



Bundesministerium  
für Verkehr, Bau  
und Stadtentwicklung

# Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland





# **Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland</b> .....	<b>10</b>
1.1 Aktuelle Herausforderungen für die Wohnungs- und Immobilienmärkte.....	10
1.2 Die Bedeutung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft für den Standort Deutschland.....	12
1.3 Immobilienwirtschaftlicher Dialog des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.....	15
<b>2 Immobilienmärkte</b> .....	<b>16</b>
2.1 Finanzmärkte und Immobilienmärkte.....	16
2.1.1 Auswirkungen der Finanzmarktkrise 2007/2008.....	16
2.1.2 Regulierungsmaßnahmen zur Stabilisierung der globalen Finanzmärkte – Basel III.....	17
2.2 Kapitalanlage in Immobilien .....	18
2.2.1 Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise auf die Nachfrage nach deutschen Immobilien.....	18
2.2.2 Entwicklung der indirekten Immobilienanlageformen in Deutschland.....	18
2.3 Gewerbliche Immobilienmärkte.....	21
2.3.1 Internationalisierung/Transaktionen.....	21
2.3.2 Büroimmobilienmarkt.....	22
2.3.3 Einzelhandelsimmobilienmarkt.....	23
<b>3 Wohnungsmärkte</b> .....	<b>24</b>
3.1 Aktuelle Trends auf den Wohnungsmärkten.....	24
3.2 Wohnungsversorgung.....	25
3.3 Wohnkosten .....	26
3.3.1 Höhe der Wohnkosten.....	26
3.3.2 Entwicklung der Mieten.....	26
3.3.3 Entwicklung der Wohnimmobilienpreise .....	28
3.3.4 Entwicklung der Wohnnebenkosten.....	29
3.4 Neubautätigkeit .....	30
3.5 Zukünftige Wohnungsnachfrage und Wohnungsbedarf.....	32
3.6 Der Mietwohnungsmarkt .....	36
3.6.1 Struktur des Mietwohnungsangebots.....	36
3.6.2 Transaktionen von Wohnungsbeständen .....	37
3.6.3 Private Kleinvermieter .....	38

3.6.4	Private professionelle Anbieter .....	39
3.6.5	Kommunale Wohnungsunternehmen .....	40
3.6.6	Wohnungsgenossenschaften .....	41
3.7	Wohneigentumsbildung .....	43
3.8	Flächeninanspruchnahme und Baulandmärkte .....	44
<b>4</b>	<b>Politik für die Wohnungs- und Immobilienmärkte .....</b>	<b>46</b>
4.1	Leitgedanken und Rahmenbedingungen .....	46
4.1.1	Einfluss der europäischen Integration auf die Wohnungs- und Städtebaupolitik .....	46
4.1.2	Politische Ziele des Bundes im Wohnungswesen und Städtebau .....	48
4.2	Immobilien – Energieeffizienz und Klimaschutz .....	49
4.2.1	Politischer Rahmen – Überblick .....	49
4.2.1.1	Energiewende, Ziele – Energieeffizienz, Klimaschutz .....	49
4.2.1.2	Sanierungsfahrplan .....	50
4.2.2	Rechtliche Rahmenbedingungen .....	50
4.2.2.1	Energieeinsparverordnung .....	50
4.2.2.2	Erneuerbare Energien-Wärmegesetz .....	52
4.2.2.3	Mietrecht .....	52
4.2.2.4	Bauplanungsrechtsnovelle .....	52
4.2.3	Förderung des energieeffizienten Bauens und Sanierens von Gebäuden .....	53
4.2.3.1	CO2-Gebäudesanierungsprogramm .....	53
4.2.3.2	Steuerliche Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden .....	57
4.2.4	Informieren – Marktkräfte stärken .....	57
4.2.5	Vom Gebäude zum Quartier .....	58
4.2.5.1	Schritte auf dem Weg zur energetischen Stadtsanierung .....	58
4.2.5.2	KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“ .....	59
4.2.6	Vom Quartier zur Region .....	60
4.2.7	Urbane Strategien zum Klimawandel .....	61
4.2.8	Leitgedanke Nachhaltigkeit .....	61
4.3	Demografische Entwicklung und altersgerechtes Wohnen .....	62
4.4	Wohneigentum .....	63
4.5	Soziale Sicherung des Wohnens .....	64
4.5.1	Wohngeld .....	66
4.5.2	Kosten der Unterkunft und Heizung .....	66
4.5.3	Wohnraumförderung .....	67
4.6	Weiterentwicklung der Marktbedingungen .....	68
4.6.1	Mietrecht .....	68
4.6.2	Steuerliche Rahmenbedingungen .....	69

4.6.2.1	Erleichterungen bei der Zinsschranke.....	69
4.6.2.2	Grunderwerbsteuer .....	69
4.6.2.3	Grundsteuer .....	69
4.6.3	Verbesserung der Datengrundlagen und Marktinformationen.....	70
4.7	Raumordnungspolitik .....	71
4.7.1	Entwicklungspotenziale von den ländlichen Räumen bis zu den Metropolregionen stärken.....	71
4.7.2	Flächen- und Baulandpolitik .....	72
4.8	Neue Strategien für die Städte .....	73
4.8.1	Nationale Stadtentwicklungspolitik.....	73
4.8.2	Stärkung der Innenstädte .....	74
4.8.3	Programme der Städtebauförderung.....	75
4.8.3.1	Stadtumbau .....	75
4.8.3.2	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren.....	76
4.8.3.3	Soziale Stadt – Investitionen im Quartier .....	77
4.8.3.4	Städtebaulicher Denkmalschutz .....	78
4.8.3.5	Kleinere Städte und Gemeinden .....	78

# Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Grundstücks- und Wohnungswesen (1991 = 100, preisbereinigt).....	13
Abb. 2: Mittelaufkommen der offenen Immobilienfonds in Mrd. Euro .....	20
Abb. 3: Entwicklung der Büromieten 2001 bis 2011 in Euro je m <sup>2</sup> .....	22
Abb. 4: Ladenmieten im Einzelhandel 2001 bis 2011 in Euro je m <sup>2</sup> .....	23
Abb. 5: Wohnungsbestand und Art der Nutzung 2002 bis 2010 in 1 000 Wohnungen .....	25
Abb. 6: Entwicklung Neu- und Weitervermietungsflächen gegenüber dem Vorhalbjahr 2004 bis 2011.....	27
Abb. 7: Entwicklung der Angebotsmieten in West- und Ostdeutschland 2004 bis 2011 in Euro je m <sup>2</sup> (nettokalt) .....	27
Abb. 8: Häuserpreisindex (2000 = 100) .....	28
Abb. 9: Entwicklung der Preise für kalte Nebenkosten und Haushaltsenergie (2005 = 100).....	30
Abb. 10: Bautätigkeit und Baugenehmigungen 2000 bis 2011, Neubaubedarf 2010 bis 2015, vom BMVBS modifizierte ifo Bauvorausschätzung 2011 bis 2015.....	31
Abb. 11: Entwicklung der Haushalte bis 2025 .....	34
Abb. 12: Neubaubedarf bis 2025.....	35
Abb. 13: Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2006.....	36
Abb. 14: Wohnungstransaktionen 2001 bis 2011.....	37
Abb. 15: Zinsen für Wohnungsbaukredite 2003 bis 2011.....	44
Abb. 16: Tägliche Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (in ha pro Tag).....	45
Abb. 17: Aktuelle Struktur der KfW-Förderprogramme .....	53
Abb. 18: Anteil der Empfängerhaushalte von Wohngeld, SGB II und SGB XII an den Privathaushalten 2010 .....	65

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Erwerbstätige, Arbeitnehmer und Selbständige im Grundstücks- und Wohnungswesen in 1 000 .....	14
Tabelle 2: Prognose des BBSR: Wohnungsbau in Deutschland bis 2025 .....	33
Tabelle 3: Verkäufe und Käufe nach Art der Eigentümer/Investoren 1999 bis 2011 .....	38
Tabelle 4: Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände für die soziale Wohnungsversorgung.....	40
Tabelle 5: Wohneigentumsquoten nach Haushaltsgröße 2010.....	42
Tabelle 6: Anzahl der geförderten Wohneinheiten 2007 bis 2010.....	67

# Einleitung

Im Auftrag des Deutschen Bundestages legt die Bundesregierung den zweiten Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland vor<sup>1</sup>. Der zum 4. Juni 2009 erstmals vorgelegte Bericht (Bundestagsdrucksache 16/13325) hatte eine sehr positive Resonanz in der Fachöffentlichkeit, bei den Verbänden und in der Politik gefunden. Betont wurde insbesondere, dass hiermit erstmals der Bedeutung der Immobilien- und Wohnungswirtschaft für den Standort Deutschland sowie für Wachstum und Beschäftigung Rechnung getragen wurde.

Der Deutsche Bundestag hat daher mit Beschluss vom 14. April 2011 die Bundesregierung aufgefordert (Bundes-

tagsdrucksache 17/5314), in jeder Legislaturperiode einen Bericht über aktuelle Entwicklungen auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten und politische Schlussfolgerungen vorzulegen.

