbar bleibt.

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

Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft ist eine tragende Säule für die Wirtschaftskraft Deutschlands. Wohn- und Nichtwohnbauten (inkl. Tiefbau) machten 2019 rund 81 Prozent des deutschen Brutto-Anlagevermögens aus.² Zusammen mit Grund und Boden (rund 5,3 Billionen Euro) betrug das Immobilienvermögen 14,7 Billionen Euro in 2019. Dies entsprach knapp 88 Prozent des gesamten Sachvermögens der deutschen Volkswirtschaft. Etwa 56 Prozent des Vermögens der privaten Haushalte war 2019 in Immobilien investiert.³

Von der Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in 2020 (etwa 3.332,23 Mrd. Euro) entfielen rund 805 Mrd. Euro bzw. 24 Prozent auf Immobilien (inkl. Tiefbau). Das sind zum einen Investitionen in Wohn- und Nichtwohngebäude und zum anderen Konsumausgaben der privaten Haushalte für das Wohnen. Für die privaten Haushalte sind die Ausgaben für das Wohnen der größte Einzelposten ihrer Konsumausgaben. Im Jahr 2020 gaben die privaten Haushalte rund 418 Mrd. Euro für das Wohnen aus.

2020 erreichten die Investitionen in Wohn- und Nichtwohngebäude (inkl. Tiefbau) mit insgesamt 387 Mrd. Euro knapp 12 Prozent der wirtschaftlichen Gesamtleistung und knapp 53 Prozent der gesamten Bruttoanlageinvestitionen. Davon entfallen etwa 61 Prozent auf Wohnbauten und knapp 39 Prozent auf Nichtwohnbauten.

Das Wohnungsbauvolumen lag 2020 bei 255 Mrd. Euro. Das entspricht einer Steigerung von knapp 5 Prozent gegenüber 2019. Das Bauvolumen insgesamt betrug 2020 rund 444 Mrd. Euro. Seit 2010 hat sich der Schwerpunkt der Maßnahmen deutlich in Richtung Neubau verschoben. So machten 2010 Bestandsmaßnahmen 78 Prozent des Wohnungsbauvolumens aus. 2020 betrug die Quote knapp 69 Prozent. Damit entfielen in 2020 rund 31 Prozent des Wohnungsbauvolumens auf den Neubau gegenüber 22 Prozent in 2010. In realer Betrachtung ist das Wohnungsbauvolumen seit 2010, mit Ausnahme des Jahres 2013, stetig gestiegen und lag 2020 um knapp 28 Prozent über dem Niveau von 2010.⁴

Hier zeigt sich, dass der Wohnungsbau nicht nur die größte Bauparte ist, sondern auch für einen Großteil des Wachstums in der Bauwirtschaft verantwortlich ist. In diesem Rahmen gehen auch deutliche Effekte auf die Gesamtwirtschaft aus. Aus einer Studie des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung geht hervor, dass Bauinvestitionen nicht nur zu der unmittelbaren Produktion dieser Bauinvestitionen führen, sondern darüber hinaus zu Produktionen in anderen Sektoren führen (bspw. Vorleistungen wie Metallerzeugnisse oder unternehmensbezogene Dienstleistungen) führen. So löst eine Bauinvestition von 1 Mrd. Euro insgesamt eine Produktion von 1,78 Mrd. Euro bis 1,91 Mrd. Euro aus (je nach Sparte, bspw. Ein- und Zweifamilienhausbau oder Mehrfamilienhausbau). Ähnliches gilt für die Beschäftigung, denn auch hier führen Bauinvestitionen nicht nur zu Beschäftigung, die mit der unmittelbaren Produktion dieser Investition verbunden ist, sondern auch zu Beschäftigung in anderen Bereichen wie bspw. der Holzproduktion oder auch Dienstleistungen der Kreditinstitute. Diese Multiplikatoreffekte zeigen, wie wichtig die Bauwirtschaft und insbesondere der Wohnungsbau für den Standort Deutschland ist.⁵

² Die Angaben in Kap. 1.2 stammen im Wesentlichen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamtes. Weitere Quellen sind an den entsprechenden Stellen gesondert angegeben.

³ Vgl. Statistisches Bundesamt 2020: Vermögensbilanzen – Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen 1999 – 2019; Hinweis: Vermögen in Form von Wohn- und Nichtwohnbauten sowie Grund und Boden.

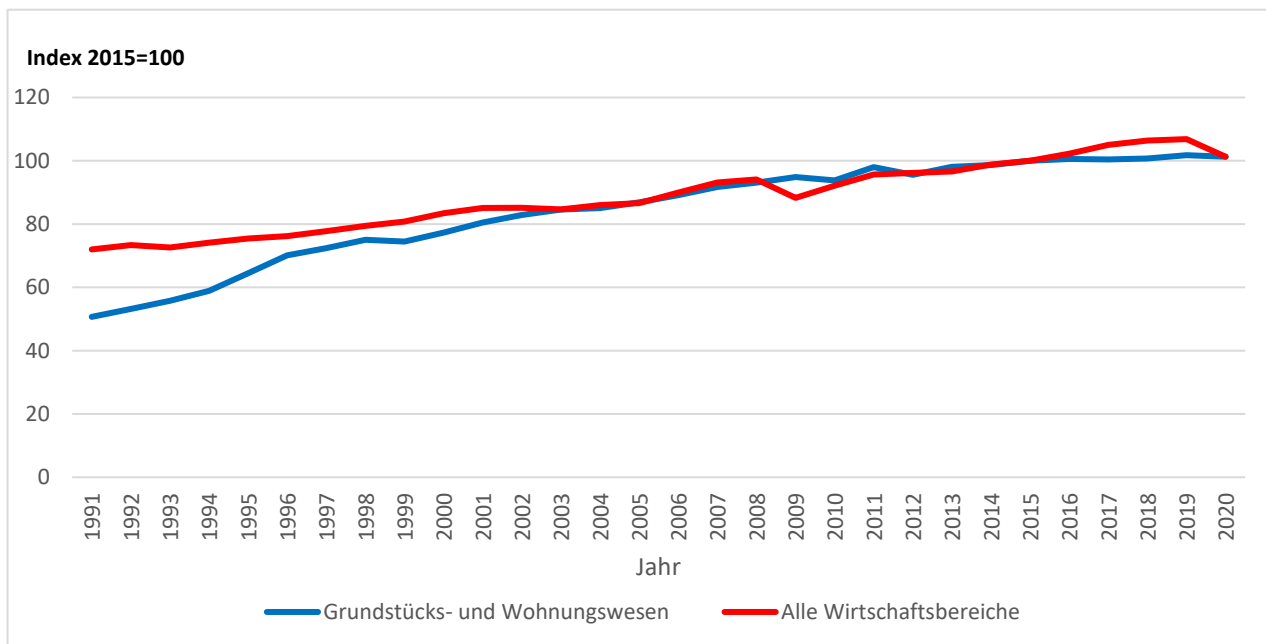
⁴ Für Angaben zum Jahr 2020 vgl. Gornig, Michelsen, Pagenhardt: Bauwirtschaft trotz der Corona-Krise – dennoch ruhigeres Geschäft im Jahr 2021, DIW Wochenbericht Nr. 1+2/2021; für Angaben zu den Jahren 2010 und 2013 vgl. DIW: Strukturdaten zur Produktion und Beschäftigung im Baugewerbe – Sonderauswertungen zu langen Reihen der Entwicklung des Bauvolumens in Deutschland, Berlin, Juli 2018.

⁵ Vgl. BMVBS (Hrsg.): Multiplikator- und Beschäftigungseffekte von Bauinvestitionen. BMVBS-Online-Publikation 20/2011.

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. Im Jahr 2018 sind deutschlandweit rund 990.000 Immobilien im Wert von 269 Mrd. Euro gehandelt worden.⁶

Der vorliegende Bericht bezieht sich bei der Betrachtung des Wirtschaftszweiges „Wohnungs- und Immobilienwirtschaft“ ausschließlich auf die Bewirtschaftung von Immobilien.⁷ Das sind insbesondere die Vermietung, Verpachtung, Verwaltung und Vermittlung von Immobilien. Diese Begriffsfassung entspricht weitgehend dem Wirtschaftszweig Grundstücks- und Wohnungswesen gemäß Wirtschaftszweigklassifikation des Statistischen Bundesamts.

Abbildung 1: Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Grundstücks- und Wohnungswesen, Kettenindex (2015 = 100, preisbereinigt)



Quelle: Statistisches Bundesamt (GENESIS-Online)

Das Grundstücks- und Wohnungswesen ist eine der größten Branchen in Deutschland. Insgesamt wurde hier 2020 eine Bruttowertschöpfung von 334 Mrd. Euro erwirtschaftet. Das waren rund 11 Prozent der gesamten Bruttowertschöpfung. Zum Vergleich: Die Bruttowertschöpfung des gesamten produzierenden Gewerbes (ohne Baugewerbe) betrug 690 Mrd. Euro. Seit 2015 konnte die Grundstücks- und Wohnungswirtschaft preisbereinigt um gut 1 Prozent zulegen. Die gesamte Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche ist in gleichem Ausmaß gewachsen. Bis 2019 war der Zuwachs allerdings deutlich größer (vgl. Abbildung 1). Das Baugewerbe wuchs im Zeitraum 2015 – 2020 um mehr als 10 Prozent.

2019 waren rund 481.000 Erwerbstätige im Grundstücks- und Wohnungswesen beschäftigt. Damit steigt die Beschäftigung im Grundstücks- und Wohnungswesen seit 2012 – mit Ausnahme des Jahres 2016 – kontinuierlich an (vgl. Tabelle 1). Die traditionell hohe Zahl an Selbstständigen unter den Erwerbstätigen im Grundstücks- und Wohnungswesen ging in diesem Zeitraum um knapp 24 Prozent auf rund 52.000 zurück, die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hingegen stieg um gut 8 Prozent auf etwa 429.000.

⁶ Vgl. Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland: Immobilienmarktbericht Deutschland 2019, Oldenburg 2019.

⁷ W/Uni Mannheim/ZEW verwendete eine breitere Definition der Immobilienwirtschaft (vgl. IW/Uni Mannheim/ZEW: Wirtschaftsfaktor Immobilien: Die Immobilienmärkte aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive, Berlin/Wiesbaden 2009).

Tabelle 1: Erwerbstätige, Arbeitnehmer und Selbständige im Grundstücks- und Wohnungswesen in 1.000

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2012 – 2019 in Prozent
	in 1.000								
Erwerbstätige	464	465	468	468	467	473	477	481	3,66
Darunter Arbeitnehmer/-innen	396	400	407	411	413	418	422	429	8,33
Darunter Selbständige	68	65	61	57	54	55	55	52	-23,53
Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen in Prozent	14,7	14,0	13,0	12,2	11,6	11,6	11,5	10,8	

Quelle: Statistisches Bundesamt (VGR des Bundes), Berechnungen des BMI

Im Grundstücks- und Wohnungswesen waren 2018 insgesamt knapp 174.000 Unternehmen am Markt tätig. In 2014 waren es noch insgesamt rund 258.000 Unternehmen. Dieser Rückgang ist insbesondere auf den Rückgang der Einzelunternehmer und Personengesellschaften mit unter 250.000 Euro Jahresumsatz zurückzuführen. Im Gegensatz dazu hat die Zahl der Kapitalgesellschaften zugenommen. Rund 238 Unternehmen im Grundstücks- und Wohnungswesen hatten 2018 mehr als 50 Mio. Euro Umsatz im Jahr, 71 Unternehmen hatten mehr als 250 Beschäftigte. Die Unternehmen erzielten dabei insgesamt einen Umsatz von gut 142 Mrd. Euro und investierten knapp 62 Mrd. Euro in Sachanlagen. Das entspricht einer Steigerung von rund 75 Prozent im Vergleich zu 2014.

2 Wohnimmobilienmärkte – Kapitalanlage und Finanzierung

2.1 Kapitalanlage in Immobilien

Die Immobilie gilt nach wie vor als eine der sichersten Anlageformen in Deutschland und hat angesichts günstiger Rahmenbedingungen und der an den Finanzmärkten coronabedingten Volatilitäten weiter an Bedeutung gewonnen. Durch die anhaltend hohe Nachfrage sind auch im Berichtszeitraum die Umsätze mit Wohnimmobilien deutlich gestiegen.

Allerdings bewegt sich das Transaktionsgeschehen mit großen Wohnungsportfolios weiterhin auf niedrigem Niveau. Grund ist das fehlende Angebot an zum Verkauf stehenden Mietwohnungsbeständen.

Die Wohnimmobilie als Kapitalanlage erweist sich auch in der Corona-Pandemie bislang⁸ stabil, auch wenn es zu Krisenbeginn kurzfristig zu einer Verringerung von Angebot und Nachfrage kam. Der seit Jahren anhaltende Aufwärtstrend am Wohnimmobilienmarkt ist weiterhin ungebrochen, auch wenn sich derzeit die langfristigen Folgen der Pandemie auf die Immobilienmärkte nur schwer abschätzen lassen.⁹

2.1.1 Nachfrage nach deutschen Wohnimmobilien

Die Nachfrage nach Wohnimmobilien in Deutschland war im Zeitraum 2016 bis 2019 weiterhin hoch. Dies spiegelt sich auch in der anhaltend hohen Dynamik bei den Preisen für Wohnimmobilien wider. Grund sind die nach wie vor günstigen Finanzierungsbedingungen, eine niedrige Arbeitslosigkeit, die weiter gestiegenen Einkommen und der Mangel an wertstabilen Investmentalternativen angesichts des anhaltenden Niedrigzinsniveaus. Wie sich die Corona-Pandemie langfristig auf diese Parameter – insbesondere auf Arbeitslosigkeit und Einkommen – auswirken wird, kann gegenwärtig noch nicht abgeschätzt werden.

Infolge der anhaltend hohen Nachfrage zogen die Umsätze für Wohnimmobilien weiter deutlich an. Der Geldumsatz stieg von 155,7 Mrd. Euro im Jahr 2016¹⁰ auf 180,5 Mrd. Euro im Jahr 2018.¹¹ Damit hat sich der seit 2009 bestehende Trend von kontinuierlich steigenden Investitionssummen für den Kauf von Wohnimmobilien weiter fortgesetzt. Die Zahl der Transaktionen bewegt sich hingegen seit 2016 etwa auf gleichem Niveau und betrug im Jahr 2018 726.600 Transaktionen (2016: 723.000). Diese Entwicklung weist auf eine allgemeine Verteuerung der Wohnimmobilien hin.¹²

Die Marktdynamik beim Handel mit größeren Mietwohnungsbeständen (ab 800 Einheiten) hat sich im Berichtszeitraum von 95.000 Wohneinheiten im Jahr 2016¹³ auf 70.900 Wohneinheiten im Jahr 2019¹⁴ verringert. Wichtigste Verkäufer- und Käufergruppe waren im Zeitraum 2016 bis 2019 private Wohnungsmarktinvestorinnen und -investoren.¹⁵ Siehe hierzu Kap. 2.1.3.

2.1.2 Entwicklung der indirekten Immobilienanlageformen in Deutschland

Zu den in Deutschland verfügbaren indirekten Immobilienanlageformen zählen insbesondere offene und geschlossene Immobilienfonds, Immobilienaktiengesellschaften sowie seit 2007 auch deutsche Real Estate Investment Trusts (REITs).

⁸ Stand 1. Halbjahr 2020

⁹ Vgl. Bundesbank, Finanzstabilitätsbericht 2020, S. 49.

¹⁰ Vgl. Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und oberen Gutachterausschüsse in Deutschland: Immobilienmarktbericht Deutschland 2017, Oldenburg 2017, S. 28 ff.

¹¹ Vgl. Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und oberen Gutachterausschüsse in Deutschland: Immobilienmarktbericht Deutschland 2019, Oldenburg 2019, S. 28 ff.

¹² Vgl. Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und oberen Gutachterausschüsse in Deutschland: Immobilienmarktbericht Deutschland 2019, Oldenburg 2019, S. 28 ff.

¹³ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Aktuelle Ergebnisse der BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen, in: BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2017, Bonn 2017, S. 4 ff.

¹⁴ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Aktuelle Ergebnisse der BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen, in: BBSR-Analysen KOMPAKT 05/2020, Bonn 2020, S. 3 ff.

¹⁵ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Aktuelle Ergebnisse der BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen, in: BBSR-Analysen KOMPAKT 05/2020, S. 8, S. 6; 04/2019, S. 6; 05/2018, S. 5; 04/2017, S. .8, Bonn 2017 bis 2020.

Offene und geschlossene bzw. alternative Immobilienfonds

Bei offenen Immobilienfonds handelt es sich um Produkte mit diversifizierten Immobilienportfolien. Grundsätzlich können Anleger ihre Anteile an offenen Immobilienfonds kaufen bzw. verkaufen. Es besteht aber eine 24-monatige Mindesthaltedauer und eine 12-monatige Rückgabefrist für Anteilsrückgaben (d. h. Anteile werden erst 12 Monate nach Rückgabeerklärung zurückgenommen).

In den letzten Jahren erfreuten sich die offenen Immobilienfonds als Alternative zu einem Direktinvestment in Immobilien einer großen Beliebtheit. Während sich die Anleger aus Aktienfonds und Rentenfonds tendenziell zurückzogen, stieg das Mittelaufkommen¹⁶ bei den offenen Immobilienfonds von 7,4 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf 10,6 Mrd. Euro im Jahr 2019.¹⁷ Inwieweit die Corona-Pandemie und die damit eingeschränkte Geschäftstätigkeit von Hotels und Einzelhandel auf offene Immobilienfonds durchschlagen werden, bleibt abzuwarten.

Bei den geschlossenen Immobilienfonds wird Kapital mehrerer Anleger zum Erwerb einer oder mehrerer Immobilien zusammengeführt. Die meisten Fonds investieren in Gewerbeimmobilien, einzelne auch in Wohnimmobilien. Hierbei sind die Gelder langfristig gebunden, da es für emittierte Fondsanteile in der Regel keinen hinreichend liquiden Zweitmarkt gibt. Verglichen mit anderen Anlageprodukten sind geschlossene Immobilienfonds nur schlecht handelbar.

Die geschlossenen Immobilienfonds entwickelten sich im Berichtszeitraum weitestgehend stabil. Zwar sank die Zahl der geschlossenen Immobilienfonds von 1.519 Fonds im Jahr 2016 auf 1.446 im Jahr 2020. Allerdings stieg das hier anfänglich platzierte Eigenkapital geringfügig um rund 4 Prozent von rund 44,7 Mrd. Euro (2016)¹⁸ auf 46,6 Mrd. Euro (2019)¹⁹.

Immobilienaktiengesellschaften und Real Estate Investment Trusts (REITs)

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

Auch die Entwicklung des Aktienindex für deutsche Immobiliengesellschaften (DIMAX) spiegelt die hohe Nachfrage nach Immobilieninvestments wider. So ist der DIMAX im Zeitraum 2016 bis 2019 deutlich von 104 auf 150 Punkte gestiegen²⁰. Allerdings gab es im Jahr 2020 temporäre Kurseinbrüche infolge der pandemiebedingten Lockdowns in Deutschland.

REITs sind eine Sonderform börsennotierter 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 auf der Immobilienbewirtschaftung. Der reine Immobilienhandel wurde als Unternehmenszweck gesetzlich ausgeschlossen. Um negative Auswirkungen auf den Mieterschutz und die 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.

REITs spielen in Deutschland seit ihrem Start im Jahr 2007 nur eine untergeordnete Rolle. So besitzen in Deutschland lediglich 5 Unternehmen den REIT-Status.

¹⁶ Mittelzuflüsse aus Verkäufen von Anteilen abzüglich der Mittelabflüsse durch Rücknahmen von Anteilen

¹⁷ Vgl. Deutsche Bundesbank: Kapitalmarktstatistik Februar 2020, S. 48.

¹⁸ Vgl. Deutsche Bundesbank: Kapitalmarktstatistik September 2018, S. 76.

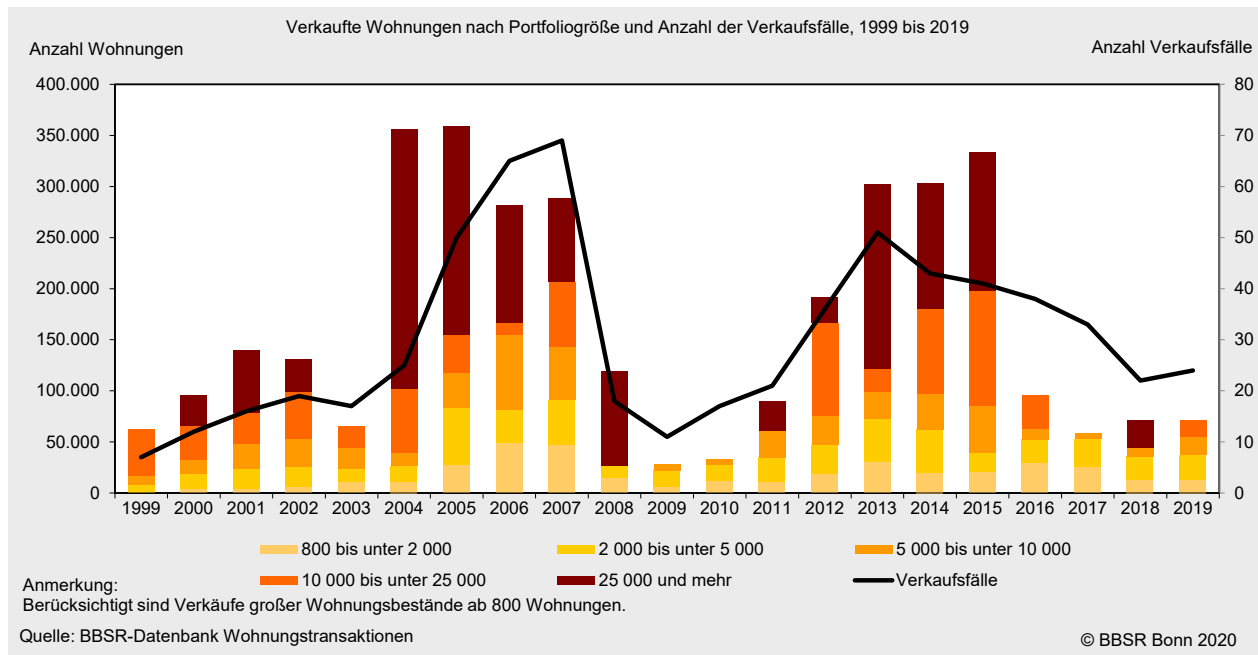
¹⁹ Vgl. Deutsche Bundesbank: Kapitalmarktstatistik Februar 2020, S. 76.

²⁰ Vgl. <https://www.finanzen.net/index/dimax>

2.1.3 Transaktionen von Wohnungsbeständen

Das Transaktionsgeschehen am deutschen Markt mit großen Wohnungsportfolios befindet sich seit fünf Jahren auf einem niedrigen Niveau. Nachdem in den Jahren 2013 bis 2015 jährlich zwischen 300.000 und 350.000 Wohnungen gehandelt wurden, bewegt sich das Transaktionsvolumen seit 2016 zwischen 50.000 und 100.000 Wohneinheiten. Auch die Anzahl der Verkaufsfälle hat deutlich abgenommen (s. Abbildung 2).

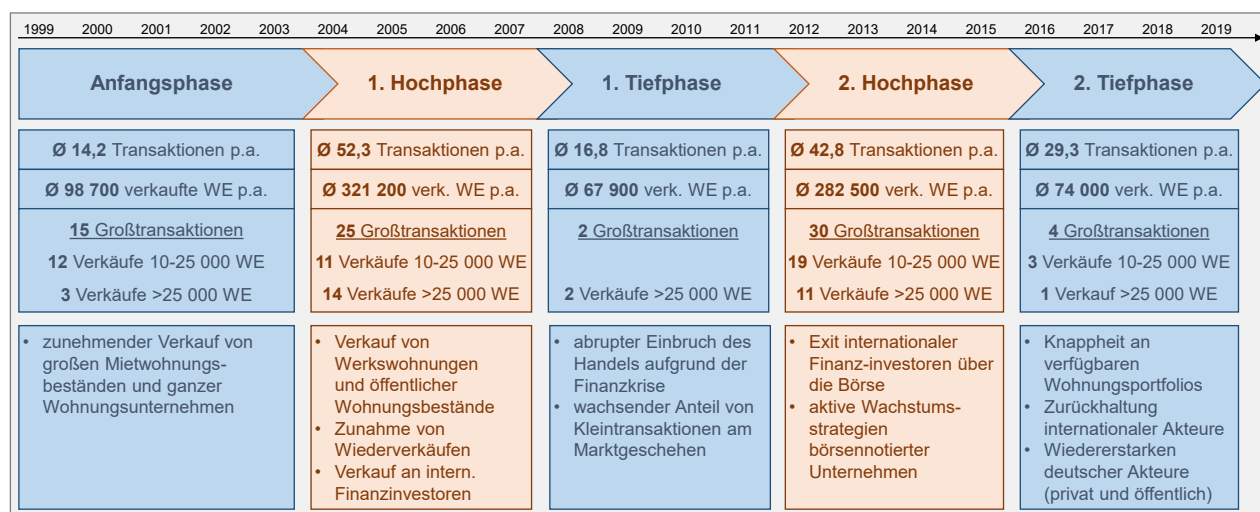
Abbildung 2: Verkaufte Wohnungen nach Portfoliogröße und Anzahl der Verkaufsfälle, 1999 bis 2019



Seit Ende der 1990er Jahre wurden vermehrt große Wohnungspakete und ganze Wohnungsunternehmen veräußert, die zu Veränderungen in der Eigentümerstruktur auf dem deutschen Mietwohnungsmarkt geführt haben. Das Transaktionsgeschehen lässt sich dabei in fünf verschiedene Zeitabschnitte einteilen, in denen unterschiedliche Akteursgruppen am Markt auftraten (s. Abbildung 3). Während in der Anfangsphase bis 2003 noch eine geringe Anzahl an Transaktionen stattfand, gewann das Handelsgeschehen schnell an Dynamik: In der ersten Hochphase zwischen 2004 und 2007 wurden jährlich zwischen 300.000 und 360.000 Einheiten verkauft. Insbesondere Eigentümer der öffentlichen Hand sowie industrieverbundene deutsche Unternehmen traten als Verkäufer von Wohnungsbeständen in Erscheinung. Erworben wurden diese wiederum häufig von internationalen Finanzinvestorinnen und -investoren aus dem angelsächsischen Raum. Aufgrund der 2008 einsetzenden globalen Wirtschaftskrise wurden diese Investorinnen und Investoren vorübergehend unfreiwillig zu Bestandshaltern. In dieser Zeit kam es nur vereinzelt zum Verkauf von größeren Wohnungsbeständen mit mehr als 800 Einheiten.

Erst nach Erholung der Märkte ab 2012 konnten die internationalen Käuferinnen und Käufer aus ihren Investitionen aussteigen, wozu sie in erster Linie Börsengänge nutzten. Diese zweite Hochphase des Transaktionsgeschehens wurde durch einen Konzentrationsprozess der neu an der Börse gelisteten Wohnungsgesellschaften maßgeblich dominiert. Zahlreiche Zusammenschlüsse und Übernahmen durch börsengelistede Wohnungsunternehmen fanden in dieser Periode statt. Darüber hinaus weiteten diese Unternehmen ihre Portfolios durch weitere Zukäufe aus. Ab 2016 kam es zu einer merklichen Beruhigung der Marktaktivitäten. Ursache der gegenwärtigen Tiefphase ist die fehlende Verfügbarkeit von Mietwohnungsbeständen auf dem Transaktionsmarkt. Der aktuelle Zeitabschnitt mit einem hohen Nachfrageüberhang steht damit im deutlichen Gegensatz zu den verkaufssarmen Jahren von 2008 bis 2011, als die Nachfrage nach Mietwohnungsportfolios massiv einbrach.

Abbildung 3: Phasen des Handelsgeschehens auf dem deutschen Transaktionsmarkt von 1999 bis 2019



Das Handelsgeschehen wird seit 2016 von kleinen Größenklassen bestimmt, zu Großtransaktionen mit mehr als 10.000 verkauften Einheiten kam es nur vereinzelt. Mit 60 Prozent fanden zwischen 2016 und 2019 mehr als die Hälfte der Veräußerungen in der Größenklasse zwischen 800 bis 2.000 Wohnungen statt. Insgesamt wurden 70 Transaktionen zwischen 800 und 2.000 gehandelten Einheiten erfasst. Die Portfolios der nächstgrößeren Gruppe zwischen 2.000 und 5.000 Wohneinheiten machen in diesem Zeitraum weitere 31 Prozent aus, sodass diese beiden Größenkategorien mehr als 90 Prozent der Verkaufsfälle ausmachen. Großtransaktionen fanden in den vier Jahren nur viermal statt, was einem Marktanteil von 3 Prozent entspricht. Die letzte Großtransaktion erfolgte im Jahr 2019, als die BGP Investment 16.000 Wohnungen an die Zentrale Boden Immobilien AG veräußert hat. Bezogen auf das Transaktionsvolumen stellen die beiden kleinsten Größenklassen (800 bis 2.000 und 2.000 bis 5.000 Einheiten) 60 Prozent des Handelsumfangs, die Großtransaktionen ab 10.000 Einheiten insgesamt rund ein Viertel der gehandelten Wohnungen.

Privatakteure bestimmten das Marktgeschehen zwischen 2016 und 2019 sowohl auf der Verkäufer- als auch auf der Käuferseite: Diese haben einen Anteil von insgesamt 76 Prozent des Transaktionsvolumens bzw. 226.000 Wohnungen in diesem Zeitraum verkauft. Privateigentümerinnen bzw. Privateigentümer ohne Zuordnung²¹ sowie die kontinentaleuropäischen Unternehmen veräußerten 21 bzw. 20 Prozent der verkauften Wohnungen, Publikums-AGs ohne kontrollierende Mehrheitseigentümerin bzw. kontrollierenden Mehrheitseigentümer 14 Prozent (42.000 Wohnungen) und deutsche Privateigentümerinnen und Privateigentümer rund 28.000 Wohnungen, was einem Anteil von 10 Prozent entspricht.

Dass die börsengelisteden Unternehmen weiterhin zu den aktivsten Akteuren auf dem Markt gehören, zeigt die Analyse der Zukaufsaktivitäten. Mit 36 Prozent haben sie mehr als ein Drittel der Wohnungen erworben. Insgesamt kauften sie im Zeitraum von 2016 bis 2019 rund 108.000 Einheiten. Mit einem Viertel der in diesem Zeitraum erworbenen Wohnungen stellen die deutschen Privatakteure den zweitbedeutendsten Akteurstyp dar. Insgesamt stellen Privatakteure rund 92 Prozent der Käuferinnen und Käufer.

Auch die öffentliche Hand ist in den letzten Jahren verstärkt als Käufer am deutschen Transaktionsmarkt in Erscheinung getreten. Die Zahlen bleiben zwar weit hinter denen der Privatakteure zurück, zeigen aber eine klare Tendenz auf. 4 Prozent der Verkäufe und 8 Prozent der Zukäufe am deutschen Transaktionsmarkt gehen auf das Konto der öffentlichen Hand. Im Jahr 2019 machten die Zukäufe der öffentlichen Hand rund ein Viertel des Transaktionsumfangs aus. Dieser Marktanteil stellt die mit Abstand höchste Beteiligung am Verkaufsgeschehen in den letzten zehn Jahren dar. Insbesondere die kommunalen Wohnungsunternehmen aus Berlin vergrößern ihre Bestände durch Zukäufe von Bestandsportfolios, alleine im Jahr 2019 um knapp 10.000 Wohnungen.

²¹ Unter Privateigentümerinnen bzw. Privateigentümer ohne Zuordnung werden verschiedene Akteurskonstellationen zusammengefasst: Es kann sich um Zusammenschlüsse von mehreren Unternehmen verschiedener Privatakteursgruppen oder um Akteure handeln, zu denen unzureichende Informationen vorliegen.

2.2 Finanzmärkte und Immobilienmärkte

2.2.1 Veränderte Anforderungen an die Immobilienfinanzierung

In den Jahren ab 2016 sind mit Blick auf die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 weitere Maßnahmen umgesetzt worden. Den Immobilienmarkt in Deutschland betrifft dabei insbesondere das Finanzaufsichtsrechtsergänzungsgesetz, das die Beeinträchtigung der Finanzstabilität durch kreditgetriebene Blasen am Wohnimmobilienmarkt verhindern soll. In Umsetzung des Baseler Regelwerks („Basel III“) wurde zudem ein antizyklischer Kapitalpuffer eingeführt, der insbesondere aus Preisblasen resultierende Kreditrisiken abfedern soll.

Bedingt durch die Frühjahr 2020 sich ausbreitende Corona-Pandemie reagierte die Bankenaufsicht mit entsprechenden Anpassungen der Kapitalpufferanforderungen. Bereits im März/April 2020 beobachtete die Deutsche Bundesbank, dass sich die Kreditinstitute pandemiebedingt mit einer erhöhten Liquiditätsnachfrage aus der Privatwirtschaft, schwer einzuschätzenden Unternehmensaussichten und einem erhöhten Kreditrisiko konfrontiert sahen. Hinzu kamen Wertverluste bei den Finanzanlagen der Banken, so dass sich ihr Liquiditätsbedarf erhöhte. Um einer Kreditklemme vorzubeugen, wurden neben umfangreichen fiskalpolitischen Maßnahmen für den Unternehmenssektor und die privaten Haushalte aufsichtsrechtliche Erleichterungen für die Banken eingeführt. Zum Beispiel wurden die Anforderungen an Sicherheiten vorübergehend gelockert, vorübergehende Unterschreitungen des Kapitalerhaltungspuffers und der Eigenmittelkennziffer gestattet und der antizyklische Kapitalpuffer auf Null gesetzt.²² Zudem sind punktuell regulatorische Anpassungen durch die Verordnung (EU) 2020/873 geschaffen worden, um die Kreditversorgung sicherzustellen.

2.2.2 Erweiterte Befugnisse der Finanzdienstleistungsaufsicht bei drohenden Immobilienblasen

Immobilienpreisblasen haben in anderen Ländern erheblich zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 beigetragen. Daher ist es sinnvoll, Vorsorge zu treffen, auch wenn sich der deutsche Immobilien- und Immobilienfinanzierungsmarkt in der letzten Krise stabil gezeigt hat. So hat der Ausschuss für Finanzstabilität am 30. Juni 2015 empfohlen, zusätzliche Eingriffsrechte für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) zu schaffen, um eine kreditgetriebene Überhitzung am Immobilienmarkt in Deutschland zu verhindern. Daraufhin hat der Gesetzgeber mit dem im Jahr 2017 verabschiedeten „Gesetz zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie (Finanzaufsichtsrechtsergänzungsgesetz)“ entsprechende Regelungen eingeführt.

Mit dem Gesetz erhält die BaFin präventive Befugnisse zur Einschränkung der Darlehensvergabe für Wohnimmobilien. Die BaFin kann im Wege einer Allgemeinverfügung Beschränkungen bei der Vergabe von Darlehen zum Bau oder zum Erwerb von im Inland belegenen Wohnimmobilien festlegen, wenn und soweit dies erforderlich ist, um einer Störung der Funktionsfähigkeit des inländischen Finanzsystems oder einer Gefährdung der Finanzstabilität im Inland entgegenzuwirken. Folgende Beschränkungen kann die BaFin unter dieser Voraussetzung erlassen:

- Vorgaben zur maximalen Darlehenshöhe im Verhältnis zum Immobilienwert,
- Vorgaben zur minimalen Tilgungshöhe oder bei endfälligen Darlehen zur maximalen Laufzeit.

Die Maßnahmen gelten nicht nur für Kreditinstitute, sondern auch für Versicherungsunternehmen und Kapitalverwaltungsgesellschaften, die als Darlehensgeber die Wohnimmobilienfinanzierungen vergeben. Kredite unter anderem zum Aus- und Umbau und zur Sanierung (damit auch energetische Modernisierung), für den sozialen Wohnungsbau sowie Anschlussfinanzierungen sind aus dem Anwendungsbereich ausgeschlossen. Damit sollen unerwünschte Auswirkungen auf die Wohnraumversorgung vermieden werden.

Sollte die Finanzaufsicht diese Instrumente anwenden, wird sie zugleich folgende Festsetzungen vornehmen:

- Festlegung eines Anteils am Neugeschäft des jeweiligen Kreditgebers, der von der Anwendung der Beschränkungen ausgenommen ist (Freikontingent),
- Festlegung eines Höchstbetrages für Darlehen, bis zu dem einzelne oder mehrere Beschränkungen nicht gelten (Bagatellgrenze, Minimum 50.000 Euro),

²² Vgl. Deutsche Bundesbank, Finanzstabilitätsbericht 2020, S. 56 ff.

- Festlegung von zwei Schwellenwerten von mindestens 200.000 Euro bzw. 400.000 Euro bis zu denen bei Erfüllung bestimmter Besicherungsanforderungen die Instrumente keine Anwendung finden. Dabei wird an den Beleihungswert der Immobilie und einen maximalen Beleihungsauslauf von 80 Prozent bzw. 60 Prozent angeknüpft.

Durch die mit dem Gesetz eingeführten Instrumente wird insgesamt Vorsorge getroffen, um kreditgetriebenen Immobilienpreisblasen und damit einer Gefährdung der Finanzstabilität entgegenzuwirken.

Nähere Einzelheiten sind in der Wohnimmobiliendarlehensrisikoverordnung vom 28. Januar 2021 geregelt. Sie gilt für die Anordnung von Maßnahmen der BaFin im Wege von Allgemeinverfügungen nach den Vorschriften des Kreditwesengesetzes, des Kapitalanlagegesetzbuches bzw. des Versicherungsaufsichtsgesetzes. Die Finanzstabilitätsdatenerhebungsverordnung (FinStabDEV) stützt sich auf das Finanzstabilitätsgesetz. Sie regelt die Datenerhebung durch die Bundesbank, um Gefahren für die Finanzstabilität auf dem Immobilienmarkt erkennen zu können.

2.2.3 Neue Anforderungen des Baseler Ausschusses

Als Lehre aus der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 hat der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht im Jahr 2010 das Regelwerk „Basel III“ veröffentlicht, um den Bankensektor weltweit weniger krisenanfällig zu machen, die stabile Kreditversorgung der Realwirtschaft zu gewährleisten und Belastungen der Staaten durch Rettungsmaßnahmen für Kreditinstitute zu vermeiden. Inhalt waren vor allem strengere Anforderungen für eine grundlegende Verbesserung der Eigenkapital- und Liquiditätsausstattung für Banken. Der Aufbau des notwendigen Eigenkapitals in Banken erfolgte in Europa sukzessive mit mehrjährigen Übergangszeiträumen bis zum Jahr 2019 entsprechend einer EU-Richtlinie (Capital Requirements Directive – CRD IV) und einer EU-Verordnung (Capital Requirements Regulation – CRR).

Der Baseler Ausschuss hat sich Ende 2017 über die Regelungen zur Finalisierung von „Basel III“ geeinigt. Demnach soll zur Verbesserung der Vergleichbarkeit und zur Reduzierung der Variabilität der internen Modelle von Kreditinstituten ein „Output – Floor“ von 72,5 Prozent der Standardansätze eingeführt werden. Kreditinstitute müssen somit bei der Eigenkapitalunterlegung von Krediten mindestens 72,5 Prozent des Standardansatzes berücksichtigen. Darüber hinaus wurde auch der Standardansatz selbst für Immobilienkredite verändert.

Die Finalisierung von „Basel III“ sollte ursprünglich 2022 eingeführt werden. Wegen der Corona-Pandemie hat der Baseler Ausschuss eine Verschiebung um ein Jahr auf 2023 beschlossen. Der „Output – Floor“ soll in vollem Umfang erst ab 2028 gelten.

Die Empfehlungen des Baseler Ausschusses gelten nicht unmittelbar. Sie müssen erst in europäisches und deutsches Recht übernommen werden. Diese Umsetzung steht noch aus.

3 Wohnungsmärkte – Entwicklung und Strukturen

3.1 Wohnungsversorgung

Entsprechend der Zusatzerhebung Wohnen des Mikrozensus standen im Jahr 2018 in Deutschland insgesamt etwa 42 Mio. Wohnungen zur Verfügung.²³ Das waren etwa 940.000 Wohnungen oder 2,3 Prozent mehr als 2014. Rund 40,1 Mio. aller Wohnungen befanden sich in Wohngebäuden (95,5 Prozent), 1,4 Mio. in sonstigen Gebäuden mit Wohnraum (3,3 Prozent), 478.000 in Wohnheimen (1,1 Prozent) und 12.000 in bewohnten Unterkünften (0,03 Prozent). Von den Wohnungen in Wohngebäuden wurden 17,2 Mio. Wohnungen von ihren Eigentümerinnen und Eigentümern selbst bewohnt. Das entspricht einem Anteil von 46,5 Prozent an allen bewohnten Wohnungen in Wohngebäuden. Mietwohnungen sind mit einem Anteil von 53,5 Prozent bundesweit in der Überzahl. Insgesamt waren 36,9 Mio. der Wohnungen in Wohngebäuden bewohnt und 3,2 Mio. unbewohnt.

Eine Wohnung gilt im Mikrozensus als unbewohnt bzw. leerstehend, wenn sie zum Zeitpunkt der Erhebung vom Interviewer vor Ort als unbewohnt bzw. leerstehend identifiziert wurde. Die Zusatzerhebung zum Mikrozensus zur Wohnsituation überschätzt den Leerstand allerdings erheblich. Ursachen für eine Fehlschätzung sind zum Beispiel lange Abwesenheit der Bewohnerinnen bzw. Bewohner (Urlaub, Krankheit) sowie umzugsbedingter vermeintlicher Leerstand. Darüber hinaus ist nicht jede unbewohnte Wohnung ein Leerstand. Das gilt vor allem, wenn noch Miete bezahlt oder die Wohnung als Ferien- oder Freizeitwohnung genutzt wird. Amtliche Referenzwerte für den Wohnungsleerstand in Deutschland liefern die Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus 2011, der letzten flächendeckenden, vollzähligen und aktuellen Erfassung aller Gebäude mit Wohnraum und bewohnten Unterkünfte sowie der darin befindlichen Wohnungen. Demnach standen am 9. Mai 2011 rund 1,7 Mio. Wohnungen in Wohngebäuden leer.²⁴ Dies entspricht einer Leerstandquote von 4,4 Prozent. Aktuelle Daten, die in der Qualität mit den Daten aus dem Zensus 2011 vergleichbar sind, liegen nicht vor und werden erst im Rahmen des Zensus 2022 erhoben. Der Zensus-Leerstand umfasst allerdings sowohl marktaktive als auch nicht mehr marktgängige Leerstände und berücksichtigt alle Wohnungen, weshalb er deutlich höher als der marktaktive (nutzbare) Geschosswohnungsleerstand ausfällt. Dieser belief sich Ende 2018 nach Schätzungen des CBRE-empirica-Leerstandsindex auf etwa 602.000 Wohnungen.²⁵ Das entspricht einer Leerstandquote von 2,8 Prozent. Den größten Leerstand gab es in Sachsen-Anhalt (7,7 Prozent), den niedrigsten in Hamburg (0,5 Prozent). Die Leerstandquote in den neuen Ländern (ohne Berlin) lag mit 6,1 Prozent weiterhin über dem Niveau im früheren Bundesgebiet (2,2 Prozent).

Bei einer mittleren Wohnungsfläche von 94,1 m² standen jeder Bewohnerin bzw. jedem Bewohner in Deutschland im Jahr 2018 entsprechend der Zusatzerhebung zum Mikrozensus zur Wohnsituation durchschnittlich 45,1 m² Wohnraum zur Verfügung. Im Jahr 2014 hatte die mittlere Wohnungsfläche insgesamt 92,9 m² und je Bewohnerin bzw. Bewohner 44,6 m² betragen. Somit ist sowohl die durchschnittliche Größe einer Wohnung als auch die Wohnfläche je Person gestiegen. Der Anstieg der Pro-Kopf-Wohnfläche ist auch eine Folge des demografischen Wandels. Durch die Alterung der Bevölkerung gibt es immer mehr ältere Menschen, die nach dem Tod des Partners oder dem Auszug der Kinder in ihren Wohnungen bleiben (Remanenzeffekt). Dadurch konsumieren sie mehr Wohnfläche pro Kopf. Deutschlandweit sind die Wohnungen im Saarland mit 108,7 m² am größten und in Berlin mit 74,7 m² am kleinsten. Pro Person standen im Saarland 53,5 m² und in Berlin 39,1 m² zur Verfügung. Diese deutlichen Unterschiede in den Wohnflächen lassen sich, neben der durchschnittlichen Haushaltsgröße, auch mit den unterschiedlichen Eigentümerquoten in den Bundesländern erklären. So waren in 2018 64,7 Prozent der Wohnungen im Saarland Eigentümerwohnungen, wohingegen in Berlin lediglich 17,4 Prozent der Wohnungen Eigentümerwohnungen waren. Dabei betrug die durchschnittliche Wohnfläche von Eigentümerwohnungen in Deutschland 120,5 m², während Mietwohnungen eine durchschnittliche Wohnfläche von 72,3 m² aufwiesen.

²³ Laut der Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus 2011 standen zum Stichtag 9. Mai 2011 rd. 40,58 Mio. Wohnungen (einschl. bewohnte Unterkünfte) zur Verfügung.

²⁴ Wohnungen, die am 9. Mai 2011 weder vermietet waren, noch selbst genutzt wurden und auch keine Ferien- oder Freizeitwohnung waren. Gründe und/ oder Dauer des Leerstands finden keine Berücksichtigung.

²⁵ Leerstehende Geschosswohnungen, die unmittelbar disponibel sind, sowie leerstehende Geschosswohnungen, die aufgrund von Mängeln derzeit nicht zur Vermietung anstehen, aber gegebenenfalls mittelfristig aktivierbar wären (<6 Monate).

3.2 Struktur des Wohnungsmarkts

3.2.1 Selbstgenutztes Wohneigentum

Neben den Daten der Mikrozensus-Zusatzerhebung Wohnen 2018 liegen diesem Kapitel Analysen für den Zeitraum 2012 bis 2017 zugrunde. Die Analysezeiträume können daher nicht dem Berichtszeitraum entsprechen.

Das selbstgenutzte Wohneigentum ist mit einem Marktanteil am Gesamtbestand von 46,5 Prozent (2018) eine wichtige Säule des Wohnungsmarktes. Trotz erheblicher Preissteigerungen haben zwischen 2012 und 2017 in Deutschland jährlich über 400.000 Haushalte selbstgenutztes Wohneigentum gebildet. So wird die wachsende Wohnungsbautätigkeit auch vom Eigentumssegment getragen. Im Vergleich zu 2014 ist die Eigentümerquote um einen Prozentpunkt gestiegen.

Wohneigentumsbildung ist unbestritten ein wesentlicher Teil der Vermögensbildung. Zudem soll die Bildung von Wohneigentum die Altersvorsorge stärken. Sie stärkt zugleich die regionale Verbundenheit, fordert und fördert die Eigenverantwortung und trägt zu einer guten und qualitätsvollen Wohnungsversorgung bei.

Selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer tragen entscheidend dazu bei, attraktive und sozial ausgewogene Städte und Gemeinden zu schaffen. Bestehende Stadtstrukturen werden durch Wohneigentum stabilisiert. Gerade in strukturschwachen Regionen wirken Investitionen in den Wohnungsbestand, Neubau auf Brachflächen, in die Belebung der Ortskerne und die Umnutzung von nicht mehr benötigten Gewerbe- oder Infrastrukturbauten positiv auf das städtische und dörfliche Gesamtgefüge.

Die Eigentümerquote bezeichnet den Anteil der von Eigentümerinnen und Eigentümern selbst bewohnten Wohnungen an allen bewohnten Wohnungen in Wohngebäuden.²⁶ Sie steigt mit dem Einkommen und dem Alter des Haupteinkommensbeziehers an. Dabei nimmt die Eigentümerquote in der Altersphase zwischen 35 und 45 Jahren stark zu. Große Unterschiede in der Eigentümerquote bestehen auch nach Haushaltsgröße. Dies schlägt sich jedoch nicht in einem entsprechenden Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Eigentumsquote nieder, weil der Anteil kleiner Haushalte mit ihren relativ niedrigen Eigentumsquoten an der Gesamtheit aller Haushalte steigt.

Für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen und für Haushalte mit Kindern ist die Erschwinglichkeit von Wohneigentum in vielen Städten trotz günstiger Finanzierungsmöglichkeiten geringer geworden.

Im europäischen Vergleich scheint die Eigentümerquote in Deutschland niedrig. Doch ist dies kein Hinweis auf eine schlechtere Wohnraumversorgung. Das Gegenteil ist der Fall. Deutschland verfügt zusätzlich zu einem hohen Anteil von selbstnutzenden Eigentümerinnen und Eigentümern über einen attraktiven Mietwohnungsmarkt mit einem ausgewogenen Mietrecht. Auch der hohe Anteil der Mietwohnungen ist in einem guten Zustand. Er wird überwiegend von privaten Vermieterinnen und Vermietern angeboten und kann damit ebenfalls ein wichtiger Bestandteil der privaten Altersvorsorge sein. Die Zahl der Haushalte mit Grundbesitz in Deutschland ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen, auch im Bereich der Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen.

Sehr dynamische Preisentwicklung erschwert Eigenkapitalbildung und Eigentumsbildung

Im derzeitigen Finanzumfeld gelten Immobilien und damit auch das selbstgenutzte Wohneigentum aufgrund fehlender Alternativen weiterhin als attraktive Finanzanlage. Insbesondere auf angespannten und zunehmend auch benachbarten Märkten müssen die Erwerber von selbstgenutztem Wohneigentum mit Finanzanlegern konkurrieren, die in Immobilien zur Vermietung investieren. Seit 2010 sind die Kaufpreise für Eigenheime und Eigentumswohnungen nach einer langen Phase der Stagnation kontinuierlich und deutlich gestiegen – bei Eigenheimen um ca. 30 Prozent, bei Eigentumswohnungen und in angespannten Wohnungsmärkten deutlich stärker. Die Kaufpreise haben auch im Verhältnis zum Einkommen deutlich zugelegt. Andererseits sind im selben Zeitraum die Zinsen für Wohnungsbaukredite stark gesunken, von über 5 Prozent im Jahr 2003 auf einen historisch niedrigen Zinssatz von unter 2 Prozent in den Jahren 2017 bis 2019.

²⁶ Dies entspricht der Definition des Statistischen Bundesamtes. Im dritten Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland wurde der Begriff „Wohneigentumsquote“ synonym verwendet.

Abbildung 4: Preisentwicklung und Zinsen für Wohneigentum 2003 bis 2017

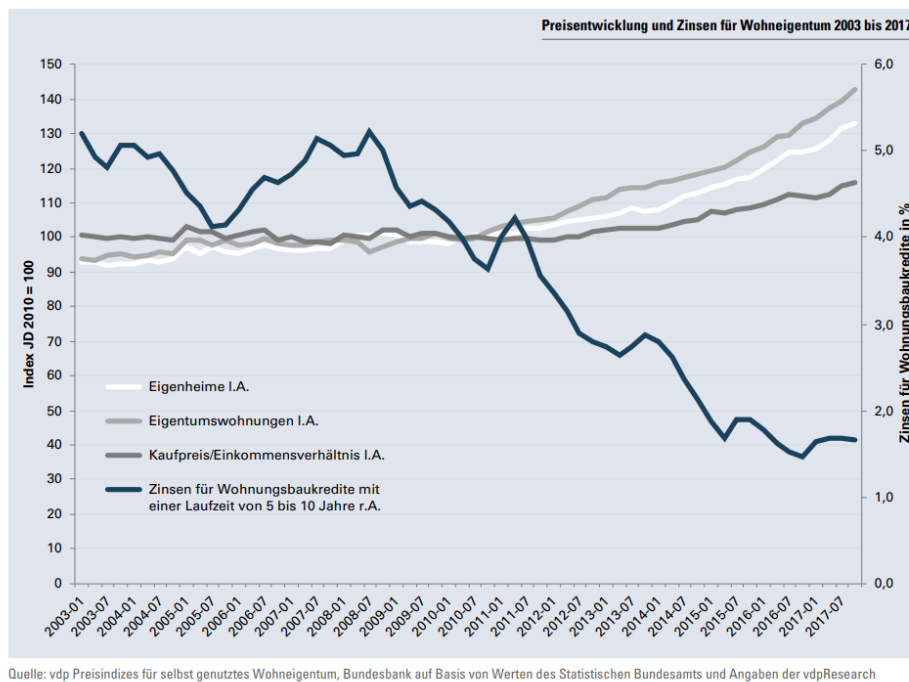
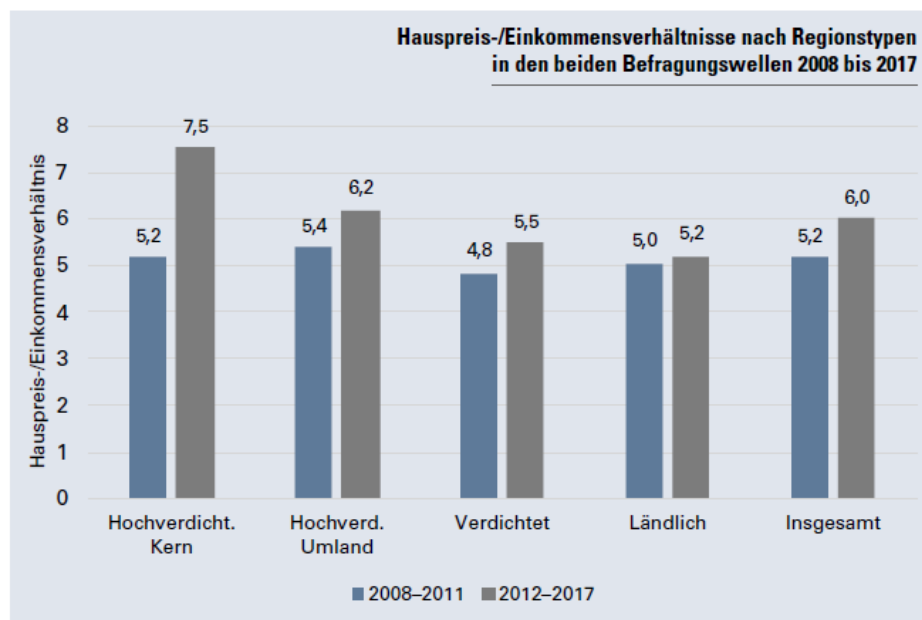


Abbildung 5: Hauspreis-/Einkommensverhältnisse nach Regionstypen 2008 bis 2017



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Kantar TNS im Auftrag verschiedener Finanzierungsinstitute und des BMVBS/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland 2008–2011, Kantar im Auftrag des BMI/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland 2012–2017

BMI hat gemeinsam mit BBSR eine umfangreiche Befragung zur Wohneigentumsbildung in den Jahren 2012–2017 durchgeführt. Im Fokus standen Erwerbsverhalten und Erwerbsmotive, aber auch Stadt-Umland-Wanderung und Finanzierungsstrategien.

Die Befragung zur Wohneigentumsbildung in Deutschland untersuchte das Erwerbsverhalten und die Erwerbsmotive von 20.000 privaten Haushalten, die in den Jahren 2012 bis 2017 in Deutschland Wohneigentum zur Selbst-

nutzung erworben haben. Auch Haushalte, die das Wohneigentum zu 100 Prozent aus eigener Liquidität finanzierten, sowie Wohneigentumsbildung durch Erbschaften bzw. Schenkungen von Immobilien wurden befragt. Durch diese umfassende Betrachtung sind die Ergebnisse von hohem Informationsgehalt. Die Befragung wurde vom Marktforschungsinstitut Kantar im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) durchgeführt.

Erschwinglichkeit: Einkommenszuwächse können Preisentwicklung nicht kompensieren

Niedrige Zinsen und steigende Einkommen konnten die Preissteigerungen in den Jahren 2012 bis 2017 nur zum Teil kompensieren. Gegenüber den Vorjahren mussten Erwerber in der Zeit von 2012 – 2017 deutlich mehr Einkommen aufwenden: durchschnittlich das sechsfache Haushaltsnettoeinkommen gegenüber dem 5,2-fachen in den Vorjahren. Es zeigt sich insbesondere, dass in allen Regionstypen das Verhältnis der Hauspreise zu den Einkommensverhältnissen deutlich gestiegen ist. Im Schnitt sind 0,8 Haushaltseinkommen mehr aufzuwenden als im vorherigen Betrachtungszeitraum, in hochverdichteten Kernregionen liegt der Anstieg deutlich höher, und zwar bei mehr als 2 Jahreseinkommen. Eine deutliche Mehrbelastung zeigt sich bei unteren und mittleren Einkommen.

Die Preisstreuung zeigt sich darüber hinaus in den regionalen Belastungsquoten. Die regionale unterschiedliche Preisentwicklung wirkt sich nachteilig auf die Eigentumsbildung in den verdichteten Regionen aus. Für Neubauten wurde das 8-fache des Jahresnettoeinkommens benötigt. Gebrauchte Immobilien sind zwar deutlich günstiger, erfordern im Schnitt aber immer noch das 5,8-fache des Einkommens.

Finanzierungsstrategien der Eigentumserwerber

Eigene Ersparnisse spielen weiterhin eine zentrale Rolle bei der Zusammensetzung des Eigenkapitals. Angesichts der deutlich gestiegenen Erwerbspreise reichen Ersparnisse allein für die Finanzierung des selbstgenutzten Wohneigentums nicht mehr aus. Insbesondere Wertpapiere und andere Wertgegenstände und der Verkauf von geerbten oder geschenkten Immobilien wurden deutlich stärker als in der Vergangenheit eingesetzt.

Eigentumsbildung im Bestand, in kleineren Immobilien und im Umland nimmt zu

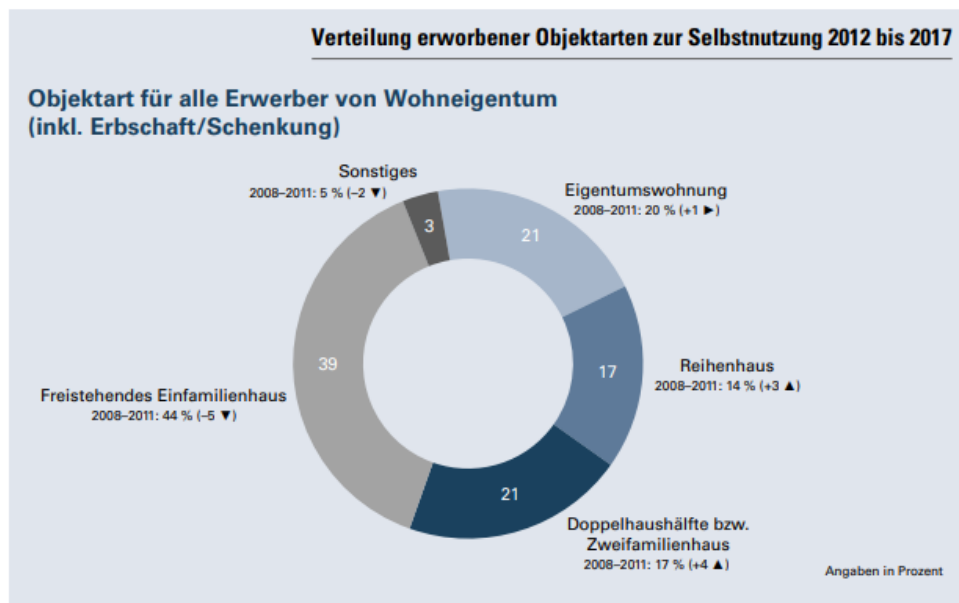
Angesichts steigender Preise weichen viele Erwerber aus – auf gebrauchte Immobilien, aber auch auf kleinere Objektarten und günstigere Haustypen statt freistehender Einfamilienhäuser. Wohnungseigentum spielt dabei jedoch mit 20 Prozent eine untergeordnete Rolle. 80 Prozent der Erwerber realisieren ein eigenes Haus (Ein-, Zweifamilienhaus oder Reihenhaus), zu ca. 30 Prozent im Neubau. Dieser geringe Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern im Neubau bildet sich auch in den Baufertigstellungen für dieses Segment ab. Trotz insgesamt steigender Baufertigstellungen blieb die Zahl neugebauter Ein- und Zweifamilienhäuser mit ca. 100.000 pro Jahr relativ konstant, während der Geschosswohnungsbau in dieser Zeit mit 4 Prozent pro Jahr deutlich gewachsen ist.

Mit den Preisen steigt der Anteil der Erwerbe in den Umlandregionen. Insbesondere erwerbsinteressierte Haushalte aus hochverdichteten Kernstädten verlassen angesichts der dynamischen Preisentwicklung die Städte.

Es ist davon auszugehen, dass angesichts weiterer Preisanstiege für Bauland und Immobilien in den Metropolen diese Ausweichstrategien in den nächsten Jahren an Dynamik gewinnen. Insbesondere die Erfahrungen der Corona-Pandemie und die Notwendigkeit, zusätzliche Arbeitsplätze in den Wohnungen einzurichten, könnten als Beschleuniger wirken. Mit Blick auf veränderte Wohnwünsche der jüngeren Generationen zeichnet sich ein Trend zur Eigentumsbildung auch im weiteren Umland der Städte ab. Voraussetzung für die Annahme dortiger Baulandangebote ist der Ausbau attraktiver ÖPNV-Anbindungen an die Metropolen.

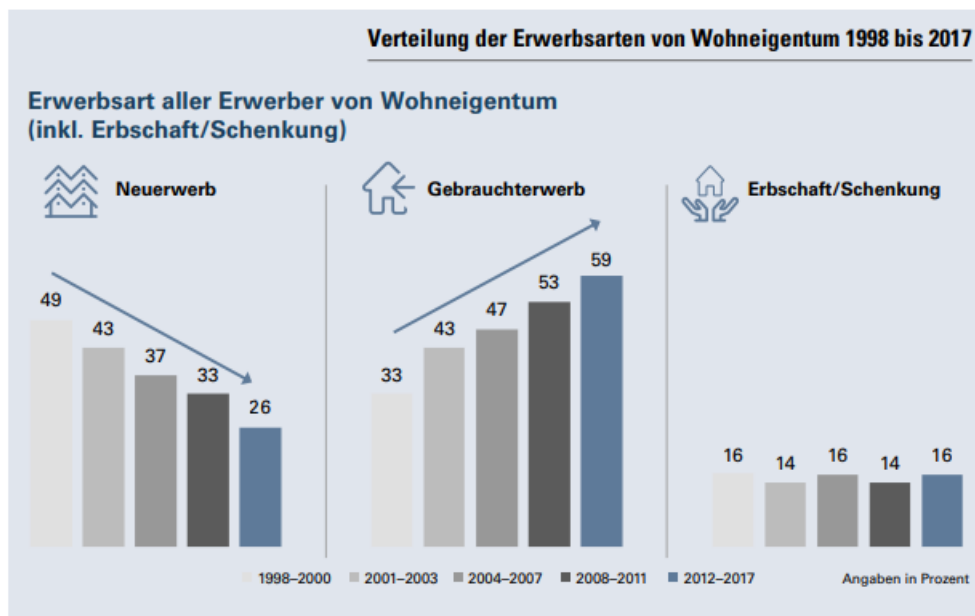
Die Kommunen stellen im Rahmen der Bauleitplanung die notwendigen Grundstücke für eine Neubebauung zur Verfügung. Dies erfolgt zunehmend im Rahmen der Innenentwicklung. Erwartet werden zusätzliche Stabilisierungseffekte für die Entwicklung der inneren Stadtgebiete durch Eigentumsbildung. Umnutzung, Dachausbau, Anbauten, Bebauung von Baulücken spielen ebenfalls eine Rolle bei der Eigentumsbildung. Zudem findet Eigentumsbildung vorwiegend in Bestandsimmobilien statt, die im Rahmen des Kaufs häufig energetisch ertüchtigt werden. Die Eigentumsbildung trägt daher weniger zum Flächenverbrauch bei als vielfach behauptet. Hier zeigt sich zum einen ein verstärktes Umweltbewusstsein, zum anderen befinden sich Bestandsimmobilien häufiger als Neubauten in gewachsenen Quartieren, zentraleren Lagen und verfügen oft über eine gute ÖPNV-Anbindung.

Abbildung 6: Verteilung erworbener Objektarten zur Selbstnutzung 2012 bis 2017



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Kantar TNS im Auftrag verschiedener Finanzierungsinstitute und des BMVBS/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland 2008–2011, Kantar im Auftrag des BMI/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland 2012–2017

Abbildung 7: Verteilung der Erwerbsarten nach Wohneigentum 1998 bis 2017



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Kantar TNS im Auftrag verschiedener Finanzierungsinstitute und des BMVBS/BBSR: verschiedene Studien zur Wohneigentumsbildung in Deutschland, 1998–2000, 2001–2003, 2004–2007, 2008–2011, Kantar im Auftrag des BMI/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland 2012–2017

Selbstgenutztes Wohneigentum für Familien

Eigentumsbildung ist insbesondere für Familien mit Kindern wichtig, da Wohneigentum eine gute Möglichkeit zur Realisierung familiengerechten Wohnraums darstellt. Darüber hinaus ist das selbstgenutzte Wohneigentum ein guter Weg zum Vermögensaufbau und besitzt einen hohen Stellenwert in der privaten Altersvorsorge. Hierzu benötigen Familien gezielte Unterstützung. Für Familien ist die Eigentumsbildung angesichts steigender Preise eine besondere Herausforderung, ersterwerbende Familien lagen mit 6,6 Jahreseinkommen für den Ersterwerb einer Immobilie deutlich über dem gesamtdeutschen Durchschnitt. Im Vorteil waren und sind solche Haushalte, die bereits über Wohneigentum verfügen und durch Verkauf einer eigenen oder geerbten Immobilie einen höheren Anteil an Eigenkapital einsetzen konnten. Dies macht deutlich, dass auch eine kleinere Immobilie als Grundstock für den Immobilienerwerb eine zentrale Rolle spielen kann. Die Unterstützung der frühen Eigentumsbildung bietet einen wichtigen Impuls für eine Verbesserung der Wohnsituation und Vermögensbildung (sog. Property Ladder) im Lebenslauf.

Transaktionskosten als Hemmnis beim Eigentumserwerb

Verschiedene Hemmnisse erschweren die Eigentumsbildung. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Vor allem steigende Baulandpreise, steigende Baukosten und höhere energetische Anforderungen verteuern den Immobilienerwerb. Aufgrund der steigenden Immobilienpreise steigen auch die Erwerbsnebenkosten erheblich. Mit bis zu 15 Prozent des Kaufpreises erhöhen die Erwerbsnebenkosten die Gesamtkosten beim Immobilienerwerb. Da diese Kosten in der Regel aus dem Eigenkapital finanziert werden müssen, stellen die Erwerbsnebenkosten eine erhebliche Hürde für die Eigentumsbildung dar. Das angesparte Eigenkapital reicht häufig nicht mehr aus, um den notwendigen Eigenkapitalanteil und die Erwerbsnebenkosten zu tragen. Die Nebenkosten sind daher für den Erwerb selbstgenutzten Wohnraums eine maßgebliche Belastung.

Im Gerichts- und Notarkostengesetz (GNotKG) sind die Gebühren für die Tätigkeiten der Notare und für Grundbucheintragungen festgelegt. Der Notar ist nach § 17 Absatz 1 der Bundesnotarordnung (BNotO) verpflichtet, die gesetzlich vorgeschriebenen Gebühren zu erheben. Die Notar- und Grundbuchkosten sind bundesweit einheitlich und im Wesentlichen abhängig vom Kaufpreis der Immobilie. Beim Eigentumserwerb mit Fremdfinanzierung kann von einer durchschnittlichen Höhe dieser Kosten von ca. 1,5 Prozent des Kaufpreises ausgegangen werden.

Ein weiterer Kostenpunkt beim Immobilienerwerb ist die Maklercourtage mit bis zu 7,14 Prozent in Berlin. Die Zahlung wird durch Nachweis oder Vermittlung eines Kaufvertrages begründet. Höhe und Verteilung des Provisionsanspruches auf Käuferin bzw. Käufer und Verkäuferin bzw. Verkäufer waren bis zum Jahr 2020 regional sehr unterschiedlich.

Ein weiterer Kostenfaktor ist die Grunderwerbsteuer. Nach § 11 Absatz 1 des Grunderwerbsteuergesetzes beträgt die Grunderwerbsteuer 3,5 Prozent. Im Zuge der Föderalismusreform von 2006 wurde den Ländern die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer erteilt. Von dieser Befugnis hat die überwiegende Mehrheit der Länder inzwischen Gebrauch gemacht. Die Grunderwerbsteuersätze variieren derzeit von 3,5 Prozent bis 6,5 Prozent (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Aktuelle Grunderwerbsteuersätze

Bundesland	GrEStSatz	Inkrafttreten
Baden-Württemberg	5 Prozent	ab 5.11.2011
Bayern	3,5 Prozent	
Berlin	6 Prozent	ab 01.01.2014
Brandenburg	6,5 Prozent	ab 1.7.2015
Bremen	5 Prozent	ab 1.1.2014
Hamburg	4,5 Prozent	ab 1.1.2009
Hessen	6 Prozent	ab 1.8.2014
Mecklenburg-Vorpommern	6 Prozent	ab 1.7.2019
Niedersachsen	5 Prozent	ab 1.1.2014

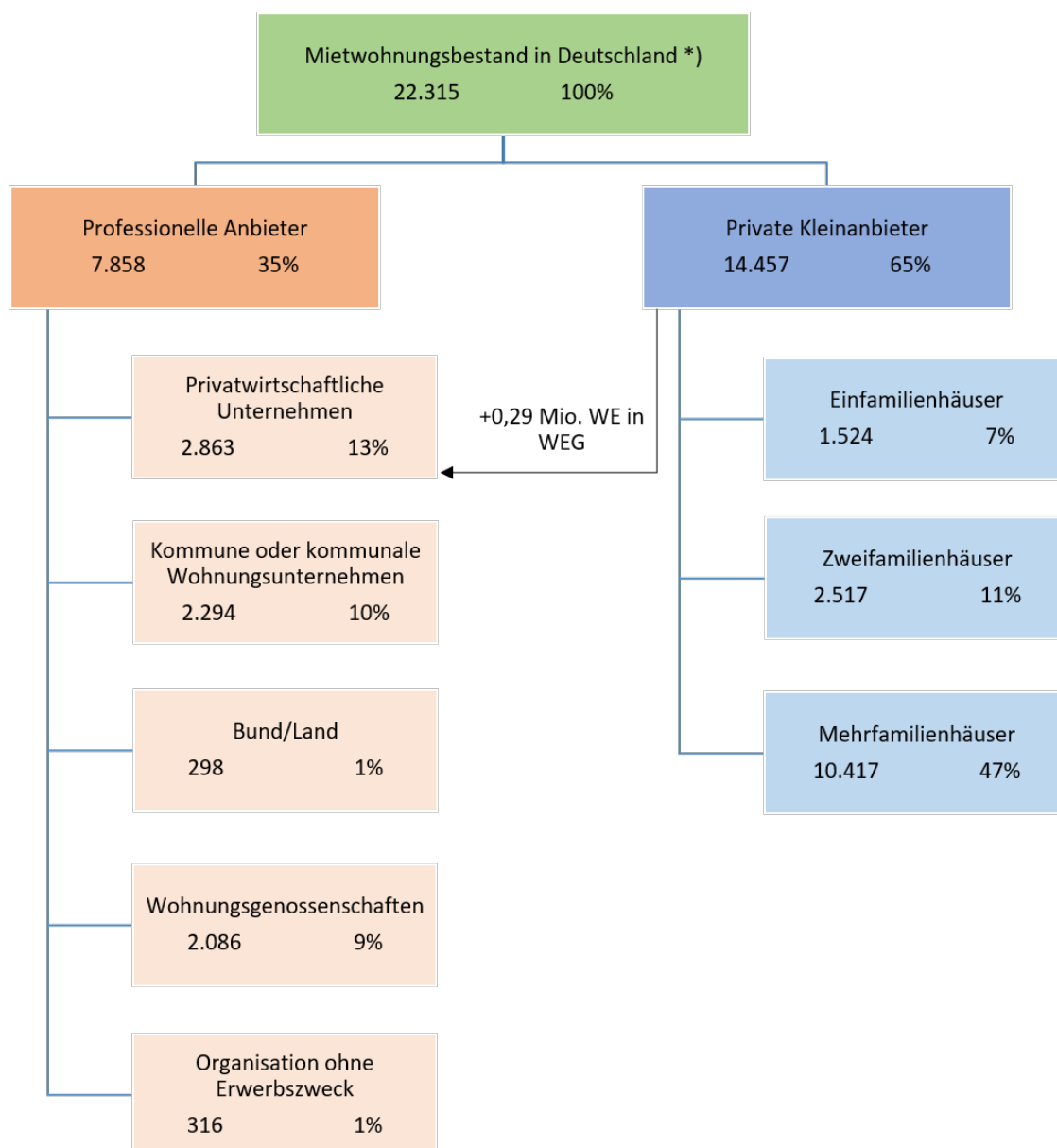
Bundesland	GrEStSatz	Inkrafttreten
Nordrhein-Westfalen	6,5 Prozent	ab 1.1.2015
Rheinland-Pfalz	5 Prozent	ab 1.3.2012
Saarland	6,5 Prozent	ab 1.1.2015
Sachsen	3,5 Prozent	
Sachsen-Anhalt	5 Prozent	ab 1.3.2012
Schleswig-Holstein	6,5 Prozent	ab 1.1.2014
Thüringen	6,5 Prozent	ab 1.1.2017

3.2.2 Mietwohnungsmarkt

In Deutschland gab es 2011 insgesamt 40,58 Mio. Wohnungen. Davon sind gut 22 Mio. Mietwohnungen (s. Abbildung 8).²⁷ Der Mietwohnungsbestand in Deutschland ist im Unterschied zu den meisten anderen Ländern durch eine kleinteilige Struktur gekennzeichnet. 65 Prozent der Mietwohnungen (rund 14,5 Mio. Wohnungen) befinden sich im Eigentum privater Kleinanbieterinnen und Kleinanbieter (s. Kap. 3.2.2.1). Die restlichen 35 Prozent (rund 7,9 Mio. Wohnungen) befinden sich im Eigentum professioneller Anbieterinnen und Anbieter. Sie verteilen sich hauptsächlich auf privatwirtschaftliche Unternehmen mit 2,9 Mio. Wohnungen (s. Kap. 3.2.2.2), öffentliche, vor allem kommunale Anbieter (s. Kap. 3.2.2.3), mit 2,6 Mio. Wohnungen und Genossenschaften mit 2,1 Mio. Wohnungen.

²⁷ Die Angaben zur Eigentümerstruktur von Mietwohnungen wurden auf Basis der Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus 2011 errechnet.

**Abbildung 8: Anbieterstruktur auf dem deutschen Mietwohnungsmarkt 2011
(in 1.000 Wohneinheiten)**



* Wohneinheiten (WE) in 1.000 zum Stand 9. Mai 2011. Inklusive Leerstand. Für knapp 1,3 Mio. leerstehende Wohnungen privater Eigentümerinnen und Eigentümer kann aus methodischen Gründen nicht eindeutig unterschieden werden, ob es sich um eine leer stehende Mietwohnung oder um eine für die Selbstnutzung vorgesehene Wohnung handelt. Die Zuordnung zu privaten Kleinanbieterinnen und Kleinanbietern erfolgte daher auf einer ihrem Marktanteil entsprechenden Schätzung. Da diese Schätzung nicht für alle in diesem Bericht dargestellten Analysen vorgenommen werden konnte, können Abweichungen zu den hier genannten Zahlen auftreten. Für das Segment Professioneller Anbieterinnen und Anbieter besteht diese Unschärfe nicht. Durch Runden der Zahlen können sich Abweichungen in den Summen ergeben.

Ohne Ferien- und Freizeitwohnungen von Privatpersonen. Bei den Privatpersonen werden u. a. die Wohnungen berücksichtigt, die sich im Eigentum von Wohnungseigentümergeinschaften (WEG) befinden. Dabei handelt es sich in einem geringen Umfang (0,29 Mio. WE) um Wohnungen im Besitz professioneller Anbieterinnen und Anbieter.

Hinweise: Mit der Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) 2011 wurden erstmals bundesweit einheitliche und flächendeckende Daten zur Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt erhoben. Die mit der GWZ 2011 ermittelten Bestandszahlen bilden die neue Grundlage für die laufende Fortschreibung der Gebäude und Wohnungen und sind mit den in früheren Berichten über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland dargestellten Berechnungen aus methodischen Gründen nicht vergleichbar.

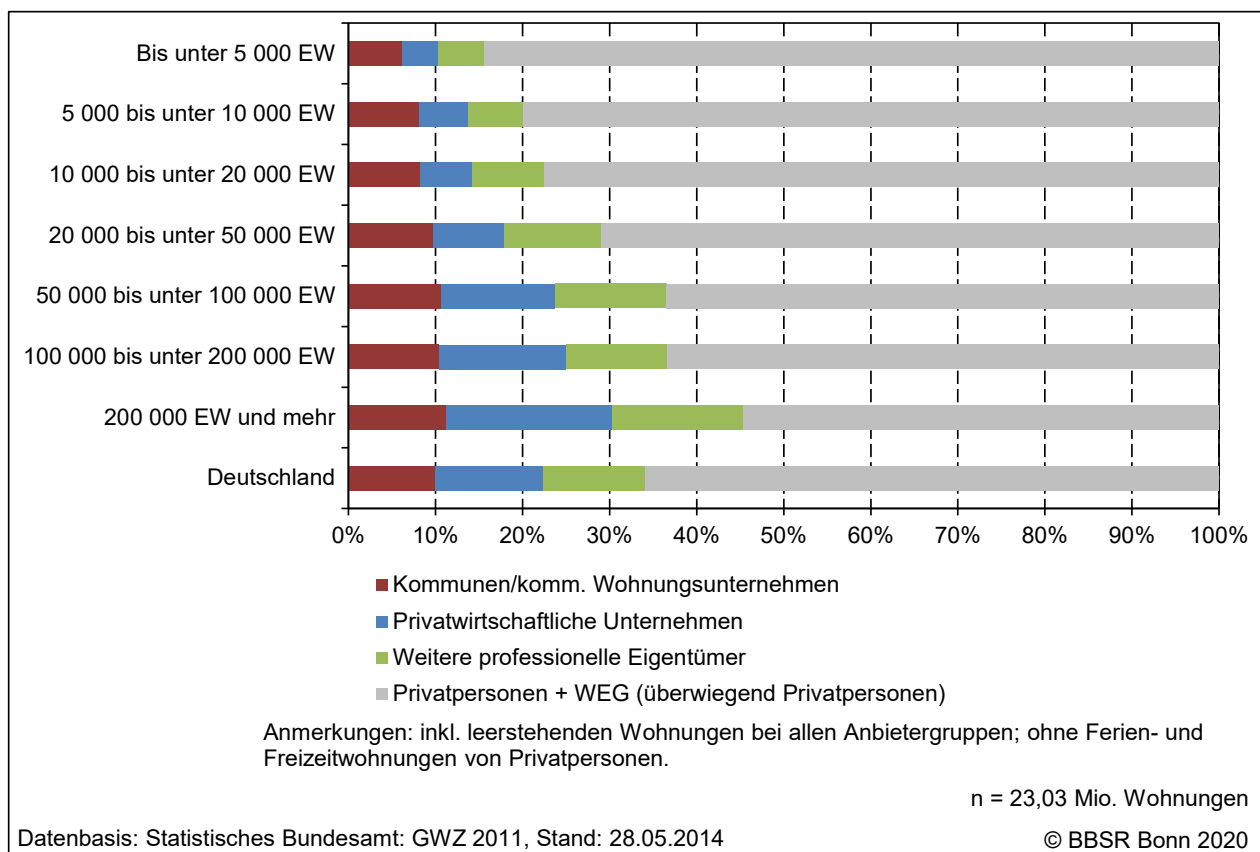
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014 (Zensus 9. Mai 2011); Eigene Berechnung.

3.2.2.1 Private Kleinanbieter von Mietwohnungen

Private Kleinanbieterinnen und Kleinanbieter sind in Deutschland die mit Abstand größte Anbietergruppe von Mietwohnungen. Bei privaten Kleinanbieterinnen und Kleinanbietern handelt es sich um natürliche (Einzel-) Personen, die eine kleine Anzahl an Wohnungen vermieten. Im Jahr 2011 waren laut Zensus knapp 14,5 Mio. Wohnungen im Eigentum privater Eigentümerinnen und Eigentümer (vermietet oder leerstehend). Damit gehören Privatvermieterinnen und Privatvermieter ca. 65 Prozent aller Mietwohnungen in Deutschland. Bei diesen vermieteten bzw. zur Vermietung vorgesehenen Wohnungen handelt es sich zu etwa 28 Prozent um Mietwohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und zu rund 72 Prozent um Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern. Von den Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern in der Hand von privaten Kleinvermieterinnen bzw. Kleinvermietern befinden sich 60 Prozent im Gebäudeeigentum²⁸ und 40 Prozent im Wohnungseigentum²⁹.

Besonders ausgeprägt hohe Anteile dieser Vermietergruppe werden mit knapp 85 Prozent in den kleinsten Gemeinden erreicht (s. Abbildung 9). Der Anteil sinkt konstant mit der Größe der Gemeinden. Allerdings werden selbst in den Großstädten mit mehr als 200.000 Einwohnerinnen und Einwohnern durchschnittlich deutlich über die Hälfte der Mietwohnungen von Privatpersonen vermietet.

Abbildung 9: Der Mietwohnungsmarkt nach Größe des Gemeindeverbandes



Die privaten Eigentümerinnen und Eigentümer von Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern wurden 2011 in einem Forschungsprojekt zu ihren Gebäuden, Wohnungen und ihrer eigenen Situation in einer deutschlandweiten, repräsentativen Erhebung befragt.³⁰ Dabei wurden zwei Zielgruppen berücksichtigt: Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer sowie private Vermieterinnen und Vermieter von Eigentumswohnungen. Die Auswertungen ergeben, dass die rund 10 Mio. Mehrfamilienhausmietwohnungen gut 4,9 Mio. Privateigentümerinnen und

²⁸ Das Eigentum erstreckt sich auf das gesamte Gebäude und damit auf alle darin liegenden Wohnungen. Das Gebäude ist nicht in Wohnungseigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) aufgeteilt.

²⁹ Das Eigentum erstreckt sich als Sondereigentum auf eine im Gebäude liegende Eigentumswohnung. Das Gebäude ist in Wohnungseigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) aufgeteilt.

³⁰ Vgl. BBSR (Hrsg.): Privateigentümer von Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern, BBSR-Online-Publikation 02/2015.

Privateigentümern gehören.³¹ Sie offenbaren darüber hinaus sehr kleinteilige Eigentumsverhältnisse. 57 Prozent der Privatvermieterinnen und Privatvermieter haben nur eine einzige Mietwohnung. Größere Bestände mit mehr als 15 Mietwohnungen halten nur rund 2 Prozent aller privaten Kleineigentümerinnen und Kleineigentümer.

Privateigentümerinnen und Privateigentümer sind im Durchschnitt fast 60 Jahre alt und verfügen über ein im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überdurchschnittliches Einkommen. Korrespondierend zu den überwiegend kleinteiligen Beständen haben drei Viertel der Eigentümerinnen und Eigentümer Einnahmen aus der Vermietungstätigkeit von weniger als 1.000 Euro je Monat.

10 Prozent der Mietverträge privater Vermieterinnen und Vermieter enthalten Staffel- oder Indexmietvereinbarungen. Für die anderen 90 Prozent der Mietverträge zeigt die Analyse, dass eine Anpassung der Miete nicht häufig stattfindet. In zwei Jahren wurden die Mieten für nur 7 Prozent der Wohnungen angehoben.³²

Zur Aktualisierung der Informationen über die Privatvermieterinnen und Privatvermieter von Mehrfamilienhäusern haben das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung eine erneute Befragung im Jahr 2021 in Auftrag gegeben.

3.2.2.2 Private professionelle Anbieter von Mietwohnungen

Laut Gebäude- und Wohnungszählung 2011 verfügen die privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen sowie andere privatwirtschaftliche Unternehmen über insgesamt 2,86 Mio. Wohneinheiten in eigenen Gebäuden. Darüber hinaus sind die privatwirtschaftlichen Unternehmen im Besitz von ca. 288.000 Wohnungen in Wohnungseigentümergeinschaften.³³ Bei der Betrachtung dieser 3,15 Mio. Wohnungen werden deutliche regionale Unterschiede auf den Mietwohnungsmärkten erkennbar (s. Abbildung 10). In den Stadtstaaten sowie in Nordrhein-Westfalen und Sachsen sind die Anteile privatwirtschaftlicher Wohnungseigentümer am gesamten Mietwohnungsmarkt an höchsten. Spitzenreiter ist hierbei Berlin mit einem Anteil von 32 Prozent. Geringe Werte unter 10 Prozent werden insbesondere im Südwesten Deutschlands erzielt. Das Saarland, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz sowie Hessen weisen Werte von unter 10 Prozent auf.

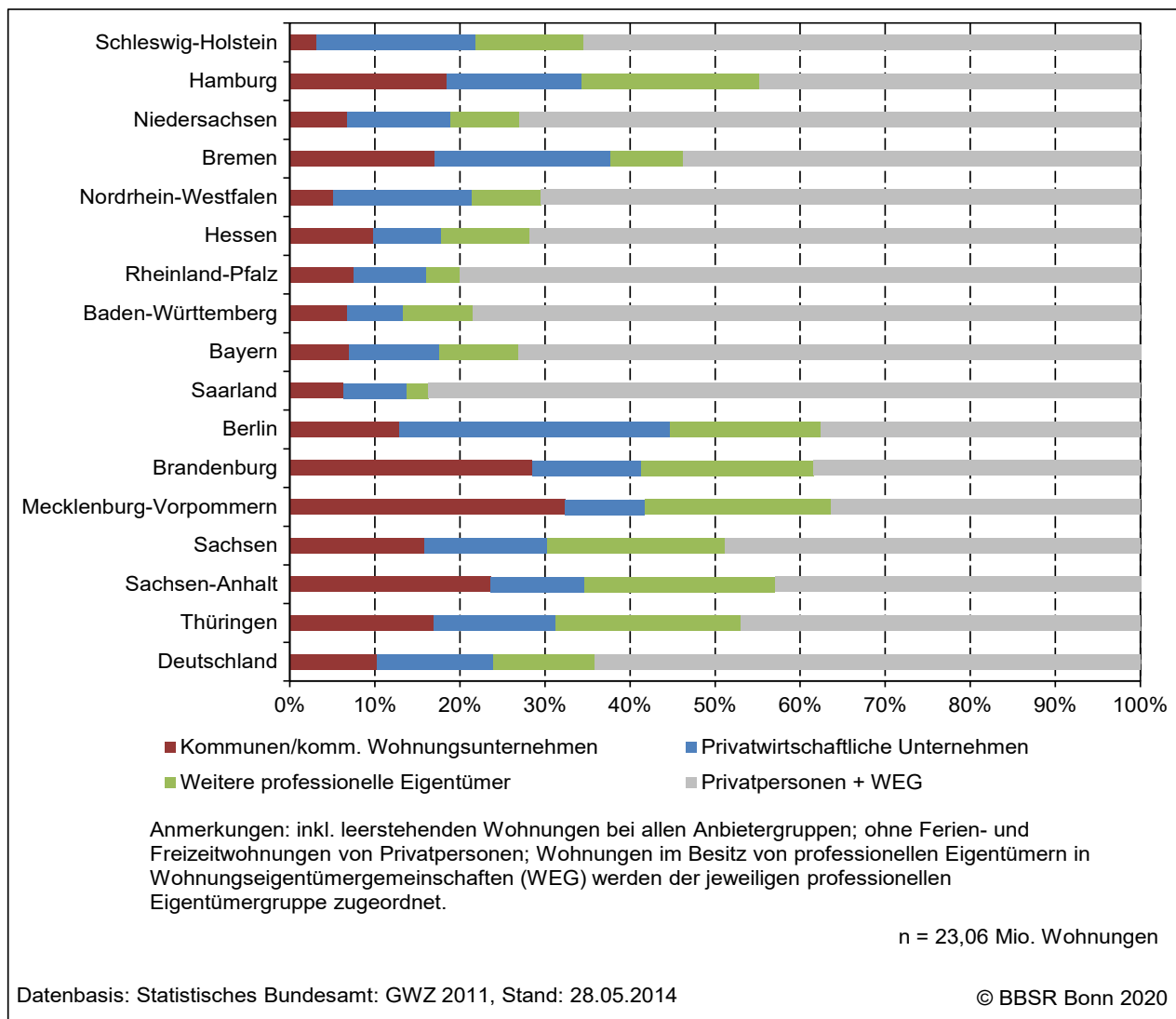
Ein weiteres Muster regionaler Differenzierung lässt sich zudem bei der Analyse des Anteils der privatwirtschaftlichen Eigentümer nach Gemeindegrößenklasse erkennen. Je größer die Gemeinde ist, desto höher der Anteil an privatwirtschaftlichen Mietwohnungen. Während der Marktanteil auf dem Mietwohnungsmarkt in Kleingemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern bei rund 4 Prozent liegt, fällt er in Großstädten ab 200.000 Einwohnerinnen und Einwohnern mit etwa 20 Prozent deutlich höher aus.³⁴

³¹ Zu beachten ist dabei, dass einzelne Wohnungen auch mehreren Personen gemeinsam gehören können.

³² Mieterhöhung nach § 558 BGB, ohne modernisierungsbedingte Mieterhöhungen.

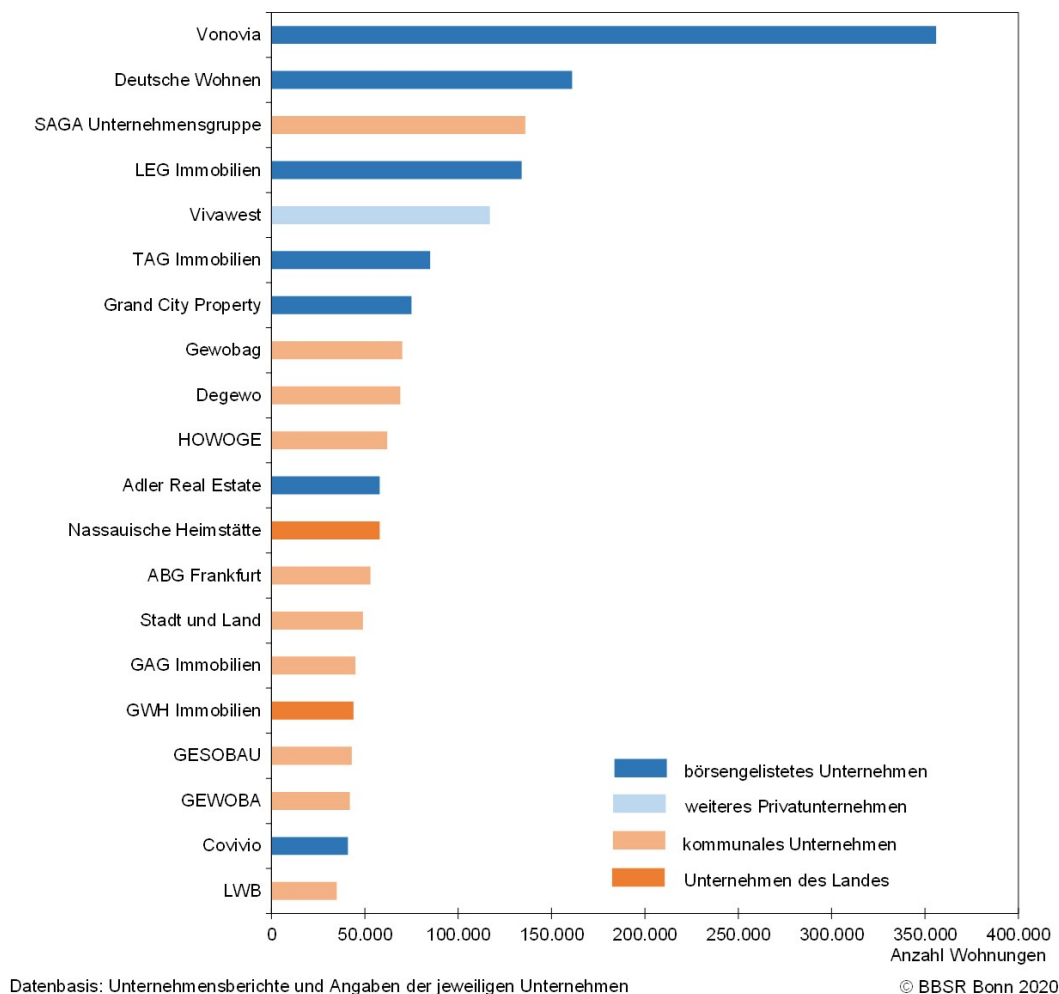
³³ Nach einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2014 basierend auf Daten des Zensus 2011.

³⁴ Die 288.000 Wohnungen im Besitz der privatwirtschaftlichen Unternehmen in Wohnungseigentümergeinschaften können bei einer detaillierten und kleinräumigen Analyse nicht einbezogen werden. Daher beziehen sich die Aussagen zur Gemeindegrößenklasse lediglich auf die 2,86 Mio. Wohnungen in ungeteilten Gebäuden im Besitz von privatwirtschaftlichen Unternehmen.

Abbildung 10: Der Mietwohnungsmarkt nach Eigentümerstruktur und Bundesland

In den letzten Jahren entbrannte eine Diskussion über einige große privatwirtschaftliche Unternehmen und ihre Geschäftspraktiken. Es handelt sich dabei um eine kleine Gruppe an Unternehmen, die durch aktive Wachstumsstrategien in den letzten rund 10 Jahren stark gewachsen sind. In der Dekade von 2000 bis 2010 waren öffentliche und industrierverbundene Wohnungsbestände in einem größeren Umfang verkauft worden. In zahlreichen Fällen wurden die Wohnungen bzw. Wohnungsunternehmen von Private Equity Fonds gekauft und insbesondere zu Anfang des letzten Jahrzehnts über einen Börsengang wieder veräußert. Nach den Börsennotierungen kam es zu mehreren Zusammenschlüssen und Übernahmen, so dass einige sehr große börsennotierte Wohnungsgesellschaften entstanden. Diese nutzen die Finanzierungsmöglichkeiten am Kapitalmarkt und bauen ihre Portfolios weiter aus.

Bei der Betrachtung der zwanzig größten Wohnungsunternehmen Deutschlands wird deutlich, dass die börsennotierten Wohnungsanbieter mittlerweile zu den größten Wohnungsanbietern in Deutschland zählen. Es handelt sich allerdings um eine kleine Anzahl an Gesellschaften. Auf den Folgeplätzen rangieren viele kommunale Wohnungsunternehmen (s. Abbildung 11). Die Vonovia ist mit über 350.000 Wohneinheiten mit deutlichem Abstand das größte Wohnungsunternehmen Deutschlands. Unter den zehn größten Unternehmen befinden sich noch vier weitere börsengelistede Unternehmen, die meisten großen Wohnungsunternehmen befinden sich allerdings in kommunaler Hand. Große privatwirtschaftliche Unternehmen, die nicht an der Börse notiert sind, gibt es kaum: Die Vivawest mit einem Bestand von ca. 117.000 Wohnungen stellt den einzigen Vertreter dieses Unternehmertyps unter den größten zwanzig Wohnungsunternehmen dar.

Abbildung 11: Die größten Wohnungsunternehmen in Deutschland, Stand 2019

Bei den professionellen Anbieterinnen und Anbietern stellen die privatwirtschaftlichen Unternehmen die größte Eigentümergruppe. Im Jahr 2018 befragte das BBSR erstmals diese Vermietergruppe zu ihren Wohnungsbeständen.³⁵ Insgesamt konnten Erkenntnisse zu 173 Unternehmen mit knapp 700.000 Wohnungen in ihrem Bestand gewonnen werden. Die Befragungsergebnisse zeigen die Vielseitigkeit der privatwirtschaftlichen Anbieterinnen und Anbieter auf und eignen sich, erste Tendenzen und grundlegende Entwicklungen für die Vermietergruppe zu veranschaulichen.

Als ein Befragungsergebnis lässt sich feststellen, dass die privatwirtschaftlichen Wohnungsanbieterinnen und Wohnungsanbieter eine große Heterogenität aufweisen, die sich unter anderem bei den Merkmalen Unternehmensgröße, Betriebsform, räumlichem Aktionsradius und Unternehmenszielen zeigt. Pauschale Aussagen zur Anbietergruppe der privatwirtschaftlichen Wohnungsanbieterinnen und Wohnungsanbieter greifen daher in der Regel zu kurz. Prägendes Unterscheidungsmerkmal der teilnehmenden Unternehmen ist die Anzahl der Wohnungen, die zur Miete angeboten werden. So gibt es hoch professionalisierte Vertreter mit über 100.000 eigenen Wohnungen, die deutschlandweit agieren und in mehreren Geschäftsfeldern aktiv sind. Im Gegensatz dazu stehen kleinere Unternehmen, die lokal agieren und sich auf die Wohnungsvermietung als Kerntätigkeit fokussieren. Nur rund jedes zehnte teilnehmende Unternehmen verfügt über mehr als 1.000 Wohnungen im eigenen Bestand. Ein Großteil der Unternehmen ist neben der Vermietung von Wohnungen zudem in anderen Geschäftsbereichen aktiv. Insbesondere die Projektentwicklung sowie die Vermietung und der Verkauf von Gewerbeeinheiten spielen hierbei eine übergeordnete Rolle.

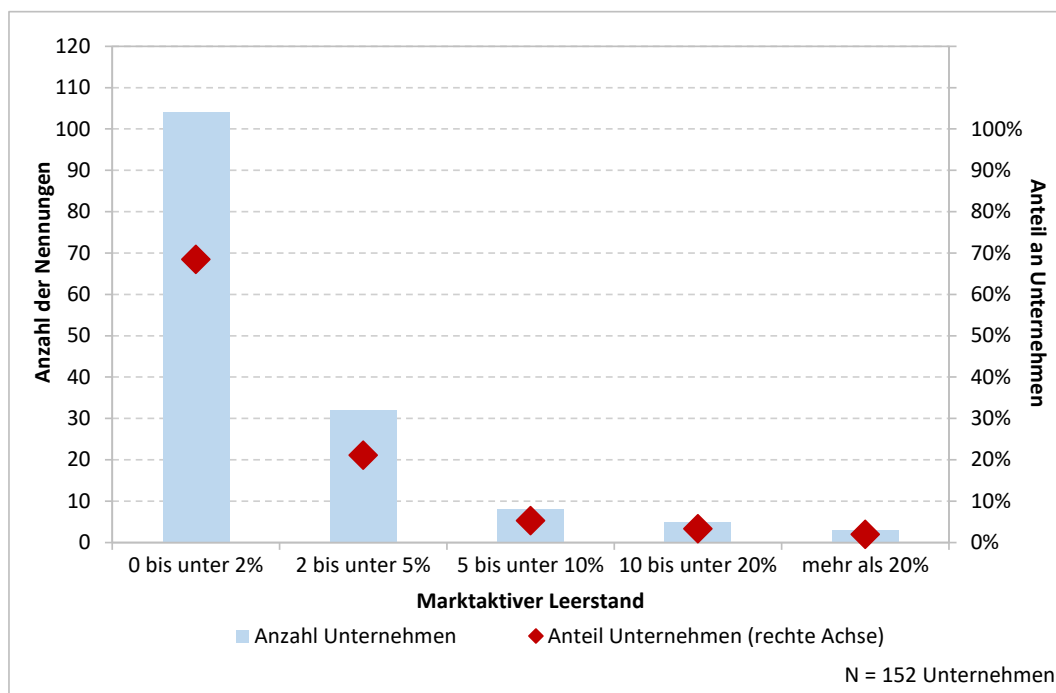
³⁵ Die Ergebnisse der Befragung wurden als BBSR-Publikation veröffentlicht [BBSR (2021): Privatwirtschaftliche Unternehmen und ihre Wohnungsbestände in Deutschland. BBSR-Einzelpublikation. Bonn.].

Dass auch die privatwirtschaftlichen Unternehmen einen Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum leisten, unterstreichen die Ergebnisse zum gebundenen Wohnungsbestand. Insgesamt weisen rund 15 Prozent des erfassten privatwirtschaftlichen Wohnungsbestandes eine Mietpreisbindung und/oder Belegungsbindung auf. 43 Prozent der teilnehmenden Unternehmen verfügen über Wohnraum mit Bindungen in ihrem Wohnungsbestand. Mit 95 Prozent sind Wohnungen mit Bindungen auf rechtlicher Grundlage (Zweites Wohnungsbaugesetz, Wohnraumförderungsgesetz bzw. nachfolgende Gesetze) dabei wesentlich bedeutender als Wohnungen mit einer vertraglich vereinbarten Mietpreis- und/oder Belegungsbindung.

Die Betrachtung der Miethöhe illustriert die Diversität der privatwirtschaftlichen Wohnungsvermieterinnen und Wohnungsvermieter. Der Wohnraum im freifinanzierten Bereich kostet im Median bei den befragten Unternehmen 6,65 Euro/m² nettokalt. Die Streuung der Bestandsmieten ist mit 7 Euro/m² zwischen Minimal- und Maximalwert äußerst breit. Insbesondere bei den privatwirtschaftlichen Wohnungsanbieterinnen und Wohnungsanbietern, die laut eigener Angabe Wohnraum im gehobenen Segment anbieten, ist das Mietniveau entsprechend hoch. Bei gebundenen Wohnungen fällt die Miete deutlich niedriger aus: Mit 5,40 Euro/m² nettokalt liegt der Median 1,25 Euro unter dem Preisniveau des freifinanzierten Wohnraums. Und auch die Streuung ist mit 4 Euro/m² erwartungsgemäß deutlich geringer.

Leerstehende Wohnungen sind lediglich für einen kleinen Teil der teilnehmenden Unternehmen derzeit eine relevante Herausforderung (s. Abbildung 12). Mehr als zwei Drittel der Unternehmen, die Angaben zu dieser Frage gemacht haben, weisen einen marktaktiven Leerstand von weniger als 2 Prozent auf. Lediglich 5 Prozent der Unternehmen verfügen über einen Leerstand von mindestens jeder zehnten Wohnung im eigenen Bestand. Auf den gesamten erhobenen Wohnungsbestand von 698.000 Wohnungen bezogen beträgt die gewichtete Leerstandsquote 2,4 Prozent und ist äußerst gering.

Abbildung 12: Marktaktiver Leerstand in den befragten Unternehmen nach Leerstandsklassen



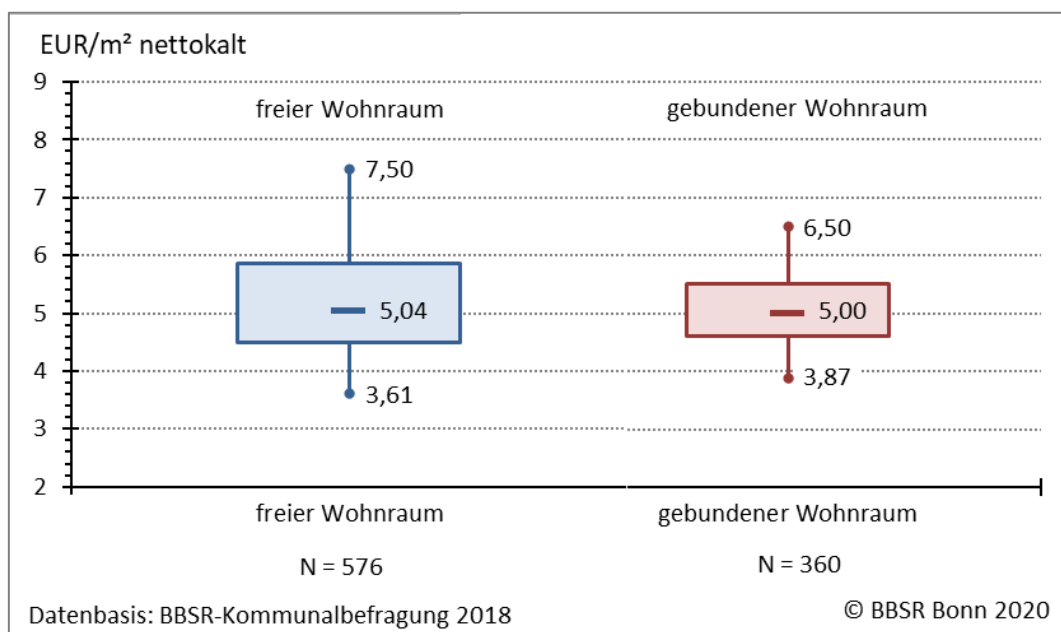
3.2.2.3 Kommunale Wohnungsanbieter

In Deutschland befinden sich mit rund 2,3 Mio. Wohnungen ungefähr 10 Prozent des Gesamtmietwohnungsbestands in kommunaler Hand. Ihr Anteil variiert regional stark: Hohe Anteile kommunaler Wohnungen finden sich in den Stadtstaaten (Hamburg 18 Prozent, Bremen 17 Prozent, Berlin 13 Prozent) sowie in den östlichen Bundesländern mit besonders hohen Anteilen in Mecklenburg-Vorpommern (32 Prozent) und Brandenburg (29 Prozent). Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen weisen hingegen mit 3 bzw. 5 Prozent die niedrigsten Anteile kommunaler Wohnungen auf (s. Abbildung 10). Der Marktanteil kommunaler Wohnungen unterscheidet sich auch nach Gemeindegrößenklassen: Während ihr Anteil in kleineren Gebietskörperschaften mit bis zu 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern durchschnittlich bei etwa 6 Prozent liegt, steigt dieser mit wachsender Gemeindegröße bis auf 11 Prozent in großen Städten mit 200.000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern an (s. Abbildung 9).

Das BBSR erhebt seit 2009 im regelmäßigen Turnus von drei Jahren Informationen zur Eigentümergruppe der Kommunen und zu ihren Wohnungsbeständen. Dank der hohen Rücklaufquoten wird im Rahmen der Befragungen jeweils ein Großteil des kommunalen Wohnungsbestandes erfasst. 2018 waren es gut 75 Prozent. In den Befragungen werden jeweils Schwerpunkte zu aktuellen wohnungspolitischen Themen gesetzt. Die jüngste Erhebung aus dem Jahr 2018 nimmt insbesondere die Mietgestaltung und die Bestandsausweitung in den Blick.

Der kommunale Wohnungsbestand weist einen recht hohen Anteil an Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen auf, die allerdings mehr und mehr auslaufen. Knapp ein Viertel der mit der Befragung 2018 erfassten kommunalen Wohnungen sind mietpreis- und/oder belegungsgebunden. Davon wurden rund zwei Drittel auf rechtlicher Grundlage gefördert (Zweites Wohnungsbaugesetz, Wohnraumförderungsgesetz bzw. nachfolgende Gesetze), für ein Drittel besteht eine vertraglich vereinbarte Mietpreis- und/oder Belegungsbindung. Von Anfang 2015 bis Ende 2017 ist der Bestand an gebundenen Wohnungen mit einer Abnahme um 86.400 Einheiten deutlich gesunken. Im Zeitraum 2018 bis 2020 laufen für weitere 15 Prozent der Wohnungen die Bindungen aus.

Abbildung 13: Mietniveau für freien und gebundenen kommunalen Wohnungsbestand

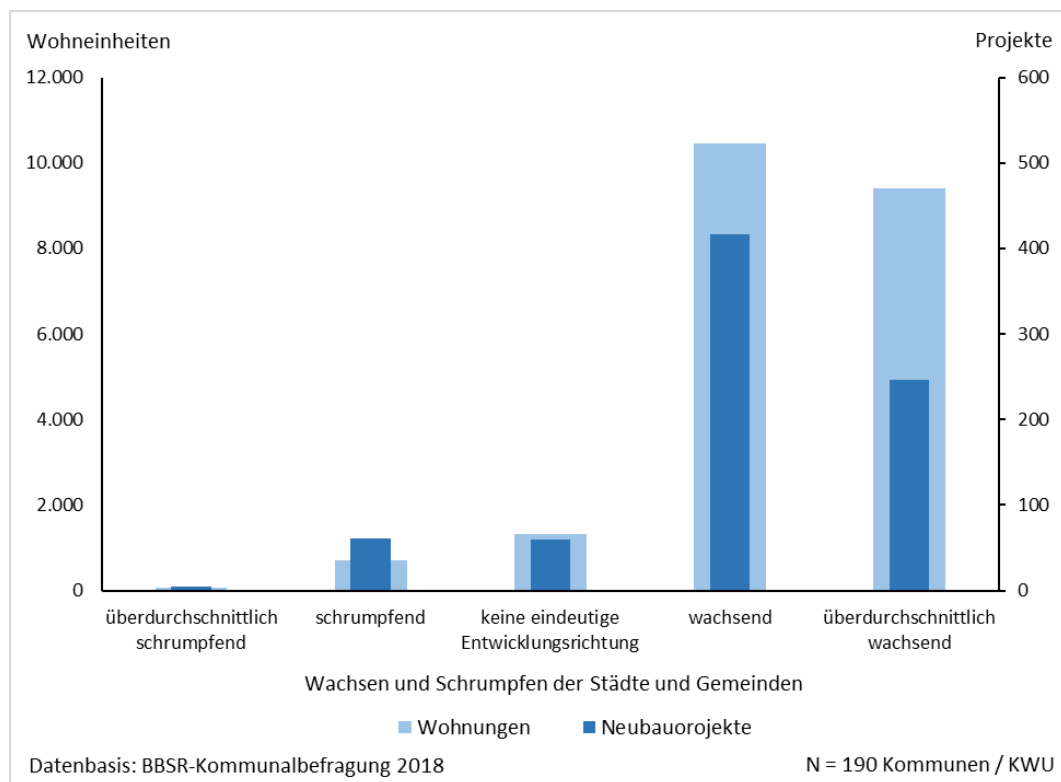


Kommunale Wohnungen entfalten aber auch über die mietpreisgebundenen Wohnungen hinaus häufig eine mietpreissenkende Wirkung. Die Nettokaltmiete dieser Anbietergruppe betrug Ende 2017 für freien Wohnraum im Median 5,04 Euro/m² und für gebundene Wohnungen 5,00 Euro/m². Im Vergleich dazu lag die Nettokaltmiete im Bundesdurchschnitt laut einer Sonderauswertung des Mikrozensus 2018 im Median bei 6,30 Euro/m². Die Preisspanne zwischen dem 5 Prozent-Minimal- und dem 95 Prozent-Maximalwert fällt für freien Wohnraum der kommunalen Mieten größer aus als für gebundenen, wobei insbesondere der Maximalwert nach oben abweicht. Der zeitliche Vergleich zwischen 2015 und 2018 zeigt insgesamt eher moderate Mietpreissteigerungen von 5,9 Prozent für freien Wohnraum und 3,6 Prozent für gebundene Wohnungen in drei Jahren.

Viele Kommunen messen ihren Wohnungsbeständen vor allem für die Versorgung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen mit preiswertem Wohnraum eine immer größere Bedeutung bei. Darüber hinaus setzen Kommunen ihren kommunalen Wohnraum als Instrument für Stadtentwicklungsziele ein, die über die reine Wohnraumversorgung hinausgehen wie z.B. zur Schaffung attraktiver Stadtquartiere.

Entsprechend der hohen Bedeutung kommunaler Wohnungen weiten zahlreiche Städte und Gemeinden ihren Wohnungsbestand aus. Dies erfolgt auf mehreren Wegen. Die weitaus bedeutendste Form der Ausweitung ist der Neubau kommunaler Wohnungen. Laut BBSR-Kommunalbefragung 2018 hat im Dreijahreszeitraum von Anfang 2015 bis Ende 2017 jeder dritte kommunale Wohnungsanbieter Neubau betrieben. Dabei wurden in 885 Neubaulprojekten knapp 22.900 Mietwohnungen errichtet. 82 Prozent der Neubaulprojekte und 69 Prozent der Wohnungen wurden in Westdeutschland realisiert. Der Neubau konzentriert sich dabei insbesondere auf wachsende Städte und Gemeinden. 84 Prozent der Projekte und 90 Prozent der neu errichteten Wohnungen werden in wachsenden und überdurchschnittlich wachsenden Regionen geschaffen, und zwar in West- und Ostdeutschland gleichermaßen. Ungefähr die Hälfte der neuen Wohneinheiten sind sozial gebunden. Maßgeblicher Beweggrund der kommunalen Wohnungsanbieter für Neubau, ist die Motivation, mit der Ausweitung des eigenen Wohnungsbestandes zur Wohnraumversorgung auf dem lokalen Markt beizutragen.

Abbildung 14: Neubau kommunaler Mietwohnungen 2015 bis 2017



Darüber hinaus weiten Städte und Gemeinden ihren kommunalen Wohnungsbestand auch über den Erwerb von Bestandswohnungen aus. Diese Form der Bestandsvergrößerung besitzt allerdings eine deutlich geringere Bedeutung als der Neubau. Im Saldo haben die Kommunen und ihre Unternehmen im gleichen Zeitraum 6.117 Wohnungen mehr erworben als verkauft.

Mit dem Forschungsprojekt „Ausweitung des kommunalen Wohnungsbestandes als wohnungspolitische Strategie“ wurden zu diesem aktuell sehr bedeutsamen Thema in 20 Fallstädten mit unterschiedlichen Wohnungsmarktsituationen die Problemlagen und Strategien vertieft untersucht. Die Leitfragen der Studie richteten sich einerseits auf die Rahmenbedingungen, unter denen Ausweitungen kommunaler Wohnungsbestände stattfinden, und deren konzeptionelle Einbettung. Vor diesem Hintergrund wurden für die Kommunen mit Bestandsausweitungen neben den Charakteristika und Rahmenbedingungen auch die Ziele, Motivationen und Strategien der kommunalen Wohnungsunternehmen herausgearbeitet. Andererseits wurden die konkreten Ausweitungsprozesse untersucht, wobei die Dimension und die Umsetzungspraxis der Bestandsausweitung betrachtet wurden.

Im Ergebnis zeigt sich eine hohe Relevanz langfristiger Strategien und Planungszyklen für eine nachhaltig stabile Entwicklungsstrategie. Zugleich ist das städtische Wohnungsunternehmen für die Kommunen der „natürliche“ Ansprechpartner für alle Probleme rund um das Thema Wohnen. Unabhängig davon, wie leistungsfähig ein kommunales Wohnungsunternehmen aufgestellt ist, kann einer Anspannung auf einem lokalen Wohnungsmarkt aber nur dann effektiv entgegengewirkt werden, wenn möglichst viele Akteure an einem Strang ziehen. Dazu gehören neben der Kommune und ihrem kommunalen Wohnungsunternehmen auch weitere Akteure wie Privatvermieterinnen und Privatvermieter, privatwirtschaftliche Unternehmen und Genossenschaften, die in der Regel für den größeren Teil des Marktes stehen. Viele kommunale Konzepte und lokale Bündnisse für den Wohnungsmarkt setzen daher auf den Beitrag mehrerer Marktakteure.

3.2.2.4 Wohnungsgenossenschaften

Seit deutlich mehr als 100 Jahren prägen Wohnungsgenossenschaften die Wohnungsmärkte in Deutschland. Sie leisten mit rund 2,1 Mio. Wohnungen³⁶ (9,5 Prozent des Mietwohnungsbestandes) einen wichtigen Beitrag zur Sicherung und Schaffung bezahlbaren Wohnraums sowie zur Bildung stabiler Nachbarschaften. Insbesondere in Krisenzeiten, erneut seit dem Beginn der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020, haben sich Wohnungsgenossenschaften als sichere Wohnform bewährt.

Maßnahmen zur Energieeinsparung, zum altersgerechten Wohnen, aber auch soziale Angebote für Mitglieder sind Themen, derer sich die Wohnungsgenossenschaften annehmen und entsprechende Handlungsstrategien entwickeln. Die Bundesregierung sieht die Wohnungsgenossenschaften als starken Partner, der insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten einen Beitrag zum bezahlbaren, sicheren und krisenfesten Wohnen leisten kann.

Neue Stadtquartiere werden zunehmend unter Beteiligung von Wohnungsgenossenschaften geschaffen bzw. aufgewertet. Ziele sind möglichst gute städtebauliche Qualitäten sowie eine soziale Mischung mit einem angemessenen Anteil bezahlbaren und geförderten Wohnraums. Zudem gewinnen Mehrgenerationen-Wohnprojekte und gemeinschaftliche Wohnprojekte seit einigen Jahren zunehmend an Beliebtheit und werden vielfach auch in genossenschaftlicher Rechtsform umgesetzt.³⁷ Dies erfolgt oft mit Unterstützung einer Bestands- oder „Dachgenossenschaft“.

In einem aktuellen Forschungsprojekt werden derzeit weitere Potenziale zur Stärkung des genossenschaftlichen Wohnens identifiziert.

Die Tätigkeit und auch die Neugründung von Wohnungsgenossenschaften wurden durch die im Jahr 2020 auch Pandemie bedingten, beschlossenen Verbesserungen und Erleichterungen, insbesondere für kleine Genossenschaften, begünstigt.³⁸ Die Bundesregierung setzt sich weiterhin für eine Stärkung des genossenschaftlichen Wohnens ein. Zu der ab 2021 geplanten Förderung des Erwerbs von Anteilen an einer Genossenschaft für selbstgenutzten Wohnraum vgl. Kap. 4.1.2.7.

³⁶ Vgl. dazu auch Daten des letzten Zensus: Zensus, Gebäude und Wohnungen sowie Wohnverhältnisse der Haushalte, 9. Mai 2011

³⁷ Beispielhaft: Abschlussbericht des Modellprogramms „Gemeinschaftlich wohnen, selbstbestimmt leben“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) http://wohnprogramm.fgw-ev.de/media/2020-02b_forum_broschuere_abschlussdoku_modellprogramm_pdf-ua.pdf (Forum gemeinschaftliches Wohnen e. V.) sowie Schmidt, Birgit und Kiehle, Wolfgang (2010, 3. Überarbeitete Neuauflage 2017): Die Genossenschaft als Rechtsform für Wohnprojekte, Stiftung trias.

³⁸ Vgl. auch „Gesetz zum Bürokratieabbau und zur Förderung der Transparenz bei Genossenschaften“ vom 17. Juli 2017 und „Gesetz über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“ vom 27. März 2020.

3.3 Wohnkosten

3.3.1 Höhe der Wohnkosten

Die Ausgaben für Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung sind der größte Ausgabenblock der privaten Haushalte. Im Schnitt verwendeten sie im Jahr 2018 dafür 10.900 Euro bzw. knapp 34 Prozent ihrer privaten Konsumausgaben³⁹.

Die Wohnkostenbelastungsquote ergibt sich aus dem Verhältnis der Ausgaben für Wohnkosten zum Haushaltsnettoeinkommen und wird in diesem Berichtskapitel dargestellt auf Basis des Anteils der das Wohnen betreffenden Kosten⁴⁰ abzüglich Sozialleistungen beim Wohnen (Wohngeld, Kosten der Unterkunft (KdU)) am verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen. Sie bezieht sich auf alle Haushalte, das heißt Mieterinnen und Mieter und selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer⁴¹. Nach Daten der Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) war die Wohnkostenbelastung insgesamt im Zeitraum 2011 bis 2018 rückläufig. Der Median der Wohnkostenbelastungsquote lag im Berichtsjahr 2019 bei rund 21 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens⁴² und damit geringfügig über dem Vorjahreswert (+0,3 Prozentpunkte).

Bei Mieterhaushalten lag der Median der Wohnkosten- bzw. der Mietbelastungsquote in 2019⁴³ mit 28 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens höher als im Durchschnitt aller Haushalte. Im Berichtszeitraum ist die Belastung der Mieterhaushalte damit um einen Prozentpunkt gesunken (2017: 29 Prozent). Mit 33 Prozent hatten dabei insbesondere 1-Personen-Haushalte sowie mit 30 Prozent die Alleinerziehenden unter den Mieterhaushalten eine überdurchschnittliche Belastung, während diese bei 3- und 4-Personen-Haushalten mit 23 Prozent bzw. 24 Prozent vergleichsweise niedriger lag. Mieterhaushalte mit besonders niedrigen Einkommen haben eine entsprechend hohe Wohnkostenbelastung. Diese lag 2019 im Falle der nach der EU-Definition armutsgefährdeten Haushalte bei 41 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens, während die Wohnkostenbelastung der nicht armutsgefährdeten Mieterhaushalte im Durchschnitt bei 24 Prozent lag.

Die in den vergangenen Jahren rückläufige Wohnkostenbelastung der Haushalte insgesamt geht einher mit einer rückläufigen subjektiv wahrgenommenen wirtschaftlichen Belastung durch Wohnkosten. Nach Daten von EU-SILC empfanden im Jahr 2008 noch fast 24 Prozent der Gesamtbevölkerung die monatlichen Wohnkosten als „eine große Belastung“, im Jahr 2019 waren es mit rund 12 Prozent deutlich weniger. Entsprechend stieg umgekehrt der Anteil derjenigen, die die monatlichen Wohnkosten als „keine Belastung“ empfanden von 16 Prozent (2008) auf fast 31 Prozent (2019)⁴⁴.

Von einer Überbelastung durch Wohnkosten wird nach EU-Definition ab einer Wohnkostenbelastung von 40 Prozent ausgegangen. Der Anteil der Personen in Haushalten, die mehr als 40 Prozent ihres verfügbaren Haushaltseinkommens für Wohnkosten ausgeben, lag im Berichtsjahr 2019 bei 14 Prozent (EU-SILC). Damit war die sog. Quote der Überlastung gegenüber den letzten Jahren leicht rückläufig. Im Jahr 2014 hatte die Quote noch bei rund 16 Prozent gelegen. In der am 10. März 2021 vom Kabinett beschlossenen weiterentwickelten Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie wird in Indikator 11.3 das Ziel festgelegt, den Anteil der durch Wohnkosten überlasteten Personen an der Bevölkerung bis 2030 auf 13 Prozent zu senken. Erhebliche Unterschiede bestehen zwischen verschiedenen Einkommensgruppen: während im untersten Quintil der verfügbaren Einkommen eine Wohnkostenüberlastung im Jahr 2019 bei 41 Prozent der Haushalte vorlag, waren es im zweiten Quintil der verfügbaren Einkommen nur noch 12 Prozent⁴⁵.

Im Berichtsmonat Dezember 2019 entlastete die öffentliche Hand mit Wohngeld und KdU rund 3,9 Mio. Haushalte bei den Wohnkosten. Davon erhielten 3,5 Mio. Haushalte Leistungen für Unterkunft und Heizung (hiervon 2,64 Mio. Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II und 0,84 Mio. Haushalte nach dem SGB XII außerhalb von Einrichtungen) und 0,4 Mio. Haushalte Wohngeld (außerhalb von Einrichtungen). Damit profitierten 9 Prozent

³⁹ Einkommens- und Verbrauchsstichprobe EVS 2018.

⁴⁰ Miete einschließlich Wasser- und Abwasser, Energie- und Heizkosten, laufende Kosten für Instandhaltung der Wohnung, Versicherungsbeiträge, Grundsteuer, etc. (jeweils sofern für Mieterinnen und Mieter relevant), Hypothekenzinsen (bei selbstnutzenden Eigentümerinnen und Eigentümern).

⁴¹ Zur Berechnung der Wohnkostenbelastung s. Anlage 1 im Anhang.

⁴² EU-SILC 2019, Eurostat Datenbank (Indikator ilc_lvho08a).

⁴³ BBSR-Sonderauswertung auf Basis von EU-SILC 2019, vgl. auch Anlage 4 im Anhang.

⁴⁴ EU-SILC 2019.

⁴⁵ EU-SILC 2019.

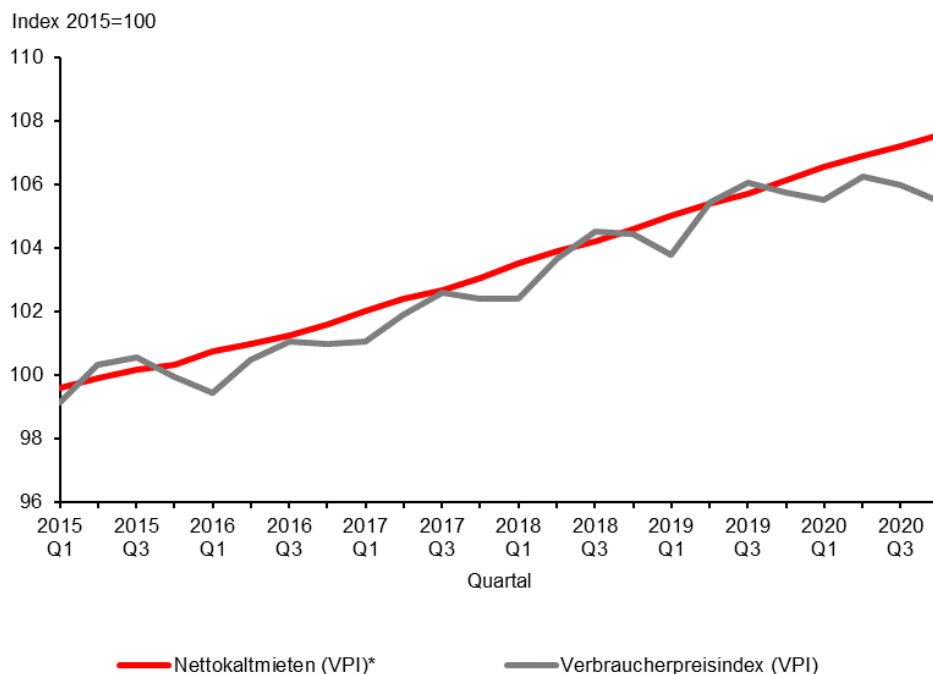
aller privaten Haushalte von einer vollständigen oder teilweisen Entlastung bei den Wohnkosten⁴⁶. Die Ausgaben für Wohngeld und KdU betrugen insgesamt 17,2 Mrd. Euro in 2019.

Wohngeld ist ein Zuschuss zur Miete oder Belastung für Haushalte mit geringen Einkommen, die keinen Anspruch auf Leistungen des SGB haben. Im Jahr 2019 senkte das Wohngeld die Mietbelastung von Wohngeldhaushalten von 39 Prozent (vor Wohngeld) auf 27 Prozent (nach Wohngeld)⁴⁷.

3.3.2 Entwicklung der Mieten

Die Mieten in bestehenden Mietverhältnissen sind in den letzten Jahren im Gegensatz zu den Erst- und Wiedervermietungsrenten nur moderat gestiegen. Die jährlichen Steigerungsraten des Nettokaltmietenindex des Statistischen Bundesamts, der im Wesentlichen die Entwicklung der Bestandsmieten abbildet, lagen im Zeitraum von 2016 bis 2020 zwischen 1,1 und 1,6 Prozent. Im Jahr 2020 erfolgte ein Anstieg um 1,4 Prozent. Die Dynamik des Verbraucherpreisindex hat sich nach mehrjähriger Parallelentwicklung zum Nettokaltmietenindex im Jahr 2020 abgeschwächt (s. Abbildung 15).

Abbildung 15: Entwicklung der Mieten und der Verbraucherpreise 2015 bis 2020



*v.a. Bestandsmieten

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Statistisches Bundesamt: Verbraucherpreisindex (VPI) © BBSR Bonn 2021

Die Bestandsmieten reagieren nicht auf die Änderung der Marktverhältnisse, sondern folgen im Wesentlichen der allgemeinen Preisentwicklung. Ein Teil der vereinbarten Wohnungsmieten bleibt über Jahre unverändert. Anpassungen erfolgen häufig bei Mieterwechseln oder in Verbindung mit Modernisierungsmaßnahmen. So zeigt der Mikrozensus 2018, dass Bestandsmieten bei kurzer Wohndauer im Schnitt höher sind als bei längeren Mietverhältnissen. Wohnungsknappheit lässt sich besonders bei Erst- und Wiedervermietungsrenten erkennen, da diese

⁴⁶ Privathaushalte ohne Heimbewohnerinnen und Heimbewohner (Wohngeld) bzw. ohne Empfängerinnen und Empfänger in Einrichtungen wie Alters- oder Pflegeheimen (SGB XII). Rund 60.000 Heimbewohnerinnen und Heimbewohner erhielten im Jahr 2019 Wohngeld. Rund 180.000 Heimbewohnerinnen und Heimbewohner erhielten KdU-Leistungen im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII). 230.000 Heimbewohnerinnen und Heimbewohner erhielten Leistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII), darunter waren auch Empfängerinnen und Empfänger von KdU-Leistungen.

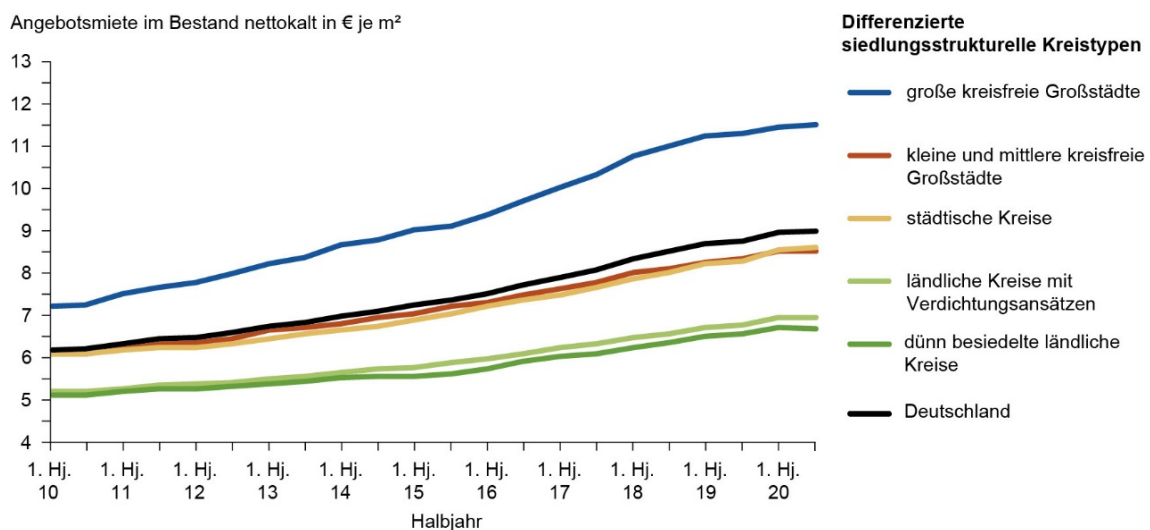
⁴⁷ Amtliche Wohngeldstatistik 2019, Berechnungen BBSR.

unter direktem Einfluss der Wohnungsmarktsituation stehen. Diese Angebotsmieten lassen sich über die Zusammenstellung von veröffentlichten Wohnungsinseraten aus Immobilienportalen und Zeitungen ermitteln.⁴⁸

Seit 2010 haben sich die Angebotsmieten bei Erst- und Wiedervermietungen deutlich und verbreitet erhöht, nachdem die Wohnungsmieten in den 2000er Jahren über längere Zeit stabil oder sogar rückläufig waren. Bundesweit sind die Wiedervermietungsmieten inserierter Wohnungen zwischen 2017 und 2020 jährlich um 3,9 Prozent angestiegen. Die durchschnittlichen Erstvermietungsmieten im Neubau haben in diesem Zeitraum jährlich um 6,5 Prozent zugelegt. Neubauinserate bildeten zwischen 2017 und 2020 ca. 11 Prozent des veröffentlichten Angebots. Die stark wachsende Nachfrage nach Wohnungen und Immobilien durch Wanderungsgewinne in den boomenden Städten und Regionen sorgte dort für Angebotsengpässe, die sich in steigenden Immobilienpreisen und Wohnungsmieten niederschlugen.

Seit 2019 ist aber eine spürbare Dämpfung der Steigerungen insbesondere bei den Wiedervermietungsmieten zu erkennen. So sind die Angebotsmieten inserierter Wohnungen bei Wiedervermietung im Jahr 2019 nur noch um 3,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Im Jahr 2020 nur noch um 2,7 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Zum Vergleich: Im Jahr 2018 sind die Wiedervermietungsmieten noch um 5,4 Prozent im Vergleich zum Vorjahr gestiegen. Die Steigerungen der Erstvermietungsmieten sind im Jahr 2020 mit 5,4 Prozent im Vergleich zu den Vorjahren auch zurückgegangen. Im Berichtszeitraum erhöhten sich die Wiedervermietungsmieten in den großen kreisfreien Großstädten⁴⁹ jährlich um 5,5 Prozent. Sie lagen damit deutlich über den weiteren Städten und Landkreisen (s. Abbildung 16). Die 14 größten Städte zeigen aber auch die stärkste Dämpfung bei den Steigerungen der Wiedervermietungsmieten – von 6,5 Prozent im Jahr 2017 auf 1,8 Prozent im Jahr 2020. Die Steigerungsraten der weiteren Großstädte und der ländlichen Kreise lagen im Schnitt zwischen 2 und 3 Prozent. Die geringste Dämpfung der Steigerungen der Wiedervermietungsmieten ist in den städtischen Kreisen mit 3,8 Prozent zu erkennen. Dabei handelt es sich vor allem um Umlandkreise wachsender Großstädte, in denen die Wohnungsnachfrage in den letzten Jahren noch stärker zugelegt hat.

Abbildung 16: Wiedervermietungsmieten inserierter Wohnungen nach Kreistypen 2010 bis 2020



Anmerkungen: Angebotsmieten ohne Nebenkosten für unmöblierte Wohnungen bei Wiedervermietung im Gebäudebestand (ohne Neubau) mit 40 bis 100 m² Wohnfläche, mittlere Wohnungsausstattung, mittlere bis gute Wohnlage, basierend auf im Internet veröffentlichten Wohnungsinseraten von Immobilienplattformen und Zeitungen. Große kreisfreie Großstädte: min. 500 Tsd. Einwohner

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

© BBSR Bonn 2021

In den Großstädten haben sich die Angebotsmieten inserierter Wohnungen bei Wiedervermietung sehr unterschiedlich entwickelt. Einige große Wachstumszentren wie Düsseldorf, München und Köln hatten im Jahr 2020 bei anhaltenden Wohnungsmarkteingpässen stabile Steigerungsraten zwischen 3 und 4 Prozent. In Hamburg und

⁴⁸ Es werden nicht alle zur Vermietung bereitstehenden Wohnungen in den über 100 einbezogenen Quellen erfasst. Gerade in Großstädten vermitteln insbesondere große Wohnungsunternehmen und Makler ihre Wohnungen vielfach über andere Vertriebswege. Dadurch können vor allem günstige Wohnungen unterrepräsentiert sein. In ländlichen Räumen werden Wohnungen teilweise nur über Gemeindezei- tungen oder Aushänge angeboten.

⁴⁹ Städte mit mindestens 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Frankfurt am Main haben sich die Mietenzuwächse nochmals um gut 1,5 Prozentpunkte erhöht. In Großstädten wie Stuttgart, Leipzig und Mainz konnten sich die Wiedervermietungsmieten auf rund 2 Prozent deutlich verringern. Einige kleinere Großstädte, bspw. Solingen, Mülheim an der Ruhr und Salzgitter, zeigten kaum Veränderungen der Mietenniveaus bei den Wiedervermietungsmieten im Vergleich zum Jahr 2019, in dem sie noch deutlich höhere Anstiege hatten. In Potsdam, Remscheid oder Erlangen waren die Steigerungsraten wie auch schon 2019 zum Teil deutlich unter 2 Prozent.

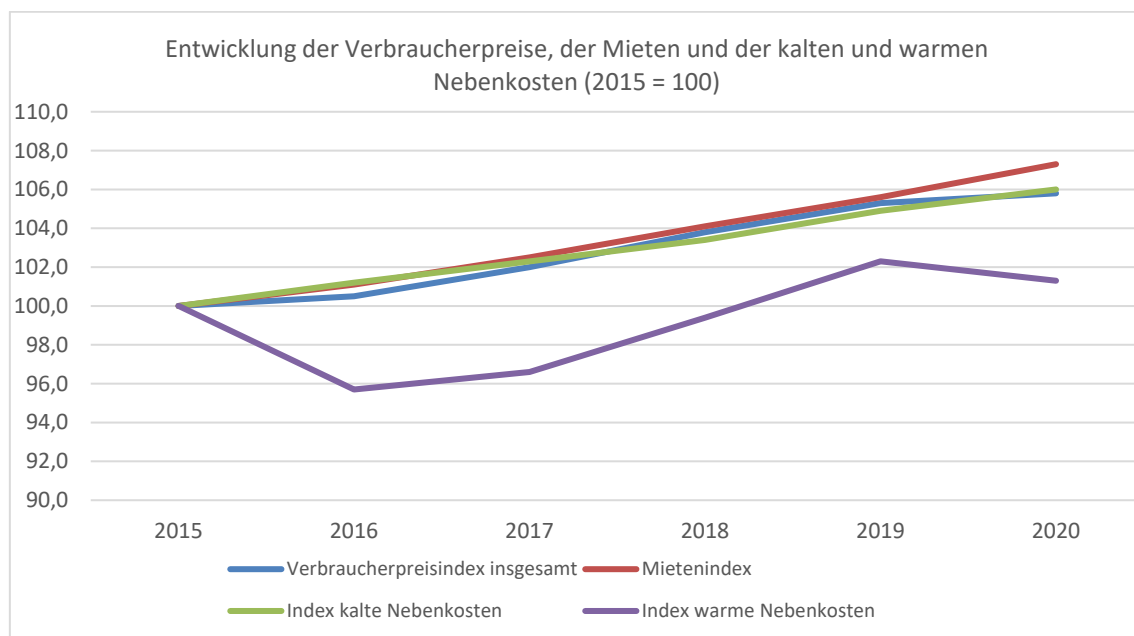
3.3.3 Entwicklung der Wohnnebenkosten

Nebenkosten sind Betriebskosten, die durch den bestimmungsmäßigen Gebrauch eines Gebäudes, Nebengebäudes und Grundstückes, aber auch von Anlagen und Einrichtungen laufend entstehen. Dazu gehören unter anderem: Wasser, Abwasser, Heizkosten oder Müllbeseitigung etc. Man unterscheidet die Nebenkosten in „kalte Betriebskosten“ (alle Betriebskosten ohne Heizung und Warmwasser) und „warme Betriebskosten“ (Kosten für Heizung und Warmwasser).

Die kalten Nebenkosten, also alle auf die Mieterin bzw. den Mieter umlegbaren Kosten, die mit dem Betrieb des Gebäudes bzw. Grundstückes anfallen, sind im Berichtszeitraum 2017 bis 2020 um 1,1 Prozent p. a. und damit schwächer als die Nettokaltmieten (+1,4 Prozent p. a.) und die Verbraucherpreise insgesamt (+1,5 Prozent p. a.) gestiegen. Die Verbraucherpreisstatistik zeigt somit, dass sich die kalten Betriebskosten im Berichtszeitraum weiterhin sehr moderat entwickelten (s. Teil B, Kap. 4.1).

Der Preisindex der warmen Nebenkosten des Verbraucherpreisindex ist in den Jahren 2017 bis 2020 um durchschnittlich 1,4 Prozent p. a. gestiegen (s. Teil B, Kap. 4.2). Die Preissteigerung war am aktuellen Rand in 2020 mit -1,0 Prozent sogar rückläufig. Der Rückgang ist im Wesentlichen auf den Preisrückgang der einzelnen Energieträger unter anderem infolge sinkender Weltmarktpreise zurückzuführen.

Abbildung 17: Entwicklung der Verbraucherpreise, der Mieten und der kalten und warmen Nebenkosten



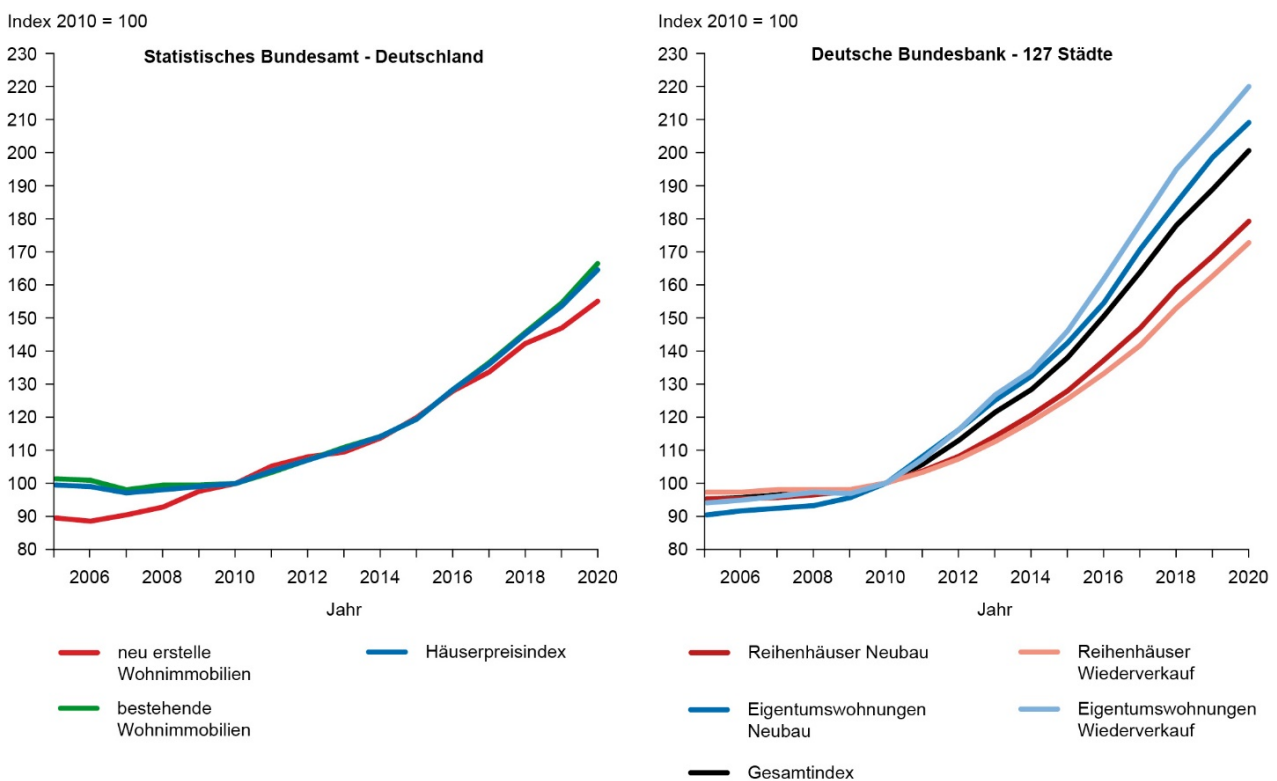
Datenbasis: Statistisches Bundesamt: Verbraucherpreisindizes.

3.3.4 Entwicklung der Wohnimmobilienpreise

Die Preise für Wohnimmobilien in Deutschland sind auch im aktuellen Berichtszeitraum weiter stark angestiegen. Nach wie vor ist die Preisdynamik in den Großstädten am größten. In den Jahren 2000 bis 2010 entwickelten sich die Preise für Wohnimmobilien – mit regionalen Unterschieden – weitgehend stabil bis leicht sinkend. Die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 blieb ohne nennenswerte Auswirkungen auf die Immobilienpreise. Während bei neu erstellten Immobilien schon ab 2007 ein Anstieg zu erkennen war, ist seit 2010 ein starker Anstieg der Preise auch im Bestand zu verzeichnen. In den Jahren 2017 bis 2020 stiegen die Preisindizes des Statistischen Bundesamtes für bestehende Wohnimmobilien um jährlich knapp 7 Prozent, für neu erstellte Wohnimmobilien um durchschnittlich 5 Prozent pro Jahr (s. Abbildung 18, Darstellung links).

Abbildung 18: Häuserpreisindizes des Statistischen Bundesamtes und Immobilienpreisindizes der Deutschen Bundesbank (2010 = 100)

Verläufe ausgewählter Immobilienpreisindizes 2005 bis 2020



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Häuserpreisindex des Statistischen Bundesamtes, Immobilienpreisindizes der Deutschen Bundesbank

© BBSR Bonn 2021

Die Immobilienpreisindizes der Deutschen Bundesbank (s. Abbildung 18 rechts) zeigen mit ihren nach Marktsegmenten differenzierten Werten für eine Auswahl von 127 Städten ebenfalls deutliche Preissteigerungen. In allen Segmenten von Reihenhäusern und Eigentumswohnungen sind die Preise auf den städtischen Immobilienmärkten im Zeitraum 2017 und 2020 jährlich um 6 bis 7 Prozent gestiegen.

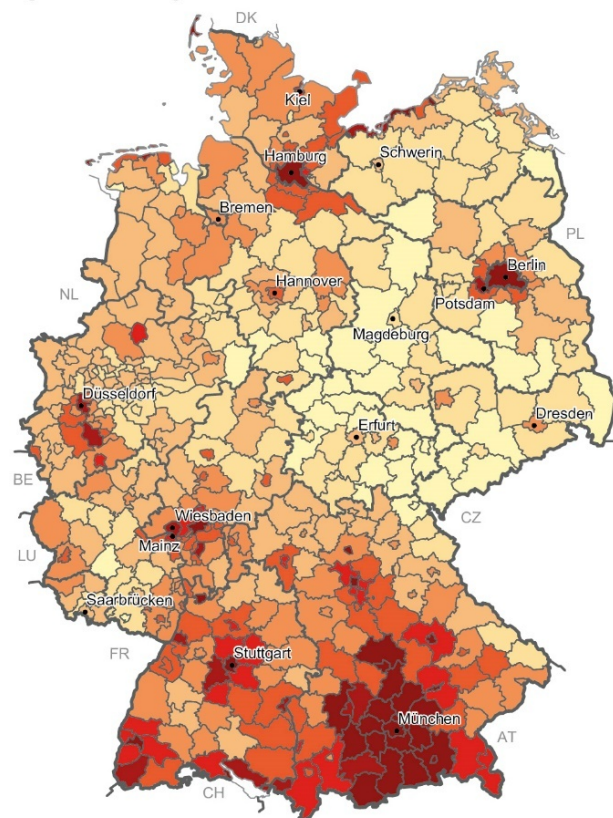
Unterschiede bestehen in Preisniveau und Preisentwicklung, abhängig vom regionalen Standort. Nach Daten der Gutachterausschüsse kostete ein freistehendes Ein- und Zweifamilienhaus 2018 in den Großstädten durchschnittlich 407.000 Euro und in den ländlichen Kreisen durchschnittlich 195.000 Euro. In den Metropolkernen wie München, Stuttgart, Frankfurt am Main, Köln, Düsseldorf und Hamburg wurden durchschnittliche Kaufpreise von über 600.000 Euro erzielt, in ländlichen Teilen von Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt hingegen nur rund 100.000 Euro.

Das regionale Preisniveau mit einem Preisgefälle von Süd nach Nord und von West nach Ost, das nur von einzelnen großstädtischen Kreisen durchbrochen wird, zeigen die nachfolgenden Karten für Eigentumswohnungen sowie Ein- und Zweifamilienhäuser.

Abbildung 19: Kaufpreise für gebrauchte Eigentumswohnungen und freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser 2018

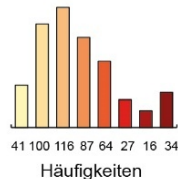
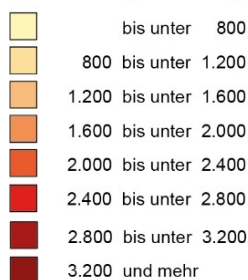
Kaufpreise für gebrauchte Eigentumswohnungen und freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser 2018

Eigentumswohnungen

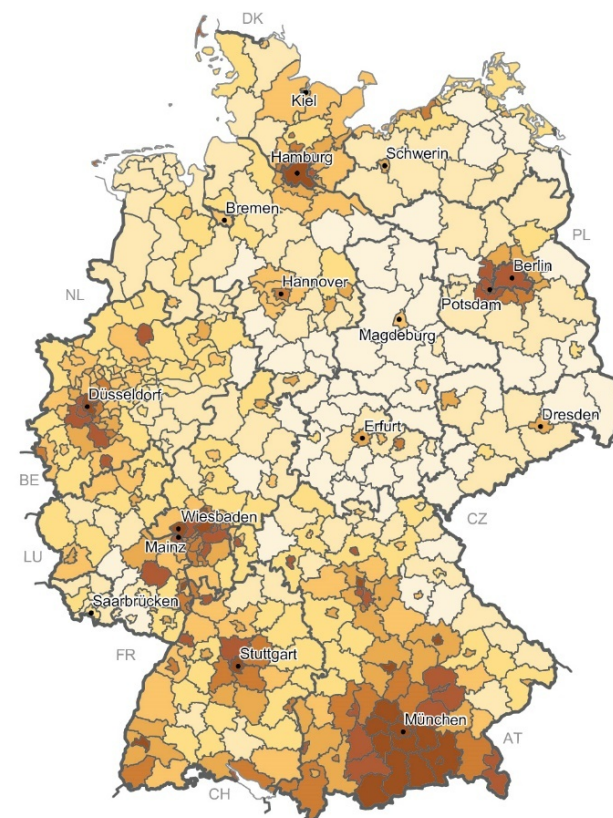


100 km

Durchschnittliche Kaufpreise für gebrauchte Eigentumswohnungen in mittlerer Lage 2018 in € je m² Wohnfläche



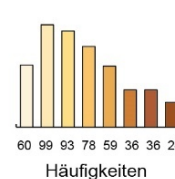
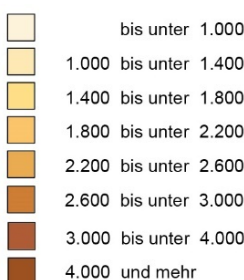
freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser



© BBSR Bonn 2020



Durchschnittliche Kaufpreise für gebrauchte freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser in mittlerer Lage 2018 in € je m² Wohnfläche



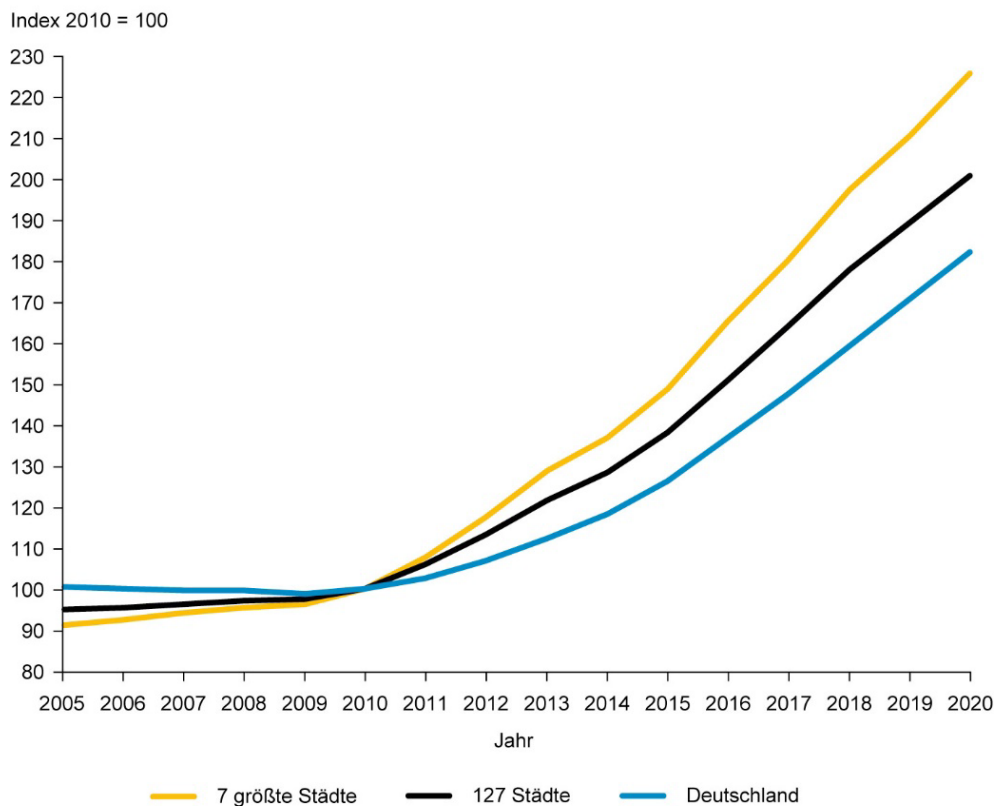
Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Gutachterbefragung des Arbeitskreises der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (AK OGA)
Geometrische Grundlage: Kreise und Subkreise basierend auf Gemeinden (generalisiert), 31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: C. Zander, J. Nielsen

In den Großstädten sind auch die höchsten Preiszuwächse zu verzeichnen. Wie die Bundesbank auf Basis von Daten der BulwienGesa AG ausweist, stiegen die Preise in 127 Städten im Jahr 2020 etwas moderater um gut 6 Prozent, nachdem sie im Jahr 2018 um knapp 9 Prozent und 2019 um gut 6 Prozent angezogen haben.

Die Preise in den sieben größten Städten stiegen 2020 um gut 7 Prozent, nach durchschnittlich gut 8 Prozent im Vergleichszeitraum 2017 bis 2019. Nach einer Abschwächung der Steigerungsrate im Jahr 2019 von knapp 10 Prozent im Vorjahr auf 6,6 Prozent haben die Wohnimmobilienpreise 2020 in den größten Städten wieder etwas stärker zugelegt. Insgesamt haben die Preise für Wohnimmobilien in den sieben größten Städten zwischen 2010 und 2020 mit +125 Prozent bzw. 8,5 Prozent p. a. deutlich stärker angezogen als in Deutschland insgesamt (+82 Prozent bzw. 6,2 Prozent p. a.).

Abbildung 20: Immobilienpreisindizes der Deutschen Bundesbank nach Städtegruppen 2005 bis 2010 (2010 = 100)



Anmerkung: 127 Städte nach BulwienGesa

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Immobilienpreisindizes der Deutschen Bundesbank

© BBSR Bonn 2021

Gemessen an den preisbestimmenden Fundamentalfaktoren sind Wohnimmobilien in den städtischen Regionen weiterhin sehr hoch bewertet. Die Überbewertungen in den städtischen Gebieten betragen nach Schätzungen der Bundesbank – abhängig vom zugrunde liegenden fundamentalen Zinsniveau – 15 bis 30 Prozent. Dabei ginge die hohe Preisdynamik über die durch soziodemografische und wirtschaftliche Fundamentalfaktoren bedingte Entwicklung hinaus. Indikatoren, wie das Kaufpreis-Jahresmiete-Verhältnis, deuteten darauf hin, dass die Überwertungen auf den städtischen Wohnungsmärkten während der Corona-Pandemie etwas zunahmen.⁵⁰

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die derzeit geforderten Kaufpreise fundamental noch in angemessenen Relationen zu den Rahmenbedingungen stehen. Aufgrund des Zyklusverlaufs der Immobilienkonjunktur sind nach einer Phase des starken Anstiegs der Preise in der Regel Wertkorrekturen zu erwarten. Ein deutlicher Rückgang der Immobilienpreise ist kurz- bis mittelfristig jedoch kaum zu erwarten. Gesamtwirtschaftlich stehen die Immobilienpreise weitgehend im Einklang mit den angebots- und nachfrageseitigen Bestimmungsfaktoren, wie den gestiegenen Einkommen und Beschäftigtenzahlen sowie den seit Jahren niedrigen Zinsen.

Auch ist eine finanzstabilitätsgefährdende Entwicklung der Immobilienpreise aufgrund des Fehlens einer starken Ausweitung des Kreditvolumens und aufgrund hoher Standards bei der Kreditvergabe aus heutiger Sicht nicht festzustellen. Von einer bundesweiten Überhitzung am Immobilienmarkt ist deswegen nicht auszugehen.

Diese Einschätzung wurde durch die Ergebnisse des von BMI und BBSR in Auftrag gegebenen Forschungsprojektes „Immobilienpreisentwicklungen – Übertreibungen oder Normalität“ untermauert. Vor dem Hintergrund der seit 2009 stark gestiegenen Wohnimmobilienpreise untersuchte das Projekt die Immobilienpreisentwicklung aus volkswirtschaftlicher und stabilitätspolitischer Perspektive. Zur Bewertung der Entwicklung wurde ein empiri-

⁵⁰ Vgl. Deutsche Bundesbank: Konjunktur in Deutschland, in: Monatsbericht Februar 2021, S. 61ff.

sches Referenz- und Analysesystem zum frühzeitigen Erkennen von Überhitzungen auf dem Wohnimmobilienmarkt entwickelt. Das Analysesystem, mit der über mehrere Indikatoren und statistische Verfahren entwickelten Wohnungspreisampel, schätzt die Entwicklungen bis 2020 bundesweit als fundamental gerechtfertigt ein.⁵¹

3.3.5 Baulandmärkte und Baulandpreise

Insbesondere in den Wachstumsregionen besteht ein Mangel an Bauland. Nicht selten scheitern dort konkrete Bauvorhaben an nicht verfügbaren Flächen oder Baurechten und weniger an fehlenden bauwilligen Investorinnen bzw. Investoren und ausreichendem Kapital.

In den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse sind im Berichtszeitraum in den Segmenten Grundstücke für Einfamilienhäuser und für Mehrfamilienhäuser stagnierende bis rückläufige Transaktionszahlen (Verkäufe) und Flächenumsätze erkennbar. Das deutet auf den bestehenden Mangel an verfügbaren Grundstücken hin.⁵²

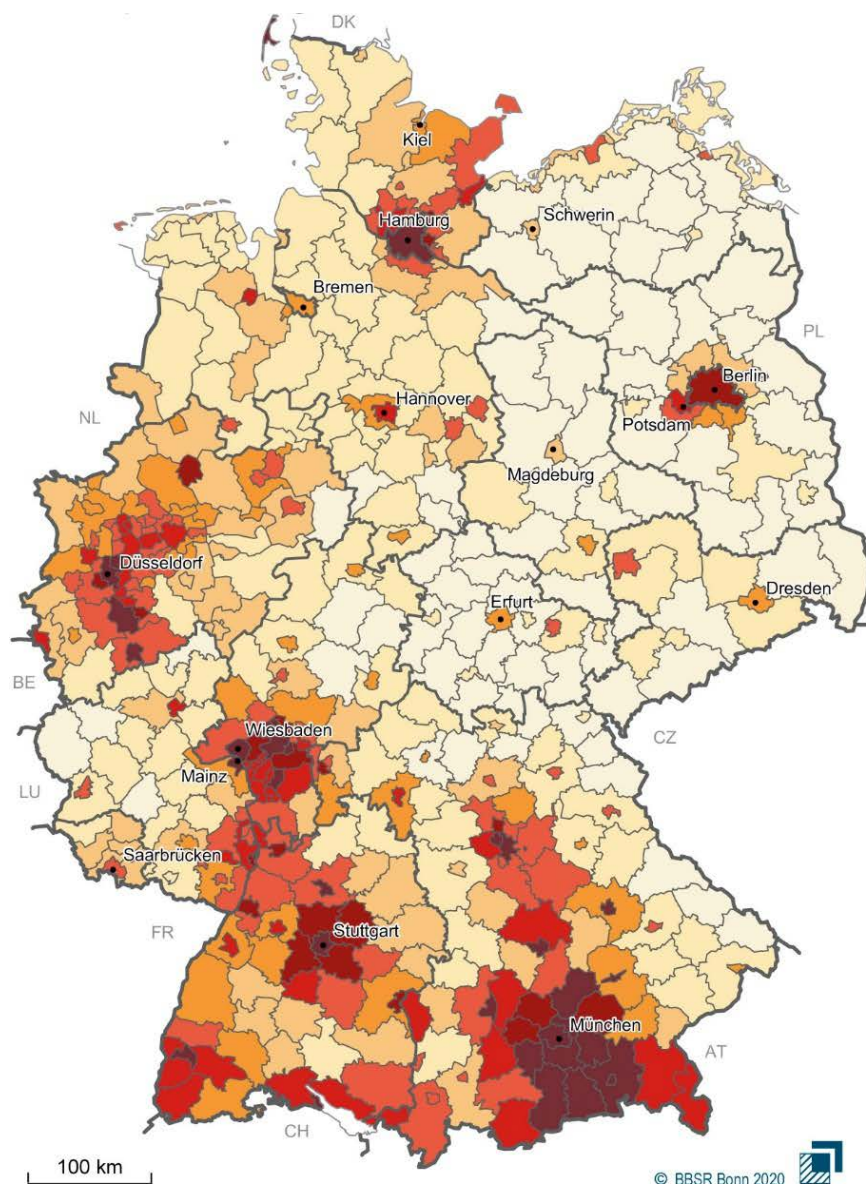
Die weiter steigenden Grundstückspreise bestimmen vor allem in den Wachstumsregionen in zunehmenden Maß die Gesamtkosten für Immobilien. Die Steigerungsraten des Baulandpreisindex des Statistischen Bundesamtes übertreffen diejenigen des Häuserpreisindex (HPI) in den letzten Jahren deutlich (s. Abbildung 20). Besonders in den städtischen Wachstumsräumen mit angespannten Wohnungsmärkten können die stark gestiegenen Baulandpreise ein Hemmnis für den bezahlbaren Wohnungsbau darstellen. In den Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sind die Grundstückspreise für den Geschosswohnungsbau zwischen 2013 und 2018 nach Zahlen der Oberen Gutachterausschüsse um 97 Prozent gestiegen, in den übrigen kleinen und mittleren Großstädten immerhin noch um rund 36 Prozent. Der Berliner Grundstücksmarkt verzeichnete von 2016 bis Anfang 2020 Bodenpreissteigerungen von jährlich jeweils über 30 Prozent für Mehrfamilienhausgrundstücke. Im Jahr 2018 kostete ein Quadratmeter Baugrundstück für Mehrfamilienhäuser in Großstädten mit über 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Durchschnitt 1.100 Euro. Die Engpässe in den Wachstumsregionen verstärken sich zunehmend.

Hinsichtlich des Preisniveaus gibt es für Grundstücke im Eigenheimsegment ebenfalls starke regionale Unterschiede, wie die folgenden Abbildungen zeigen.

⁵¹ Vgl. Veröffentlichung unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-16-2020.html>.

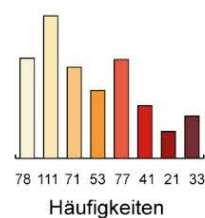
⁵² Vgl. Immobilienmarktbericht Deutschland 2019.

Abbildung 21: Baulandpreise für Eigenheime 2018



**Baulandpreise für Eigenheime
in mittlerer Lage 2018 in € je m²**

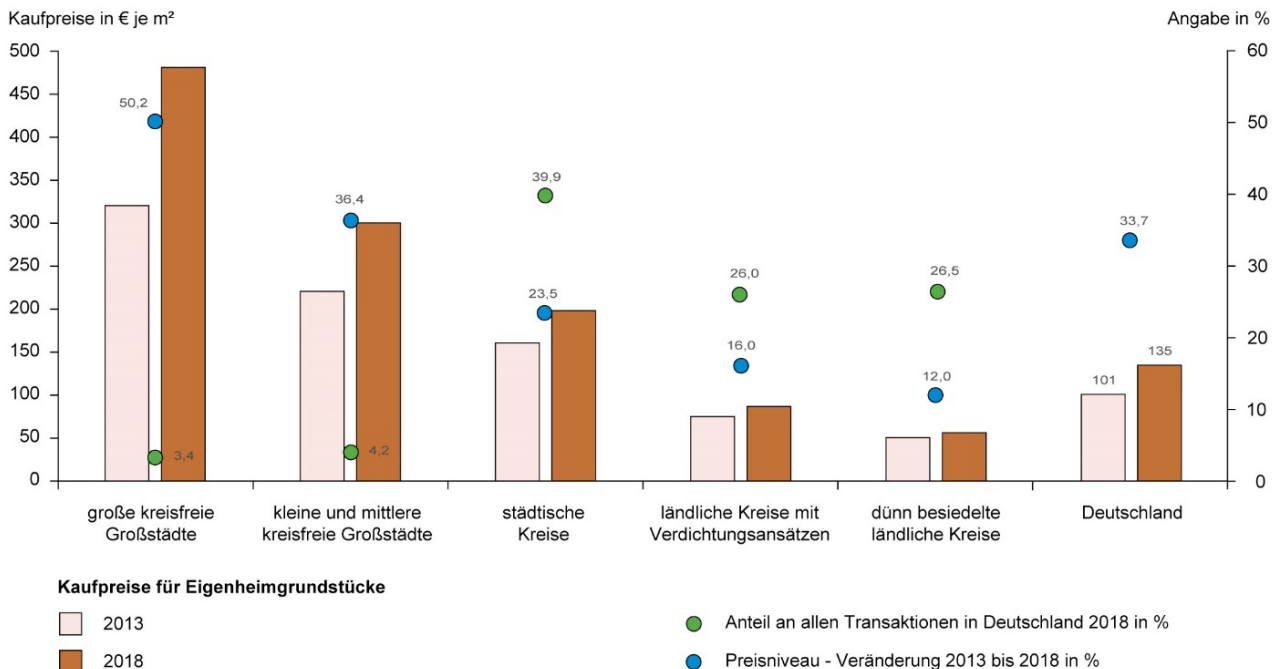
bis unter 50	200 bis unter 300
50 bis unter 100	300 bis unter 400
100 bis unter 150	400 bis unter 500
150 bis unter 200	500 und mehr



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Gutachterbefragung des Arbeitskreises der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (AK OGA)
Geometrische Grundlage: Kreise und Subkreise basierend auf Gemeinden (generalisiert),
31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: C. Zander, J. Nielsen

Die Preisentwicklung korreliert mit der der Siedlungsstruktur und spiegelt so die unterschiedlichen Knappheiten von Bauland wider. Nachfolgende Grafik macht deutlich, dass die stärksten Preissteigerungen und die mit Abstand höchsten Preisniveaus in den Kreisen mit stark verdichteten Siedlungsstrukturen zu beobachten sind.

Abbildung 22: Preisniveau und Entwicklung von Eigenheimgrundstücken zwischen 2013 und 2018 nach siedlungsstrukturellen Kreistypen



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Gutachterbefragungen des Arbeitskreises der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (AK OGA)

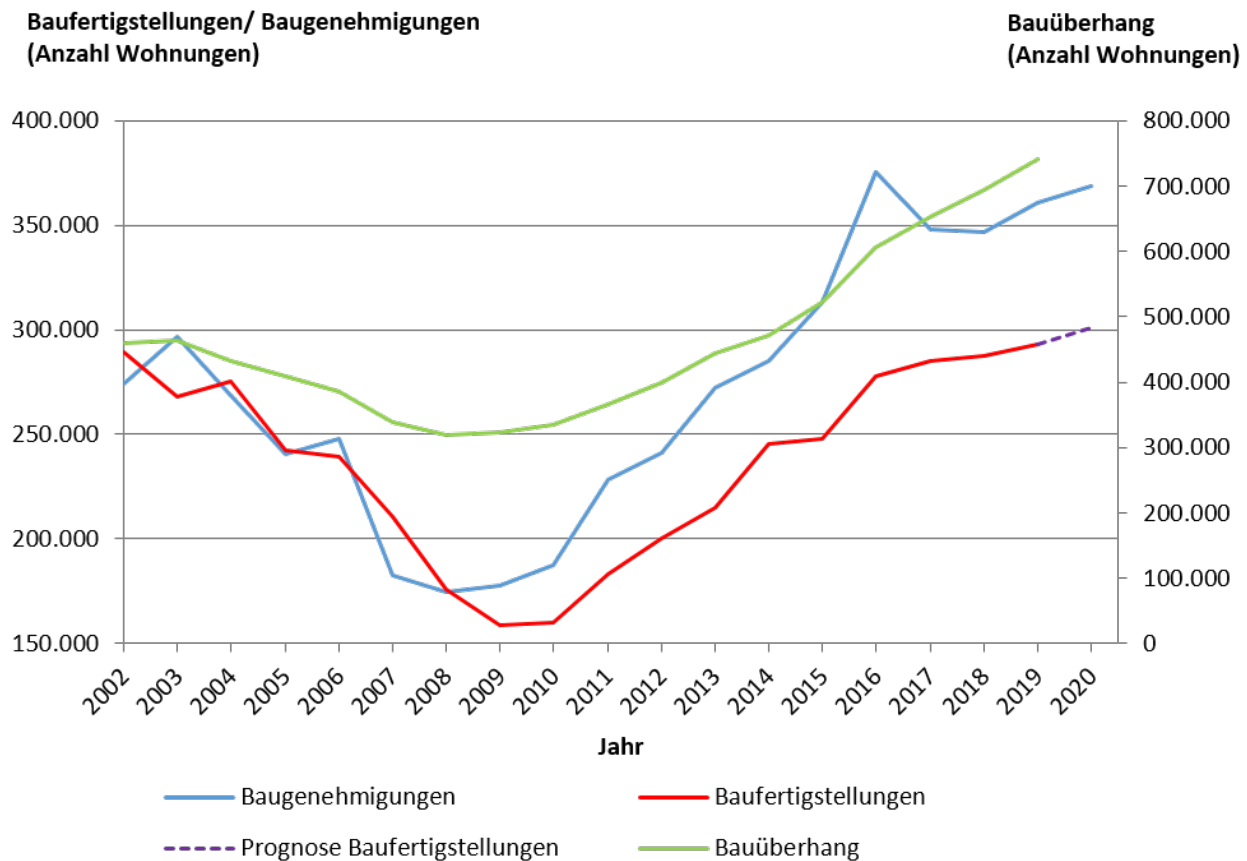
© BBSR Bonn 2020

Im Gesamtbild der Analyse der Baulandmärkte zeigt sich, dass in Deutschland aufgrund des Angebots und resultierenden Preisgefüges Mehrfamilienhäuser weiterhin mehrheitlich in Städten gebaut werden, während neue Eigenheime vor allem in suburbanen und ländlichen Räumen verwirklicht werden (vgl. Kap. 3.4 Neubautätigkeit). Städtische und insbesondere zentrale Lagen weisen im Mittel deutlich höhere Grundstückspreise als ländliche Regionen auf. Gleichzeitig werden in den Städten im Rahmen des Baurechts höhere Bebauungsdichten realisiert. Außerdem werden die Preisunterschiede zwischen den Regionen größer: In den letzten Jahren sind die Preise für Eigenheim- und für Mehrfamiliengrundstücke in Großstädten deutlich stärker gestiegen als in den übrigen Regionen.

3.4 Neubautätigkeit

Als Reaktion auf die erhöhte Nachfrage und steigende Mieten ist die Wohnungsbautätigkeit, unterstützt durch die Maßnahmen der Wohnungspolitik, deutlich angestiegen. Seit dem Tiefpunkt 2009 mit nur 159.000 neu gebauten Wohnungen steigt die Wohnungsneubautätigkeit stetig an. 2017 wurden 348.000 Wohnungen genehmigt und 285.000 Wohnungen fertiggestellt. Im Jahr 2018 blieb die Zahl der Genehmigungen mit 347.000 Wohnungen mehr oder weniger unverändert, während die Zahl der Fertigstellungen um 1 Prozent auf 287.000 Wohnungen anstieg. Die Zahl der Fertigstellungen stieg 2019 noch einmal um 2 Prozent auf 293.000 Wohnungen, während die Zahl der Baugenehmigungen um knapp 4 Prozent auf 360.000 Wohnungen anstieg. Im Jahr 2020 konnte die Zahl der Baugenehmigungen mit +2,2 Prozent im Vergleich zu 2019 nochmal auf rund 368.000 gesteigert werden. Außerdem wurden im Jahr 2020 geschätzte rund 300.000 Wohnungen fertiggestellt.