Wie bereits der erste Bericht baut auch dieser Bericht auf Vorarbeiten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung mit dem Titel „Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2011“ auf. Die darin enthaltenen Statistiken und empirischen Auswertungen liegen den Schlussfolgerungen des Regierungsberichts zu Grunde.

---

<sup>1</sup> Dieser Bericht ist erstmals als Bundestagsdrucksache 17/11200 erschienen.

# 1 Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland



## 1.1 Aktuelle Herausforderungen für die Wohnungs- und Immobilienmärkte

Während des Berichtszeitraums hat sich die Lage auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten vieler Städte und Regionen in Deutschland spürbar verändert. Im ersten Jahrzehnt stellten größere Preis- und Mietsteigerungen noch eher eine Ausnahme dar, die sich im Wesentlichen auf wenige für ihre engen Wohnungsmärkte bekannte Großstädte beschränkte. Aktuell zeichnen sich in einer zunehmenden Zahl von Städten und Regionen lange Zeit nicht mehr bekannte Wohnungsmarktengpässe ab.

Die gesamtwirtschaftliche Situation zum Ende des ersten Jahrzehntes war zunächst noch von den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/2008 geprägt. Die Erwartungen in Wirtschaftsentwicklung und Immobilienmärkte waren eher verhalten. Doch die wirtschaftliche Erholung setzte eher als erwartet Mitte 2009 ein und gewann überraschend schnell an Dynamik. Damit einher gingen steigende Einkommen und sinkende Arbeitslosenzahlen. Deutschland erlebte in den Jahren 2010 und 2011 einen Wirtschaftsaufschwung mit kräftigen Wachstumsraten. Gezielte Wachstumsimpulse der Bundesregierung haben hierzu einen maßgeblichen Beitrag geleistet.

Der deutsche Wohnungs- und Immobilienmarkt hat sich in der Finanzkrise und der anschließenden Rezession nicht nur gut behauptet, sondern er erwies sich als ein wichtiger Stabilitätsfaktor für die Gesamtwirtschaft. Da es in Deutschland in den Jahren zuvor im Gegensatz zu vielen anderen Ländern keine spekulativen Übertreibungen gegeben hatte, zeigten sich auch keine nennenswerten negativen Auswirkungen auf Preise und Umsätze. Auch die befürchtete Kreditverknappung blieb weitestgehend aus. Dies ist im Wesentlichen auf das traditionell solide und langfristig ausgerichtete Baufinanzierungssystem mit Festzinsprodukten, langen Kreditlaufzeiten und hohen Eigenkapitalanteilen zurückzuführen.

Begleiterscheinung der positiven Wirtschaftsentwicklung ist eine wieder gestiegene Nachfrage nach Wohnraum. Hinzu kommt vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheiten auf den Kapitalmärkten eine wachsende Attraktivität von Wohnungen als Kapitalanlage. Diese Faktoren treffen auf eine Bautätigkeit, die sich über mehrere Jahre auf einem Niveau bewegte, das für eine nachhaltige Marktentwicklung zu gering war. So verzeichnen die Wohnungsmärkte nicht nur der besonders wirtschaftsstarken Ballungsräume spürbare Verknappungstendenzen. Diese schlagen sich in steigenden Preisen und Mieten nieder und gehen mit Versorgungsengpässen insbesondere bei einkommensschwachen Haushalten einher. Erfreulicherweise hat die Bautätigkeit inzwischen wieder kräftig Fahrt aufgenommen und wird auf mittlere Sicht zur Behebung der Engpässe beitragen.

Angesichts der aktuellen Entwicklung erweist das bewährte Instrumentarium zur sozialen Sicherung des Wohnens erneut seine hohe Wirksamkeit und soziale Treffsicherheit. Bund, Länder und Kommunen wenden erhebliche Haushaltsmittel dafür auf, dass sich einkommensschwache Haushalte in allen Teilen des Landes angemessenes Wohnen zu tragbaren Bedingungen leisten können. Hierzu zählen insbesondere das Wohngeld, die Übernahme der Kosten der Unterkunft im Rahmen der Grundsicherung und die soziale Wohnraumförderung der Länder.

Die aktuelle Entwicklung ist eingebettet in längerfristig wirksame Grundtendenzen, die das Handeln und die Erwartungen der Marktakteure in entscheidender Weise prägen.

So beeinflusst der sich beschleunigende demografische Wandel die Wohnungsnachfrage sowie die sektoralen und regionalen Teilmärkte. Eine Zunahme regionaler Disparitäten stellt in wachsendem Maße unterschiedliche Anforderungen an die Teilmärkte. Während in den Wachstumsregionen steigende Mieten und Preise verstärkt Neubauinvestitionen erforderlich machen, ist die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in schrumpfenden Gebieten mit Leerständen sowie Preis- und Mietrückgängen konfrontiert.

Eine älter werdende Bevölkerung entwickelt andere Präferenzen und stellt andere Anforderungen an Wohnstandorte sowie Gebäude- und Wohnungsqualitäten. Der Bedarf an altersgerechten Wohnungen wächst rasch und erfordert entsprechende Anpassungen des Wohnungsbestandes. Die Änderung von Lebensstilen geht mit einer weiter wachsenden Zahl kleiner Haushalte einher, deren Nachfrage sich auf andere Wohnungsgrößen und -grundrisse richtet.

Eine umfassende qualitative Anpassung des Wohnungsbestandes wird auch zur Bewältigung der Herausforderungen des Klimawandels und der Energieeinsparung erforderlich. Auf Gebäude entfallen 40 Prozent der Heizenergie und 30 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen.

Die Bundesregierung hat in ihrem Energiekonzept vom 28. September 2010 die Leitlinien für eine zuverlässige, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung aufgezeigt. Mit den Beschlüssen zur beschleunigten Energiewende vom 6. Juni 2011 hat sie die Voraussetzungen für eine beschleunigte Steigerung der Energieeffizienz und einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien geschaffen. Damit liegt erstmals eine Gesamtstrategie vor, die ein hohes Maß an Versorgungssicherheit, einen wirksamen Klimaschutz und eine wirtschaftliche Perspektive verbindet.

Eine breite Akzeptanz der Ziele der Energiewende in Wirtschaft und Gesellschaft ist Voraussetzung für ihre erfolgreiche Umsetzung. Die Bundesregierung setzt auch künftig auf den bewährten Instrumentenmix „Fordern, Fördern, Informieren – Marktkräfte stärken“. Zentrales Förderinstrument ist das bewährte CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm. Im Zeitraum von 2006 bis 2011 konnten mit insgesamt rund 7,8 Mrd. Euro aus dem Bundeshaus-

halt fast 2,7 Mio. Wohnungen umfassend energetisch saniert bzw. energieeffizient neu errichtet werden. Diese erfolgreiche Förderung wird zukünftig noch intensiviert. Für die Jahre 2012 bis 2014 stehen zur Finanzierung des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms jährlich 1,5 Mrd. Euro Programmmittel aus dem Energie- und Klimafonds zur Verfügung. Zur weiteren Beschleunigung der Sanierungsrate wird auch der Abbau von Investitionshemmnissen durch Neuregelungen im Mietrecht beitragen.

Weichenstellungen und Vorgaben für Klimaschutz und Energieeinsparung werden auch zunehmend zentrale Politikfelder des EU-Gemeinschaftsrechts, das einen immer stärkeren Einfluss auf die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft nimmt. Die EU hat sich verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 Prozent zu verringern, den Anteil erneuerbarer Energiequellen an der Energieversorgung auf 20 Prozent zu erhöhen und die Energieeffizienz um 20 Prozent zu steigern. Darüber hinaus hat sich die EU das Ziel gesetzt, die Treibhausgasemissionen bis 2050 um 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren.

Vorgaben des EU-Gemeinschaftsrechts verändern auch in anderen Bereichen nachhaltig die Rahmenbedingungen für die Bewirtschaftung von Immobilien. Zunehmend erfolgen auf europäischer Ebene harmonisierte Regelungen in den mit den Wohnungs- und Immobilienmärkten eng verbundenen Bereichen wie Gesellschafts-, Steuer- und Beihilferecht sowie der Finanzierung. Die Immobilien- und Wohnungswirtschaft steht anhaltend unter dem Einfluss der internationalen Kapitalmärkte und globaler Anlagestrategien. Im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit werden daher nationale institutionelle und steuerliche Regelungen mehr und mehr nach internationalen Standards vereinheitlicht (z. B. Basel III).

Zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben sind immer wieder situationsangepasste neue Lösungskonzepte zu entwickeln, die zugleich dem Erfordernis der Nachhaltigkeit gerecht werden. Dabei ist Verlässlichkeit und Kalkulierbarkeit der wesentlichen Rahmenbedingungen

eine grundlegende Voraussetzung für die erforderlichen langfristigen Investitionen mit hoher Kapitalbindung. In diesem Spannungsfeld bewegt sich die Wohnungspolitik, die ihre Anliegen nur im partnerschaftlichen Zusammenwirken mit allen Marktakteuren erfolgreich gestalten kann. Dem inzwischen bewährten Immobilienwirtschaftlichen Dialog des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit den Verbänden der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft kommt in diesem Zusammenhang eine stetig wachsende Bedeutung zu.