Abbildung 23: Baugenehmigungen, Baufertigstellungen und Bauüberhang 2002 bis 2020



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung,
Statistisches Bundesamt - Fachserie 5 Reihe 1, empirica AG

Die Zahl der Baufertigstellungen war somit in den letzten Jahren gegenüber der Zahl der Baugenehmigungen stets niedriger. Genehmigte, aber noch nicht fertiggestellte Baumaßnahmen werden durch die Statistik der Bauüberhänge erfasst. Der Bauüberhang steigt seit 2011 stetig an; im Berichtszeitraum im Jahr 2017 von 650.000 Wohnungen auf 740.000 Wohnungen im Jahr 2019. Erklärungsansätze für den aktuell hohen Bauüberhang gibt es viele, nicht zuletzt die hohe Kapazitätsauslastung im Bauwirtschaft. Die Gründe für den hohen Bauüberhang sowie dessen Struktur werden zurzeit in einem BBSR-Forschungsprojekt näher untersucht.

Die Wohnungsbautätigkeit wird in den letzten Jahren immer stärker vom Geschosswohnungsbau geprägt. So lag 2017 die Wachstumsrate im Geschosswohnungsbau (ohne Wohnheime) mit 6,7 Prozent deutlich über der Wachstumsrate für alle neugebauten Wohnungen. 2018 stieg die Zahl der Baufertigstellungen im Geschosswohnungsbau (ohne Wohnheime) weiter um 9,9 Prozent und erreicht mit einem Plus von 6 Prozent 2019 das Niveau von 143.000 Wohnungen. Im Eigenheimsektor stagnierte die Zahl der Fertigstellungen in den Jahren 2017 bis 2019 und beläuft sich auf 103.000 Wohnungen (2019). Damit ist der Anteil fertiggestellter Wohnungen in neu errichteten Ein- und Zweifamilienhäusern an allen neu errichteten Wohnungen in Wohngebäuden weiter gesunken und liegt im Jahr 2019 bei 40 Prozent.

Eigentumswohnungen haben im Geschosswohnungsbau nach wie vor eine hohe Bedeutung. Sie machten 2017 knapp 52 Prozent des Geschosswohnungsbaus aus, 2018 und 2019 ging ihr Anteil mit 48 bzw. 46 Prozent jedoch leicht zurück. Die hohen Fertigstellungszahlen im Eigentumswohnungssegment sind im Zeitraum 2017 bis 2019 noch einmal um knapp 2 Prozent pro Jahr gestiegen.

Die Fertigstellungszahlen haben sich in den kreisfreien Großstädten von 2010 bis 2019 fast verdoppelt und sind somit dort am stärksten gestiegen. Zwar nimmt die Dynamik insgesamt seit 2016 etwas ab, jedoch lag die Bautätigkeit der kreisfreien Großstädte 2017 und 2018 deutlich höher als im bundesweiten Durchschnitt. In den großen Großstädten mit 500.000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern betrug die Zahl der Fertigstellungen im

Geschosswohnungsbestand von 2017 bis 2019 im Durchschnitt 43.000 Wohnungen p. a. und lag damit um ein gutes Drittel höher als im Durchschnitt der vorhergehenden drei Jahre. In den großen Großstädten wurden 2019 ca. 30 Prozent aller bundesweiten Geschosswohnungen fertiggestellt.

Tabelle 3: Anzahl der fertiggestellten Wohnungen 2013 bis 2019

Gebäudeart	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Anzahl Wohnungen						
Wohn- und Nichtwohngebäude	214.817	245.325	247.722	277.691	284.816	287.352	293.002
darunter: neu errichtete Gebäude							
Wohngebäude	188.397	216.120	216.727	235.658	245.304	251.338	255.925
davon mit 1 oder 2 Wohnung/en	102.246	106.846	102.713	106.301	105.948	103.363	103.110
3 oder mehr Wohnungen	78.910	101.021	105.095	115.150	122.841	134.954	143.053
Wohnheime	7.241	8.253	8.919	14.207	16.515	13.021	9.762
Eigentumswohnungen	44.411	55.954	58.962	61.910	63.809	64.932	65.298
Nichtwohngebäude	3.879	4.173	3.470	4.597	4.134	4.467	4.866
Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden	22.541	25.032	27.525	37.436	35.378	31.547	32.211

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarkteobachtung, Statistik der Baufertigstellungen des Bundes und der Länder

Tabelle 4: Fertiggestellte Wohnungen; Veränderung zum Vorjahr in Prozent; 2014 bis 2019

Gebäudeart	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Veränderung zum Vorjahr in Prozent						
Wohn- und Nichtwohngebäude		14,2	1,0	12,1	2,6	0,9	2,0
darunter: neu errichtete Gebäude							
Wohngebäude		14,7	0,3	8,7	4,1	2,5	1,8
davon mit 1 oder 2 Wohnung/en		4,5	-3,9	3,5	-0,3	-2,4	-0,2
3 oder mehr Wohnungen		28,0	4,0	9,6	6,7	9,9	6,0
Wohnheime		14,0	8,1	59,3	16,2	-21,2	-25,0
Eigentumswohnungen		26,0	5,4	5,0	3,1	1,8	0,6
Nichtwohngebäude		7,6	-16,8	32,5	-10,1	8,1	8,9
Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden		11,1	10,0	36,0	-5,5	-10,8	2,1

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarkteobachtung, Statistik der Baufertigstellungen des Bundes und der Länder

Ähnlich dynamisch verlief die Bautätigkeit in den ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen, die häufig das Umland der großen Städte bilden. Sie ist dort vor allem 2019 gegenüber den anderen Kreistypen deutlich gestiegen. In den dünn besiedelten ländlichen Kreisen ist der Wohnungsbau durch den Eigenheimbau geprägt, der sich stabil entwickelt hat.

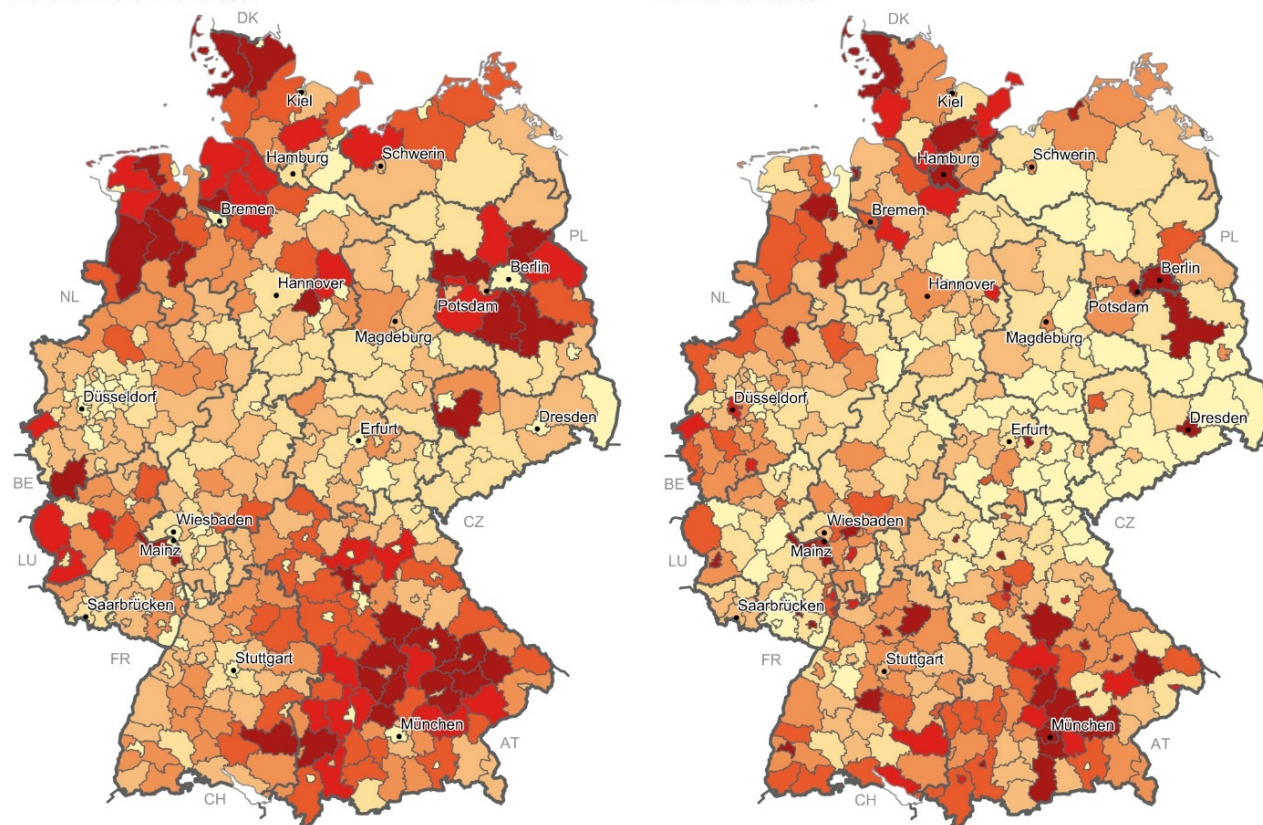
Die Bautätigkeit ist in den stärker wachsenden Kreisen und Städten deutlicher angestiegen als in den schwächer wachsenden bzw. stagnierenden und schrumpfenden Kreisen und Städten. Stark wachsende Kreise und Städte weisen mittlerweile eine Bautätigkeit von 50 Wohnungen je 10.000 Einwohner auf (2019) und unterscheiden sich erheblich von den weniger dynamischen Gebietseinheiten. Schrumpfende bzw. in der Bevölkerungszahl stagnierende Städte und Kreise weisen dagegen eine Bautätigkeit von 22 Wohnungen je 10.000 Einwohner auf.

Kurz- bis mittelfristig ist es realistisch, dass die Bautätigkeit weiter zunimmt und dass die Wohnungsknappheiten weiter abgebaut werden können. Dafür spricht neben der kontinuierlich gestiegenen Anzahl fertiggestellter Wohnungen auch die hohe Zahl an Bauüberhängen, deren Abbau zu mehr Wohnungen führen wird.

Abbildung 24: Wohnungsbautätigkeit nach Gebäudeart in den Stadt- und Landkreisen Deutschlands 2019

Ein- und Zweifamilienhäuser

Mehrfamilienhäuser

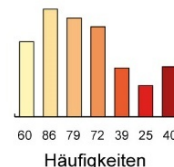
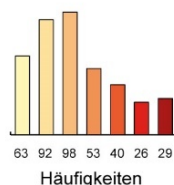
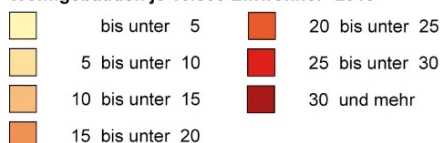


100 km

© BBSR Bonn 2020



Fertiggestellte Wohnungen in neuen Wohngebäuden je 10.000 Einwohner* 2019



*Bevölkerung: Stand 2018

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Statistik der Baufertigstellungen und Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2018 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: J. Nielsen

3.5 Zukünftige Wohnungsnachfrage

Die zukünftige Wohnungsnachfrage wird im Wesentlichen aus der zukünftigen Zahl der Haushalte und deren Inanspruchnahme von Wohnungen und Wohnflächen resultieren. Die Zahl der Haushalte und deren Struktur wird bestimmt durch die demografische Entwicklung der nächsten Jahre. In den letzten Jahren stieg die Bevölkerungszahl in Deutschland und hat 2018 erstmals die 83 Mio. überschritten. Im Jahr 2019 betrug die Bevölkerungszahl 83,2 Mio. In den Jahren 2017 bis 2019 wuchs sie im Durchschnitt um 0,26 Prozent pro Jahr. In den drei Jahren zuvor betrug die Zunahme noch im Durchschnitt 0,72 Prozent pro Jahr.

Ursächlich für diesen im langjährigen Mittel liegenden Bevölkerungsanstieg sind Wanderungsüberschüsse mit dem Ausland. Der Wanderungssaldo mit dem Ausland betrug 2019 ca. 327.000 Personen mit einer deutlich zurückgehenden Tendenz.

Die Auswirkungen der Zunahme der Bevölkerungszahl auf die Wohnungsnachfrage werden durch einen darüber hinaus gehenden Anstieg der Haushaltszahlen noch verstärkt. Im Jahr 2018 gab es 41,4 Mio. private Haushalte in Deutschland. Bei einer Bevölkerungszahl von 83 Mio. bedeutet das eine durchschnittliche Haushaltsgröße von zwei Personen. Diese ist allerdings in den letzten Jahrzehnten ständig gesunken: Sie ging zwischen 1991 und 2018 von 2,27 Personen auf zwei Personen zurück. Einpersonenhaushalte haben mit 42 Prozent den größten Anteil an allen Haushalten. 34 Prozent der Haushalte sind Zweipersonenhaushalte. Dreipersonenhaushalte (12 Prozent), Vierpersonenhaushalte (9 Prozent) und Fünf-und-mehr-Personenhaushalte (3 Prozent) haben eher geringe Anteile an allen Haushalten. Der Trend zu kleineren Haushalten bedingt durch Individualisierung, geringe Kinderzahl und Alterung der Bevölkerung hat sich somit weiter fortgesetzt und ist ein wichtiger Faktor für die Wohnungsnachfrage.

Zusätzlich fragen die einzelnen Haushalte immer mehr Wohnfläche nach und orientieren sich stärker an selbstgenutztem Wohnraum. Der stabile Trend der Haushalte zu mehr Pro-Kopf-Wohnflächen und zum Wohneigentum ist weiterhin gültig. Berechnungen des BBSR zeigen, dass die Eigentümerquote in Deutschland bis 2030 vermutlich auf rund 50 Prozent ansteigen wird. Im Jahr 2018 betrug sie etwa 46,5 Prozent. Die Nachfrage nach Wohneigentum, insbesondere in den Großstädten im Geschoss, wird aufgrund der Verhaltenstrends der Haushalte weiter zunehmen. Auch die nachgefragten Pro-Kopf-Wohnflächen liegen im selbstgenutzten Wohneigentum deutlich höher als bei Mietwohnungen. Bundesweit wird die Pro-Kopf-Wohnfläche von 45 m² (2018) voraussichtlich auf 48,5 m² (2030) steigen.

Geht man von einer Fortführung und Stabilisierung der demografischen Trends und des Nachfrageverhaltens der Haushalte aus, ist in den nächsten Jahren eine weitere Erhöhung der Wohnungsnachfrage wahrscheinlich.

Diese Einschätzung wird auch durch die Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes unterstrichen. Diese zeigen eine Spannweite der möglichen zukünftigen Entwicklungen ausgehend von der gegenwärtigen Struktur der Bevölkerung und getroffenen Annahmen zur Entwicklung der Geburtenhäufigkeit, der Lebenserwartung und des Saldos der Wanderungen. Die 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2019 reicht bis zum Jahr 2060 und stellt ein System aus vielen Varianten und Modellrechnungen dar. Die Berechnungen ergeben einen Anstieg der Bevölkerungszahl mindestens bis 2024 und einen Rückgang spätestens ab 2040. Die Alterung der Bevölkerung wird sich trotz höherer Nettozuwanderung und gesteigerter Geburtenzahlen weiter verstärken.

Die 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung geht davon aus, dass sich die regionalen Unterschiede weiter verstärken werden. Dünner besiedelte Bundesländer werden früher einen Bevölkerungsrückgang erfahren, die Stadtstaaten beispielsweise werden zunächst noch weiter an Bevölkerung zunehmen. Die Bevölkerungsvorausberechnung ist keine regionalisierte Vorausschätzung auf Kreisebene. Eine solche wird mit der Veröffentlichung der BBSR-Bevölkerungsprognose umgesetzt, die bei der Erstellung dieses Berichtes noch nicht vorlag.

Die aktuelle positive demografische Entwicklung und die Vorausberechnungen lassen erwarten, dass die Zahl der Haushalte in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird und der Höhepunkt der Haushaltszahlen vermutlich erst nach 2030 erreicht wird. Es ist also davon auszugehen, dass die Wohnungsnachfrage weiterhin auf einem hohen Niveau bleibt.

Außerdem wird die Regionalisierung der Wohnungsmärkte im Zuge der demografischen Entwicklung weiter zunehmen. Wachstums- und Schrumpfungstendenzen werden sich vermutlich noch verstärken und finden zum Teil räumlich eng nebeneinander statt. In wirtschaftlich dynamischen Regionen wird die Wohnungsnachfrage weiter zunehmen, während es in Abwanderungsregionen zu einem steigenden Überangebot an Wohnraum und Leerstand kommen dürfte.

4 Politik für die Wohnungs- und Immobilienmärkte

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln empirische Analysen, Strukturen und Entwicklung der Wohnungsmärkte und Wohnimmobilienmärkte im Mittelpunkt standen, werden in diesem Kapitel die Schwerpunkte der Politik für die Wohnungs- und Immobilienmärkte dargestellt.

4.1 Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen

Die Wohnungsfrage ist eine der sozialen Fragen unserer Zeit. Viele Menschen sorgen sich um steigende Mieten und Wohnkosten. Während die Mieten in bestehenden Verträgen seit Jahren real stagnieren, sind die Angebotsmieten und Kaufpreise in vielen Ballungsregionen und Universitätsstädten deutlich angestiegen (vgl. Kap. 3). Die Bundesregierung nimmt die Sorgen der Bürgerinnen und Bürger ernst und hat mit dem Wohngipfel am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt entscheidende wohnungspolitische Weichenstellungen vorgenommen. Bund, Länder und Kommunen haben mit der gemeinsamen Wohnraumoffensive folgendes Maßnahmenpaket vereinbart:

- Investive Impulse für den Wohnungsbau
- Bezahlbarkeit des Wohnens sichern
- Baukostensenkung und Fachkräftesicherung.

Ziel ist eine angemessene und bezahlbare Wohnraumversorgung für die gesamte Bevölkerung. Das Paket basiert auf den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft. Es werden gute und verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen in den Wohnungsbau von verschiedenen Vermieter- und Investorengruppen sowie selbstnutzenden Eigentümerinnen und Eigentümern geschaffen. Gleichzeitig werden Haushalte mit niedrigem Einkommen unterstützt, sich mit angemessenem Wohnraum zu versorgen.

Neben der Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum adressiert das umfassende Maßnahmenpaket auch Herausforderungen des Klimaschutzes und der Digitalisierung im Gebäudesektor.

Mit der Wohnraumoffensive wurde ein Investitionsschwerpunkt im Bundeshaushalt gesetzt. In dieser Legislaturperiode stellt die Bundesregierung allein für den sozialen Wohnungsbau, das Baukindergeld, das Wohngeld und die auf Rekordniveau fortgeführte Städtebauförderung mehr als 13 Mrd. Euro zur Verfügung.

Auf Bundesebene wurde zur Koordinierung der Umsetzung der Vereinbarungen am 23. Oktober 2018 ein Staatssekretärsausschuss unter Federführung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat eingesetzt. Ständige Mitglieder sind das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Auf Länderebene befasst sich insbesondere die Bauministerkonferenz intensiv mit der Umsetzung der Maßnahmen der gemeinsamen Wohnraumoffensive. Das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen begleitet aktiv den Umsetzungsprozess, z. B. in der Baulandkommission, bei Maßnahmen zum kostengünstigen Bauen und in verschiedenen Dialogplattformen.

Der einmalige Schulterschluss von Bund, Ländern und Kommunen über Ressortgrenzen hinweg und die enge Einbindung aller Bündnispartner hat eine außergewöhnlich erfolgreiche und rasche Umsetzung ermöglicht. Alle zentralen Beschlüsse des Wohngipfels sind umgesetzt oder auf den Weg gebracht. Die Einzelmaßnahmen und ihr Umsetzungsstand werden in den Kapiteln 4.1.1, 4.1.2 und 4.1.3 dargestellt.

4.1.1 Investive Impulse für den Wohnungsbau

Kern der Wohnraumoffensive sind investive Impulse für den Wohnungsbau. Die so angereizten zusätzlichen Investitionen erhöhen das Angebot an Wohnraum. Nur dadurch kann der Anspannung auf vielen Wohnungsmärkten effektiv entgegengewirkt werden. Die investiven Impulse gehen von verschiedenen Förderinstrumenten aus, die die verschiedenen Investorengruppen auf dem Mietwohnungsmarkt sowie selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer gezielt unterstützen. Die verschiedenen Segmente des Wohnungsmarktes werden so gleichermaßen gestärkt.

Der soziale Wohnungsbau wird in dieser Legislaturperiode bundeseitig auf Rekordniveau unterstützt. Gleichzeitig wurde eine steuerliche Förderung des frei finanzierten Mietwohnungsneubaus eingeführt. Auch Unternehmen anderer Sektoren sollen für den Wohnungsbau, vorwiegend für ihre Mitarbeiter, gewonnen werden. Bei der Wohneigentumsbildung werden insbesondere Familien mit Kindern unterstützt. Auch das trägt zur Ausweitung des Wohnraumangebotes bei. Das Instrumentenset setzt mit der Wohnungsbauprämie bereits bei der Ansparphase an und bietet mit dem Baukindergeld und einer Senkung der Erwerbsnebenkosten Unterstützung in allen Phasen der Wohneigentumsbildung.

Neben dem Wohnungsneubau werden auch investive Impulse für die Modernisierung des Gebäudebestands gegeben. Mit der Förderung von energetischen Gebäudesanierungen und des altersgerechten Umbaus wird die Entwicklung zu einem zukunftsfesten Gebäudebestand vorangetrieben.

Flankierend adressiert die weiterentwickelte und mit Bundesfinanzhilfen in Höhe von insgesamt 790 Mio. Euro Programmmittel in 2021 ausgestattete Städtebauförderung die städtebaulichen Herausforderungen des Klimawandels und setzt Schwerpunkte auf die Revitalisierung von Stadt- und Ortskernen und die Nutzung innerörtlicher Brachflächen für den Wohnungsbau. Für Details vgl. Kapitel 4.3.

Insgesamt bildet der Wohnungsbau damit einen wichtigen Investitionsschwerpunkt im Bundeshaushalt.

4.1.1.1 Impulse zur Wohneigentumsbildung

Die Wohneigentumsbildung ist ein zentrales Ziel der Wohnraumoffensive. Mit der fiskalisch bedeutsamsten Maßnahme, dem Baukindergeld, wird es Familien mit Kindern und geringem oder mittlerem Einkommen ermöglicht, Wohneigentum zu erwerben. Das Baukindergeld ist dabei Teil eines Instrumentenmixes, der alle Phasen der Wohneigentumsbildung umfasst. Um die Vorsparförderung zu stärken, wurde im Rahmen der Wohnraumoffensive die Wohnungsbauprämie verbessert, aber auch Arbeitnehmer-Sparzulage und Eigenheimrente (sog. Wohn-Riester) unterstützen Sparprozesse für selbstgenutztes Wohneigentum. Zudem sind die Konditionen des KfW-Wohneigentumsprogramms deutlich verbessert worden. Dieses Programm ermöglicht die Vergabe von nachrangig besicherten Krediten für den Eigentumserwerb. Auch im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung und durch den Lastenzuschuss beim Wohngeld wird die Bildung von Wohneigentum gefördert. Mit diesem Gesamtkonzept wird insbesondere Familien mit Kindern eine realistische Chance auf Wohneigentumsbildung eröffnet.

Baukindergeld

Zur Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum hat die Bundesregierung am 18. September 2018 das Baukindergeld gestartet. Mit dem Baukindergeld werden gezielt Familien mit Kindern unter 18 Jahren bei der Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum sowohl auf dem Land als auch in den Städten unterstützt. Ziel ist dabei auch, das bezahlbare Wohnen und die Altersvorsorge von Familien zu fördern.

Pro Jahr wird ein Zuschuss in Höhe von 1.200 Euro pro Kind über 10 Jahre – bei Erfüllung der Fördervoraussetzungen über den gesamten Zeitraum – gewährt. Einen Antrag auf Baukindergeld können Familien stellen, die zwischen dem 1. Januar 2018 und ursprünglich dem 31. Dezember 2020 ihren Kaufvertrag unterzeichnet bzw. eine Baugenehmigung erhalten haben oder der frühestmögliche Baubeginn für das nicht genehmigungspflichtige Vorhaben in diesen Zeitraum fällt. Die Bundesregierung hat auf pandemiebedingte Verzögerungen bei der Erteilung der Baugenehmigungen und dem Abschluss von Kaufverträgen reagiert und den Förderzeitraum bis zum 31. März 2021 verlängert. Dies bedeutet, dass die Baugenehmigungen bzw. Kaufverträge bis Ende März 2021 erteilt beziehungsweise abgeschlossen werden konnten. Die Antragsfrist bis zum 31. Dezember 2023 bleibt fortbestehen. Das zu versteuernde Haushaltseinkommen darf 90.000 Euro pro Jahr bei einem Kind sowie 15.000 Euro für jedes weitere Kind nicht überschreiten.

Bis Ende März 2021 sind bei der KfW rund 350.000 Anträge auf Baukindergeld mit einem Zuschussvolumen von insgesamt rund 7,4 Mrd. Euro eingegangen. Das Baukindergeld stellt einen großen Anreiz für Familien mit Kindern dar, Wohneigentum zu erwerben. Die geförderten Familien mit Kindern verfügen über ein zu versteuerndes Einkommen von durchschnittlich 45.000 Euro pro Jahr. Daran wird deutlich, dass mit dem Baukindergeld vor allem geringe bis mittlere Einkommen unterstützt werden. Die Neubauquote hat sich mit den zunehmenden Baufertigstellungen erhöht und lag im Jahr 2020 bei rund 34 Prozent. Über 50 Prozent aller geförderten Kinder sind bis 4 Jahre alt. Das zeigt, dass Familien mit Kleinkindern am stärksten die Förderung in Anspruch nehmen.

Wohnungsbauprämie

Fehlendes Eigenkapital kann ein erhebliches Hemmnis für den Erwerb von Wohneigentum sein. Die Wohnungsbauprämie schafft einen Anreiz insbesondere für jüngere Menschen, frühzeitig mit dem Ansparen von Eigenkapital zu beginnen. Daher sieht der Koalitionsvertrag vor, die Wohnungsbauprämie als Anreizinstrument beizubehalten und zu verbessern. Dazu sollten die Einkommensgrenzen an die allgemeine Einkommens- und Preisentwicklung angepasst werden, insbesondere da Einkommensgrenzen seit 1996 nicht erhöht wurden. Zudem sollte der Prämiensatz erhöht werden.

Dieser Auftrag wurde mit dem am 17. Dezember 2019 verkündeten Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften umgesetzt. Die aktuelle Änderung des Wohnungsbauprämiengesetzes sieht nicht nur eine Anpassung der Einkommensgrenzen vor, sondern auch eine Erhöhung des Prämiensatzes von 8,8 auf 10 Prozent und eine Erhöhung der förderfähigen Aufwendungen von 512 Euro/ 1.024 Euro auf 700 Euro/ 1.400 Euro (Alleinstehende/ Verheiratete). Dadurch kommen nicht nur deutlich mehr Bürgerinnen und Bürger in den Genuss der Wohnungsbauprämie, sie entfaltet auch stärkere Anreize.

Verteilung der Maklerkosten

Auch durch das Gesetz über die Verteilung der Maklerkosten bei der Vermittlung von Kaufverträgen über Wohnungen und Einfamilienhäuser werden Impulse zur Wohneigentumsbildung gesetzt. Durch das neue Gesetz werden die Vorschriften im Bürgerlichen Gesetzbuch zur Maklerprovision neu gefasst und private Käuferinnen und Käufer von Kaufnebenkosten entlastet. Es sieht vor, dass bei einem durch eine Maklerin bzw. einen Makler vermittelten Kauf einer Wohnung oder eines Einfamilienhauses die Käuferin bzw. der Käufer, wenn sie bzw. er nicht die alleinige Auftraggeberin bzw. der alleinige Auftraggeber der Maklerin bzw. des Maklers ist, maximal die Hälfte der Provision zahlen soll. Hat die Verkäuferin bzw. der Verkäufer die Maklerin bzw. den Makler beauftragt und mit der Käuferin bzw. dem Käufer vereinbart, dass dieser einen Teil der Maklerkosten übernimmt, ist die Käuferin bzw. der Käufer zur Zahlung erst verpflichtet, wenn die Verkäuferin bzw. der Verkäufer nachweist, dass sie bzw. er ihren bzw. seinen Anteil an der Maklerprovision gezahlt hat.

Das Gesetz ist am 23. Dezember 2020 in Kraft getreten.

4.1.1.2 Stärkung des sozialen Wohnungsbaus

Die soziale Wohnraumförderung hat in Deutschland eine unentbehrliche Versorgungsfunktion für einkommensschwächere Haushalte und für Menschen, die sich nicht aus eigener Kraft angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Zusammen mit der Gewährung von Wohngeld zur Stärkung der Mietzahlungsfähigkeit stellt die soziale Wohnraumförderung eine wichtige Säule der sozialstaatlichen Verantwortungsübernahme im Bereich der Wohnraumversorgung dar.

Mit Hilfe des sozialen Wohnungsbaus ist es in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg gelungen, Millionen von Familien ein Dach über dem Kopf zu verschaffen. Mit Blick auf den rückläufigen Bestand an miet- und belegungsgebundenen Wohnungen müssen wieder deutlich mehr Sozialwohnungen gebaut werden, um Versorgungsschwierigkeiten gerade von Haushalten unter bestimmten Einkommensgrenzen und sonstigen bedürftigen Haushalten entgegenzuwirken. Eine qualitätsvolle, sichere und bezahlbare Wohnungsversorgung ist für die soziale Stabilität von entscheidender Bedeutung. Gerade vor dem Hintergrund der die Jahre 2020 und 2021 prägenden Corona-Pandemie und deren sozialen Auswirkungen gilt dies noch in verstärktem Maße.

Die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung liegt seit der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 ausschließlich bei den Ländern.

Der Bund unternahm in den vergangenen Jahren enorme finanzielle Anstrengungen, um die Länder bei der Bewältigung der ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben bis einschließlich 2019 zu unterstützen. Zum Ausgleich für den Wegfall der Bundesfinanzhilfen für die soziale Wohnraumförderung gewährte der Bund den Ländern seit 2007 bis einschließlich 2019 sogenannte Kompensationsmittel, die 2016 auf 1.018,2 Mio. Euro sowie in den Jahren 2017 bis 2019 jeweils auf 1.518,2 Mio. Euro aufgestockt wurden. Nach 2019 wäre der Bund verfassungsrechtlich nicht mehr zur Gewährung von Finanzmitteln befugt gewesen. Im Jahr 2019 wurde ein neuer Artikel 104d in das Grundgesetz eingefügt, der es dem Bund gestattet, den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des sozialen Wohnungsbaus zu gewähren. Im Jahr 2020 wurden den Ländern Finanzhilfen in Höhe von 1 Mrd. Euro als Programmmittel gewährt. Die zum Berichtszeitpunkt aktuelle Finanzplanung sieht vor, dass der Bund den Ländern im Zeitraum von 2021 bis 2024 jährlich Programmmittel in Höhe von 1 Mrd. Euro für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung stellt, welche von den Ländern durch eigene Mittel komplementiert werden müssen. Darüber hinaus wurde der Wegfall der Entflechtungsmittel ab dem Jahr 2020 bereits im Kontext der Neuregelung der Bundesländer-Finanzbeziehungen kompensiert, u. a. durch zusätzliche Umsatzsteueranteile zugunsten der Länder. Die Länder entscheiden in eigener Verantwortung, wie sie diese Einnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben, zu denen auch die soziale Wohnraumförderung gehört, nutzen.

Die Förderprogramme der Länder im sozialen Wohnungsbau unterscheiden sich je nach politischer Schwerpunktsetzung und Entwicklung der regionalen Wohnungsmärkte. In Wachstumsregionen wird primär der Neubau preiswerter Wohnungen gefördert. Mietwohnungen haben hier eine besonders wichtige Versorgungsfunktion für Haushalte, die sich insbesondere aufgrund ihres Einkommens am Markt nicht angemessen versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Zielgruppe sind insbesondere Alleinerziehende, sonstige Haushalte mit Kindern, Studierende und Haushalte, in denen Menschen mit Behinderungen leben. Im Gegenzug zur Förderung erwirbt die zuständige Stelle Mietpreis- und Belegungsbindungen zu Gunsten der beschriebenen Zielgruppe. In Regionen mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten wird überwiegend die Anpassung von Wohnungen an zeitgemäße Wohnverhältnisse gefördert. Durch diese bauliche Aufwertung trägt die Wohnraumförderung auch dazu bei, Wohnquartiere sozial zu stabilisieren. Zudem wird mit der sozialen Wohnraumförderung gezielt die Bildung von Wohneigentum unterstützt. Die Förderung der Länder erfolgt in Form von Darlehen zu Vorzugsbedingungen oder Zuschüssen.

Im Zeitraum von 2016–2019 wurden mit der sozialen Wohnraumförderung knapp 240.000 Wohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen oder anderen Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung gebaut oder an zeitgemäße Erfordernisse angepasst.

Tabelle 5: Ergebnisse der Wohnraumförderung der Länder 2016 – 2019

Länder gesamt	2016	2017	2018	2019	Summe 2016 – 2019	
Wohneinheiten					Prozent	
geförderte Wohnungen insgesamt, davon	61.832	57.550	58.500	59.743	237.625	100,0
Neubau	27.298	28.374	29.810	28.463	113.945	48,0
Bestandsförderung*	34.534	29.176	28.690	31.280	123.680	52,0
geförderte Mietwohnungen, davon	47.202	45.590	46.434	45.846	185.072	77,9
Neubau	24.550	26.231	27.040	25.565	103.386	43,5
Bestandsinvestitionen	22.066	18.102	17.968	17.775	75.911	31,9
Erwerb von Belegungsbindungen	586	1.257	1.426	2.506	5.775	2,4
geförderte Eigentumswohnungen, davon	14.630	11.960	12.066	13.897	52.553	22,1
Neubau	2.748	2.143	2.770	2.898	10.559	4,4
Bestandserwerb	2.365	2.367	3.713	3.945	12.390	5,2
Bestandsinvestitionen	9.517	7.450	5.583	7.045	29.604	12,5

* Der Begriff „Bestandsförderung“ umfasst Bestandsinvestitionen wie Modernisierung, energetische Verbesserung und Instandsetzung, den Erwerb von Belegungsrechten bei Mietwohnungen sowie den Erwerb gebrauchten Wohneigentums.

Quelle: Erhebungen der Fachkommission Wohnungsbauförderung/SUBVE Bremen bei den Landesförderinstituten; eigene Daten

4.1.1.3 Sonderabschreibung für den Mietwohnungsneubau

Sozialwohnungen sind nur ein Teil der Wohnraumversorgung zu bezahlbaren Preisen. Auch frei finanzierte Mietwohnungen tragen zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum für Menschen mit geringem oder mittlerem Einkommen bei. Im Rahmen der Wohnraumoffensive hat die Bundesregierung auch steuerliche Anreize für den Mietwohnungsneubau im bezahlbaren Mietsegment gesetzt. Mit dem Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus vom 4. August 2019 wurde mit § 7b des Einkommensteuergesetzes eine Sonderabschreibung für die Anschaffung oder Herstellung neuer Mietwohnungen eingeführt. Die Maßnahme soll vorwiegend private Investorinnen und Investoren dazu anreizen, sich verstärkt im bezahlbaren Mietwohnungsneubau zu engagieren. Zudem werden mit einer steuerlichen Förderung die Maßnahmen der Länder im sozialen Mietwohnungsbau ergänzt und unterstützt.

Nach § 7b des Einkommensteuergesetzes kann für neue Mietwohnungen über einen Begünstigungszeitraum von 4 Jahren ab der Fertigstellung oder Anschaffung – zusätzlich zur linearen Abschreibung von jährlich 2 Prozent – eine Sonderabschreibung in Höhe von bis zu jährlich 5 Prozent der förderfähigen Anschaffungs- oder Herstellungskosten in Anspruch genommen werden (Wahlrecht zur Inanspruchnahme). Förderfähig sind die Anschaffungs- oder Herstellungskosten bis zu einem Betrag von 2.000 Euro/m² Wohnfläche. Voraussetzung ist jedoch, dass die Baukosten den Betrag von 3.000 Euro/m² Wohnfläche nicht übersteigen, der Bauantrag oder die Bauanzeige für die neue Wohnung nach dem 31. August 2018 und vor dem 1. Januar 2022 gestellt wird und die begünstigten Wohnungen mindestens zehn Jahre fremden Wohnzwecken dienen. Darüber hinaus sind die beihilferechtlich relevanten Vorgaben insbesondere der sog. De-minimis Verordnung einzuhalten.

Die Sonderabschreibung hat zum Ziel, durch den Bau von neuen Wohnungen den Mietwohnungsmarkt deutlich zu entlasten. Daher wird bei der Förderung darauf abgestellt, dass tatsächlich neue Wohnungen geschaffen werden, die bisher nicht vorhanden waren. Hierzu zählen insbesondere der Dachgeschossausbau und die Aufstockung bestehender Gebäude, aber auch der Umbau von bisher gewerblich genutzter Fläche (z. B. Büros) in Wohnungen. Damit wirkt die Maßnahme insbesondere effektiv in Gebieten mit Flächenknappheit.

4.1.1.4 Stärkung des Mitarbeiterwohnungsbaus

Angesichts des bestehenden Fachkräfte- und Wohnungsmangels in vielen Regionen Deutschlands ist es hilfreich, die Anwerbung von Fachkräften auch durch die Vermittlung von langfristigem Wohnraum zu unterstützen.

Vor diesem Hintergrund wurde – neben der Sonderabschreibung für Mietwohnungsneubau, die auch für Unternehmen anderer Sektoren einen Anreiz schaffen kann, in den Mietwohnungsneubau für die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzusteigen und so zur Ausweitung des Wohnraumangebots beizutragen – die verbilligte Überlassung von Mitarbeiterwohnungen steuerlich begünstigt. Eine Arbeitnehmerin bzw. ein Arbeitnehmer muss seit Beginn des Jahres 2020 den Vorteil aus der verbilligten Überlassung nicht versteuern, wenn die Miete mindestens 2/3 der ortsüblichen Miete beträgt und die ortsübliche Miete für diese Wohnung 25 Euro/m² (ohne Nebenkosten) nicht übersteigt.

Im Rahmen der Wohnraumoffensive ist zudem eine Stärkung der Wohnungsfürsorge des Bundes vorgesehen. Damit soll Bundesbediensteten, insbesondere der unteren und mittleren Einkommensklassen vorwiegend in Regionen und Großstädten mit angespannter Wohnungsmarktsituation, erschwinglicher Wohnraum zur Verfügung gestellt werden. In diesem Kontext ermöglicht der Haushaltsvermerk Nr. 60.4 zu Kapitel 6004 Titel 121 des Bundeshaushaltsplans der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), die Bestands-, Erst- und Neumieten auf maximal 10 Euro pro m²/nettokalt zu begrenzen. Ziel dabei ist es, die Bezahlbarkeit der Mieten, insbesondere für Beschäftigte mit geringem bis mittlerem Einkommen, sicherzustellen sowie zur Entspannung des Wohnungsmarkts beizutragen.

Die BImA verfügt derzeit bundesweit über rund 39.000 Wohnungen, die sie dauerhaft im Bestand halten wird. Im Rahmen der Umsetzung der Ergebnisse des Wohngipfels hat die BImA auf der Grundlage einer Potenzialanalyse ermittelt, auf ihren Grundstücken bundesweit insgesamt 6.000 bis 8.000 neue Wohnungen zu errichten. Mit ihrem 2020 aufgelegten Wohnungsneubauprogramm hat sich die BImA das Ziel gesetzt, für Zwecke der Wohnungsfürsorge des Bundes 3.000 Wohnungen bis zum Ablauf des Jahres 2024 zu errichten und hierfür 800 Millionen Euro veranschlagt. Die Fertigstellung weiterer 1.000 Wohnungen ist für das Jahr 2025 mit zusätzlichen 250 Millionen Euro eingeplant. Die BImA plant, diese Wohnungen teils in serieller und modularer Bauweise zu erstellen und dafür die Rahmenvereinbarung „Seriell und Modular Bauen für Geschosswohnungsbau“ des GdW zu nutzen (vgl. Kap. 4.1.3.1.2).

4.1.1.5 Energieeffizienz und Klimaschutz im Gebäudebereich

Neben dem Wohnungsneubau werden auch investive Impulse für die Modernisierung des Gebäudebestands gegeben. Ein zentrales Ziel dabei ist es, den Klimaschutz im Gebäudebereich weiter voranzubringen. Siehe hierzu Kap. 5.

Die zentralen Maßnahmen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Gebäudesektor sind die Steigerung der Energieeffizienz, der Ausbau des Einsatzes erneuerbarer Energien und die Sektorkopplung für Beheizung, Warmwasser, Kühlung und Beleuchtung. Zur weiteren Einordnung und zu einzelnen Maßnahmen siehe Kap. 5.2.

4.1.1.6 Investive Impulse für altersgerechtes Wohnen

Neben dem Klimawandel ist der demografische Wandel eine weitere gesellschaftliche Herausforderung, die hohe Investitionen in den Gebäudebestand erfordert. Die Statistik zeigt: Der Anteil der älteren Bevölkerung steigt in ganz Deutschland und ist mittlerweile höher als der Anteil der Kinder und Jugendlichen. Zunehmend mehr Menschen leben mit Mobilitätseinschränkungen oder Behinderungen. Im Jahr 2019 waren rund 22 Prozent der Menschen in Deutschland 65 Jahre oder älter. Regional gibt es allerdings Unterschiede, hohe Anteile älterer Menschen leben vor allem in ländlichen Regionen im Norden und im Osten Deutschlands.

Diese Entwicklung wirkt sich auch auf die Wohnungsmärkte aus, denn die meisten Menschen wünschen sich ein selbstbestimmtes Leben in ihrer vertrauten Umgebung bis ins hohe Alter. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels ist die Altersgerechtigkeit des Wohnungsbestands daher von hoher gesellschaftlicher Relevanz. Und gerade in Zeiten der Corona-Pandemie zeigt sich zudem, dass die Wohnung wichtiger Lebensmittelpunkt, Rückzugs- und Schutzraum ist. Aktuell sind lediglich 1,5 Prozent der Wohnungen in Deutschland barrierearm (Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2018). Der Bund fördert daher gemeinsam mit der KfW im Rahmen des Programms „Altersgerecht Umbauen“ private Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Mieterinnen und Mieter, die – unabhängig von Einkommen und Alter – Zuschüsse oder Darlehen beantragen können, um Barrieren in Wohngebäuden abzubauen und bauliche Maßnahmen zur Einbruchssicherung vorzunehmen. Mit der Darlehensvariante können auch Wohnungseigentümergeinschaften, Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften, Bauträger, Körperschaften, Anstalten des öffentlichen Rechts oder Privatpersonen (Selbstnutzer von Wohnimmobilien oder Mieterinnen bzw. Mieter) bei Umbaumaßnahmen unterstützt werden. Förderfähig ist hier beispielsweise auch die Umgestaltung oder Schaffung von Gemeinschaftsräumen in bestehenden Wohngebäuden ab drei Wohneinheiten, die u. a. für Angebote der Pflege genutzt werden. Im Jahr 2021 stellt der Bund 130 Mio. Euro Programmmittel für den Barriereabbau und 50 Mio. Euro für den Einbruchschutz zur Verfügung.

Seit Programmbeginn am 01.04.2009 wurden in der Darlehensvariante ca. 53.000 Anträge mit einem Volumen von mehr als 3,75 Mrd. Euro zugesagt, was der Förderung von Maßnahmen in mehr als 225.000 Wohneinheiten entspricht. In der Zuschussvariante mit Programmbeginn am 01.10.2010 wurden rund 556.000 Anträge mit einem Volumen von ca. 705 Mio. Euro zugesagt, d. h. in rund 677.000 Wohneinheiten wurden Maßnahmen gefördert (Stand: 31.03.2021).

Davon wurden im Teilprogramm Einbruchschutz seit Programmstart im Jahr 2015 Maßnahmen in rund 346.000 Wohnungen mit einem Volumen von 170 Mio. Euro gefördert.

Bis zum Jahr 2035 prognostiziert eine Evaluationsstudie des Programms eine Versorgungslücke von rund zwei Millionen altersgerechten Wohnungen. Durch den barrierefreien Umbau von Wohnungen, aufgrund der Möglichkeit des Verbleibs in der eigenen Wohnung, wurden nach Berechnungen der Studie stationäre Pflegekosten von jährlich ca. 100 Mio. Euro gespart. Darüber hinaus wurden mit den Fördermitteln im Evaluationszeitraum von 2014-2018 insgesamt rd. 6,8 Mrd. Euro Investitionen in den Gebäudebestand angestoßen.

4.1.1.7 Wohnungseigentumsgesetz (WEG)

Das Wohnungseigentumsgesetz (WEG) wurde grundlegend reformiert. Mit dem Gesetz zur Förderung der Elektromobilität und zur Modernisierung des Wohnungseigentumsgesetzes und zur Änderung von kosten- und grundbuchrechtlichen Vorschriften (Wohnungseigentums-modernisierungsgesetz – WEMoG) soll Wohnungseigentümerinnen und Wohnungseigentümern flankierend zu den vorhandenen Förderprogrammen auch ein rechtliches Instrumentarium bereitgestellt werden, mit dem die aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen – wie der demografische Wandel und Klimaveränderungen – besser bewältigt werden können. Das WEMoG ist am 1. Dezember 2020 in Kraft getreten.

Dabei werden auch Vorgaben des Koalitionsvertrages bezüglich der Erleichterung des Einbaus von Ladestellen für Elektrofahrzeuge von Mieterinnen und Mietern sowie Wohnungseigentümerinnen und Wohnungseigentümern und der Harmonisierung von Wohnungseigentumsrecht und Mietrecht umgesetzt. So soll die Wohnungseigentümerin bzw. der Wohnungseigentümer im Grundsatz einen Anspruch darauf haben, dass ihm der Einbau einer Lademöglichkeit für ein Elektrofahrzeug, der barrierereduzierende Aus- und Umbau sowie Maßnahmen des Einbruchsschutzes und zum Glasfaseranschluss gestattet werden. Auch Mieterinnen und Mieter sollen einen Anspruch darauf haben, dass die Vermieterin bzw. der Vermieter den Einbau einer Lademöglichkeit für ein Elektrofahrzeug, den barrierereduzierenden Aus- und Umbau sowie Maßnahmen des Einbruchsschutzes auf ihre Kosten

gestattet. Als Basis für die Reform diente der Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reform des Wohnungseigentumsgesetzes, der im August 2019 veröffentlicht wurde.⁵³

4.1.2 Bezahlbarkeit des Wohnens sichern

Die investiven Impulse für den Wohnungsbau werden um Maßnahmen zur Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnens ergänzt. Auch hier setzt die Bundesregierung auf einen ausgewogenen Maßnahmenmix.

Mit Leistungsverbesserungen des Wohngeldes werden gezielt Haushalte mit niedrigen Einkommen unterstützt. Die Weiterentwicklung des mietrechtlichen Rahmens führt darüber hinaus zu einer direkten Dämpfung der Mietendynamik. Die Interessen von Mieterinnen und Mietern sowie Vermieterinnen und Vermietern wurden dabei in einen angemessenen Ausgleich gebracht.

Durch diese Maßnahmen wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass die investiven Impulse und die Ausweitung des Wohnraumangebots schon allein aufgrund der erforderlichen Planungs- und Bauzeit von Wohnungen erst zeitverzögert ihre volle Wirkung auf die Wohnungsmärkte entfalten können.

Auch die Baulandpolitik der Bundesregierung hat das Ziel, die Bezahlbarkeit des Wohnens zu sichern. Denn Voraussetzung für die Schaffung von neuem bezahlbarem Wohnraum ist die Verfügbarkeit von bezahlbarem Bauland. Das am 07.05.2021 vom Bundestag verabschiedete neue Baulandmobilisierungsgesetz soll den Kommunen mit der Bereitstellung zusätzlicher Instrumente die Schaffung von neuen Wohnbauflächen erleichtern. Der Bund leistet ebenfalls seinen Beitrag und hat die verbilligte Abgabe von Liegenschaften der BImA für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus spürbar verbessert. Diese Konditionen wurden zwischenzeitlich auf entbehrliche Liegenschaften des Bundeseisenbahnvermögens (BEV) übertragen.

4.1.2.1 Weiterentwicklung des mietrechtlichen Rahmens

Dem Mietrecht kommt eine zentrale Bedeutung für die soziale Wohnraumvermietung zu. Mit einem Anteil von 53,5 Prozent an allen bewohnten Wohnungen sind Mietwohnungen bundesweit in der Überzahl. Für das Funktionieren dieses Marktes im Sinne einer guten Wohnungsversorgung sind soziale und ökonomische Anforderungen gleichermaßen von Bedeutung. Das soziale Mietrecht hat daher die Aufgabe, einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen der Vermieterinnen und Vermieter von Mietwohnungen einerseits und denen der Mieterinnen und Mieter andererseits zu schaffen. Ausgewogene rechtliche Regelungen leisten einen wichtigen Beitrag zum sozialen Frieden in Deutschland. Die gegenwärtige Situation auf den Wohnungsmärkten stellt auch das Mietrecht vor veränderte Anforderungen.

Im Koalitionsvertrag vom März 2018 wurde eine Reihe von mietrechtlichen Änderungen vereinbart, die zu einem wesentlichen Teil durch das am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Mietrechtsanpassungsgesetz umgesetzt worden sind. Um die Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn (sogenannte Mietpreisbremse) wirksamer zu gestalten, ist eine neue vorvertragliche Auskunftspflicht der Vermieterin bzw. des Vermieters über die Ausnahmen von der Mietpreisbremse eingeführt und die Rüge der Mieterin bzw. des Mieters wegen der Nichteinhaltung der Mietpreisbegrenzung erleichtert worden. Zur Entlastung der Mieterin bzw. des Mieters nach Modernisierung sind der Satz, mit dem die Modernisierungskosten durch eine Mieterhöhung an die Mieterin bzw. den Mieter weitergegeben werden können, von 11 auf 8 Prozent gesenkt und eine betragsmäßige Kappung bei der Modernisierungsmieterhöhung eingeführt worden. Für kleinere Modernisierungsmaßnahmen bis zu einem Umfang von 10.000 Euro pro Wohnung ist ein vereinfachtes Verfahren eingeführt worden, mit dem Vermieterinnen und Vermieter eine Modernisierung ankündigen und im Anschluss eine Mieterhöhung geltend machen können. Insbesondere für private Vermieterinnen und Vermieter ist es hierdurch einfacher, kleine Modernisierungsmaßnahmen durchzuführen.

Zudem kann die Durchführung einer baulichen Veränderung in missbräuchlicher Weise, um die Mieterin bzw. den Mieter zur Beendigung des Mietverhältnisses zu veranlassen, mit einer Geldbuße bis zu 100.000 Euro geahndet werden.

Das Gesetz zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten.

⁵³ Abrufbar unter https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/082719_Abschlussbericht_Reform_WEG.pdf?jsessionid=460E7C7DA2A2CF45C19D1EC0801A1CF7.1_cid324?__blob=publicationFile&v=3.

Die ortsübliche Vergleichsmiete ist Maßstab für Mieterhöhungen im Rahmen bestehender Mietverhältnisse und für die zulässige Neuvertragsmiete im Geltungsbereich der „Mietpreisbremse“. Sie wurde gebildet aus den üblichen Entgelten, die in einer Gemeinde für vergleichbaren Wohnraum in den letzten vier Jahren vereinbart oder geändert worden sind. Vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren insbesondere in Ballungsräumen stark gestiegenen Mieten wurde zunehmend kritisiert, dass lediglich die besonders hohen Mieten der letzten vier Jahre Eingang in die ortsübliche Vergleichsmiete finden.

Der Betrachtungszeitraum für die ortsübliche Vergleichsmiete wurde daher auf sechs Jahre verlängert. Dadurch werden einerseits kurzfristige Schwankungen des Mietwohnungsmarktes geringere Auswirkungen auf die ortsübliche Vergleichsmiete haben. Auf Wohnungsmärkten mit stark steigenden Neuvertragsmieten wird dies zu einem gedämpften Anstieg der ortsüblichen Vergleichsmiete führen. Die Begrenzung der Verlängerung des Betrachtungszeitraums auf die letzten sechs Jahre sorgt andererseits dafür, dass die ortsübliche Vergleichsmiete einen Marktbezug behält.

Das wichtigste Instrument für die Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete, der Mietspiegel, wird durch eine Reform gestärkt (s. hierzu Kap. 4.1.2.2).

Des Weiteren ist das Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn am 1. April 2020 in Kraft getreten. Der Gesetzentwurf zum Mietrechtsnovellierungsgesetz sah vor, die Folgen der eingeführten Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn zu evaluieren. Eine zu diesem Zweck vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) in Auftrag gegebene Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW Berlin) zur „Untersuchung der Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten“ hat ergeben, dass bis zu einer spürbaren Entspannung der regionalen Wohnungsmärkte eine Verlängerung der Regelungen der Mietpreisbremse weiterhin ein geeignetes Mittel zur Flankierung von Maßnahmen zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums ist.

Zu den wesentlichen Inhalten des Gesetzes gehört, dass den Bundesländern ermöglicht wird, ein Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt erneut durch Rechtsverordnung zu bestimmen. Deren Geltungsdauer soll höchstens fünf Jahre betragen. Spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2025 werden alle Rechtsverordnungen außer Kraft treten. Darüber hinaus können Mieterinnen bzw. Mieter zukünftig die gesamte ab Beginn des Mietverhältnisses zu viel gezahlte Miete zurückfordern, wenn sie den Verstoß gegen die Mietpreisbremse in den ersten 30 Monaten nach Beginn des Mietverhältnisses rügen. Bei einer späteren Rüge hat die Mieterin bzw. der Mieter – wie bislang – nur einen Anspruch auf Rückzahlung der nach Zugang der Rüge fällig gewordenen überzahlten Miete. Dies gilt auch, wenn das Mietverhältnis bei Zugang der Rüge bereits beendet war.

4.1.2.2 Reform des Mietspiegelrechts

Mietspiegel sind in Deutschland Referenzpunkt für die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete. Sie dienen als Begründungsmittel für Mieterhöhungen und zur Bestimmung der zulässigen Neuvertragsmiete im Geltungsbereich der Mietpreisbremse. Das Vergleichsmietensystem gewährleistet einen gerechten Ausgleich zwischen den Mieter- und Vermieterinteressen. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass die Erstellung eines Mietspiegels für die Kommunen mit Herausforderungen verbunden ist.

Mit der gemeinsam von BMJV und BMI erarbeiteten Reform des Mietspiegelrechts werden Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode umgesetzt. Dort wurde vereinbart, eine standardisierte Gestaltung qualifizierter Mietspiegel zu sichern. Ziel der Reform ist es, eine repräsentative und differenzierte Qualität dieses Instruments zur rechtssicheren und zuverlässigen Abbildung der Vergleichsmiete zu gewährleisten. Auch einfache Mietspiegel sollen gestärkt werden.

Das Reformvorhaben umfasst zwei Elemente:

- das Gesetz zur Reform des Mietspiegelrechts (Mietspiegelreformgesetz – MsRG) sowie
- die Verordnung über den Inhalt und das Verfahren zur Erstellung und zur Anpassung von Mietspiegeln sowie zur Konkretisierung der Grundsätze für qualifizierte Mietspiegel (Mietspiegelverordnung – MsV).

Mit dem Mietspiegelreformgesetz wird die Bedeutung der mit hohem Aufwand erstellten qualifizierten Mietspiegel gestärkt und die Bedingungen für die Mietspiegelerstellung verbessert. Damit die für die Erstellung und Fortschreibung des Mietspiegels anfallenden Kosten möglichst gering bleiben, wird die Frist für die Anpassung von Mietspiegeln von zwei auf drei Jahre verlängert. Qualifizierte Mietspiegel sind nach spätestens fünf Jahren neu zu erstellen. Mieterinnen und Mieter sowie Vermieterinnen und Vermieter können zudem verpflichtet werden,

zur Erstellung eines qualifizierten Mietspiegels Auskunft über ihr Mietverhältnis und die Merkmale ihrer Wohnung zu erteilen. Auch das senkt die Erstellungskosten und erhöht gleichzeitig die Repräsentativität der Mietspiegelwerte. Zudem wird die Nutzung bereits vorhandener Datensätze für die Mietspiegelerstellung erleichtert.

Mit der Mietspiegelverordnung werden Mindeststandards für qualifizierte Mietspiegel festgelegt. Zugleich wird klargestellt, welche Standards für einen qualifizierten Mietspiegel als ausreichend angesehen werden können. Entsprechen Mietspiegel diesen Anforderungen, wird vermutet, dass sie nach wissenschaftlichen Grundsätzen erstellt wurden. Hierdurch wird ein erhöhtes Maß an Rechtssicherheit geschaffen. Für einfache Mietspiegel werden niedrigschwellige Anforderungen bezüglich Dokumentation und Veröffentlichung festgelegt. Hierdurch sollen die Transparenz und Aussagekraft eines einfachen Mietspiegels verbessert werden.

Insgesamt soll mit dem Reformvorhaben ein Impuls für die Erstellung von qualifizierten und einfachen Mietspiegeln gesetzt werden. Das zeitlich versetzte Inkrafttreten nach Artikel 5 Absatz 2 des Mietspiegelreformgesetzes soll den Ländern ermöglichen, Regelungen zu erlassen, um die für die Erstellung und Anerkennung von Mietspiegeln zuständige Behörde zu bestimmen und andere erforderliche Anpassungen vorzunehmen. Beide Regelungsentwürfe befinden sich im parlamentarischen Verfahren.

4.1.2.3 Wohngelderhöhungen

Wohngeld wird gezahlt, damit Haushalte mit geringen Einkommen oberhalb der Grundsicherung die Wohnkosten für angemessenen und familiengerechten Wohnraum tragen können. Das Wohngeld ist daher ein unverzichtbarer und integraler Bestandteil einer grundsätzlich marktwirtschaftlich ausgerichteten Wohnungs- und Mietenpolitik. Es ist eingebettet in ein Gesamtsystem einer umfassenden sozialen Sicherung des Wohnens, zu dem auch Leistungen für das Wohnen im Rahmen der Grundsicherung sowie die soziale Wohnraumförderung gehören.

Das Wohngeld soll die Wohnkostenbelastung der wohngeldberechtigten Haushalte senken und damit auch deren Zahlungsfähigkeit für die Wohnraumnutzung gewährleisten. Es ist ein einkommensabhängiger Zuschuss zur Miete oder Belastung. Diese wird in der Wohngeldberechnung bis zu bestimmten Höchstbeträgen berücksichtigt. Aus Sicht der Wohngeldhaushalte bestehen damit gewisse Wahlmöglichkeiten im Hinblick auf die Ausgaben für das Wohnen und die anspruchsberechtigten Haushalte sind nicht nur auf ein ganz besonders mietgünstiges und deshalb enges Wohnungsmarktsegment beschränkt. Dies unterstützt die Erhaltung und Schaffung stabiler Bewohnerstrukturen in den Wohnquartieren und wirkt einer unerwünschten Spaltung des Wohnungsmarktes entgegen. Das Wohngeld ist sehr treffsicher, da es in der Leistungsbemessung nach der Höhe der Einkommen, der Anzahl der Personen im Haushalt und nach dem regional unterschiedlichen Mietniveau differenziert. Auch selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer sind anspruchsberechtigt.

Bund und Länder haben auf dem Wohngipfel am 21. September 2018 eine Verbesserung des Wohngeldes zum 1. Januar 2020 vereinbart, um das Leistungsniveau und die Reichweite des Wohngeldes zu stärken. Dabei wird auch die Vorgabe des Koalitionsvertrages aufgegriffen, wonach das Wohngeld an die jeweiligen allgemeinen und individuellen Lebensbedingungen angepasst werden soll. Zu diesem Zweck wurden die Mittel für Wohngeld durch Bund und Länder aufgestockt. Neben der Anhebung des allgemeinen Leistungsniveaus wurden die Höchstbeträge für Miete oder Belastung regional gestaffelt angehoben sowie eine neue Mietenstufe VII für Gemeinden oder Kreise in besonders angespannten Wohnungsmärkten eingeführt. Nach Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) in Köln werden von der Leistungsverbesserung in 2020 voraussichtlich 660.000 Haushalte profitieren. Darunter sind rund 180.000 Haushalte, die durch die Reform erstmals oder wieder einen Wohngeldanspruch erhalten. Die Berechnungen gehen davon aus, dass sich das durchschnittliche Wohngeld eines 2-Personen-Haushalts von 145 Euro auf 190 Euro pro Monat erhöht.

Erstmals in 2022 erfolgt eine Anpassung des Leistungsniveaus beim Wohngeld alle 2 Jahre an die allgemeine Entwicklung der Verbraucherpreise und an die Entwicklung des allgemeinen Mietenniveaus (VPI Teilindex Miete) im Rahmen der sogenannten Dynamisierung des Wohngeldes als Teil der am 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Wohngeldreform. Damit wird die Reichweite des Wohngeldes auch dauerhaft gestärkt.

Das Bundeskabinett hat am 9. Oktober 2019 das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung beschlossen. Neben spezifischen Maßnahmen in den einzelnen Sektoren erfolgt auch die Einführung einer CO₂-Bepreisung in den Sektoren Wärme und Verkehr in Deutschland ab 2021. Mit dem Einstieg in die CO₂-Bepreisung wird das Wohngeldvolumen um 10 Prozent erhöht, um Wohngeldempfängerinnen und -empfänger gezielt bei den Heizkosten zu entlasten. Damit wird Vorsorge getroffen, im Kontext der CO₂-Bepreisung das Entstehen sozialer Härten zu vermeiden. Ab 2021 stehen hierfür jährlich 120 Millionen Euro zusätzlich (Bund und Länder) für das Wohngeld zur Verfügung. Das Wohngeld-CO₂-Bepreisungsentlastungsgesetz (WoG CO₂BeprEntlG) sieht die Einführung einer nach der Haushaltsgröße gestaffelten CO₂-Komponente im Wohngeld vor. Der Zuschlag auf die

zu berücksichtigende Miete oder Belastung beträgt 0,30 Euro/m² Richtfläche pro Monat für alle Wohngeldempfängerinnen und -empfänger. Der sich danach ergebende Betrag wird in die bei der Wohngeldberechnung zu berücksichtigende Miete oder Belastung einbezogen und führt so zu einem höheren Wohngeld.

Detailliertere Ausführungen zu den Wohngelderhöhungen finden sich im Abschnitt VI.1 des Wohngeld- und Mietenberichts 2020.

4.1.2.4 Baulandmobilisierung und Bodenpolitik

Voraussetzung für die Schaffung von neuem bezahlbarem Wohnraum ist die Verfügbarkeit von bezahlbarem Bauland. Der Koalitionsvertrag betont daher vor dem Hintergrund des Nachfrageüberhangs auf angespannten Wohnungsmärkten die Mobilisierung von Flächen für den Wohnungsbau als ein zentrales Ziel. Für die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik wurden Maßnahmen zur Verbesserung der boden- und baulandpolitischen Rahmenbedingungen für eine vermehrte, erleichterte und beschleunigte Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland vereinbart. Sie sollen Kommunen dabei unterstützen, ausreichend Bauland vorzuhalten, für den Wohnungsbau bedarfsgerecht zu planen und vorhandenes Baurecht effektiv zu nutzen. Zur Umsetzung dieser Aufgaben hat das BMI im September 2018 die Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) eingesetzt. Dabei wurden Empfehlungen zur Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen sowie zu spezifischen Instrumenten der Baulandbereitstellung und Überlegungen zur Bodenpolitik erarbeitet, die am 2. Juli 2019 veröffentlicht wurden. Die auf der Grundlage der Beratungen in der Baulandkommission getroffenen Empfehlungen waren auch Grundlage für das neue Baulandmobilisierungsgesetz, das am 7. Mai 2021 vom Bundestag verabschiedet wurde. Es wird auf die Ausführungen zu 4.2 verwiesen.

4.1.2.5 Umwandlung Miet- in Eigentumswohnungen – Reduzierung der Möglichkeiten

In Umsetzung der Beschlüsse des Wohngipfels soll mit dem Baulandmobilisierungsgesetz im BauGB durch den neu eingeführten § 250 auch eine Regelung geschaffen werden, die die Möglichkeiten, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln, reduzieren soll. Danach werden die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt festzulegen, in denen die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen der Genehmigung bedarf. Zur Wahrung berechtigter Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer sind Ansprüche auf Genehmigung vorgesehen. Die Regelung ist in Anlehnung an die Regelung zur Mietpreisbremse bis zum 31.12.2025 befristet. Zum Baulandmobilisierungsgesetz vgl. Kap. 4.2.2.

4.1.2.6 Unterstützung bei der Gründung kommunaler Wohnungsunternehmen

Viele Kommunen stehen angesichts der gestiegenen Anspannung auf den Wohnungsmärkten vor großen Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund wird auch kommunalen Wohnungsbeständen wieder eine wachsende Bedeutung bei der Wohnraumversorgung der Bevölkerung zugemessen. Durch das Angebot von bezahlbarem Wohnraum in kommunaler Hand und dessen preisdämpfende Wirkung am Wohnungsmarkt sollen die Auswirkungen der Entwicklungen abgemildert werden.

Um die Kommunen bei der Konzeption ihrer Wohnungspolitik beratend zu unterstützen, hat der Bund den Investitionstitel „Investitionsberatung lebenszyklus- und wirkungsorientierter Beschaffungen“ um eine Million Euro aufgestockt. Als Beratungsunternehmen steht den Kommunen die Partnerschaft Deutschland – Berater der öffentlichen Hand GmbH (PD) zur Verfügung. Ein mögliches Beratungsziel ist dabei die Erarbeitung eines Konzepts und eines wirtschaftlichen Modells für die Deckung des Wohnungsbedarfs durch eine neu zu gründende Wohnungsbaugesellschaft.

Die Beratungen erfolgen zweistufig. Die Stufe 1 (Frühphasenberatung) umfasst erste Abstimmungen mit den Kommunen zur Klärung der Zielstellung, des festgestellten Bedarfes und der Herausforderungen sowie des Ist-Zustandes. In Stufe 2 (Beratung weiterer projektbezogener Verfahrensschritte) erfolgen vertiefende Untersuchungen sowie die Erarbeitung der organisatorischen Modelle. Am Ende der Stufe 2 soll den Verwaltungen eine Entscheidung über das weitere Vorgehen ermöglicht werden.

Zum 30. März 2021 befanden sich 39 Projekte in Stufe 1 und 18 Projekte in Stufe 2. In sieben Fällen wurde bislang die Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft begleitet. Dabei wurden in sechs Fällen Kommunen separat beraten und in einem Fall eine interkommunale Kooperation bestehend aus vier Kommunen.

4.1.2.7 Förderung genossenschaftlichen Wohnens

Wohnungsgenossenschaften bieten ihren Mitgliedern die Möglichkeit, sich auf Dauer bezahlbaren Wohnraum zu sichern. Weiterhin können durch bestehende und neu gegründete Wohnungsgenossenschaften Potentiale für den Wohnungsneubau bzw. die Sanierung und Modernisierung bestehenden Wohnraums erschlossen werden. Dabei beschreiten Wohnungsgenossenschaften oft innovative Wege bei der Wohnraumschaffung/ -nutzung und sprechen Menschen in allen Lebensphasen an – Familien ebenso wie Senioren. Die Bundesregierung unterstützt daher nachdrücklich das genossenschaftliche Engagement und hat dies im Koalitionsvertrag und in den Beschlüssen zum Wohngipfel bekräftigt. Künftig soll über einen neuen Programmteil des KfW-Wohneigentumsprogramms der Erwerb von Genossenschaftsanteilen für selbstgenutzten Wohnraum gefördert werden. Die Bundesregierung stellt hierfür 6 Mio. Euro bereit. Mit dieser Förderung soll ein gezielter Anreiz sowohl für die Neugründung einer Genossenschaft als auch die Beteiligung an einer bestehenden Genossenschaft gesetzt werden.

4.1.2.8 Grundsteuerreform

Am 2. Dezember 2019 wurde mit der Verkündung des Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts die Grundsteuerreform verabschiedet. Ziel der Neuregelung ist es, das Grundsteuer- und Bewertungsrecht verfassungskonform, sozial gerecht und möglichst unbürokratisch umsetzbar auszugestalten. Der dreistufige Aufbau des grundsteuerlichen Besteuerungsverfahrens (Feststellung der Grundsteuerwerte, Steuermessbetragsverfahren und Steuerfestsetzungsverfahren unter Berücksichtigung des von den Gemeinden bestimmten Hebesatzes) bleibt erhalten. Die heutigen Steuermesszahlen werden so abgesenkt, dass die Reform auf gesamtstaatlicher Ebene aufkommensneutral ausfallen soll. Die einzelnen Kommunen können durch eine geeignete Anpassung ihrer Hebesätze einer Veränderung ihres Grundsteueraufkommens entgegenwirken.

Die Bewertung des Grundbesitzes nach neuem Recht erfolgt erstmals zum 1. Januar 2022, die Grundsteuer wird ab 2025 nach dem neuen Recht erhoben. Mit dem am 20. November 2019 verkündeten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b) wurde einerseits die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer auf den Bund übertragen, ohne dass für deren Ausübung die Voraussetzungen des Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes vorliegen müssen, und andererseits den Ländern für die Grundsteuer das Recht zu abweichenden landesrechtlichen Regelungen eingeräumt.

Als erstes Bundesland hat Baden-Württemberg von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und ein eigenes Landesgrundsteuergesetz erlassen.⁵⁴ Baden-Württemberg hat sich im Bereich des Grundvermögens für eine sog. modifizierte Bodenwertsteuer entschieden, bei der allein der Grund und Boden den Steuergegenstand darstellt und auf Steuermessbetragsebene insbesondere bei überwiegender Nutzung zu Wohnzwecken eine Ermäßigung der Steuermesszahl vorgesehen ist. Auch andere Länder prüfen eigene Grundsteuermodelle. In der Diskussion sind dabei z. B. das Flächenmodell (Grundsteuer orientiert sich an den Grundstücks- und Gebäudeflächen, keine Wertkomponente), modifizierte Flächenmodelle (neben den physikalischen Flächengrößen soll auch die Lage des Grundstücks berücksichtigt werden) oder Modelle, die zur Berücksichtigung regionaler Besonderheiten abweichende Steuermesszahlen vorsehen.

4.1.2.9 Share Deals

Der Koalitionsvertrag sah vor, nach Abschluss der Prüfarbeiten durch Bund und Länder eine effektive und rechtssichere gesetzliche Regelung umzusetzen, um missbräuchliche Steuergestaltungen bei der Grunderwerbsteuer mittels Share Deals zu beenden. Dieses Ziel wurde in die Wohnraumoffensive aufgenommen. Die Baulandkommission hat ebenfalls eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen. Die Bundesregierung hat diesen Auftrag umgesetzt und – am 31. Juli 2019 einen entsprechenden Gesetzentwurf beschlossen, der dem Vorschlag der Länder entspricht. Das Gesetzgebungsverfahren wurde im Mai 2021 abgeschlossen. Die Änderungen treten am 1. Juli 2021 in Kraft (Gesetz vom 12. Mai 2021, BGBl 2021, Teil 1 Seite 986ff).

4.1.3 Maßnahmenpaket Baukostensenkung und Fachkräftesicherung

Neben bezahlbarem Bauland sind moderate Baukosten und ausreichend Kapazitäten in der Bauwirtschaft zentrale Voraussetzungen für die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum zu bezahlbaren Preisen. Die Wohnraumoffensive wird deshalb durch die dritte Säule mit Maßnahmen zur Baukostensenkung und Fachkräftesicherung komplettiert.

⁵⁴ Gesetzblatt für Baden-Württemberg vom 13. November 2020, Seite 974ff.

Die Baukosten fließen als einer der wichtigsten Faktoren in die Gesamtkalkulation eines Bauvorhabens ein. Die Höhe der Baukosten nimmt daher maßgeblich Einfluss auf die Höhe der Nettokaltmiete, die eine Gebäudeeigentümerin bzw. ein Gebäudeeigentümer oder eine Investorin bzw. ein Investor unter Berücksichtigung seiner Renditeanforderungen am Markt dauerhaft erzielen muss, damit sich die Investition für sie bzw. ihn als wirtschaftlich tragfähig darstellt. Maßnahmen zur Baukostensenkung, wie die Unterstützung des seriellen und modularen Bauens oder die Begrenzung der Folgekosten von Regulierung und Normung, tragen damit zur Bezahlbarkeit des Wohnens bei.

Gleichzeitig haben viele dieser Maßnahmen das Ziel, die Planungs- und Bauprozesse zu beschleunigen. Hierfür werden insbesondere die Möglichkeiten der Digitalisierung ausgenutzt. Das senkt nicht nur die Baukosten, sondern ermöglicht im Zusammenspiel mit den investiven Impulsen eine schnellere Ausweitung des Wohnraumangebots.

Mit Blick auf die historisch hohe Kapazitätsauslastung der Bauwirtschaft ist die Erhöhung dieser Kapazitäten eine weitere notwendige Voraussetzung für die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum. Hier setzen die Maßnahmen zur Fachkräftesicherung an.

4.1.3.1 Baukostensenkung

Aufbauend auf den Ergebnissen der „Baukostensenkungskommission“ aus der 18. Legislaturperiode wurden folgende Maßnahmen im „Maßnahmenpaket Baukostensenkung“ festgelegt:

- Bauordnungsrecht weiterentwickeln und harmonisieren
- Serielles und modulares Bauen weiter vorantreiben
- Verfahren vereinfachen, Chancen der Digitalisierung nutzen
- Folgekosten von Regulierung und Normung begrenzen
- Kostengünstige technische Gebäudeausrüstung schaffen
- Fachkräftesicherung und Ausbau von Baukapazitäten.

Mit diesen Aktivitäten wurden bzw. werden wesentliche Rahmenbedingungen zur Begrenzung der Baukosten geschaffen.

4.1.3.1.1 Bauordnungsrecht weiterentwickeln und harmonisieren

Ziel dieser Maßnahme ist die Harmonisierung der Vorschriften im Bauordnungsrecht durch weitgehend übereinstimmende Vorschriften in den jeweiligen Landesbauordnungen.

Die Harmonisierung der Landesbauordnungen mit der Musterbauordnung war Gegenstand der Bauministerkonferenz im Oktober 2018 und im Februar 2019. Danach streben alle Länder eine weitestgehende Harmonisierung der Landesbauordnungen mit der Musterbauordnung an oder haben diese bereits vollzogen. Zur Erleichterung des seriellen und modularen Bauens hat die Bauministerkonferenz außerdem im Februar 2019 eine Regelung zur Aufnahme der Typengenehmigung in die Musterbauordnung beschlossen. In zahlreichen Ländern wurde die Typengenehmigung bereits eingeführt. Weitere werden folgen.

Für baurechtliche Genehmigungsverfahren soll eine digitale Antragstellung ermöglicht werden. Dazu wurden mit XPlanung und XBau öffentliche Standards länderübergreifend vom IT-Planungsrat vereinbart. Um die bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, hat die 136. Bauministerkonferenz entsprechende Änderungen der Musterbauordnung beschlossen. Auch hier ist die Umsetzung in das jeweilige Landesrecht in einigen Ländern bereits erfolgt, in anderen Ländern in Vorbereitung bzw. in Planung.

4.1.3.1.2 Serielles und modulares Bauen weiter vorantreiben

Um serielle und modulare Bauweisen zu fördern, unterstützt BMI gemeinsam mit der Bundesarchitektenkammer (BAK) und dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) ein Ende Juni 2017 gestartetes Europaweites Ausschreibungsverfahren für seriellen und modularen Wohnungsbau des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW). Aus der im Mai 2018 zwischen GdW und neun Bieterinnen bzw. Bietergemeinschaften abgeschlossenen Rahmenvereinbarung „Serielles und Modulares Bauen für Geschosswohnungsbau“ können die Mitgliedsunternehmen des GdW in einem zweiten, vereinfachten Vergabeverfahren die Erstellung von Wohngebäuden abrufen.

Die Wohnungswirtschaft nimmt die Möglichkeiten an. Nur wenige Monate nach Abschluss der Vereinbarung wurde das erste Projekt fertig gestellt. Aktuell befinden sich laut Aussage des GdW rund 2.500 Wohneinheiten in Arbeit (Stand: 04/2021).

Zu den Bauherren zählt auch die BImA. Diese beabsichtigt, im Rahmen ihres Wohnungsneubauprogramms Wohnungen auch in serieller und modularer Bauweise zu erstellen. Mit Unterstützung des BMI konnte die BImA ebenfalls in den Rahmenvertrag aufgenommen werden. In Aschaffenburg erfolgte der Start zum Bau von 26 neuen Wohnungen in modularer Bauweise im August 2020.

Insgesamt konnte die BImA zum gegenwärtigen Stand (April 2021) mit dem Bau von 256 Wohnungen beginnen.

Die GdW-Rahmenvereinbarung stellt eine wirtschaftliche Grundlage dar, um die Bedingungen für Anbieter solcher Bauweisen zu verbessern und Anreize zu setzen, serielle und modulare Baukonzepte neu zu konzipieren oder bestehende Ansätze weiter zu entwickeln, sowie Produktionskapazitäten aufzubauen oder vorhandene Kapazitäten auszuweiten. Die Umsetzung des Rahmenvertrags wird durch aktive Kommunikation mit den Wohnungsbau-gesellschaften, den Kommunen und der breiten Öffentlichkeit unterstützt und durch Expertengremien flankiert. So bringt sich BMI in den Expertengremien des GdW und der BAK ein.

Darüber hinaus wird die Umsetzung durch eine Begleitforschung evaluiert, die am 21. Januar 2020 beauftragt wurde. Infolge der Evaluierung sollen die Erfahrungen und Ergebnisse für die Übertragung zum Beispiel auf den bundeseigenen Wohnungsbau oder auch kommunalen Wohnungsbau genutzt werden können. Aus diesem Grund fand beispielsweise am 21. September 2020 ein Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern der Herstellerbranche statt.

Erste Ergebnisse der Evaluierung wurden auf der Zwischenbilanz zur Förderung „Serieller und modularer Bauweisen“ im Rahmen der Wohnraumoffensive am 19.3.2021 vorgestellt. Mit dem GdW-Rahmenvertrag wurde ein erster und auch erfolgreicher Schritt gegangen, um das serielle Bauen zu einem dem klassischen Bauverfahren ebenbürtigen Bauverfahren zu entwickeln. Insbesondere wurde deutlich, dass die gewählten technischen Lösungen geeignet sind, die Schaffung von qualitativ hochwertigem Wohnraum mit sehr kurzen Baustellenzeiten zu verbinden

4.1.3.1.3 Verfahren vereinfachen, Chancen der Digitalisierung nutzen

Der Bund unterstützt die Herstellung eines einheitlichen digitalen Zugangs für den Nutzer zu Verwaltungsleistungen. Im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) werden die wichtigsten Verwaltungsleistungen (575) für den Bürger digital zugänglich gemacht. Eine prioritäre Verwaltungsleistung ist der digitale Bauantrag im OZG Themenfeld „Bauen & Wohnen“. Für eine Beschleunigung der Erteilung von Baugenehmigungen fördert der Bund die Einführung eines durchgängigen digitalen Baugenehmigungsverfahrens.

Das Baugenehmigungsverfahren ist ein wichtiger Schlüssel für die schnelle Schaffung von Wohnraum. In einem gemeinsamen Digitalisierungslabor haben BMI, die Länder Mecklenburg-Vorpommern (federführend), Bayern und Baden-Württemberg, interessierte Kommunen und die Leitstelle XPlanung/XBau in Hamburg gemeinsam mit den Nutzern die Grundlagen für einen digitalen Bauantrag erarbeitet. Basis hierfür ist die Musterbauordnung der Länder. Die im Digitalisierungslabor erarbeiteten Ergebnisse (Standardprozesse, FIM-Artefakte (FIM = Föderales Informationsmanagement) und Frontend-Entwurf (Portaloberfläche)) werden allen Ländern und Kommunen für die weitere Umsetzung kostenfrei zur Verfügung gestellt.

Aktuell erfolgen Referenzimplementierungen, u. a. in Mecklenburg-Vorpommern. Diese sollen zeigen, dass der im Rahmen des Digitalisierungslabors erarbeitete Referenzprozess in einem realen Prozess umgesetzt werden kann. Das BMI wird den Prozess weiter begleiten und fördern. Aufgrund der Zuständigkeit im Bauordnungsrecht obliegt den Ländern die Umsetzung des digitalen Baugenehmigungsverfahrens. Um die bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass zukünftig die elektronische Verfahrensführung die Regel wird, hat die 136. Bauministerkonferenz entsprechende Änderungen der Musterbauordnung beschlossen. Die Umsetzung in das jeweilige Landesrecht in einigen Ländern bereits erfolgt, in anderen Ländern in Vorbereitung bzw. in Planung.

Die von BMI und BMVI gemeinsame Initiative „BIM Deutschland – Zentrum für die Digitalisierung des Bauwesens“ – vormals: Nationales BIM-Kompetenzzentrum – bündelt und koordiniert die Aktivitäten zur Digitalisierung im Bundesbau. Die Geschäftsstelle von BIM Deutschland wurde am 29. Januar 2020 eröffnet. Sie unterstützt öffentliche und private Bauherren im digitalen Transformationsprozess. Das Kompetenzzentrum betrachtet alle Bereiche des Planens, Bauens und Betreibens von Bauwerken im Hoch- und Infrastrukturbau und ist zentrale

Anlaufstelle für BIM-relevante Informationen. Die Bundesregierung setzt sich dabei klar für die Etablierung herstellerneutraler, offener Standards ein. Die erstellten Produkte werden der gesamten Wertschöpfungskette Bau zur Verfügung gestellt.

Das BMI hat gemeinsam mit den am Bauvergaberecht Beteiligten die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A), 1. Abschnitt (Unterschwellenbereich) anwenderorientiert weiterentwickelt. Bereits zum 1. März 2019 waren für den Wohnungsbau befristet vergaberechtliche Wertgrenzen angehoben und flexiblere Möglichkeiten bei der Vergabe öffentlichen Bauaufträge eröffnet worden; mittlerweile gelten diese Erleichterungen für alle Bauaufträge. Die Befristung läuft zunächst bis zum 31. Dezember 2021.

4.1.3.1.4 Folgekosten von Regulierung und Normung begrenzen

Eine „temporäre Expertengruppe Baunormung“ hat auf Initiative des BMI ein Machbarkeitskonzept zur Einrichtung einer unabhängigen Stelle zur Begrenzung der Folgekosten von Regulierung und Normung im Gebäudebereich erstellt. Die Expertengruppe stand unter gemeinsamer Bund-Länder-Federführung. Weiterhin gehörten Vertreter der Fachkommission Bauaufsicht, des Deutschen Städtetags, des Nationalen Normenkontrollrats, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des DIN e. V. der Expertengruppe an. Die Ergebnisse der temporären Expertengruppe Baunormung wurden von der Bauministerkonferenz begrüßt und im Bauausschuss des Deutschen Bundestages zur Kenntnis genommen.

Normen und Standards im Wohngebäudebereich sollen hinsichtlich ihrer Kostenrelevanz bewertet, ein Wirtschaftlichkeitsvotum abgeben und insbesondere Bund, Länder und Kommunen fachlich beraten werden. In einer Pilotphase sollen weitere Erkenntnisse gewonnen und in den parallel laufenden Erarbeitungs- und Abstimmungsprozess zur Einrichtung der unabhängigen Stelle aufgenommen werden.

Bund und Länder werden die Einführung der Folgekostenabschätzung beim DIN, wie in der „Normungsroadmap Bauwerke“ beschrieben, aktiv vorantreiben. So hat sich die Bauministerkonferenz dafür ausgesprochen, notwendige technische Mindestanforderungen von weitergehenden Anforderungen deutlich zu trennen. Mit dem Deutschen Institut für Normung (DIN) wird derzeit über einen neuen DIN-Länder-Vertrag verhandelt.

Derzeit wird, vom Forschungsvorhaben „Prüfung der Kostenauswirkungen von Baunormen auf den Wohnungsbau und Einsparpotentiale“ begleitet, an einem Verfahren zur Prüfung der Kostenauswirkungen von Baunormen auf den Wohnungsbau gearbeitet. Das Konzept zur Einrichtung einer zentralen unabhängigen Stelle, die die von den Normungsgremien aufgestellte Folgekostenabschätzungen auf Plausibilität prüft, wird derzeit entwickelt und erprobt.

Begleitet von einem Forschungsvorhaben werden die Methodik für eine nachvollziehbare Folgekostenabschätzung beim DIN e. V. sowie eine Plausibilitätsprüfung durch eine zentrale unabhängige Stelle entwickelt und anschließend angewendet.

4.1.3.1.5 Kostengünstige technische Gebäudeausrüstung schaffen

Zur Entwicklung kostengünstiger und zuverlässiger Gebäudetechnik sind Gespräche mit einschlägigen Verbänden erfolgt, insbesondere mit dem Ziel, Potenziale von Betriebsoptimierungen zu evaluieren und hierfür geeignete Pilotprojekte bzw. Modellvorhaben zu initiieren. Zu den Möglichkeiten der Schaffung kostengünstiger technischer Gebäudeausrüstung ergibt sich bisher ein uneinheitliches Bild.

4.1.3.2 Fachkräftesicherung und Ausbau Baukapazitäten

Auf der Basis der durch die Bundesregierung deutlich verbesserten Rahmenbedingungen für den Wohnungsneubau wird die Bauwirtschaft ihre positiven Ausbildungs- und Einstellungsaktivitäten der vergangenen Jahre fortsetzen und verstärken. Die Bundesregierung unterstützt dies weiterhin mit ihrer im Dezember 2018 beschlossenen branchenübergreifenden Fachkräftestrategie, denn auch im Verlauf der Corona-Pandemie verstetigten sich Fachkräftengpässe in vielen Bau- und Handwerksberufen. Hierbei sind das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das am 1. März 2020 in Kraft getreten ist, sowie der Ausbau von „Make-it-in-Germany“ zum Dachportal der Bundesregierung für Fachkräfte aus dem Ausland wichtige Bestandteile.

Aktuell wird die Verordnung über die Berufsausbildung in der Bauwirtschaft überarbeitet. Die bestehenden Ausbildungsordnungen sind technikoffen und geben den Betrieben jede Freiheit zur Ausbildung nach neuestem Stand. Im August 2019 hat BMWi mit den Sozialpartnern die Eckwerte für eine Modernisierung der Ausbildungsinhalte und Prüfungen besprochen. BMWi hat die rechtliche Umsetzung eingeleitet. Die neue Verordnung soll im August 2022 in Kraft treten.