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

Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft ist eine tragende Säule für die Wirtschaftskraft Deutschlands. Immobilien machen mit 87 Prozent den größten Anteil am deutschen Anlagevermögen aus. Zusammen mit den Grundstücken beträgt das Immobilienvermögen 9,5 Billionen Euro. Etwa die Hälfte des Vermögens der privaten Haushalte ist in Immobilien investiert.<sup>1</sup>

Von der Verwendung des Bruttoinlandsprodukts entfielen 2011 rund 560 Mrd. Euro oder 22 Prozent auf Immobilien. Das sind zum einen Hochbauinvestitionen 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. 2011 gaben die privaten Haushalte 338 Mrd. Euro oder knapp ein Viertel der Konsumausgaben für das Wohnen aus.

2011 erreichten die Hochbauinvestitionen mit insgesamt 217 Mrd. Euro acht Prozent der wirtschaftlichen Gesamtleistung und etwa knapp die Hälfte der gesamten Bruttoanlageinvestitionen. Davon entfallen zwei Drittel auf Wohnbauten und ein Drittel auf Nichtwohnbauten.

Rechnet man zu den Bauinvestitionen auch Reparaturen und Instandsetzung hinzu, ergibt sich das Bauvolumen. Das Hochbauvolumen lag 2010 bei 241 Mrd. Euro. Seit

---

<sup>1</sup> Die Angaben in Kapitel 1.2 stammen im Wesentlichen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamtes.

2005 ist das Hochbauvolumen in realer Betrachtung mit Ausnahme des Rezessionsjahres 2009 stetig gestiegen und lag 2010 um 11 Prozent über dem Niveau von 2005. Dabei hat sich der Schwerpunkt der Maßnahmen weiter zum Bestand verschoben. So machten 2005 Bestandsmaßnahmen 64 Prozent des Hochbauvolumens aus. 2010 betrug die Quote 74 Prozent.

Der Erwerb vorhandener Immobilien wird nicht in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfasst, da die Umsätze keine Wertschöpfung darstellen. Diese Umsätze umfassen aber einen nennenswerten Anteil der Ausgaben von Haushalten und Unternehmen. 2010 wurden knapp eine Mio. Immobilien gehandelt und ein Umsatz von knapp 150 Mrd. Euro realisiert.<sup>2</sup>

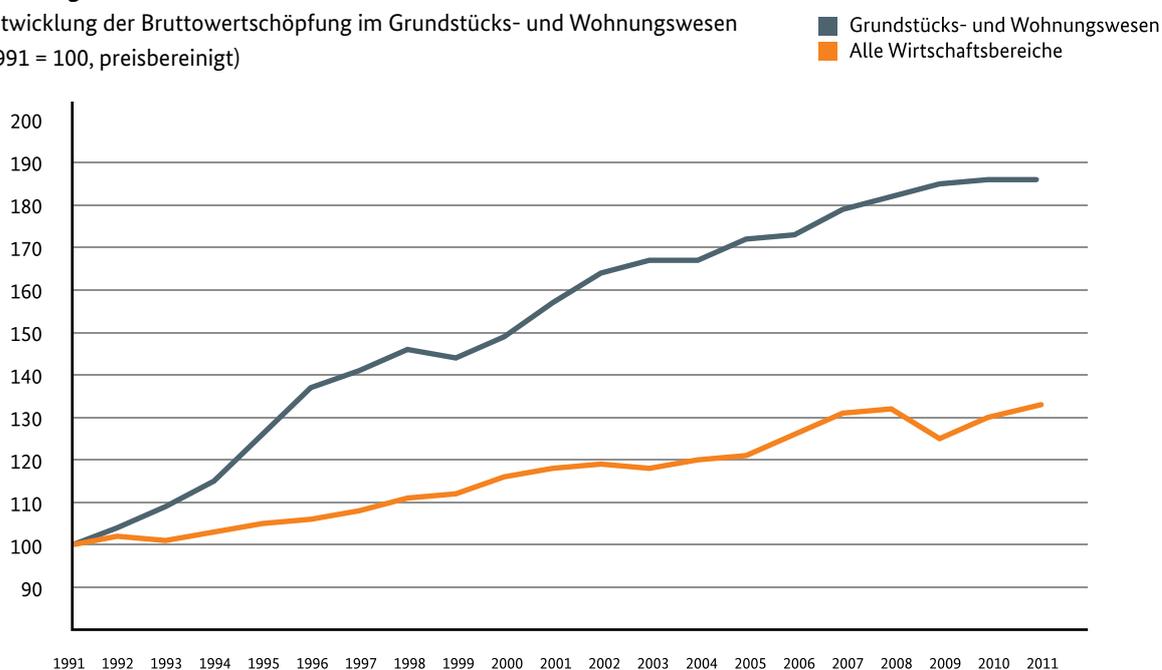
Der vorliegende Bericht bezieht sich bei der Betrachtung des Wirtschaftszweiges „Wohnungs- und Immobilienwirtschaft“

ausschließlich auf die Bewirtschaftung von Immobilien.<sup>3</sup> 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.

Das Grundstücks- und Wohnungswesen ist eine der am stärksten wachsenden Branchen in Deutschland. Insgesamt wurde hier 2011 eine Bruttowertschöpfung von 266 Mrd. Euro erwirtschaftet. Das waren 12 Prozent der gesamten Wertschöpfung. Zum Vergleich: Die Bruttowertschöpfung der gesamten Industrie betrug 505 Mrd. Euro. Die Bruttowertschöpfung im Grundstücks- und Wohnungswesen stieg seit 1991 preisbereinigt um 87 Prozent. In der Gesamtwirtschaft gab es in dieser Zeit lediglich ein Plus von 33 Prozent, im Baugewerbe einen Rückgang um 22 Prozent.

#### Abbildung 1:

Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Grundstücks- und Wohnungswesen (1991 = 100, preisbereinigt)



Quelle: Statistisches Bundesamt (GENESIS-Online).

<sup>2</sup> vgl. Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und oberen Gutachterausschüsse in Deutschland: Immobilienmarktbericht Deutschland 2011, Oldenburg 2012, S. 51.

<sup>3</sup> IW/Uni Mannheim/ZEW (2009) verwendet eine breitere Definition der Immobilienwirtschaft (IW/Uni Mannheim/ZEW: Wirtschaftsfaktor Immobilien: Die Immobilienmärkte aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive, Berlin/Wiesbaden, 2009).

Der Konjunkturinbruch 2008/2009 blieb nahezu folgenlos für das Grundstücks- und Wohnungswesen. Seine Bruttowertschöpfung übertraf 2011 das Vorkrisenniveau um 2,8 Prozent, während die Gesamtwirtschaft das Vorkrisenniveau nur um 0,9 Prozent überschritt.

In den letzten 20 Jahren hat die Beschäftigung im Grundstücks- und Wohnungswesen deutlich zugenommen. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg seit 1991 um 79 Prozent, während die Zahl aller Erwerbstätigen nur um 6 Prozent

zunahm. Zwischen 2007 und 2009 nahm die Zahl der Erwerbstätigen erstmals konjunkturbedingt ab. Seitdem steigt die Erwerbstätigenzahl wieder, hat aber noch nicht das Vorkrisenniveau erreicht.

2011 waren rund 434 000 Erwerbstätige im Grundstücks- und Wohnungswesen beschäftigt. In der Branche gibt es traditionell einen hohen Anteil Selbständiger. Mit 64 000 Erwerbstätigen waren 2010 15 Prozent selbständig – deutlich mehr als in der Gesamtwirtschaft (11 Prozent).

**Tabelle 1:**

Erwerbstätige, Arbeitnehmer und Selbständige im Grundstücks- und Wohnungswesen in 1000

	1991	1996	2001	2006	2011	Veränderung 1991 - 2011
<i>in 1 000</i>						
Erwerbstätige	243	329	422	443	434	78,6 %
Arbeitnehmer	205	283	369	389	370	80,5 %
Selbstständige	38	46	53	54	64	68,4 %
Anteil der Selbstständigen	16 %	14 %	13 %	12 %	15 %	

Quelle: Statistisches Bundesamt (GENESIS-Online, WZ 2008), Berechnungen des BMVBS.



### 1.3 Immobilienwirtschaftlicher Dialog des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Die Bundesregierung hat angesichts der großen volkswirtschaftlichen Bedeutung der Wohnungs- und Immobilienbranche die Vertiefung des Dialogs zwischen dem Bund und der Bau-, Immobilien- und Wohnungswirtschaft im Koalitionsvertrag verankert. In Zeiten besonderer Herausforderungen, die von Globalisierung, Klimawandel sowie strukturellem und demografischem Wandel geprägt sind, kann eine aktive und praxisnahe Wohnungs- und Städtebaupolitik nur im ständigen Austausch und in enger Zusammenarbeit mit der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft erfolgen.

Ziel des im November 2007 initiierten „Immobilienwirtschaftlichen Dialogs“ ist es, die Branchenverbände bei aktuellen Themen frühzeitig in den politischen Prozess einzubinden und gemeinsame Initiativen und Kooperationen für den Immobilienstandort Deutschland zu entwickeln. Dazu finden Gespräche auf Leitungs- bzw. Präsidentenebene (sog. „Leitungsgespräche“) und Gespräche auf Arbeitsebene mit den Verbänden (sog. „Werkstattgespräche“) statt.

Die Veranstaltungsinhalte orientieren sich an aktuellen, für die Immobilienbranche und die Politik gleichermaßen wichtigen Themen. Gegenstand des ersten Leitungsgesprächs in der 17. Legislaturperiode im Februar 2010 waren die Schwerpunkte der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik der neuen Bundesregierung. Das im Mai

2011 durchgeführte zweite Leitungsgespräch diente einer ersten Zwischenbilanz und der Verständigung über das weitere gemeinsame Vorgehen zu ausgewählten Themen. Hierbei standen das energieeffiziente Bauen und Wohnen sowie die altersgerechte Anpassung des Wohnungsbestands im Vordergrund.

Schwerpunkte der Werkstattgespräche waren das Energiekonzept der Bundesregierung und der demografische Wandel. Im Einzelnen ging es um die Wohnungsmarktprognose 2025 des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), die Stärkung der Wohneigentumsbildung, den Ersatzneubau sowie den Sanierungsfahrplan zur Umsetzung der Modernisierungsoffensive für die Erhöhung der Energieeffizienz von Gebäuden. Weitere Werkstattgespräche, darunter zu den Themen Wohnungspolitik in Wachstumsregionen sowie die durch die Finanzkrise veränderte Immobilienfinanzierung, sind in Planung.

Im März 2012 fand eine Expertenrunde zum Wohnungs- und Immobilienmarkt Deutschland unter Beteiligung der bau- und wohnungspolitischen Sprecher der Fraktionen des Deutschen Bundestages statt.

Der Immobilienwirtschaftliche Dialog trifft seit seinem Bestehen in der Branche auf eine wachsende positive Resonanz. Alle Beteiligten betonen ihr Interesse, den Dialog als institutionalisiertes Forum für Meinungsaustausch und Kooperation kontinuierlich fortzuentwickeln. Der Immobilienwirtschaftliche Dialog wird daher auch künftig für alle Themen und politischen Anliegen der Immobilienbranche offen sein.



# 2 Immobilienmärkte



## 2.1 Finanzmärkte und Immobilienmärkte

### 2.1.1 Auswirkungen der Finanzmarktkrise 2007/2008

In den Jahren 2007 und 2008 wurden die globalen Finanzmärkte und die Weltwirtschaft durch eine massive Krise erschüttert. Ursache waren spekulative Überhitzungserscheinungen auf dem amerikanischen Immobilienmarkt, die sich über den internationalen Handel mit risikobehafteten Kreditforderungen auch auf Deutschland übertrugen.

Lange Zeit blieb ungewiss, ob und in welchem Umfang sich aus den makroökonomischen Verwerfungen negative Effekte auf die deutschen Wohnungs- und Immobilienmärkte ergeben würden. Die Branche befürchtete eine weitreichende Kreditklemme und eine längere konjunkturelle Durststrecke.

Im Rückblick lässt sich feststellen, dass sich der deutsche Wohnungs- und Immobilienmarkt in der Finanzkrise und der anschließenden Rezession gut behauptet hat. Dabei erwies sich die Wohnungs- und Immobilienbranche in Deutschland als ein wichtiger Stabilitätsfaktor für die Gesamtwirtschaft. Sie unterscheidet sich damit maßgeblich vom Immobiliensektor anderer Länder wie z. B. den

USA, in denen die Branche als Auslöser der Finanz- und Wirtschaftskrise gilt.

Der deutsche Wohnungsmarkt blieb von dem exogenen Schock nahezu unbeeinflusst. Spekulative Übertreibungen und die befürchtete Kreditverknappung im Wohnungsbau blieben in Deutschland weitestgehend aus. Dies ist im Wesentlichen auf das traditionell solide und langfristig ausgerichtete Baufinanzierungssystem mit Festzinsprodukten und hohen Eigenkapitalanteilen in Deutschland zurückzuführen. Lediglich der Handel mit Wohnimmobilien ging krisenbedingt zurück.<sup>4</sup>

Die wirtschaftliche Erholung setzte eher als erwartet Mitte 2009 ein und gewann überraschend schnell an Dynamik. Dazu hat die stabilisierende Politik der Bundesregierung mit gezielten Wachstumsimpulsen maßgeblich beigetragen. Die Konjunktur nahm rasch Fahrt auf, einhergehend mit sinkenden Arbeitslosenzahlen. Das reale Bruttoinlandsprodukt stieg 2010 um 3,7 Prozent und 2011 um drei Prozent, nachdem es 2009 um 5,1 Prozent gesunken war. Für 2012 erwartet die Bundesregierung einen moderaten Anstieg von 0,7 Prozent.<sup>5</sup>

Die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Finanzierungsbedingungen der Wohnungsmärkte in Deutschland waren Gegenstand einer Untersuchung des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).<sup>6</sup>

Die Untersuchungsergebnisse belegen, dass die Finanzkrise keine wesentlichen Verschärfungen der Finanzierungsbedingungen zur Folge hatte. Dies gilt vor allem für Wohnimmobilienkredite an private Haushalte.

Wohnungsunternehmen mit strategischem Schwerpunkt auf dem Bestandgeschäft verzeichneten laut ZEW ebenfalls keine Finanzierungsengpässe. Sie hatten überwiegend langfristige Kredite in ihrem Portfolio, deren Prolongation zum Untersuchungszeitpunkt nicht anstand. Insbeson-

dere bei öffentlichen Wohnungsunternehmen dämpften regionale Verflechtungen und das Hausbankprinzip mit örtlichen Instituten den Einfluss internationaler Entwicklungen.

Lediglich bei Unternehmen mit den Schwerpunkten Projektentwicklung und Immobilienhandel traten kurzfristig Schwierigkeiten auf, Finanzierungen für risikoreichere Projekte zu erhalten oder Wohnimmobilien weiterzuverkaufen. Zwar haben sich nach einer Phase der Konsolidierung auch hier die Finanzierungsbedingungen wieder verbessert. Die Lage bleibt aber nach wie vor im Vergleich zu Bestandshaltern schwieriger. Grundsätzlich hat sich das Risikobewusstsein auf den Finanzmärkten infolge der Krise erhöht.

### **2.1.2 Regulierungsmaßnahmen zur Stabilisierung der globalen Finanzmärkte – Basel III**

Der drohende Zusammenbruch der Kapitalmärkte im Herbst 2008 hatte nicht zuletzt seine Ursache in einer mangelhaften Eigenkapitaldecke und unzureichenden Liquiditätspuffern im globalen Bankensektor. Weltweit waren enorme staatliche Unterstützungsmaßnahmen erforderlich, um das Finanzsystem zu stabilisieren und die Versorgung der Realwirtschaft mit Krediten anzukurbeln.

Als Konsequenz der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2007/2008 hat der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht Vorsichtsmaßnahmen angestoßen, die unter dem Stichwort „Basel III“ intensiv diskutiert werden. Ziel der geplanten Finanzmarktregulierungen ist, den Bankensektor weltweit weniger krisenanfällig zu machen und damit die stabile Kreditversorgung der Realwirtschaft zu gewährleisten. Dazu sollen insbesondere schärfere Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen für Banken beitragen. Die Umsetzung auf europäischer Ebene soll bis Ende 2012 über eine EU-Verordnung und eine EU-Richtlinie erfolgen, die derzeit noch in Brüssel verhandelt werden.

Die umfangreichen Regulierungsmaßnahmen werden auch Auswirkungen auf die Immobilienfinanzierung und

<sup>4</sup> Detaillierte Informationen zum Transaktionsgeschehen siehe Kapitel 3.6.2.

<sup>5</sup> Frühjahrsprojektion des BMWi vom 27.04.2012.

<sup>6</sup> Vgl. BMVBS (Hrsg.): Finanzierungsstrategien wohnungswirtschaftlicher Akteure unter veränderten Rahmenbedingungen auf den Finanzierungsmärkten. BMVBS-Online-Publikation 04/2011.

somit auf die deutsche Wohnungs- und Immobilienwirtschaft haben. Ob und in welchem Umfang die Kreditinstitute die durch Basel III steigenden Kreditkosten an die Kreditnehmer weitergeben werden oder der steigende Eigenkapitalbedarf zu erschwerten Finanzierungsbedingungen führen wird, lässt sich derzeit nur schwer abschätzen. Daher hat das BMVBS eine Studie in Auftrag gegeben.<sup>7</sup> Gegenstand ist die Untersuchung möglicher Konsequenzen aus der Umsetzung von Basel III für die Immobilienfinanzierung. Im Rahmen der Studie werden zunächst die vorliegenden Regelungstexte und Auswirkungsstudien des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht sowie der Europäischen Kommission analysiert. In einem zweiten Schritt ist die Vertiefung der Erkenntnisse durch Expertengespräche mit Vertretern der Kreditinstitute und der Wohnungswirtschaft geplant. Im Rahmen eines Expertenworkshops sollen verschiedene Problembereiche und mögliche Auswirkungen erörtert und Lösungsansätze diskutiert werden. Erste Untersuchungsergebnisse werden im 2. Halbjahr 2012 vorliegen.