4.1.4 Marktwirkung der umgesetzten Maßnahmen

Die positive Entwicklung der Bautätigkeit verdeutlicht, dass die guten Rahmenbedingungen, die mit der Wohnraumoffensive geschaffen wurden, auf den Wohnungsmärkten angenommen werden. Die Anzahl fertiggestellter Wohnungen ist im Jahr 2019 um weitere 2 Prozent auf 293.000 gestiegen. Im Jahr 2020 wurden geschätzte rund 300.000 Wohnungen fertiggestellt.

Auch das seit Jahren hohe Niveau der Baugenehmigungszahlen konnte in den Jahren 2019 und 2020 trotz der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie nochmal deutlich gesteigert werden (+3,9 bzw. +2,2 Prozent). Baugenehmigungszahlen sind ein wichtiger Frühindikator für die künftige Bautätigkeit. Aufgrund der hohen Anzahl genehmigter, aber noch nicht fertiggestellter Wohnungen (rd. 740.000 zum 31. Dezember 2019) sind weiter ansteigende Fertigstellungszahlen zu erwarten. Unter Berücksichtigung dieses Bauüberhangs wird bis zum Ende der Legislaturperiode der Bau von mehr als 1,5 Mio. Wohnungen fertiggestellt bzw. angestoßen worden sein (vgl. Kap. 3.4).

Die erhöhte Neubautätigkeit wirkt dämpfend auf die Entwicklung der Erst- und Wiedervermietungsmieten. Seit 2019 ist eine bundesweite deutliche Verlangsamung der Mietenanstiege zu erkennen. Die deutlichste Abschwächung der Steigerungen ergab sich dabei in den Großstädten. In den 14 größten Städten reduzierte sich die Steigerungsrate der Wiedervermietungsmieten von 6,5 Prozent im Jahr 2017 auf 1,8 Prozent im Jahr 2020. Allerdings können nicht alle verfügbaren Wohnungen über Wohnungsinserate erfasst werden. Daher bilden Erst- und Wiedervermietungen nur einen kleinen Teil des gesamten Mietwohnungsmarktes ab. Das zusätzliche Angebot an Wohnraum wirkt aber Mietsteigerungen auf dem gesamten Wohnungsmarkt entgegen. So sind die Nettokaltmieten insgesamt laut Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes zwischen 2015 und 2020 mit bundesweit 7,1 Prozent nur leicht über dem Niveau der Inflation (5,8 Prozent) gestiegen. In kreisfreien Großstädten war der Anstieg mit 8 Prozent etwas stärker ausgeprägt (vgl. Kap. 3.3.2).

Auch im Bereich des sozialen Wohnungsbaus hat die Bereitstellung von insgesamt fünf Milliarden Euro im Zeitraum 2018 bis 2021 durch den Bund dazu geführt, dass gemeinsam mit den Mitteln der Länder und Gemeinden der Neubau von geschätzten über 100.000 Sozialmietwohnungen bewilligt werden wird. Allein damit wird die Vereinbarung des Wohngipfels von September 2018 übertroffen. Hinzu kommen rund 11.500 Wohneinheiten im Bereich Neubau – Sozialwohnungen für selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer, insbesondere Familien mit mehreren Kindern, knapp 80.000 Modernisierungsmaßnahmen (Miete und Eigentum) sowie rund 32.000 Maßnahmen im Rahmen des Erwerbs von Belegungsbindungen, des Erwerbs von bestehendem Wohnraum für selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer und der Förderung von Wohnheimen.

4.2 Baulandmobilisierung und Bodenpolitik

Als ein zentrales Ziel sieht der Koalitionsvertrag die verstärkte Mobilisierung von Flächen für den Wohnungsbau vor. Aus diesem Grund wurden zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der bodenrechtlichen Rahmenbedingungen zur Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland vereinbart, die die Kommunen bei der Vorhaltung ausreichenden Baulandes, der bedarfsgerechten Planung von Wohnungsbau sowie der effektiven Nutzung vorhandenen Baurechts unterstützen sollen.

4.2.1 Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“

Nur durch das Zusammenwirken vieler Bausteine und aller Akteure kann die Mobilisierung von Bauland und eine stärkere Gemeinwohlorientierung des Eigentums wirkungsvoll befördert werden.

Mit dem Ziel, u. a. konkrete Handlungsoptionen für eine bessere und schnellere Aktivierung von Grundstücken für den Wohnungsbau zu erarbeiten, hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) im September 2018 die Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) eingesetzt. Mitglieder der Baulandkommission waren Vertreter und Vertreterinnen der Regierungsfractionen, der Länder, der kommunalen Spitzenverbände, Verbände der Wohnungs-, Immobilien-, Bau- und Stadtentwicklungspolitik, der Deutsche Mieterbund sowie Experten und Expertinnen aus Wissenschaft und kommunaler Praxis.

Das Arbeitsprogramm der Baulandkommission umfasste ein breites Themenspektrum. Die Kommission beschäftigte sich u. a. mit der Liegenschaftspolitik aller föderalen Ebenen, der Prüfung der Erforderlichkeit von Anpassungen des Baugesetzbuches (BauGB), der Baunutzungsverordnung (BauNVO) und des Immissionsschutzrechtes sowie der Unterstützung der Anwendung bereits bestehender städtebaulicher Instrumente (z. B. städtebaulicher

Vertrag, Konzeptvergaben, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen). Sie bearbeitete zudem u. a. die Themenkomplexe Wertermittlung, Förderung von Kommunen, Steuerrecht, Digitalisierung der Prozesse der Baulandmobilisierung, Personalausstattung und Fortbildungserfordernisse sowie die Verbesserung der Datengrundlagen.

Auf Grundlage der Beratungen in der Baulandkommission wurde ein konkreter Maßnahmenkatalog zur Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen sowie zu spezifischen Instrumenten der Baulandbereitstellung und Überlegungen zur Bodenpolitik erarbeitet, der am 2. Juli 2019 veröffentlicht wurde.

Durch die COVID-19-Pandemie haben sich zwar die Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Kommissionsempfehlungen – nicht zuletzt für die kommunale Ebene – verändert. Insbesondere zahlreiche Kommunen verzeichnen stark rückläufige Steuereinnahmen infolge der pandemiebedingt rückläufigen wirtschaftlichen Entwicklung. Der Bund hat jedoch rasch gehandelt und Länder und Kommunen im Rahmen seines aktuellen Konjunktur- und Krisenbewältigungspaketes massiv unterstützt, z.B. durch Entlastungen bei den Kosten der Unterkunft und einen kommunalen Solidarpakt 2020, der die aktuellen krisenbedingten Ausfälle der Gewerbesteuererinnahmen kompensiert. Dazu gewährt der Bund für 2020 den Gemeinden gemeinsam mit den zuständigen Ländern hälftig finanziert einen pauschalierten Ausgleich. Hierdurch leistet der Bund einen Beitrag zur Mobilisierung auch von mehr Wohnbauland außerhalb seiner unmittelbaren Zuständigkeit für einzelne Maßnahmen.

Am 28. September 2020 hat eine Konferenz zur Zwischenbilanz der Umsetzung der Empfehlungen vom 2. Juli 2019 stattgefunden, die die vielfältigen Fortschritte von Bund, Ländern und Kommunen dokumentiert hat.⁵⁵ Maßnahmen der Länder sind in einem von der Bauministerkonferenz am 25.09.2020 gebilligten Bericht veröffentlicht.⁵⁶

Nachfolgend werden die wichtigsten Maßnahmen und ihr Umsetzungsstand dargestellt.

4.2.1.1 Aktive Boden- und Liegenschaftspolitik des Bundes

Der Bund intensiviert seine bauland- und liegenschaftspolitischen Aktivitäten.

Bereits im Koalitionsvertrag 2018 wurden für die BImA Ziele zur Neuausrichtung der Boden- und Liegenschaftspolitik vereinbart, die zum Teil auf dem Wohngipfel im September 2018 weiter konkretisiert wurden. In der Folge wurden im November 2018 „Leitplanken für die Weiterentwicklung der BImA“ formuliert. Diese haben unter anderem die Optimierung des bisherigen Instrumentariums der Wohnungsfürsorge des Bundes zum Inhalt.

4.2.1.2 Verbilligte Abgabe von öffentlichen Liegenschaften

Die mit dem Haushaltsgesetz 2015 geschaffenen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine verbilligte Abgabe entbehrlicher Liegenschaften der BImA an Länder und Kommunen für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus und öffentliche Aufgaben wurden mit dem Haushaltsgesetz 2018 erweitert.

Die „Richtlinie der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zur verbilligten Abgabe von Grundstücken“ wurde entsprechend überarbeitet und am 26. September 2018 durch den Haushaltsausschuss gebilligt. Damit wurde der Erstzugriff der Länder und Kommunen auf alle entbehrlichen BImA-Liegenschaften ausgedehnt und eine Möglichkeit zur Weiterveräußerung auch an private Dritte für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus geschaffen. Darüber hinaus wurden die Anspruchsvoraussetzungen vereinfacht und Verbilligungen bis zu 100 Prozent ermöglicht.

Zur Beschleunigung der Verkaufsprozesse und ihrer effizienten Ausgestaltung hat die BImA zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden im Januar 2019 in einem gemeinsamen Schreiben Informationen zu Verfahrens- und Wertermittlungsgrundsätzen herausgegeben.

Die überarbeitete Verbilligungsrichtlinie 2018 wurde in der aktuellen Fassung von den Ländern und Kommunen stark nachgefragt. Die verbilligte Abgabe von BImA-Liegenschaften für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus wurde dadurch spürbar verbessert. Für den Gesamtzeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 31. Dezember 2020 konnten bisher in 333 Verkaufs- und Nachverhandlungsfällen Verbilligungen mit einem Volumen von insgesamt rd. 183,1 Mio. Euro gewährt werden. Davon wurden allein in 61 Verkaufs- und Nachverhandlungsfällen Verbilligungen von insgesamt rd. 120,1 Mio. Euro für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus zur Schaffung von rund

⁵⁵ Vgl. Bericht des BMI zur Zwischenbilanzkonferenz am 28. September 2020, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/blk-bericht-20200924.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

⁵⁶ Abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/blk-umsetzung-zusammenfassung.html>.

5.100 Wohnungen gewährt. Im Vergleich zu den Vorjahren ist die Inanspruchnahme der Verbilligung seit Inkrafttreten der verbesserten Verbilligungsrichtlinie deutlich gestiegen und insbesondere für den Bereich des sozialen Wohnungsbaus wird nun in hohem Maße von der Verbilligung Gebrauch gemacht. So wurden von 2015 bis 2017 in 11 Fällen Verbilligungen i. H. v. 11,4 Mio. Euro für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus zur Schaffung von rd. 500 Wohnungen gewährt. Seit Inkrafttreten der neuen Verbilligungsrichtlinie rückwirkend zum 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2020 wurden in 50 Fällen Verbilligungen i. H. v. 108,7 Mio. Euro für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus zur Schaffung von rd. 4.600 Wohnungen gewährt.

Nachdem vor allem die Kommunen im Vorfeld von Kaufvertragsabschlüssen zunächst Bauplanungsrecht für die Wohnungsbauprojekte schaffen mussten, konnten durch die BImA mehrere bedeutsame Kaufverträge mit erheblichen Verbilligungen abgeschlossen werden. Die Verbesserungen der Verbilligungsrichtlinie im Jahr 2018, insbesondere die Möglichkeit des Weiterverkaufs, der Wegfall von Kappungsgrenzen und die vereinfachten Anspruchsvoraussetzungen haben maßgeblich zu dieser Steigerung beigetragen. Die zur Verfügung stehenden Instrumente des Erstzugriffs/Direktverkaufs und der Verbilligung haben sich insgesamt als erfolgreich erwiesen.

Durch eine enge und partnerschaftliche Zusammenarbeit unterstützt die BImA weiterhin die kommunalen Interessen. Sie informiert die Kommunen über Potenzialflächen für den Wohnungsbau, erläutert die verschiedenen Verbilligungsmöglichkeiten und gibt insbesondere Anreize zum Abschluss von Grundstückskaufverträgen für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus.

Auch das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) hat die nach seinem gesetzlichen Auftrag geforderte Verwertung seiner Liegenschaften stärker auf den sozialen Wohnungsbau ausgerichtet. Die Richtlinie der BImA zur verbilligten Abgabe von entbehrlichen Grundstücken ist mit Wirkung zum 1. Januar 2020 in entsprechender Anwendung auf das BEV übertragen worden, soweit der Grundstückserwerb Zwecken des sozialen Wohnungsbaus dient.

Im Januar 2020 hat das BEV alle Kommunen informiert, in denen BEV-Liegenschaften vorhanden sind und konkrete Anfragen erhalten. Zum Stichtag 31. Dezember 2020 wurden 2 Verkäufe nach der BEV-Verbilligungsrichtlinie beurkundet. In 19 weiteren Fällen lagen die Zweckerklärungen der Kommunen bzw. kommunalen Unternehmen vor.

Eine im Sommer 2020 durchgeführte externe Studie des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur ist unter anderem zu dem Ergebnis gekommen, dass bundesweit neue Wohnungen auf BEV-Liegenschaften entstehen könnten, wenn vor Ort entsprechende Bedarfe bestehen und die Kommunen entsprechendes Baurecht schaffen. Derzeit wird der Liegenschaftsbestand des BEV diesbezüglich einer eingehenden Analyse unterzogen.

4.2.1.3 Verbesserung der Anwendung und Wirksamkeit der Instrumente zur Baulandmobilisierung für eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik

Auf Grundlage der Beratungen der Baulandkommission sind nachfolgende Empfehlungen zur Verbesserung der Anwendung und Wirksamkeit der Instrumente zur Baulandmobilisierung für eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik umgesetzt worden.

Gesetzlicher Rahmen und kooperative Baulandentwicklung

Die an die Gemeinden gerichteten Empfehlungen zur Nutzung bestehender städtebaulicher Instrumente und kooperativer Baulandentwicklung werden vom Bund durch Schulungsmaßnahmen und Forschungsvorhaben unterstützt. Hierzu zählen insb. folgende BBSR-Projekte:

- „Schulungsoffensive zu Strategien und Instrumenten des BauGB“ (gerichtet v.a. an kommunale Praktiker),
- „Instrumente der Bauland-Bereitstellung und Bodenpolitik“ (u. a. zur bundesweiten Ermittlung von best practices von Konzeptvergaben) und
- „Baugebote in der kommunalen Praxis“ (zur Ermittlung bestehender Anwendungshindernisse und Abhilfemöglichkeiten).

Nutzung des Instrumentes Erbbaurecht

Die Baulandkommission hat das Erbbaurecht als ergänzendes Instrument zur Bereitstellung von bezahlbarem Bauland, insbesondere auch für den Geschosswohnungsbau, empfohlen. Denn Erbbaurecht kann ein Baustein für eine nachhaltige Bodenpolitik sein. Dies gilt für Kommunen, aber z. B. mangels anderer Anlagemöglichkeiten auch für private Akteure.

Der Bund hat einen umfangreichen Fachdialog durchgeführt. Es zeigte sich ein erheblicher Informationsbedarf zur Anwendung dieses Instrumentes. Der Bund hat deshalb das Erbbaurecht als Instrument der Baulandbereitstellung in die „Schulungsoffensive zu Strategien und Instrumenten des BauGB“ aufgenommen.

Die BImA ist grundsätzlich berechtigt, an ihren Grundstücken Erbbaurechte zu bestellen. Eine kommunale Nachfrage besteht jedoch zurzeit nicht. Diese Alternative erweist sich angesichts der guten Konditionen für die Verbilligung als nicht praxisrelevant. Die Kommunen zeigen regelmäßig größeres Interesse, die Liegenschaften in ihr Eigentum zu überführen. Denn der preiswerte Ankauf der Flächen eröffnet den Kommunen umfangreiche Gestaltungsmöglichkeiten für die Baulandbereitstellung und die kommunale Bodenpolitik, auch im Erbbaurecht.

Wertermittlung und bezahlbarer Wohnraum

Entsprechend der Empfehlung zur einheitlichen Ermittlung des Wertinflusses von Miet- und Belegungsbindungen auf Grundstücke mit gefördertem und preisgedämpftem Wohnraum hat der Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (AK OGA) auf Veranlassung des BMI eine Projektgruppe unter Beteiligung des BMI eingesetzt. Dazu wurden bei ausgewählten Ländern Daten zu gefördertem und preisgedämpftem Wohnraum erhoben. Zum Teil wurden von den Förderbanken jedoch Bedenken im Hinblick auf den Datenschutz erhoben, so dass die Datenerhebung noch nicht abgeschlossen werden konnte. Die bereits übermittelten Daten werden derzeit von den betreffenden Gutachterausschüssen mit den Daten der Kaufpreissammlung zusammengeführt, um auf dieser Basis die bestehenden Auswirkungen von Sozialbindungen auf die erzielten Kaufpreise zu ermitteln. Auf dieser Grundlage wird geprüft, ob ggf. allgemeine Verfahrensweisen zur Berücksichtigung von Sozialbindungen bei der Wertermittlung entwickelt werden können.

Die ergänzende Empfehlung der Baulandkommission, dass die Gutachterausschüsse Kaufpreise und sonstige Daten für den geförderten und preisgedämpften Wohnungsbau systematisch erfassen und in der Kaufpreissammlung kennzeichnen sollten, wird im Rahmen der Novellierung des Wertermittlungsrechts in den Anwendungshinweisen zur Immobilienwertverordnung (ImmoWertA) aufgegriffen werden. Die weitere Empfehlung, dass im Rahmen der Novellierung der ImmoWertV auch verbindlich Vorgaben für das automatisierte Führen der Bodenrichtwerte gemacht werden, soll mit Anhang 4 des Entwurfs zur ImmoWertA umgesetzt werden. Der Entwurf der ImmoWertA war gemeinsam mit dem Entwurf der neuen Immobilienwertermittlungsverordnung Gegenstand einer intensiven, zweistufigen Beteiligung: In einer ersten Phase im Sommer waren nicht nur Länder, kommunale Spitzenverbände und Fachverbände, sondern die gesamte Fachöffentlichkeit zur Stellungnahme eingeladen. Die zweite Beteiligungsphase fand im Februar/März 2021 statt. Das Bundeskabinett hat die Immobilienwertermittlungsverordnung 2021 am 12. Mai 2021 beschlossen. Die Bundesratsbefassung ist für den 25. Juni 2021 vorgesehen. Die Verordnung soll am 1. Januar 2022 Inkrafttreten.

Förderprogramme

Der Bund engagiert sich auch finanziell zugunsten einer intensivierten Mobilisierung von Bauland. So werden die Städte und Gemeinden mit den Programmen der Städtebauförderung unterstützt, um brachgefallene Flächen zu entwickeln – insbesondere zur Unterstützung des Wohnungsbaus. Im Bundeshaushalt 2021 und Finanzplan sind Mittel zur Revitalisierung von Brachflächen in allen Programmen der Städtebauförderung vorgesehen. Die Umsetzung erfolgt auf Grundlage eines Haushaltsvermerks.

Mit der Weiterentwicklung der Städtebauförderung im Jahr 2020 wurden die bisherigen Förderinhalte auf drei neue Programme konzentriert: „Lebendige Zentren“, „Sozialer Zusammenhalt“ und „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“. Neben der Brachenentwicklung setzt die Städtebauförderung Schwerpunkte bei der Förderung von Stadt- und Ortskernen sowie der interkommunalen Zusammenarbeit.

Insgesamt wird das Förderniveau entsprechend dem Koalitionsvertrag auf dem Niveau der vergangenen Jahre auch 2021 fortgeführt.

4.2.1.4 Verbesserung des Prozessmanagements bei der Baulandbereitstellung

Der Bund fördert das Prozessmanagement bei der Baulandbereitstellung auf vielfältige Weise.

Planungsprozesssteuerung in Kommunen

Der Bund unterstützt mit Forschungs- und Modellvorhaben Verbesserungen bei der Steuerung von Planungsprozessen. In Berichten und Veranstaltungen werden neben den jeweiligen Ergebnissen auch gute Beispiele (best

practice) vorgestellt, z.B. in den Regionalveranstaltungen zur Neubauakzeptanz und durch Projektdaten auf der Internetseite der Wohnraumoffensive. Auch in einem Forschungsvorhaben zum Innenentwicklungsmanagement wurden Best-Practice-Wege für eine Verbesserung des Projektmanagements, der Prozesssteuerung und der Aktivierung von Grundstücken im Rahmen der Innenentwicklung erarbeitet, erprobt sowie fachöffentlich vorgestellt und diskutiert.

Digitalisierung

Das digitale Baugenehmigungsverfahren wird im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) durch Mecklenburg-Vorpommern als federführendes Land für das Themenfeld Bauen & Wohnen entwickelt. Vgl. dazu Kap. 4.1.3.1.3.

Weitere wichtige Verwaltungsleistungen mit Bezug auf die Baulandbereitstellung sind die „Beteiligungsverfahren in der Bauleitplanung, Planfeststellung und Raumordnung“ und das „Einstellen von raumbezogenen Planwerken“ im OZG-Themenfeld Bauen & Wohnen. Die Beteiligungsverfahren sind ein grundlegendes Element der Bürgerpartizipation. Pläne zur Bauleitplanung und Raumordnung betreffen grundsätzlich alle Bürgerinnen und Bürger in Deutschland. Aufgrund der hohen Relevanz der Leistungen wurden sie als Laborkandidaten eingestuft. Die Auftaktveranstaltung zur Umsetzung der OZG-Leistungen hat im September 2020 stattgefunden. Das BMI wird die Umsetzung weiterhin unterstützen.

Personalausstattung und Fortbildungsoffensive

Der Bund unterstützt die von der Baulandkommission empfohlene Aus- und Fortbildungsoffensive durch vielfältige Forschungsvorhaben und Schulungsveranstaltungen (s. o.).

4.2.1.5 Verbesserung des Datenbestands für Analyse und Markttransparenz

Eine gute Datengrundlage schafft Rechtssicherheit für wohnungspolitische Instrumente und fördert die Markttransparenz, die wiederum dazu beiträgt, Fehlinvestitionen zu vermeiden und marktgerechte Entscheidungen zu treffen.

Vor diesem Hintergrund wird bis 2021 im Auftrag des Bundes eine Baulandumfrage durchgeführt. Ziel ist es, bundesweit die Bauland- und Innenentwicklungspotenziale von Städten und Gemeinden zu erheben. Erfasst werden auch Informationen zu Flächenerfassung und -management sowie zur Aktivierung von Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen.

Zudem wird die beschlossene Erfassung der Miete im nächsten Zensus die Datenlage verbessern. Damit stehen den Kommunen relevante Mietdaten aller Haushalte zur Verfügung, die mit anderen Informationen (z.B. Bodenpreise) verknüpft werden können.

4.2.2 Baulandmobilisierungsgesetz

Die Baulandkommission hat insbesondere den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung als grundlegendes Prinzip der städtebaulichen Entwicklung bekräftigt. Folgende Änderungen des BauGB wurden vorgeschlagen, die im Rahmen des „Baulandmobilisierungsgesetzes“ umgesetzt werden sollen. Der Bundestag hat das Baulandmobilisierungsgesetz am 7. Mai 2021 verabschiedet.

Wesentliche Inhalte:

- Befristete Einführung eines sektoralen Bebauungsplans „Wohnraumversorgung“, der gezielt auf den Wohnungsbau ausgerichtet ist;
- Schaffung von Erleichterungen für die Innenentwicklung bezüglich Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans und beim Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung sowie durch die Einführung von Orientierungswerten statt Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung in der Baunutzungsverordnung (BauNVO);
- Stärkung der Innenentwicklung, indem Gemeinden städtebauliche Entwicklungskonzepte beschließen können, die zur Nutzbarmachung von ohne Zusammenhang verteilt im Gemeindegebiet liegenden Grundstücken herangezogen werden können;
- Erweiterung des Baugebots mit der Möglichkeit der Verpflichtung zur Wohnbebauung in durch die Landesregierungen per Verordnung festgelegten Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten;

- Änderungen bei den Regelungen der Vorkaufsrechte zur Erleichterung des Zugriffs auf Grundstücke:
 - Verlängerung der Ausübungsfrist des Vorkaufsrechts um einen Monat
 - Einführung eines Vorkaufsrechts auch im Falle von sog. „Schrott“- oder „Problemimmobilien“
 - Klarstellung, dass zum Wohl der Allgemeinheit als Grund für die Ausübung des Vorkaufsrechts auch die Wohnbedürfnisse in der Gemeinde zählen
 - Schaffung eines Vorkaufsrechts durch Satzung für unbebaute und brachliegende Grundstücke bei (durch die Landesregierungen per Verordnung festgelegten) Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten in der Gemeinde,
- Einführung einer neuen Baugebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“ in die BauNVO;
- Punktuelle Änderungen des § 35 Absatz 4 BauGB bei der Umnutzung von landwirtschaftlichen Gebäuden zu Wohnzwecken und der Neuerrichtung von Ersatz-Wohngebäuden sowie die befristete Wiedereinführung von § 13b BauGB (Einbeziehung von kleineren Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren).
- In Umsetzung der Beschlüsse des Wohngipfels, Einführung der Regelung des § 250 BauGB, die die Möglichkeiten, Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umzuwandeln, reduzieren soll. § 250 BauGB ermächtigt die Landesregierungen, durch Rechtsverordnung Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt festzulegen, in denen die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen der Genehmigung bedarf. Entsprechende Verordnungen müssen spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2025 außer Kraft treten. Die Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer werden dadurch gewahrt, dass in bestimmten Fällen eine Genehmigung zu erteilen ist. Das ist beispielsweise der Fall, wenn ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht zumutbar ist. Das Genehmigungserfordernis soll in der Regel erst dann greifen, wenn sich in dem Wohngebäude mehr als fünf Wohnungen befinden. Mit dieser Ausnahme sollen Kleineigentümerinnen und Kleineigentümer geschützt werden. Die Umwandlungsregelung zielt in erster Linie auf Wohnungsunternehmen. Dagegen sollen Privatpersonen, die etwa zum Zweck der Altersvorsorge nur in geringem Umfang Immobilienvermögen erworben haben, in ihrer Verfügungsgewalt nicht eingeschränkt werden.

In der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) soll die von der Baulandkommission begrüßte sogenannte Experimentierklausel Lärmschutz eingeführt werden. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bauministerkonferenz (BMK) und Umweltministerkonferenz (UMK) hat hierzu einen Vorschlag erarbeitet, um im Wege einer befristeten Ausnahmeregelung in der TA Lärm für die nach Ansicht der Arbeitsgruppe wenigen Konfliktlagen, die nicht mit den bestehenden rechtlichen und planerischen Instrumenten gelöst werden können, zusätzliche Lösungsoptionen zu eröffnen.

4.2.3 Grundsteuer C

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung vom 30. November 2019 (BGBl I S. 1875) wurde den Gemeinden für Kalenderjahre ab 2025 in § 25 Absatz 5 GrStG die Möglichkeit eingeräumt, eine sogenannte Grundsteuer C zu erheben. Die Kommunen können dann aus städtebaulichen Gründen baureife Grundstücke als besondere Grundstücksgruppe innerhalb der unbebauten Grundstücke bestimmen und hierfür einen gesonderten – höheren – Hebesatz festsetzen. Dies soll den Gemeinden ermöglichen, steuerliche Anreize bei der Grundsteuer zu setzen, um baureife unbebaute Grundstücke für eine Bebauung zu mobilisieren und die Spekulation mit Baugrundstücken unattraktiver zu machen.

4.3 Stadtentwicklungspolitik und Städtebauförderung

4.3.1 Nationale Stadtentwicklungspolitik

Im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik verfolgt die Bundesregierung das Ziel, eine nachhaltige, gemeinwohlorientierte und integrierte Entwicklung in unseren Städten und Gemeinden zu fördern. Sie unterstützt die Kommunen bei der Bewältigung sozialer, ökologischer und ökonomischer Herausforderungen, um lebenswerte Orte und Quartiere für Bürgerinnen und Bürger zu schaffen und somit einen wesentlichen Beitrag für ein attraktives Wohnumfeld zu leisten.

Die Stadtentwicklungspolitik der Bundesregierung basiert auf den Grundsätzen und Prinzipien der „Leipzig-Charta zur nachhaltigen Europäischen Stadt“ von 2007. Nach wie vor sind die Ziele der Leipzig-Charta von 2007 gültig und ihre Instrumente aktuell. Aber die Komplexität der Herausforderungen sowie die gesellschaftliche und

ökonomische Dynamik erforderten eine Bewertung und Überarbeitung der Charta. In einem zweijährigen intensiven Beteiligungsprozess auf der nationalen und Europäischen Ebene wurden die Inhalte einer modernen Stadtentwicklungspolitik neu akzentuiert und die Charta grundlegend neu gefasst. Mit der „Neuen Leipzig-Charta – Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl“ wurde beim informellen Treffen der für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister am 30. November 2020 ein zeitgemäßes – rechtlich nicht verbindliches – Dokument zur integrierten und gemeinwohlorientierten Stadtentwicklungspolitik beschlossen. Sie knüpft dabei an bewährte Grundsätze der Stadtentwicklung an, erweitert diese jedoch und setzt neue Schwerpunkte.

Auf dieser Basis bietet die nationale Stadtentwicklungspolitik seit mehr als zehn Jahren eine erfolgreiche Plattform zu aktuellen Fragen der Stadtentwicklung. Ein wichtiger Baustein ist die „Projektreihe für Stadt und Urbanität“, in deren Rahmen außergewöhnliche und innovative Projekte und Verfahren gefördert werden. Außerdem werden mit diversen Formaten von wissenschaftlichen Runden Tischen bis zu den jährlichen Bundeskongressen der direkte Austausch aller Stakeholder der Stadtentwicklungspolitik ermöglicht sowie Kooperationen intensiviert.

Die nationale Stadtentwicklungspolitik wird von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden gemeinsam getragen und verantwortet.

Mit der Städtebauförderung des Bundes werden die Prinzipien der nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik lokal umgesetzt.

4.3.2 Städtebauförderung

Die Städtebauförderung ist das erfolgreichste Instrument des Bundes für eine nachhaltige Stadtentwicklung und damit die gelebte gute Praxis der nationalen Stadtentwicklungspolitik. Seit 50 Jahren unterstützt der Bund gemeinsam mit den Ländern die Städte und Gemeinden bei der Bewältigung städtebaulicher Missstände, um sie als Wirtschafts- und Wohnstandorte zu stärken. Dafür hat der Bund Finanzhilfen in Höhe von bislang rund 19 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. In den vergangenen Jahren konnte die Förderung auf hohem Niveau mit Programmmitteln von 790 Mio. Euro p. a. gehalten werden. Für die Städte und Gemeinde ist damit eine solide und verlässliche Basis zur städtebaulichen Erneuerung geschaffen.

Gutes Wohnen ist in den Städten und Gemeinden nur möglich, wenn sich nicht nur die Wohnung und das Wohngebäude, sondern auch das umliegende Wohnumfeld und das Quartier mit seiner sozialen und technischen Infrastruktur positiv entwickelt und vielfältige Möglichkeiten der Begegnung und der Kommunikation bieten. Durch qualitative und energetische Aufwertung des Gebäudebestandes sowie den Bau neuer Wohnungen bei der Aktivierung von Brachflächen und Baulücken kann attraktives innerstädtisches Wohnen entstehen. Hier bietet die Städtebauförderung den Städten und Gemeinden ein umfassendes Instrumentarium, um die verschiedenen konkurrierenden Nutzungsanforderungen und Möglichkeiten zu einer integrierten, nachhaltigen Stadtentwicklungsstrategie zu bündeln. Weil Fläche nur begrenzt zur Verfügung steht, müssen verschiedene Nutzungsmöglichkeiten, die miteinander in Konkurrenz stehen, stadtentwicklungspolitisch abgewogen werden.

Ein wesentliches Erfolgsmerkmal ist die Flexibilität der Städtebauförderung: Bund und Länder schließen jährlich eine Verwaltungsvereinbarung auf der Grundlage von Art. 104b GG in Verbindung mit dem BauGB. Dort werden übergeordnete Förderziele und förderfähige Maßnahmen beispielhaft benannt. Als Bundesfinanzhilfe ausgestaltet wird die Städtebauförderung von den Ländern umgesetzt, denen mit konkretisierenden Förderrichtlinien eine hohe Gestaltungskompetenz zukommt. Die Kommunen sind als Zuwendungsempfänger und im Rahmen ihrer Planungshoheit für die Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung der städtebaulichen Maßnahmen zuständig. Dieses Zusammenspiel von Bund, Ländern und Kommunen ermöglicht passgenaue Strategien für eine Vielzahl städtebaulicher Problemlagen vor Ort.

Bewährt hat sich zudem der Gebietsbezug und der integrierte Ansatz in der Städtebauförderung. Anders als andere Förderprogramme werden keine Einzelvorhaben, sondern sogenannte Gesamtmaßnahmen gefördert. Die Kommune legt dazu ein Fördergebiet fest und erarbeitet unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ein integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept. Aus diesem übergeordneten Gesamtkonzept leiten sich dann die konkreten Einzelvorhaben im Fördergebiet ab.

Als lernendes Programm steht die Städtebauförderung stets in Wechselwirkung zu Wissenschaft und städtebaulicher Praxis. Sie setzt Impulse, reagiert aber auch auf veränderte Rahmenbedingungen und Problemlagen. Aktuell stehen die Kommunen aufgrund des demografischen Wandels und veränderter Nutzungsbedingungen und -interessen vor großen Anpassungsbedarfen und städtebaulichen Transformationsprozessen. 2020 wurde die Städtebauförderung daher neu strukturiert und mit Blick auf die aktuellen städtebaulichen Herausforderungen weiterentwickelt. Dabei wurden die bisherigen Förderinhalte auf drei neue Programme konzentriert:

- „Lebendige Zentren“ zur Stärkung von Innenstädte und Ortsteilzentren unter besonderer Berücksichtigung der Belange des städtebaulichen Denkmalschutzes,
- „Sozialer Zusammenhalt“ zur Stabilisierung und Entwicklung benachteiligter Quartiere und Behebung sozialer Missstände,
- „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ zur Anpassung baulicher Strukturen und öffentlicher Räume an neue und sich ändernde Bedarfe und durch Revitalisierung brachgefallener Flächen insbesondere zur Unterstützung des Wohnungsbaus.

Um im Sinne ökologischer Nachhaltigkeit die Stadtstrukturen klimagerecht weiterzuentwickeln, sind künftig zudem Maßnahmen des Klimaschutzes und zur Anpassung an den Klimawandel Fördervoraussetzung und als Querschnittsaufgabe in allen drei Programmen förderfähig. Wesentlich neu ist zudem die Einbettung der Städtebauförderung in das neue gesamtdeutsche Fördersystem, mit dem Ziel strukturschwache Regionen besser zu unterstützen. In allen drei neuen Städtebauförderungsprogrammen wird die Revitalisierung von Brachflächen gefördert. Dazu gehört insbesondere die Baulandvorbereitung wie der Grund- oder Zwischenerwerb von Flächen, das Freilegen der Grundstücke und die Erschließung. Dies begünstigt preiswerten Wohnungsbau.

Die Städtebauförderung stellt damit einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Leipzig-Charta, der Nationalen Stadtentwicklungspolitik sowie der Erklärung von Davos für eine hohe Baukultur in Europa dar. Ihre Umsetzung erfolgt bestandsorientiert, baukulturell hochwertig sowie unter Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit.

Mit der Weiterentwicklung 2020 wurde auch die interkommunale Zusammenarbeit gestärkt. Diese hat sich als wichtiges Instrument erwiesen, um Lösungsstrategien für verschiedene Problemlagen gerade in mittleren und kleineren Städten und Gemeinden zu realisieren. Eine Kooperation über administrative Grenzen hinweg ermöglicht es, kooperative Strukturen der Daseinsvorsorge trotz knapper Haushaltsmittel so zu entwickeln, dass auch in dünn besiedelten Räumen die Menschen Zugang zu Kinderbetreuung, ärztlicher Versorgung oder Dienstleistungen des täglichen Lebens haben. Ebenso kann eine Stadt-Umland-Kooperation dabei helfen, Ballungszentren zu entlasten und den Wegzug aus umliegenden Regionen zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund können interkommunale Kooperationen nunmehr als Querschnittsaufgabe in allen Programmen der Städtebauförderung unterstützt werden. Um die Qualität interkommunaler Maßnahmen zu verbessern, wurden zugleich die Anforderungen für die Förderung erhöht. Erforderlich ist eine Gesamtstrategie, die sichtbar macht, welche Vorteile die Zusammenarbeit für die beteiligten Kommunen hat. Zudem soll die Möglichkeit einer erhöhten Bundesbeteiligung an den förderfähigen Kosten weitere Förderanreize setzen.

Ergänzend zur Städtebauförderung wird mit den Maßnahmen des Investitionspakts „Soziale Integration im Quartier“ ein wichtiger Beitrag zum sozialen Zusammenhalt in der Nachbarschaft und im Wohnquartier geleistet. Gefördert werden bauliche Maßnahmen wie die Sanierung und der Ausbau von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen wie Bildungseinrichtungen, Kindertagesstätten, Bürgerhäuser, Stadtteilzentren, Sportanlagen, Schwimmbäder und die Qualifizierung von Grün- und Freiflächen. Im Rahmen des Investitionspakts wurden von 2017 bis 2020 Programmmittel als Bundesfinanzhilfen von jährlich 200 Millionen Euro zur Verfügung gestellt; in den bisherigen Programmjahren 2017 bis 2019 wurden bereits 618 Maßnahmen in 487 Kommunen in die Förderung aufgenommen. Die Projekte werden vor Ort bis zum Jahr 2027 umgesetzt. Der Investitionspakt wird vorrangig in Gebieten der Bund-Länder-Städtebauförderung eingesetzt und bildet damit im Sinne einer Mittelbündelung in besonders städtebaulich, funktional und sozial belasteten Gebieten der Städte und Gemeinden einen wichtigen Ergänzungsbaustein für Maßnahmen der sozialen Infrastruktur.

Zur Verstärkung der Förderung von Sportstätten wurde mit dem 2. Nachtrag zum Bundeshaushalt 2020 der „Investitionspakt Sportstätten“ (Goldener Plan) aufgelegt. Der Investitionspakt Sportstätten ergänzt als neues Programm die Städtebauförderung. Gemäß Artikel 104b Grundgesetz erfolgt die Förderung als Bundesfinanzhilfe an die Länder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Der „Investitionspakt Sportstätten“ zielt auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der sozialen Integration aller Bevölkerungsgruppen sowie der Förderung der Gesundheit der Bevölkerung. Er unterstützt Städte und Gemeinden bei einer zukunftsfähigen, nachhaltigen und modernen Entwicklung von Sportstätten unter Berücksichtigung der Belange des Umwelt- und Klimaschutzes, vorrangig in Gebietskulissen der Städtebauförderung. Der Bund stellte für den „Investitionspakt Sportstätten 2020“ Bundesfinanzhilfen in Höhe von 150 Millionen Euro (Verpflichtungsrahmen) für die Sanierung von 234 Sportstätten bereit. Der Bund beteiligte sich mit einem Finanzierungsanteil von 75 Prozent, Länder und Kommunen mit insgesamt 25 Prozent. Mit dem Förderprogramm 2021 setzt der Bund die Förderung des Investitionspakts Sportstätten fort; es beinhaltet einen Bundesanteil von 110 Millionen Euro.

Mit den Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung unter dem Dach der Nationalen Stadtentwicklungspolitik sollen beispielhaft Modernisierungs- und Anpassungsstrategien für den klimagerechten Umbau, Infrastruktur für neue Mobilitätsformen, für Nachverdichtung und Nebeneinander von Sport, Wohnen, Freizeit und Gewerbe und den sozialen Zusammenhalt entwickelt werden. Ziel ist es, aus den Ergebnissen, Rückschlüsse für die Weiterentwicklung der Bund-Länder-Städtebauförderung nach Artikel 104b des Grundgesetzes zu ziehen.

Mit den Bundesförderprogrammen „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ unterstützt der Bund seit 2016 Städte und Gemeinden beim Erhalt ihrer sozialen Infrastruktur. Gefördert werden investive Maßnahmen – Sanierung und in Ausnahmefällen auch Ersatzneubaut – bei Sport-, Jugend und Kultureinrichtungen mit besonderer regionaler Bedeutung und mit hoher Qualität im Hinblick auf ihre Wirkungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und soziale Integration in der Kommune sowie für die Stadtentwicklungspolitik. Die Programmvolumina kumulieren sich inzwischen (Stand Januar 2021) auf rd. 1,54 Mrd. Euro, mit dem bundesweit rund 700 Projekte umgesetzt werden.

Die 2019 gestarteten Modellprojekte Smart Cities erproben in den nächsten zehn Jahren die Erarbeitung und Umsetzung von raumbezogenen Smart City Strategien. Ein Schwerpunkt der Förderung liegt auf dem Wissenstransfer in die Breite der kommunalen Landschaft. Für die Modellprojekte stellt die Bundesregierung – inklusive der Aufstockung im Konjunktur- und Zukunftspaket – zusätzlich zur Städtebauförderung insgesamt rd. 820 Mio. Euro als Programmmittel zur Verfügung.

4.3.3 Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt

Als Baustein des Programms „Sozialer Zusammenhalt“ (bis 2019 „Soziale Stadt“) hat das Bundeskabinett 2016 die ressortübergreifende Strategie „Soziale Stadt – Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier“ verabschiedet. Die Strategie ist von der Idee geleitet, dass es entsprechend der vielschichtigen Problemlagen der Menschen in benachteiligten Gebieten über die städtebaulichen Maßnahmen hinausreichender Angebote zum Beispiel aus den Bereichen Bildung, Kultur, Beschäftigung, Wirtschaft, Umwelt, Ernährung, Gesundheit und Pflege, Sport und Verbraucherschutz bedarf. Deshalb soll auch auf Bundesebene die Abstimmung verschiedener Fachpolitiken und die Bündelung von fachpolitischen Programmen in Gebieten des Programms „Sozialer Zusammenhalt“ unterstützt werden. Zur Erprobung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit hat das BMI in den Jahren 2017 bis 2020 jährlich 10 Millionen Euro für fachpolitisch übergreifende Modellprogramme bereitgestellt. Mit den Mitteln wurden seit 2017 sechs Modellprogramme mit den Schwerpunkten Integration, Soziokultur, Verbraucherinformation, Ernährungsbildung für Kinder und Jugendliche, Sport, politische Bildung und interkultureller Dialog eingerichtet, die zeitlich gestaffelt bis zum Jahr 2024 andauern.

4.4 Gleichwertige Lebensverhältnisse und Raumordnungspolitik

Deutschland ist – nicht zuletzt aufgrund seiner historischen Wurzeln – wirtschaftlich, politisch und kulturell dezentral geprägt und gewinnt daraus eine besondere Stärke. Es verfügt über eine Vielfalt an Städten, Gemeinden und Regionen, Kultur- und Naturlandschaften mit hoher Lebensqualität. Ziel der Politik der Bundesregierung für gleichwertige Lebensverhältnisse ist es, bestehende regionale Disparitäten zu verringern und die Lebensverhältnisse vor allem in strukturschwachen Regionen weiter zu verbessern. Dies gilt auch für die Grenzregionen, die die Bundesregierung durch eine grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit unterstützt. Wichtige Aufgabe ist hierbei unter anderem, Nachteilen, die sich aus der Grenzlage einer Region ergeben können, entgegenzuwirken, indem Potenziale genutzt werden, die grenzüberschreitende Kooperationen bieten.

Im Juli 2019 beschloss das Bundeskabinett zwölf prioritäre Maßnahmen des Bundes zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Mit der Umsetzung der Maßnahmen wurde unmittelbar begonnen, so dass schon heute wichtige Weichen gestellt und zum Teil erste Ergebnisse für mehr Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sichtbar sind. Regionen mit Strukturschwächen sollen durch die verschiedenen Maßnahmen einer aktiven Regional- und Strukturpolitik aufschließen können. Dazu gehören verschiedene Maßnahmen einer aktiven Regional- und Strukturpolitik z.B. durch Schaffung von Infrastrukturen, gezielte Förderung und Dezentralisierung.

Mit einer umfassenden Raumentwicklungspolitik, die auf demografische wie wirtschaftliche Veränderungen und zunehmend auf Folgen des Klimawandels reagiert – dazu gehört auch der zurzeit in Aufstellung befindliche länderübergreifende Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz – nimmt Raumordnungspolitik von EU, Bund und Ländern ihre Verantwortung wahr.

Auf Europäischer Ebene verfolgt sie unter anderem das Ziel, die zunehmenden Ungleichheiten zwischen Orten und Menschen zu verringern sowie die Lebensbedingungen zu verbessern. Die jüngst verabschiedete territoriale Agenda 2030 fördert den Abbau regionaler Disparitäten und setzt sich in diesem Zusammenhang nachhaltig für eine Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts zwischen den Menschen, Gemeinschaften und Orten in Europa ein. Dafür definiert sie für die zukünftige Entwicklung zwei übergeordnete Ziele: Ein „gerechtes Europa“ und ein „grünes Europa“.

In Deutschland trägt die Raumordnungspolitik durch differenzierte Planungsvorgaben auf Landes- und Regionalebene, die von den Trägern öffentlicher Belange bei ihren Planungen und Maßnahmen zur nachhaltigen Nutzung von Flächen – auch für bedarfsgerechten Wohnungsbau oder für Gewerbeansiedlungen – zu beachten bzw. zu berücksichtigen sind, zu einer ausgewogenen Entwicklung und damit zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilregionen des Landes bei.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung trägt mit ihren Beschlüssen dazu bei, Regionen und Kommunen in ganz Deutschland in ihrer Entwicklung zu stärken, um ein attraktives Wohnen, Arbeiten und Lernen zu ermöglichen und die Daseinsvorsorge sowohl in den Städten als auch in dünn besiedelten, peripheren Regionen sicherzustellen. Insbesondere durch die Entwicklung der als „zentralen Orte“ benannten Gemeinden als Versorgungszentren einer Region stärkt die Raumordnung eine ausgewogene Entwicklung.

Die Lebensverhältnisse in Deutschland sind regional teils sehr unterschiedlich. Sie sollen nicht identisch sein, aber zu große Unterschiede können zu sozialen Verwerfungen führen. Insbesondere große Differenzen bei Mieten und Immobilienpreisen sowie der Quantität und Qualität der öffentlichen Infrastruktur – Straßen, Schienen, Schulen, Kindertageseinrichtungen, Institutionen der Gesundheitsversorgung, Kultur usw. – können zur Abwanderung der Bevölkerung in einer Region und Zuwanderung in einer anderen beitragen. So sind insbesondere in Regionen mit sinkender oder stagnierender Bevölkerung besonders viele der bundesweit auf 1,7 Mio. geschätzten Wohnungsleerstände vorzufinden, wohingegen sich in Regionen mit hohem Zuzug der Mangel an Wohnraum forciert. Ziele der Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse sind, die traditionelle Stärke Deutschlands mit seiner dezentralen Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur auch in Zeiten des Wandels zu erhalten sowie den Wegzug aus vielen Regionen und den Druck auf die Ballungsräume mit seinen volkswirtschaftlichen Kosten und sozialen Folgen zu dämpfen. Deshalb sollen Dörfer und insbesondere strukturschwache ländliche Räume gezielt gestärkt werden, um ihre Attraktivität zu steigern und ihre Entwicklungsdynamik zu befördern. Deshalb unterstützt die Bundesraumordnung die Kooperation von Ballungszentren und umgebenden Regionen, u. a. im Metropolregion-Netzwerk und (neu) dem Regiopolenetzwerk, in dem sich Städte von mittlerer Größe und ihr Umland vernetzen. Als Datengrundlage für Maßnahmen der Länder und Kommunen, die regionalen Disparitäten abzubauen, hat der Bund den Deutschlandatlas erarbeitet und dauerhaft öffentlich zugänglich gemacht: www.deutschlandatlas.bund.de

Der Bau von Wohnungen und öffentlicher Infrastruktur hat einen zeitlichen Vorlauf, von der Planung über die Genehmigung bis zum Bau vergehen oft viele Jahre. Deshalb kommt verlässlichen Entwicklungsprognosen eine große Bedeutung zu. Die Bevölkerung in Deutschland ist entgegen allen Prognosen in den letzten Jahren nicht geschrumpft, sondern – vor allem durch EU-Binnenwanderung – auf nunmehr über 83 Millionen Menschen angewachsen. Dem gewachsenen Bedarf an Wohnraum, Verkehrsfläche und öffentlicher Infrastruktur steht ein begrenztes Flächenpotential sowie das Ziel, den Flächenverbrauch auf weniger als 30 ha pro Tag bis 2030 zu begrenzen, gegenüber. Flächenschonendes Wachstum ist nur mit kluger, vorausschauender Planung möglich. Die Raumordnung trägt durch planerische Ausrichtung der Siedlungsentwicklung entsprechend des regionalen Bedarfs sowie räumlich konzentriert entlang bestehender und geplanter Verkehrsachsen zum Flächenschutz bei. Der Neu- und Ersatzbedarf an Flächen für den Wohnungsbau und für Gewerbeflächen wird durch die Raumordnungsbehörden methodisch ermittelt sowie um die systematische Erfassung der bereits planerisch gesicherten Flächenreserven ergänzt, wobei belegte und begründete regionale Besonderheiten berücksichtigt werden. Am 9. März 2021 hat das BBSR die regionalisierte Bevölkerungsprognose 2040 veröffentlicht. Die Bevölkerungszahl wird sich bis 2040 insgesamt kaum verändern und nur leicht auf 81,9 Mio. Personen zurückgehen (- 1 Prozent). Das Bevölkerungsmaximum wird 2024 mit 83,2 Mio. Personen erreicht. Regional wird die Entwicklung aber nach wie vor sehr unterschiedlich ausfallen.⁵⁷ Grundlagen für die Bedarfsprognosen bilden beispielsweise die auf der Ebene der kreisfreien Städte und Kreise verfügbaren Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen der statistischen Landesämter, die Entwicklung der Belegungsdichte (Einwohner pro Wohneinheit) und der regionalen Bruttowohndichte (Einwohner pro Hektar). Angesichts der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung, der Entkopplung vieler Tätigkeiten vom Standort durch digitale Technik (mobiles Arbeiten, online-shopping u. a.) werden sich die

⁵⁷ Vgl. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/bevoelkerungsprognose-bbsr-2040.html>.

Beziehungen zwischen Ballungsräumen und ihrem Umland stark verändern. Die Raumordnung wird die interkommunale und regionale Zusammenarbeit stärken und mit passgenauen, praxisorientierten Forschungs- und Förderprogrammen und neuen, digitalen Plattformen die Regionalentwicklung unterstützen.

4.5 Immobilienwirtschaftlicher Dialog

Die Bundesregierung hat in der 19. Legislaturperiode den Immobilienwirtschaftlichen Dialog neben der gemeinsamen Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen weitergeführt.

Der seit 2007 regelmäßig mit den Akteuren der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft sowie seit der 18. Legislaturperiode auch mit den kommunalen Spitzenverbänden und der Bauministerkonferenz stattfindende Immobilienwirtschaftliche Dialog hat sich als wichtiges institutionalisiertes Forum für den Austausch zwischen Politik und Immobilienwirtschaft etabliert. Ziel des Dialogs ist es, die Branchenverbände frühzeitig in den politischen Prozess einzubinden und bei der Weiterentwicklung von Rahmenbedingungen und Fördermaßnahmen die Berücksichtigung möglichst vielseitiger Aspekte sicherzustellen.

Mit seinen 26 Partnern verbänden deckt der Immobilienwirtschaftliche Dialog ein breites Spektrum der Branche ab. Über die große Themenvielfalt gewährleistet er auch die Behandlung von Themen, die keine unmittelbaren Schwerpunkte der Wohnraumoffensive darstellen, für die Immobilienbranche jedoch von großer Bedeutung sind.

Thematische Schwerpunkte der Werkstattgespräche seit der letzten Berichtslegung waren: Perspektiven einer zukunftsfähigen Wohnungspolitik – Gemeinwohlorientierung, Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, Wohneigentumsförderung und Eigentumsbildung sowie Wohnen im Alter.

Der Immobilienwirtschaftliche Dialog wird auch künftig für alle Themen und politischen Anliegen der Immobilienbranche offen sein.

Zudem wurde für einen regelmäßigen Austausch ein Runder Tisch mit der Immobilienwirtschaft im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eingerichtet.

5 Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebereich

Eine wirksame Klimaschutzpolitik im Gebäudesektor hat für das Erreichen der Klima- und Energieziele eine hohe Bedeutung. Der Gebäudesektor, bestehend aus Wohn- und Nichtwohngebäuden, ist für circa 14 Prozent der Gesamtemissionen in Deutschland direkt verantwortlich. Berücksichtigt man darüber hinaus die indirekten Emissionen, die im Energiesektor für die Bereitstellung von Energie im Gebäudesektor anfallen, liegt der Anteil an den Gesamtemissionen bei circa einem Viertel. Hinzu kommen indirekte Emissionen, die durch die Produktion von Baustoffen, Bauteilen, Anlagentechnik etc. im Industriesektor anfallen. Auf den Gebäudebereich entfallen außerdem rund 35 Prozent des Endenergieverbrauchs.

Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebereich haben hierbei eine wichtige wohnungspolitische Dimension. Sie haben unmittelbare Auswirkungen auf die Wohnkosten privater Haushalte und prägen entscheidend die Rahmenbedingungen für Investitionen in den Wohnungsbau. Eine enge Abstimmung von Wohnungs- und Klimapolitik gewährleistet, dass die Bundesregierung nicht nur ihrer Verantwortung für den Klimaschutz gerecht wird, sondern auch dafür sorgt, dass dieser sozialverträglich erfolgt und das Wohnen und Bauen bezahlbar bleibt.

5.1 Rechtliche und klimapolitische Rahmenbedingungen

Abgesteckt wird die Klimapolitik der Bundesrepublik auf internationaler Ebene durch die Verpflichtung nach dem Übereinkommen von Paris, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter zwei Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.

5.1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene

Diese Verpflichtung bildet auch die Grundlage für das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG). Seit dessen In-Kraft-Treten im Dezember 2019 besitzt Deutschland erstmals auf nationaler Ebene ein rechtlich verbindliches Rahmenwerk, welches Emissionsgrenzen für die einzelnen Sektoren zunächst bis zum Jahr 2030 jahresscharf festschreibt. Es soll außerdem die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben gewährleisten. Die Bundesregierung hat mit Kabinettsbeschluss am 12. Mai 2021 eine Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes verabschiedet. Bis zum Jahr 2045 werden die Treibhausgasemissionen so weit gemindert, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Nach dem Jahr 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden. Gemäß dieser Novelle darf der Gebäudesektor im Jahr 2030 noch 67 Mio. t CO₂-Äquivalente ausstoßen, was bis dahin eine Minderung der derzeitigen Emissionen um rund 40 Prozent bedeutet. Für das vergangene Jahr 2020 ist für den Gebäudesektor ein Emissionsmaximum von 118 Mio. t CO₂-Äquivalenten festgelegt. Dieses Ziel wurde nach den Emissionsdaten des Umweltbundesamtes nur knapp um 2 Mio. t verfehlt, was vom Expertenrat für Klimafragen bestätigt wurde. BMI und BMWi werden als für den Gebäudesektor zuständige Bundesministerien auf der Basis des Bundes-Klimaschutzgesetzes bis spätestens 15. Juli 2021 ein Sofortprogramm vorlegen, das die Einhaltung der Jahresemissionen des Gebäudesektors sicherstellt.

5.1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene und Green Deal

Neben den ambitionierten nationalen Klimazielen kommt der Verschärfung des EU-2030-Klimaziels als Teil des Europäischen Green Deal große Bedeutung zu. Der Europäische Rat beschloss im Dezember 2020 die Anhebung von derzeit mindestens 40 Prozent Treibhausgasminderung ggü. dem Basisjahr 1990 auf mindestens 55 Prozent. Der genaue Beitrag Deutschlands zur Erreichung dieses Ziels steht noch nicht abschließend fest. Der Expertenrat für Klimafragen geht in seinem Bericht davon aus, dass das Klimaziel für 2030 von derzeit mindestens 55 Prozent auf eine Minderung von 62-68 Prozent gegenüber 1990 angehoben werden muss. Mit dem vom Kabinett am 12. Mai 2021 beschlossenen Entwurf einer Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) setzt die Bundesregierung nicht nur die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts um, sondern antizipiert vor allem auch die Ambitionssteigerung in Hinblick auf das neue europäische Klimaziel. Die KSG-Novelle beinhaltet u. a. eine Anhebung des Klimaziels für 2030 von mindestens 55 auf mindestens 65 Prozent Minderung gegenüber 1990, ein neues Klimaziel für 2040 von mindestens 88 Prozent Minderung sowie das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität in 2045. Die Ambitionssteigerung im Rahmen der KSG-Novelle wird in allen Sektoren zu Zielverschärfungen bis 2030 führen.

Wichtig ist, dass auch bei der Erreichung ambitionierter Klimaschutzziele die Bezahlbarkeit und Sozialverträglichkeit im Bereich des Wohnens und Bauens weiterhin gewährleistet bleibt.

Im Gebäudebereich flankiert die von der Kommission am 14. Oktober 2020 vorgelegte Initiative für eine Europäische Renovierungswelle die Verschärfung des EU-Klimaziels für das Jahr 2030. Die Renovierungswelle ist ebenfalls Teil des Europäischen Green Deal. Mit Hilfe der vorgeschlagenen Maßnahmen will die Kommission umfassende energetische Sanierungen des Gebäudebestands der Europäischen Union anstoßen und die jährliche Sanierungsrate von Wohn- und Nichtwohngebäuden bis 2030 mindestens verdoppeln, um somit zur Erreichung der Klimaneutralität 2050 beizutragen. Zur Umsetzung ihres Vorhabens kündigte die Kommission an, in den kommenden Monaten ein „umfassendes Paket an politischen und regulatorischen Maßnahmen“ vorzulegen, mit dem bestehende Hindernisse für die Gebäuderenovierung abgebaut werden sollen.

Die Kommission prüft in diesem Zusammenhang Vorschläge zur Änderung des Europäischen Regelwerks betreffend die Energieeffizienz von Gebäuden und den Einsatz von Erneuerbaren Energien. Davon werden sowohl die Energieeffizienzrichtlinie (EED), als auch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED), sowie bis Ende 2021 die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD) betroffen sein. Neben den regulatorischen Maßnahmen sollen insbesondere Maßnahmen zur gezielten Förderung und Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen implementiert und der Ausbau von Sanierungskapazitäten vorangetrieben werden.

5.2 Energiewende und Klimaschutz im Gebäudesektor

Unabhängig von den aktuellen europäischen Entwicklungen hat die Bundesrepublik Deutschland mit der Energiewende bereits eine umfassende und tiefgreifende Transformation ihrer Energieversorgung und Energienutzung eingeleitet. Neben dem Ziel, bis 2030 die Treibhausgasemissionen um mindestens 65 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 zu mindern, hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, den Primärenergieverbrauch um 30 Prozent gegenüber 2008 zu reduzieren sowie bis zum Jahr 2050 um 50 Prozent.

Im Gebäudebereich konnten mit den bisher umgesetzten Maßnahmen bereits deutliche Fortschritte beim Klimaschutz und der Gesamtenergieeffizienz erzielt werden. Die Gesamtenergieeffizienz im Gebäudebereich ist zwischen 2008 und 2018 um über 25 Prozent gestiegen. Die Treibhausgasemissionen im Gebäudebereich wurden zwischen 1990 und 2019 um rund 42 Prozent gesenkt. Der Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte betrug 2019 über 15 Prozent. Das Ziel Deutschlands von 14 Prozent für 2020 nach dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, welches der Erneuerbaren Energien Richtlinie (2009/28/EG) vorgriff, wurde bereits im Jahr 2018 erfüllt.

Am 20. März 2019 wurde von der Bundesregierung ein Kabinettausschuss Klimaschutz eingesetzt (sog. „Klimakabinet“), dem u. a. die Bundeskanzlerin sowie die jeweils für die Umsetzung zuständigen Fachminister angehören. Dieser Ausschuss soll gewährleisten, dass die Klimaschutzziele eingehalten werden.

5.2.1 Klimaschutzprogramm 2030

Das Bundeskabinett hat am 9. Oktober 2019 das Klimaschutzprogramm 2030 zur Umsetzung des bis dahin geltenden nationalen Klimaschutzziels (mind. – 55 Prozent ggü. 1990 bis 2030) beschlossen. Gesamtabbildungen des Programms im Auftrag von BMWi und BMU ergaben, dass bei vollständiger Umsetzung eine Gesamtminderwirkung der Treibhausgasemissionen um 51 bis 52 Prozent erreicht werden kann.

Das bezahlbare Bauen und Wohnen ist im Klimaschutzprogramm 2030 als gleichwertiges Ziel angemessen berücksichtigt. Insbesondere mit der Kombination aus einer attraktiven Förderung (jeweils vorbehaltlich der Verfügbarkeit entsprechender Haushaltsmittel), CO₂-Bepreisung und der Weiterentwicklung des mietrechtlichen Rahmens wurde in dieser Legislaturperiode eine gute Grundlage für eine faire Lastenverteilung zwischen Mieterinnen und Mietern, Vermieterinnen und Vermietern, selbstnutzenden Eigentümerinnen und Eigentümern und Staat geschaffen. Die Verteilung der Heizkostensteigerung durch den CO₂-Preis für fossile Heizstoffe zwischen Mietern und Vermietern soll laut Kabinettsbeschluss vom 12. Mai 2021 zu gleichen Teilen erfolgen.

Im Gebäudebereich sind bereits nahezu alle Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 erfolgreich umgesetzt worden. Durch die geplante Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes und die Erhöhung der Ambition sowie der Treibhausgas-Minderungsziele sind zusätzliche Maßnahmen notwendig. Hierzu plant die Bundesregierung noch ein der laufenden Legislaturperiode ein Sofortprogramm 2022 vorzulegen. Im Folgenden wird auf einzelne Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 näher eingegangen.

5.2.1.1 Steuerliche Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen

Zum Jahresbeginn 2020 wurde die steuerliche Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen für selbstnutzende Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer alternativ zu den ebenfalls angepassten investiven Gebädeförderprogrammen des Bundes eingeführt, d. h. Eigentümerinnen und Eigentümer von zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden können sich seither entscheiden, welche Fördermöglichkeit sie in Anspruch nehmen möchten.

Die steuerliche Förderung erfolgt in Form eines progressionsunabhängigen Abzugs von der Steuerschuld (unabhängig vom Einkommen) über einen Zeitraum von drei Jahren. Abzugsfähig sind einheitlich 20 Prozent der Aufwendungen für die energetischen Maßnahmen, maximal 40.000 Euro je begünstigtem Objekt. Aufwendungen für einen Energieberater können mit 50 Prozent begünstigt werden. Voraussetzung für die Förderung ist, dass die jeweilige energetische Maßnahme von einem entsprechenden Fachunternehmen durchgeführt wurde und die Anforderungen aus der jeweils gültigen Rechtsverordnung zu § 35c des Einkommensteuergesetzes (EstG) erfüllt sind. Das Vorliegen der Voraussetzungen ist durch eine entsprechende Bescheinigung nach § 35c Absatz 1 EstG nachzuweisen.

Förderfähig sind Einzelmaßnahmen wie z. B. der Heizungs- oder Fenstertausch oder die Dämmung einzelner Bauteile der Gebäudehülle, als auch die Möglichkeit einer ggf. schrittweisen, durch mehrere Einzelmaßnahmen verwirklichten umfassenden Sanierung.

5.2.1.2 Erhöhung der Fördersätze bei den investiven Gebädeförderprogrammen und Austauschprämie für Ölheizungen

Zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 hat die Bundesregierung die Gebädeförderung zum Jahresbeginn 2020 novelliert, unter anderem durch eine Erhöhung der Fördersätze im CO₂-Gebäudesanierungsprogramm und im Marktanreizprogramm (MAP), sowie durch die Einführung einer Austauschprämie für Ölheizungen.

Aus den Mitteln des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms werden die KfW-Förderprogramme zum energieeffizienten Bauen und Sanieren (EBS-Programme) finanziert. Die KfW-Förderung zum energieeffizienten Bauen und Sanieren ist ein Motor für Energieeffizienz im Gebäudebereich und zentrales Instrument der Energiewende. Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer, Unternehmen, Kommunen oder soziale Einrichtungen können von zinsgünstigen Krediten und attraktiven Zuschüssen in Höhe von bis zu 40 Prozent der Kosten für die energetische Sanierung oder den Neubau energieeffizienter Gebäude profitieren.

Im CO₂-Gebäudesanierungsprogramm bei der KfW gab es 2020 eine knappe Verdoppelung der Zusagen für Komplett-sanierungen zum Effizienzhaus auf 20.000 (2019: 11.000); die bewilligten Einzelmaßnahmen stiegen auf 105.000 (2019: 81.000). Die geförderten Neubauprojekte haben sich deutlich auf 93.000 erhöht (2019: 44.000).

Dieser Anstieg ist insbesondere auf die Erhöhung der Fördersätze zurückzuführen. Das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm wird zum 1. Juli 2021 vollständig von der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) abgelöst (vgl. Kap. 5.2.1.3).

Mit dem Marktanreizprogramm (MAP) wurden Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien für die Wärme- und Kältebereitstellung sowie bestimmte Wärmespeicher und Nahwärmenetze gefördert, sowohl in Wohn- als auch in Nichtwohngebäuden. Wer seine alte Ölheizung gegen eine neue, energieeffizientere und klimafreundlichere Heizung austauschen wollte, konnte 2020 von der MAP-Förderung besonders profitieren: Mit der Austauschprämie für Ölheizungen stiegen die Fördersätze um 10 Prozentpunkte. Die Anträge für den Einbau von Heizungen auf Basis erneuerbarer Energien sind aufgrund der verbesserten Fördersätze von ca. 76.000 Anträgen in 2019 auf über 280.000 Anträge in 2020 gestiegen. Dieser Teil des MAP wird seit dem 01. Januar 2021 in der Bundesförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen (BEM EM) fortgeführt (vgl. Kap. 5.2.1.3).

Mit dem Anreizprogramm Energieeffizienz (APEE) wurden zusätzliche Innovations- und Investitionsimpulse für die Wärmewende gesetzt, beispielsweise durch zusätzliche Anreize für besonders energieeffiziente Heizungs- und Lüftungsanlagen. Die APEE-Zusatzförderung wurde im Zuge der Anpassungen des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms und des Marktanreizprogramms 2020 auf Basis der Beschlüsse des Klimaschutzprogramms 2030 novelliert und teilweise direkt in die genannten Programme integriert.

Das Heizungsoptimierungsprogramm (HZO) hatte zum Ziel, die Heizungseigentümerinnen und Heizungseigentümer durch attraktive, nicht rückzahlbare Zuschüsse zu motivieren, Optimierungsmaßnahmen am gesamten Heizsystem durchzuführen. Dieses Programm wird ebenfalls seit dem 01. Januar 2021 in der Bundesförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen (BEG EM) beim BAFA fortgeführt (vgl. Kap. 5.2.1.3).

5.2.1.3 Bundesförderung für effiziente Gebäude

Mit der neu konzipierten Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) wurden die bestehenden investiven Förderprogramme im Gebäudebereich zu einem einzigen, umfassenden und modernisierten Förderangebot gebündelt und inhaltlich optimiert (vgl. dazu Kap. 5.2.1.2). Dabei wurde die Adressatenfreundlichkeit und Attraktivität der Förderung deutlich gesteigert, diese noch stärker auf ambitioniertere Maßnahmen gelenkt, die Antragsverfahren deutlich vereinfacht und die Mittelausstattung des Programms erhöht.

Die BEG ersetzt die zuvor beschriebenen Programme CO₂-Gebäudesanierungsprogramm, MAP, APEE und HZO. Bewährte Elemente aus diesen Programmen wurden übernommen, weiterentwickelt und gebündelt. Durch die Integration der vier bisherigen Bundesförderprogramme wurden die Förderung von Effizienz und erneuerbaren Energien im Gebäudebereich erstmals zusammengeführt. Die BEG reduziert die inhaltliche Komplexität der bisherigen Förderprogramme und macht sie damit zugänglicher und verständlicher für die Bürger, Unternehmen und Kommunen.

Die BEG besteht aus drei Teilprogrammen:

- BEG WG (Wohngebäude) – Vollsaniierung oder Neubau von Wohngebäuden
- BEG NWG (Nichtwohngebäude) – Vollsaniierung oder Neubau von Nichtwohngebäuden
- BEG EM (Einzelmaßnahmen) – Einzelmaßnahmen an Wohn- und Nichtwohngebäuden

Antragsberechtigt sind Privatpersonen, kommunale und soziale Einrichtungen sowie Unternehmen. Der Start der BEG erfolgt dabei in Stufen, wobei diese zum 01. Januar 2021 mit der Zuschussförderung für Einzelmaßnahmen im Teilprogramm BEG EM durch das BAFA begonnen hat. Gefördert werden hierin Maßnahmen an der Gebäudehülle, der Anlagentechnik, Erneuerbare Energien für Heizungen, Heizungsoptimierung sowie Fachplanung und Baubegleitung im Zusammenhang mit einer Einzelmaßnahme. Zum 1. Juli 2021 gehen sodann BEG WG und BEG NWG – jeweils als Zuschuss- und Kreditförderung – sowie die Kreditförderung für die Einzelmaßnahmen (BEG EM) bei der KfW an den Start. Ab 2023 erfolgt die Förderung in jedem Fördertatbestand wahlweise als direkter Investitionszuschuss des BAFA, oder als zinsgünstiger Förderkredit mit Tilgungszuschuss der KfW.

Mit der BEG werden die Förderbedingungen für Wohn- und Nichtwohngebäude angeglichen, einschließlich der Förderung der energetischen Fachplanung und späteren Baubegleitung. Durch die Wahlmöglichkeit zwischen Zuschuss- und Kreditförderung erhalten beispielsweise auch institutionelle Vermieterinnen und Vermieter von mehr als zwei Wohnungen Zugang zu einer Zuschussförderung. Bisher war die Zuschussförderung im Rahmen des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms auf selbstnutzende Eigentümerinnen bzw. Eigentümer und Vermieterinnen bzw. Vermieter von bis zu zwei Wohnungen beschränkt.

5.2.1.4 Förderung der seriellen Sanierung

Mit der neu zu konzipierenden Bundesförderung Serielle Sanierung soll die industrielle Vorfertigung von Fassaden- und Dachelementen und eine standardisierte Installation von Anlagentechnik im Rahmen von seriellen Gesamtsanierungslösungen gefördert und dadurch die Markteinführung der Seriellen Sanierung in Deutschland beschleunigt werden.

Angereizt durch das Förderprogramm sollen technische und konzeptionelle Innovationen zur Seriellen Sanierung entstehen, indem Bau- und Zulieferunternehmen, handwerkliche Betriebe oder das Baugewerbe neue Lösungen anbieten, weiterentwickeln und eine Kostendegression u. a. durch größere Stückzahlen und automatisierte Vorfertigung erzielen. Das Ergebnis soll ein serielles, skalierbares Gesamtprodukt sein, mit dem die Unternehmen, Betriebe oder das Baugewerbe systemische Sanierung beschleunigen und mit geringerem Zeitaufwand vor Ort als bei herkömmlichen Sanierungen anbieten können.

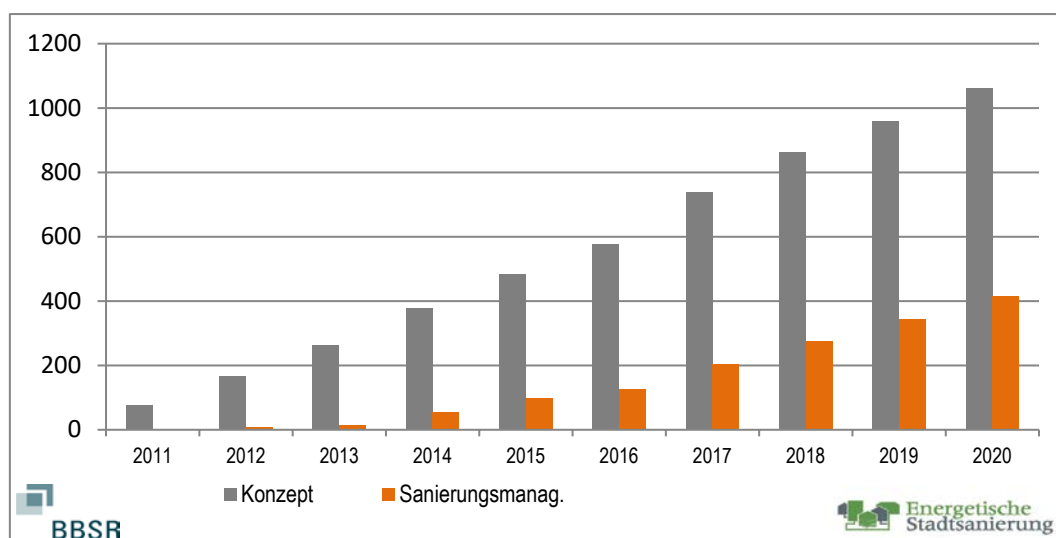
Die Förderung der seriellen Sanierung soll ab 2021 den Weg zu beschleunigten, umfassenden Sanierungen ebnen und die Bau- und Immobilienwirtschaft, Betriebe oder das Baugewerbe dabei unterstützen, umfassende energetische Sanierungen wirtschaftlicher zu gestalten und einen Beitrag zu Energieeffizienz und Klimaschutz im Gebäudebestand zu leisten.

5.2.1.5 Energetische Stadtsanierung

Mit dem KfW-Förderprogramm „Energetische Stadtsanierung“ werden umfassende Maßnahmen im Quartier geplant, angestoßen und umgesetzt. Gefördert wird die Erstellung und die Begleitung von integrierten Quartierskonzepten (Zuschussförderung) sowie energetische Investitionen in die Quartiersversorgung (Kreditförderung).

Für das Programm „Energetische Stadtsanierung“ wurden neue Fördertatbestände entwickelt. Das Programm wird aus dem Energie- und Klimafonds finanziert. Ab Frühjahr 2021 erfolgt die zusätzliche Förderung der Themenfelder grüne Infrastruktur, Wassersensibilität und klimafreundliche Mobilität im Quartier und es gelten attraktivere Fördersätze. 70 Mio. Euro stehen dafür insgesamt in 2021 zur Verfügung. Das Förderprogramm wird damit einen verstärkten Beitrag für energetische Maßnahmen und Klimaanpassungsmaßnahmen auf Quartiersebene leisten.⁵⁸

Abbildung 25: Konzepte und Sanierungsmanagements im KfW-Programm Energetische Stadtsanierung 2011 bis 2020

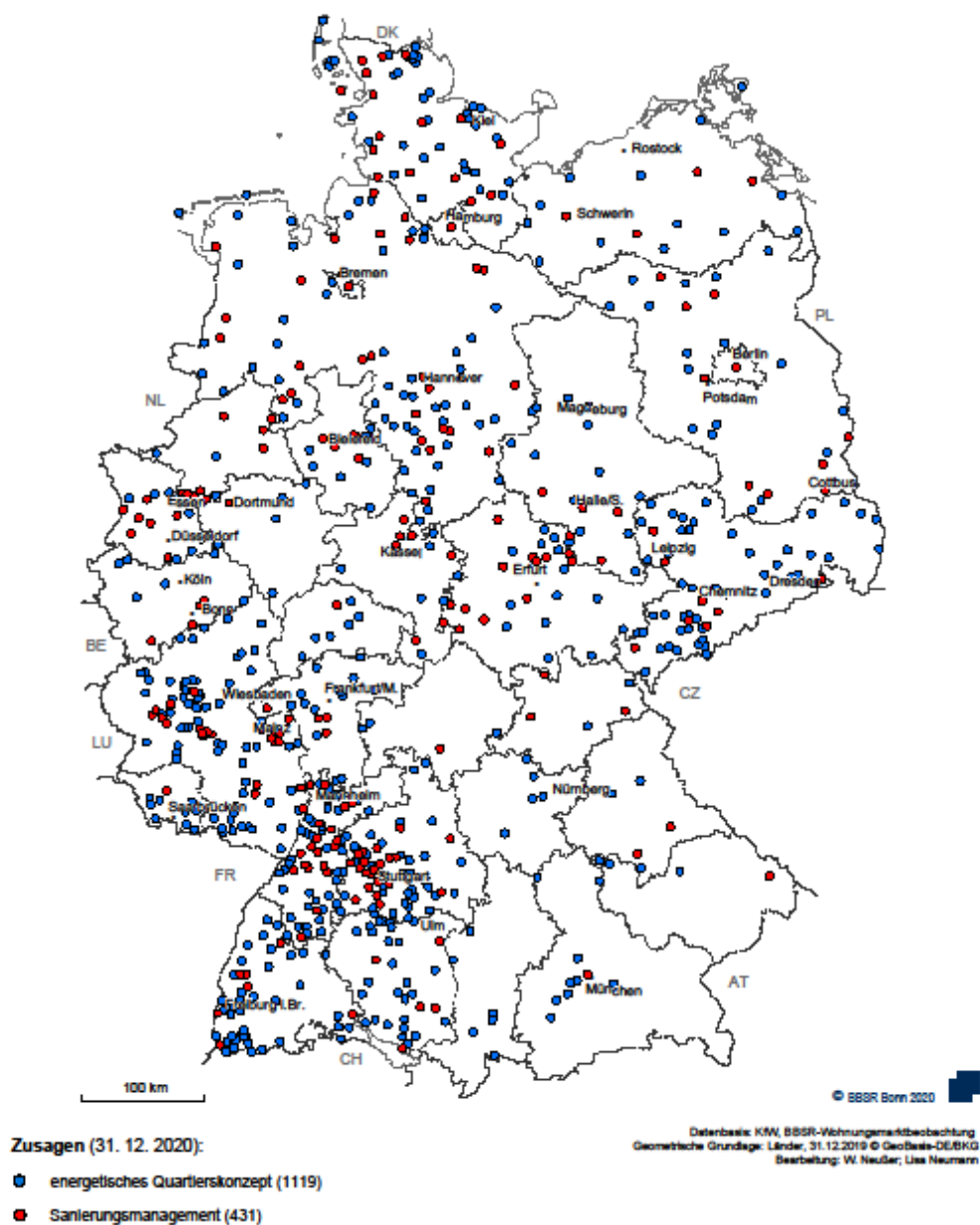


Quelle: BBSR Wohnungsmarktbeobachtung 2020

Das Fördervolumen für den Zeitraum 2011 bis 12/2020 lag bei 101 Mio. Euro für die Zuschussförderung von Quartierskonzepten und Sanierungsmanagements. Förderkredite für investive Maßnahmen beliefen sich auf 1,22 Mrd. Euro. Die investiven Programnteile der KfW (201/202) fördern Maßnahmen an der Quartiersversorgungsinfrastruktur. Insgesamt konnten bisher 2.602 Einzelmaßnahmen gefördert werden.

⁵⁸ Vgl. www.energetische-stadtsanierung.info.

Abbildung 26: Entwicklung der Förderquartiere 2011 bis 2020



Quelle: KfW-Förderreport 12/2020

Im Zusammenhang mit dem verbleibenden 35 Prozent Eigenanteil haben einige Bundesländer ergänzende Förderbausteine entwickelt. Die bisher geförderten Quartierskonzepte betrachteten Aspekte wie energieeffiziente Quartiersversorgung, nachhaltige Mobilität, erneuerbare Energien und Anpassung an den Klimawandel im Zusammenspiel von Kommunalverwaltung, Energieversorger, Wohnungswirtschaft und auch Einzeleigentümerinnen bzw. Einzeleigentümern sowie lokalen Initiativen. Die Struktur der geförderten Quartiere reicht von mehreren kooperierenden kleinen Dorfgemeinden über Quartiere in Mittelstädten bis hin zu Großstadtquartieren auch mit

baukulturell wertvollen Ensembles. Jenseits der überwiegend durch die Kommunen initiierten Konzept- und Sanierungsmanagementförderungen engagieren sich insbesondere Energieversorger und Wohnungsunternehmen.

5.2.1.6 Weiterentwicklung der Städtebauförderung

Die Bund-Länder-Städtebauförderung unterstützt die Städte und Gemeinden seit 50 Jahren bei der Bewältigung städtebaulicher Missstände, um sie nachhaltig als Wohn- und Wirtschaftsstandorte zu stärken. Dazu stellt der Bund in den Jahren 2017 bis 2024 Finanzhilfen in Höhe von 790 Mio. Euro Programmmittel p. a. zur Verfügung. Vgl. dazu Kap. 4.3.2.

Die Städtebauförderung ist das erfolgreichste Instrument des Bundes zur Unterstützung der Kommunen bei ihren städtebaulichen Anpassungsbedarfen. Der Klimawandel ist dabei ein zentrales Thema. Im Rahmen der Weiterentwicklung 2020 sind die städtebaulichen Herausforderungen des Klimawandels in der Städtebauförderung besser adressiert und Klima- und Grünmaßnahmen gestärkt worden. Maßnahmen des Klimaschutzes bzw. zur Anpassung an den Klimawandel sind nunmehr Fördervoraussetzung und zugleich als Querschnittsaufgabe in allen Programmen förderfähig (zuvor v.a. im ehemaligen Programm „Zukunft Stadtgrün“). Bei der städtebaulichen Erneuerung sind ganz unterschiedliche Bereiche angesprochen, bspw. Verbesserung der grünen Infrastruktur, energetische Gebäudesanierung, klimafreundliche Mobilität, Bodenentsiegelung, Flächenrecycling oder Nutzung klimafreundlicher Baustoffe, Fassadenbegrünung, Maßnahmen der wassersensiblen Stadt- und Freiraumplanung, bessere Nutzungsdurchmischung von Wohnen, Arbeiten, Kultur oder Daseinsvorsorge („Stadt der kurzen Wege“). Eine starke Städtebauförderung ist ein wichtiger Baustein, um die negativen Auswirkungen des Klimawandels durch städtebaulich angepasste Strukturen zu begrenzen.

5.2.1.7 Energieberatung und Öffentlichkeitsarbeit

Die Attraktivität der Energieberatung für Wohngebäude wurde gemäß Klimaschutzprogramm 2030 seit Februar 2020 verbessert. Sie wird nun mit 80 Prozent (statt zuvor 60 Prozent) des „zuwendungsfähigen“ Beratungshonorars gefördert, maximal jedoch mit 1.300 Euro (zuvor 800 Euro) bei Ein- oder Zweifamilienhäusern und maximal mit 1.700 Euro (zuvor 1.100 Euro) bei Wohngebäuden ab drei Wohneinheiten. Bisher konnte die Förderung für Wohngebäude beantragt werden, für die der Bauantrag oder die Bauanzeige bis zum 31. Januar 2002 gestellt wurde. Nach der neuen Richtlinie müssen Bauantrag oder Bauanzeige mindestens zehn Jahre zurückliegen.

Daneben informiert die Bundesregierung mit der Kampagne „Deutschland machts effizient“ alle Endverbrauchergruppen, um somit Potenziale bei energetischen Sanierungsmaßnahmen zu heben.

5.2.1.8 Maßnahmen in Bezug auf das Energieeinsparrecht für Gebäude

Mit dem am 1. November 2020 in Kraft getretenen Gebäudeenergiegesetz (GEG) hat die Bundesregierung das Energieeinsparrecht vereinheitlicht und vereinfacht. Das Gesetz führt das Energieeinsparungsgesetz (EnEG), die Energieeinsparverordnung (EnEV) und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) zusammen. Damit wird ein einheitliches, aufeinander abgestimmtes Regelwerk für die energetischen Anforderungen an Neubauten, an Bestandsgebäude und an den Einsatz erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteversorgung von Gebäuden geschaffen. Die aktuellen energetischen Anforderungen an Neubauten und Sanierung bleiben unverändert und werden nicht verschärft. Gleichzeitig werden zusätzliche Impulse für die Nutzung erneuerbarer Energien gesetzt.

Entsprechend den Beschlüssen im Klimaschutzprogramm 2030 wurde im GEG eine Überprüfungsklausel verankert. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat werden die Anforderungen an zu errichtende Gebäude und die Anforderungen an bestehende Gebäude nach Maßgabe des Wirtschaftlichkeitsgebots und unter Wahrung des Grundsatzes der Technologieoffenheit im Jahr 2023 überprüfen und nach Maßgabe der Ergebnisse der Überprüfung innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der Überprüfung einen Gesetzgebungsvorschlag für eine Weiterentwicklung der Anforderungen an zu errichtende und bestehende Gebäude vorlegen. Die Bezahlbarkeit des Bauens und Wohnens ist ein zu beachtender wesentlicher Eckpunkt.

5.2.1.9 Fortentwicklung des Innovationsprogramms Zukunft Bau

Die Zukunft Bau Forschungsförderung hat im Februar 2020 mit einem Förderaufruf die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zur „Etablierung klima- und umweltfreundliche Bauweisen“ in Aussicht gestellt. Mehr als 60 Förderanträge wurden hierzu eingereicht. Die Förderbescheide für förderwürdige Anträge

werden sukzessive in 2021 erteilt. Im Rahmen der Zukunft Bau Ressortforschung laufen derzeit etwa 30 Forschungsvorhaben mit Bezug zum Klimaschutz im Gebäudebereich. Ziel aller Vorhaben der Ressortforschung und Forschungsförderung ist es, konkrete Maßnahmen zu entwickeln und in der Praxis zu etablieren, die geeignet sind, eine Senkung der Treibhausgasemissionen des Gebäudebereichs herbeizuführen. Darauf zielt auch das Zukunft Bau Modellvorhaben für experimentelles Bauen des Klimaschutzprogramms. Dieses soll die praktische Erprobung von Innovationen bei konkreten Baumaßnahmen ermöglichen und so deren Transfer in die allgemeine Planungs- und Baupraxis unterstützen. Die Entwicklung der Förderrichtlinie wird im 1. Halbjahr 2021 abgeschlossen.