## 2.2 Kapitalanlage in Immobilien

### 2.2.1 Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise auf die Nachfrage nach deutschen Immobilien

Derzeit wird die europäische Politik von der Staatsschuldenkrise im Euroraum dominiert. Die desolante Haushaltslage einiger europäischer Länder und die drohenden Folgen für die Kreditinstitute in Europa haben die Finanzsysteme aus dem Gleichgewicht gebracht. Nach Einschätzung der Deutschen Bundesbank sind die hohen Staatsschulden „... derzeit der größte Risikofaktor für die Finanzstabilität.“<sup>8</sup>

Die anhaltenden Turbulenzen an den Börsen verunsichern private und institutionelle Anleger zunehmend. Insbeson-

dere Privatanleger sind aus Sorge um ihre Ersparnisse auf der Suche nach wertstabilen, krisensicheren Investments. Diese werden zunehmend in der Anlage in Immobilien gesehen, sodass bereits von einer „Flucht in Sachwerte“ die Rede ist. Insbesondere Wohnimmobilien gelten als relativ risikoarme und inflationssichere Kapitalanlage. Zudem begünstigen positive Arbeitsmarktaussichten und gute Finanzierungsbedingungen die Kaufabsichten von Privatanlegern. So wollen die deutschen Privatanleger gemäß einer aktuellen Erhebung in Zukunft verstärkt in Immobilien investieren.<sup>9</sup>

Infolge der starken Nachfrage nach Wohnimmobilien zogen die Umsätze mit Eigentumswohnungen (+ 13 Prozent), Eigenheimen (+ 7 Prozent) und Mehrfamilienhäusern (+ 5 Prozent) bereits im Jahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr deutlich an.<sup>10</sup> Dieser Trend hat sich 2011 weiter fortgesetzt.

Diese Entwicklung spiegelt sich auch deutlich im Transaktionsgeschehen von Wohnungsportfolien wider. So war im Jahr 2011 mit 90 000 verkauften Wohnungen eine deutliche Belebung gegenüber den Vorjahren festzustellen, die sich 2012 weiter fortsetzt (vgl. Kap. 3.6.2). Folge der gestiegenen Nachfrage ist auch ein deutlicher Preisanstieg für Wohnimmobilien seit 2010, vor allem in Großstädten und Wachstumsregionen (vgl. Kap. 3.3.3).

### 2.2.2 Entwicklung der indirekten Immobilienanlageformen in Deutschland

Die momentan großen Schwankungen auf den Finanzmärkten beeinflussen nicht nur das direkte Verkaufsgeschehen von Immobilien, sondern auch die Nachfrage nach indirekten Immobilienanlageprodukten. Zu den in Deutschland verfügbaren indirekten Immobilienanlageformen zählen insbesondere offene und geschlossene Immobilienfonds, Immobilienaktiengesellschaften sowie seit 2007 auch deutsche Real Estate Investment Trusts (REITs).

<sup>7</sup> siehe [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Wohnungswesen/2012/Basel\\_III/01\\_Start.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Wohnungswesen/2012/Basel_III/01_Start.html).

<sup>8</sup> Deutsche Bundesbank: Finanzstabilitätsbericht 2011, S. 17.

<sup>9</sup> Vgl. <https://www.allianzdeutschland.de/news/news-2011/08-12-2011-allianz-bank-money-trends>.

<sup>10</sup> Vgl. Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und oberen Gutachterausschüsse in Deutschland: Immobilienmarktbericht Deutschland 2011, Oldenburg 2012.

## Geschlossene Immobilienfonds

Bei geschlossenen Immobilienfonds wird Kapital mehrerer Anleger zum Erwerb einer oder mehrerer Immobilien zusammgeführt. 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.

Hauptanleger geschlossener Immobilienfonds sind private Investoren. 2011 investierten sie 2,7 Mrd. Euro in diese Anlageklasse.<sup>11</sup>

Die Finanzmarktkrise 2007/2008 hat deutliche Spuren bei den geschlossenen Immobilienfonds hinterlassen. So konnten 2008 lediglich 75 Prozent des Eigenkapitalvolumens im Vergleich zum Vorjahr am Markt platziert werden.

Während Fonds mit Immobilienobjekten im Ausland in den beiden Folgejahren nochmals schwere Einbrüche erlitten (2009: – 34 Prozent; 2010: – 47 Prozent), konnten Fonds mit deutschen Anlageobjekten in den Jahren 2009/2010 wieder deutlich Vertrauen bei den Anlegern zurückgewinnen. Sie platzierten im Jahr 2010 mit 1,6 Mrd. Euro mehr als doppelt so viel Kapital wie im Krisenjahr 2008.

Derzeit profitieren vor allem die Immobilienfonds mit deutschen Anlageobjekten von der hohen Nachfrage nach Sachwerten und gehören zu den Gewinnern in der Fondsbranche. 2011 steigerten sich die Deutschland-Immobilienfonds nochmals mit Zuwächsen von 38 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Das platzierte Eigenkapital betrug 2,24 Mrd. Euro. Dabei verstärkten vor allem institutionelle Anleger ihr Investitionsvolumen (+ 72 Prozent). Die Präferenz privater Anleger für Deutschlandfonds nahm 2011 ebenfalls deutlich zu (+ 33 Prozent).

Im Jahr 2011 erfreuten sich auch die Immobilienfonds mit Auslandsobjekten wieder wachsender Beliebtheit. Das Platzierungsvolumen stieg im Vergleich zum Vorjahr um

zehn Prozent auf 795 Mio. Euro. Dabei investierten vor allem Privatanleger. Institutionelle Anleger zogen sich hingegen weiter aus Auslandsimmobilienfonds zurück und investierten 2011 lediglich 75 Prozent des Eigenkapitalvolumens von 2010.<sup>12</sup>

Regulative Änderungen ergeben sich für geschlossene Immobilienfonds aus dem Gesetz zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts, das gestaffelt vom 13. Dezember 2011 bis zum 1. Januar 2013 in Kraft tritt. Ziel des Gesetzes ist es, Regulierungsdefiziten im sogenannten „grauen“ Kapitalmarkt entgegenzuwirken und damit den Anlegerschutz zu verbessern.

Ein wesentliches Kernstück des Gesetzes sind die strengeren Anforderungen an den Inhalt und die Prüfung von Verkaufsprospekten für Vermögensanlagen. In Bezug auf die geschlossenen Fonds hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) bislang lediglich die formale Vollständigkeit der Prospekte zu prüfen. Durch die neue Rechtslage erstreckt sich der Prüfungsmaßstab künftig auch auf die Kohärenz und die Verständlichkeit des Prospektinhalts. Damit sollen finanzielle Schäden durch unseriöse oder unzureichende Produktinformationen von den Anlegern abgewendet werden.

## Offene Immobilienfonds

Bei offenen Immobilienfonds handelt es sich um Produkte mit diversifizierten Immobilienportfolien. Anleger können Anteile an offenen Immobilienfonds grundsätzlich jederzeit kaufen bzw. verkaufen. Hierzu werden von der verwaltenden Kapitalanlagegesellschaft über die Depotbank ständig Anteile am Fonds ausgegeben und zurückgenommen. Offene Immobilienfonds verfügen über eine hohe Fungibilität. Sie investieren überwiegend in gewerbliche Immobilien.

Der täglichen Rücknahmepflicht steht ein in Immobilien gebundenes Fondsvermögen gegenüber, sodass die offenen Immobilienfonds fortlaufend über eine nicht unerhebliche Liquiditätsreserve verfügen müssen. Mit der

<sup>11</sup> Vgl. Verband Geschlossene Fonds: VGF Branchenzahlen Geschlossene Fonds 2011, S.13 f., [http://www.vgf-branchenzahlen.de/fileadmin/vgf\\_branchenzahlen\\_2011\\_alles/vgf\\_branchenzahlen\\_gesamtuebersicht.pdf](http://www.vgf-branchenzahlen.de/fileadmin/vgf_branchenzahlen_2011_alles/vgf_branchenzahlen_gesamtuebersicht.pdf).

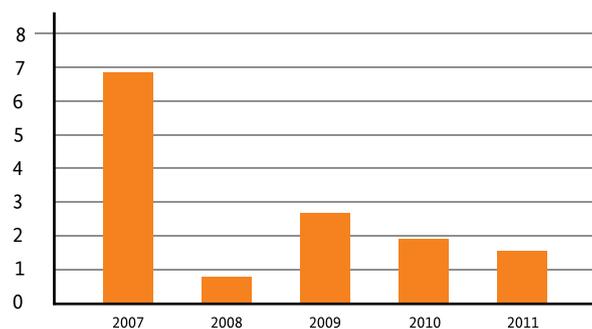
<sup>12</sup> Vgl. Verband Geschlossene Fonds: Branchenzahlen 2008, 2009, 2010 und 2011, <http://www.vgf-branchenzahlen.de>.

Finanzmarktkrise 2008 führte diese Fristeninkongruenz zu massiven Problemen, da die Anleger vermehrt Gelder aus den Fonds abzogen. Allein im Oktober 2008 flossen über fünf Mrd. Euro aus den Fonds ab. 2008 konnten die offenen Immobilienfonds mit 0,8 Mrd. Euro daher per Saldo lediglich ein knappes Zehntel des Netto-Mittelaufkommens von 2007 einnehmen.

Da die Liquiditätsreserven das massive Rücknahmeverlangen der Anleger nicht mehr auffangen konnten, kam es mehrfach zu einer Aussetzung der Rücknahme von Anteilen. Diese Aussetzungen waren nur zum Teil vorübergehender Natur: Im August 2012 befanden sich von insgesamt 47 offenen Immobilienfonds mit einem Anlagevolumen von rund 84 Mrd. Euro 11 Fonds mit einem Volumen von rund 19,8 Mrd. Euro in der Abwicklung. Den verwaltenden Kapitalanlagegesellschaften war es nicht gelungen, innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Zweijahresfrist ausreichend Liquidität zu beschaffen. Sechs weitere Fonds mit einem Volumen von rund 2,2 Mrd. Euro sind vorübergehend von der Rücknahme ausgesetzt.

#### Abbildung 2:

Mittelaufkommen der offenen Immobilienfonds in Mrd. Euro



Quelle: Deutsche Bundesbank: Kapitalmarktstatistik Februar 2012, S. 52 ff.

Trotz der Liquiditätsprobleme verzeichneten die offenen Immobilienfonds insgesamt in den Jahren 2009 bis 2011 weiter ein positives Mittelaufkommen.<sup>13</sup> 2011 betrug das Mittelaufkommen der offenen Immobilienfonds per Saldo 1,6 Mrd. Euro. Das Vorkrisenniveau von 6,8 Mrd. Euro im Jahr 2007 wird aber bei weitem noch nicht erreicht.<sup>14</sup>

Als Konsequenz aus der Konstruktionsproblematik von offenen Immobilienfonds, die in der Finanzkrise besonders deutlich zu Tage trat, hat die Bundesregierung die gesetzlichen Rahmenbedingungen neu justiert. Mit dem am 8. April 2011 in Kraft getretenen Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz wurden unter anderem eine zweijährige Mindesthaltedauer und eine 12-monatige Kündigungsfrist bei offenen Immobilienfonds eingeführt. Die Fungibilität der Anteile für Privatanleger mit durchschnittlichem Anlagevolumen wurde dadurch nicht wesentlich beeinträchtigt. Denn die Einschränkungen gelten grundsätzlich nur für Anteilsrückgaben, die 30 000 Euro im Kalenderhalbjahr übersteigen. Zudem wurde der Bewertungssturnus für die Immobilien an die Ausgabe- und Rücknahmetermine gebunden und eine Sachverständigen-Rotation eingeführt. Das Gesetz fordert maximal eine quartalsweise Bewertung der Immobilien.

Künftig kann die Rücknahme von Anteilen bis zu 30 Monate ununterbrochen ausgesetzt werden. Dabei ist die Kapitalanlagegesellschaft nach Ablauf von sechs Monaten verpflichtet, Liquidität (auch) durch die Veräußerung von Vermögensgegenständen zu schaffen.

Für die Umsetzung der neuen Regeln wurde den verwaltenden Kapitalanlagegesellschaften grundsätzlich eine Frist bis zum 31. Dezember 2012 eingeräumt.

Am 20. Juli 2012 wurde der Diskussionsentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/61/EU über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM-Umsetzungsgesetz - AIFM-UmsG) veröffentlicht. Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie läuft bis Juli 2013. Im Entwurf sind auch Änderungen im Bereich der Offenen Immobilienfonds vorgesehen.

#### Immobilienaktiengesellschaften

Bei den Immobilienaktiengesellschaften handelt es sich um Aktiengesellschaften, deren Geschäftsschwerpunkte im Immobilienbereich liegen. Sie gehören nicht zur Sonderform des REIT, genießen im Unterschied zu dieser auch keine besondere steuerliche Behandlung und unterliegen daher

<sup>13</sup> Mittelzuflüsse aus Verkäufen von Anteilen abzüglich der Mittelabflüsse durch Rücknahmen von Anteilen.

<sup>14</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Kapitalmarktstatistik Februar 2012, S. 52 ff.

auch keiner gesetzlichen Beschränkung ihrer Geschäftstätigkeit. Im Unterschied zu den geschlossenen oder offenen Fonds können sie sich das notwendige Eigenkapital zum Immobilienerwerb am Kapitalmarkt beschaffen. Die Bewertung erfolgt durch die Marktteilnehmer.

Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/2008 kam es bei den Immobilienaktiengesellschaften zu deutlichen Kurseinbrüchen. Zwar hat sich der Aktienindex für deutsche Immobiliengesellschaften (DIMAX) in den Jahren 2009/2010 wieder erholt, ist aber weit davon entfernt, die Ausgangsbasis vor der Krise zu erreichen.

Derzeit können die Immobilienaktiengesellschaften nur begrenzt von der gestiegenen Nachfrage nach Immobilieninvestments profitieren. Möglicherweise halten die allgemein großen Kursschwankungen an den Börsen potentielle Anleger auch vom Kauf von Immobilienaktien ab.

Allerdings zeigt sich der DIMAX im Vergleich zum Deutschen Aktienindex weniger volatil und damit auch stabiler in Bezug auf die europäische Staatsschuldenproblematik, die sich Mitte 2011 deutlich auf die Börsen übertrug.

### **Real Estate Investment Trusts (REITs)**

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.

Seit der Einführung von REITs in Deutschland zum 1. Januar 2007 waren bis März 2012 lediglich vier REITs-Aktiengesellschaften mit einer Marktkapitalisierung von rund einer Mrd. Euro registriert. Zwei weitere Gesellschaften führen den Status eines Vor-REITs.

Ein Grund für diese geringe Zahl von Gesellschaften ist in dem infolge der Finanzmarktkrise schwierigen Kapitalmarktumfeld für Börsengänge zu sehen. Da ein Börsengang zurzeit für die Unternehmen mit hohen Abschlägen auf den Unternehmenswert (Nettoinventarwert) verbunden ist, haben viele interessierte Unternehmen bislang von einem solchen Schritt abgesehen.

## **2.3 Gewerbliche Immobilienmärkte**

### **2.3.1 Internationalisierung/Transaktionen**

Der gewerbliche Immobiliensektor unterliegt wie auch andere Wirtschaftszweige deutlichen Globalisierungstendenzen. Infolge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise kam es 2008 und 2009 zu einem heftigen Einbruch des weltweiten Investitionsvolumens. Trotzdem ist der Trend zur Internationalisierung ungebrochen. Grenzüberschreitende Immobilieninvestitionen haben nach einem Einbruch 2009 wieder deutlich zugenommen. Im Durchschnitt der Jahre 2010 und 2011 machten sie etwa 40 – 45 Prozent aller getätigten Direktinvestitionen aus.<sup>15</sup>

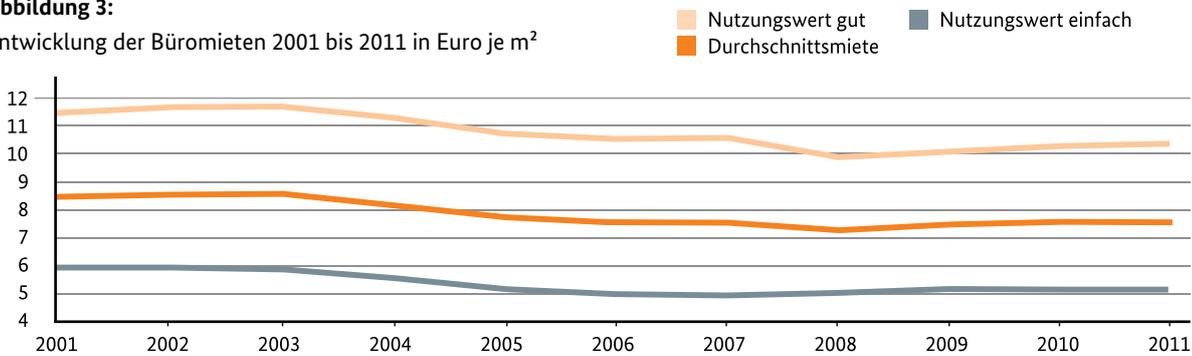
Auch auf dem deutschen Transaktionsmarkt für Gewerbeimmobilien kam es ab Ende 2009 zu einer Trendwende. Internationale und institutionelle Investoren erhöhten ihre Nachfrageaktivitäten deutlich. 2010 betrug das Transaktionsvolumen von Gewerbeimmobilien rund 19 Mrd. Euro. 2011 stieg es um 18 Prozent auf 23 Mrd. Euro an.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Vgl. Jones Lang LaSalle: Subdued start to 2012, Global Capital Flows Research 1st Quarter 2012, 26.04.2012, <http://www.joneslanglasallesites.com/gcf/wp-content/uploads/2012/04/JLL-GCF-Q1%20-2012.pdf>.