5.2.1.10 Vorbildfunktion Bundesgebäude

Zum Erreichen eines klimaneutralen Gebäudebestands der vom Bund genutzten Liegenschaften bis zum Jahr 2050, ist es notwendig, die geltenden gesetzlichen energetischen Anforderungen bei Neubau- und Sanierungsmaßnahmen deutlich zu unterschreiten. Die im Klimaschutzprogramm unter der Vorbildfunktion Bundesgebäude formulierten Energieeffizienzziele für die Gebäude des Bundes sollen in einem Gebäudeeffizienzerlass (Arbeitstitel) bzw. in den „Energieeffizienzfestlegungen für klimaneutrale Neu-/Erweiterungsbauten und Gebäudesanierungen“ vom Bundeskabinett verbindlich vorgegeben werden.

Neue Gebäude des Bundes sollen ab 2022 mindestens einem sogenannten EffizienzgebäudeBund 40 (60 Prozent besser als der gesetzliche Neubaustandard) und Sanierungsmaßnahmen vorhandener Bestandsgebäude mindestens einem sogenannten EffizienzgebäudeBund 55 (45 Prozent besser als der gesetzliche Neubaustandard) entsprechen. Zudem werden vorbildliche Anforderungen an den baulichen Wärmeschutz der Bundesgebäude vorgegeben. Hierdurch werden die Gebäude des Bundes einen Impuls für mehr Klimaschutz und Energieeffizienz setzen und eine Vorbildfunktion des Bundes demonstrieren.

5.2.1.11 CO₂-Bepreisung für die Bereiche Wärme und Verkehr

Zudem wurde als zentrale und übergeordnete Maßnahme aus dem Klimaschutzprogramm 2030 eine CO₂-Bepreisung für die Bereiche Wärme und Verkehr beschlossen.

Im Dezember 2019 ist das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) in Kraft getreten, mit dem zum 1. Januar 2021 ein nationales Emissionshandelssystem für die nicht vom Europäischen Emissionshandel erfassten Sektoren, namentlich den Gebäude- und den Verkehrssektor eingeführt wurde. Der vorgesehene Emissionshandel ist ein Mengensteuerungssystem, bei dem sich der Zertifikatspreis grundsätzlich am Markt bildet. Wegen der hohen Unsicherheiten über das Preisniveau, das bei der Einführung dieses Instruments zu erwarten war, ist eine fünfjährige Einführungsphase (2021-2025) vorgesehen. In dieser Einführungsphase wurde ein jährlich ansteigender Zertifikats-Festpreis festgelegt, beginnend mit 25 Euro pro Tonne CO₂ für das Startjahr 2021. Bis 2025 steigt dieser dann schrittweise auf 55 Euro pro Tonne an. Im Jahr 2026 erfolgt die Auktionierung der Zertifikate in einem Korridor zwischen einem Mindestpreis von 55 Euro pro Tonne CO₂ und einem Höchstpreis von 65 Euro pro Tonne CO₂. Anschließend sollen die Zertifikate voraussichtlich frei am Markt gehandelt werden.

5.2.1.12 Maßnahmen zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger

Die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung werden neben der Finanzierung von Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage in Klimaschutzfördermaßnahmen reinvestiert oder in Form einer Entlastung an die Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen zurückgegeben. Maßnahmen zur Entlastung sind insbesondere eine Senkung der Stromkosten durch Absenkung der EEG-Umlage sowie Verbesserungen beim Wohngeld und der Pendlerpauschale. Die Bundesregierung hat zudem zusammen mit dem Entwurf zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes beschlossen, dass die Kosten des nationalen CO₂-Preises zu 50 Prozent von den Vermieterinnen und Vermietern getragen werden sollen. Sie setzt damit einen Prüfauftrag aus dem Klimaschutzprogramm 2030 um. Mit einer Begrenzung der Umlagefähigkeit des CO₂-Preises soll eine doppelte Anreizwirkung gesetzt werden: für Mieterinnen und Mieter zu energieeffizientem Verhalten und für Vermieterinnen und Vermieter zu Investitionen in klimaschonende Heizungssysteme bzw. energetische Sanierungen.

CO₂-Komponente beim Wohngeld

Mit dem Gesetz zur Entlastung bei den Heizkosten im Wohngeld im Kontext der CO₂-Bepreisung (Wohngeld-CO₂-Bepreisungsentlastungsgesetz), das zum 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist, wurde ein Punkt aus dem Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung umgesetzt. Mit dem Einstieg in die CO₂-Bepreisung wird das Wohngeldvolumen um 10 Prozent erhöht, um Wohngeldhaushalte gezielt bei den Heizkosten zu entlasten. Damit

wird Vorsorge getroffen, im Kontext der CO₂-Bepreisung das Entstehen sozialer Härten zu vermeiden. Vgl. dazu auch Kap. 4.1.2.3.

Senkung der Stromkosten

Im Zuge der Einführung einer nationalen CO₂-Bepreisung hat die Bundesregierung einen Zuschuss von Haushaltsmitteln zur Senkung der EEG-Umlage beschlossen, um die Strompreise über diesen Preisebestandteil zu entlasten.

Für die Umlagejahre 2021 und 2022 wurde anschließend beschlossen, die Umlage auf höchstens 6,5 ct/kWh in 2021 und 6,0 ct/kWh in 2022 zu begrenzen.

Zu diesem Zweck wird ein großer Teil der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung seit dem 1. Januar 2021 und in den Folgejahren auch für die Senkung der EEG-Umlage verwendet. Überdies hat der Haushaltsgesetzgeber im Jahr 2020 im Rahmen des zweiten Nachtrags zum Haushaltsgesetz 2020 im Zuge der COVID-19-Pandemie einen weiteren Sonderzuschuss in Höhe von 11 Mrd. Euro bereitgestellt, um insbesondere die vorgenannte Deckelung der Umlage in den Jahren 2021 und 2022 zu gewährleisten.

5.2.2 Weitere Maßnahmen zur Beschleunigung der Energiewende und des Klimaschutzes

Für eine erfolgreiche Energiewende ist es unabdingbar, die Energieeffizienz weiter zu steigern und durch gezielte Maßnahmen den Energieverbrauch weiter zu reduzieren.

5.2.2.1 Energieeffizienzstrategie 2050

Ende 2019 hat die Bundesregierung die Energieeffizienzstrategie 2050 beschlossen. In der Strategie werden konkrete Effizienzmaßnahmen im Rahmen des Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE 2.0) für die Dekade 2021-2030 festgelegt. Darüber hinaus gibt die Effizienzstrategie den Rahmen zur Durchführung des Stakeholder-Prozesses „Roadmap Energieeffizienz 2050“ vor. Der Roadmap-Prozess ist das zentrale Dialogforum der Bundesregierung, um dringend erforderlichen Fortschritte bei der Energieeffizienz voranzutreiben. Mit der Roadmap Energieeffizienz 2050 sollen nicht nur die Entwicklungspfade der Energieeffizienz bis 2050 beschrieben, sondern auch konkrete Maßnahmen im Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur Senkung des Energieverbrauchs beschlossen werden. Dieser Dialogprozess soll im Herbst 2022 mit einem programmatischen Strategiepapier zur Energieeffizienz bis 2050 abgeschlossen werden.

5.2.2.2 Mieterstrom

Um die Akzeptanz der Energiewende zu erhöhen, diese in der Gesellschaft noch umfassender zu verankern und mehr Akteure daran zu beteiligen, ist mit dem am 25. Juli 2017 in Kraft getretenen „Gesetz zur Förderung von Mieterstrom und zur Änderung weiterer Vorschriften des Erneuerbare-Energien-Gesetzes“ eine Förderung bestimmter Mieterstrommodelle im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) verankert worden. Mit den Änderungen im EEG 2021 wurden die Förderbedingungen verbessert.

Als Mieterstrom wird Strom bezeichnet, der in Solaranlagen auf dem Dach eines Wohngebäudes erzeugt und an Letztverbraucher (insbesondere Mieterinnen und Mieter) in diesem Gebäude oder im selben Quartier ohne Netzdurchleitung geliefert wird. Der von den Mieterinnen und Mietern nicht verbrauchte Strom wird ins Netz der allgemeinen Versorgung eingespeist und vergütet.

Anders als beim Strombezug aus dem Netz entfallen beim in der Solaranlage erzeugten Strom einige Kostenbestandteile wie Netzentgelte, netzseitige Umlagen, Stromsteuer und Konzessionsabgaben. Zusätzlich wird eine Förderung für jede Kilowattstunde Mieterstrom gewährt – der sogenannte Mieterstromzuschlag. Die Betreiber von Solaranlagen bis 100 Kilowatt auf Wohngebäuden oder die Mieterstromlieferanten können den Zuschlag für den von den Mieterinnen und Mietern verbrauchten Mieterstrom geltend machen.

Bis zur Einführung des Mieterstromzuschlages konnten vor allem Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer aufgrund des Eigenversorgungsprivilegs von auf dem eigenen Hausdach erzeugten Solarstrom profitieren, da Mieterstrommodelle in der Regel unter anderem wegen erheblicher Kosten für Abrechnung, Vertrieb und Messungen nicht wirtschaftlich waren. Der Mieterstromzuschlag trat als neue Veräußerungsform neben die bereits bestehenden Fördermechanismen Marktpremie und Einspeisevergütung. Als wesentlichen Unterschied zu den beiden letztgenannten Veräußerungsformen setzt der Mieterstromzuschlag keine Einspeisung in das Netz voraus. Mieterstrom wird damit sowohl direkt über den Mieterstromzuschlag als auch indirekt über die oben genannten

Befreiungstatbestände gefördert. Zudem wurden mit dem Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus auch die steuerlichen Rahmenbedingungen für den Mieterstrom verbessert. Entsprechend dem Auftrag aus dem Koalitionsvertrag können steuerbefreite Wohnungsgenossenschaften nun einfacher Mieterstrommodelle ohne steuerliche Nachteile umsetzen. Auch sonstige Wohnungsunternehmen sollen in Zukunft einfacher Mieterstrommodelle anbieten können, ohne die sogenannte erweiterte Gewerbesteuerkürzung nach § 9 Nummer 1 Satz 2ff des Gewerbesteuergesetzes zu verlieren. Eine entsprechende Regelung wurde in das Fondsstandortgesetz aufgenommen, das der Bundestag am 22. April 2021 verabschiedet hat. Die erforderliche Zustimmung des Bundesrates steht noch aus, voraussichtlich wird der Bundesrat am 28. Mai 2021 über das Gesetz beraten.

Weil die geförderten Mieterstromprojekte seit Einführung des Mieterstromzuschlags im EEG bislang hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind, sind die Rahmenbedingungen für Mieterstromprojekte im EEG 2021 auf Grundlage des Mieterstromberichts der Bundesregierung verbessert worden. So wurde der Mieterstromzuschlag mit dem am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen EEG 2021 deutlich erhöht und es wurden Quartierslösungen im EEG ermöglicht.

6 Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Seit dem Jahr 2020 prägt die Abmilderung der kurz- und langfristigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auch die Wohnungspolitik. In kurzer Zeit wurden weitreichende zivilrechtliche, finanzielle, steuerrechtliche und weitere Unterstützungsmaßnahmen für alle Akteure des Wohnungsmarkts beschlossen. Gleichzeitig bewähren sich die seit Jahrzehnten eingespielten Sozialsysteme für das Wohnen und die dafür auf den Weg gebrachten Vereinfachungs- und Beschleunigungsmaßnahmen in der Krise. Finanzaufsichtsrechtliche Erleichterungen zielten darauf ab, einer krisenbedingten Kreditklemme auch für Immobilienfinanzierungen vorzubeugen (vgl. Kap. 2.2.1).

Darüber hinaus wurde ein großes Konjunkturpaket vereinbart mit Maßnahmen, die die Bürgerinnen und Bürger entlasten, die Investitionsfähigkeit auch der Bau- und Wohnungswirtschaft stärken und den Fokus auf Zukunftsfelder wie Klimaschutz und Digitalisierung setzen.

Entscheidend zur Stabilität des Wohnungsmarkts haben auch sozial verantwortliche Kooperationen zwischen Mieterinnen bzw. Mietern und Vermieterinnen bzw. Vermietern beigetragen. Die Bundesregierung steht hier in intensivem Austausch mit den Akteuren des Wohnungsmarkts.

Zusammengenommen haben diese Maßnahmen dazu geführt, dass die Auswirkungen der Pandemie auf die Wohnungsmärkte moderat ausfallen. Mietrückstände und Zahlungsschwierigkeiten von selbstnutzenden Eigentümerinnen und Eigentümern in bedrohlichem Ausmaß sind bisher ebenso wenig festzustellen wie eine deutliche Dämpfung der Miet- und Preisdynamik sowie der Bautätigkeit (vgl. Kap. 6.4).

Die Auswirkungen der Pandemie auf die Gewerbeimmobilienmärkte sind dagegen ungleich stärker. Die Folgen für Einzelhandel, Gastronomie und Kultur, aber auch für den Büroimmobilienmarkt, können sich dabei erheblich auf die Lebendigkeit und Funktionsfähigkeit unserer Städte und Gemeinden auswirken. Vor diesem Hintergrund wird das BMI bis Sommer 2021 eine Innenstadt-Strategie erarbeiten, in der aufgezeigt wird, wie die Innenstädte stadtentwicklungspolitisch u. a. auf Umsatzrückgänge, Leerstand und eine sich verändernde Arbeitswelt reagieren können. Ziel ist es, den Städten und Gemeinden dabei zu helfen, ihre Innenstädte bzw. Zentren als lebenswerte, identitätsstiftende Räume für die Bürgerinnen und Bürger zu erhalten bzw. zu entwickeln (vgl. Kap. 6.5).

6.1 Zivilrechtliche Maßnahmen

Mit dem Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID 19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht vom 27. März 2020 wurden mehrere zivilrechtliche Hilfsmaßnahmen eingeführt. Diese haben Mieterinnen und Mieter sowie Verbraucher, die Vermieterin bzw. Vermieter oder selbstnutzende Eigentümerinnen bzw. Eigentümer sind, für eine Übergangszeit in existenziellen Notlagen unterstützt, für den Fall, dass die Sozialsysteme für das Wohnen und die Hilfsmaßnahmen für Unternehmen nicht ausreichend schnell greifen.

Das Kündigungsmoratorium für Miet- und Pachtverhältnisse schloss die Kündigung wegen Zahlungsverzugs von Mieterinnen und Mietern für mehr als zwei Jahre aus, sofern sie im Zeitraum vom 1. April 2020 bis zum 30. Juni 2020 aufgrund der COVID-19-Pandemie ihre Miete nicht mehr bezahlen konnten.

Bei Verbraucherdarlehensverträgen, die vor dem 15. März 2020 abgeschlossen wurden, wurde geregelt, dass Ansprüche des Darlehensgebers auf Rückzahlung, Zins- oder Tilgungsleistungen, die zwischen dem 1. April 2020 und dem 30. Juni 2020 fällig werden, mit Eintritt der Fälligkeit für die Dauer von drei Monaten gestundet werden, wenn der Verbraucher pandemiebedingt Einnahmeausfälle hat, die dazu führen, dass ihm die Erbringung der geschuldeten Leistung nicht zumutbar ist. Die Regelung wird flankiert durch eine Kündigungsschutzregelung und umfasst auch (Immobilien-) Verbraucherdarlehen, die Verbraucher – als selbstnutzende Eigentümerinnen bzw. Eigentümer oder vermietende Privatpersonen – beispielsweise zur Finanzierung des Immobilienkaufs oder von Modernisierungsmaßnahmen, abgeschlossen haben.

Zudem konnten Verbraucher und Kleinunternehmen die Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen aus wesentlichen Dauerschuldverhältnissen, die zur Eindeckung mit Leistungen der angemessenen Daseinsvorsorge bzw. zur Eindeckung mit Leistungen zur angemessenen Fortsetzung des Erwerbsbetriebs erforderlich sind (z. B. Verträge über die Lieferung von Strom oder Gas) bei pandemiebedingten Liquiditätsproblemen im Zeitraum vom 1. April 2020 bis 30. Juni 2020 vorübergehend verweigern.

6.2 Finanzielle Hilfen für Mieter und selbstnutzende Eigentümer

Parallel zu den zivilrechtlichen Maßnahmen wurden finanzielle Hilfen für private Haushalte beschlossen, damit pandemiebedingte Liquiditätsprobleme erst gar nicht entstehen. Sie haben zum Ziel, die Haushaltseinkommen zu stabilisieren und die Mietzahlungsfähigkeit bzw. die Tragbarkeit der Wohnkostenbelastung zu sichern sowie negative Folgeeffekte beispielsweise auf Vermieterinnen und Vermieter zu verhindern.

Zu nennen ist hier insbesondere das Kurzarbeitergeld und dessen starke Ausweitung, wodurch Einkommensausfälle von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern größtenteils ausgeglichen werden können.

Darüber hinaus bestehen mit der Grundsicherung und dem Wohngeld zwischen Bund, Ländern und Kommunen seit Jahrzehnten eingespielte Sozialsysteme für das Wohnen, damit Mieten und Wohnkosten auch von einkommensschwächeren Haushalten weiter bezahlt werden können. Diese Sozialleistungen wirken dabei als automatische Stabilisatoren, da der Leistungsanspruch mit sinkendem Einkommen steigt.

Falls ohne eigenes Einkommen oder mit einem geringeren eigenen Einkommen nicht mehr der Bedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts gedeckt werden kann, greift die Grundsicherung und die damit einhergehende Übernahme der Kosten der Unterkunft.

Vor dem Hintergrund der Pandemie wurden mit dem Sozialschutzpaket der Bundesregierung u. a. für selbstständig Tätige einige Verfahrenserleichterungen eingeführt, die nach Verlängerung für Bewilligungszeiträume gelten, die bis 31. Dezember 2021 beginnen. Die Erleichterungen umfassen insbesondere die befristete Einschränkung der Vermögensprüfung und die befristete Anerkennung der tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung.

Wohngeld ist ein staatlicher Zuschuss zur Miete (für Mieterinnen und Mieter) oder zur Belastung (für selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer) und hilft so Bürgerinnen und Bürgern mit geringem Einkommen bei ihren Wohnkosten.

Die Leistungsverbesserung beim Wohngeld von Anfang des Jahres 2020 (vgl. Kap. 4.1.2.3) trägt in der Krisenzeit auch dazu bei, dass mit Wohngeld die Mietzahlungsfähigkeit bzw. die Tragbarkeit der Wohnkostenbelastung einkommensschwächerer Haushalte gesichert werden kann.

Von zentraler Bedeutung in der Corona-Krise ist die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Wohngeldbehörden, damit Neuansträge und Weiterbewilligungen zeitnah bearbeitet werden können. BMI hat daher gemeinsam mit den Ländern erarbeitete Hinweise für die Wohngeldbehörden zur Verwaltungsvereinfachung erlassen. Diese beinhalten u. a. die Zulässigkeit formloser Antragstellungen per Email oder per Telefon – auch ohne ausgefüllten Vordruck – zur Fristwahrung. Insgesamt wird die Antragsbearbeitung auf ein möglichst zügiges Verfahren ausgerichtet, zu erbringende Nachweise werden auf das zwingend Notwendige beschränkt. Im Zweifel soll zugunsten des Antragstellers entschieden werden. Auch die Zahlung von Vorschüssen auf das Wohngeld wird erleichtert.

Im Rahmen einer im Mai und wiederholt im August 2020 durchgeführten Umfrage wurden die Länder um Mitteilung ihrer Erfahrungen mit den Verwaltungsvereinfachungen gebeten. Die Auswertung der Ergebnisse der Umfragen hat ergeben, dass die Verwaltungsvereinfachungen in unterschiedlichem Umfang zum Einsatz kommen und zur Entlastung sowohl bei den Antragstellenden als auch bei den Wohngeldbehörden beitragen.

6.3 Finanzielle Hilfen für Vermieter

Soweit temporäre Mietausfälle trotz dieser finanziellen Hilfen für private Haushalte nicht vollständig vermieden werden können, stehen für einen Großteil der gewerblichen Vermieterinnen und Vermieter die Hilfsangebote für Unternehmen, Betriebe, Vereine und Einrichtungen bereit. Existenzielle Schieflagen konnten so insbesondere durch die Unterstützung bei der Finanzierung von Betriebsmitteln vermieden werden.

Die Hilfsangebote umfassen beispielsweise das KfW-Sonderprogramm 2020 inkl. KfW-Schnellkredit, den Wirtschaftsstabilisierungsfonds, die Bürgschaftsprogramme des Bundes, der Länder und der Bürgschaftsbanken und die Überbrückungshilfe. Für Unternehmen und Selbständige, für die die bisherigen Unternehmenshilfen nicht greifen konnten, stehen zudem die neuen Härtefallhilfen zur Verfügung. Bund und Länder stellen je zur Hälfte bis zu 1,5 Mrd. Euro zur Verfügung; Anträge werden bei den Ländern gestellt und auch von den Ländern bewilligt.

Für kommunale und andere gemeinwohlorientierte Wohnungsanbieter hat die KfW den Anwendungsbereich des Programms „IKU – Investitionskredit Kommunale und Soziale Unternehmen“ um die Finanzierung von Betriebsmitteln verbreitert.

Unternehmen erhalten zudem steuerliche Hilfen, um ihre Ausstattung mit Liquidität zu verbessern. Die Sofortmaßnahmen zu Stundungen, zum Vollstreckungsaufschub und zur vereinfachten Herabsetzung von Vorauszahlungen wurden entsprechend der Pandemiedauer befristet verlängert. Steuerpflichtige, die nachweislich unmittelbar und nicht unerheblich wirtschaftlich negativ von der aktuellen Corona-Krise betroffen sind, können längstens bis zum 30. Juni 2021 Anträge auf eine – im Regelfall zinsfreie – Stundung von bereits fälligen oder bis zum 30. Juni 2021 fällig werdenden Steuern stellen. Die Steuern können im vereinfachten Verfahren bis zum 30. September 2021 gestundet werden. Eine darüberhinausgehende Stundung im vereinfachten Verfahren ist nur in Zusammenhang mit einer angemessenen längstens bis zum 31. Dezember 2021 dauernden Ratenzahlungsvereinbarung möglich. Auch vollstreckungsrechtliche Erleichterungen können längstens bis zum 30. Juni 2021 beantragt werden. Der Vollstreckungsaufschub erfolgt längstens bis zum 30. September 2021. Ein darüberhinausgehender Vollstreckungsaufschub im vereinfachten Verfahren ist ebenfalls nur in Zusammenhang mit einer angemessenen, längstens bis 31. Dezember 2021 dauernden Ratenzahlungsvereinbarung möglich. Darüber hinaus ist bis zum 31. Dezember 2021 eine Anpassung der Vorauszahlungen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer 2021 auf Antrag im erleichterten verfahren möglich. Außerdem wurden Zuschüsse des Arbeitgebers zum Kurzarbeitergeld für Lohnzahlungszeiträume, die nach dem 29. Februar 2020 beginnen und vor dem 1. Januar 2022 enden, steuerfrei gestellt. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können ihren Beschäftigten zudem bis zum 31. März 2022 Corona-Sonderzahlungen bis zu einem Betrag von 1.500 Euro steuerfrei auszahlen oder als Sachlohn gewähren. Der steuerliche Verlustrücktrag wurde auf 10 Mio. Euro bzw. 20 Mio. Euro bei Zusammenveranlagung erweitert. Zudem wurde ein Mechanismus eingeführt, um den Verlustrücktrag unmittelbar finanzwirksam schon mit der Steuererklärung für das Jahr 2019 bzw. 2020 nutzbar zu machen. Das heißt bereits mit der Steuererklärung kann die finanzwirksame Berücksichtigung eines vorläufigen Verlustrücktrags beantragt werden. Mit der Jahressteuerfestsetzung für das jeweilige Verlustjahr wird der Verlustrücktrag abschließend vorgenommen.

6.4 Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wohnungsmärkte

Insgesamt sind nur moderate Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wohnungsmärkte zu konstatieren. Insbesondere sind Mietrückstände bei Wohnraummieten pandemiebedingt nur geringfügig angestiegen. Dies zeigen Umfragen von Vermieterverbänden. So ergab beispielsweise eine Umfrage des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW), dass zwischen April und Juni 2020 0,62 Prozent der Wohnraummietverhältnisse von Mietrückständen betroffen waren; im gleichen Zeitraum wurden für zusätzlich 0,33 Prozent der Mietverhältnisse Stundungen beantragt.

Für einen vergleichbar großen Anteil der Immobiliendarlehen selbstnutzender Eigentümerinnen und Eigentümer – je nach Bank zwischen 1 und 2 Prozent – wurden im März und April 2020 die gesetzlichen Stundungsmöglichkeiten in Anspruch genommen. Bereits im Mai 2020 war der Umfang eingehender Stundungsanträge deutlich geringer. Weitere Informationen zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Immobilienfinanzierung finden sich in Kap. 2.2.1.

Die Stabilisierung der Haushaltseinkommen durch die in Kap. 6.2 beschriebenen finanziellen Hilfen und Sozialsysteme für das Wohnen wirkt.

Entsprechend hat die Bundesregierung – auch nach Rückkopplung mit den Verbänden der Vermieterinnen und Vermieter – keine Kenntnis über pandemiebedingte Notlagen bei Vermieterinnen und Vermietern von Wohnraum.

Mit Blick auf die relevanten Kennzahlen zur Entwicklung der Wohnungsmärkte zeigt sich bisher zudem kein nennenswerter Einfluss der Pandemie auf die Dynamik von Preisen, Mieten und Bautätigkeit (vgl. dazu Kap. 3).

Dennoch sind mittel- bis langfristige Auswirkungen der Pandemie auf Angebot und Nachfrage nach Wohnraum denkbar. Dies gilt insbesondere, da die Pandemie bereits bestehende strukturelle Trends, wie beispielsweise die Digitalisierung im Arbeitsleben und im Handel, verstärken könnte. Die daraus resultierenden Nachfrageveränderungen und Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschätzbar und bedürfen einer genauen Beobachtung.

6.5 Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Innenstädte

Die Innenstadtentwicklung ist eines der Schwerpunktthemen in der Stadtentwicklung.

Die Zentren unserer Städte und Gemeinden sind neben ihrer existenziellen wirtschaftlichen Bedeutung auch soziale, politische und kulturelle Zentren des Gemeinwesens. Die Innenstädte und Stadt- und Gemeindezentren

werden seit geraumer Zeit durch Strukturwandel im Einzelhandel und Funktionsverluste zentraler Versorgungsbereiche geprägt. Durch die Corona-Pandemie werden diese Herausforderungen weiter verstärkt.

Vor diesem Hintergrund hat das BMI mit Vertretern aus Handel, Gastronomie, Handwerk und Immobilienwirtschaft sowie aus den Kommunen bereits 2020 einen „Beirat Innenstadt“ gegründet.

Bis Sommer 2021 wird mit Begleitung des „Beirates Innenstadt“ eine Innenstadtstrategie erarbeitet, in der aufgezeigt wird, wie Innenstädte und Zentren stadtentwicklungspolitisch u. a. auf neue Nutzungsanforderungen, Leerstände oder eine sich verändernde Arbeitswelt reagieren können. Ziel ist es, den Städten und Gemeinden dabei zu helfen, ihre Innenstädte bzw. Zentren als attraktive und lebenswerte Räume für die Bürgerinnen und Bürger zu erhalten und weiter zu entwickeln. Ein wichtiger Baustein dabei ist die Nutzung der Chancen im Bereich der Umwandlung von ehemals gewerblicher Nutzung in Wohnnutzung in den Innenstädten. Die Funktion Wohnen mit bedarfsgerechten Angeboten für alle Nachfragergruppen kann zur Stärkung attraktiver Innenstädte und Zentren beitragen.

Die Innenstadtstrategie soll durch ein neues Bundesförderprogramm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“ mit einem Volumen von 25 Mio. Euro Programmmittel ergänzt werden. BMI ist derzeit in der Abstimmung des Förderaufrufes. Mit dem Förderprogramm sollen Städte und Gemeinden bei der Gestaltung der Transformationsprozesse ihrer Zentren zu multifunktionalen Orten unterstützt werden.

Bereits an den Start gegangen ist das Programm „Kultursommer 2021“ der Kulturstiftung des Bundes, für das über 30 Millionen Euro aus dem Rettungs- und Zukunftsprogramm NEUSTART KULTUR der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) bereitstehen. Der „Kultursommer 2021“ soll einen wesentlichen Beitrag zur kulturellen Wiederbelebung in den Städten leisten und bundesweit mehr als 100 kreisfreie Städte und Landkreise bei der Gestaltung eines neu entwickelten, vielfältigen Kulturprogramms unterstützen. Profitieren sollen insbesondere freischaffende Künstlerinnen und Künstler, die Freie Szene, lokale Kulturakteure und Bündnisse sowie die lokale Kultur- und Veranstaltungsbranche. Anträge konnten bis zum 22. April 2021 bei der Kulturstiftung des Bundes gestellt werden.

Das BMWi hat mit einem Runden Tisch und einer Workshopreihe zum Thema „Ladensterben verhindern – Innenstädte beleben“ Stakeholder aus den Bereichen Handel, Kommunen, Immobilien- und Kreativwirtschaft zusammengebracht, um innovative Konzepte für die Revitalisierung der Innenstädte, insbesondere in den Bereichen Leerstandsnutzung und Digitalisierung, zu erörtern und bekannt zu machen.

Teil B Mietenbericht**I. Niveau, Struktur und Entwicklung der Mieten, der Nebenkosten und der Mietbelastung****1 Mietenbegriffe**

Zum Begriff Miete gibt es je nach Fragestellungen unterschiedliche Abgrenzungen. Die Nettokaltmiete ist für eine vergleichende Marktbeobachtung besonders gut geeignet, da sie das reine Entgelt für die Gebrauchsüberlassung einer Wohnung darstellt. Die Bruttokaltmiete enthält zusätzlich zur Nettokaltmiete umlagefähige so genannte kalte Nebenkosten wie z. B. Grundsteuer, Hausmeisterdienste, Müllabfuhr und Straßenreinigung. Werden zusätzlich Energiekosten für Heizung und Warmwasser berücksichtigt, spricht man von der Bruttowarmmiete. Die Nebenkosten fallen regional unterschiedlich hoch aus. Die warmen Nebenkosten sind verbrauchsabhängig und unterscheiden sich je nach Heizverhalten der Mieterinnen und Mieter, aber auch witterungsbedingt von Jahr zu Jahr.

Bei der Betrachtung der Mieten wird zwischen Bestandsmieten und Erst- und Wiedervermietungs-mieten unterschieden. Bei bestehenden Mietverträgen spricht man von Bestandsmieten. Hier erfolgt in der Regel eine maßvolle Anpassung der Wohnungsmieten. Bei neuen Mietverträgen, sei es durch Erstvermietung einer neuen Wohnung (Erstbezug) oder Mieterwechsel, ist der Einfluss aktueller Marktkonstellationen, etwa von Angebotsüberhängen oder Angebotsknappheiten, deutlicher. Diese Mieten werden als Erstvermietungs-mieten und Wiedervermietungs-mieten bezeichnet. Sie können bei vergleichbaren Mietobjekten von den Bestandsmieten deutlich abweichen.

Zur Mietenstatistik gibt es verschiedene Datenquellen, die in unterschiedlicher Differenzierung und Aktualität vorliegen. Im Folgenden wird die für den jeweiligen Zweck am besten geeignete Datenquelle zugrunde gelegt.

2 Niveau und Struktur der Mieten

2.1 Niveau und Struktur der Bestandsmieten im Bundesgebiet

Angaben zum Mietenniveau in Deutschland liefert in vierjährigen Abständen die Zusatzerhebung Wohnen des Mikrozensus, zuletzt für das Jahr 2018 (zur Darstellung der Informations- und Datenquellen s. Anlage 1).

Die durchschnittliche Bruttokaltmiete belief sich im Jahr 2018 auf 7,90 Euro/m² und Monat bzw. 553 Euro gesamt (bei einer durchschnittlichen Wohnfläche von 70 m²).

Berücksichtigt man den Anstieg der Bruttokaltmieten laut Mietenindex des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2019 und im Jahr 2020 von 1,4 bzw. 1,3 Prozent, so ergibt sich mit den Daten des Mikrozensus für das Jahr 2020 eine fortgeschriebene durchschnittliche Bruttokaltmiete von 8,11 Euro/m² bzw. knapp 570 Euro gesamt.

Die kalten Betriebskosten betrugen laut Daten des Mikrozensus im Jahr 2018 1,00 Euro/m². Die Preissteigerung der kalten Betriebskosten laut Statistischem Bundesamt betrugen im Jahr 2019 1,5 Prozent und im Jahr 2020 1,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Damit ergeben sich kalte Betriebskosten für das Jahr 2020 von 1,03 Euro/m².

Unter Zugrundelegung von Heiz- und Warmwasserkosten in Höhe von 1,21 Euro/m² (Fortschreibung der warmen Nebenkosten aus dem Mikrozensus 2018) ergibt sich im Jahr 2020 eine durchschnittliche Bruttowarmmiete von 9,32 Euro/m² bzw. gut 650 Euro je Wohnung.

Kalte Betriebskosten und warme Nebenkosten haben an der Bruttowarmmiete einen Anteil von 24 Prozent. Je nach Gebäudetyp, Heizungsart, technischem Standard der Heizanlage, Grad der Wärmedämmung, individuellem Heizverhalten und Witterungsverlauf können die warmen Nebenkosten im Einzelfall deutlich abweichen.

Neben der Durchschnittsmiete einer Mietwohnung ist auch die Verteilung der Mieten auf verschiedene Miethöheklassen von Relevanz. Ein knappes Viertel der Mieterhaushalte (23,7 Prozent) wies 2018 eine Nettokaltmiete von unter 5 Euro/m² auf (s. Anlage 2). In Ostdeutschland liegt dieser Werte bei 31,5 Prozent. Etwa die Hälfte der Mieterhaushalte zahlen Nettokaltmieten von 5 bis unter 8 Euro/m². Somit weisen knapp 75 Prozent aller Mieterhaushalte eine Nettokaltmiete von unter 8 Euro/m² auf. In Ostdeutschland liegt dieser Anteilswert sogar bei knapp 85 Prozent. Nettokaltmieten von 9 und mehr Euro/m² zahlen 2018 knapp 18 Prozent aller Mieterhaushalte, in Ostdeutschland knapp 9 Prozent.

Die bundesweite Nettokaltmiete 2018 von 6,90 Euro je m² unterscheidet sich in den verschiedenen Wohnungs-marktregionen. In strukturschwachen und peripheren, dünnbesiedelten Räumen mit schrumpfender Bevölkerung liegt der Durchschnitt der Mieten deutlich niedriger als in wirtschaftsstarken Regionen mit großen Städten. Nach der BBSR-Kreistypisierung liegen die durchschnittlichen Nettokaltmieten in den kreisfreien Großstädten bei 7,70 Euro/m², in den verstädterten Kreisen mit kleineren Städten bei 6,60 Euro/m². Ländliche Kreise weisen eine durchschnittliche Nettokaltmiete von 5,70 Euro/m² auf (Sonderauswertung der Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2018).

Auch bei der Verteilung der Mieten nach verschiedenen Miethöheklassen 2018 zeigen sich deutliche Unterschiede. In den kreisfreien Großstädten liegen nur 14 Prozent der Nettokaltmieten unter 5 Euro, während dieser Anteilswert in den ländlichen Kreisen bei knapp 40 Prozent liegt (s. Anlage 2). Nettokaltmieten von 8 Euro und mehr je Quadratmeter zahlen in den kreisfreien Großstädten gut 37 Prozent der Haushalte, 24 Prozent der Haushalte in den städtischen Kreisen und 13 Prozent bzw. 11 Prozent in den beiden ländlichen Kreistypen.

Die Miethöhe weicht somit regional deutlich vom Bundesdurchschnitt ab. Sie unterscheidet sich weiterhin nach bestimmten Wohnungs- und Gebäudemerkmalen und nach Merkmalen des Haushaltes (s. Anlage 3). Diese sind zum Beispiel das Gebäudealter, die Größe der Wohnung, das Einzugsjahr und die Größe des Haushaltes. Daneben bestimmt das Einkommen des Haushaltes seine Mietzahlungsfähigkeit und die Wahl der entsprechenden Wohnungen. Häufig bestehen zwischen den Merkmalen weitere gegenseitige Zusammenhänge, so zwischen Haushalts- und Wohnungsgröße oder zwischen Einzugsjahr und Größe des Haushaltes, so dass strukturelle Unterschiede in der Miethöhe häufig aus mehreren, gleichzeitig wirkenden Aspekten erklärbar sind.

Kleinere Haushalte zahlen im Durchschnitt etwas höhere Quadratmetermieten, da ihre Mietwohnungen häufig kleiner sind als die größeren Haushalte. Kleinere Wohnungen haben zumeist höhere Quadratmetermieten als größere Wohnungen. 2018 zahlten Mieterhaushalte in Wohnungen bis unter 40 m² Größe mit 9,90 Euro/m² eine deutlich höhere Nettokaltmiete als die Haushalte in größeren Wohnungen. Bei Mietwohnungen mit 120 m² und mehr Wohnfläche liegt die Nettokaltmiete bei 6,00 Euro/m².

Bei der Betrachtung bestimmter Baualtersklassen zeigt sich, dass Wohnungen in Gebäuden mit Baualter bis 1990 eine unterdurchschnittlich Nettokaltmiete aufwiesen (s. Anlage 3). Dagegen waren Wohnungen in neueren Gebäuden mit Baualter von 2011 bis 2015 bzw. ab 2016 mit ihren Quadratmetermieten von 9,70 Euro bis 10,80 Euro um 41 bzw. 56 Prozent teurer als der Durchschnitt.

Deutliche Unterschiede in der Miethöhe ergeben sich durch die Dauer des Mietverhältnisses. Lag der Einzug in die Mietwohnung zum Beispiel vor 1991, war die Miethöhe mit 5,80 Euro/m² etwa 16 Prozent niedriger als das allgemeine Mietniveau. Umgekehrt waren die Quadratmetermieten bei kürzeren Mietverhältnissen (seit 2015) mit 7,70 Euro/m² knapp 12 Prozent höher als das allgemeine Mietniveau. Ältere Mietverträge entfernen sich immer weiter vom allgemeinen Bestandsmietenniveau, weil die Mieterhöhungsspielräume teilweise nicht ausgeschöpft werden. Jüngere Mietverträge liegen dagegen im Niveau häufig näher an den Wiedervermietungsmieten.

Die Miethöhe steht in deutlichem Zusammenhang mit dem Einkommen. Haushalte beispielsweise ab 3200 Euro Nettoeinkommen im Monat zahlten 2018 deutlich mehr Miete als die geringer verdienenden Haushalte. Haushalte mit sehr hohen Einkommen (Haushaltsnettoeinkommen 6 000 Euro und mehr) zahlten mit 9,30 Euro nettokalt im Durchschnitt eine um 35 Prozent höhere Quadratmetermiete als der Durchschnitt.

2.2 Niveau und Struktur der Erst- und Wiedervermietungsmieten

2.2.1 Niveau und Struktur der Erst- und Wiedervermietungsmieten im Bundesgebiet

Neben den Analysen der Mietenstrukturen in bestehenden Mietverhältnissen ist der Blick auf das aktuelle Marktgeschehen von großer Bedeutung. Dazu dienen über veröffentlichte Wohnungsannoncen erfasste Wohnungsangebote bei Mieterwechseln (Wiedervermietungen) oder bei der Vermarktung von neu gebauten Wohnungen (Erstvermietungen). Die darüber ermittelten Erst- und Wiedervermietungsmieten lassen sich mit Daten aus im Internet veröffentlichten Wohnungsannoncen von Zeitungen und Immobilienportalen nutzen. Neubauinserate bildeten zwischen 2017 und 2020 ca. 11 Prozent des veröffentlichten Angebots.

Die durchschnittlichen Angebotsmieten inserierter Wohnungen bei Wiedervermietung betrugen im Jahr 2020 8,97 Euro/m² nettokalt. In Westdeutschland lagen die Angebotsmieten bei Wiedervermietung im Schnitt bei 9,45 Euro/m², in Ostdeutschland bei 7,66 Euro/m². In Ostdeutschland hat die Bundeshauptstadt Berlin mit dem großen Geschosswohnungsbestand und einem bis zum 1. Halbjahr 2019 stark gestiegenen Angebotsmietenniveau ein hohes Gewicht auf den Durchschnittswert. Ohne Berlin lag der Durchschnitt der Wiedervermietungsmieten in Ostdeutschland bei 6,27 Euro/m².

Hinweise zum Niveau der Angebotsmieten

Angebotsmieten können das realisierte Mietenniveau bei Erst- und Wiedervermietungen überzeichnen. Vor allem unter entspannten Marktbedingungen können die tatsächlich zustande gekommenen Vertragsmieten unter den inserierten Angebotsmieten liegen. Auch werden nicht alle Wohnungen über die im Internet zugänglichen Medien vertrieben. Ein Teil der freien Mietwohnungen (gerade günstige Wohnungen von großen Wohnungsunternehmen) können über andere Vertriebswege (bspw. über Freunde/ Bekannte, Vorschläge von Vormietern oder Aushänge) vermittelt werden. Hierzu liegen allerdings nur in Ausnahmefällen Informationen vor. Daher geben die Angebotsmieten die Verteilung von inserierten Mieten wieder, auf die Haushalte treffen, wenn sie über digitale Wohnungsannoncen eine Mietwohnung suchen. So erfassen die Angebotsmieten nur einen Teil der tatsächlichen Erst- und Wiedervermietungsmieten. Mieten aus bestehenden Mietverhältnissen (Bestandsmieten) werden mit dieser Datenquelle nicht erfasst.

Die Berechnung der BBSR-Angebotsmieten wurde zum Berichtsjahr 2020 methodisch weiterentwickelt und rückwirkend neu berechnet, so dass Abweichungen der Mietangaben zu früheren Veröffentlichungen bestehen. Im Wesentlichen wurden für die Standarddarstellungen die betrachteten Wohnungssegmente stärker eingegrenzt, um noch besser vergleichbare Wohnungen zu betrachten:

- unmöblierte Wohnungen mit 40 bis 100 m² Wohnfläche
- mittlere Wohnungsausstattung
- mittlere bis gute Wohnlage.

Darüber hinaus erfolgen weitere Auswertungen nach differenzierten Gebäudemerkmalen wie Baualter oder Wohnlage. (weitere Informationen s. Anlage 1).

Ergänzender Hinweis:

In einer Wohnungsmarktbefragung für den Mietspiegel in Stuttgart 2019/2020 von Juli 2019 stellte sich heraus, dass 36 Prozent der Mieterinnen und Mieter, deren Mietverhältnis innerhalb der zwei Jahre zuvor begonnen hat, über Freunde, Bekannte, Kollegen, Nachbarn oder Verwandte auf ihre Wohnung aufmerksam wurden. Entsprechend gaben 33 Prozent der Wohnungseigentümerinnen und Wohnungseigentümer an, dass sie sich bei der Wohnungsvergabe auf Tipps von Freunden, Bekannten, Kollegen, Nachbarn oder Verwandten bzw. auf Vorschläge der Vormieterin bzw. des Vormieters verlassen. Basierend auf den Ergebnissen dieser Befragung zeigt sich bei den Mietverhältnissen, die innerhalb der zwei Jahre vor 2019 begonnen wurden und deren Miete sich seitdem nicht erhöht hat, eine deutliche Differenz zwischen den Mieten inserierter Wohnungen und denjenigen, die „unter der Hand“ vergeben wurden. Eine Wohnung, die über ein Immobilienportal gefunden wurde war im Durchschnitt knapp 1,30 Euro/m² teurer als eine Wohnung, die privat (über Freunde, Bekannte etc.) vermittelt wurde.

Die Höhe der Wohnungsmieten bestimmt sich über eine Vielzahl von Eigenschaften der Immobilien. Neben Lage, Größe, Ausstattung und Nachfrage ist das Alter der Gebäude ein wichtiger preisbestimmender Faktor. So unterscheiden sich bundesweit die Angebotsmieten zwischen Neubauten und bestehenden Gebäuden deutlich. Das zeigt die Tabelle 6 der Angebotsmieten mit einer Differenzierung von Wiedervermietungsmieten im Bestand nach Baujahresklassen und Erstbezugsmieten im Neubau.

Tabelle 6: Angebotsmieten inserierter Wohnungen nach Stadt- und Gemeindetypen und Baujahren 2020

Baujahr	bis 1948	1949 bis 1978	1979 bis 1999	ab 2000	Neubau (Erstbezug)
Stadt- und Gemeindetypen	Angebotsmiete in Euro/m ² nettokalt				
Großstädte	10,73	9,82	9,82	11,81	13,25
Mittelstädte	7,98	7,83	7,90	8,88	9,95
Kleinstädte	7,50	7,44	7,69	8,59	9,41
Landgemeinden	7,00	6,80	7,02	7,85	8,33
Deutschland	9,46	8,71	8,61	10,24	11,29

Anmerkungen: Angebotsmieten ohne Nebenkosten für unmöblierte Wohnungen mit 40 bis 100 m² Wohnfläche, mittlere Wohnungsausstattung, mittlere bis gute Wohnlage, basierend auf im Internet veröffentlichten Wohnungsinseraten von Immobilienplattformen und Zeitungen.

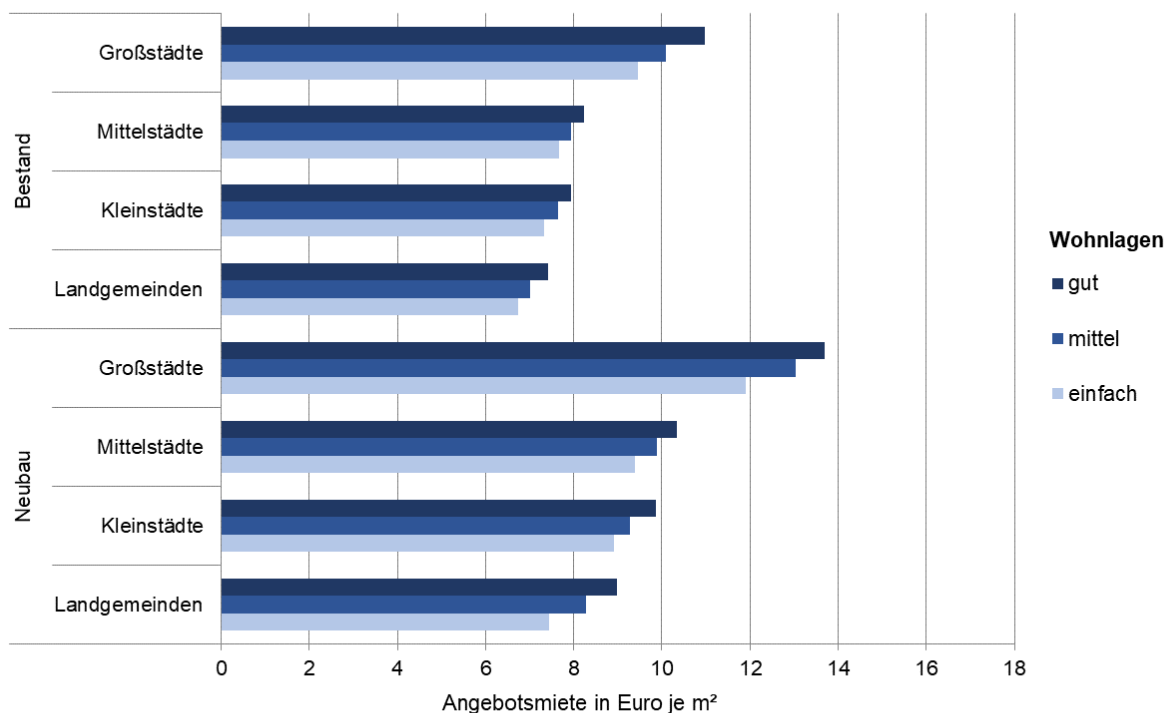
Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

Die Erstbezugsmieten heben sich deutlich von den Wiedervermietungsmieten ab. Wohnungen im Erstbezug wurden bundesweit im Schnitt für knapp 11,30 Euro/m² angeboten. Dabei heben sich die Großstädte mit durchschnittlich 13,25 Euro/m² deutlich von den weiteren Stadttypen und Landgemeinden ab. Wie auch bei den Wiedervermietungsmieten verringern sich die Angebotsmieten bei Erstvermietung hin zu kleineren Kommunen. Durch bspw. höhere Arbeitsmarktzentralität und die vielfältige Infrastrukturausstattung in Großstädten resultiert eine hohe Wohnungsnachfrage, welche sich in den Angebotsmieten niederschlägt.

Die jüngeren Bestandswohnungen ab Baujahr 2000 zeigen ebenfalls hohe durchschnittliche Angebotsmieten bei Wiedervermietung – von 11,81 Euro/m² in Großstädten bis 7,85 Euro/m² in Landgemeinden. Wohnungen der Baualtersklassen der 1950er bis 1990er Jahre werden innerhalb der jeweiligen Stadt- und Gemeindetypen mit vergleichbaren Mietenniveaus angeboten. Die Baualtersklasse bis 1948 ist vor allem von Vorkriegsbauten geprägt. Hier zeigt sich bei den Großstädten ein merklich höheres Mietenniveau als in den Gebäudebeständen der 1950er bis 1990er Jahre. Bei den Vorkriegsgebäuden handelt es sich vielfach um sanierte Altbauwohnungen, häufig aus der Gründerzeit, in zentralen Lagen, für die eine hohe Nachfrage bei einkommensstarken Haushalten besteht.

Abbildung 27: Angebotsmieten inserierter Wohnungen im Bestand und im Neubau nach Stadt- und Gemeindetypen und Wohnlagen 2020

Bestand/Neubau und Stadt- und Gemeindetypen



Anmerkungen: Angebotsmieten ohne Nebenkosten für unmöblierte Wohnungen mit 40 bis 100 m² Wohnfläche, mittlere Wohnungsausstattung, basierend auf im Internet veröffentlichten Wohnungsinseraten von Immobilienplattformen und Zeitungen.

© BBSR Bonn 2021

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

Die Abbildung 27 verdeutlicht den mietpreisbildenden Einfluss von Wohnlagen auf das Niveau der Angebotsmieten im Bestand und Neubau. Über alle Stadttypen hinweg nehmen die durchschnittlichen Angebotsmieten von den einfachen zu den guten Wohnlagen zu. Die Wiedervermietungsmieten spannen sich von den guten Wohnlagen in den Großstädten im Jahr 2020 mit 11,00 Euro/m² bis hin zu den einfachen Wohnlagen in Landgemeinden mit 6,75 Euro/m² auf. Die mittleren Erstvermietungs-mieten sind entsprechend höher – von knapp 13,70 Euro/m² bis 7,44 Euro/m² – mit einer überproportionalen Spanne von 6,25 Euro/m² im Vergleich zu den Wiedervermietungs-mieten mit 4,25 Euro/m².

Die relativen Abweichungen zwischen den einfachen und den guten Wohnlagen sind in den Großstädten im Bestand (gute Wohnlagen 16 Prozent teurer als einfache Wohnlagen) vergleichbar mit den Abweichungen im Neubau (+15 Prozent) und damit vergleichsweise hoch. Nur in den Landgemeinden sind die Abweichungen beim Neubau mit 20 Prozent noch höher. Mit Blick auf die absoluten Mietenspannen zwischen den Wohnlagen wird deutlich, dass durchweg die Unterschiede im Neubau größer sind als im Bestand. In den Großstädten wurden Wohnungen in guten Wohnlagen bei Erstvermietungen im Schnitt 1,79 Euro/m² teurer angeboten als in einfachen Wohnlagen. Das entspricht bei einer 60-Quadratmeter-Wohnung einem durchschnittlichen monatlichen Unterschied von 107 Euro nettokalt. Im Bestand belief sich die Differenz auf 1,52 Euro/m² (91 Euro bei 60 Quadratmetern). In den Mittel- und Kleinstädten bewegte sich der Unterschied im Neubau bei 0,95 Euro/m² (57 Euro je Wohnung), im Bestand bei 0,60 Euro/m² (36 Euro je Wohnung).

2.2.2 Niveau und Struktur der Erst- und Wiedervermietungsmieten in regionalen Teilräumen und Städten

Die Niveaus von Wiedervermietungsmieten sind ebenso wie Immobilienpreise von vielfältigen Einflüssen geprägt. Dabei hängen die Mietenniveaus stark von der Siedlungsstruktur ab. Anhand der siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR lassen sich deutliche Niveauunterschiede von den Großstädten über die städtischen Kreise bis hin zu ländlichen Kreisen ausmachen (s. Tabelle 7). Die Angebotsmieten der großen kreisfreien Großstädte heben sich im Mietenniveau und in der Entwicklung deutlich von den weiteren kreisfreien Städten und den Landkreisen ab. So betrug bereits 2018 die Durchschnittsmiete der großen Großstädte bei Wiedervermietung 10,89 Euro/m². 2020 erreichten diese Städte 11,47 Euro/m². In den weiteren kreisfreien Großstädten ebenso wie in den städtischen Kreisen lag das mittlere Niveau der Wiedervermietungsmieten ungefähr 3 Euro/m² niedriger (s. Abbildung 28). In ländlichen Kreisen wurden Wohnungen verbreitet günstig im Schnitt für unter 7 Euro/m² angeboten.

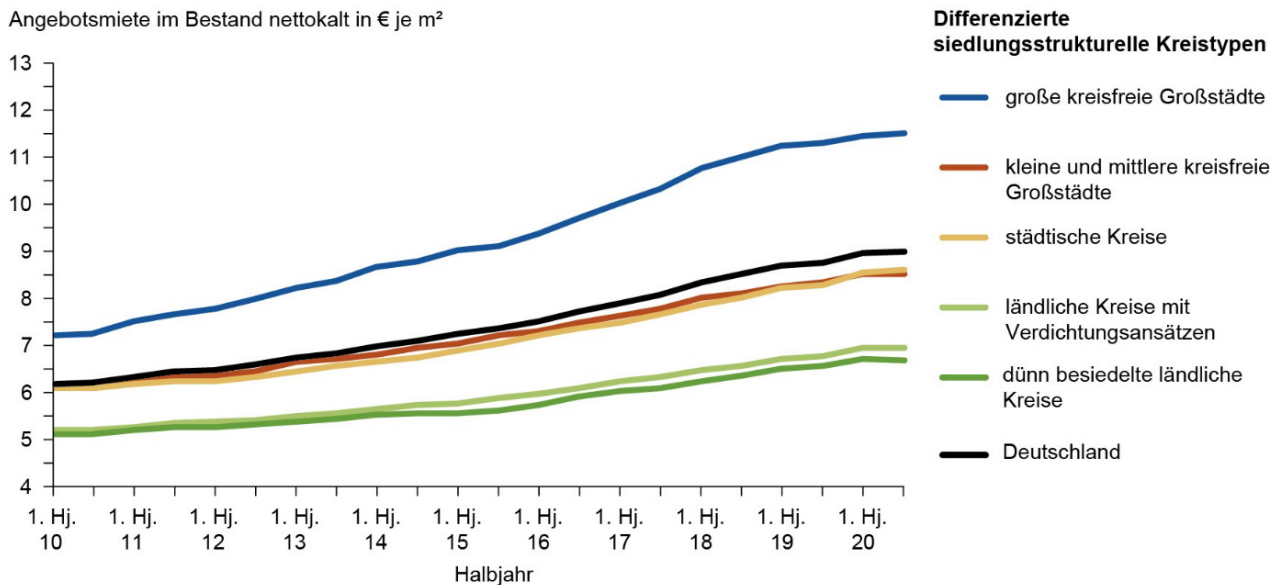
Tabelle 7: Wiedervermietungsmieten inserierter Wohnungen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2018 bis 2020

differenzierte siedlungsstrukturelle Kreistypen	2018	2019	2020
	Wiedervermietungsmiete nettokalt in Euro/m²		
große kreisfreie Großstädte	10,89	11,28	11,47
kleine und mittlere kreisfreie Großstädte	8,06	8,29	8,52
städtische Kreise	7,95	8,27	8,58
ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen	6,53	6,76	6,96
dünn besiedelte ländliche Kreise	6,30	6,54	6,70
Deutschland	8,44	8,74	8,97

Anmerkungen: Angebotsmieten ohne Nebenkosten für unmöblierte Wohnungen bei Wiedervermietung im Gebäudebestand (ohne Neubau) mit 40 bis 100 m² Wohnfläche, mittlere Wohnungsausstattung, mittlere bis gute Wohnlage, basierend auf im Internet veröffentlichten Wohnungsinseraten von Immobilienplattformen und Zeitungen.

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

Abbildung 28: Wiedervermietungsmieten inserierter Wohnungen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2010 bis 2020



Anmerkungen: Angebotsmieten ohne Nebenkosten für unmöblierte Wohnungen bei Wiedervermietung im Gebäudebestand (ohne Neubau) mit 40 bis 100 m² Wohnfläche, mittlere Wohnungsausstattung, mittlere bis gute Wohnlage, basierend auf im Internet veröffentlichten Wohnungsinseraten von Immobilienplattformen und Zeitungen. Große kreisfreie Großstädte: min. 500 Tsd. Einwohner © BBSR Bonn 2021

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

Neben der Siedlungsstruktur wirken aber auch die Marktconstellationen in den regionalen Teilräumen sehr stark auf die Mietpreise. Ein größerer Teil der Regionen war in den letzten Jahren von Wohnungsmarktanspannungen geprägt. Binnen und Außenwanderungsgewinne sorgten in Wachstumsregionen trotz steigender Neubauzahlen für Wohnungsengpässe. Vor allem die Preise für Bauland, Häuser und Wohnungen stiegen und steigen hier noch weiter an. Andere Regionen sind mit Rückgängen der Wohnungsnachfrage durch Abwanderungen und Alterung konfrontiert. Eine weitere Zunahme von Wohnungsleerständen ist dort zu erwarten.

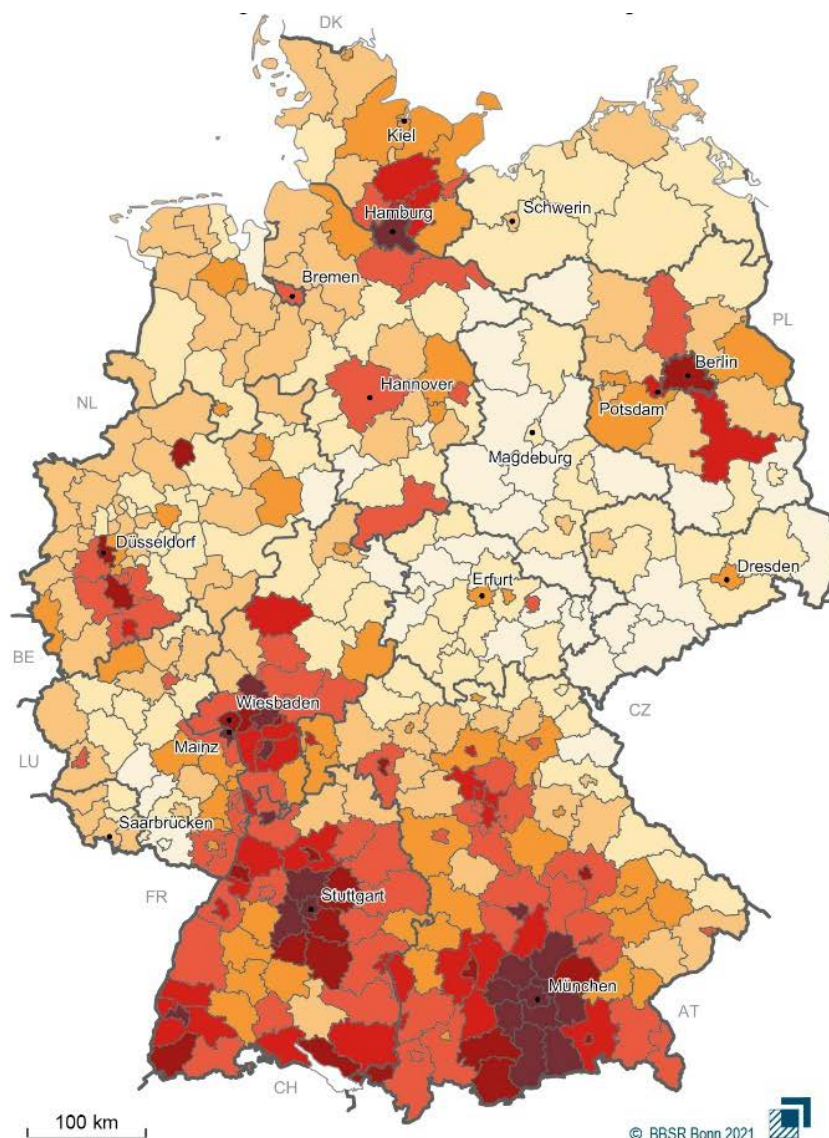
Entsprechend dieser Bandbreite an Wohnungsmarktconstellationen spannen sich auch die durchschnittlichen Wiedervermietungsmieten weit auf – von 4,65 Euro/m² im Jahr 2020 im Landkreis Lüchow-Dannenberg bis zu 18,81 Euro/m² nettokalt in der Stadt München (s. Abbildung 29). Die bayerische Landeshauptstadt ist damit die mit Abstand teuerste Mieterstadt in Deutschland. Es folgen die Städte Stuttgart und Frankfurt am Main (jeweils 14,44 Euro/m²), Heidelberg (12,70 Euro/m²). Freiburg im Breisgau (12,67 Euro/m²), Darmstadt (12,11 Euro/m²) und Hamburg (11,93 Euro/m²). Die teuersten Landkreise liegen allesamt im Umland von München und erreichen durchschnittliche Wiedervermietungsmieten von gut 12 bis knapp 15,60 Euro/m². Weitere großräumige teure Regionen sind Stuttgart und der Rhein-Main-Raum (s. Abbildung 29). In anderen Regionen wie Düsseldorf/Köln/Bonn oder Hamburg reichen die hohen Mieten nur bis in das engere Umland. Dort schließen sich in räumlicher Nähe ländliche Räume mit deutlich niedrigeren Angebotsmieten an.

Die niedrigsten Angebotsmieten werden in peripher gelegenen, dünn besiedelten und ländlich geprägten Landkreisen in Ost- wie in Westdeutschland erzielt. Die günstigsten Landkreise neben Lüchow-Dannenberg waren 2020 der Vogtlandkreis sowie die Kreise Greiz, Görlitz, Höxter und Birkenfeld mit Wiedervermietungsmieten unter 5,10 Euro/m².

Die Verteilung der Wiedervermietungsmieten im für die jeweilige Region günstigen Wohnungssegment verdeutlicht nochmals die ausgeprägten Niveauunterschiede in den Teilräumen Deutschlands. Angenommen wird bei dieser Darstellung das untere Mietendrittel der über Zeitungen und Immobilienplattformen inserierten Wohnungen. Günstige Wohnungen können allerdings bei dieser Datenquelle untererfasst sein, da bspw. große Wohnungsunternehmen oder Makler weitere Vertriebswege haben, deren Wohnungsangebote nicht über die gängigen Medien verfügbar und somit auswertbar sind. Immerhin in einem Drittel der Landkreise und kreisfreien Städte sind die Medianmieten der günstigen Wohnungsangebote unter 5,50 Euro/m² (s. Abbildung 30). In diesen Regionen zeigt sich ein breites preiswertes Wohnungsangebot. Auf der anderen Seite lagen die Wiedervermietungsmieten des unteren Mietdrittels in 51 Städten und Umlandkreisen (13 Prozent der Kreise) über 8,50 Euro/m². In diesen

Städten und Landkreisen wird die Knappheit des preiswerten Wohnungsangebotes besonders deutlich. In den Landkreisen München und Starnberg sowie den Städten München, Frankfurt a. M. und Stuttgart überstiegen die Mediane der günstigen Angebote 11 Euro/m².

Abbildung 29: Wiedervermietungsmieten inserierter Wohnungen 2020



Angebotsmieten von Wohnungen bei Wiedervermietung in mittlerer/guter Wohnlage 2020 in € je m² nettokalt

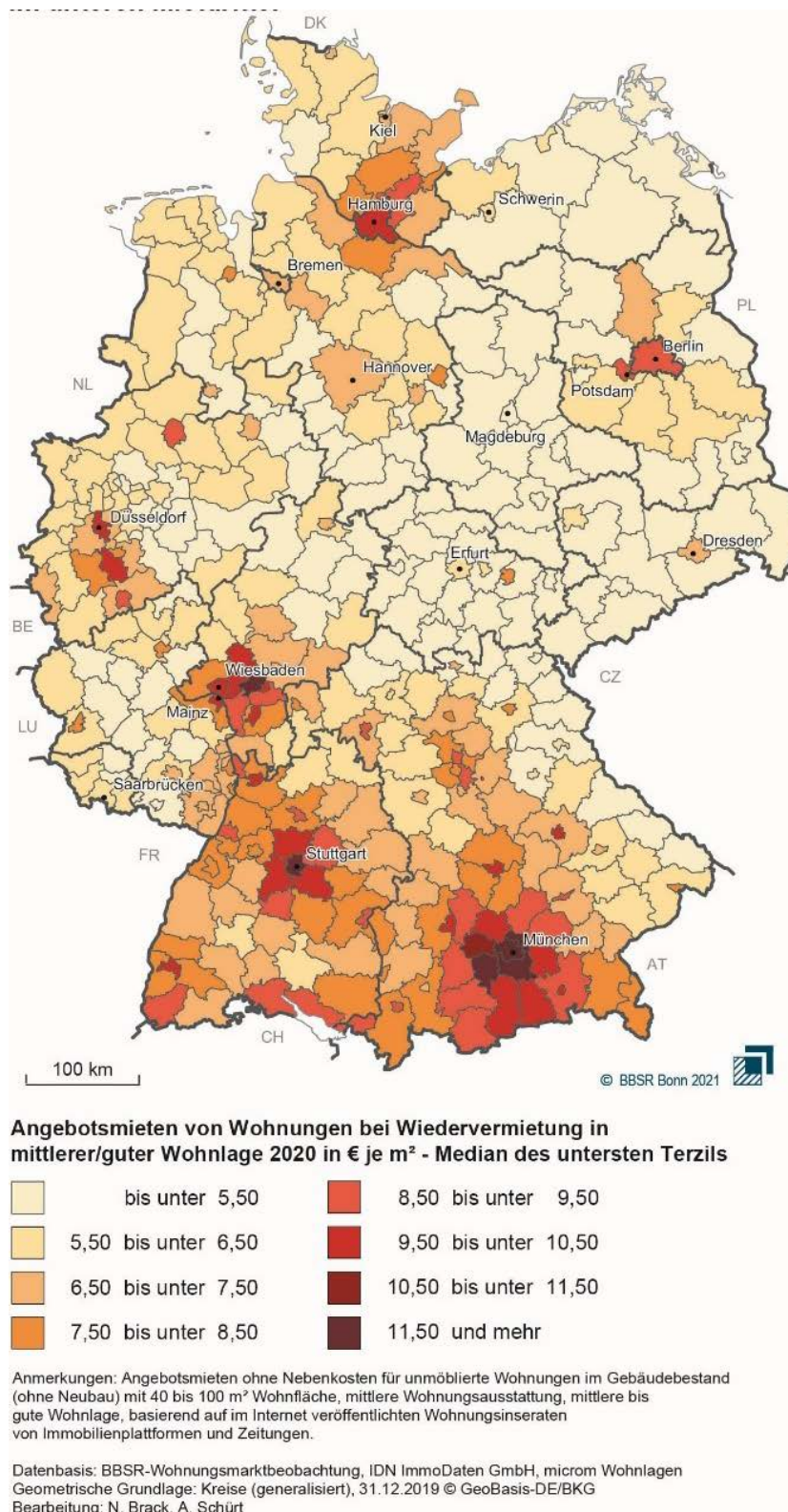
bis unter 5,50	8,50 bis unter 9,50
5,50 bis unter 6,50	9,50 bis unter 10,50
6,50 bis unter 7,50	10,50 bis unter 11,50
7,50 bis unter 8,50	11,50 und mehr

Anmerkungen: Angebotsmieten ohne Nebenkosten für unmöblierte Wohnungen im Gebäudebestand (ohne Neubau) mit 40 bis 100 m² Wohnfläche, mittlere Wohnungsausstattung, mittlere bis gute Wohnlage, basierend auf im Internet veröffentlichten Wohnungsinseraten von Immobilienplattformen und Zeitungen.

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: N. Brack, A. Schürt

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

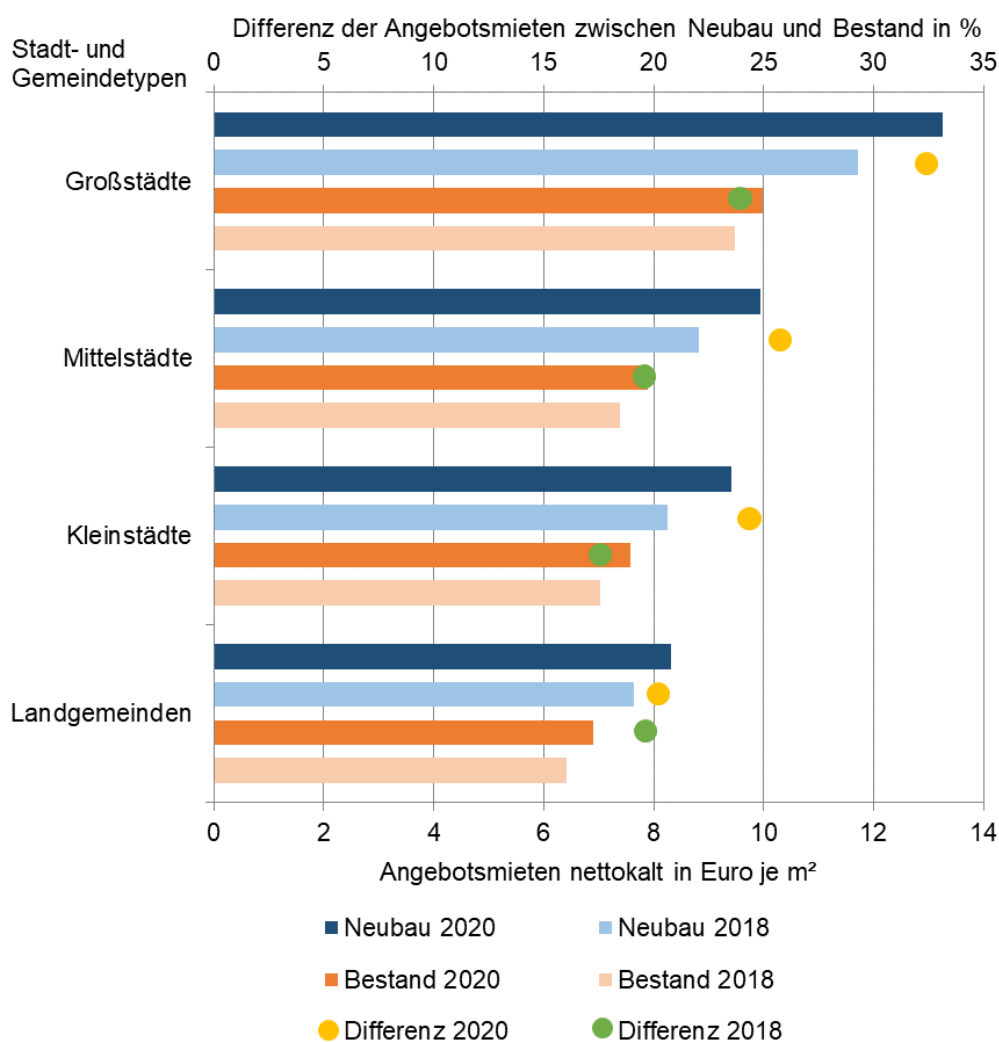
Abbildung 30: Wiedervermietungsmieten inserierter Wohnungen 2020 im unteren Mietdrittel



Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

Eine Unterscheidung zwischen Erstvermietungen im Neubau und Wiedervermietungen im Bestand verdeutlicht den Unterschied der Angebotsmieten bei diesen beiden Gebäudearten. Der Neubau erscheint in allen Stadt- und Gemeindetypen deutlich teurer als Wohnungen in bestehenden Mehrfamilienhäusern. Dieser Unterschied ist in den Großstädten am größten. Hier erreichten die durchschnittlichen Erstvermietungs­mieten 2020 ein Niveau von 13,12 Euro/m², Wiedervermietungs­mieten im Schnitt 9,98 Euro/m² (vgl. Abbildung 31). Damit waren Bestandsimmobilien in den Großstädten ein Drittel günstiger als Neubauwohnungen. Und entsprachen damit dem Niveau von Erstvermietungs­mieten in Mittelstädten. In den Mittelstädten und Kleinstädten waren die Erstvermietungen ungefähr ein Viertel teurer als Bestandsmieten (+2,06 bzw. +1,83 Euro/m²). In den Landgemeinden waren die Mietenunterschiede mit 1,42 Euro/m² bei niedrigem Niveau der Angebotsmieten am niedrigsten. Hier wurden Neubauwohnungen durchschnittlich für gut 8,30 Euro/m² angeboten, Bestandswohnungen für 6,90 Euro/m². Neubauinserate bildeten zwischen 2017 und 2020 ca. 11 Prozent des veröffentlichten Angebots.

Abbildung 31: Angebotsmieten inserierter Wohnungen im Bestand und Neubau nach Stadt- und Gemeindetypen 2018 und 2020



Anmerkungen: Angebotsmieten ohne Nebenkosten für unmöblierte Wohnungen mit 40 bis 100 m² Wohnfläche, mittlere Wohnungsausstattung, mittlere bis gute Wohnlage, basierend auf im Internet veröffentlichten Wohnungsinseraten von Immobilienplattformen und Zeitungen.

© BBSR Bonn 2021

Der Neubau erfolgt meistens mit guten Objektausstattungen und –qualitäten und bevorzugt in sehr guten bis guten und mittleren Wohnlagen. Dadurch können höhere Angebotsmieten am Markt erzielt werden. Das liegt einerseits an Präferenzen der Investorinnen und Investoren für entsprechende Marktsegmente – zur Sicherung von Renditen und zur Reduzierung von Investitionsrisiken. Darüber hinaus führen die allgemein gestiegenen Bau- und Baunebenkosten sowie hohe Baulandpreise unter angespannten Marktbedingungen zu höheren Neubaumieten.

2.3. Mieten im sozialen Wohnungsbau

Im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung werden Mietwohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen zugunsten von Haushalten bereitgestellt, die sich nicht aus eigener Kraft mit angemessenem Wohnraum versorgen können und bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten. Die Mietpreisbildung von geförderten Wohnungen unterliegt im Wesentlichen nicht dem Marktmechanismus, sondern hängt von den zur Bauzeit gültigen Förderbestimmungen der Länder und den Bau- und Finanzierungskosten ab. Die Mieten geförderter Wohnungen werden auch nicht zur Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete herangezogen. Mit der Wohnraumförderung der Länder werden

- bezahlbare Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen geschaffen, die auch in nachgefragten Stadtlagen einkommensschwächeren Haushalten zur Verfügung stehen. Dies ist für die soziale Mischung von hoher Bedeutung.
- vorhandene Wohnungsbestände angepasst, modernisiert und altersgerecht umgebaut. Dies ist für ein gutes Zusammenleben vor allem deshalb wichtig, weil es der Entstehung benachteiligter Wohnstandorte und benachteiligender Wohnungsbestände für Haushalte mit geringerem Einkommen entgegenwirkt. Insbesondere in den Städten mit geringerem Wachstum oder in Schrumpfungsregionen ist diese stabilisierende Funktion der Wohnraumförderung wichtig.
- die Bildung selbstgenutzten Wohneigentums einkommensschwächerer Haushalte unterstützt und damit auch die soziale Durchmischung in der Stadt gefördert.

Das Segment der geförderten Wohnungen hatte lange Jahre eine erhebliche Relevanz für die Wohnraumversorgung. Seit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 ist der Bestand gebundener Wohnungen nach Angaben der Länder auf 1,14 Mio. Wohnungen im Jahr 2019 gesunken, 1990 waren noch ca. 3 Mio. Wohnungen in der Bindung. Der Bau von Sozialmietwohnungen hat mit der zweimaligen Aufstockung der Zahlungen des Bundes an die Länder auf rund eine Milliarde Euro im Jahr 2016 und 1,5 Milliarden Euro pro Jahr im Zeitraum 2017 bis 2019 an Fahrt aufgenommen. Im Jahr 2019 wurden nach Angaben der Länder insgesamt knapp 26 Tsd. Neubau-Fördermaßnahmen für Mietwohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung bewilligt.

Zu den Mieten geförderter Wohnungen gibt es keine bundesweite repräsentative Statistik. Die Förderbestimmungen im Hinblick auf die Einkommen der begünstigten Haushalte und die Mieten der geförderten Wohnungen in den Ländern haben sich weiter ausdifferenziert. Da die Mieten geförderter Wohnungen in erster Linie das Resultat der zur Bauzeit gültigen Förderbestimmungen und der Bau- und Finanzierungskosten sind, ergeben sich erhebliche Mietunterschiede sowohl innerhalb der Sozialwohnungsbestände als auch im Vergleich zu den Mieten frei finanzierten Wohnraums. Aus einer BBSR-Befragung 2018 geht hervor, dass privatwirtschaftliche Wohnungsanbieterinnen und Wohnungsanbieter freifinanzierten Mietwohnraum im Median für 6,65 Euro/m² nettokalt anbieten. Gebundene Wohnungen werden mit 5,40 Euro/m² im Median deutlich günstiger angeboten (vgl. hierzu Kap. 3.2.2.2 aus Teil A). Bei den kommunalen Wohnungsanbietern gibt es nahezu keinen Unterschied bei dem Vergleich der Mediane der Mietniveaus von freifinanzierten Wohnungen (5,04 Euro/m² nettokalt) und gebundenen Wohnungen (5,00 Euro/m² nettokalt). Allerdings ist die Preisspanne bei freifinanzierten Wohnungen größer als bei gebundenen Wohnungen (vgl. hierzu Kap. 3.2.2.3 aus Teil A).

Analysen der NRW.BANK für Nordrhein-Westfalen, dem Land mit dem höchsten Bestand an geförderten Wohnungen, zeigen, dass der Abstand zwischen den Marktmieten und den preisgebundenen Mieten und damit der Mietvorteil für preisgebundene Wohnungen umso größer ausfällt, je höher das Mietniveau ist. Zu beachten ist, dass bei geförderten Wohnungen sich der zunächst hohe Mietvorteil mit der Zeit verringert. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass die Mieten älterer Wohnungen im Lauf der Zeit gegenüber der allgemeinen Entwicklung zurückbleiben und sich dem Preisniveau geförderter Wohnungen annähern. Dennoch bleibt ein spürbarer Mietvorteil auch im Durchschnitt aller geförderten Wohnungen im Vergleich zum Angebotsmietenniveau bestehen.

Wie die NRW-Bank für das Förderjahr 2018 analysiert hat, liegen preisgebundene Wohnungen, für die also ein Wohnberechtigungsschein erforderlich ist, landesweit am unteren Rand der Preisskala: Im Median liegen preisgebundene Mietwohnungen rund 2,11 Euro/m² unter dem Preisniveau von Mietwohnungen im Geschosswohnungsbau insgesamt. In angespannten Wohnungsmärkten fällt diese Differenz noch deutlich höher aus: So liegen

die Mieten pro Quadratmeter in Köln rund 4,95 Euro/m² unter dem Durchschnittspreis, in Düsseldorf 4,11 Euro, in Münster 4,47 Euro und in Bonn 4,40 Euro. Die Spanne der Mieten für angebotene geförderte Wohnungen reichte auf Ebene der Gemeinden im Jahr 2018 von 4,60 Euro/m² bis 6,80 Euro/m². Freifinanzierte Wohnungen sind in diesem Preissegment auf angespannten Märkten kaum vorhanden, und wenn doch, sind sie oft alt und/oder sanierungsbedürftig (NRW-Bank: Preisgebundener Wohnungsbestand 2018. Düsseldorf 2019).

3 Entwicklung der Mieten

3.1 Entwicklung der Bestandsmieten im Bundesgebiet

Der Mietenindex des Verbraucherpreisindex (VPI) des Statistischen Bundesamtes gibt Auskunft über die Änderung der Mieten im Gesamtbestand aller Wohnungen. Er gibt im Wesentlichen die Änderungsraten der Mieten (nettokalt) von bestehenden Mietverträgen wieder. Der Mietenindex zeigt für den Berichtszeitraum 2018 bis 2020 eine jährliche Steigerungsrate der Nettokaltmieten von 1,5 Prozent. Die Inflationsrate lag im gleichen Zeitraum im Durchschnitt bei 1,2 Prozent pro Jahr. Allerdings lag sie in 2020 mit einem Wert von 0,5 Prozent deutlich unterhalb der Werte aus 2018 (1,8 Prozent) und 2019 (1,4 Prozent). Der Mietenindex liegt somit in den Jahren 2018 und 2019 auf dem Niveau der Inflationsrate. Im Jahr 2020 liegt der Mietenindex mit einem Wert von 1,4 Prozent zwar über der sehr niedrigen Inflationsrate, befindet sich aber noch immer auf dem Niveau der letzten Jahre.

Die gemäßigte Entwicklung der Bestandsmieten in den letzten Jahren hat sich somit fortgesetzt (s. Tabelle 8) und steht in Kontrast zu den deutlichen Steigerungen bei Erst- und Wiedervermietungen. Die insbesondere in den wirtschaftlich dynamischen Ballungsgebieten erkennbaren Wohnungsknappheiten, die sich in Mietanstiegen niederschlagen, sind in erster Linie bei den Erst- und Wiedervermietungsmieten erkennbar. Die Bestandsmieten reagieren dagegen nicht auf die Änderung der Marktverhältnisse, sondern folgen im Wesentlichen der allgemeinen Preisentwicklung. Die aktuell neu am Markt vereinbarten Mieten haben wegen ihrer relativ geringen quantitativen Bedeutung einen nachrangigen Einfluss auf den Mietenindex. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Mietenindex als Preisindex reine Preisveränderungen für qualitativ gleichbleibenden Wohnraum abbildet.

Tabelle 8: Entwicklung der Mieten und der Verbraucherpreise in Deutschland 2015 bis 2020

Jahr	Mieten (nettokalt)		Verbraucherpreisindex insgesamt	
	Index 2015 = 100	Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent	Index 2015 = 100	Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent
2015	100,0	1,2	100,0	0,3
2016	101,1	1,1	100,5	0,5
2017	102,5	1,4	102,0	1,5
2018	104,1	1,6	103,8	1,8
2019	105,6	1,4	105,3	1,4
2020	107,1	1,4	105,8	0,5

Quelle: Statistisches Bundesamt: Verbraucherpreisindex für Deutschland

Regional sind die Mieten in den kreisfreien Großstädten im Berichtszeitraum mit 1,6 Prozent p. a. geringfügig stärker gestiegen als in den städtischen Kreisen und den ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen (jeweils 1,4 Prozent p. a. im Zeitraum 2018 bis 2020). In den dünnbesiedelten ländlichen Kreisen sind die Mieten im Verbraucherpreisindex um 1,3 Prozent p. a. gestiegen. Da die Mieten in den kreisfreien Großstädten bereits in den Vorjahren 2016 und 2017 etwas stärker gestiegen sind, liegen sie 2020 um 8,0 Prozent höher als 2015 (städtische Kreise 6,8 Prozent, ländliche Kreise 6,4 bzw. 5,9 Prozent).

Tabelle 9: Entwicklung der Mieten nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2015 bis 2020

Jahr	Kreisfreie Großstädte		Städtische Kreise		Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen		Dünnbesiedelte ländliche Kreise	
	Index 2015 = 100	Veränderungen gegenüber Vorjahr in Prozent	Index 2015 = 100	Veränderungen gegenüber Vorjahr in Prozent	Index 2015 = 100	Veränderungen gegenüber Vorjahr in Prozent	Index 2015 = 100	Veränderungen gegenüber Vorjahr in Prozent
2015	100,0		100,0		100,0		100,0	
2016	101,4	1,4	101,1	1,1	101,0	1,0	100,7	0,7
2017	103,2	1,8	102,3	1,2	101,9	1,0	101,9	1,1
2018	105,0	1,7	103,8	1,5	103,3	1,3	103,1	1,2
2019	106,5	1,5	105,2	1,4	104,9	1,5	104,6	1,5
2020	108,0	1,5	106,8	1,4	106,4	1,5	105,9	1,2

Quelle: Statistisches Bundesamt: Verbraucherpreisindex für Deutschland

3.2 Entwicklung der Erst- und Wiedervermietungsmieten

3.2.1 Entwicklung der Erst- und Wiedervermietungsmieten im Bundesgebiet

Der Anstieg der Angebotsmieten inserierter Wohnungen hat sich seit 2019 merklich verringert – bei Wiedervermietungen noch deutlicher als bei Erstvermietungen. 2018 stiegen die Wiedervermietungsmieten gegenüber dem Vorjahr noch um 5,4 Prozent, 2019 bereits nur noch um 3,6 Prozent und im Jahr 2020 um 2,7 Prozent. Bei den Wiedervermietungsmieten sind zunehmende Marktentspannungstendenzen erkennbar. Die geringsten Steigerungen waren 2020 mit 1,8 Prozent in den Altbaubeständen vor 1949 festzustellen. Die jungen Bestandswohnungen ab 2000 wurden im Schnitt 3,6 Prozent teurer angeboten als im Vorjahr (s. Tabelle 10).

Die Erstvermietungsneumieten neu gebauter Wohnungen zeigen zwar hohe, aber auch rückläufige Steigerungsraten. Im Jahr 2018 sind die Erstvermietungsneumieten im Vergleich zum Vorjahr um 6,5 Prozent gestiegen. Nach einem Anstieg um 7,6 Prozent im Jahr 2019 hat sich dieser im Jahr 2020 auf 5,4 Prozent verringert. Dabei bilden Neubauinsätze mit ca. 11 Prozent nur einen kleinen Teil des veröffentlichten Wohnungsangebots ab.