<sup>16</sup> Vgl. CB Richard Ellis: MarketView – Deutschland Investment 2011, [http://www.cbre.de/de\\_de/research/research\\_publications/research\\_publication\\_content/research\\_publicationen\\_leftcolumn/MV%20Invest%20Deutschland%202011%20H2.pdf](http://www.cbre.de/de_de/research/research_publications/research_publication_content/research_publicationen_leftcolumn/MV%20Invest%20Deutschland%202011%20H2.pdf).

**Abbildung 3:**

Entwicklung der Büromieten 2001 bis 2011 in Euro je m<sup>2</sup>



Quelle: BBSR-Immobilienmarktbeobachtungssystem, IVD Bundesverband: Gewerbe-Preisspiegel.

### 2.3.2 Büroimmobilienmarkt

Preis- und Mietentwicklung weisen bei Büroimmobilien wesentlich größere Schwankungen auf als bei Wohnimmobilien. Per Saldo sanken die nominalen Büromieten zwischen 2002 und 2007 insgesamt um 15 Prozent. Seit 2008 ist ein leichter Aufwärtstrend erkennbar. Die Mieten lagen 2011 mit durchschnittlich 7,60 Euro je m<sup>2</sup> um 5 Prozent über dem Niveau von 2007. Deutlich höhere Spitzenmieten werden in den Zentren der so genannten TOP-7-Städte<sup>17</sup> erreicht. Die Spannweite reicht von 222 Euro je m<sup>2</sup> in Stuttgart bis 420 Euro je m<sup>2</sup> in Frankfurt.<sup>18</sup>

Langfristig betrachtet gaben die Mieten seit ihrem Höchststand im Jahr 2002 bis 2011 um 11 Prozent nach (vgl. Abbildung 3). Überdurchschnittlich betroffen waren Büroflächen in einfacher Lage und Qualität.

Laut BBSR-Expertenpanel Immobilienmarkt wird in der nächsten Zeit eine tendenziell stabile Mietpreisentwicklung am Büroimmobilienmarkt erwartet. Insgesamt schätzen die Immobilienexperten die konjunkturelle Lage auf dem Büromarkt zum Jahresanfang 2012 im Vergleich zum Vorjahr deutlich ungünstiger ein.<sup>19</sup>

Für die zukünftige Entwicklung der Mietpreise ist die Bürobeschäftigtenzahl ein wesentlicher Indikator. 2011 stieg die Zahl der Bürobeschäftigten nach Schätzungen im Vergleich zum Vorjahr um 2,2 Prozent auf 13,4 Mio. an.<sup>20</sup> Auch in den nächsten Jahren dürfte die Zahl der Bürobeschäftigten weiter zunehmen und sich damit die Nachfrage nach Büroraum erhöhen.<sup>21</sup>

Bremsend auf die Nachfrage und die Mietentwicklung wirkt sich der hohe Leerstand auf dem deutschen Büroimmobilienmarkt aus. So ist der Leerstand in den 125 größten deutschen Städten von 1990 bis 2010 von einem Prozent auf etwa 7,5 Prozent gestiegen. In den TOP-7-Städten lag die Leerstandsquote 2010 sogar bei 10,4 Prozent.<sup>22</sup>

Als Folge des Überangebots werden seit 1995 immer weniger Bürogebäude gebaut.<sup>23</sup> Auch 2009 bewegte sich die Neubaufertigstellung bei Bürogebäuden mit ca. 2,7 Mio. m<sup>2</sup> Büronutzfläche auf einem eher niedrigen Niveau. Nach dem Frühjahrsgutachten der Immobilienweisen 2012 sind in den TOP-7-Städten die Fertigstellungszahlen von 2009 bis 2011 weiter um ein Drittel auf 691 000 m<sup>2</sup> gesunken. Für 2012 rechnen die Immobilienweisen mit einem Fertigstellungsvolumen von 518 000 m<sup>2</sup>.

<sup>17</sup> Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt, Düsseldorf und Stuttgart.

<sup>18</sup> Vgl. IVG, Market Tracker Deutschland, Februar 2012, <http://www.ivg.de/unternehmen/ivg-research/>.

<sup>19</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Der Markt für Wohn- und Gewerbeimmobilien in Deutschland, Ergebnisse des BBSR-Expertenpanel Immobilienmarkt, Nr. 09, 2012.

<sup>20</sup> Vgl. Wiegand, W./Schulten, A./Jahn, M./Simons, H.: Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2012 des Rates der Immobilienweisen, S. 74.

<sup>21</sup> Vgl. Empirica: Bürobeschäftigtenquote steigt wieder rasant. empirica paper Nr. 191, Berlin 2010; Vgl. Wiegand, W./Schulten, A./Jahn, M./Simons, H.: Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2012 des Rates der Immobilienweisen, S. 72 f.

<sup>22</sup> Vgl. Clamor, T./Haas, H./Voigtländer, M.: Büroleerstand – ein zunehmendes Problem des deutschen Immobilienmarktes, in: IW-Trends, Heft 4 / 2011, S. 1.

<sup>23</sup> Vgl. Clamor, T./Haas, H./Voigtländer, M.: Büroleerstand – ein zunehmendes Problem des deutschen Immobilienmarktes, in: IW-Trends, Heft 4/2011, S. 3.

Gleichzeitig soll der Leerstand in den TOP-7-Städten auf 8,4 Prozent zurückgehen.<sup>24</sup>

### 2.3.3 Einzelhandelsimmobilienmarkt

Dank eines stabilen privaten Konsums entwickelt sich der Einzelhandelsimmobilienmarkt vergleichsweise gut. Laut BBSR-Expertenpanel hat die konjunkturelle Lage auf dem Einzelhandelsimmobilienmarkt zwischen 2010 und 2011 an Fahrt gewonnen.<sup>25</sup>

Im Gegensatz zu den Büromieten sind die nominalen Einzelhandelsmieten in den 1a-Lagen seit 2004 kontinuierlich gestiegen. Seit 2007 sind die Mieten in den 1a-Lagen um 11 Prozent angestiegen. In den 1b-Lagen stiegen die Mieten um 13 Prozent, nachdem sie sich zuvor deutlich ungünstiger entwickelt hatten. Damit hat sich die weitere Schwächung der 1b-City-Lagen, beispielsweise von Orts- teilzentren, nicht weiter fortgesetzt.

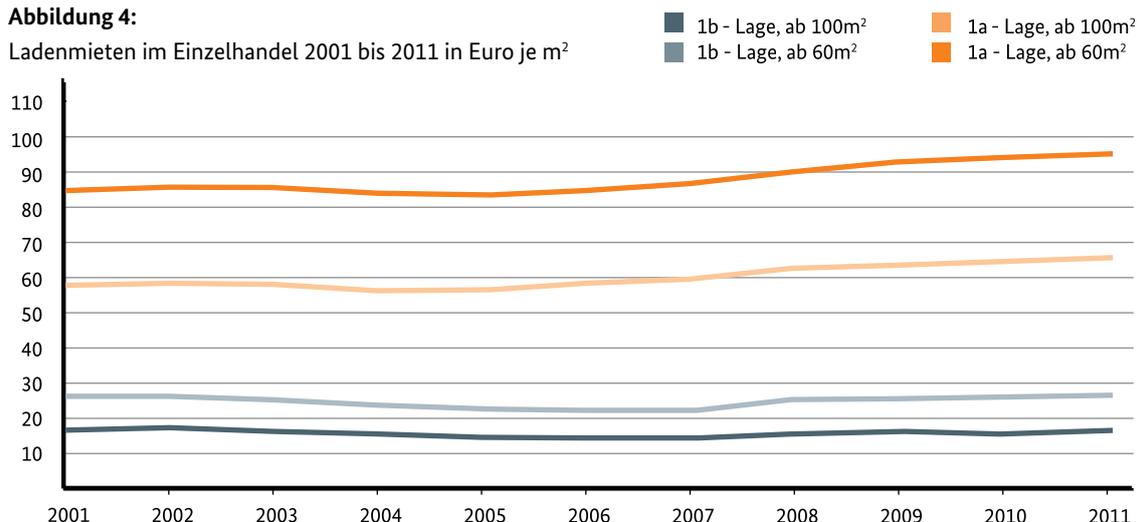
Bei der Neuansiedlung von Einkaufszentren geht der Trend seit Mitte der 1990er Jahre zum Standort Innenstadt. In den letzten Jahren gewannen auch vermehrt innerstädtische Standorte in kleineren Groß- und in Mittelstädten an Bedeutung. Dies entspricht auch dem in der Stadtentwicklung verfolgten Ziel der Stärkung der Innenstädte (vgl. Kap. 4.8.2).

Die durchschnittlichen Mietflächen der Einkaufszentren sind in Innenstädten kleiner als auf der grünen Wiese. So haben Einkaufszentren, die zwischen 2000 und 2009 eröffnet wurden, in Innenstädten eine durchschnittliche Mietfläche von etwa 20 000 m<sup>2</sup>, dagegen auf der grünen Wiese von durchschnittlich rund 30 000 m<sup>2</sup>.