Tabelle 10: Entwicklung der Angebotsmieten inserierter Wohnungen nach Baujahren 2018 bis 2020

Baujahr	bis 1948	1949 bis 1978	1979 bis 1999	ab 2000	Neubau
Jahr	jährliche Entwicklung in Prozent				
2018	5,2	5,4	4,5	6,3	6,5
2019	3,7	3,2	3,2	4,8	7,6
2020	1,8	2,5	2,6	3,6	5,4
2018 bis 2020	2,8	2,9	2,9	4,2	6,5

Anmerkungen: Angebotsmieten ohne Nebenkosten für unmöblierte Wohnungen mit 40 bis 100 m² Wohnfläche, mittlere Wohnungsausstattung, mittlere bis gute Wohnlage, basierend auf im Internet veröffentlichten Wohnungsinseraten von Immobilienplattformen und Zeitungen.

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

In Westdeutschland haben sich die Mietensteigerungen bei Wiedervermietung von 5,3 Prozent im Jahr 2018 auf 3,6 Prozent 2020 verringert. In Ostdeutschland erfolgte insgesamt ein Rückgang der Wiedervermietungsmieten um -0,4 Prozent. Dabei ist dieser Durchschnittswert vom Rückgang in Berlin (-2,7 Prozent) geprägt, da die Bundeshauptstadt aufgrund des großen Mietwohnungsbestands einen dominierenden Einfluss auf das ostdeutsche Ergebnis hat. Ohne Berlin zogen die Angebotsmieten in Ostdeutschland 2020 moderat um 1,3 Prozent an (2018: +2,7 Prozent).

Die jährlichen Entwicklungen der Erst- und Wiedervermietungsmieten im Berichtszeitraum 2018 bis 2020 zeigen tendenziell höhere Steigerungen der Angebotsmieten in besseren Wohnlagen, wobei sich Unterschiede zwischen den Stadt- und Gemeindetypen und zwischen Bestand und Neubau herauskristallisieren (s. Tabelle 11). So liegen die relativen Mietensteigerungen im Bestand nach Stadt- und Gemeindetypen und Wohnlagen differenziert jeweils dicht beisammen mit leicht höheren Steigerungen in guten Wohnlagen (mit Ausnahme der Mittelstädte). Beim Neubau zeigt sich eine stärkere Differenzierung zwischen den Wohnlagen mit niedrigeren Steigerungsraten in einfachen Lagen und deutlich höheren Mietenanstiegen in guten Wohnlagen. Die höchsten Steigerungsraten sind mit gut 8 Prozent bei den Erstvermietungen in guten Wohnlagen der Kleinstädte zu erkennen, wobei diese aber im Vergleich zu den Großstädten im Basisjahr von einem deutlich niedrigeren Mietenniveau ausgingen. Der Abstand der Erstvermietungs-mieten zwischen Kleinstädten und Großstädten betrug im Jahr 2018 3,70 Euro/m².

Tabelle 11: Jährliche Entwicklung der Angebotsmieten inserierter Wohnungen im Bestand und Neubau nach Stadt- und Gemeindetypen und Wohnlagen 2018 bis 2020

Gebäude	Wohnlagen	einfach	mittel	gut
	Stadt- und Gemeindetypen	jährliche Entwicklung in Prozent		
Bestand	Großstädte	2,8	2,7	3,1
	Mittelstädte	3,9	3,6	3,6
	Kleinstädte	3,4	3,9	4,6
	Landgemeinden	4,0	3,7	4,2
Neubau	Großstädte	4,4	6,2	6,2
	Mittelstädte	4,9	6,3	7,4
	Kleinstädte	5,3	6,5	8,2
	Landgemeinden	1,8	3,6	6,8

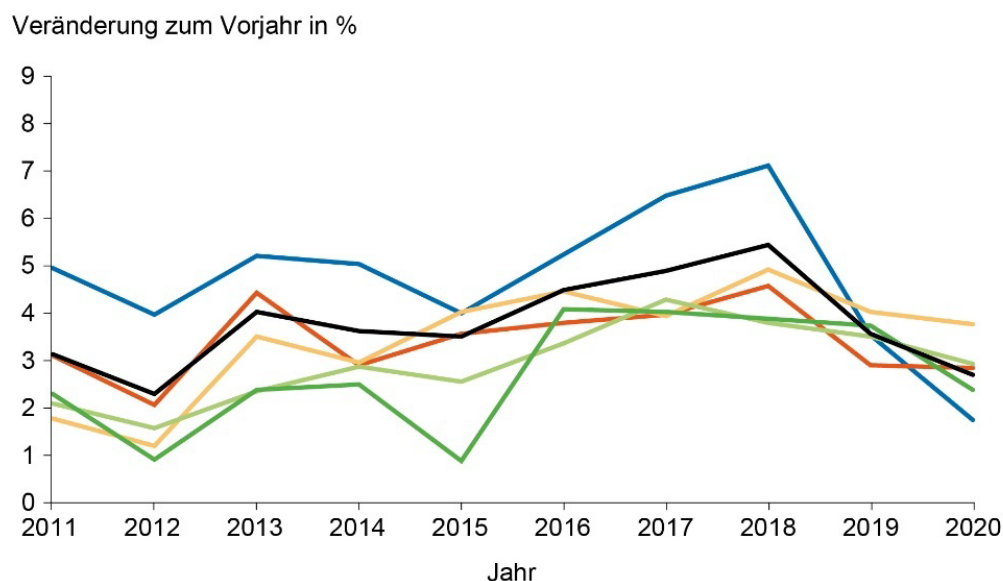
Anmerkungen: Angebotsmieten ohne Nebenkosten für unmöblierte Wohnungen mit 40 bis 100 m² Wohnfläche, mittlere Wohnungsausstattung, basierend auf im Internet veröffentlichten Wohnungsinseraten von Immobilienplattformen und Zeitungen.

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

3.2.2 Entwicklung der Erst- und Wiedervermietungsmieten in regionalen Teilräumen und Städten

Für Wiedervermietungen lassen sich die Mietenentwicklungen nach Regionen und Städten differenziert betrachten. In der Abbildung 32 wird der Rückgang der Mietensteigerungen bereits ab dem Jahr 2019 deutlich und findet sich in allen Kreistypen wieder. Die stärksten Rückgänge sind bei den großen Großstädten zu erkennen, von 7,1 Prozent im Jahr 2018 auf 1,8 Prozent im Jahr 2020. Sie erreichen damit im Vergleich der Kreistypen die niedrigsten Anstiege. Die Ausweitung des Wohnungsangebots durch Neubau ist hier ein wichtiger Impuls für die Dämpfung der Mietensteigerungen. Seit 2010 hat sich die jährliche Neubauleistung in diesen 14 Städten verdreifacht. In den kleinen und mittleren Großstädten war die Dämpfung vor allem im Jahr 2019 zu erkennen und hat sich 2020 verfestigt. Die höchsten durchschnittlichen Mietenanstiege sind mit 3,8 Prozent im Jahr 2020 in den städtischen Kreisen zu finden (s. Tabelle 12). Dabei handelt es sich vielfach um Umlandkreise der wachsenden Großstädte. Auswertungen zu Binnenwanderungen und Baugenehmigungen zeigen eine wachsende Wohnungsnachfrage im Umland, welche sich mit Angebotsknappheit und den daraus resultierenden hohen Immobilienpreisen und Wohnungsmieten in Wachstumsstädten erklären lassen. Ausweichbewegungen ins Umland sind zu erkennen.

Abbildung 32: Veränderungen der Wiedervermietungsmieten inserierter Wohnungen nach Kreistypen 2011 bis 2020



Differenzierte siedlungsstrukturelle Kreistypen

- große kreisfreie Großstädte
- kleine und mittlere kreisfreie Großstädte
- städtische Kreise
- ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen
- dünn besiedelte ländliche Kreise
- Deutschland

Anmerkungen: Angebotsmieten ohne Nebenkosten für unmöblierte Wohnungen bei Wiedervermietung im Gebäudebestand (ohne Neubau) mit 40 bis 100 m² Wohnfläche, mittlere Wohnungsausstattung, mittlere bis gute Wohnlage, basierend auf im Internet veröffentlichten Wohnungsinseraten von Immobilienplattformen und Zeitungen. Große kreisfreie Großstädte: min. 500 Tsd. Einwohner

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

© BBSR Bonn 2021

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

Tabelle 12: Entwicklung von Wiedervermietungsmieten inserierter Wohnungen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2018 bis 2020

Stadt- und Gemeindetypen	2020	2018-2019	2019-2020	2018-2020
	Angebotsmieten in Euro/m²	jährliche Entwicklung in Prozent		
große kreisfreie Großstädte	11,47	3,5	1,8	2,5
kleine und mittlere kreisfreie Großstädte	8,52	2,9	2,8	2,8
städtische Kreise	8,58	4,0	3,8	3,7
ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen	6,96	3,5	2,9	3,1
dünn besiedelte ländliche Kreise	6,70	3,7	2,4	2,9
Deutschland	8,97	3,6	2,7	3,0

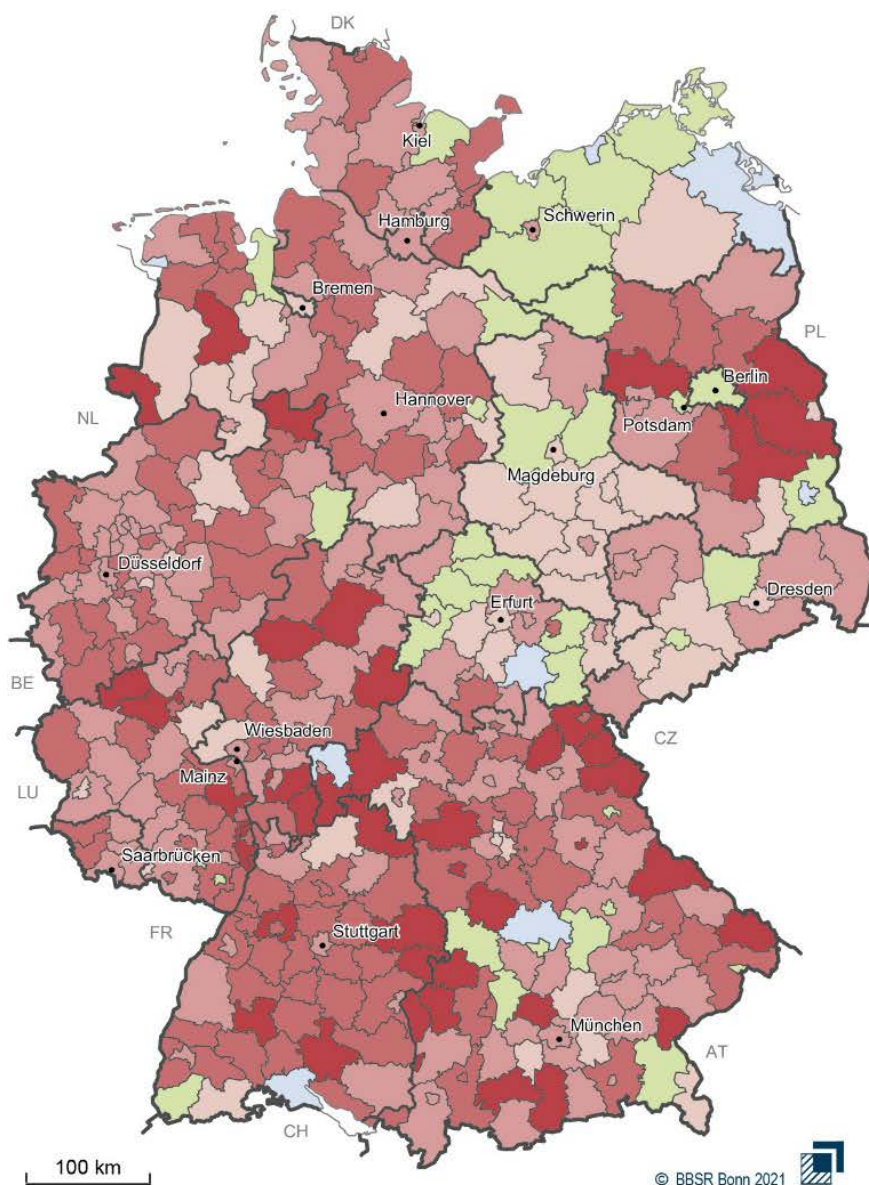
Anmerkungen: Angebotsmieten ohne Nebenkosten für unmöblierte Wohnungen bei Wiedervermietung im Gebäudebestand (ohne Neubau) mit 40 bis 100 m² Wohnfläche, mittlere Wohnungsausstattung, mittlere bis gute Wohnlage, basierend auf im Internet veröffentlichten Wohnungsinseraten von Immobilienplattformen und Zeitungen.

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

Bei den einzelnen Großstädten bestehen deutliche Unterschiede in der Mietendynamik und den Entwicklungsverläufen. Das resultiert aus den sehr unterschiedlichen lokalen und regionalen Wohnungsmarktsituationen, den Verhältnissen von Angebot und Nachfrage und deren Veränderungen. In einigen Großstädten wie Stuttgart, Leipzig und Mainz haben sich im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr die Steigerungen der Wiedervermietungsmieten auf rund 2 Prozent deutlich verringert. In Wachstumsmetropolen mit anhaltenden Wohnungsmarktengpässen wie Düsseldorf, München und Köln blieben die Steigerungsraten im Vergleich zum Vorjahr stabil zwischen 3 und 4 Prozent. In Hamburg und Frankfurt am Main haben die Mietenanstiege sogar nochmal um gut 1,5 Prozentpunkte zugelegt. Städte wie Dresden, Solingen, Mülheim an der Ruhr oder Salzgitter zeigten kaum Veränderungen der Mietenniveaus im Vergleich zum Vorjahr. Die Bundeshauptstadt Berlin stellt sich im Berichtszeitraum als Sonderfall dar. Hier zeigen sich die Auswirkungen des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen und die Ausweitung des Wohnungsangebots durch Neubau. Bereits im 2. Halbjahr 2019 waren Rückgänge der Wiedervermietungsmieten erkennbar. Im Jahr 2020 zeigt sich ein starker Einbruch bei der Anzahl der veröffentlichten Wohnungsinserate, vor allem bei Wiedervermietungen. Gleichzeitig sind die Angebotsmieten bei Wiedervermietungen deutlich gesunken – im Vergleich zum Vorjahr um 2,7 Prozent auf 10,93 Euro/m².

Die in Abbildung 33 erkennbaren überdurchschnittlichen Mietensteigerungen in ländlichen Regionen im Zeitraum 2018 bis 2020 gehen vielfach von sehr niedrigen Mietenniveaus aus. Im Berichtszeitraum haben sich die Mietensteigerungen in diesen Landkreisen vielfach ebenfalls verringert. Die Brandenburger Landkreise stehen im Einfluss von Umlandwanderungen aus Berlin.

Abbildung 33: Jährliche Entwicklung der Wiedervermietungsrenten inserierter Wohnungen 2018 bis 2020



Jährliche Entwicklung der Angebotsrenten von Wohnungen bei Wiedervermietung in mittlerer/guter Wohnlage 2018 bis 2020 in %

bis unter -1	2 bis unter 4
-1 bis unter 1	4 bis unter 6
1 bis unter 2	6 und mehr

Anmerkungen: Angebotsrenten ohne Nebenkosten für unmobilierte Wohnungen im Gebäudebestand (ohne Neubau) mit 40 bis 100 m² Wohnfläche, mittlere Wohnungsausstattung, mittlere bis gute Wohnlage, basierend auf im Internet veröffentlichten Wohnungsinseraten von Immobilienplattformen und Zeitungen.

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: N. Brack, A. Schürt

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

Die Unterscheidung der Mietenentwicklungen zwischen Wiedervermietungen und Erstvermietungen im Berichtszeitraum 2018 bis 2020 zeigen deutliche Unterschiede auf. Neben den wesentlich niedrigeren Mietensteigerungen im Bestand bestätigt sich bei der Unterscheidung von Stadt- und Gemeindetypen, dass sich die Dämpfung der Mietenentwicklungen vor allem in den Großstädten bemerkbar macht. Hier sind in diesem Zeitraum die Wiedervermietungsmieten nur noch um 2,7 Prozent pro Jahr gestiegen (s. Tabelle 13). In den weiteren Stadt- und Gemeindetypen lagen die Zuwächse zwischen 3,3 und 3,8 Prozent. Im Neubau sind die niedrigsten Steigerungsraten erwartungsgemäß mit gut 4 Prozent pro Jahr in den Landgemeinden zu erkennen. In den Städten lagen diese im Schnitt über 6 Prozent.

Tabelle 13: Jährliche Entwicklung der Angebotsmieten inserierter Wohnungen im Bestand und Neubau nach Stadt- und Gemeindetypen 2018 bis 2020

Gebäude	Bestand	Neubau
Stadt- und Gemeindetypen	jährliche Entwicklung in Prozent	
Großstädte	2,7	6,3
Mittelstädte	3,3	6,2
Kleinstädte	3,8	6,7
Landgemeinden	3,7	4,4

Anmerkungen: Angebotsmieten ohne Nebenkosten für unmöblierte Wohnungen mit 40 bis 100 m² Wohnfläche, mittlere Wohnungsausstattung, mittlere bis gute Wohnlage, basierend auf im Internet veröffentlichten Wohnungsinseraten von Immobilienplattformen und Zeitungen.

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen

4 Niveau, Struktur und Entwicklung der Wohnnebenkosten

4.1 Kalte Betriebskosten

Der Betriebskostenspiegel des Deutschen Mieterbundes, der aktuell bis zum Jahr 2018 vorliegt, enthält eine genaue Differenzierung der einzelnen Posten der kalten Betriebskosten (s. Tabelle 14). Rechnet man alle möglichen Betriebskostenarten zusammen, ergeben sich für 2018 durchschnittliche kalte Betriebskosten von bis zu 1,99 Euro pro/m². Viele Mietverhältnisse beinhalten jedoch nicht alle denkbaren Betriebskostenkomponenten wie beispielsweise die Betriebskosten für einen Aufzug oder für Gartenpflege. Somit bestehen gebäudebezogene Unterschiede, die sich regional und lokal noch weiter ausdifferenzieren.

Mietwohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern weisen beispielsweise deutlich niedrigere kalte Betriebskosten auf als Wohnungen in größeren Gebäuden oder Hochhäusern. Der Betriebskostenspiegel des Deutschen Mieterbundes basiert stärker auf den Betriebskosten städtischer Wohnungsmärkte und weniger von ländlich geprägten Regionen. Damit ist auch erklärbar, dass die Eckwerte zu den kalten Betriebskosten aus der Erhebung des Mikrozensus 2018 insgesamt (s. Kap. 2.1) niedriger liegen als die Werte des Betriebskostenspiegels des Deutschen Mieterbundes.

Tabelle 14: Kalte Betriebskosten 2018

	Mittelwert in Euro je m ²
Öffentliche Laster / Grundsteuer	0,19
Wasser, Abwasser	0,34
Schornsteinfeger	0,03
Straßenreinigung	0,03
Müllentsorgung	0,18
Hauswartdienste	0,30
Gartenpflege	0,11
Hausreinigung	0,19
Allgemeinstrom	0,05
Versicherungen	0,21
Kabel/Antenne	0,13
Aufzug	0,19
Sonstige Betriebskosten	0,04
Summe	1,99
Summe ohne Aufzug und Hauswart	1,50
Mittlere Summe (Aufzug und Hauswart anteilig)	1,60

Quelle: Deutscher Mieterbund 2020, Erfassung der Daten 2018, Berechnungen des BBSR

Die Ausgaben für Wasserversorgung und -entsorgung stellen im Durchschnitt die größten Posten der kalten Betriebskosten dar (0,34 Euro/m² Wohnfläche; s. Tabelle 14). Es folgen die Posten Hauswartdienste (0,16 bis 0,30 Euro/m²), Öffentliche Lasten/Grundsteuer mit 0,19 Euro/m² sowie Versicherungen mit 0,21 Euro/m². Erstere gehen genauso wie die Kosten für einen Aufzug (0,19 Euro/m²) nur anteilig in die Gesamtaufstellung ein, da nur für einen Teil der Mietwohnungen entsprechende Leistungen in Anspruch genommen werden.

Im Berichtszeitraum 2018 bis 2020 stiegen die kalten Betriebskosten laut Statistischem Bundesamt um 1,3 Prozent p. a. und damit etwas schwächer als die Nettokaltmieten (+1,5 Prozent p. a.) und in ähnlicher Höhe wie die Verbraucherpreise (ebenfalls +1,2 Prozent p. a.). Die Verbraucherpreisstatistik zeigt, dass sich die kalten Betriebskosten im Berichtszeitraum weiterhin sehr moderat entwickelten (s. Tabelle 15).

Tabelle 15: Entwicklung der Betriebskosten, insbesondere der kommunalen Gebühren 2015 bis 2020

Jahr	Wohnnebenkosten		darunter					
			Wasserversorgung		Abwasserentsorgung		Müllabfuhr	
	Index 2015=100	Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent	Index 2015=100	Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent	Index 2015=100	Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent	Index 2015=100	Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent
2015	100,0	1,0	100,0	1,6	100,0	0,2	100,0	-0,6
2016	101,2	1,2	101,9	1,9	100,1	0,1	100,4	0,4
2017	102,3	1,1	103,0	1,1	100,2	0,1	100,5	0,1
2018	103,4	1,1	104,3	1,3	100,1	-0,1	100,7	0,2
2019	104,9	1,5	106,5	2,1	100,9	0,8	101,7	1,0
2020	106,2	1,2	106,6	0,1	101,3	0,4	104,5	2,8

Quelle: Statistisches Bundesamt: Verbraucherpreisindex für Deutschland

Eine etwas stärkere Preisentwicklung erfuhren die Gebühren für die Müllabfuhr (1,3 Prozent p. a. 2018 bis 2020), während die Gebühren für Abwasserentsorgung (+0,4 Prozent p. a.) deutlich unterdurchschnittlich stiegen, während die Gebühren für die Wasserversorgung (+1,2 Prozent p. a.) durchschnittlich gestiegen sind.

4.2 Warme Betriebskosten

Die warmen Betriebskosten werden für diesen Bericht aus der Mikrozensus-Zusatzerhebung Wohnen 2018 abgeleitet. Dort betrug der Unterschiedsbetrag zwischen Bruttokalt- und Bruttowarmmiete 1,20 Euro/m². Bei einer typischen 70 m²-Mietwohnung ergeben sich somit insgesamt durchschnittliche monatliche warme Nebenkosten in Höhe von 84 Euro. Unter Berücksichtigung der Teuerungsrate der warmen Nebenkosten im Verbraucherpreisindex für 2019 von 2,9 Prozent und für 2020 von -2,2 Prozent ergeben sich warme Nebenkosten von 1,21 Euro/m² im Jahr 2020 (s. Kap. 2.1).

Je nach Gebäudetyp, Heizungsart, technischem Standard der Heizanlage, Grad der Wärmedämmung sowie dem individuellen Heizverhalten und den Witterungsverhältnissen unterscheidet sich die Höhe der warmen Nebenkosten deutlich. Im langjährigen Vergleich sind die warmen Nebenkosten damit weiterhin recht niedrig. Der Preisindex der warmen Nebenkosten des Verbraucherpreisindex ist in den Jahren 2018 bis 2020 um durchschnittlich 1,2 Prozent p. a. gestiegen (s. Tabelle 16). Die Preissteigerung war am aktuellen Rand in 2020 mit -2,2 Prozent sogar rückläufig.

Tabelle 16: Entwicklung der warmen Nebenkosten 2015 bis 2020

	Warme Nebenkosten	
	Index (2015 = 100)	Veränderung zum Vorjahr in Prozent
2015	100,0	0,2
2016	95,7	-4,3
2017	96,6	0,9
2018	99,4	2,9
2019	102,3	2,9
2020	100,1	-2,2

Quelle: Statistisches Bundesamt: Verbraucherpreisindex für Deutschland

Der Anteil der warmen Nebenkosten an der Bruttowarmmiete liegt im Berichtszeitraum bei ca. 13 Prozent und damit im langjährigen Vergleich eher niedrig. Die Entwicklung ist zum einen auf die Wetterkomponente zurückzuführen. Die letzten Winter waren im langjährigen Mittel eher als mild zu bezeichnen und die Heizperiode eher kurz. Zum anderen hat die Preisentwicklung der einzelnen Energieträger (Weltmarktpreisentwicklung) Einfluss auf die warmen Nebenkosten.

Die Preise für die einzelnen Energieträger entwickelten sich im Berichtszeitraum 2018 bis 2020 unterschiedlich. Der Rückgang der Preise für leichtes Heizöl in den Vorjahren hat sich 2017 bis 2019 nicht mehr fortgesetzt. 2018 stieg der Preis auf ca. 58 Euro je Hektoliter und stagnierte im Jahr 2019 bei 57 Euro je Hektoliter. Im Jahr 2020 fiel der Preis im Jahresdurchschnitt wiederum auf knapp 40 Euro. Damit ist das hohe Preisniveau der Jahre 2011 bis 2014 um 50 Prozent unterschritten.

Der Gaspreis ist im Berichtszeitraum im Durchschnitt um 0,7 Prozent p. a. geringfügig gestiegen. Nach einem leichten Rückgang zu Beginn des Berichtszeitraumes 2018 hat sich der Gaspreis wieder erhöht. Die Strompreise sind zwischen 2018 und 2020 etwas stärker gestiegen (2,6 Prozent Steigerung p. a.).

5 Niveau und Struktur der Mietbelastung

In diesem Bericht werden die Mietbelastungsquoten aus einer Sonderauswertung des EU-SILC für Mieterhaushalte für das Jahr 2019 berechnet (Housing Cost Burden: Medianwerte der bruttowarmen Mietbelastung; zur Erklärung s. Anlage 1). Die Mietbelastungsquote beschreibt das Verhältnis der Mietausgaben bruttowarm zum Haushaltsnettoeinkommen. Das Nettoeinkommen umfasst das monatliche Einkommen aller Haushaltsmitglieder inklusive Sozialleistungen abzüglich Steuern und Sozialabgaben. Sollte ein Haushalt Wohngeld oder vergleichbare Sozialleistungen wie Leistungen für Unterkunft und Heizung der Grundsicherung erhalten, werden diese Leistungen nicht dem Einkommen zugeschlagen, sondern von den Wohnkosten abgezogen.

Im Jahr 2019 betrug die durchschnittliche bruttowarme Mietbelastung 28 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens (s. Anlage 4). Die durchschnittliche Mietbelastung (bruttowarm) betrug im letzten Berichtszeitpunkt 2017 29 Prozent. Damit ist die Mietbelastungsquote seit dem letzten Bericht um einen Prozentpunkt gesunken.

Die durchschnittliche Mietbelastungsquote ist im Wesentlichen von der Haushaltsgröße, den Einkommen und von den entrichteten Mieten abhängig. Da es sich um Nettoeinkommen von Haushalten handelt, ist nicht nur die Höhe der individuellen Einkommen, sondern auch die Zahl der Einkommensbezieher im Verhältnis zur Haushaltsgröße ausschlaggebend. Doppelt verdienende Paare beispielsweise sind bei der Mietbelastung deutlich besser gestellt als Haushalte mit Alleinverdienenden.

Auch die Präferenzen der einzelnen Haushalte, zum Beispiel bezüglich der Wohnungsgröße oder -ausstattung, haben einen wesentlichen Einfluss auf die Mietbelastungsquote. Gleichhohe Mietbelastungsquoten können unterschiedliche Wirkungen haben: Verdient ein Haushalt überdurchschnittlich, ist nach Abzug der Miete das Resteinkommen häufig hoch genug. Bei gleicher Mietbelastung und niedrigeren Einkommen kann das Resteinkommen vergleichsweise niedrig ausfallen. Eine durchschnittliche Mietbelastung kann bei niedrigen Einkommen zu einer höheren Belastung werden, da das Resteinkommen zu niedrig ausfällt.

Kleinere Haushalte mit einer Person weisen mit 33 Prozent eine höhere Mietbelastung als größere Haushalte auf. Die Quote liegt bei Haushalten mit vier und mehr Personen bei 24 Prozent. Mehrere Personen im Haushalt verringern die Wohnkostenbelastung somit, da u. a. die Kosten für die Flächen, die nicht zu Zimmern zählen wie Abstellkammern, Flure etc. und die festen Kosten wie Anschlussgebühren, Grundgebühren etc. bei einem Ein-Personen-Haushalte alleine getragen werden müssen.

Haushalte ohne abhängige Kinder weisen im Durchschnitt eine Mietbelastung von 29 Prozent auf, Haushalte mit abhängigen Kindern von 25 Prozent. Bei Haushalten mit Kindern sind häufiger Doppelverdiener-Situationen vorzufinden, so dass die Mietbelastung mit Kindern geringer ist als ohne Kinder. Dabei haben Paarhaushalte mit Kindern mit 23 Prozent vergleichsweise niedrigere Mietbelastungsquoten, während Alleinerziehenden-Haushalte mit 30 Prozent überdurchschnittliche Mietbelastungen aufweisen.

Die niedrigere Mietbelastungsquote von größeren Haushalten korrespondiert mit niedrigeren Quoten für größere Wohnungen. So weisen Mieterhaushalte in Wohnungen mit fünf oder mehr Räumen mit 29 Prozent niedrigere Mietbelastungsquoten auf als solche in kleineren Wohnungen (1 bis 2 Räume) mit 31 Prozent. Trotz in der Regel höherer Mieten in größeren Wohnungen sind aufgrund höherer Haushaltseinkommen bei diesen Haushalten geringere Belastungsquoten vorzufinden.

Die Höhe der Mietbelastungsquote variiert mit dem Einzugsdatum. So weisen Mieterhaushalte mit einem Einzugsdatum vor 1981 mit 31 Prozent einen höheren Wert auf als solche mit einem jüngeren Einzugsdatum. Am niedrigsten sind die Mietbelastungsquoten von Haushalten, die zwischen 2008 und 2012 eingezogen sind (28 Prozent).

Die Mietbelastung nimmt mit steigenden Einkommen ab. Haushalte mit einem Nettoeinkommen von unter 1.300 Euro weisen überdurchschnittliche Mietbelastungen von 46 Prozent auf, Haushalte mit Einkommen über 4.500 Euro dagegen unterdurchschnittliche Anteile der Mietausgaben in Höhe von 18 Prozent. Im Bereich der häufig auftretenden Einkommensklassen von 1.300 bis 2.000 Euro bzw. 2.000 bis unter 3.200 Euro liegen Mietbelastungsquoten von 33 Prozent bzw. 27 Prozent vor.

Personen in armutsgefährdeten Haushalten weisen mit 41 Prozent Mietbelastung deutlich höhere Quoten auf als solche in nicht-armutsgefährdeten Haushalten (24 Prozent). Dabei gelten Personen in Haushalten als armutsgefährdet, deren Einkommen unterhalb der 60-Prozent-Schwelle des Medians aller Nettoäquivalenzeinkommen liegen.

II. Mietrecht

Mit einem Anteil von 53,5 Prozent an allen bewohnten Wohnungen sind Mietwohnungen bundesweit in der Überzahl. Dem Wohnraummietrecht kommt daher eine zentrale Bedeutung zu. Ausgewogene mietrechtliche Regelungen, die die Interessen von Mieterinnen und Mietern sowie Vermieterinnen und Vermietern berücksichtigen, leisten einen wichtigen Beitrag zum sozialen Frieden in Deutschland. Das soziale Mietrecht hat daher die Aufgabe, einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen der Vermieterinnen und Vermietern von Mietwohnungen einerseits und denen der Mieterinnen und Mieter andererseits zu schaffen. Zwar gilt auch bei der Wohnraummiete grundsätzlich Vertragsfreiheit, aber soweit die Mieterin bzw. der Mieter schutzbedürftig ist, ist diese eingeschränkt. Mieterinnen und Mieter genießen weitgehenden Kündigungsschutz und Schutz vor unangemessenen Mieterhöhungen, während Vermieterinnen und Vermieter das Recht haben, die Miete an die ortsübliche Vergleichsmiete anzupassen oder aber nach Modernisierung zu erhöhen.

Auf Grund der Heterogenität der Mietwohnungsmärkte in Deutschland haben sich jedoch auch die Anforderungen an das Mietrecht geändert. Zur Sicherung der Bezahlbarkeit der Mieten wurden im Koalitionsvertrag eine Reihe von mietrechtlichen Änderungen vereinbart, die zu einem wesentlichen Teil durch das am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Mietrechtsanpassungsgesetz umgesetzt worden sind. Danach wurden die Regelungen zur sog. Mietpreisbremse wirksamer gestaltet. Mieterinnen und Mieter erfahren aufgrund einer neuen vorvertraglichen Auskunftspflichtung der Vermieterinnen bzw. der Vermieter bereits bei Begründung des Mietverhältnisses, ob die Vermieterin bzw. der Vermieter sich auf eine Ausnahme, insbesondere eine über der zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn liegende Vormiete beruft bzw. später berufen kann. Eine nach Ansicht der Mieterin bzw. des Mieters zu hohe Miete muss der Vermieterin bzw. dem Vermieter nur noch in einfacher Weise mitgeteilt werden („rügen“); Tatsachen, auf denen die Beanstandung der vereinbarten Miete beruht, muss die Mieterin bzw. der Mieter dazu nicht vortragen. Damit Mieterinnen und Mieter sich auch nach einer umfangreicheren Modernisierung die Miete noch leisten können, wurde zur Entlastung der Mieterinnen und Mieter bei den Wohnkosten der Satz der Modernisierungsmieterhöhung auf acht Prozent gesenkt und eine betragsmäßige Kappung eingeführt. Zudem wurde für kleinere Modernisierungsmaßnahmen bis zu einem Umfang von 10.000 Euro pro Wohnung zur Entlastung von Vermieterinnen und Vermietern ein vereinfachtes Verfahren eingeführt. Eine wesentliche Erleichterung für Vermieterinnen und Vermieter stellt die Pauschale für den Abzug des Instandhaltungskostenanteils dar. Zum Schutz der Mieterinnen und Mieter vor dem sogenannten Herausmodernisieren und zur Eindämmung der (weiteren) Gentrifizierung von Quartieren wurde ein neuer Ordnungswidrigkeitstatbestand über die Durchführung einer baulichen Veränderung in missbräuchlicher Weise in das Wirtschaftsstrafgesetz eingefügt. Neue gesetzliche Vermutungstatbestände erleichtern Mieterinnen und Mietern von Vermieterinnen und Vermietern bei Pflichtverletzungen, die als „bewusstes Herausmodernisieren“ angesehen werden können, Schadensersatz zu verlangen.

Mit dem am 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Gesetz zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete wurde der Betrachtungszeit von vier auf sechs Jahre verlängert. Dadurch werden einerseits kurzfristige Schwankungen des Mietwohnungsmarktes geringere Auswirkungen auf die ortsübliche Vergleichsmiete haben. Auf Wohnungsmärkten mit stark steigenden Neuvertragsmieten wird dies zu einem gedämpften Anstieg der ortsüblichen Vergleichsmiete führen.

Da die für die Einführung der Regelungen der Mietpreisbremse maßgebliche Ausgangslage im Wesentlichen fortbesteht, wurde die Mietpreisbremse durch das am 1. April 2020 in Kraft getretene Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn verlängert. Wesentlicher Inhalt des Gesetzes ist, dass den Bundesländern ermöglicht wird, ein Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt erneut durch Rechtsverordnung zu bestimmen. Deren Geltungsdauer soll höchstens fünf Jahre betragen. Spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2025 werden alle Rechtsverordnungen außer Kraft treten. Darüber hinaus können Mieterinnen und Mieter zukünftig die gesamte ab Beginn des Mietverhältnisses zu viel gezahlte Miete zurückfordern, wenn sie den Verstoß gegen die Mietpreisbremse in den ersten 30 Monaten nach Beginn des Mietverhältnisses rügen. Bei einer späteren Rüge haben Mieterinnen und Mieter – wie bislang – nur einen Anspruch auf Rückzahlung der nach Zugang der Rüge fällig gewordenen überzahlten Miete. Dies gilt auch, wenn das Mietverhältnis bei Zugang der Rüge bereits beendet war. Die vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Auftrag gegebene Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW Berlin) zur „Untersuchung der Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten“ hat ergeben, dass bis zu einer spürbaren Entspannung der regionalen Wohnungsmärkte eine Verlängerung der Regelungen der Mietpreisbremse weiterhin ein geeignetes Mittel zur Flankierung von Maßnahmen zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums ist.

Zudem soll mit einer Reform des Mietspiegelrechts die Rechtssicherheit und Qualität von qualifizierten Mietspiegeln gestärkt und gleichzeitig der Aufwand für die Mietspiegelerstellung gesenkt werden. Erreicht werden soll eine stärkere Verbreitung qualifizierter Mietspiegel. Auch einfache Mietspiegel sollen gestärkt werden. Das parlamentarische Verfahren zu den vom Bundeskabinett am 16. Dezember 2020 beschlossenen Entwürfen eines Mietspiegelreformgesetzes und einer Mietspiegelverordnung ist noch nicht abgeschlossen.

Teil C Wohngeldbericht

I. Aufgaben des Wohngeldes und der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU)

Die Mieten für nicht preisgebundene Wohnungen bilden sich nach Angebot und Nachfrage im Rahmen der bestehenden mietrechtlichen Regelungen am Wohnungsmarkt. Die soziale Sicherung angemessenen Wohnens gewährleistet die Wohnraumversorgung für Haushalte, die sich aus eigener Kraft nicht mit ausreichendem Wohnraum versorgen können. Dazu gehören Maßnahmen der Subjektförderung wie das Wohngeld, die Berücksichtigung von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung (KdU) im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder Sozialhilfe sowie Maßnahmen der Objektförderung in Form der sozialen Wohnraumförderung durch die Länder.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende und Sozialhilfe decken das grundrechtlich geschützte soziokulturelle Existenzminimum ab, zu dem auch die Bedarfe für eine angemessene Unterkunft und Heizung gehören. Wohngeld wird geleistet, damit einkommensschwächere Haushalte mit Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus die Wohnkosten für angemessenen und familiengerechten Wohnraum tragen können. Das Wohngeld und die Berücksichtigung der KdU sind daher unverzichtbare und integrale Bestandteile einer grundsätzlich marktwirtschaftlich ausgerichteten Wohnungs- und Mietenpolitik.

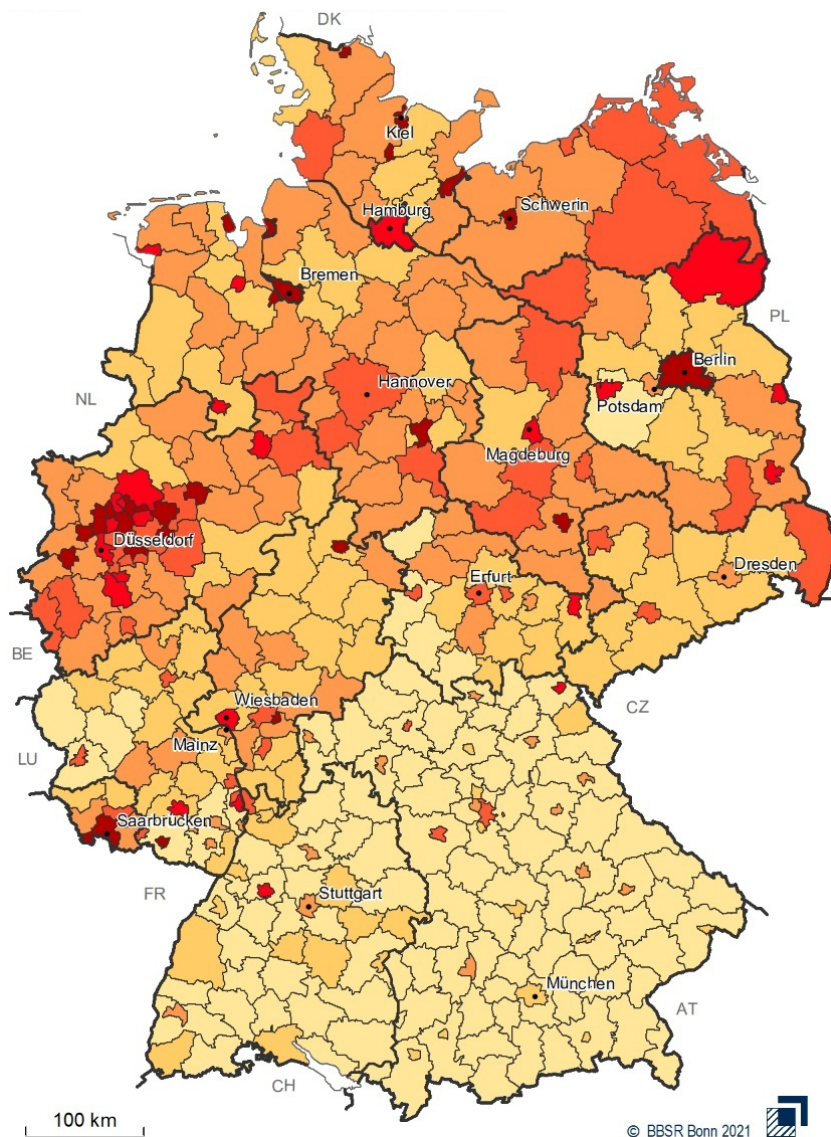
Im Berichtsmonat Dezember 2019 entlastete die öffentliche Hand mit Wohngeld und KdU rund 3,9 Mio. Haushalte wirkungsvoll bei den Wohnkosten. Davon erhielten 3,5 Mio. Haushalte Leistungen für Unterkunft und Heizung (hiervon 2,64 Mio. Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II und 0,84 Mio. Haushalte nach dem SGB XII außerhalb von Einrichtungen) und 0,4 Mio. Haushalte Wohngeld außerhalb von Einrichtungen. Damit profitierten 9 Prozent aller privaten Haushalte von einer vollständigen oder teilweisen Entlastung bei den Wohnkosten⁵⁹. Die Ausgaben für Wohngeld und KdU betrugen insgesamt 17,2 Mrd. Euro in 2019.

Die große Mehrheit der Leistungsberechtigten sind Mieterhaushalte. Rund ein Fünftel aller Mietwohnungen werden von Haushalten bewohnt, die mit Wohngeld oder KdU unterstützt werden.

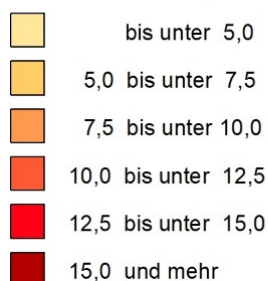
Insgesamt verfügen rund 15 Prozent der Bevölkerung über ein Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb von 60 Prozent des Median (EU-SILC 2019). Darunter sind auch Personen, die keine staatlichen Leistungen für das Wohnen beziehen, obwohl sie ebenfalls auf preiswerte Wohnungen angewiesen sind. Sie leben in Wohnungen, deren Miete aus unterschiedlichen Gründen für sie tragbar ist. Dies kann zum Beispiel am niedrigen örtlichen Mietenniveau, an älteren Bestandsmietverträgen oder der Nutzung einer Sozialwohnung liegen.

⁵⁹ Privathaushalte ohne Heimbewohnerinnen und Heimbewohner (Wohngeld) bzw. ohne Empfängerinnen und Empfänger in Einrichtungen wie Alters- oder Pflegeheimen (SGB XII). Rund 60.000 Heimbewohnerinnen und Heimbewohner erhielten im Jahr 2019 Wohngeld. Rund 180.000 Heimbewohnerinnen und Heimbewohner erhielten KdU-Leistungen im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII). 230.000 Heimbewohnerinnen und Heimbewohner erhielten Leistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII), darunter waren auch Empfängerinnen und Empfänger von KdU-Leistungen.

Abbildung 34: Soziale Sicherung des Wohnens



Anteil der Personen in Privathaushalten mit wohnkostenbezogenen sozialen Sicherungsleistungen* an der Gesamtbevölkerung 2019 in %



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung;
Statistisches Bundesamt: Wohngeldstatistik 2019
und Sozialhilfestatistik 2019;
Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grund-
sicherung für Arbeitsuchende nach SGB II 2019

Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),
31.12.2018 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: N. Oettgen

*
Wohngeld: wohngeldberechtigte Personen in Privathaushalten.
Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II): Personen in Bedarfsgemeinschaften
mit laufenden anerkannten Kosten der Unterkunft.
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII): Empfänger/-innen
mit Aufwendungen für Unterkunft und Heizung außerhalb von Einrichtungen.
Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII): Empfänger/-innen mit Aufwendungen für
Unterkunft und Heizung außerhalb von Einrichtungen.

Wohngeld

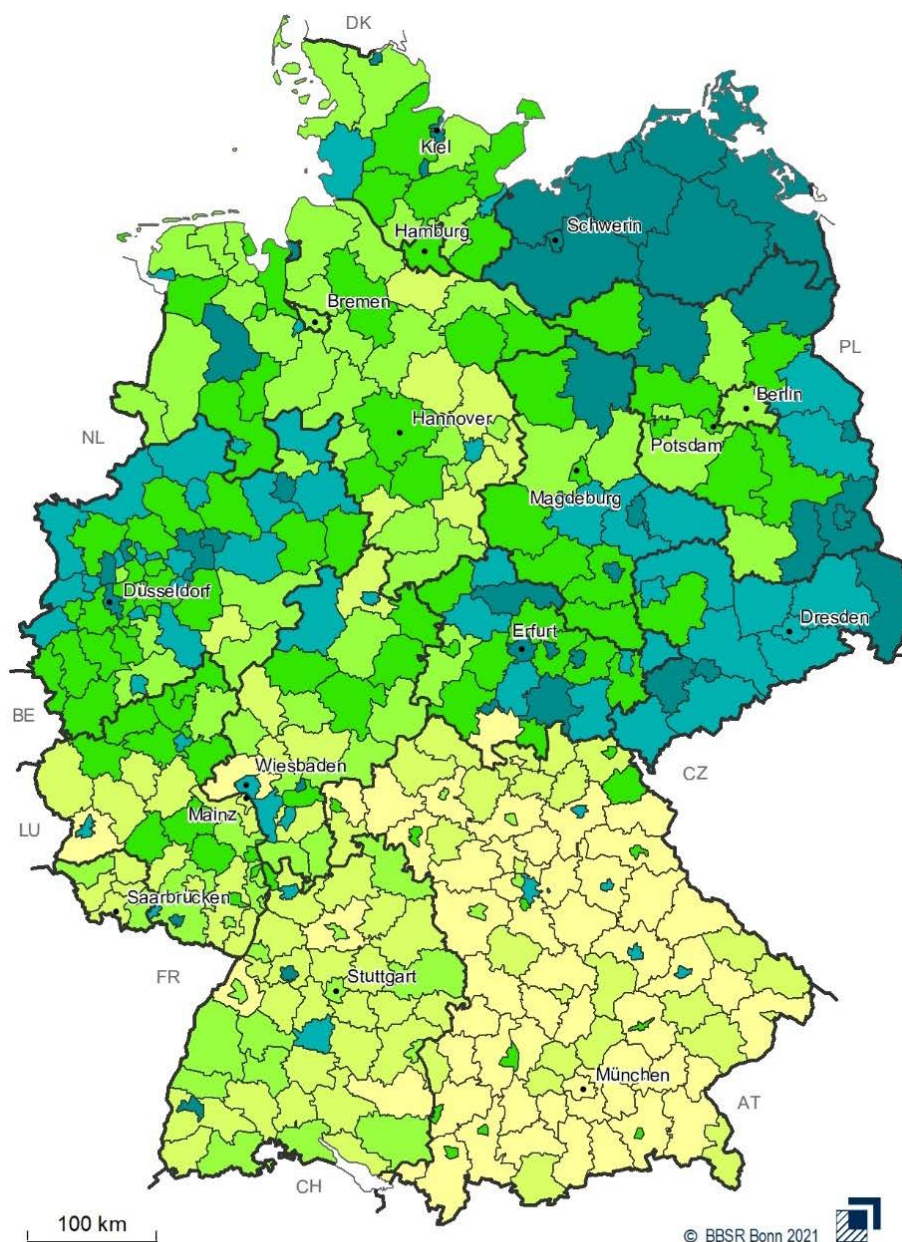
Das Wohngeld soll für Haushalte mit niedrigem Einkommen die Wohnkostenbelastung mindern. Durch die geringere Belastung sind die begünstigten Haushalte nicht nur auf ein ganz besonders mietgünstiges und deshalb enges Marktsegment im Wohnungsbestand beschränkt. Dies unterstützt die Erhaltung und Schaffung stabiler Bewohnerstrukturen in den Wohnquartieren und vermeidet eine wohnungspolitisch unerwünschte Spaltung des Wohnungsmarktes. Das Wohngeld ist sozialpolitisch sehr 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 die volle Wahlfreiheit, setzt aber andererseits sozialpolitisch erwünschte Verhaltensanreize.

Das Wohngeld kann seinen Zweck nur dann erfüllen, wenn es in gewissen Zeitabständen an die Miet- und Verbraucherpreisentwicklung angepasst wird. In der Vergangenheit wurde das Wohngeld nur in unregelmäßigen Abständen angepasst (1990, 2001, 2009 und 2016). Die letzte Anpassung im Sinne einer turnusgemäßen Anpassung des Leistungsniveaus erfolgte mit der Wohngeldreform 2020 (Gesetz zur Stärkung des Wohngeldes vom 30. November 2019, BGBl. I S. 1877). Darüber hinaus wurde im Rahmen des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung eine sogenannte CO₂-Komponente beim Wohngeld eingeführt, die zum 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist.

Das Wohngeld wird künftig dynamisiert, das heißt alle zwei Jahre an die eingetretene Miet- und Einkommensentwicklung angepasst werden, erstmals im Jahr 2022. Eine regelmäßige Fortschreibung des Wohngeldes stellt sicher, dass die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes als sozialpolitisches Instrument der Wohnungspolitik erhalten wird, da die mit der Wohngeldreform 2020 erreichte Entlastungswirkung bestehen bleibt.

Die Auswirkungen der genannten Wohngeldanpassungen werden im Folgenden im Detail unter Abschnitt IV erläutert.

Abbildung 35: Anteil der Wohngeldhaushalte an allen Privathaushalten



**Anteil der Wohngeldhaushalte an
allen Privathaushalten 2019 in %**



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung;
Statistisches Bundesamt: Wohngeldstatistik 2019,
reine Wohngeldhaushalte ohne Heimbewohner;
Nexiga GmbH: Private Haushalte 2018

Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),
31.12.2018 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: E. Degener, N. Oettgen

Berücksichtigung der Bedarfe für Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe

Die öffentliche Hand unterstützt Haushalte, die ihren existenzsichernden Lebensunterhaltsbedarf inklusive Wohnkosten nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen und vorrangigen Sozialleistungen wie dem Wohngeld decken können, durch die Berücksichtigung von Bedarfen für Unterkunft und Heizung in angemessener Höhe im Rahmen des Zweiten oder Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB II, SGB XII). In der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II erhalten erwerbsfähige Leistungsberechtigte und deren Partnerinnen und Partner sowie deren Kinder Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld. In der Sozialhilfe nach dem SGB XII erhalten zum einen vorübergehend nicht erwerbsfähige Personen sowie Minderjährige unter 15 Jahre bei Hilfebedürftigkeit Hilfe zum Lebensunterhalt, sofern sie nicht mit erwerbsfähigen und nach dem SGB II leistungsberechtigten Personen in einem Haushalt leben. Zum anderen sind hilfebedürftige Personen, die volljährig und dauerhaft voll erwerbsgemindert sind oder die ein der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung entsprechendes Alter erreicht oder überschritten haben, in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung leistungsberechtigt.

Im Unterschied zum Wohngeld, das einen Zuschuss zu den Wohnkosten nach Maßgabe bestimmter regional gestaffelter Höchstbeträge darstellt, werden bei den Bedarfen für Unterkunft und Heizung im Rahmen des SGB II und SGB XII (KdU) meist die Wohnkosten in voller Höhe als Bedarf berücksichtigt, soweit sie angemessen sind. Dabei gelten Angemessenheitsgrenzen, die von den Kommunen – orientiert am einfachen Standard auf dem örtlichen Wohnungsmarkt – nach einem schlüssigen Konzept festgelegt werden. Die KdU-Leistungen können dabei erhebliche Auswirkungen auf die lokalen Wohnungsmärkte und die Versorgungsmöglichkeiten anderer Haushalte im preisgünstigen Wohnungsmarktsegment haben (s. Wohngeld- und Mietenbericht 2010, Bundestagsdrucksache 17/6280, S. 13).

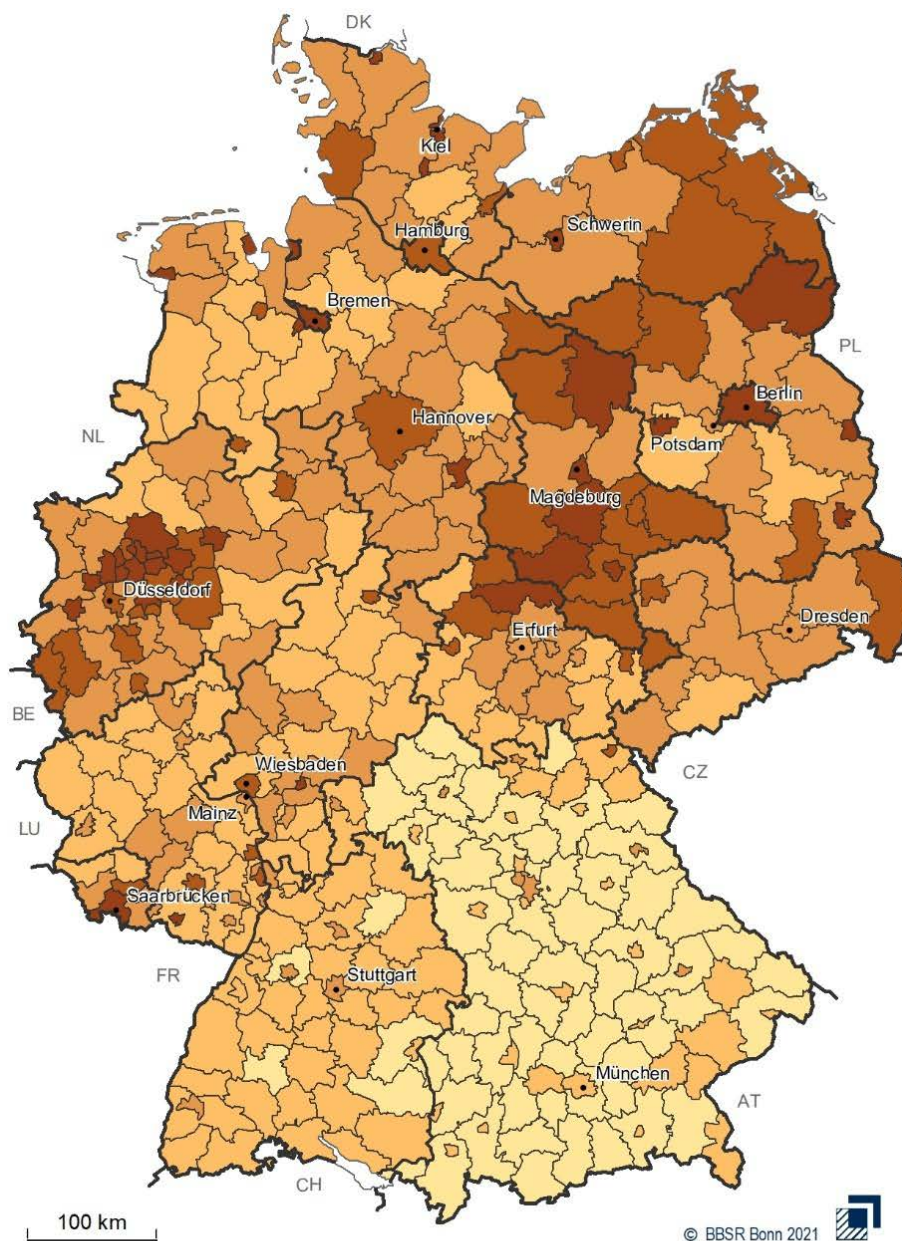
Zu berücksichtigen ist bei der Festlegung von Angemessenheitsgrenzen, dass diese neben anderen Faktoren zu steigenden Mieten im preiswerten Segment beitragen können. Dies wirkt sich potentiell auch zu Lasten einkommensschwächerer Haushalte aus, die keine staatliche Unterstützung bei den Wohnkosten erhalten. Zum anderen können zu knapp bemessene Angemessenheitsgrenzen zu einer verschlechterten Wohnraumversorgung der Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger führen. Dies kann zugleich mit einer unerwünschten zunehmenden räumlichen Segregation von Haushalten einhergehen.

Die Ermittlung der Angemessenheit der Aufwendungen für die Unterkunft stellt die Träger nach dem SGB II und dem SGB XII in der Praxis unverändert vor große Probleme. Deshalb hatte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein Forschungsprojekt durchgeführt, um Wege für eine verbesserte und vor allem auch rechtssichere Ermittlung der Angemessenheitsgrenze aufzuzeigen⁶⁰. Seit September 2017 gibt es eine Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerkonferenz, die sich mit diesem Thema beschäftigt. Die wichtigste Grundlage für die Bestimmung der Angemessenheit ist eine verlässliche Datengrundlage. Mit der Reform des Mietspiegelrechts soll daher auch die Nutzung der für die Mietspiegelerstellung erhobenen Daten für die Bestimmung der Angemessenheit im erforderlichen Umfang ermöglicht werden. Das vom Bundeskabinett beschlossene Mietspiegelreformgesetz befindet sich derzeit im parlamentarischen Verfahren.

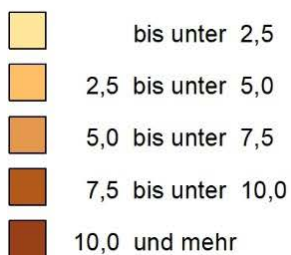
Der Wohngeldbericht 2020 stellt die Entwicklung der Wohngeldleistungen und -haushalte zwischen 2017 und 2019 dar und gibt einen Ausblick auf die Entwicklung im Jahr 2020 und damit auch auf die Entwicklung des Wohngeldes nach der Wohngeldreform 2020. Daneben wird die Entwicklung der Empfängerinnen und Empfänger in der Grundsicherung mit Anspruch auf Leistungen für Unterkunft und Heizung und der Ausgaben für die KdU in den Jahren 2017 bis 2019 dargestellt.

⁶⁰ BMAS (2017): Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII), BMAS Forschungsbericht 478

Abbildung 36: SGB II-Bedarfsgemeinschaften mit KdU



Bedarfsgemeinschaften mit laufenden anerkannten Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II je 100 Privathaushalte 2019



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung;
Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grundsicherung
für Arbeitsuchende nach SGB II, Dez. 2019;
Nexiga GmbH: Private Haushalte 2018

Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),
31.12.2018 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: E. Degener, N. Oettgen

© BBSR Bonn 2021



II. Überblick über die Entwicklungen im Berichtszeitraum 2017 bis 2019

1 Gesamtwirtschaftliche Einflüsse: Konjunktur, Arbeitslosigkeit und Wohnungsmarktentwicklung

Die wirtschaftliche Entwicklung im Berichtszeitraum 2017 bis 2019 war von einem soliden wirtschaftlichen Wachstum gekennzeichnet. Im Frühjahr 2020 wurde diese Entwicklung vom Beginn der COVID-19 Pandemie jedoch abrupt gestoppt. In Folge des wirtschaftlichen Lockdowns im März/April 2020 kam es zu einem Einbruch der wirtschaftlichen Leistung und einem Anstieg von Kurzarbeit und Erwerbslosigkeit.

Berichtszeitraum 2017 bis 2019

Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts betrug im Zeitraum 2017 bis 2019 in jeweiligen Preisen 5,8 Prozent und preisbereinigt 1,8 Prozent. Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer stiegen von 2017 bis 2019 preisbereinigt um insgesamt 2,9 Prozent, der Reallohnindex stieg in diesem Zeitraum um 2,4 Prozent.

Neben der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung spielt für das Wohngeld die Entwicklung der Anzahl der Niedrigeinkommensbezieher und deren Einkommen eine entscheidende Rolle. Während der Anteil der Niedrigeinkommensbezieher seit 2015 stagniert, sind die preisbereinigten verfügbaren Haushaltseinkommen gerade auch in den untersten Einkommensdezilen deutlich gestiegen⁶¹. Dabei dürften sowohl starke Rentenerhöhungen wie auch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 eine Rolle gespielt haben. Nachdem sie sich bereits in den Vorjahren positiv entwickelt hatten, stiegen die Renten 2018 und 2019 in den alten Ländern jährlich um 3,2 Prozent und in den neuen Ländern um 3,4 Prozent (2018) sowie 3,9 Prozent (2019). Zum 1. Juli 2020 fand eine weitere Anpassung um 3,5 Prozent in den alten Ländern bzw. 4,2 Prozent in den neuen Ländern statt. Der gesetzliche Mindestlohn wurde gegenüber dem Stand 2015 zum 1. Januar 2017 um 4 Prozent (von 8,50 Euro auf 8,84 Euro je Stunde) sowie zum 1. Januar 2019 um weitere 4 Prozent angehoben (von 8,84 Euro auf 9,19 Euro).

Auch die Arbeitsmarktentwicklung verlief im Berichtszeitraum sehr positiv. Die Zahl der erwerbstätigen Inländer stieg von 2017 bis 2019 um 2,2 Prozent auf 45,1 Mio. Personen, während gleichzeitig die Zahl der Erwerbslosen (ILO-Konzept) um rund 15 Prozent auf 1,4 Mio. Personen sank.

Wie der langjährige Verlauf der Wohngeldausgaben und der Empfängerzahlen zeigt, reagiert das Wohngeld sehr sensibel auf die Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Einflüsse. Die dargestellte insgesamt positive konjunkturelle Entwicklung hatte im Berichtszeitraum einen starken Einfluss auch auf die Inanspruchnahme von Wohngeld und anderer Sozialleistungen wie etwa der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder der Sozialhilfe. So haben in den letzten Jahren der Anstieg sowohl der Erwerbseinkommen als auch der Renten und Pensionen sowie der deutliche Rückgang der Arbeitslosigkeit dazu geführt, dass weniger Haushalte auf Wohngeld und Transferleistungen angewiesen waren. So ist die Zahl der Wohngeldempfängerinnen und -empfänger 2019 – von rund 631.000 Haushalten nach der Wohngeldreform 2016 – auf rund 504.000 Haushalte zurückgegangen. Für das Jahr 2020 wird nach Simulationsrechnungen des IW Köln davon ausgegangen, dass im Zusammenhang mit der Wohngeldreform 2020 die Zahl der Wohngeldhaushalte auf rund 660.000 gestiegen ist. Eventuelle Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sind in diesen Zahlen noch nicht enthalten.

Einbruch der konjunkturellen Lage in 2020

Die COVID-19-Pandemie und die damit einhergehenden Beschränkungen des öffentlichen Lebens haben zu einem erheblichen Einbruch der wirtschaftlichen Leistung von preisbereinigt 4,8 Prozent im Durchschnitt des Jahres 2020 gegenüber dem Vorjahr geführt. Die Zahl der Erwerbstätigen ging gegenüber dem Vorjahr um 1,1 Prozent bzw. 487.000 zurück. Nach Daten der Bundesagentur für Arbeit waren im April 2020 rund 6 Mio. Personen in Kurzarbeit. Im Verlaufe des Jahres 2020 ging die Zahl der Personen in Kurzarbeit wieder zurück. Im November 2020 kam es aufgrund der Pandemiebeschränkungen wieder zu einem Anstieg. Zum Jahresende 2020 waren wieder mehr als 2 Mio. Personen in Kurzarbeit. Bis zum Februar 2021 erhöhte sich die Kurzarbeit laut Hochrechnungen der Bundesagentur für Arbeit auf rund 3,3 Mio. Personen. Die Anzeigen für Kurzarbeit deuten jedoch darauf hin, dass die Kurzarbeit damit ihren Höhepunkt erreicht haben könnte. Nach dem wirtschaftlichen Lock-Down im Frühjahr 2020 setzte bereits ein langsamer wirtschaftlicher Erholungsprozess ein, der durch die Verschärfung der Pandemielage im Herbst 2020 und die damit einhergehenden Einschränkungen jedoch wieder gebremst wurde. Nachdem das preis-, saison- und kalenderbereinigte BIP im zweiten Quartal gegenüber dem Vorquartal um

⁶¹ Vgl. Grabka/Goebel (2020) in DIW Wochenbericht 18/2020.

9,7 Prozent zurückgegangen war, stieg es im dritten Quartal wieder um 8,7 Prozent an und legte dann im vierten Quartal nur leicht zu (+0,5 Prozent gegenüber dem Vorquartal).

Einkommensrückgänge etwa in Folge von Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit wirken sich auch auf die Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger und die Höhe der Leistungen beim Wohngeld und bei den Kosten der Unterkunft (KdU) im Rahmen des SGB aus. Ein Teil der Haushalte in Deutschland wird voraussichtlich – trotz ergriffener Kompensationsmaßnahmen wie dem Kurzarbeitergeld – auf Grund von Einkommenseinbußen im Zuge der COVID-19 Pandemie wohngeldberechtigt werden und ein Teil der bestehenden Wohngeldhaushalte wird Anspruch auf ein höheres Wohngeld als bisher haben. Für die Anzahl der Wohngeldempfänger 2020 liegen endgültige Daten gegen Ende 2021 vor. Da die Pandemie zeitlich mit der Wohngeldreform 2020 zusammenfällt, wird eine Differenzierung der Ursachen steigender Fallzahlen jedoch nicht möglich sein.

2 Entwicklungen der Ausgaben und Empfängerhaushalte bei Wohngeld und KdU

Insgesamt profitierten im Jahr 2019 rund 9 Prozent aller privaten Haushalte in Deutschland von einer vollständigen oder teilweisen Entlastung bei den Wohnkosten. Insgesamt wurden von der öffentlichen Hand für die Kosten der Unterkunft der Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen im Jahr 2019 16,3 Mrd. Euro gezahlt. Mit Wohngeld betrugen die Ausgaben für Privathaushalte im Jahr 2019 damit 17,2 Mrd. Euro. Gegenüber 2017 bedeutet dies einen Rückgang des Gesamtleistungsvolumens um rund 4 Prozent.

2.1 Wohngeld

Mit der Wohngeldreform 2009 und auch als Folge des Konjunktureinbruchs 2008/2009⁶² kam es zu einem deutlichen Anstieg der Empfängerhaushalte auf 1,01 Mio. (s. ausführlich Wohngeld- und Mietenbericht 2010, Bundestagsdrucksache 17/6280, S. 30; s. Tabelle 12 und Abbildung 9), die Wohngeldausgaben 2009 stiegen gegenüber dem Vorjahr auf mehr als das Doppelte an (s. Wohngeld- und Mietenbericht 2010, S. 27ff. und Abbildung 8). 2010 stieg die Zahl der Wohngeldhaushalte nochmals aufgrund der Zunahme der sogenannten Kinderwohngeldhaushalte⁶³ an, um 5 Prozent gegenüber dem Vorjahr, auf 1,06 Mio. Haushalte. Die Wohngeldausgaben stiegen von rund 1,6 Mrd. Euro in 2009 auf rund 1,8 Mrd. Euro in 2010 an.

In den Folgejahren waren die Ausgaben wieder deutlich rückläufig. Sie sanken insgesamt zwischen 2010 und 2015 um 61 Prozent auf 681 Mio. Euro. Dies war zum einen auf eine positive Konjunktorentwicklung zurückzuführen, die einen langjährigen positiven Trend am Arbeitsmarkt nach sich gezogen hat. Für den Rückgang der Zahl der Wohngeldempfängerinnen und -empfänger waren darüber hinaus rechtliche Änderungen wie die Streichung der Heizkostenkomponente (volle Jahreswirkung ca. 230 Mio. Euro) und die Änderung des § 12a SGB II verantwortlich, die nach dem Anstieg im Jahr 2010 bereits im Jahr 2011 wieder zu einem deutlichen Rückgang der Kinderwohngeldhaushalte führte⁶⁴. Zum anderen führen nominal steigende Einkommen im Wohngeld dazu, dass die durchschnittliche Höhe des Wohngeldes im Zeitverlauf sinkt und bei einem Teil der bislang wohngeldberechtigten Haushalte kein Anspruch auf Wohngeld mehr besteht. Diese Haushalte „wachsen“ aus dem Wohngeldsystem heraus. Nominal steigende Mieten bewirken, dass ein Teil der Haushalte seinen existenzsichernden Bedarf gemäß den Bestimmungen der Grundsicherung mit dem Wohngeld nicht mehr decken kann, die entsprechenden Haushalte wechseln in das Leistungssystem der Grundsicherung. Diese Dynamik wird dadurch verstärkt, dass die SGB-Regelsätze jährlich angehoben werden. Aus diesen Gründen gehen die Zahl der Wohngeldhaushalte und die Höhe der Wohngeldausgaben im Zeitverlauf nach einer Wohngeldreform zurück und steigen erst mit einer erneuten Anhebung des Leistungsniveaus des Wohngeldes im Zuge einer neuen Wohngeldreform wieder

⁶² Bei der Evaluierung der Reform 2009 durch das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln wurde die hohe Bedeutung des konjunkturellen Effekts deutlich: Während rund 140.000 zusätzliche Wohngeldhaushalte auf die Wirkung der Reform zurückgeführt wurden, sind weitere 220.000 zusätzliche Wohngeldhaushalte der Wirkung der Rezession 2008/2009 zugeschrieben worden. Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes.

⁶³ Sogenannte „Kinderwohngeldhaushalte“ sind unverheiratete Kinder unter 25 Jahren, die im Haushalt eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach dem SGB II wohnen und über eigenes Einkommen verfügen. Diese gehören grundsätzlich nicht zur Bedarfsgemeinschaft und können stattdessen Wohngeld beziehen (vgl. § 12a Satz 2 Nummer 2 SGB II), wenn sie ihren Bedarf mit eigenem Einkommen (zum Beispiel Kindergeld, Unterhalt, Erwerbseinkommen) oder Vermögen und mit Wohngeld decken können. Gleiches gilt für minderjährige Kinder im Haushalt von Hilfebedürftigen nach dem SGB XII.

⁶⁴ Durch die Änderung von § 12a Satz 2 Nummer 2 SGB II im Jahr 2011 entfiel für Kinderwohngeldhaushalte die Pflicht einen Wohngeldantrag zu stellen, sofern nicht mit Wohngeld die Hilfebedürftigkeit für alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens drei Monaten beseitigt wird, wodurch die Größe dieser Gruppe reduziert werden sollte.

an. So ist die Anzahl der Wohngeldhaushalte seit dem Jahr 2009 um 54 Prozent auf rund 460.000 Haushalte im Jahr 2015 gesunken.

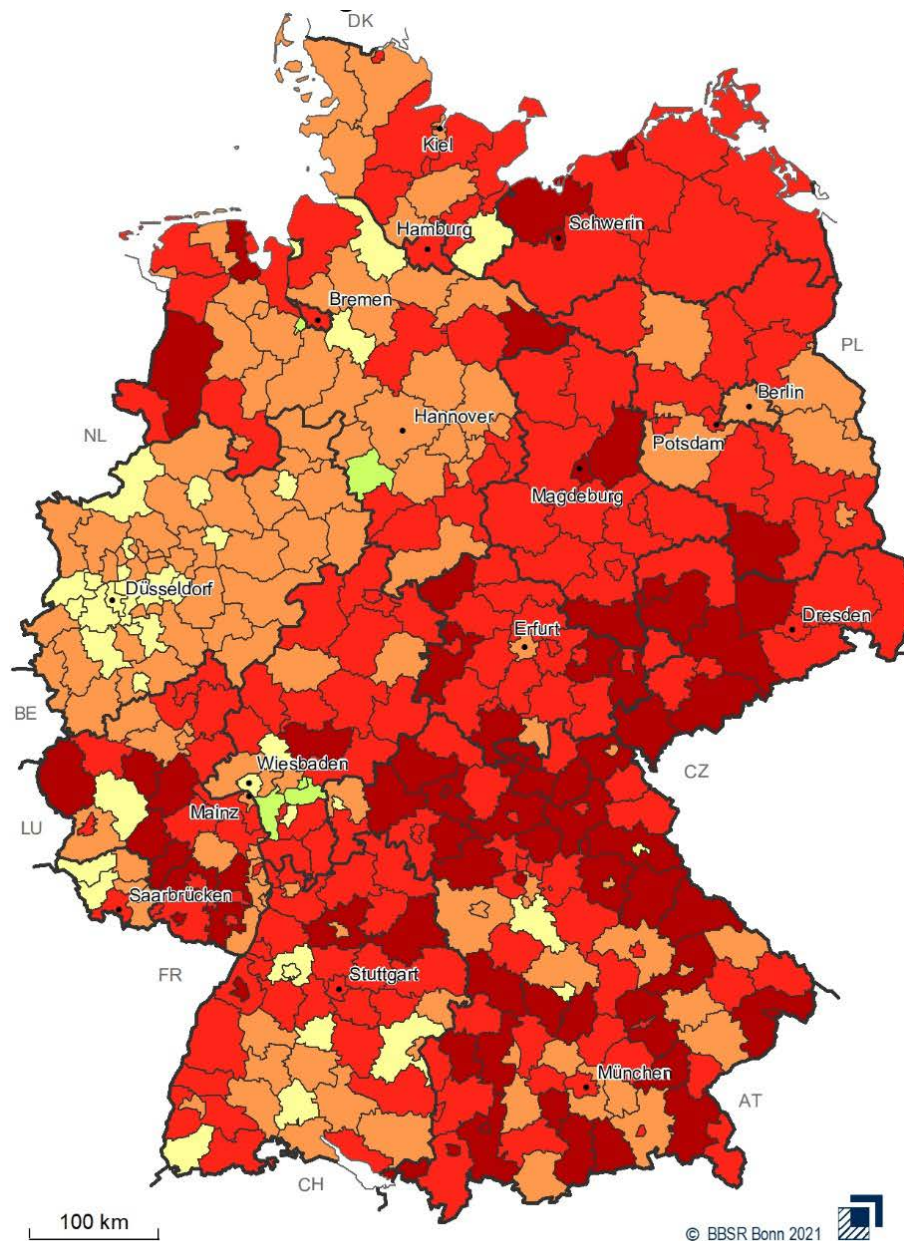
Die Wohngeldreform 2016 führte dann wieder zu einem Anstieg der Empfängerzahlen und der Wohngeldausgaben. Im Jahr 2016 bezogen insgesamt rund 631.000 Haushalte Wohngeld, die Ausgaben lagen bei 1,147 Mrd. Euro und damit rund 470 Mio. Euro bzw. 68 Prozent über den Ausgaben im Jahr 2015. Vor dem Hintergrund der beschriebenen Dynamiken und auch aufgrund der weiterhin günstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt und bei den Einkommen der privaten Haushalte hat sich die Reichweite des Wohngeldes seit der Reform im Jahr 2016 wieder zunehmend verringert. Seit der Wohngeldreform 2016 bis 2019 ist die Anzahl der Wohngeldhaushalte von rund 631.000 um 20 Prozent auf rund 504.000 gesunken. Von 2016 bis 2019 sind entsprechend der rückläufigen Zahl der Wohngeldempfängerinnen und -empfänger auch die Gesamtausgaben des Bundes und der Länder für das Wohngeld zurückgegangen. Während die Wohngeldausgaben 2016 noch 1,15 Mrd. Euro betrugen, waren es 2019 rund 950 Mio. Euro.

Für die Wohngeldreform 2020 standen Gesamtausgaben von 1,2 Mrd. Euro (Bund und Länder) für das Wohngeld bereit. Auf dieser Grundlage wurde eine Anhebung des Leistungsniveaus vorgenommen (s. Abschnitt IV.1). Nach den Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln (IW Köln) im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt, und Raumforschung (BBSR) haben rund 660.000 Haushalte von der Wohngeldreform 2020 profitiert⁶⁵. Die möglichen Auswirkungen der COVID-19 Pandemie, die im Frühjahr 2020 begann, sind in diesen geschätzten Fallzahlen noch nicht enthalten (s. Abschnitt IV.1).

Mit der Dynamisierung des Wohngeldes und der Anpassung des Leistungsniveaus alle 2 Jahre an die Entwicklung des Niveaus der Verbraucherpreise und des allgemeinen Mietenniveaus, erstmals im Jahr 2022, wird es in Zukunft nur noch in geringem Umfang zu einem Rückgang der Zahl der Wohngeldhaushalte allein aufgrund nominaler Einkommens- und Mietpreisentwicklungen kommen. Die Empfängerzahlen werden dann zukünftig im Wesentlichen von Realeinkommensänderungen beeinflusst. Damit werden auch Wechselbewegungen zwischen dem Wohngeldsystem und dem System der Grundsicherung auf ein Minimum reduziert.

⁶⁵ Das IW Köln schätzt die Effekte von Rechtsänderungen im Wohngeld auf die Ausgaben und Empfängerzahlen auf Basis eines Mikrosimulationsmodells. Grundlage hierfür sind Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes, die auf Basis von Indikatoren im Zeitverlauf fortgeschrieben und mit Daten der amtlichen Wohngeldstatistik an die Zielpopulation der Wohngeldhaushalte angepasst werden.

Abbildung 37: Entwicklung der Anzahl der Wohngeldhaushalte

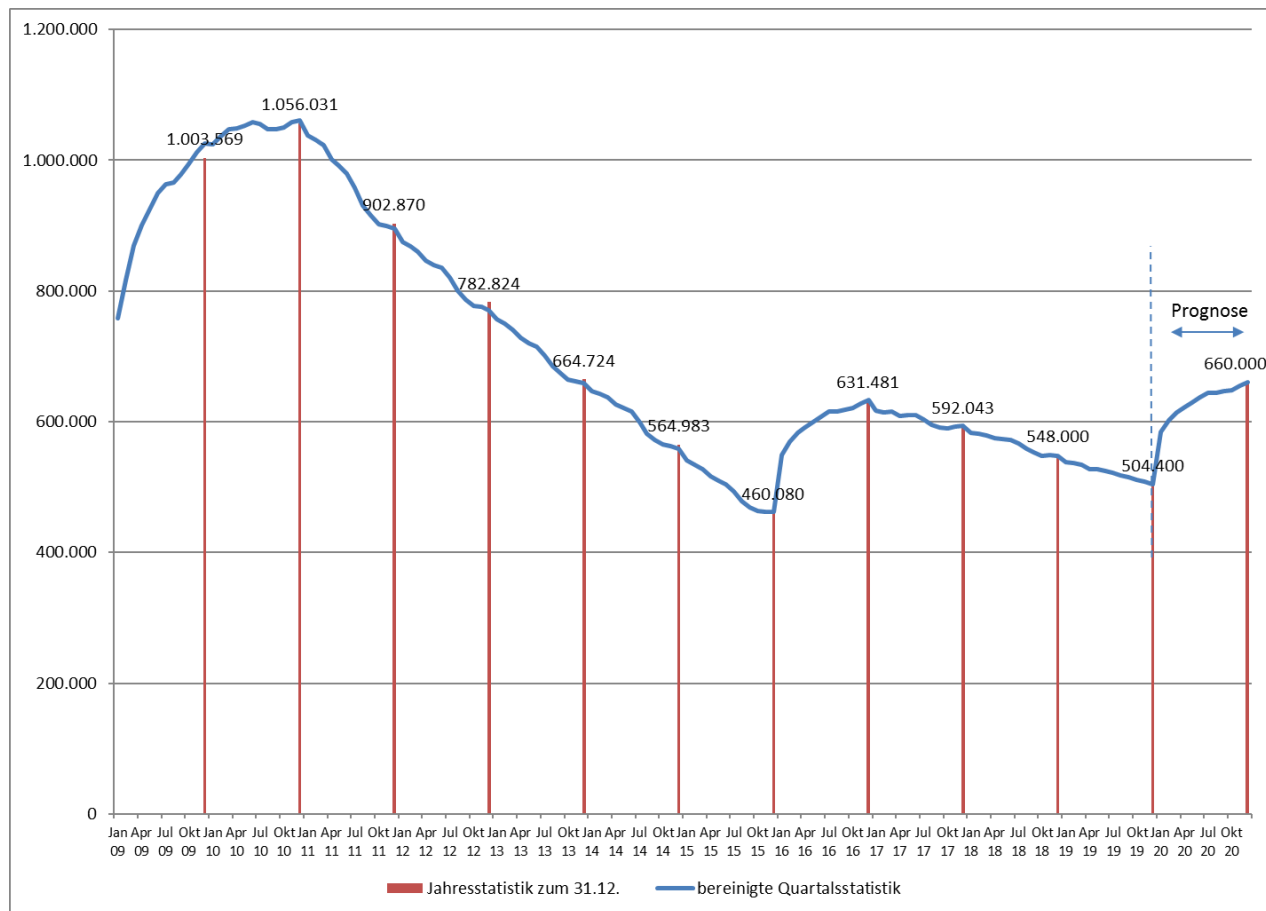


**Entwicklung der Anzahl der Wohngeldhaushalte
von 2016 bis 2019 in %**

- Rückgang von –30% und mehr
- Rückgang von –20% bis unter –30%
- Rückgang von –10% bis unter –20%
- Rückgang von 0% bis unter –10%
- Zunahme bis unter 10%

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarkt-
beobachtung; Statistisches Bundesamt:
Wohngeldstatistik 2016 und 2019,
reine Wohngeldhaushalte

Geometrische Grundlage:
Kreise (generalisiert), 31.12.2018
© GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: E. Degener, N. Oettgen

Abbildung 38: Entwicklung der Wohngeldempfängerhaushalte ab Januar 2009

Quelle: Statistisches Bundesamt (Wohngeldstatistik), Berechnungen des BMI

Tabelle 17: Wohngeldausgaben von Bund und Ländern in Mio. Euro

Jahr	insgesamt	Bund	Länder
2009	1.567,3	783,7	783,7
2010	1.761,2	880,6	880,6
2011	1.490,7	745,4	745,4
2012	1.183,4	591,7	591,7
2013	984,9	492,5	492,5
2014	844,8	422,4	422,4
2015	680,8	340,4	340,4
2016	1.146,6	573,3	573,3
2017	1.133,7	566,8	566,8
2018	1.045,4	522,7	522,7
2019	953,6	476,8	476,8
2020	1.311,2	655,6	655,6

Quelle: BMI

2.2 Kosten der Unterkunft (KdU) im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe (SGB II und SGB XII)

Im Berichtsmonat Dezember 2019 bezogen 2,8 Mio. Bedarfsgemeinschaften Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Davon machten 2,6 Mio. Bedarfsgemeinschaften Aufwendungen für Unterkunft und Heizung geltend. Dies entspricht rund 94 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften. Deren Zahl stieg 2009 konjunkturbedingt auf 3,4 Mio. Bedarfsgemeinschaften an und reduzierte sich danach wieder von Jahr zu Jahr. Seitdem sank die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Aufwendungen für Unterkunft und Heizung im Berichtszeitraum bis 2019 um insgesamt 23,0 Prozent. Dies ist insbesondere auf den anhaltenden konjunkturellen Abbau der Arbeitslosigkeit seit der Finanzkrise und die steigenden Beschäftigungszahlen zurückzuführen. Insgesamt bezogen 2019 6,4 Prozent der Privathaushalte in Deutschland Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen des SGB II.

Ende des Jahres 2019 bezogen 903.000 Personen außerhalb von Einrichtungen Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII). Bei 98 Prozent dieser Personen wurden Aufwendungen für Unterkunft und Heizung als Bedarf für die Höhe des Leistungsanspruchs berücksichtigt.

Die Zahl der Leistungsberechtigten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen mit Aufwendungen für Kosten der Unterkunft und Heizung stieg seit 2008 von 557.000 auf 881.000 Personen im Jahr 2019 kontinuierlich an (s. Abbildung 39). Lediglich von 2008 auf 2009 sowie von 2015 auf 2016 kam der Anstieg fast zum Stillstand, da infolge der Wohngeldreformen einige tausend Haushalte aus der Grundsicherung in das Wohngeld wechselten. Im Jahr 2019 erhielt etwa 1 Prozent der Gesamtbevölkerung Deutschlands Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und in diesem Zusammenhang Erstattungen für Aufwendungen für Unterkunft und Heizung. Bezogen auf die über 65-Jährigen war der Anteil etwas höher: Von diesen erhielten rund 3 Prozent Leistungen der Grundsicherung im Alter, bei denen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung berücksichtigt wurden.

Nur 0,3 Prozent aller Privathaushalte in Deutschland oder rund 106.000 Personengemeinschaften außerhalb von Einrichtungen bezogen 2019 laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel SGB XII. Davon wurden bei 92 Prozent oder 98.000 Haushalts- und Einsatzgemeinschaften Bedarfe für Unterkunft und Heizung beim Leistungsanspruch berücksichtigt. Außerhalb von Einrichtungen sind etwa vorübergehend Erwerbsunfähige oder längerfristig erkrankte Personen leistungsberechtigt.