In ostdeutschen Innenstädten zeichnet sich ein Trendwechsel bei der Ansiedlung großflächiger Einkaufszentren hin zu qualitativ hochwertigeren Angeboten und einer stärkeren Integration in die Innenstädte ab.<sup>26</sup>

**Abbildung 4:**

Ladenmieten im Einzelhandel 2001 bis 2011 in Euro je m<sup>2</sup>



Quelle: BBSR-Immobilienmarktbeobachtungssystem, IVD Bundesverband: Gewerbe-Preisspiegel.

<sup>24</sup> Vgl. Wiegard, W./Schulten, A./Jahn, M./Simons, H.: Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2012 des Rates der Immobilienweisen.

<sup>25</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Der Markt für Wohn- und Gewerbeimmobilien in Deutschland, Ergebnisse des BBSR-Expertenpanel Immobilienmarkt, Nr. 09, 2012.

<sup>26</sup> Vgl. BBSR (2011): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2011, Analysen Band 5, S. 209f.

# 3 Wohnungsmärkte



## 3.1 Aktuelle Trends auf den Wohnungsmärkten

Im Berichtszeitraum haben sich die Verhältnisse auf den Wohnungsmärkten grundlegend geändert. Herrschte im Verlauf des ersten Jahrzehnts mit Ausnahme weniger wachstumsstarker Ballungsgebiete durchgängig eine eher verhaltene Entwicklung vor, ist gegenwärtig in einer zunehmenden Zahl von Städten und Regionen eine neue Dynamik auf den Wohnungsmärkten festzustellen. Weiterhin bestehen jedoch große regionale Unterschiede: In einigen Regionen nimmt die Nachfrage nach Wohnraum weiter ab mit entsprechenden Folgen für Mieten und Preise.

Die Nachfrage nach Immobilien als Anlageform und zur Selbstnutzung nimmt seit einiger Zeit wieder deutlich zu. Deutsche und internationale Anleger investieren in der anhaltenden Krise auf den internationalen Finanzmärkten verstärkt in Immobilien als Kapitalanlage (vgl. Kap. 2). Auch für Selbstnutzer ist Wohneigentum in den letzten Jahren aufgrund stabiler Immobilienpreise, steigender Einkommen und historisch niedriger Zinsen erschwinglicher geworden. Zudem hat die günstige Arbeitsmarktentwicklung das Verbrauchervertrauen erhöht. Viele Haushalte verwirklichen jetzt ihren Wunsch nach den eigenen vier Wänden (Kap 3.7).

Dem gegenüber steht ein Wohnungsangebot, das als Folge einer einige Jahre zu geringen Neubautätigkeit allenfalls geringfügig zugenommen hat. Daher kommt es auf einer

wachsenden Zahl von Teilmärkten zu steigenden Mieten (Kap. 3.3.2), steigenden Preisen (Kap. 3.3.3) und zu regionalen Wohnungsengpässen. Davon sind immer mehr Haushalte betroffen, insbesondere auch Familien mit Kindern.

Der Anstieg der Baugenehmigungszahlen zeigt, dass die Bautätigkeit mit einer Verzögerung auf die steigenden Mieten angesprungen ist (Kap. 3.4). Es ist jedoch zu befürchten, dass die Angebotsentwicklung kurzfristig nicht mit der Nachfrage Schritt halten wird. Dennoch droht keine allgemeine Wohnungsnot. Es gibt aber vielerorts deutliche Verknappungen und Versorgungsschwierigkeiten vor allem für einkommensschwächere Haushalte, verbunden mit hohen Wohnkostenbelastungen (Kap. 3.3.1). Da eine kurzfristige Behebung dieser Engpässe nur begrenzt möglich ist, kommt einer wirksamen sozialen Abfederung ihrer Folgen eine besondere Bedeutung zu (vgl. Kap. 4.5).

### 3.2 Wohnungsversorgung

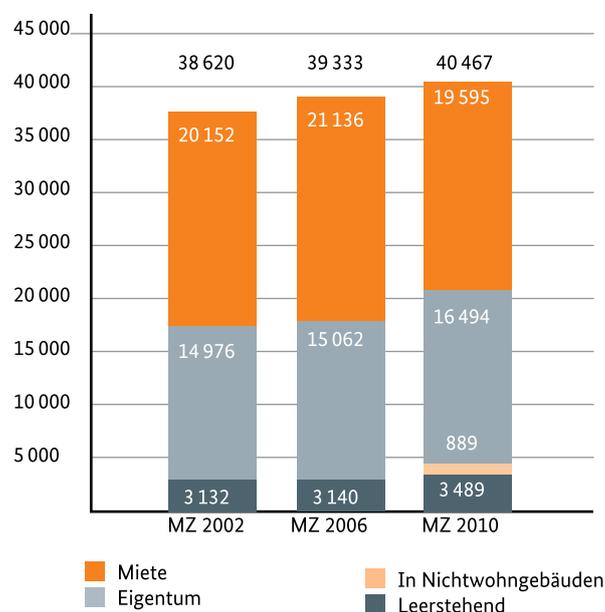
Im Jahr 2010 standen in Deutschland insgesamt 40,5 Mio. Wohnungen zur Verfügung. Die Sondererhebung zum Mikrozensus 2010 des Statistischen Bundesamtes<sup>27</sup> erfasste ca. 37 Mio. bewohnte Wohnungen, darunter ca. 36,1 Mio. in Wohngebäuden. Von letzteren waren rund 54 Prozent vermietet und ca. 46 Prozent von den Eigentümern selbst bewohnt.

Rund 88 Prozent der Einfamilienhäuser und 59 Prozent der Wohnungen in Zweifamilienhäusern wurden 2010 von den Eigentümern selbstgenutzt. Wohnungen in Wohngebäuden mit drei und mehr Wohneinheiten werden zu etwa 17 Prozent selbst genutzt.

Nach Auswertung des Mikrozensus standen zum Erhebungszeitpunkt 2010 insgesamt etwa 3,5 Mio. Wohnungen leer. Das entspricht ca. 8,4 Prozent des Wohnungsbestandes.<sup>28</sup> Der Leerstand in den neuen Ländern war mit 11,2 Prozent deutlich höher als in den alten Ländern, wo

er bei 7,6 Prozent lag. Gegenüber 2006 ging der Anteil leer stehender Wohnungen in den neuen Ländern leicht zurück. Hierzu haben das Altschuldenhilfegesetz und das Programm Stadtumbau Ost seit 2002 einen wesentlichen Beitrag geleistet (vgl. Kap. 4.8.3.1).

**Abbildung 5:**  
Wohnungsbestand und Art der Nutzung 2002 bis 2010 in 1 000 Wohnungen



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2002, 2006, 2010 (Fachserie 5 Heft 1).

Die Durchschnittsgröße einer Wohnung betrug 2010 rund 92,1 m<sup>2</sup>. Sie war damit etwa 1,9 m<sup>2</sup> größer als vier Jahre zuvor. Während die durchschnittliche Fläche einer Eigentümerwohnung im Vergleich zu 2006 um 0,9 m<sup>2</sup> auf 118,6 m<sup>2</sup> stieg, sank die durchschnittliche Wohnfläche einer Mietwohnung im gleichen Zeitraum um 0,7 m<sup>2</sup> auf 69,9 m<sup>2</sup>. Die Zunahme der durchschnittlichen Wohnfläche war im Wesentlichen die Folge einer deutlichen Zunahme der Eigentumsquote. Die Wohnfläche von Haushalten mit

<sup>27</sup> vgl. Statistisches Bundesamt (Fachserie 5 Heft 1). Aus Sicht des Statistischen Bundesamtes sind die Ergebnisse der Zusatzerhebung 2010 nicht mit 2006 vergleichbar, da „der ausgewiesene Wohnungsbestand ... in der Mikrozensus-Zusatzerhebung 2006 überhöht ist“.

<sup>28</sup> Im Mikrozensus gilt eine Wohnung als leerstehend, wenn die Wohnung während der Berichtswoche unbewohnt ist. Hiermit werden auch Wohnungen die nur vorübergehend unbewohnt sind (z. B. Umzug) als leerstehend ausgewiesen. Auf Basis anderer Definitionen, die üblicherweise längere Mindestzeiten (z. B. 3 Monate) berücksichtigen, werden geringere Leerstandszahlen ausgewiesen.

Kindern stieg um 2,6 m<sup>2</sup> auf 113,2 m<sup>2</sup> an. Allerdings gibt es auch Familien mit 3 und mehr Kindern, die zur Miete wohnen und die nur über ein bis zwei Zimmer verfügen.

Bei einem Vergleich der Wohnsituation von Mieter- und Eigentümerhaushalten muss auch die Haushaltsgröße berücksichtigt werden. In einem Eigentümerhaushalt lebten 2010 durchschnittlich 2,3 Personen. Da die Haushalte im Vergleich zu 2006 kleiner geworden sind, resultiert daraus ein Anstieg der Pro-Kopf-Wohnfläche um 2,1 m<sup>2</sup> auf 51,1 m<sup>2</sup>. Auch bei den Mieterhaushalten reduzierte sich die Größe leicht auf 1,8 Personen. Jedem Mitglied standen 2010 damit 38,7 m<sup>2</sup> zur Verfügung, 1,5 m<sup>2</sup> mehr als vor vier Jahren.

Der Anstieg der Pro-