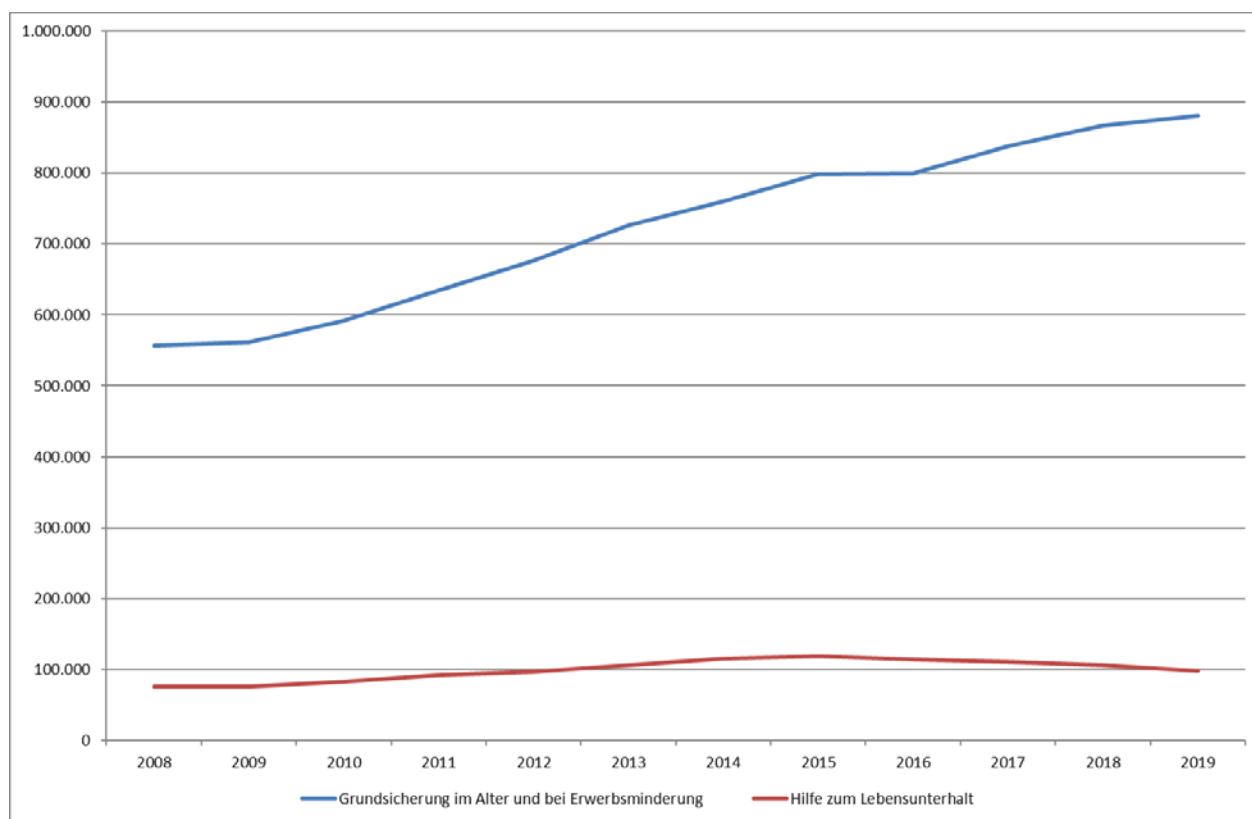
Die Zahl aller Haushalte, die Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe (SGB II und SGB XII) oder Wohngeldleistungen bezogen, sinkt seit dem Jahr 2009 kontinuierlich. Dies ist im Wesentlichen durch die positive konjunkturelle Entwicklung zu erklären, welche sowohl zu einer Abnahme der Wohngeldhaushalte als auch zu einer Abnahme der SGB II Bedarfsgemeinschaften führte. Zwischen 2009 und 2015 ist die Zahl der Haushalte, die Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe (SGB II und SGB XII) oder Wohngeldleistungen bezogen, um 12 Prozent auf 4,2 Mio. gesunken. Darauf folgte ein leichter Anstieg von 2,2 Prozent auf 4,3 Mio. Empfängerhaushalte 2017. Seitdem ist die Anzahl der Empfängerhaushalte bis 2019 um 9,2 Prozent auf 3,9 Mio. gesunken.

Tabelle 18: Anzahl der Bedarfsgemeinschaften im Rechtskreis des SGB II mit Anspruch auf laufende Leistungen für Unterkunft und Heizung 2008 bis 2019

	Anzahl der Bedarfsgemeinschaften in Mio.
2008	3,33
2009	3,43
2010	3,33
2011	3,16
2012	3,13
2013	3,12
2014	3,09
2015	3,04
2016	3,05
2017	3,00
2018	2,81
2019	2,64

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 39: Empfänger im Rechtskreis des SGB XII außerhalb von Einrichtungen mit Aufwendungen für Unterkunft und Heizung 2008 bis 2019



Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) werden von den Kommunen getragen. Nach § 46 Absatz 5 SGB II beteiligt sich der Bund an diesen Ausgaben. Die Höhe der Bundesbeteiligung wird jährlich angepasst. Von den Leistungen für Unterkunft und Heizung von 13,6 Mrd. Euro im Jahr 2019 übernahm der Bund 6,4 Mrd. Euro. Im zeitlichen Vergleich war die Ausgabenentwicklung einerseits von sinkenden Empfängerzahlen und andererseits von steigenden Wohnkosten geprägt.

Tabelle 19: Ausgaben für die KdU gemäß SGB II in Mio. Euro

Jahr	insgesamt	davon Bund
2008	13.324	3.889
2009	13.573	3.515
2010	13.699	3.235
2011	13.339	4.855
2012	13.292	4.838
2013	13.662	4.682
2014	13.849	4.426
2015	13.910	4.977
2016	13.970	5.434
2017	14.593	6.961
2018	14.228	6.972
2019	13.642	6.385

Quelle: BMAS

Im Bereich der Sozialhilfe (SGB XII) werden die Ausgaben für Unterkunft und Heizung bei der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in der Ausgabenstatistik des Statistischen Bundesamts nicht gesondert erfasst. In der Statistik der Leistungsempfänger wird aber der gesamte (Brutto-) Bedarf der Leistungsberechtigten ausgewiesen und nach KdU, den Regelbedarfen und den Mehrbedarfen differenziert. Zudem wird der Leistungsanspruch (Nettoanspruch) erfasst, der sich aus dem Bruttoanspruch abzüglich anrechenbarer Einkünfte ergibt. Auf Basis dieser Daten der Empfängerstatistik hat das BBSR die Ausgaben für Unterkunft und Heizung abgeschätzt.

Die im Bruttobedarf berücksichtigten tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung der Leistungsberechtigten von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beliefen sich demnach 2019 auf 3,7 Mrd. Euro und diejenigen der Leistungsberechtigten von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt auf 437 Mio. Euro. Rechnerisch ergaben sich für das Jahr 2019 damit Ausgaben (Nettoansprüche) für die KdU von 2,4 Mrd. Euro für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und 291 Mio. Euro für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (Tabelle 20).

Die Ausgaben für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt werden von den Kommunen getragen, während der Bund den Ländern die jährlichen Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung seit 2014 vollständig erstattet. Seit 2013 sind die Nettoansprüche für die KdU bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung um 42 Prozent und bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt um 9 Prozent gestiegen. Das lag zum einen an deutlich steigenden Zahlen der Leistungsberechtigten und zum anderen an steigenden Wohnkosten.

Tabelle 20: Ausgaben für KdU nach dem SGB XII in Mio. Euro (außerhalb von Einrichtungen)

	Bruttobedarf	Nettoanspruch
Aufwendungen für Unterkunft und Heizung bei Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung		
2008	1.885,4	1.157,6
2009	1.939,2	1.210,1
2010	2.052,1	1.290,8
2011	2.284,8	1.425,7
2012	2.493,5	1.533,5
2013	2.761,6	1.687,3
2014	2.993,4	1.778,1
2015	3.211,1	1.913,8
2016	3.271,5	1.989,0
2017	3.461,7	2.125,5
2018	3.640,0	2.300,5
2019	3.773,1	2.388,4
Aufwendungen für Unterkunft und Heizung bei laufender Hilfe zum Lebensunterhalt		
2008	272,7	187,4
2009	282,3	194,8
2010	307,0	208,1
2011	354,1	235,5
2012	380,2	243,3
2013	424,9	266,0
2014	473,0	287,2
2015	494,3	296,6
2016	485,9	299,8
2017	472,7	296,8
2018	460,1	298,6
2019	436,9	291,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BBSR

III. Differenzierte Betrachtung der Entwicklung von Wohngeldleistungen und Empfängerhaushalten

1 Entwicklung und Struktur der Empfängerhaushalte

Empfängergruppen des Wohngeldes

Die Gesamtzahl der Wohngeldempfängerinnen und -empfänger kann unterschieden werden einerseits zwischen sogenannten reinen Wohngeldhaushalten und Mischhaushalten sowie andererseits zwischen Empfängerinnen und Empfängern von Miet- oder Lastenzuschuss. Reine Wohngeldhaushalte sind Haushalte, in denen alle Personen Wohngeld erhalten. Bei Mischhaushalten bezieht hingegen lediglich ein Teil des Haushalts Wohngeld, ein anderer Teil Transferleistungen, insbesondere Leistungen nach dem SGB II oder XII. Während Empfängerinnen und Empfänger von Mietzuschuss einen Zuschuss zur berücksichtigungsfähigen Miete erhalten, handelt es sich bei Empfängerinnen und Empfängern von Lastenzuschuss um selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer, die einen Zuschuss zu ihrer Kreditbelastung (Zins- und Tilgungsbelastung) erhalten.

In Tabelle 21 ist die Entwicklung der jeweiligen Empfängergruppen dargestellt.

Tabelle 21: Anzahl der Wohngeldempfängerhaushalte nach Empfängergruppen

Jahr	Empfänger insgesamt	davon							
		(allgemeines) Wohngeld							
		reine Wohngeldhaushalte		Mischhaushalte		Mietzuschuss		Lastenzuschuss	
		Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
2008	639.115	584.035	91,4	55.080	8,6	575.342	90,0	63.773	10,0
2009	1.007.334	859.610	85,3	147.724	14,7	918.931	91,2	88.403	8,8
2010	1.061.487	857.012	80,7	204.475	19,3	977.869	92,1	83.618	7,9
2011	902.870	770.369	85,3	132.501	14,7	832.764	92,2	70.106	7,8
2012	782.824	690.120	88,2	92.704	11,8	721.607	92,2	61.217	7,8
2013	664.724	594.709	89,5	70.015	10,5	612.692	92,2	52.032	7,8
2014	564.983	510.716	90,4	54.267	9,6	520.820	92,2	44.163	7,8
2015	460.080	419.115	91,1	40.965	8,9	423.252	92,0	36.828	8,0
2016	631.481	595.150	94,2	36.331	5,8	585.302	92,7	46.179	7,3
2017	592.043	560.681	94,7	31.362	5,3	548.162	92,6	43.881	7,4
2018	548.047	519.584	94,8	28.463	5,2	508.799	92,8	39.248	7,2
2019	504.411	479.245	95,0	25.166	5,0	469.851	93,1	34.560	6,9

Quelle: Statistisches Bundesamt – Wohngeldstatistik

Die folgenden detaillierten Angaben beziehen sich auf reine Wohngeldempfängerhaushalte. Dies sind Haushalte, in denen alle Personen Wohngeld erhalten. Im Jahr 2019 waren das 95 Prozent aller Wohngeldhaushalte. Die übrigen 5 Prozent der Wohngeldhaushalte sind sogenannte Mischhaushalte, in denen nur ein Teil der Haushaltsmitglieder Wohngeld bezieht (s. Exkurs).

Die Anzahl der Mietzuschussempfängerinnen und -empfänger ist von rund 548.000 Haushalten im Jahr 2017 auf rund 470.000 Haushalte im Jahr 2019 zurückgegangen. Dies sind 93 Prozent aller Wohngeldhaushalte. Die Zahl der Lastenzuschussempfängerinnen und -empfänger ist im Jahr 2019 auf rund 35.000 gesunken. Der Anteil der Haushalte mit Lastenzuschuss an allen Wohngeldhaushalten betrug 2019 damit rund 7 Prozent.

Die häufigsten Haushaltstypen im Wohngeld sind Ein-Personen-Rentner-Haushalte und Erwerbstätigenhaushalte mit vier und mehr Personen. Im Vergleich mit der Gesamtbevölkerungsstruktur zeigt sich, für welche Haushaltstypen das Wohngeld eine besonders hohe Relevanz hat: So machten 2019 Ein-Personen-Haushalte 53 Prozent

der Wohngeldhaushalte, aber nur 42 Prozent aller Haushalte aus. Während der Anteil der Vier-Personen-Haushalte im Wohngeld bei 11 Prozent lag, waren es in der Gesamtbevölkerung 9 Prozent. Der Anteil der großen Haushalte im Wohngeld mit fünf und mehr Personen lag mit gut 16 Prozent gut vier Mal so hoch wie in der Gesamtbevölkerung (4 Prozent). Demgegenüber war der Anteil der Zwei-Personen- und Drei-Personen-Haushalte im Wohngeld mit 12 bzw. 7 Prozent geringer als gesamtgesellschaftlich mit 33 bzw. 12 Prozent.

2019 waren rund 40 Prozent der Haupteinkommensbezieherinnen und -bezieher in Wohngeldhaushalten erwerbstätig, 4 Prozent arbeitslos, 47 Prozent Rentner, 5 Prozent Studierende und Auszubildende. Die soziale Struktur hing dabei stark von der Haushaltsgröße ab. 79 Prozent der Ein-Personen-Haushalte waren Rentnerhaushalte. Bei Zwei-Personen-Haushalten betrug der Anteil der Rentnerinnen und Rentner 30 Prozent. Der Anteil der Erwerbstätigen unter den Haupteinkommensbezieherinnen und -bezieher stieg mit der Haushaltsgröße. Bei Ein-Personen-Haushalten waren 9 Prozent der Haushalte erwerbstätig, bei Zwei-Personen-Haushalten 51 Prozent, bei Drei-Personen-Haushalten 71 Prozent und ab vier Personen über 85 Prozent.

Das Wohngeld dient insbesondere dazu, dass sich Familien mit geringem Einkommen angemessenen und familiengerechten Wohnraum leisten können. 2019 bezogen rund 215.000 reine Wohngeldhaushalte von Familien mit rund 523.000 Kindern unter 25 Jahren Wohngeld. Das waren 48 Prozent der reinen Wohngeldhaushalte. Von 2017 bis 2019 sank die Zahl der Wohngeldhaushalte mit Kindern unter 25 Jahren von rund 239.000 Haushalten um 26 Prozent. Ihr Anteil sank von 52 auf 47 Prozent. Unter den rund 200.000 Wohngeldhaushalten mit Kindern unter 18 Jahren waren 2019 67.000 Haushalte von Alleinerziehenden, die den Alleinerziehendenfreibetrag nach § 17 Nummer 4 WoGG geltend machen konnten.

Empfängerinnen und Empfänger von Lastenzuschuss

Neben Empfängerinnen und Empfängern eines Zuschusses zur Miete sind im Wohngeld auch selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer vertreten, die im Rahmen der Anspruchsberechtigung einen Zuschuss zu ihrer Kreditbelastung (Zins- und Tilgungsbelastung) erhalten. Der Anteil der Lastenzuschussempfängerhaushalte an den reinen Wohngeldhaushalten lag in den Jahren 2017 bis 2019 zwischen 7,7 und 7,1 Prozent. Die Haushalte mit Lastenzuschuss unterscheiden sich in einigen Punkten vom Durchschnitt der Wohngeldempfängerhaushalte. Ihre Haushaltsgröße ist überdurchschnittlich; der Anteil der Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren (2019: 57 Prozent) ist eineinhalbmals so hoch wie der Durchschnitt der Wohngeldhaushalte insgesamt; rund die Hälfte der Haushalte hat mindestens vier Mitglieder. Rund 83 Prozent der Lastenzuschussempfängerinnen und -empfänger leben in Regionen mit Mietenstufen I bis III, also außerhalb der Ballungsräume. Das liegt daran, dass in ländlichen Regionen die Wohneigentumsquote überdurchschnittlich hoch ist, so dass auch in höherem Maße Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen im Wohneigentum leben.

Die soziale Struktur der Lastenzuschussempfängerinnen und -empfänger unterscheidet sich deutlich von den Mietzuschussempfängern: Mit 52 Prozent dieser Haushalte waren 2019 deutlich mehr erwerbstätig. Mit 37 Prozent sind Rentnerinnen und Rentner nur unterdurchschnittlich vertreten. Eigentümerhaushalte haben in der Regel bei Rentnereintritt ihre Immobilie abbezahlt, so dass bei diesen Haushalten beim Wohngeld häufig nur die Pauschale nach § 13 WoGV von 36 Euro pro Jahr je Quadratmeter Wohnfläche für Instandhaltungs- und Betriebskosten, die Grundsteuer sowie Verwaltungskosten bei Eigentümergemeinschaften in der Wohngeldberechnung berücksichtigt werden. Deshalb besteht oft aufgrund geringer Wohnkosten kein Wohngeldanspruch. Die wichtigste Funktion des Lastenzuschusses ist damit die Finanzierungshilfe für selbstgenutztes Wohneigentum – insbesondere zur Überwindung von finanziellen Notlagen zum Beispiel infolge von Arbeitslosigkeit.

Exkurs: Mischhaushalte, sogenannte „Kinderwohngeldhaushalte“

Bei der Bemessung der Leistungshöhe des Wohngeldes sind unter Umständen nicht alle im Haushalt lebenden Personen berücksichtigungsfähig. Leistungsberechtigte der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder Sozialhilfe und anderer Transferleistungen sind nach den §§ 7 und 8 Absatz 1 WoGG vom Wohngeld ausgeschlossen und werden daher bei der Wohngeldermittlung nicht als Haushaltsmitglieder berücksichtigt. Die übrigen Haushaltsmitglieder können dagegen Wohngeld erhalten, wenn sie nicht zur Bedarfsgemeinschaft (SGB II) bzw. zur Einstandsgemeinschaft (SGB XII) zählen. Leben Personen, die Wohngeld erhalten, mit Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder Sozialhilfe und anderer Transferleistungen in einem Haushalt, wird dieser Haushalt als Mischhaushalt bezeichnet.

Die Zahl der Mischhaushalte nahm von 2017 auf 2019 um 22 Prozent von rund 31.000 auf rund 25.000 Haushalte ab. Ihr Anteil an allen Wohngeldhaushalten betrug im Berichtszeitraum 5 Prozent. Im Jahr 2019 lebten in den rund 25.000 Mischhaushalten rund 74.000 Personen. Von diesen bezogen rund 42.000 Personen Wohngeld, rund

32.000 Personen bezogen eine Transferleistung (vor allem SGB II-Leistungen). Die soziale Struktur der Mischhaushalte wich deutlich von den reinen Wohngeldhaushalten ab.

Die anteiligen durchschnittlichen bruttokalten Wohnkosten der Mischhaushalte betrugen 2019 276 Euro. Davon wurden im Durchschnitt 262 Euro in der Wohngeldberechnung berücksichtigt. Die Mischhaushalte erhielten im Durchschnitt 158 Euro Wohngeld pro Monat und damit 5 Euro mehr als der Durchschnitt aller Wohngeldhaushalte.

Rund 60 Prozent der Mischhaushalte machten 2019 Haushalte mit isoliertem Wohngeld von Kindern in SGB II-Bedarfsgemeinschaften aus (sogenanntes Kinderwohngeld). In diesen Fällen beziehen die Eltern SGB II-Leistungen, während die Kinder Wohngeld erhalten. Denn unverheiratete Kinder unter 25 Jahren, die im Haushalt zusammen mit anderen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wohnen, gehören grundsätzlich dann nicht zur Bedarfsgemeinschaft bzw. Einstandsgemeinschaft, wenn sie ihren Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen (zum Beispiel Kindergeld, Unterhalt, Unterhaltsvorschuss, eigenes Erwerbseinkommen) oder Vermögen decken können (§ 7 Absatz 3 SGB II). Seit April 2011 (s. Abschnitt II.2; § 12a Satz 2 Nummer 2 SGB II) entfällt allerdings für diese Haushalte die Pflicht, einen Wohngeldantrag zu stellen, wenn nicht mit Wohngeld die Hilfebedürftigkeit für alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens drei Monaten beseitigt wird. Dadurch wurde die Zahl der Kinderwohngeldhaushalte im Wohngeld deutlich reduziert.

2 Einkommen, Wohnkosten und Wohngeldansprüche

Wohngeld ist ein Zuschuss zur Miete oder Belastung für Haushalte mit geringen Einkommen, der die individuelle Wohnkostenbelastung der anspruchsberechtigten Haushalte mindert. Die Höhe des Wohngeldes bemisst sich nach der Höhe der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung, dem wohngeldrechtlichen Einkommen und der Haushaltsgröße. Um das regionale Niveau der Wohnkosten bei der Leistungsbemessung zu berücksichtigen, kommen im Wohngeld Mietenstufen zur Anwendung. Nach den Mietenstufen richten sich Höchstbeträge bis zu denen die tatsächliche Miete oder Belastung in der Wohngeldberechnung berücksichtigt wird.

Vor dem Hintergrund der allgemeinen Einkommensentwicklung steigen die durchschnittlichen wohngeldrechtlichen Einkommen im Zeitablauf. Zwischen 2017 und 2019 sind die wohngeldrechtlichen Einkommen der reinen Wohngeldhaushalte im Durchschnitt von 970 Euro in 2017 auf 987 Euro in 2018 und 1.013 Euro je Haushalt im Jahr 2019 gestiegen. Dies ist ein Anstieg von gut 4 Prozent zwischen 2017 und 2019 und entspricht einer jährlichen Steigerung von 2 Prozent in diesem Zeitraum. Unterschiede in der durchschnittlichen Höhe der Einkommen bestehen zwischen den Haushaltstypen. Die höchsten Einkommen hatten 2019 Erwerbstätige mit 1.370 Euro, die geringsten Studierende mit 618 Euro. Das Einkommensniveau der Lastenzuschussempfängerinnen und -empfänger ist mit 1.207 Euro deutlich höher als das der Mietzuschussempfängerinnen und -empfänger mit 998 Euro.

Auch die Mieten der Wohngeldhaushalte steigen im Zeitablauf. Die Mieten der Wohngeldhaushalte sind zwischen 2017 und 2019 mit einer durchschnittlichen Änderungsrate von 2,5 Prozent gewachsen.

Steigende Mieten und Einkommen wirken sich in unterschiedlicher Weise auf die durchschnittliche Wohngeldhöhe aus. Im Zusammenspiel der Einflussgrößen (steigende Mieten führen zu einem Anstieg des durchschnittlichen Wohngeldes, steigende Einkommen zu einem Rückgang) hat sich die Höhe des mittleren Wohngeldes seit dem Jahr 2017 kaum verändert. Der durchschnittliche Wohngeldanspruch lag seit dem Jahr 2017 unverändert bei 153 Euro. Der durchschnittliche Mietzuschuss betrug im Jahr 2019 149 Euro (2017: 148 Euro). Der durchschnittliche Lastenzuschuss verringerte sich von 215 Euro im Jahr 2017 leicht auf 205 im Jahr 2019.

Anhand der Mietbelastung vor und nach Wohngeld wird deutlich, dass Wohngeld einen wirksamen Beitrag leistet, damit Überlastungen der Haushalte bei den Wohnkosten vermieden werden. Die Mietkostenbelastung der Haushalte mit Mietzuschuss, bezogen auf die für das Wohngeld maßgebliche Bruttokaltmiete, lag vor Berücksichtigung von Wohngeld 2019 bei 39 Prozent (vgl. Tabelle 22). Mit Wohngeld reduzierte sich die Belastung um 12 Prozentpunkte auf 27 Prozent des Einkommens.

Tabelle 22: Mietbelastung vor und nach Leistung von Wohngeld⁶⁶

	2017		2018		2019	
	Mietbelastung		Mietbelastung		Mietbelastung	
Haushaltsgröße	vor Wohngeld	nach Wohngeld	vor Wohngeld	nach Wohngeld	vor Wohngeld	nach Wohngeld
1	46,0	32,8	46,2	33,4	46,4	34,2
2	38,4	25,1	38,5	25,6	38,5	26,1
3	33,3	22,1	33,7	22,9	33,3	23,0
4	29,4	18,9	29,4	19,4	29,4	19,6
5	28,0	16,6	28,2	16,9	28,1	17,2
6 und mehr	26,9	13,5	27,0	13,9	26,9	14,0
Gesamt	39,2	26,7	39,3	27,1	39,0	27,3

Quelle: Statistisches Bundesamt (Wohngeldstatistik), Berechnungen BBSR

Anhand der Zuschussquote kann nachvollzogen werden, in welchem Ausmaß die im Wohngeld vertretenen Haushaltstypen bei den Wohnkosten unterstützt werden. Die Zuschussquote bildet das Verhältnis zwischen durchschnittlichem Wohngeldanspruch und durchschnittlichen Wohnkosten ab. Von 2017 auf 2019 ist die Zuschussquote im Durchschnitt aller Wohngeldhaushalte von 33 Prozent auf 32 Prozent gesunken. Bei Differenzierung nach dem sozialen Status lag die Zuschussquote 2019 zwischen 26 Prozent bei Rentnerhaushalten und 51 Prozent bei Studierenden. Die Zuschussquote beträgt bei Ein-Personen-Haushalten rund 28 Prozent, bei Haushalten mit zwei, drei oder vier Personen liegt sie zwischen 30 und 32 Prozent. Bei den größeren Haushalten mit fünf Personen ist die Quote mit 36 Prozent höher, Haushalte mit sechs oder mehr Personen haben eine durchschnittliche Zuschussquote von 44 Prozent. Beim Mietzuschuss liegt sie bei 32 Prozent und beim Lastenzuschuss bei 31 Prozent.

3 Regionale Aspekte

Wohngeld soll als sozialpolitisches Instrument dazu beitragen, dass einkommensschwächere Haushalte mit Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus ihre Wohnkosten selbst tragen können, über alle Regionen hinweg. Damit leistet das Wohngeld auch einen Beitrag für gleichwertige Lebensverhältnisse in verschiedenen Regionen. Verschiedene Mechanismen in der Wohngeldsystematik tragen bei der Leistungsbemessung zu diesem Ziel bei: Zum einen wirken sich regional unterschiedliche Einkommensniveaus über die Einkommensabhängigkeit des Wohngeldes aus – der Anteil der Wohngeldhaushalte ist dort höher, wo die Einkommen der Haushalte im Durchschnitt niedriger sind. So führt etwa das niedrigere Einkommensniveau in den neuen Bundesländern dort zu einem höheren Anteil an Wohngeldhaushalten, verglichen mit dem früheren Bundesgebiet (Abbildung 41). Zum anderen führt ein regional höheres Mietenniveau zu einem höheren durchschnittlichen Wohngeld. Neben der Höhe der in der Wohngeldformel zu berücksichtigenden Mieten werden regional unterschiedliche Wohnkosten im Wohngeld über die Mietenstufen berücksichtigt. Den einzelnen Mietenstufen ist dabei in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße ein bestimmter Höchstbetrag zugeordnet, bis zu dem die individuelle Miete oder Belastung eines Wohngeldhaushalts in der Wohngeldberechnung berücksichtigt wird. Liegt die tatsächliche Miete bzw. Belastung des Antragstellers darüber, wird zur Berechnung des Wohngeldes nur der jeweilige Höchstbetrag angewendet. Höhere Mietenstufen im Wohngeld finden sich typischerweise in den angespannteren Wohnungsmärkten in Ballungszentren und Universitätsstädten, während in vielen ländlichen Kreisen eine niedrige Mietenstufe zur Anwendung kommt (vgl. Abbildung 41).

⁶⁶ Die hier dargestellte Wohnkostenbelastung ist aufgrund methodischer Unterschiede nicht mit dem Wohngeld- und Mietenbericht 2018 vergleichbar.

Der Anteil der Wohngeldhaushalte, deren Wohnkosten höher waren als die Höchstbeträge (Überschreiterquote), stieg von 2017 bis 2019 von 23 Prozent auf 27 Prozent. Im Zuge der Wohngeldreform 2016 waren die Höchstbeträge erhöht worden und die Überschreiterquote in Folge dessen zunächst gesunken. Danach stieg die Überschreiterquote an, da die Wohnkosten in der Regel nominal steigen, während die Höchstbeträge zwischen 2016 und 2020 unverändert blieben.

Abbildung 40: Mietbelastung nach Wohngeldmietenstufen

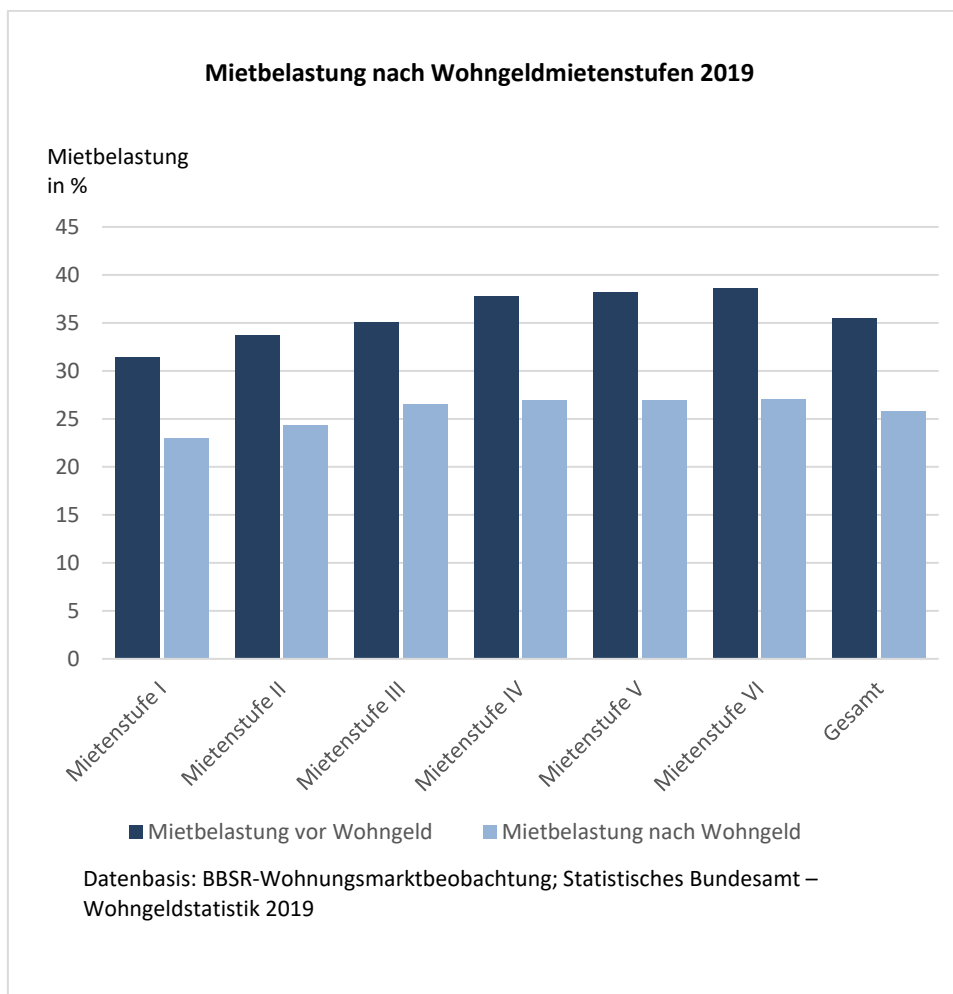
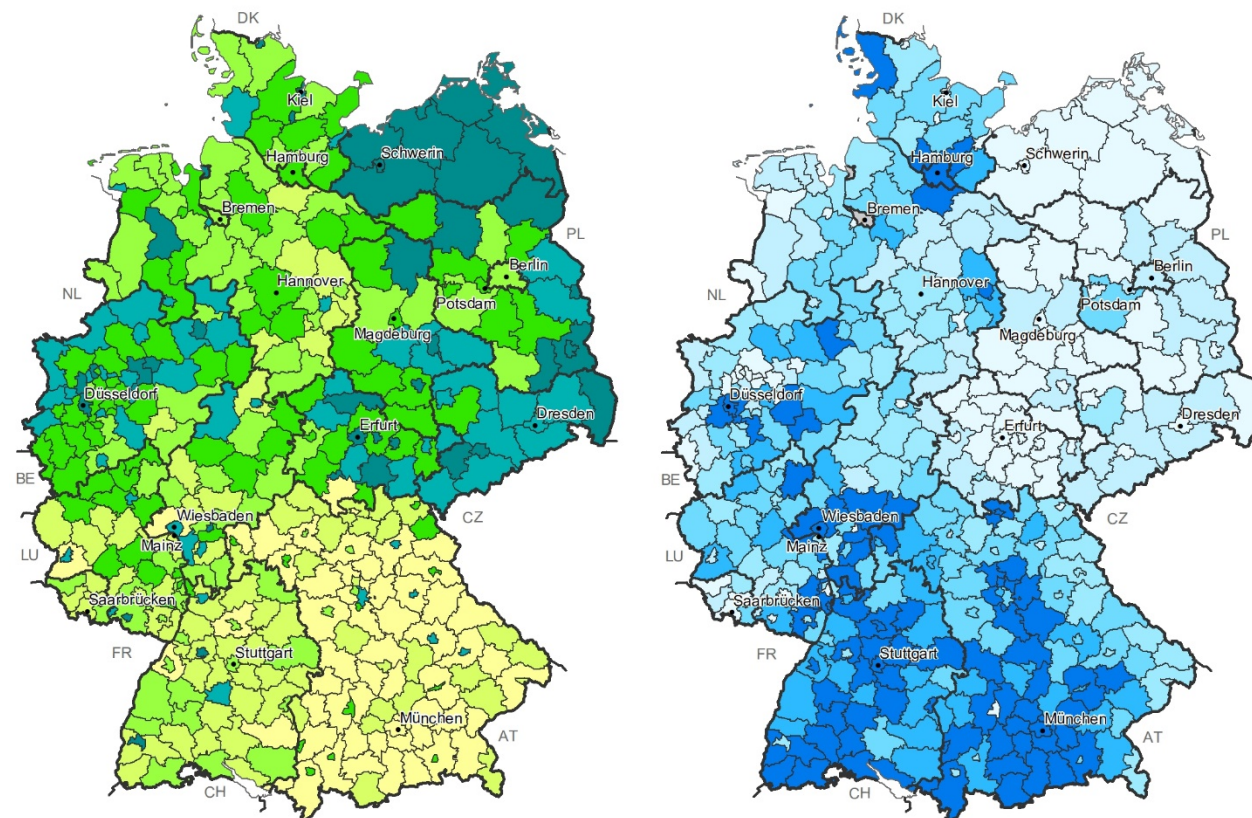


Abbildung 41: Anteil Wohngeldhaushalte an allen Privathaushalten / verfügbares Einkommen je Einwohner

Wohngeldbezug und verfügbares Einkommen



100 km

© BBSR Bonn 2021



Anteil der Wohngeldhaushalte an allen Privathaushalten 2019 in %

	bis unter 0,50
	0,50 bis unter 0,75
	0,75 bis unter 1,00
	1,00 bis unter 1,25
	1,25 bis unter 1,50
	1,50 und mehr

Verfügbares Einkommen je Einwohner 2018 in Euro

	bis unter 20.500
	20.500 bis unter 21.500
	21.500 bis unter 22.500
	22.500 bis unter 23.500
	23.500 bis unter 24.500
	24.500 und mehr

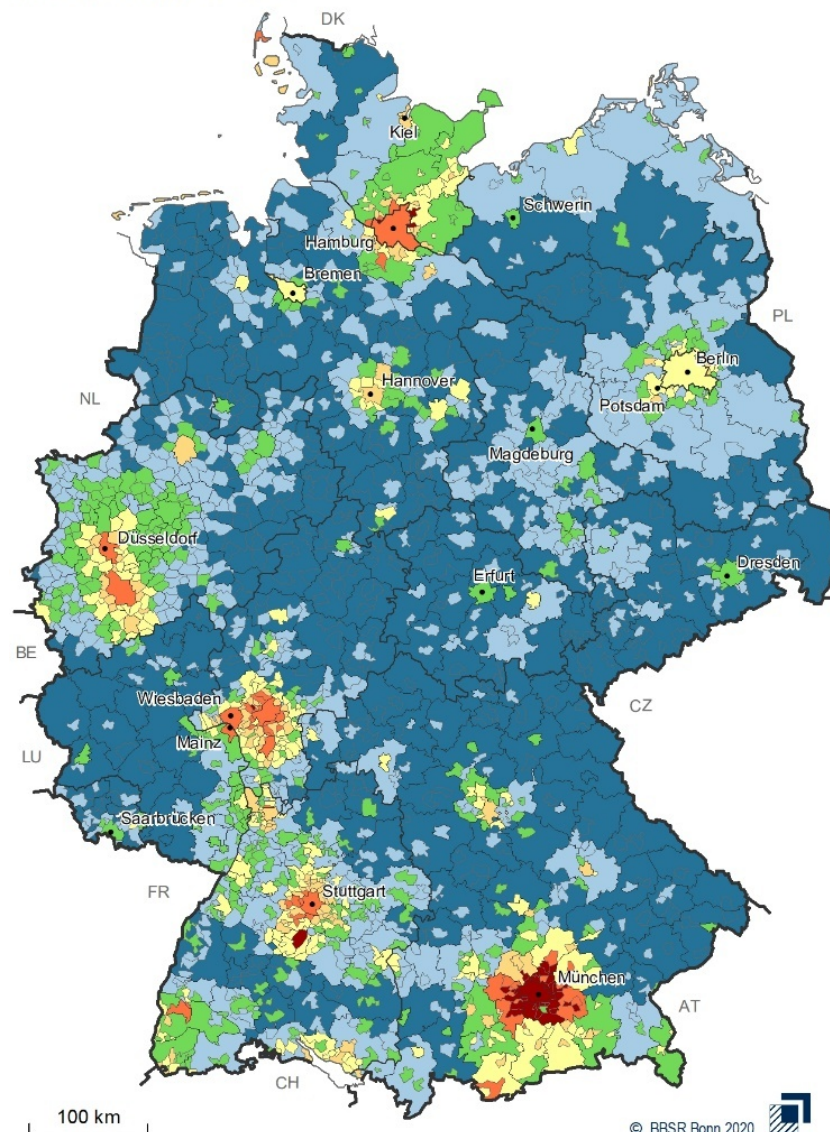
keine Daten

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung; Statistisches Bundesamt: Wohngeldstatistik 2019, reine Wohngeldhaushalte ohne Heimbewohner; Nexiga GmbH: Private Haushalte 2018; Statistik von Bund und Ländern, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder 2018

Bearbeitung: E. Degener, N. Oettgen
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2018
© GeoBasis-DE/BKG
Die Farben stammen von www.ColorBrewer.org

Abbildung 42: Zugehörigkeit von Gemeinden und Kreisen zu Mietenstufen im Wohngeld

Wohngeld Mietenstufen ab 2020



Mietenstufe Mietenniveau Abweichung in %

I	bis unter -15
II	-15 bis unter -5
III	-5 bis unter 5
IV	5 bis unter 15
V	15 bis unter 25
VI	25 bis unter 35
VII	35 und mehr

— Landesgrenzen
— Kreisgrenzen
— Grenzen Gemeinden
mit 10 000 und mehr Ew.

Die Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einer Mietenstufe richtet sich nach dem Mietenniveau von Wohnraum der Hauptmieter und Hauptmieterinnen sowie der gleichzustellenden zur mietähnlichen Nutzung berechtigten Personen, für den Mietzuschuss geleistet wird (§ 12 Abs. 3 WoGG). Das Mietenniveau ist die durchschnittliche prozentuale Abweichung der Quadratmetermieten von Wohnraum in Gemeinden vom Durchschnitt der Quadratmetermieten des Wohnraums im Bundesgebiet. Das Mietenniveau wird festgestellt für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl - von 10 000 und mehr gesondert
- von weniger als 10 000 und gemeindefreie Gebiete nach Kreisen zusammengefasst.
Für Gemeinden, die auf Inseln ohne Festlandanschluss liegen, wird ein gemeinsames Mietenniveau festgestellt. Sie erhalten eine eigene gemeinsame Mietenstufenzuordnung.

Datenbasis: Statistisches Bundesamt – Wohngeldstatistik.
Zu Grunde liegen Daten der Wohngeldstatistik zum 31. Dezember 2016 und 31. Dezember 2017 einschließlich der bis zum 31. März 2018 erfolgten rückwirkenden Bewilligungen.

Geometrische Grundlage: Kreise, Gemeinden (generalisiert),
31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: E. Degener, N. Oettgen

4 Auswirkung rechtlicher Änderungen auf Leistungen und Empfängerstrukturen im Berichtszeitraum

Als spezifische Sozialleistung für das Wohnen steht das Wohngeld in ständiger Wechselwirkung mit anderen Sozialleistungen. Dies betrifft nicht nur Leistungen, die ebenfalls an den Wohnkosten ansetzen, wie etwa die KdU im Rahmen des SGB II und SGB XII, sondern generell einkommensbezogene Sozialleistungen. Wechselwirkungen treten auf zu Renten, Unterhaltsvorschuss, Kindergeld und Kinderzuschlag. Leistungsanpassungen in diesen Bereichen können erhebliche Effekte auf Leistungshöhe, Empfängerzahlen und damit die Gesamtausgaben für das Wohngeld haben. Dabei kommt es beim Wohngeld zu zwei gegenläufigen Effekten: Bisherige Wohngeldempfängerinnen und -empfänger erhalten wegen höherer einkommensbezogener Leistungen (zum Beispiel Renten) weniger Wohngeld oder kein Wohngeld mehr. Gleichzeitig wechseln Empfängerinnen und Empfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder der Sozialhilfe wegen höherer Einkommen in das Wohngeld. Die Gesamtwirkung auf das Wohngeld hängt von der relativen Stärke beider Effekte ab.

Auf Grund der jährlichen Anpassung der Regelbedarfe (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetze, Fortschreibung der Regelbedarfsstufen mittels der nach § 28a SGB XII maßgeblichen Veränderungsrate sowie Ergänzung der Anlage zu § 28 des SGB XII) wechselten pro Jahr rund 10.000 Wohngeldhaushalte in die Grundsicherung für Arbeitsuchende oder die Sozialhilfe, wodurch sich die Wohngeldausgaben insgesamt pro Jahr um etwa 20 Mio. Euro verringerten.

Mit den Rentenwertbestimmungsverordnungen werden die gesetzlich vorgegebenen jährlichen Anpassungen der Renten umgesetzt. Zwischen 2018 und 2020 wurden die Rentenwerte im früheren Bundesgebiet um 6,7 Prozent und in den Neuen Ländern sogar um 8,3 Prozent erhöht. Insgesamt reduzierte sich im Berichtszeitraum per Saldo die Anzahl der Wohngeldhaushalte hierdurch um einige Tausend und entsprechend auch die Wohngeldausgaben.

Mit dem Starke-Familien-Gesetz vom 29.04.2019 (BGBl. I S. 530) werden Familien und insbesondere Kinder durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags (KiZ) und die Verbesserungen der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) zielgenau in zwei Stufen, zum 1. Juli 2019 und zum 1. Januar 2020, gestärkt. Es wird insbesondere der Kinderzuschlag neugestaltet. Durch die Leistungserhöhung und Neugestaltung des Kinderzuschlags wechseln Familien mit Kindern aus der Grundsicherung ins Wohngeldsystem, die ihre Hilfebedürftigkeit mit dem höheren Kinderzuschlag und Wohngeld überwinden können. Dies führt zu einer Erhöhung der jährlichen Wohngeldausgaben um schätzungsweise 15 Mio. Euro ab dem Jahr 2020.

IV. Erhöhungen des Leistungsniveaus beim Wohngeld ab 2020

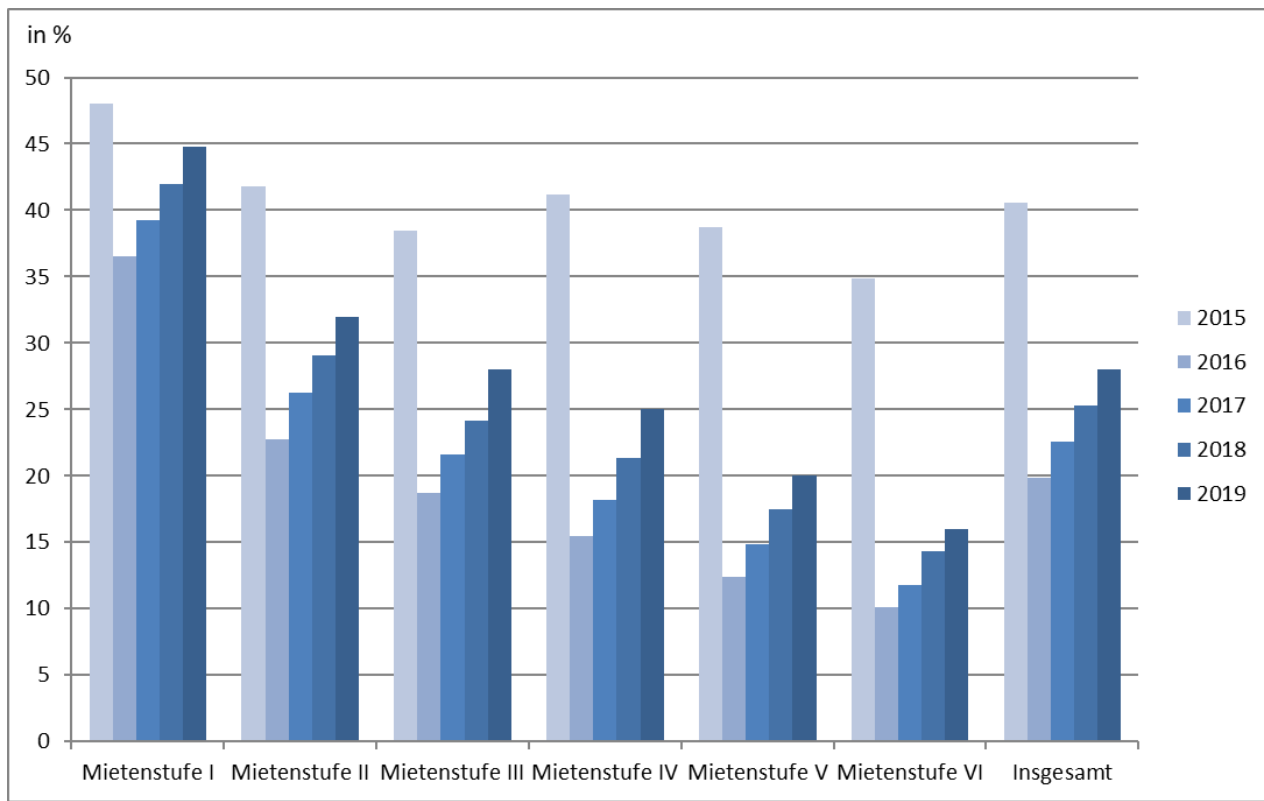
1 Entwicklung des Wohngeldes nach der Wohngeldreform 2020

1.1 Ausgangslage vor der Wohngeldreform

Die Reichweite des Wohngeldes hat sich seit der letzten Reform im Jahr 2016 zunehmend verringert. Dies wird insbesondere anhand der rückläufigen Anzahl der Wohngeldhaushalte deutlich: Seit der Wohngeldreform 2016 ist die Anzahl der Wohngeldhaushalte von rund 631.000 um 20 Prozent auf rund 504.000 in 2019 gesunken. Die Zahl der Wohngeldempfängerinnen und -empfänger ist seit der letzten Wohngeldreform 2016 zurückgegangen, da das Leistungsniveau bislang im Wohngeldsystem nicht regelmäßig an die nominale Entwicklung von Mieten und Einkommen angepasst wurde. Auch die insgesamt positive konjunkturelle Entwicklung und steigende Real-einkommen in den unteren Einkommensschichten (vgl. Abschnitt II.1) haben im Berichtszeitraum zu einer sinkenden Zahl an Wohngeldhaushalten beigetragen. Gemäß der Systematik des Wohngeldes führt ein höheres Einkommen zu einem niedrigeren Wohngeld. Dadurch fielen im Zeitverlauf seit 2016 ein Teil der Haushalte im oberen Einkommensbereich des Wohngeldes aus dem Wohngeldsystem, da der Leistungsanspruch dieser Haushalte aufgrund des gestiegenen nominalen Einkommens erloschen ist. Im unteren Einkommensbereich des Wohngeldes wechselten Haushalte vom Wohngeld in das Leistungssystem der Grundsicherung nach SGB II oder SGB XII. Steigende Mieten und auch die jährliche Anhebung des Leistungsniveaus der Grundsicherung (Regelbedarfe) bewirkten hier, dass ein Teil der Haushalte im Einkommensbereich an der Grenze der Leistungssysteme Wohngeld und Grundsicherung seinen Bedarf im Sinne der Grundsicherung nicht mehr wie bislang mit eigenem Einkommen und Wohngeld decken konnte und vom Wohngeld in die Grundsicherung gewechselt ist. Von 2016 bis 2019 sind entsprechend der rückläufigen Zahl der Wohngeldempfängerinnen und -empfänger auch die Gesamtausgaben des Bundes und der Länder für das Wohngeld zurückgegangen. Während die Wohngeldausgaben 2016 noch 1,1 Mrd. Euro betrugen, waren es 2019 rund 950 Mio. Euro.

Auch die Zuschussquote – der Anteil der Bruttokaltmiete oder der Belastung, der durch das Wohngeld bezuschusst wird – ist seit der Wohngeldreform 2016 gesunken. 2016 deckte der Mietzuschuss noch 35,3 Prozent der Wohnkosten von Hauptmieterhaushalten ab, 2019 waren es noch 32,2 Prozent. Gleichzeitig ist der Anteil der Haushalte gestiegen, deren Wohnkosten die Höchstbeträge für die berücksichtigungsfähige Miete oder Belastung übersteigen. Die Miete oder Belastung dieser sogenannten „Überschreiterhaushalte“ können nicht vollständig in die Berechnung der Wohngeldhöhe einfließen. Damit hat die Unterstützungsfunktion des Wohngeldes im Zeitverlauf abgenommen. Da der Zweck der Höchstbeträge im Wohngeld auch darin besteht, den Wohnkonsum zu begrenzen, sind Mieten jenseits der Höchstbeträge auch ein mögliches Ergebnis freier Wahlentscheidungen der Haushalte beim Anmieten einer Wohnung. Insbesondere in den niedrigen Mietenstufen zeichnen sich jedoch in 2019 zum Teil sehr hohe Überschreiterquoten ab, die darauf hinweisen, dass die Treffsicherheit der Höchstbeträge abgenommen hat.

Die Abbildung 43 verdeutlicht, dass die Überschreiterquote der Hauptmieterhaushalte durch die Anhebung der Miethöchstbeträge im Zuge der Wohngeldreform 2016 deutlich zurückging. Nach der Wohngeldreform 2016 ist die Überschreiterquote jedoch in allen Mietenstufen wieder kontinuierlich angestiegen und lag Ende 2019 im Durchschnitt aller Mietenstufen bei 27 Prozent. Für die kommenden Jahre nach 2019 kann angenommen werden, dass es ohne Wohngeldreform 2020 und ohne erneute Anhebung der Höchstbeträge entsprechend zu einem weiteren Anstieg der Überschreiterquoten gekommen wäre.

Abbildung 43: Anteil der Überschreiter an den Wohngeldhaushalten nach Mietenstufen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wohngeldstatistik

1.2 Wohngeldreform 2020

1.2.1 Elemente der Wohngeldreform 2020

Bund und Länder hatten auf dem Wohngipfel am 21. September 2018 eine Verbesserung des Wohngeldes zum 1. Januar 2020 vereinbart, um das Leistungsniveau und die Reichweite des Wohngeldes zu stärken. Dies griff auch die Vorgabe des Koalitionsvertrages auf, wonach das Wohngeld an die jeweiligen allgemeinen und individuellen Lebensbedingungen angepasst werden sollte (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 14. März 2018, Zeilen 5200-5202). Zu diesem Zweck wurden die Mittel für Wohngeld durch Bund und Länder aufgestockt. Für die Wohngeldreform 2020 standen Gesamtausgaben von 1,2 Mrd. Euro (Bund und Länder) für das Wohngeld bereit.

Folgende Leistungsverbesserungen stellen sicher, dass die wohnungs- und sozialpolitische Leistungsfähigkeit des Wohngeldes ab dem 1. Januar 2020 deutlich gestärkt wurde:

Anpassungen der Wohngeldformel

Mit der Anpassung der Parameter der Wohngeldformel wurde das Leistungsniveau des Wohngeldes über die reine Entwicklung des Niveaus der nominalen Einkommen und des nominalen Mietenniveaus seit der letzten Wohngeldreform hinaus angepasst. Damit wurden die Leistungen über eine reine Realwertsicherung hinaus verbessert und die Reichweite des Wohngeldes deutlich erhöht. Dadurch konnte ein Teil der Haushalte durch die Reform aus dem Leistungsbereich des SGB II / SGB XII in den Leistungsbereich des Wohngeldes wechseln und Haushalte, die bislang aufgrund ihres Einkommens keinen Wohngeldanspruch hatten, erstmals oder wieder Wohngeld beziehen (sogenannte Hereinwachser). Gleichzeitig wurden mit der Anpassung der Wohngeldformel die Arbeitsanreize für Erwerbstätige im Wohngeld verbessert. Vor der Wohngeldnovelle konnte eine Wohngeldempfängerin bzw. ein Wohngeldempfänger von 100 Euro zusätzlichem Einkommen im Durchschnitt rund 55 Euro behalten, nach der Novelle sind es rund 60 Euro, die nach Anrechnung zusätzlichen Einkommens auf das Wohngeld bei der Empfängerin bzw. beim Empfänger verbleiben.

Anhebung der Höchstbeträge für Miete und Belastung

Die Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete oder Belastung, abhängig von der Mietenstufe und der Anzahl der Personen im Haushalt, wurden im Zuge der Reform 2020 regional gestaffelt angehoben. Durch die Anpassung an die regional differenzierte Mietentwicklung seit der letzten Wohngeldreform 2016 wurde der regional unterschiedlichen Entwicklung der Wohnkosten Rechnung getragen. Als Datengrundlage wurde die Mietentwicklung gemäß Daten des Anbieters Forschung und Beratung (F+B) verwendet. Für alle Regionen wurden im Durchschnitt signifikante Mietanstiege beobachtet. Auch wenn die Anstiege des Mietpreisniveaus in höheren Mietstufen tendenziell überproportional waren, halten sich die Unterschiede zwischen den Mietstufen dennoch in Grenzen. In Mietenstufe V wurde sogar eine niedrigere Steigerung als in Mietenstufe IV festgestellt.

Tabelle 23: Anpassung der Höchstbeträge in den bisherigen Wohngeld-Mietenstufen I bis VI

Mietenstufe	Anhebung Höchstbeträge 2020 gegenüber 2016
I	+ 8,2 Prozent
II	+ 8,5 Prozent
III	+ 8,9 Prozent
IV	+ 10,0 Prozent
V	+ 9,0 Prozent
VI	+ 10,2 Prozent

Quelle: Wohngeldstärkungsgesetz

Freibetragsregelungen

Mit der Reform wurde auch der Einkommensfreibetrag für Personen mit einer Schwerbehinderung von bislang 1.500 Euro auf nunmehr 1.800 Euro pro Jahr erhöht. Dieser Betrag bleibt für die anspruchsberechtigten Personen von der Einkommensanrechnung beim Wohngeld ausgenommen. Weiterhin wurde der bisher schon bestehende Einkommensfreibetrag, der einer pflegebedürftigen Person gewährt wird, wenn sie den von ihren Angehörigen erhaltenen Unterhalt für eine Pflegeperson oder eine Pflegekraft aufwendet, von 4.800 Euro auf 6.540 Euro pro Jahr angehoben.

Dynamisierung

Das Wohngeld wird durch die Regelungen der Wohngeldreform 2020 erstmals in seiner Geschichte zukünftig dynamisiert werden, indem es alle zwei Jahre an die eingetretene Miet- und Einkommensentwicklung angepasst wird (vgl. hierzu ausführlich Abschnitt IV.4).

Mietenstufenzuordnung

Grundlage für die Zuordnung der Mietenstufen im Wohngeld ist die Abweichung des durchschnittlichen Mietenniveaus der Wohngeldhaushalte in der betreffenden Gemeinde (mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern) oder in dem betreffenden Landkreis (für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern) vom bundesdurchschnittlichen Mietenniveau gemäß der amtlichen Wohngeldstatistik. In der Vergangenheit war auf Ebene einzelner Gemeinden oder Kreise Verbesserungsbedarf bei der Datengrundlage der Wohngeldmietenstufen identifiziert worden⁶⁷. Mit der Wohngeldreform 2016 war daher eine Verbreiterung der Datenbasis durch erstmalige Verwendung von zwei kombinierten Jahren in der Wohngeldstatistik geregelt worden. Diese Umstellung hat zu einer deutlichen Verbreiterung der Datenbasis für die Mietenstufen im Wohngeld geführt.

⁶⁷ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes.

und ist in der Mietenstufenneuzuordnung 2020 erstmals zur Anwendung gekommen. Hierfür wurde die kombinierte Wohngeldstatistik 2016/2017 verwendet⁶⁸.

Die Entwicklung des regionalen Mietenniveaus seit der letzten Wohngeldreform 2016 wurde durch die Neuordnung der Gemeinden (ab 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner) und Kreise (mit Gemeinden unter 10.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern) zu den Mietenstufen im Wohngeld berücksichtigt. Zudem wurde eine neue Mietenstufe VII eingeführt, um Haushalte in Regionen mit besonders angespannten Wohnungsmärkten gezielter bei den Wohnkosten zu entlasten. Die neue Mietenstufe VII kam bei denjenigen Gemeinden und Kreisen erstmals zur Anwendung, in denen das durchschnittliche Mietenniveau der Wohngeldhaushalte um 35 Prozent oder mehr vom bundesdurchschnittlichen Mietenniveau abweicht.

Bei der Neufestlegung der Mietenstufen kommt es bei der Neuordnung zu den Wohngeldmietenstufen wie bei jeder Wohngeldreform zu Herab- und Heraufstufungen von Gemeinden bzw. Kreisen. Grund sind zwischenzeitliche Veränderungen der Relationen zwischen den regionalen Mietenniveaus der Wohngeldhaushalte.

Von den 1.595 Gemeinden, die in den für die Zuordnung maßgeblichen Jahren 2016/2017 mehr als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner hatten, wurden bei der Reform 164 Gemeinden in der Mietenstufe heraufgestuft (10 Prozent), davon wurden 38 Gemeinden der neuen Mietenstufe VII zugeordnet. 288 Gemeinden wurden in der Mietenstufe herabgestuft (18 Prozent). Bei 1.143 Gemeinden (72 Prozent) blieb die Mietenstufe unverändert. Bei den 279 Landkreisen mit Gemeinden unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern wurden 7 Kreise heraufgestuft (3 Prozent) und 45 Kreise herabgestuft (16 Prozent). Bei 227 Kreisen (81 Prozent) blieb die Mietenstufe unverändert.

Für Inseln ohne Festlandanbindung, die im Kontext touristischer Aktivität von einem höheren Wohnkostenniveau betroffen sind, wurde im Zuge der Reform eine separate Mietenstufenzuordnung vorgenommen. Hierbei wurde für die betreffenden Gemeinden, die bislang aufgrund einer Einwohnerzahl von unter 10.000 den umliegenden Kreisen zugeordnet worden waren, nunmehr separat das Mietenniveau ermittelt und diese Gemeinden in Folge dessen der Mietenstufe V im Wohngeld zugeordnet.

Tabelle 24: Herab- und Heraufstufungen der Mietenstufen 2020

	Anzahl insgesamt	davon Herabstufungen	davon Heraufstufungen	davon Mietenstufe unverändert
Gemeinden	1.595	288	164	1.143
Kreise	279	45	7	227

Quelle: Wohngeldstärkungsgesetz

1.2.2 Erwartete Wirkung der Wohngeldreform 2020

Aufgrund der komplexen Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Sozialleistungen sind die Wirkungen der Wohngeldverbesserung mithilfe von Mikrosimulationsrechnungen auf Basis der fortgeschriebenen Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 des Statistischen Bundesamtes geschätzt worden. Die entsprechenden Berechnungen für die Wohngeldreform hat das Institut der Deutschen Wirtschaft in Köln (IW Köln) im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) vorgenommen.

Von der Wohngelderhöhung in 2020 profitierten laut diesen Berechnungen rund 660.000 Haushalte. Darunter waren rund 180.000 Haushalte, die durch die Reform erstmals oder wieder einen Wohngeldanspruch erhalten haben.

Insgesamt profitierten drei Gruppen von der Wohngeldreform:

- Die bisherigen Wohngeldhaushalte, die im Jahr 2020 auch ohne Anpassung Wohngeld bezogen hätten: Ende 2020 waren das nach den Simulationsrechnungen rund 480.000 Wohngeldhaushalte. Die Reform hat den durchschnittlichen, monatlichen Wohngeldbetrag eines Zwei-Personen-Haushalts, der auch ohne Reform Wohngeld bekommen hätte, von 145 Euro im Jahr 2020 ohne Reform auf 190 Euro erhöht. Dies entsprach einer Steigerung von rund 30 Prozent. Das durchschnittliche monatliche Wohngeld eines Ein-Personen-

⁶⁸ Die Datengrundlagen für die Mietenstufen des Wohngeldes sollen trotz dieser Verbesserung auch weiterhin im Hinblick auf mögliche Weiterentwicklungen geprüft werden. Hierzu führt das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ein Forschungsprojekt durch (vgl. dazu Abschnitt V.2).

Haushalts ist von 100 Euro auf 130 Euro, das eines Drei-Personen-Haushalts von 165 Euro auf 220 Euro und das eines Vier-Personen-Haushalts von 190 Euro auf 245 Euro gestiegen.

- So genannte Hereinwachserhaushalte, deren Einkommen bislang die Grenzen für einen Wohngeldanspruch überschritten hatten und die 2020 erstmals oder wieder mit Wohngeld bei den Wohnkosten entlastet wurden: Ende 2020 waren dies nach den Simulationsrechnungen rund 155.000 Haushalte. Zwei-Personen-Haushalte unter den Hereinwachsern erhielten nach den Berechnungen im Durchschnitt monatlich rund 40 Euro Wohngeld.
- So genannte Wechslerhaushalte, die zuvor Leistungen nach dem SGB II oder nach dem SGB XII bezogen hatten. Rund 20.000 Wohngeldhaushalte hätten nach den Simulationsrechnungen ohne Reform Ende 2020 weiterhin Leistungen des SGB II bezogen. 2-Personenhaushalte unter den SGB II-Wechsler*innen haben den Berechnungen zufolge nach der Reform im Jahr 2020 im Durchschnitt rund 185 Euro Wohngeld pro Monat erhalten. Weitere rund 5.000 Haushalte wechselten aus dem SGB XII in das Wohngeld. Dabei handelt es sich zum überwiegenden Teil um Ein-Personen-Rentnerhaushalte. Diese haben den Berechnungen zufolge nach der Reform monatlich im Durchschnitt 85 Euro Wohngeld erhalten.

Tabelle 25: Durchschnittliches monatliches Wohngeld bisheriger Wohngeldhaushalte

	ohne Wohngeldreform	mit Wohngeldreform	Steigerung
1-Personen-Haushalt	100 Euro	130 Euro	+30 Prozent
2-Personen-Haushalt	145 Euro	190 Euro	+31 Prozent
3-Personen-Haushalt	165 Euro	220 Euro	+33 Prozent
4-Personen-Haushalt	190 Euro	245 Euro	+29 Prozent

Quelle: Berechnungen IW Köln, BMI

In den dargestellten erwarteten Wirkungen der Wohngeldreform 2020 sind mögliche Auswirkungen der COVID-19-Pandemie noch nicht enthalten.

Exkurs: Beginn der COVID 19 Pandemie in 2020

Der Einbruch der wirtschaftlichen Leistung und der Anstieg von Kurzarbeit und Erwerbslosigkeit aufgrund der Pandemie haben die zentrale Rolle der Sozialschutzsysteme verdeutlicht. Entsprechend der Wohngeldsystematik führt eine verschlechterte Einkommenslage der privaten Haushalte dazu, dass die Fallzahlen der Wohngeldempfängerinnen und -empfänger und auch die Höhe der Wohngeldansprüche von alleine steigen. Dadurch wirkt das Wohngeld in der Krise als Stabilisator und trägt dazu bei, die Mietzahlungsfähigkeit der leistungsberechtigten Haushalte zu erhalten. Die betreffenden Haushalte konnten zudem unmittelbar von dem durch die Reform 2020 gestärkten Wohngeld profitieren. Auch in Folge dessen sind Mietrückstände bei Wohnraummieten pandemiebedingt nur geringfügig angestiegen. Dies zeigen Umfragen von Vermieterverbänden. So ergab beispielsweise eine Umfrage des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW), dass zwischen April und Juni 2020 lediglich 0,62 Prozent der Wohnraummietverhältnisse von Mietrückständen betroffen waren.

Mit Beginn der COVID-19 Pandemie war es beim Wohngeld ein vorrangiges Ziel der Bundesregierung, die Arbeitsfähigkeit der Wohngeldbehörden auch unter erschwerten Bedingungen aufrecht zu erhalten. Die Antragsbearbeitung in der Krisenzeit sollte darauf ausgerichtet werden, eine zu erwartende hohe Anzahl an Wohngeldanträgen auch unter den gegebenen Umständen schnell zu bescheiden und unnötige Verzögerungen bei der Gewährung von Wohngeld zu vermeiden. Hierfür wurden vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat eine Reihe von vorübergehenden Verwaltungsvereinfachungen erlassen – zur Anwendung in Wohngeldbehörden, in denen ein geregeltes Bearbeiten der Wohngeldanträge sehr eingeschränkt bzw. zeitweilig nicht mehr möglich ist. Zu den Verwaltungsvereinfachungen gehört beispielsweise die formlose Antragstellung per E-Mail oder Telefon zur Fristwahrung in Bezug auf die Festsetzung des Bewilligungszeitraumes oder die vorübergehende Bewilligung von Weiterleistungsanträgen für bis zu 18 Monate bei Wohngeldempfängerinnen und -empfängern, die weiterhin ein vergleichsweise konstantes Einkommen haben (z. B. Rentnerinnen und Rentner).

Die vom Bund erlassenen vorübergehenden Verwaltungsvereinfachungen wurden von den Ländern hinsichtlich der Wirkung sehr positiv bewertet. Diese hätten nach Einschätzung der Länder insbesondere dazu beigetragen, dass ein hohes Antragsaufkommen ohne nennenswerte Rückstände bearbeitet werden konnte (Details s. unter VI.3).

2 Entwicklung des Wohngeldes nach dem Wohngeld-CO₂-Bepreisungsentlastungsgesetz (ab 2021)

2.1 Klimaschutzprogramm der Bundesregierung

Das Bundeskabinett hat am 9. Oktober 2019 das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung beschlossen. Damit wird ein zentrales Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag realisiert. Der Klimaschutzplan 2050 mit den für alle Sektoren vereinbarten Zielen wird umgesetzt, um damit insbesondere das Minderungsziel 2030 – ein Absenken der Treibhausgasemissionen in Deutschland um mindestens 55 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 – erreichen zu können.

Das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 sieht – neben spezifischen Maßnahmen in den einzelnen Sektoren – auch die Einführung einer CO₂-Bepreisung in den Sektoren Wärme und Verkehr in Deutschland vor, um Anreize für mehr Klimaschutz in Wirtschaft und Gesellschaft zu setzen. Zunächst wird ein Festpreissystem eingeführt, bei dem Zertifikate auf der vorgelagerten Handelsebene an die Unternehmen, die Heiz- und Kraftstoffe in den Verkehr bringen, verkauft werden. Dadurch entsteht ein verlässlicher Preispfad, der es Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft ermöglicht, sich auf die Entwicklung einzustellen. Im Jahr 2021 werden Zertifikate zu einem Festpreis von 25 Euro pro Tonne ausgegeben. Bis zum Jahr 2025 werden die Festpreise der Zertifikate auf 55 Euro pro Tonne CO₂ steigen. Die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung werden neben der Finanzierung von Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage in Klimaschutzfördermaßnahmen reinvestiert oder in Form einer Entlastung an die Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen zurückgegeben.

2.2 Elemente und Wirkung des WoGCO₂BeprEntlG

Mit dem Einstieg in die CO₂-Bepreisung wurde das Wohngeldvolumen um 10 Prozent erhöht, um Wohngeldempfängerinnen und -empfänger gezielt bei den Heizkosten zu entlasten. Damit wird Vorsorge getroffen, im Kontext der CO₂-Bepreisung das Entstehen sozialer Härten zu vermeiden. Ab 2021 stehen hierfür jährlich 120 Mio. Euro zusätzlich (Bund und Länder) für das Wohngeld zur Verfügung.

Mit dem Wohngeld- CO₂-Bepreisungsentlastungsgesetz (WoGCO₂BeprEntlG) ist eine nach der Haushaltsgröße gestaffelte CO₂-Komponente im Wohngeld eingeführt worden. Der Zuschlag auf die zu berücksichtigende Miete oder Belastung beträgt 0,30 Euro/m² Richtfläche pro Monat für alle Wohngeldempfängerinnen und -empfänger. Der sich danach ergebende Betrag wird in die bei der Wohngeldberechnung zu berücksichtigende Miete oder Belastung einbezogen und führt so zu einem höheren Wohngeld. Die CO₂-Komponente unterliegt keiner Begrenzung durch die Höchstbeträge nach § 12 Absatz 1 WoGG, damit sie zur Entlastung ihre volle Wirkung entfalten kann.

Die Wirkung der CO₂-Komponente ist in Mikrosimulationsrechnungen abgeschätzt worden. Die Einführung der CO₂-Komponente im Wohngeld führt im Jahr 2021 für einen Zwei-Personenhaushalt zu einer durchschnittlichen Erhöhung des Wohngeldes um rund 12 Euro pro Monat. Das durchschnittliche monatliche Wohngeld eines 1-Personen-Haushalts steigt um rund 10 Euro, das eines 3-Personen-Haushalts um 16 Euro und das eines 4- und mehr-Personen-Haushalts um 19 Euro. Im Durchschnitt aller Wohngeldhaushalte führt die CO₂-Komponente im Jahr 2021 zu einem um rund 15 Euro höheren Wohngeld pro Monat. Von der Wohngelderhöhung profitieren laut den Berechnungen rund 665 000 Haushalte im Jahr 2021. Darunter sind nach den Simulationsrechnungen rund 25 000 so genannte Hereinwachserhaushalte, deren Einkommen bislang die Grenzen für einen Wohngeldanspruch überschritten haben und die aufgrund der CO₂-Komponente im Jahr 2021 erstmals oder wieder mit Wohngeld bei den Wohnkosten entlastet werden. Weiterhin sind darunter rund 10 000 so genannte Wechslerhaushalte, die zuvor Leistungen nach dem SGB II oder nach dem SGB XII bezogen haben.

Tabelle 26: Wohngeld-CO₂-Komponente – Anstieg des durchschnittlichen monatlichen Wohngeldes bisheriger Wohngeldhaushalte

	Anstieg monatliches Wohngeld
1-Personen-Haushalt	+ 10 Euro
2-Personen-Haushalt	+ 12 Euro
3-Personen-Haushalt	+ 16 Euro
4-Personen-Haushalt	+ 19 Euro
insgesamt	+ 15 Euro

Quelle: Berechnungen IW Köln, BMI

Mit der CO₂-Komponente werden durchschnittliche Mehrkosten der Wohngeldhaushalte durch die CO₂-Bepreisung bis zu einem CO₂-Preis von 55 Euro je Tonne CO₂ abgedeckt.

3 Erstmalige Dynamisierung des Wohngeldes (ab 2022)

Beginnend mit dem Jahr 2022 erfolgt eine Anpassung des Leistungsniveaus beim Wohngeld alle zwei Jahre an die allgemeine Entwicklung der Verbraucherpreise und an die Entwicklung des allgemeinen Mietenniveaus (sog. Dynamisierung). Damit hat das nach Wohnkosten verbleibende verfügbare Einkommen der Wohngeldhaushalte dieselbe reale Kaufkraft wie zum Zeitpunkt der letzten Wohngeldanpassung. Hierdurch wird ein Rückgang der Zahl der Wohngeldhaushalte allein aufgrund der Entwicklung der nominalen Einkommen vermieden. Die Empfängerzahlen werden dann zukünftig im Wesentlichen von Realeinkommensänderungen beeinflusst. Damit werden auch Wechselbewegungen des Wohngeldsystems mit dem System der Grundsicherung auf ein Minimum begrenzt.

Die Fortschreibung des Wohngeldes betrifft die Höchstbeträge für Miete und Belastung und die Wohngeldformel. Der Umfang der Fortschreibung wird an die Entwicklung amtlicher Indikatoren gebunden. Bei der Fortschreibung ist nicht nur die Entwicklung der Wohnkosten zu berücksichtigen, sondern auch die Entwicklung der Verbraucherpreise insgesamt. Grundlage der Anpassung des Leistungsniveaus ist die Entwicklung der entsprechenden amtlichen Indizes im zeitlichen Vergleich des Jahresdurchschnitts des zweiten Jahres vor Inkrafttreten der Fortschreibung des Wohngeldes gegenüber dem jeweiligen Jahresdurchschnittswert des vierten Jahres vor Inkrafttreten der Fortschreibung. Der hierfür nach § 43 WoGG maßgebliche amtliche Index der Verbraucherpreise (VPI) des Statistischen Bundesamtes (StBA) ist im Jahresdurchschnitt 2020 gegenüber 2018 um rund 3 Prozent und der ebenfalls maßgebliche Index von Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten des StBA um rund 2 Prozent gestiegen.

Anpassungen der Mietenstufen sind nicht Bestandteil der Fortschreibung, da es hierbei auch zu Herabstufungen von Gemeinden und Kreisen kommt, die aufgrund eines niedrigeren Miethöchstbetrages ein geringeres Wohngeld zur Folge haben. § 12 Absatz 4 Satz 1 WoGG findet daher bei einer Fortschreibung keine Anwendung. Eine Neuordnung der Gemeinden zu den Mietenstufen erfolgt künftig nur noch bei strukturellen Wohngeldreformen.

Aufgrund der komplexen Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Sozialleistungen sind die Wirkungen der Wohngeldverbesserung mithilfe von Mikrosimulationsrechnungen auf Basis der fortgeschriebenen Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018 des StBA geschätzt worden.

Die Anzahl der Wohngeldempfängerhaushalte wird nach diesen Berechnungen im Jahr 2022, anstatt aufgrund rein nominaler Einkommensentwicklungen zu sinken, auf rund 640.000 Haushalte steigen. Darunter sind rund 30 000 Haushalte, die durch die Fortschreibung des Wohngeldes erstmals oder wieder einen Wohngeldanspruch erhalten.

Die Fortschreibung des Wohngeldes führt im Jahr 2022 für die bestehenden Wohngeldhaushalte zu einer durchschnittlichen Erhöhung des Wohngeldes um rund 13 Euro pro Monat.

Tabelle 27: Dynamisierung 2022 – Anstieg des durchschnittlichen monatlichen Wohngeldes bisheriger Wohngeldhaushalte

	Anstieg monatliches Wohngeld
1-Personen-Haushalt	+9 Euro
2-Personen-Haushalt	+11 Euro
3-Personen-Haushalt	+14 Euro
4-Personen-Haushalt	+17 Euro
5-Personen-Haushalt	+18 Euro
6 und mehr-Personen-Haushalt	+23 Euro
insgesamt	+13 Euro

Quelle: Berechnungen IW Köln, BMI

Insgesamt profitieren drei Gruppen von der Wohngelderhöhung durch die Fortschreibung des Wohngeldes:

- Die bisherigen Wohngeldhaushalte, die im Jahr 2022 auch ohne Anpassung Wohngeld bezogen hätten: Im Jahr 2022 sind das nach den Simulationsrechnungen rund 610.000 Haushalte.
- So genannte Hereinwachserhaushalte, deren Einkommen bislang die Grenzen für einen Wohngeldanspruch überschritten haben und die aufgrund der Fortschreibung des Wohngeldes 2022 erstmals oder wieder mit Wohngeld bei den Wohnkosten entlastet werden: Im Jahr 2022 sind dies rund 20 000 Haushalte.
- So genannte Wechslerhaushalte, die zuvor Leistungen nach dem SGB II oder nach dem SGB XII bezogen haben: Im Jahr 2022 werden rund 10 000 Haushalte aus dem SGB II oder aus dem SGB XII in das Wohngeld wechseln.

Die Kosten der Fortschreibung des Wohngeldes belaufen sich auf rund 110 Mio. Euro im Jahr 2022 (Bund und Länder je zur Hälfte)

V. Forschung zum Wohngeld

1 Evaluierung der Wohngeldreform 2016

Gemäß dem Gesetz zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) erfolgt ein Bericht über die Evaluierung der Wohngeldreform 2016 im Rahmen des vorliegenden Wohngeld- und Mietenberichts. Grundlage hierfür ist das vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in Auftrag gegebene Ressortforschungsprojekt „Evaluierung der Wohngeldreform 2016“⁶⁹.

Zentrales Element der Wohngeldreform zum 1. Januar 2016 war die Anpassung des allgemeinen Leistungsniveaus an die Entwicklung der nominalen Einkommen und Mieten seit der Wohngeldreform 2009. Weiterhin wurden die Höchstbeträge für Miete oder Belastung regional differenziert angehoben und außerdem Verbesserungen bzw. Neuregelungen bei den Freibeträgen, Abzugsbeträgen und Pauschbeträgen vorgenommen. Zudem wurden die Mietenstufen neu festgelegt.

Im Zuge des Gesetzgebungsvorhabens für die Reform 2016 waren die Erwartungen hinsichtlich der quantitativen Wirkung vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln auf Grundlage von Mikrosimulationsrechnungen beziffert worden. Dabei wurde von einer Empfängerzahl von 660.000 Haushalten aufgrund der Wohngeldreform 2016 ausgegangen⁷⁰. Nach der amtlichen Wohngeldstatistik haben 631.000 Haushalte im Jahr 2016 von der Reform profitiert. Somit waren die Einschätzungen des IW bezüglich der zu erwartenden Empfängerzahl erfreulich zutreffend, verglichen mit der tatsächlichen Empfängerzahl.

In der Evaluierungsstudie zur Reform 2016 wurden insbesondere die regelmäßige Anpassung der Höchstbeträge und der Wohngeldformel im Rahmen einer Dynamisierung des Wohngeldes sowie die Einführung einer weiteren Mietenstufe empfohlen. Vor allem von der Dynamisierung des Wohngeldes sei zu erwarten, dass der bisherige „zyklische“ Rückgang der Empfängerzahlen zwischen den Wohngeldreformen in dem bisherigen Ausmaß künftig nur noch in geringem Umfang stattfinden wird. Mit der inzwischen in Kraft getretenen Wohngeldreform 2020 sind diese zentralen Anregungen umgesetzt worden.

2 Mögliche Erweiterung der Datengrundlagen für die Mietenniveauberechnung

Nach §12 WoGG wird die zu berücksichtigende Miete / Belastung bei der Bemessung des individuellen Wohngeldes durch die Höchstbeträge begrenzt, die von der zu berücksichtigenden Anzahl der Personen im Haushalt und von der Mietenstufe abhängen. Die Mietenstufen werden für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 10.000 und mehr gesondert, bei einer Einwohnerzahl von weniger als 10.000 nach Kreisen zusammengefasst festgestellt. Die Zuordnung der Gemeinden zu Mietenstufen wird vom Statistischen Bundesamt im Zuge einer strukturellen Wohngeldreform ermittelt – zuletzt im Zuge der Wohngeldreform 2020⁷¹. Derzeit ist die Wohngeldstatistik des Statistischen Bundesamtes die einzige verfügbare amtliche Statistik mit flächendeckenden gemeindeschaffen Angaben zum Mietenniveau.

Bereits im Rahmen eines Forschungsgutachtens zur Evaluierung der Wohngeldreform 2009⁷² wurden Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der angemessenen Berücksichtigung des regionalen Mietenniveaus der Wohngeldhaushalte diskutiert. Die Empfehlung des Forschungsgutachtens 2013, die Datenbasis durch die Verwendung der kombinierten Wohngeldstatistiken aus zwei aufeinander folgenden Berichtsjahren zu verbreitern, wurde im Zuge der Gesetzgebung zur Wohngeldreform 2016 berücksichtigt. Diese Methode kam bei der Reform 2020 erstmals bei der Neuordnung der Gemeinden zu Mietenstufen zur Anwendung.

Eine Überprüfung der hierdurch erreichten Verbesserungen bleibt einer künftigen Evaluierung der Wohngeldreform 2020 vorbehalten. Hiervon unabhängig werden Möglichkeiten zu einer weiteren Verbesserung der Datengrundlagen für die Zuordnung der Gemeinden zu den Wohngeld-Mietenstufen im Rahmen eines Forschungsprojektes geprüft.

Die Studie soll sowohl Empfehlungen zur Verbesserung bestehender – insbesondere amtlicher – Datengrundlagen als auch hinsichtlich der Möglichkeiten zur Nutzung weiterer Datenquellen entwickeln.

⁶⁹ BBSR (2020): Evaluierung der Wohngeldreform 2016, BBSR-Online-Publikation 13/2020.

⁷⁰ Bundesregierung (2017): Wohngeld- und Mietenbericht 2016, S.132.

⁷¹ Bei den jeweiligen Fortschreibungen des Wohngeldes (Dynamisierung) wird keine Neufestlegung der Mietenstufen vorgenommen (s. Abschnitt IV.3).

⁷² Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes.

3 Klimakomponente im Wohngeld

Gemäß den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag soll eine Klimakomponente beim Wohngeld nach Vorlage eines mit den Ländern inhaltlich und finanziell abgestimmten Modells eingeführt werden. Ziel einer Klimakomponente im Wohngeld ist es, tragbare Wohnkostenbelastungen für Wohnungen mit einem energieeffizienten Standard auch für Haushalte mit geringen Einkommen zu ermöglichen. In Machbarkeits- und Umsetzungsstudien aus den Jahren 2017 und 2019 zur Klimakomponente im Wohngeld wurde bisher kein rechtlich tragfähiges, praktikables und verwaltungseinfaches Verfahren für den Nachweis des Energiestandards gefunden – auch nicht unter Hinzuziehung externer Energieexperten und einiger beteiligter Länder. Die vorgeschlagenen Nachweisverfahren würden die Wohngeldbehörden sowie Mieterinnen/ Mieter und Vermieterinnen/ Vermieter bzw. Eigentümerinnen/ Eigentümer aufgrund der erforderlichen technischen Expertise in Bezug auf den energetischen Zustand des Gebäudes überfordern.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) das Ressortforschungsprojekt „Praktikabler Nachweis des Energiestandards bei einer Klimakomponente im Wohngeld“ in Auftrag gegeben. In diesem Projekt sollen pragmatische Lösungsalternativen entwickelt werden, die sowohl für die Wohngeld-beartragenden Bürgerinnen und Bürger wie auch für die bewilligenden kommunalen Wohngeldbehörden in der Praxis gut handhabbar sind. Eine identifizierte Option besteht darin, Mieterhöhungen im Zusammenhang mit energetischen Modernisierungen für Wohngeldhaushalte abzufedern, damit Haushalte mit geringem Einkommen nach einer Mieterhöhung in einer solchen Wohnung wohnen bleiben können. Bei Gewährung der Klimakomponente würden die Höchstbeträge für Miete und Belastung der betroffenen Haushalte angehoben werden, was zu einem höheren Wohngeld führt. Die Arbeiten und Abstimmungen hierzu sind noch nicht abgeschlossen.

VI. Entwicklungen im Wohngeldrecht und im Verwaltungsvollzug des Wohngeldes im Berichtszeitraum 2019 bis 2020

1 Geänderte Vorschriften des Wohngeldrechts

1.1 Vor dem Berichtszeitraum geänderte Vorschriften

Hinsichtlich der vor dem Berichtszeitraum 2019 bis 2020 geänderten Vorschriften wird auf den Wohngeld- und Mietenbericht 2018 der Bundesregierung vom 11. Juli 2019 (Bundestagsdrucksache 19/11750, Teil C, VIII. Seite 59-61) verwiesen.

1.2 Innerhalb des Berichtszeitraums geänderte Vorschriften

Gesetz zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz – WoGSärkG) vom 30. November 2019 (BGBl. I. S. 1877)

Seit der letzten Anpassung des Wohngeldes zum 1. Januar 2016 sind die Wohnkosten und die Verbraucherpreise deutlich gestiegen. Daher wurde mit dem Wohngeldstärkungsgesetz zum 1. Januar 2020 das Wohngeld an die allgemeine Mieten- und Einkommensentwicklung seit der letzten Wohngeldreform 2016 angepasst. Hiervon profitierten insgesamt rund 660.000 Haushalte. Die durchschnittliche Wohngeldleistung für bestehende Wohngeldempfängerinnen und -empfänger erhöhte sich um rund 30 Prozent. Dies beruht insbesondere auf folgenden Leistungsverbesserungen des Wohngeldstärkungsgesetzes:

- Erhöhung des allgemeinen Leistungsniveaus zum 1. Januar 2020 über die allgemeine Entwicklung von Mieten und der nominalen Einkommen in Höhe der Inflation seit der letzten Reform 2016 (Realwertsicherung) hinaus: Die Reichweite des Wohngeldes wurde vergrößert und die Anreize – bezogen auf eine Erhöhung des Erwerbseinkommens – wurden gestärkt.
- Einführung einer neuen Mietenstufe VII, um Haushalte in Gemeinden und Kreisen mit hohen Mieten gezielter bei den Wohnkosten zu entlasten.
- Regional gestaffelte Anhebung der Miethöchstbeträge: Je nach regionalem Mietenniveau der Wohngeldempfängerinnen und -empfänger wird die Miete unterschiedlich hoch bezuschusst. Für Regionen mit besonders angespannten Wohnungsmärkten wurden die Miethöchstbeträge überdurchschnittlich angehoben.
- Einführung einer Dynamisierung des Wohngeldes: Das Wohngeld wird erstmals ab 2022 alle zwei Jahre an die Entwicklung des Niveaus der allgemeinen Verbraucherpreise und des allgemeinen Mietenniveaus angepasst. Dadurch bleibt die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes auch zukünftig erhalten. Das Ausmaß an Wechseln in den Leistungsbereich der Grundsicherung sowie an Herauswachern aus dem Leistungsbereich des Wohngeldes aufgrund gestiegener Einkommen wird auf ein Minimum reduziert.

Darüber hinaus wurden die Freibeträge für Personen mit einer Schwerbehinderung angehoben.

Gesetz zur Entlastung bei den Heizkosten im Wohngeld im Kontext der CO₂-Bepreisung (Wohngeld-CO₂-Bepreisungsentlastungsgesetz – WoGCO₂BeprEntlG) vom 15. Mai 2020 (BGBl. I. S. 1015)

Das Gesetz sieht die Einführung einer nach der Haushaltsgröße gestaffelten CO₂-Komponente im Wohngeld vor. Diese beruht auf dem Beschluss des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung vom 9. Oktober 2019 zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050. Danach wird ab 2021 eine CO₂-Bepreisung für die Sektoren Verkehr und Wärme eingeführt. Mit der Einführung einer pauschalen CO₂-Komponente im Wohngeld wird Vorsorge getroffen, im Kontext der CO₂-Bepreisung das Entstehen sozialer Härten für Wohngeldhaushalte zu vermeiden. Alle Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung sollen in Klimaschutzfördermaßnahmen reinvestiert oder in Form einer Entlastung an Bürgerinnen und Bürger zurückgegeben werden.

Mit dem Wohngeld-CO₂-Bepreisungsentlastungsgesetz wird das Wohngeldvolumen um 10 Prozent erhöht, um Wohngeldempfängerinnen und -empfänger gezielt bei den Heizkosten zu entlasten. Denn im Vergleich zu Haushalten mit mittlerem oder hohem Einkommen ist bei Haushalten mit niedrigem Einkommen der Anteil der Wohnkosten am verfügbarem Einkommen zum Teil deutlich höher.

Die CO₂-Komponente wird bei der Wohngeldberechnung als Zuschlag auf die berücksichtigungsfähige Miete oder Belastung einbezogen und führt so zu einem höheren Wohngeld, jedoch in der Regel nicht in derselben Höhe wie die CO₂-Komponente. Die CO₂-Komponente berücksichtigt die durchschnittlichen Wohnflächen in Abhängigkeit der Anzahl der Haushaltsmitglieder (sogenannte Richtflächen in der Systematik des Wohngeldes). Der Zuschlag auf die zu berücksichtigende Miete oder Belastung beträgt 0,30 Euro/m² Richtfläche pro Monat.

Die Aufstockung der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung um eine CO₂-Komponente erfolgt, indem zunächst – wie bisher – die berücksichtigungsfähige (Bruttokalt-)Miete oder Belastung berechnet wird. Soweit erforderlich, ist der so ermittelte Betrag durch die Höchstbeträge für Miete und Belastung zu begrenzen. Erst im letzten Schritt ist die CO₂-Komponente hinzuzurechnen. Die CO₂-Komponente unterliegt somit keiner Begrenzung durch die Höchstbeträge nach § 12 Absatz 1 WoGG, damit sie zur Entlastung ihre volle Wirkung entfalten kann.

Auch nach Fortschreibung des Wohngeldes gemäß § 43 WoGG stockt die CO₂-Komponente von 0,30 Euro/m² Richtfläche die zu berücksichtigende Miete oder Belastung auf.

Dieses Konzept knüpft unmittelbar an die Heizkostenkomponente der Jahre 2009 und 2010 an, ist für die Verwaltung einfach zu handhaben und setzt keine Fehlanreize für die Empfängerhaushalte, da die Heizkosten nicht vollständig übernommen werden.

Zwölfte Verordnung zur Änderung der Wohngeldverordnung (12.WoGVÄndV) vom 6. Juli 2020 (BGBl. I, S. 1594)

Die Zwölfte Verordnung zur Änderung der Wohngeldverordnung (12. WoGVÄndV) setzt als Regierungsverordnung die neue gemeinsame Mietenstufe der Gemeinden auf Inseln ohne Festlandanschluss um, die durch das Wohngeldstärkungsgesetz zum 1. Januar 2020 eingeführt worden ist. Dadurch können Haushalte mit geringem Einkommen, die auf diesen Inseln wohnen und die im Kontext touristischer Aktivität von einem höheren Wohnkostenniveau betroffen sind, ein höheres Wohngeld erhalten (s. auch Abschnitt IV.1.2.1).

Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 15. August 2019 (BGBl. I S. 1307)

Durch Art. 43 des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes wurde die Regelung der Wohngeldberechtigung für Ausländer in § 3 Absatz 5 WoGG erweitert. Danach sind Ausländer mit (neuen) Aufenthaltstiteln nach §§ 17 Absatz 1, 20, 16e und 19e AufenthG in der Regel nicht wohngeldberechtigt.

Bei den genannten Aufenthaltstiteln handelt es sich um solche, die jeweils nur temporär (maximal bis zu 1 Jahr) zum Aufenthalt in Deutschland berechtigen.

Damit soll eine Zuwanderung in die Sozialsysteme in Fällen eines Aufenthalts zu Ausbildungszwecken verhindert werden.

2. Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die VO 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626)

In Artikel 134 wurden im Wohngeldrecht lediglich redaktionelle Anpassungen an die Begriffsbestimmungen aus Artikel 4 der Verordnung (EU) 2016/679 vorgenommenen.

Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652)

Mit dem Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts (SER) wird ein neues SER geschaffen. Wesentlicher Inhalt ist das neue Vierzehnte Buch Sozialgesetzbuch (SGB XIV). Im SGB XIV ist die Soziale Entschädigung der Gewaltopfer einschließlich Terroropfern, der künftigen Opfer von Kriegsauswirkungen beider Weltkriege, der Geschädigten durch Ereignisse im Zusammenhang mit der Ableistung des Zivildienstes und der durch Schutzimpfungen Geschädigten sowie ihrer Angehörigen und Hinterbliebenen geregelt. Mit dem neuen SGB XIV gibt die Bundesregierung auch eine Antwort auf die Terroranschläge vom Breitscheidplatz am 19. Dezember 2016 und verbessert – einem Auftrag aus der Koalitionsvereinbarung entsprechend – die Situation der Opfer sexueller Gewalt.

In Artikel 55 wurden die sich mit der Einführung des SGB XIV und aus der Aufhebung des BVG ergebenden Folgeänderungen im Wohngeldgesetz nachvollzogen. Diese treten zum 1. Januar 2024 in Kraft.

Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) vom 12. August 2020 (BGBl. I S. 1879)

Das Gesetz sieht die Einführung einer Grundrente für langjährige Versicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen in der gesetzlichen Rentenversicherung vor. Auch für Personen mit hohen Wohnkosten soll ein Alterseinkommen oberhalb des Grundsicherungsbedarfes gewährleistet werden.

Unter anderem wegen individuell sehr unterschiedlicher Bedarfe werden nicht alle Rentnerinnen und Rentner ein Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus haben können. Deshalb wird die Grundrente durch neue Freibeträge für langjährige Versicherung in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, der Grundsicherung für Erwerbstätige, dem sozialen Entschädigungsrecht und im Wohngeld flankiert.

Durch die Gewährung von nahezu identischen Freibeträgen in den Fürsorgesystemen und auch im Wohngeld wird die Anzahl der Wechsler aus dem Wohngeld in die Grundsicherung im Alter reduziert. Auch werden die Verbesserungen durch die Grundrente nicht durch eine Kürzung des Wohngeldes aufgehoben und das systematische „Herauswachsen“ aus dem Wohngeld durch die Grundrente wird reduziert.

Der neue Freibetrag in § 17a WoGG ergänzt die bestehenden wohngeldrechtlichen Freibeträge in § 17 WoGG. Damit wird eine Gruppe von Rentnerinnen und Rentnern auch im Wohngeld so gestellt, dass sie den Vorteil des Grundrentenzuschlags nicht über eine Anrechnung als wohngeldrechtliches Einkommen verliert.

§ 17a Absatz 2 WoGG erstreckt den Freibetrag aus Absatz 1 – wie § 82a Absatz 2 SGB XII – auch auf solches Alterseinkommen, welches nicht aus einer gesetzlichen Rente folgt, sondern welches aus anderen verpflichtenden Systemen der Alterssicherung sowie zum Beispiel aus der Beamtenversorgung stammt (vergleiche § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 SGB VI).

Wer mindestens 33 Jahre lang in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert war oder vergleichbare Zeiten in verpflichtenden Alterssicherungssystemen erworben hat, soll bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen einen Freibetrag von mindestens 100 Euro und maximal 223 Euro (50 Prozent der Regelbedarfsstufe 1, Stand 2021) erhalten.

Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie weiterer Gesetze vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2855)

Der neu gefasste § 17a Absatz 3 Satz 3 WoGG ermöglicht es den Wohngeldbehörden, über die Wohngeldleistungen auch nach Inkrafttreten des in § 17a Absatz 1 und Absatz 2 WoGG geregelten Freibetrags ohne Verzögerungen zu entscheiden. Satz 3 erlaubt es den Wohngeldbehörden über Wohngeldleistungen zu entscheiden, ohne den Freibetrag vom Einkommen abzusetzen. Dies gilt solange, bis ihnen im jeweiligen Einzelfall ein Nachweis des Trägers der Rentenversicherung oder der sich aus § 17a Absatz 2 Satz 1 WoGG ergebenden Träger über das Vorliegen der erforderlichen Grundrentenzeiten oder vergleichbaren Zeiten vorliegt. Zudem wird klargestellt, dass allein die Mitteilung der sachlich zuständigen Rentenversicherung oder der sich aus § 17a Absatz 2 Satz 1 WoGG ergebenden Träger als Nachweis für das Erfüllen der Grundrentenzeiten oder vergleichbarer Zeiten maßgeblich ist.

Sobald der Nachweis des Rentenversicherungsträgers oder der sich aus § 17a Absatz 2 Satz 1 WoGG ergebenden Träger über erfüllte Grundrentenzeiten oder vergleichbare Zeiten vorliegt, ist von Amts wegen ggf. rückwirkend über die Wohngeldleistung unter Berücksichtigung des Freibetrages sowie aller Umstände, die der Wohngeldbehörde bekannt sind, neu zu entscheiden.

1.3 Änderungen anderer Gesetze mit Auswirkung auf das Wohngeld (-recht)

Im Nachfolgenden werden Vorschriften aufgeführt, deren Erlass oder deren Änderungen Auswirkungen auf das Wohngeld hatten und haben. In der Auflistung nicht enthalten sind die jährliche Fortschreibung der Regelbedarfe für die Grundsicherung nach SGB II und XII, die jährliche Erhöhung der Rentenwerte (s. hierzu Abschnitt II.4) sowie die jährliche Erhöhung der Versorgungsbezüge aufgrund des Bundesversorgungsgesetzes.

26. Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes vom 8. Juli 2019, BGBl. I S. 1048

Mit dem 26. Änderungsgesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) wurde das BAföG bedarfsgerecht an aktuelle Entwicklungen angepasst. Die förderungsbedürftigen Auszubildenden sollten wieder besser erreicht werden, gezielt die Mittelschicht entlastet und die Chancengerechtigkeit bei der individuellen Bildungsfinanzierung nachhaltig gestärkt werden. In der Folge ergeben sich daraus geringfügige, nicht quantifizierbare Minderausgaben im Wohngeld.

Zweites Gesetzes zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen vom 1. Dezember 2020, BGBl. I 2626

Durch die Erhöhung des Kindergeldes und der steuerlichen Freibeträge für Kinder wechseln Haushalte aus dem SGB II-Bezug in das Wohngeld. Dadurch ergeben sich jährliche Mehrausgaben im Wohngeld denen Minderausgaben im SGB II gegenüberstehen.

2 Begleitende Arbeitsgruppen und Untersuchungen zum Wohngeldrecht und -verwaltungsvollzug

2.1 Datenabruf und Datenabgleich

Überblick

Durch das Dritte Gesetz zur Änderung wohnungsrechtlicher Vorschriften vom 9. November 2012 (vgl. Artikel 1 Nummer 7, Ergänzung des § 38 Nr. 3 WoGG), das am 16. November 2012 in Kraft getreten ist (BGBl. I S. 2291), bzw. durch die Elfte Verordnung zur Änderung der Wohngeldverordnung vom 11. Dezember 2012 (vgl. §§ 16 bis 22 WoGV), die am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist (BGBl. I S. 2654), wurden die rechtlichen Grundlagen für die bundesweite Einführung des automatisierten Datenabgleichs geschaffen. Die Wohngeldbehörden können beim Wohngeld berücksichtigte Haushaltsmitglieder zur Vermeidung und Aufdeckung rechtswidriger Inanspruchnahme von Wohngeld regelmäßig im Wege eines Datenabgleichs überprüfen. Seit Ende 2014 nehmen alle Bundesländer am automatisierten Datenabgleich teil.

Die von den zentralen Landesstellen an die Datenstelle der Deutschen Rentenversicherung (DSRV) übersandten Anfragedatensätze werden von folgenden Auskunftsstellen geprüft:

- Deutsche Post AG – Renten Service – für die Zahlungen der allgemeinen Rentenversicherung und für die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung
- Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See für die Rentenzahlungen der knappschaftlichen Rentenversicherung
- Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) zur Feststellung von Kapital- und Zinserträgen
- Datenstelle der Rentenversicherung (DSRV) für Zeiten geringfügiger und versicherungspflichtiger Beschäftigung

Neben dem Abgleich mit den Auskunftsstellen wird bei der DSRV geprüft, ob und für welche Zeiträume Leistungen der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (4. Kapitel) und der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch bezogen werden oder wurden. Die Ergebnisse dieser Abgleiche werden zusammen mit den Ergebnissen der Auskunftsstellen an die zentralen Landesstellen zurückgemeldet.

Die gelieferten Datensätze können ein Indiz für eine mögliche rechtswidrige Inanspruchnahme von Wohngeld sein. Bei den sich daran anschließenden Verfahren sind Sachverhaltsermittlungen, Anhörungen, und ggf. Bescheidaufhebungen mit Rückforderungsverfahren durchzuführen. Daran schließen sich teilweise Ordnungswidrigkeitsverfahren an und einige Fälle werden an die Staatsanwaltschaft abgegeben.

Ergebnisse des bundesweiten automatisierten Datenabgleichs 2019 und 2020

Der automatisierte Datenabgleich hat sich als Teil des Wohngeld-Verwaltungsverfahrens etabliert und ist den Antragstellenden durch den entsprechenden Hinweis im Antrag bekannt. Die rechtswidrige Inanspruchnahme von Wohngeld ist wie im vorangegangenen Zeitraum auf ähnlich niedrigem Niveau.

In 2019 wurden pro Quartal von ca. 1,2 bis 2,2 Mio. personenbezogene Datensätze von der DSRV abgeglichen. Hierbei stellte sich heraus, dass in 2019 19.000 Haushalte Angaben zum Teil mehrfach verschwiegen und daher rechtswidrig Wohngeld bezogen haben. Es sind deshalb Rückforderungsbescheide ergangen. Das waren bezogen auf durchschnittlich 500.000 Wohngeldhaushalte etwa 3,7 Prozent der Wohngeldhaushalte. Infolge des bundesweiten Datenabgleichs wurden 2019 Rückforderungsansprüche von insgesamt 10 Mio. Euro an zu Unrecht gezahltem Wohngeld geltend gemacht. In 2019 wurden hauptsächlich Einkünfte aus geringfügiger Beschäftigung (Mini-Job, 9476, 1,8 Prozent der Haushalte) sowie Einkünfte aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (7779, 1,5 Prozent der Haushalte) verschwiegen.

Insgesamt stellten die Wohngeldbehörden als Folge des Datenabgleichs 2019 1.643 Strafanzeigen, leiteten 5.875 Ordnungswidrigkeitsverfahren ein und gaben 938 Fälle an die Staatsanwaltschaft ab.

In 2020 werden die Quoten bei der missbräuchlichen Inanspruchnahme nach jetziger Datenlage denen von 2019 entsprechen. Da jedoch die exakten Zahlen für 2020 noch nicht vorliegen, ist eine genaue Berechnung nicht möglich.

Der automatisierte Datenabgleich ist ein geeignetes Kontrollinstrument in Bezug auf die Einhaltung der Mitteilungspflichten und Genauigkeit der Antragsangaben durch Bürgerinnen und Bürger. Er ermöglicht, effektiv Leistungsmissbrauch aufzudecken und hat sich insofern weiterhin bewährt. Darüber hinaus lässt die im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum leichte Reduzierung der Fälle rechtswidriger Inanspruchnahme von Wohngeld im Berichtszeitraum erkennen, dass der automatisierte Datenabgleich auch präventiv wirkt.

2.2 Digitalisierung von Verwaltungsleistungen: Pilotprojekt digitaler Wohngeldantrag im Kontext des Onlinezugangsgesetzes (OZG)

Am 18. August 2017 trat das Onlinezugangsgesetz (OZG) in Kraft. Es verpflichtet Bund und Länder, bis zum Jahr 2022 575 Verwaltungsleistungen online anzubieten. Hierfür wurden zunächst „Digitalisierungslabore der Verwaltung“ genutzt.

2018 wurde die Leistung Wohngeld als eine Pilotleistung für ein Digitalisierungslabor ausgewählt. Die Endprodukte des Labors (FIM-Stammdatenfelder, Ablaufdiagramm und Klick-Prototyp) wurden Mitte März 2019 über die Verteiler des Arbeitskreises Wohngeld und des IT-Planungsrates veröffentlicht.

Zur Vorbereitung der länderübergreifenden Implementierung wurde ein sog. Beta-Test entwickelt für den Schleswig-Holstein die Rolle als erstentwickelndes Land übernommen hat. Der Beta-Test läuft seit dem 18. Dezember 2019 in sechs Kommunen in Schleswig-Holstein.

Anfang Januar 2020 wurde das Digitalisierungslabor Wohngeld in das Themenfeld „Arbeit und Ruhestand“ übergeleitet, für das Nordrhein-Westfalen die Federführerschaft übernommen hat.

Die für die Fortführung des Projektes erforderliche Funktion des Leistungsverantwortlichen hat seit Frühjahr 2020 Schleswig-Holstein übernommen, um zukünftig das Projekt und die Zusammenarbeit der beteiligten Länder (sog. Wohngeldallianz) zu koordinieren.

In Nordrhein-Westfalen wird in ausgewählten Kommunen die Fachverfahrensanbindung pilotiert, anschließend sollen sich weitere Kommunen der Onlinelösung anschließen können. Zukünftige Anträge im Wohngeld werden geplant, um sowohl Länder anbinden zu können, die bereits ein Onlineverfahren Wohngeld nutzen, aber auch für Länder nutzbar sind, die ein solches noch nicht anbieten.

Für die Fortführung des Projektes können auf Grundlage eines Beschlusses des IT-Rates (Beschluss vom 1. September 2020) nunmehr auch Mittel des Konjunkturpaketes eingesetzt werden⁷³.

⁷³ https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/_config/beschluss-konjunkturpaket.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

3 Erfahrungen der Länder und der kommunalen Spitzenverbände, Geschäftslage bei den Wohngeldbehörden

3.1 Erfahrungen der Länder und der kommunalen Spitzenverbände

Die Erfahrungsberichte der für das Wohngeld zuständigen Landesministerien und der kommunalen Spitzenverbände beschäftigten sich schwerpunktmäßig mit den Rückmeldungen aus der Praxis infolge der wohngeldrechtlichen Änderungen im Zuge des am 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Wohngeldstärkungsgesetzes (WoGStärkG) sowie der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wohngeldanträge sowie den Verwaltungsvollzug.

Länder

Die Länder betonten einheitlich, dass das Wohngeldstärkungsgesetz erforderlich war und den Empfängerkreis sowie die Beträge des bewilligten Wohngeldes signifikant erhöht habe. Damit leiste das Wohngeld auch weiterhin einen entscheidenden Beitrag zur Sicherung der Mietzahlungsfähigkeit. Die auch mit dem Inkrafttreten des Wohngeldstärkungsgesetzes einhergegangene automatisierte Bescheiderteilung habe sichergestellt, dass die betroffenen Wohngeldhaushalte zeitnah von der Wohngeldreform profitiert hätten. Die Umsetzung sei überwiegend reibungslos verlaufen.

Die mit dem Wohngeldstärkungsgesetz vorgenommenen Erhöhungen der Höchstbeträge für Miete und Belastung sowie die Anpassungen der Mietenstufen inkl. Einführung der neuen Mietenstufe VII wurden von der überwiegenden Mehrheit der Länder positiv bewertet, einige Länder hielten die Anpassungen jedoch für nicht ausreichend. Für den Berichtszeitraum wurde von den Ländern auch festgestellt, dass andere Gesetze, die Auswirkungen auf das Wohngeld haben (z. B. Gute Kita Gesetz, Starke-Familien-Gesetz) zu positiven Effekten geführt hätten. Diese Rechtsänderungen hätten insbesondere Wohngeldhaushalte mit Kindern unterstützt.

Große Zustimmung signalisieren die Länder zur nunmehr gesetzlich verankerten Dynamisierung des Wohngeldes. Dies werde nach Einschätzung der Länder dazu führen, dass die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes als sozialpolitisches Instrument kontinuierlich erhalten bleibe.

Es wurde wie schon in den letzten Jahren wiederholt darauf hingewiesen, dass sich die Wohngeldbearbeitung sehr komplex gestalte und hierfür in den Wohngeldbehörden ein hohes Fachwissen erforderlich sei, auch über das Wohngeldrecht hinaus.

Umfassend beschreiben die Länder die im Jahr 2020 im Zuge der COVID-19-Pandemie erforderlichen reaktiven Vorkehrungen im Vollzug des Wohngeldes: In den meisten Wohngeldbehörden seien entsprechende Maßnahmen ergriffen worden wie beispielsweise Schichtbetrieb, Homeoffice, Einschränkung des Besucherverkehrs, überwiegende Kommunikation per Post, Telefon und E-Mail. Gegenüber diesen veränderten Umständen hätten sich die antragstellenden Personen sehr aufgeschlossen gezeigt. Die Mitarbeitenden in den Wohngeldbehörden hätten die Einstufung als systemrelevanter Bereich als wohlwollende Wertschätzung ihrer Arbeit wahrgenommen.

Einheitlich berichten die Länder, dass mit den im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie erlassenen Verwaltungsvereinfachungen die Zahl der Wohngeldanträge gestiegen sei. Die vom BMI mit Schreiben vom 06.04.2020 herausgegebenen Hinweise hierzu wurden von der Mehrheit der Länder äußerst positiv bewertet. Zum einen seien sie sehr hilfreich bei der Bearbeitung der besonderen Fallkonstellationen gewesen und zum anderen sei es damit möglich gewesen, die hohe Anzahl an Wohngeldanträgen ohne nennenswerte Rückstände zu bearbeiten.

Im Ergebnis habe den anspruchsberechtigten Haushalten zeitnah Wohngeld bewilligt werden können. Gleichwohl hätten insbesondere verkürzte Bewilligungszeiträume zu erneuten Entscheidungen geführt, die oftmals mit rückwirkenden Aufhebungen und Rückforderungen von Wohngeld verbunden gewesen seien. Es wurde seitens der Länder festgestellt, dass zahlreiche Wohngeldanträge abzulehnen gewesen seien.

Kommunale Spitzenverbände

Zu den Erfahrungen mit dem Wohngeldrecht und seinem Vollzug im Berichtszeitraum haben sich der Deutsche Städtetag zusammen mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, der Deutsche Landkreistag sowie der Verband Haus & Grund Deutschland geäußert.

Einheitlich wurde hervorgehoben, dass die Wohngeldnovelle 2020 ein wichtiger Schritt gewesen sei, um die Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit des Wohngeldes zielgenau zu stärken. In diesem Zusammenhang wurde besonders positiv hervorgehoben, dass – basierend auf der gesetzlichen Regelung – das Wohngeld nunmehr in einem Rhythmus von zwei Jahren dynamisiert wird.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie seien neben einem Anstieg der Wohngeldanträge besonders in einem erhöhten Beratungsbedarf sichtbar gewesen. In diesem Zusammenhang wurden die vom BMI herausgegebenen Verwaltungsvereinfachungen als sehr hilfreich und entlastend eingeschätzt. Zudem hätten die umgesetzten organisatorischen Anpassungen gezeigt, dass es erforderlich sei, die Digitalisierung der Verwaltungsarbeit weiter voranzubringen.

3.2 Geschäftslage bei den Wohngeldbehörden

Nach den Erfahrungsberichten der Länder hat sich der Verwaltungsaufwand pro Wohngeldbescheid im Jahr 2020 gegenüber dem im Vorbericht 2018 ausgewiesenen Aufwand durchschnittlich von 167 Euro auf 134 Euro gemindert. Dies entspricht einer durchschnittlichen Minderung um rund 14 Prozent. Dieser Verwaltungsaufwand beinhaltet sowohl die Kosten für das Personal als auch die Sach- und EDV-Kosten. Hierfür wurde zur Gewährleistung einer einheitlichen Berechnung der Personalkosten, den Ländern jeweils das aktuelle Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zu den Personalkosten in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Verfügung gestellt.

Das Verhältnis des Verwaltungsaufwandes zum ausgezahlten Wohngeld betrug im Jahr 2020 nach den vorliegenden Länderberichten durchschnittlich rund 21 Prozent. Das bedeutet gegenüber den rund 24 Prozent aus dem Vorbericht im Jahr 2018 eine Minderung um gut 3 Prozentpunkte. Die Änderung war in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich.

Anlage 1

Erläuterungen zu den Datengrundlagen für den Mietenteil

In Deutschland besteht keine umfassende amtliche Datenquelle, die Angaben zu Wohnungsmieten zeitreihenfähig, flächendeckend, regional und nach Segmenten differenziert bereitstellt. Daher ist es notwendig, für eine qualifizierte Mietenbeobachtung verschiedene Datenquellen mit ihren jeweiligen Aussagemöglichkeiten, aber auch Einschränkungen, zu verwenden. Innerhalb des Mietenteils dieses Berichtes werden folgende Datengrundlagen berücksichtigt:

Mikrozensus Zusatzprogramm Wohnen

Die Mikrozensuserhebung mit dem Zusatzprogramm Wohnen des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Länder liefert Informationen über Gebäude und Wohnungen hinsichtlich Art und Größe, Nutzung, Baualter sowie weiterer Wohnungsmerkmale insbesondere über die Miete und die anteiligen warmen und kalten Nebenkosten. Zur Erfassung der Mietenbestandteile wird zunächst der zu zahlende Gesamtbetrag an die Vermieterin bzw. den Vermieter erfragt und im Anschluss die darin enthaltenen Nebenkosten (kalt und warm) sowie weitere Kosten an Dritte. Somit kann die Bruttowarmmiete als Gesamtzahlung an Vermieterin bzw. Vermieter und Dritte, die Nettokaltmiete als Bruttowarmmiete abzgl. warmer Nebenkosten und die Nettokaltmiete als Bruttokaltmiete abzgl. kalter Nebenkosten ausgewiesen werden.

Der Stichprobenumfang des Mikrozensus beträgt ca. 1 Prozent der Bevölkerung in Deutschland. Es werden rund 810 000 Personen in ca. 370 000 privaten Haushalten und Gemeinschaftsunterkünften jährlich zu ihren Arbeits- und Lebensbedingungen befragt. Alle vier Jahre erfolgt zusätzlich eine Befragung zur Wohnsituation. Die letzte Erhebung des Zusatzprogramms Wohnen wurde im Jahr 2018 durchgeführt. Neben den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Tabellen basieren die Angaben in diesem Bericht auf Sonderauswertungen des Zusatzprogramms Wohnen.

Mietenentwicklungen nach dem Verbraucherpreisindex

Das Statistische Bundesamt berechnet seit Jahrzehnten den Verbraucherpreisindex und weist in diesem Zusammenhang einen Gesamtmietenindex sowie die Mietenindizes für sieben Objektarten aus. Im Rahmen der Verbraucherpreisstatistik stellen die Nettokaltmieten die bedeutendste Einzelposition dar. Ihre Entwicklung fließt mit einem Gewicht von knapp 20 Prozent in den monatlich von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder berechneten und veröffentlichten Verbraucherpreisindex ein. Die Statistischen Landesämter haben Erhebungsgemeinden ausgewählt, in denen insgesamt für ungefähr 20.000 Wohnungen Mieten abgefragt werden. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sind in der Stichprobe 90 Prozent Bestandsmieten und 10 Prozent Wiedervermietungsmieten enthalten. Somit gibt der Mietenindex im Wesentlichen die Bestandsmietenentwicklung wieder.

Die Ergebnisse werden monatlich aufbereitet und ermöglichen Aussagen und Berechnungen zur Entwicklung der Nettokalt-, Bruttokalt- und Bruttowarmmieten. Zusätzlich erfolgen Berechnungen von Indizes für verschiedene Komponenten der kalten Betriebskosten und der warmen Nebenkosten. Mietenniveaus werden nicht berechnet. In diesem Bericht konnte erstmals der Mietenindex nach den vier siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR unterschieden werden.

Angebotsmieten aus Wohnungsannoncen

Zeitungs- und Internetannoncen sind eine wichtige Quelle für aktuelle Informationen zu Angebotsmieten von Wohnungen. Sie stehen zeitnah zur Verfügung und können aufgrund der hohen Fallzahlen und der Ortsangaben besonders für die regionalisierte Marktbeobachtung verwendet werden. Dabei sind auch unterjährige Aufbereitungen möglich. Die angebotenen Miethöhen können sich von den tatsächlichen Vertragsmieten unterscheiden – beispielsweise weil Mieterinnen bzw. Mieter und Vermieterinnen und Vermieter vor Vertragsabschluss verhandeln. Die verwendeten Daten umfassen nettokalte Angebotsmieten, also ohne kalte und warme Nebenkosten. Sie liefern somit die reinen Wohnkosten. Als Quelle werden die Datenbanken der IDN ImmoDaten GmbH mit Inseraten aus über 100 Immobilienportalen und Zeitungen verwendet, die das BBSR aufbereitet und daraus durchschnittliche Angebotsmieten bis auf die räumliche Ebene der Kreise berechnet. Mit dieser Quelle werden nicht alle Wohnungsangebote erfasst. Inserate aus lokalen Zeitungen, Mieter- oder Unternehmenspublikationen oder von Aushängen können nicht mit einfließen. Wohnungsvermittlungen über Kunden- und Wartelisten von Woh-

nungsunternehmen oder Maklern können ebenfalls nicht berücksichtigt werden. Daher können gerade Wohnungen im günstigen Mietsegment mit dieser Datenquelle unterrepräsentiert sein. Mieten aus bestehenden Mietverhältnissen lassen sich mit dieser Datengrundlage ebenfalls nicht darstellen.

Mit dem Berichtsjahr 2020 wurde die Methode der Datenaufbereitung weiterentwickelt und die Zeitreihen rückwirkend bis 2010 neu berechnet. Die betrachteten Wohnungssegmente wurden stärker eingegrenzt, so dass besser vergleichbare Wohnungen in die Auswertungen eingehen. Zur Standardaufbereitung bis auf die Ebene der Kreise erfolgte eine Eingrenzung der betrachteten Wohnungen auf bestehende Wohnungen (Wiedervermietungsmieten) ohne Neubau mit einer Wohnfläche von 40 bis 100 m² mit mittlerer Wohnungsausstattung in mittlerer bis guter Wohnlage. Darüber hinaus erfolgen weitere Auswertungen nach differenzierten Gebäudemerkmalen wie Baualter (Baualtersklassen im Bestand sowie Neubau [Erstvermietungsmieten]) oder Wohnlage.

Betriebskostenspiegel des Deutschen Mieterbundes

Der Deutsche Mieterbund (DMB) und seine Landesverbände haben seit dem Jahr 2004 Betriebskostenspiegel für die Bundesrepublik Deutschland und für die einzelnen Bundesländer veröffentlicht. Die Auswertung wird jährlich neu erstellt. Der aktuelle Betriebskostenspiegel für das Abrechnungsjahr 2018 ist der 14. Betriebskostenspiegel, den der Deutsche Mieterbund vorlegt. Dem neuen Betriebskostenspiegel liegen bundesweite Betriebskostenabrechnungen zugrunde. Die Daten aus diesen Abrechnungen beziehen sich laut Mieterbund auf rund 15 Mio. Quadratmeter Mietwohnungsfläche. Neben dem Betriebskostenspiegel 2018 für Deutschland wird aufgrund der regionalen Unterschiede gleichzeitig ein Betriebskostenspiegel mit getrennten Werten für Ost- und Westdeutschland vorgelegt. Mit den Zahlen des Deutschen Mieterbundes sind die einzelnen Betriebskosten informatorisch aufbereitet und können im langfristigen Zeitvergleich helfen, die Entwicklung der kalten und warmen Nebenkosten besser einzuschätzen.

Mietbelastungsquote nach EU-SILC (EU Statistics on Income and Living Conditions)

Die Mietbelastungsquote wurde auf Basis der Eurostat-Definition des Housing Cost Burden berechnet. Sie beschreibt das Verhältnis der Mietausgaben zum verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen. Das Nettoeinkommen umfasst das Einkommen aller Haushaltsmitglieder inklusive Sozialleistungen abzüglich Steuern und Sozialabgaben. Bei den Mietausgaben handelt es sich um die bruttowarmen Wohnkosten.

Sollte ein Haushalt Wohngeld oder vergleichbare Sozialleistungen wie Leistungen für Unterkunft und Heizung der Grundsicherung erhalten, werden diese bei der Berechnung folgendermaßen berücksichtigt: Da diese Leistungen der Reduzierung der Wohnkosten dienen, werden sie nicht dem Einkommen zugeschlagen, sondern von den Wohnkosten abgezogen. Auf diese Weise wird die Mietbelastungsquote von Haushalten, die auf wohnungsbezogene Leistungen angewiesen sind, reduziert bzw. geht bei bis zu vollständiger Übernahme der Wohnkosten (Kosten der Unterkunft) gegen Null. Der Indikator basiert auf dem EU-SILC, einer europaweit harmonisierten und jährlich erscheinenden Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen von Privathaushalten. Das Statistische Bundesamt hat für den vorliegenden Wohngeld- und Mietenbericht eine Sonderauswertung durchgeführt, so dass der Housing Cost Burden bezogen auf Mieter- und auf Haushaltsebene, differenziert nach Gebäude- und Haushaltsmerkmalen, vorliegt. In die Auswertung eingegangen sind damit die Angaben von knapp 6.100 Mieterhaushalten. In Anlehnung an die Eurostat-Definition wurde der Medianwert ausgewiesen.

Unterschiedliche Konzepte zur Darstellung der Wohnkostenbelastungsquote

Die Berechnung der Wohnkostenbelastung wie in diesem Berichtskapitel dargestellt wird nach Eurostat auf Basis von EU-SILC wie folgt durchgeführt: Die Belastung durch Wohnkosten abzüglich der Sozialleistungen beim Wohnen (entspricht EU-SILC Zielvariablen HH070 und HY070G) wird in Relation zum verfügbaren Haushaltseinkommen gesetzt (Bezugsgröße Haushaltseinkommen zur Berechnung der Wohnkostenbelastung ohne Sozialleistungen beim Wohnen). Die Wohnkosten umfassen die Miete einschließlich Wasser- und Abwasser, Energie- und Heizkosten, laufende Kosten für Instandhaltung der Wohnung, Versicherungsbeiträge, Grundsteuer, etc. (jeweils sofern für Mieterinnen und Mieter relevant), Hypothekenzinsen (bei selbstnutzenden Eigentümerinnen und Eigentümern).

Der entsprechende Eurostat Indikator zur durchschnittlichen Wohnkostenbelastung (ilc_lvho08a) wird auf Basis des Medians der Verteilung der Wohnkostenbelastung dargestellt. Der für das Berichtsjahr 2019 resultierende Median der Verteilung der Wohnkostenbelastung beträgt 21 Prozent.

$$\text{Wohnkostenbelastung}_{\text{ilc_lvho08a}} = \frac{\text{Wohnkosten} - \text{KdU/Wohngeld}}{\text{verfügbares Einkommen (ohne KdU/Wohngeld)}} = 21 \% (2019)$$

Darüber hinaus stellt Eurostat die wirtschaftliche Belastung im Zusammenhang mit der Wohnung im Rahmen der materiellen Deprivation auch als arithmetisches Mittel auf Basis von EU-SILC nach einer anderen Berechnungslogik dar (entspricht dem Eurostat EU-SILC Indikator `ilc_mdcd01`). Danach werden die Sozialleistungen beim Wohnen als Einkommen berücksichtigt. Somit werden die Wohnkosten (EU-SILC Zielvariable `HH070`) in Relation zum verfügbaren Einkommen einschließlich Sozialleistungen beim Wohnen gesetzt (EU-SILC Zielvariable `HY020`). Die für das Berichtsjahr 2019 resultierende durchschnittliche Wohnkostenbelastung beträgt 26 Prozent.

$$\text{Wohnkostenbelastung}_{\text{ilc_mdcd01}} = \frac{\text{Wohnkosten}}{\text{verfügbares Einkommen (inkl. KdU/Wohngeld)}} = 26 \% (2019)$$

Im Ergebnis führt die Berücksichtigung der Sozialleistungen beim Wohnen als Bestandteil des verfügbaren Einkommens für den gleichen Haushalt zu einer signifikant höheren Wohnkostenbelastung. Allerdings sprechen zentrale Argumente gegen diese Berechnungsmethode. So sind beispielsweise im Rahmen der Grundsicherung angemessene Kosten für Unterkunft in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen zusätzlich zum Regelsatz zu gewähren. In diesem Fall eine hohe Wohnkostenbelastung zu attestieren, wäre nicht sachgerecht. Die im vorliegenden Bericht dargestellte Wohnkostenbelastung basiert daher auf der erstgenannten Berechnungsmethode, bei der die Sozialleistungen beim Wohnen von den Wohnkosten abgezogen werden.

Anlage 2**Verteilung der Nettokaltmieten****Verteilung der Nettokaltmiete nach Mietklassen 2018**

	Deutschland	alte Länder	neue Länder
unter 5	23,7	21,1	31,5
5 - 6	19,5	17,8	24,7
6 - 7	17,1	16,9	17,6
7 - 8	12,9	13,5	10,9
8 - 9	9,3	10,2	6,5
9 - 10	5,6	6,2	3,6
10 oder mehr	11,9	14,2	5,1

Quelle: Mikrozensus Zusatzprogramm Wohnen 2018. BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung

Verteilung der Nettokaltmiete nach Mietklassen und siedlungsstrukturellen Kreistypen 2018

	kreisfreie Großstädte	städtische Kreise	ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen	dünn besiedelte ländliche Kreise
unter 5	14,2	24,3	37,7	42,4
5 - 6	16,9	19,9	23,8	23,4
6 - 7	17,3	18,1	15,7	14,8
7 - 8	14,6	13,6	9,5	8,5
8 - 9	11,2	9,7	5,8	4,9
9 - 10	7,5	5,2	2,9	2,6
10 oder mehr	18,4	9,2	4,6	3,4

Quelle: Mikrozensus Zusatzprogramm Wohnen 2018. BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung

Anteil Mieterhaushalte mit 9 und mehr Euro Nettokaltmiete nach Bundesländern

	Anteil in %
Schleswig-Holstein	16,2
Hamburg	45,2
Niedersachsen	8,5
Bremen	15,7
Nordrhein-Westfalen	13,2
Hessen	26,7
Rheinland-Pfalz	10,4
Baden-Württemberg	23,0
Bayern	33,2
Saarland	11,2
Berlin	19,9
Brandenburg	6,3
Mecklenburg-Vorpommern	6,2
Sachsen	3,1
Sachsen-Anhalt	2,6
Thüringen	2,8
Deutschland	17,5

Anlage 3

Mieten nach Wohnungs- und Haushaltsmerkmalen

	Nettokaltmiete in Euro	Bruttokaltmiete in Euro	Warmmiete in Euro
	je m²	je m²	je m²
Haushaltsgröße			
mit 1 Person	7,1	8,1	9,3
mit 2 Personen	6,7	7,7	9,0
mit 3 und mehr Personen	6,6	7,6	8,9
Insgesamt	6,9	7,9	9,1
Monatliches Haushaltsnettoeinkommen von ... bis unter ... Euro			
unter 900	6,7	7,6	8,9
900 – 1.500	6,5	7,5	8,8
1.500 – 2.000	6,6	7,6	8,9
2.000 – 3.200	6,8	7,8	9,1
3.200 – 4.500	7,2	8,2	9,5
4.500 – 6.000	7,9	8,9	10,2
6.000 und mehr	9,3	10,3	11,6
Einzugsjahr des Haushalts			
vor 1991	5,8	6,7	7,9
1991 - 2004	6,2	7,2	8,5
2005 - 2014	6,7	7,8	9,0
2015 und später	7,7	8,7	9,9
Gebäudeart			
Gebäude mit 1- oder 2 Wohnungen	5,9	6,6	7,8
Gebäude mit 3 oder mehr Wohnungen	7,0	8,1	9,3
Baujahr des Gebäudes			
bis 1918	6,6	7,6	8,8
1919-1948	6,4	7,4	8,7
1949-1978	6,8	7,8	9,1
1979-1990	6,7	7,7	8,9

	Nettokaltmiete in Euro	Bruttokaltmiete in Euro	Warmmiete in Euro
	je m²	je m²	je m²
1991-2000	7,2	8,2	9,5
2001-2010	8,1	9,1	10,3
2011-2015	9,7	10,7	11,9
2016 oder später	10,8	11,8	13,1
Wohnfläche			
bis unter 40 m²	9,9	11,1	12,5
40 bis unter 60 m²	7,0	8,1	9,4
60 bis unter 80 m²	6,6	7,6	8,8
80 bis unter 100 m²	6,5	7,4	8,7
100 bis unter 120 m²	6,3	7,1	8,3
120 m² oder mehr	6,0	6,7	7,8
Eigentümer der Mietwohnung ist/sind			
Privatperson(en)	7,0	7,9	9,2
privatwirtschaftliches Unternehmen	7,3	8,5	9,7
öffentliche Einrichtung	6,6	7,7	8,9
Wohnungs-/ Baugenossenschaft	6,4	7,5	8,7

Quelle: Mikrozensus Zusatzprogramm Wohnen 2018. BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung.

Anlage 4

Mietbelastungsquoten (Housing Cost Burden), Medianwerte 2019 in Prozent

	Housing Cost Burden (Wohnkostenbelastung von Mieterhaushalten) in Prozent vom Haushaltsnettoeinkommen
Mieterhaushalte insgesamt	28
Zahl der Personen im Haushalt	
1 Person	33
2 Personen	25
3 Personen	23
4 Personen und mehr	24
Haushaltstyp	
Haushalte ohne abhängige Kinder	29
Haushalte mit abhängigen Kindern	25
Alleinerziehendenhaushalt	30
Paarhaushalt mit Kindern/sonstiger HH mit Kindern	23
Zahl der Räume	
1 bis 2 Räume	31
3 Räume	27
4 Räume	26
5 und mehr Räume	29
Einzugsdatum	
vor 1981	31
1981 bis 1990	28
1991 bis 2007	28
2008 bis 2012	26
2013 und später	29
Monatliches Haushalts-Nettoeinkommen	
unter 1.300 Euro	46
1.300 bis unter 2.000 Euro	33
2.000 bis unter 3.200 Euro	27
3.200 bis unter 4.500 Euro	21
4.500 und mehr Euro	18
Armutsgefährdung (Personenebene)	
ohne Armutsgefährdung	24
mit Armutsgefährdung	41

Quelle: EU-SILC 2019, Sonderauswertung

Anlage 5

Mietbelastung nach siedlungsstrukturellen Kreistypen

	Davon mit einer monatlichen Mietbelastung von .. bis unter ... Prozent des Haushaltsnettoeinkommens						Durchschnittliche Mietbelastungsquote
	unter 10	10 - 20	20 - 30	30 - 40	40 - 50	50 und mehr	
Kreisfreie Großstädte	2,5	25,4	33,6	20,8	10,6	7,1	28,5
Städtische Kreise	3,6	28,0	33,6	19,5	9,2	6,0	27,2
Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen	4,5	32,8	34,2	17,4	7,1	3,9	25,1
Dünn besiedelte ländliche Kreise	4,3	32,9	34,6	17,7	7,1	3,5	24,9
Insgesamt	3,3	28,1	33,8	19,6	9,3	5,9	27,2
Ostdeutschland	3,3	32,4	35,0	18,3	7,4	3,6	25,2
Westdeutschland	3,4	26,6	33,4	20,1	10,0	6,7	27,8

Quelle: Mikrozensus Zusatzprogramm Wohnen 2018, BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung

Anteile von hohen Mietbelastungsquoten nach Bundesländern

	Mietbelastung 40 und mehr Prozent
Schleswig-Holstein	17,9
Hamburg	21,7
Niedersachsen	15
Bremen	19,3
Nordrhein-Westfalen	16,9
Hessen	17,3
Rheinland-Pfalz	15,5
Baden-Württemberg	15,8
Bayern	15,9
Saarland	18,3
Berlin	17,2
Brandenburg	8,6
Mecklenburg Vorpommern	11,4
Sachsen	6,5
Sachsen-Anhalt	10,7
Thüringen	7,6
Deutschland	15,2

Quelle: Mikrozensus Zusatzprogramm Wohnen 2018, BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung

Anlage 6

Bisherige Wohngeld- und/oder Mietenberichte

Jahr	Drucksache	Tag der abschließenden Behandlung im Plenum des Deutschen Bundestages
1966	V /796	11. Mai 1967
1697	V/2399	13. Mai 1969
1970	VI/378	4. November 1970
1971	VI/3237	(formell nicht abschließend behandelt)
1972	7/651	2. April 1974
1974	7/1563	2. April 1974
1975	7/4460	23. Juni 1976
1977	8/707	(im zuständigen Bundestagsausschuss zusammen mit der 4. Wohngeldnovelle behandelt)
1979	8/3528	22. Mai 1980
1981	9/1242	(formell nicht abschließend behandelt)
1983	10/854	6. April 1984
1985	10/3222	20. Juni 1985
1987	11/1583	9. Juni 1988
1989	11/6483	31. Mai 1990
1991	12/2356	6. November 1992
1992	12/4062	Bericht über die Auswirkungen des Wohngeldsondergesetzes (im Plenum nicht behandelt)
1993	12/7153	16. Juni 1994
1995	13/4254	18. Oktober 1996
1997	13/10384	24. Juni 1998
1999	14/3070	10. Mai 2001
2002	15/2200	9. Juli 2004
2006	16/5853	9. Mai 2008
2010	17/6280	28. Oktober 2011
2014	18/6540	18. Dezember 2015
2018	19/11750	13. März 2020

Anlage 7

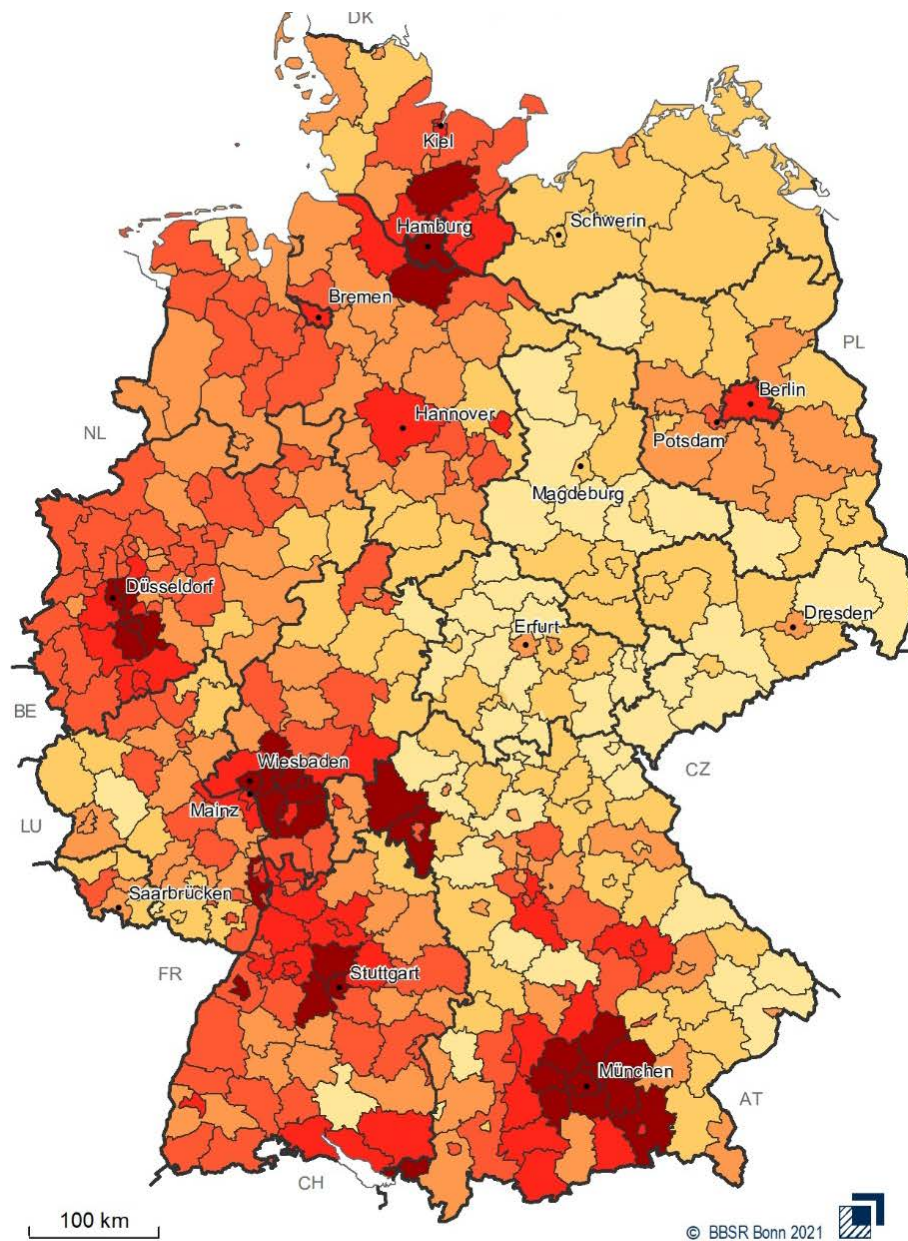
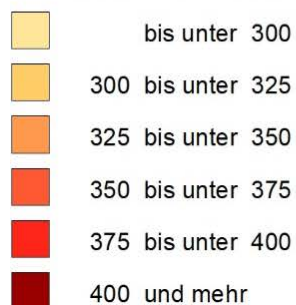
Bisherige Berichte über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und/oder Berichte über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenberichte⁷⁴

Jahr/Bericht	Bundestagsdrucksache	Tag der abschließenden Behandlung im Plenum des Deutschen Bundestages
1. Bericht	16/13325	14. April 2011
2. Bericht	17/11200	14. Juni 2013
3. Bericht	18/13120	7. Juli 2017 (im Plenum nicht behandelt)

⁷⁴ Im Jahr 2017 wurde erstmalig der Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland gemeinsam mit dem Wohngeld- und Mietenbericht als Dritter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016 vorgelegt. Mit der Wohngeldnovelle, die zum 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist, wurden die Berichtspflichten nach § 39 des Wohngeldgesetzes (WoGG) neu geregelt und der Berichtszeitraum für den Wohngeld- und Mietenbericht von vier auf zwei Jahre verkürzt.

Anlage 8

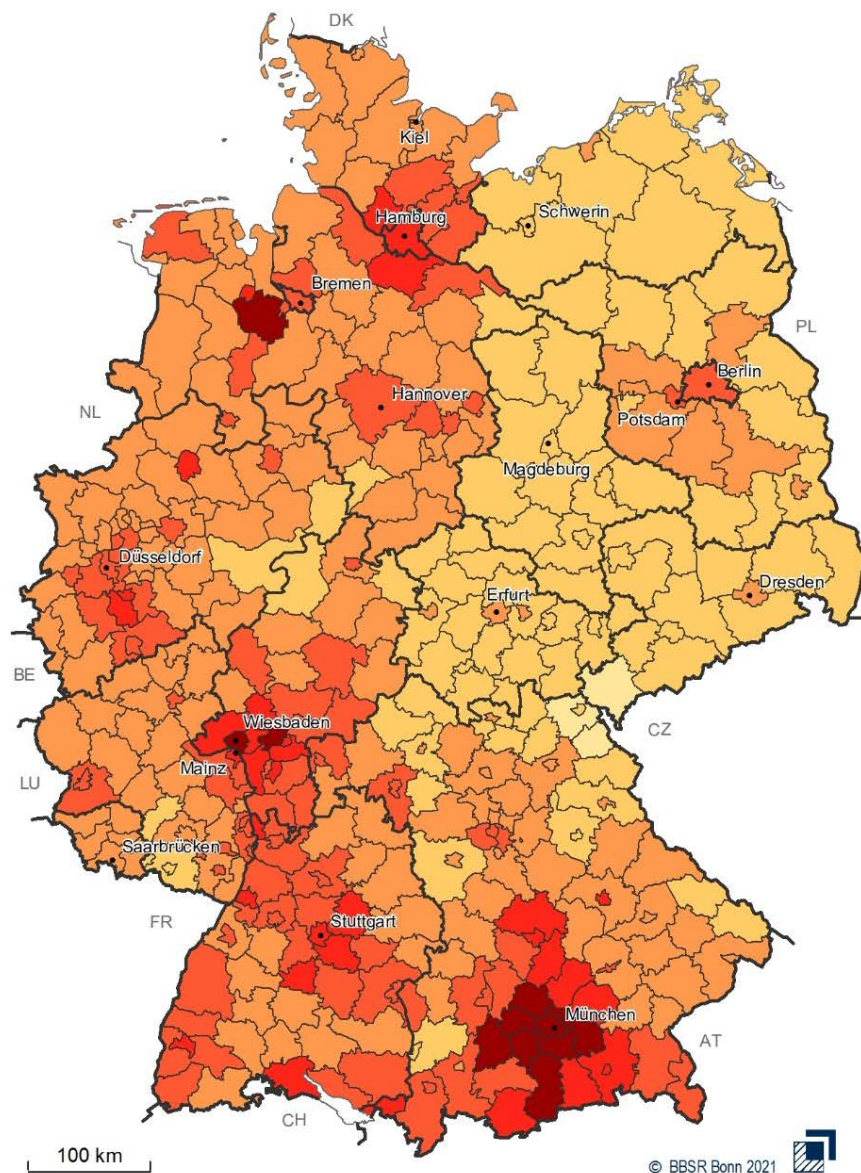
Bruttokaltmiete der Wohngeldempfehlungs Haushalte 2019

**Durchschnittliche monatliche Bruttokaltmiete
je 1-Personenhaushalt 2019 in Euro**

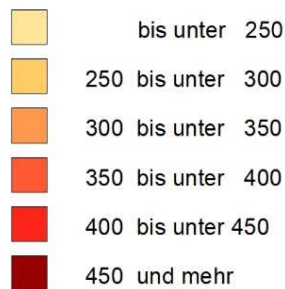
Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung;
Statistisches Bundesamt: Wohngeldstatistik 2019,
reine Wohngeldhaushalte, Hauptmieter

Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),
31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: E. Degener, N. Oettgen

Anlage 9

Bruttokaltmiete der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II 2019

**Durchschnittliche tatsächliche monatliche Bruttokaltmiete
je Bedarfsgemeinschaft in 1-Personenhaushalten 2019 in Euro**

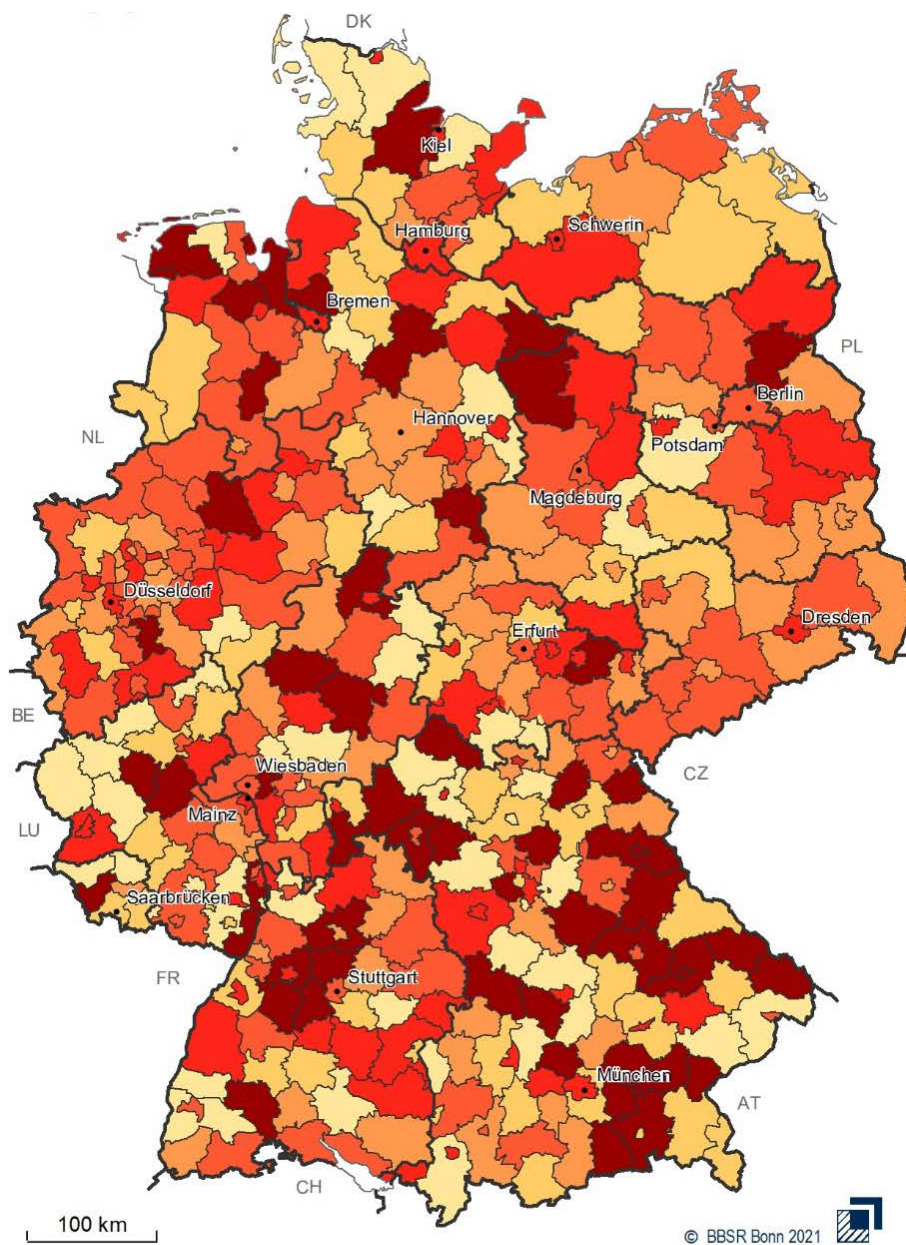


Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung;
Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grundsicherung
für Arbeitsuchende nach SGB II, Dez. 2019

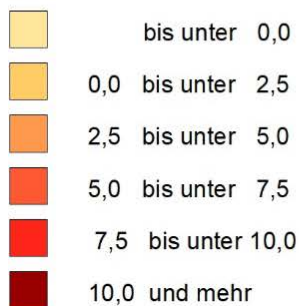
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),
31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: E. Degener, N. Oeltgen

Anlage 10

Entwicklung der Bruttokaltmiete der Wohngeldempfänger 2019 gegenüber 2016



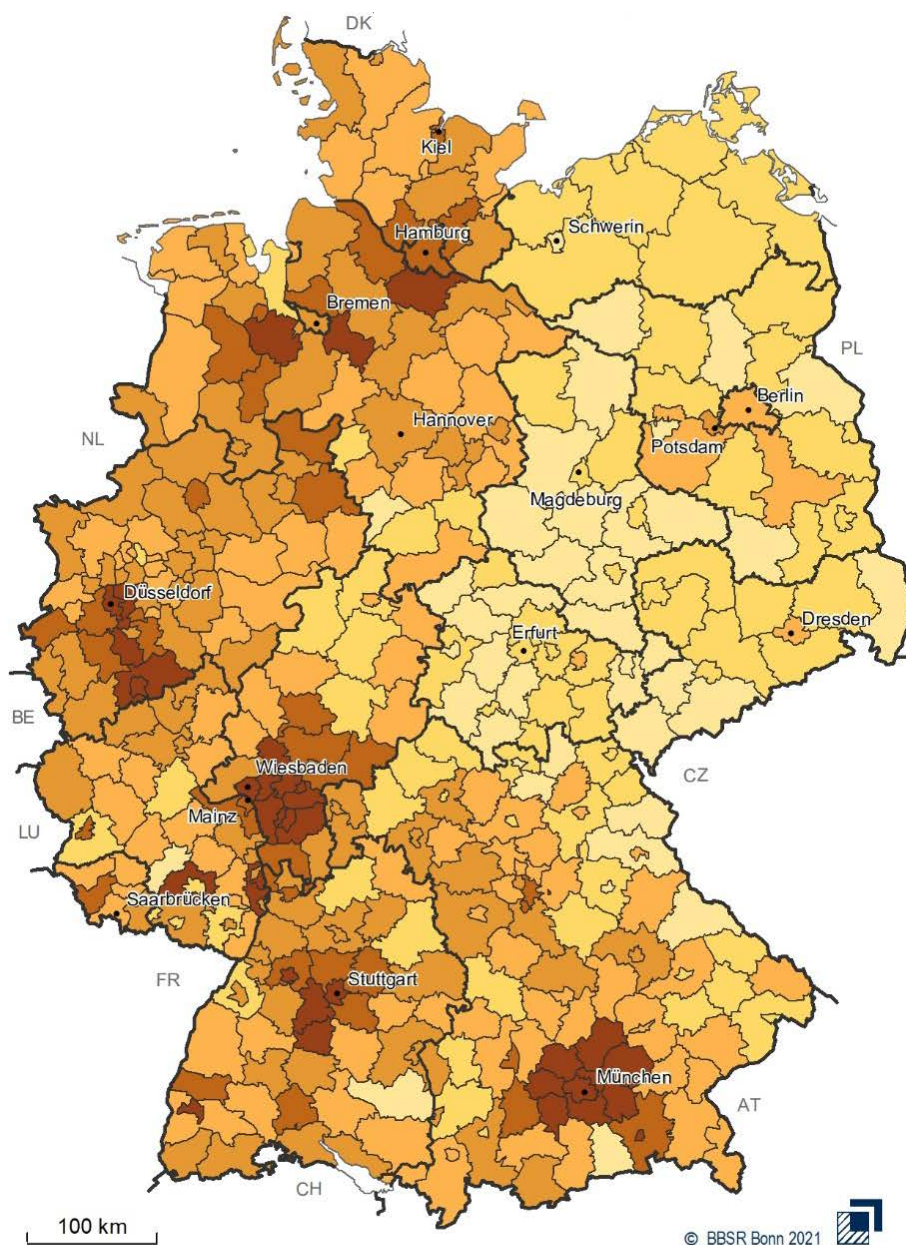
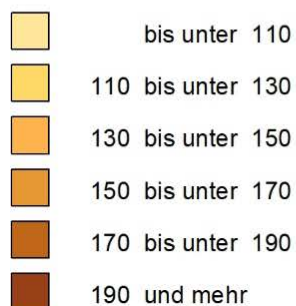
**Veränderung der monatlichen Bruttokaltmiete
je 1-Personenhaushalt 2019 gegenüber 2016 in %**



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung;
Statistisches Bundesamt: Wohngeldstatistik 2019
und 2016, reine Wohngeldhaushalte, Hauptmieter

Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),
31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: E. Degener, N. Oettgen

Anlage 11

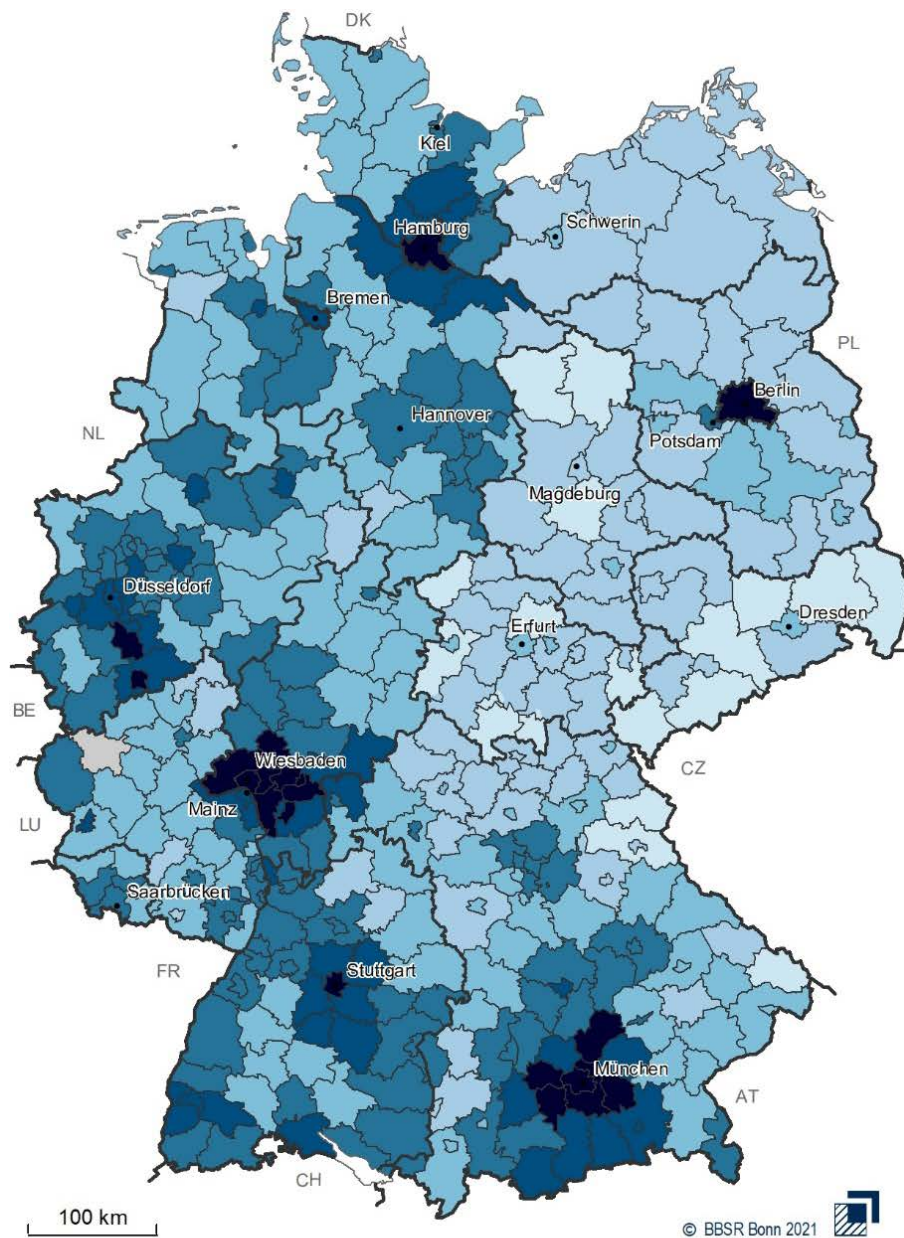
Durchschnittlicher Wohngeldanspruch 2019**Durchschnittlicher monatlicher Wohngeldanspruch
der reinen Wohngeldhaushalte 2019 in Euro**

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung;
Statistisches Bundesamt: Wohngeldstatistik 2019,
reine Wohngeldhaushalte

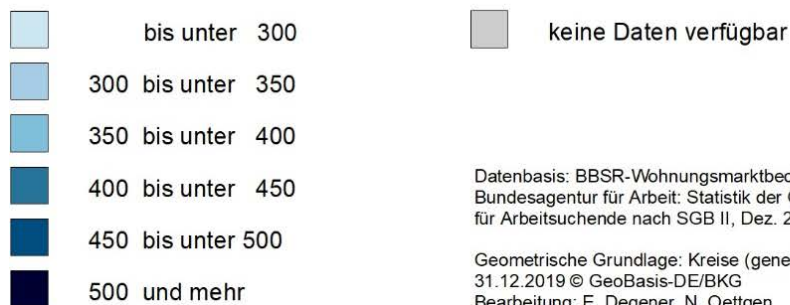
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),
31.12.2018 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: E. Degener, N. Oettgen

Anlage 12

Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II 2019



Durchschnittlicher monatlicher Zahlungsanspruch auf laufende und einmalige Kosten der Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaft 2019 in Euro

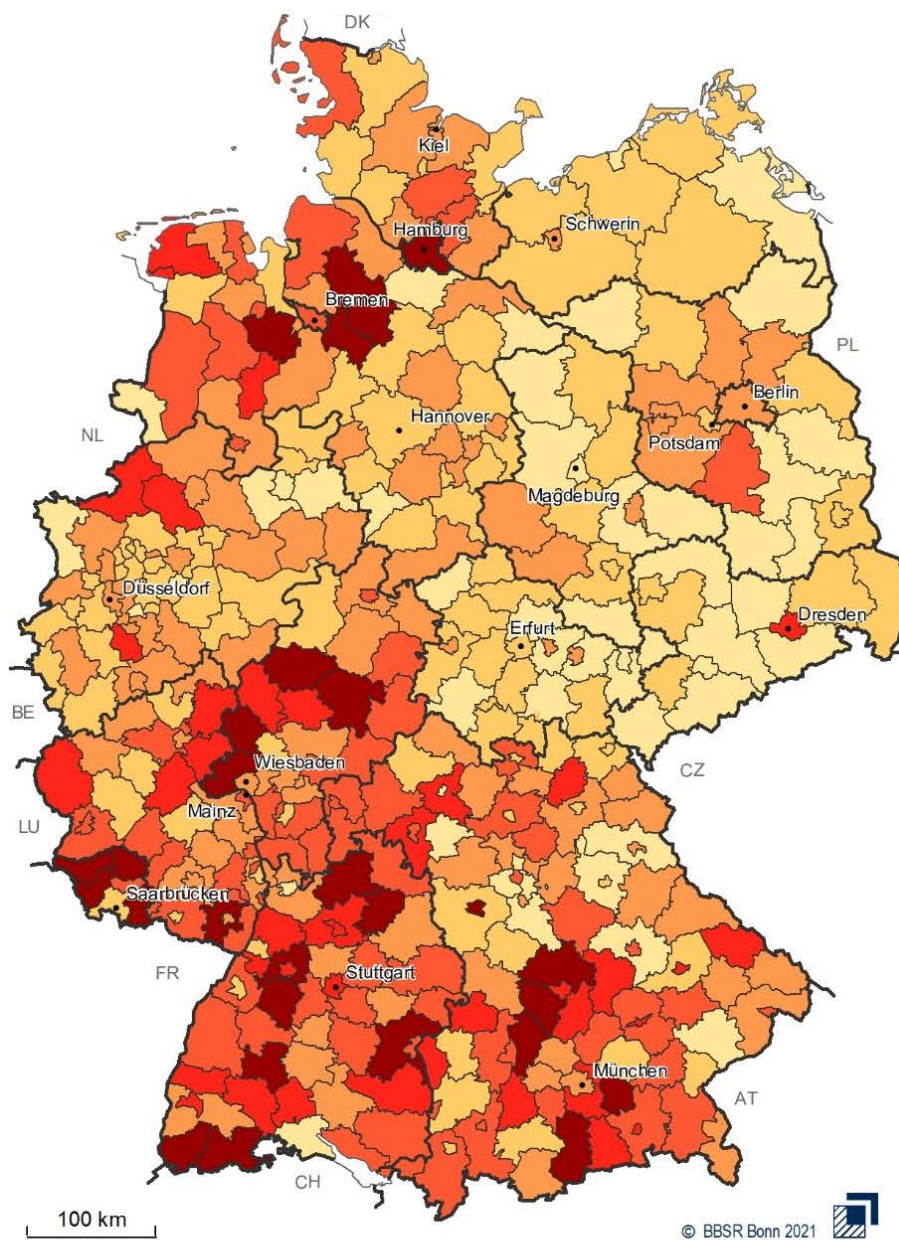


Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung;
Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grundsicherung
für Arbeitsuchende nach SGB II, Dez. 2019

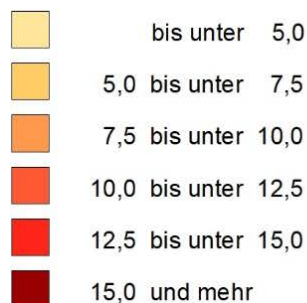
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),
31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: E. Degener, N. Oettgen

Anlage 13

Entwicklung der Bruttokaltmiete der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II 2019 gegenüber 2016



**Veränderung der monatlichen Bruttokaltmiete je Bedarfsgemeinschaft
in 1-Personenhaushalten 2019 gegenüber 2016 in %**



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung;
Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grundsicherung
für Arbeitsuchende nach SGB II, Dez. 2019, Dez. 2016

Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),
31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: E. Degener, N. Oettgen

Anlage 14

Größenstruktur der reinen Wohngeldempfängerhaushalte und aller Haushalte 2015 bis 2019

Wohngeldempfängerhaushalte – Deutschland insgesamt					
Haushalte mit ... Personen	Anzahl				
	2015	2016	2017	2018	2019
1	218.355	335.087	309.264	284.770	255.725
2	49.317	73.491	69.150	62.445	56.940
3	33.159	44.956	41.679	37.360	34.700
4	51.765	64.412	62.710	58.125	54.715
5 und mehr	66.519	77.204	77.878	76.885	77.165
insgesamt	419.115	595.150	560.681	519.585	479.245
Haushalte mit ... Personen	Anteil an insgesamt in %				
	2015	2016	2017	2018	2019
1	52,1	56,3	55,2	54,8	53,4
2	11,8	12,3	12,3	12,0	11,9
3	7,9	7,6	7,4	7,2	7,2
4	12,4	10,8	11,2	11,2	11,4
5 und mehr	15,9	13,0	13,9	14,8	16,1
insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (Wohngeldstatistik)

Haushalte insgesamt – Deutschland insgesamt					
Haushalte mit ... Personen	Anzahl Haushalte in 1.000				
	2015	2016	2017	2018	2019
1	16.875	16.832	17.263	17.333	17.557
2	13.956	13.915	13.850	13.983	13.781
3	4.940	5.028	4.972	4.923	4.952
4	3.679	3.807	3.823	3.748	3.783
5 und mehr	1.323	1.377	1.397	1.391	1.434
insgesamt	40.773	40.959	41.305	41.378	41.506
Haushalte mit ... Personen	Anteil an insgesamt in %				
	2015	2016	2017	2018	2019
1	41,4	41,1	41,8	41,9	42,3
2	34,2	34,0	33,5	33,8	33,2
3	12,1	12,3	12,0	11,9	11,9
4	9,0	9,3	9,3	9,1	9,1
5 und mehr	3,2	3,4	3,4	3,4	3,5
insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus)

Anlage 15

Reine Wohngeldhaushalte nach sozialer Stellung und Haushaltsgröße 2017 bis 2019

Haushalte mit ... Personen	Haushalte insgesamt	davon							
		Erwerbstätige			Arbeitslose	Nichterwerbstätige			
		insgesamt	davon			insgesamt	davon		
			Selbstständige	Arbeitnehmer			Rentner/ Pensionäre	Studenten	Sonstige
Anzahl									
2017									
1	309.264	27.022	2.482	24.540	11.216	271.026	243.250	20.525	7.251
2	69.150	34.947	1.388	33.559	3.791	30.412	20.852	4.657	4.893
3	41.679	30.048	1.232	28.816	2.382	9.249	3.177	2.373	3.699
4	62.710	53.129	1.547	51.582	3.152	6.429	2.057	1.169	3.203
5	45.526	40.618	1.005	39.613	1.953	2.955	881	369	1.705
6 o. mehr	32.352	29.354	857	28.497	1.083	1.915	539	189	1.187
Insgesamt	560.681	215.118	8.511	206.607	23.577	321.986	270.766	29.282	21.938
Anteil Gruppe an insg.		38,4%	1,5%	36,8%	4,2%	57,4%	48,3%	5,2%	3,9%
Anzahl									
2018									
1	284.770	24.275	2.420	21.855	9.445	251.050	225.460	18.885	6.705
2	62.445	31.455	1.310	30.145	3.415	27.570	19.045	3.835	4.690
3	37.360	26.545	1.120	25.425	2.135	8.680	3.010	1.995	3.675
4	58.125	49.185	1.350	47.835	2.870	6.070	1.915	1.140	3.015
5	44.325	39.650	940	38.710	1.765	2.905	845	350	1.710
6 o. mehr	32.560	29.630	785	28.845	980	1.950	495	205	1.250
Insgesamt	519.585	200.740	7.920	192.805	20.615	298.225	250.775	26.415	21.050
Anteil Gruppe an insg.		38,6%	1,5%	37,1%	4,0%	57,4%	48,3%	5,1%	4,1%
Anzahl									
2019									
1	255.725	22.175	2.420	19.755	8.825	224.720	201.825	16.740	6.155
2	56.940	29.060	1.295	27.765	3.220	24.665	17.185	3.310	4.170
3	34.700	24.700	1.020	23.680	2.080	7.920	2.695	1.820	3.405
4	54.715	46.075	1.245	44.830	2.785	5.850	1.800	1.085	2.965
5	43.715	39.120	925	38.195	1.790	2.810	800	360	1.650
6 o. mehr	33.450	30.435	790	29.645	1.060	1.955	490	200	1.265
Insgesamt	479.245	191.565	7.695	183.870	19.765	267.920	224.795	23.510	19.610
Anteil Gruppe an insg.		40,0%	1,6%	38,4%	4,1%	55,9%	46,9%	4,9%	4,1%

Anlage 16

Haushalte mit Kindern 2017 bis 2019 – alle Wohngeldempfängerhaushalte

Haushalte insgesamt		davon Haushalte mit Kindern		Haushalte insgesamt		davon Haushalte mit Kindern		Haushalte insgesamt		davon Haushalte mit Kindern	
2017				2018				2019			
Mietzuschussempfänger											
Anzahl		Anteil in %		Anzahl		Anteil in %		Anzahl		Anteil in %	
548.162	215.222	39,3%		508.800	204.925	40,3%		469.850	198.165	42,2%	
Lastenzuschussempfänger											
Anzahl		Anteil in %		Anzahl		Anteil in %		Anzahl		Anteil in %	
43.881	26.630	60,7%		39.250	23.165	59,0%		34.560	19.655	56,9%	
Wohngeld insgesamt											
Anzahl		Anteil in %		Anzahl		Anteil in %		Anzahl		Anteil in %	
592.043	241.852	40,9%		548.045	228.085	41,6%		504.410	217.825	43,2%	

Quelle: Statistisches Bundesamt (Wohngeldstatistik)

Anlage 17

Wohngeld 2017 bis 2019 – reine Wohngeldhaushalte

	2017	2018		2019	
	Anzahl	Anzahl	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Anzahl	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Anzahl Haushalte	560.681	519.585	-7,3%	479.245	-7,8%
durchschnittliche tatsächliche Miete/Belastung in Euro	459	468	2,0%	481	2,8%
durchschnittliche tatsächliche Miete/Belastung in Euro je m ²	7,22	7,34	1,7%	7,45	1,5%
durchschnittliche Wohnfläche in m ²	64	64	0,0%	65	1,6%
durchschnittliches Gesamteinkommen in Euro	970	987	1,8%	1.013	2,6%
durchschnittliches Wohngeld in Euro	153	152	-0,7%	153	0,7%
durchschnittlicher Abdeckungsgrad der Miete/Belastung in Prozent	33,3	32,5	-2,5%	31,8	-2,1%
Anzahl Überschreiter Höchstbeträge	127.138	128.055	0,7%	128.980	0,7%
Überschreiterquote in %	22,7	24,6	8,6%	26,9	9,2%

Quelle: Statistisches Bundesamt (Wohngeldstatistik)

Anlage 18

Wohngeld 2017 bis 2019 – Mischhaushalte

	2017	2018		2019	
	Anzahl	Anzahl	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Anzahl	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Anzahl Haushalte	31.362	28.465	-9,2%	25.165	-11,6%
durchschnittliche tatsächliche Miete/Belastung in Euro	251	266	6,0%	276	3,8%
durchschnittliche tatsächliche Miete/Belastung in Euro je m ²	6,13	6,27	2,3%	6,41	2,2%
durchschnittliche Wohnfläche in m ²	41	42	2,4%	43	2,4%
durchschnittliches Gesamteinkommen in Euro	463	489	5,6%	508	3,9%
durchschnittliches Wohngeld in Euro	150	157	4,7%	158	0,6%
durchschnittlicher Abdeckungsgrad der Miete/Belastung in Prozent	59,8	59,0	-1,3%	57,2	-3,0%
Anzahl Überschreiter Höchstbeträge	7.142	7.335	2,7%	7.460	1,7%
Überschreiterquote in %	22,8	25,8	13,0%	29,6	15,0%

Quelle: Statistisches Bundesamt (Wohngeldstatistik)

Anlage 19

Wohngeldempfänger nach Mietenstufen 2017 bis 2019

Mieten- stufen	Mietenniveau in % (Abweichung vom Bundesdurch- schnitt)*	2017			2018			2019		
		insge- samt	davon		insge- samt	davon		insge- samt	davon	
			reine Wohngeld- haushalte	Misch- haushalte		reine Wohngeld- haushalte	Misch- haushalte		reine Wohngeld- haushalte	Misch- haushalte
Anzahl										
I	unter -15	82.903	77.562	5.341	74.685	69.960	4.725	65.040	60.980	4.065
II	-15 bis unter -5	156.494	146.431	10.063	142.915	133.605	9.310	129.310	121.225	8.085
III	-5 bis unter 5	144.813	136.552	8.261	135.595	127.980	7.615	130.085	122.925	7.160
IV	5 bis unter 15	117.687	113.031	4.656	109.415	105.310	4.105	99.420	95.880	3.540
V	15 bis unter 25	32.783	31.470	1.313	30.805	29.655	1.150	28.890	27.895	995
VI	25 und mehr	57.363	55.635	1.728	54.630	53.075	1.555	51.670	50.340	1.325
Zusam- men		592.043	560.681	31.362	548.050	519.585	28.465	504.410	479.245	25.165
Anteil in %										
I	unter -15	14,0	13,8	17,0	13,6	13,5	16,6	12,9	12,7	16,2
II	-15 bis unter -5	26,4	26,1	32,1	26,1	25,7	32,7	25,6	25,3	32,1
III	-5 bis unter 5	24,5	24,4	26,3	24,7	24,6	26,8	25,8	25,6	28,5
IV	5 bis unter 15	19,9	20,2	14,8	20,0	20,3	14,4	19,7	20,0	14,1
V	15 bis unter 25	5,5	5,6	4,2	5,6	5,7	4,0	5,7	5,8	4,0
VI	25 und mehr	9,7	9,9	5,5	10,0	10,2	5,5	10,2	10,5	5,3
Zusam- men		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Die Mietenniveaus geben die durchschnittliche Abweichung der Quadratmetermieten von Wohnraum der Hauptmieter unter den Wohngeldempfängern in Gemeinden vom Bundesdurchschnitt an.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Wohngeldstatistik)

Anlage 20

Wohngeldempfängerhaushalte nach Ländern – reine Wohngeldhaushalte und Mischhaushalte 2019

Land	Anzahl Privathaushalte (Jahresdurchschnitt 2017 lt. Mikrozensus)	Anteil aller Wohngeldempfängerhaushalte an allen Haushalten	Anzahl der Wohngeldempfängerhaushalte insgesamt	Anzahl der Wohngeldempfängerhaushalte insgesamt		durchschnittliches monatliches Wohngeld	
				reine Wohngeldhaushalte	wohngeldrechtliche Teilhaushalte in Mischhaushalten	reine Wohngeldhaushalte	wohngeldrechtliche Teilhaushalte in Mischhaushalten
	In 1.000	%	Anzahl	Anzahl		in Euro	
Baden-Württemberg	5.357	1,0%	52.133	50.380	1.753	168	140
Bayern	6.479	0,6%	41.347	39.843	1.504	155	152
Berlin	2.034	1,0%	20.986	20.449	537	144	109
Brandenburg	1.264	1,6%	20.052	19.465	587	120	127
Bremen	373	1,2%	4.538	4.398	140	154	130
Hamburg	993	1,1%	10.701	10.477	224	185	135
Hessen	3.091	1,1%	32.975	31.692	1.283	185	142
Mecklenburg-Vorpommern	837	2,4%	20.023	18.294	1.729	115	159
Niedersachsen	4.000	1,3%	50.634	46.652	3.982	156	173
Nordrhein-Westfalen	8.752	1,5%	131.655	123.606	8.049	167	173
Rheinland-Pfalz	1.946	1,1%	21.546	20.666	880	155	130
Saarland	492	0,9%	4.350	4.212	138	148	123
Sachsen	2.159	1,8%	37.832	36.604	1.228	116	133
Sachsen-Anhalt	1.153	1,6%	18.344	17.229	1.115	107	147
Schleswig-Holstein	1.470	1,3%	19.417	18.275	1.142	158	177
Thüringen	1.107	1,6%	17.878	7.003	875	114	142
Deutschland insgesamt	41.506	1,2%	504.411	479.245	25.166	153	158
davon							
alte Länder	32.952	1,1%	369.296	360.201	19.095	163	148
neue Länder (inkl. Berlin)	8.553	1,6%	135.115	119.044	6.071	119	136

Quelle: Statistisches Bundesamt (Wohngeldstatistik, Mikrozensus)

Anlage 21

Wohngeldleistungen in den Bundesländern 2017 bis 2019

Land	Wohngeldausgaben in Mio. Euro			Anteil des Landes an den Wohngeldleistungen in Prozent		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Baden-Württemberg	131,0	117,2	107,0	11,6	11,2	11,2
Bayern	98,9	89,2	82,3	8,7	8,5	8,6
Berlin	45,3	40,9	38,1	4,0	3,9	4,0
Brandenburg	36,8	32,8	30,3	3,2	3,1	3,2
Bremen	11,1	9,9	10,5	1,0	0,9	1,1
Hamburg	26,4	28,3	24,7	2,3	2,7	2,6
Hessen	80,6	75,3	66,9	7,1	7,2	7,0
Mecklenburg-Vorpommern	38,6	33,1	29,7	3,4	3,2	3,1
Niedersachsen	114,8	109,9	99,3	10,1	10,5	10,4
Nordrhein-Westfalen	304,4	288,7	271,9	26,9	27,6	28,5
Rheinland-Pfalz	48,1	43,6	39,0	4,2	4,2	4,1
Saarland	8,6	7,9	7,4	0,8	0,8	0,8
Sachsen	74,2	62,8	55,3	6,5	6,0	5,8
Sachsen-Anhalt	33,1	29,1	25,5	2,9	2,8	2,7
Schleswig-Holstein	48,5	45,1	41,5	4,3	4,3	4,4
Thüringen	33,3	31,4	24,2	2,9	3,0	2,5
Deutschland	1.133,7	1.045,2	953,6	100,0	100,0	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (Wohngeldstatistik)

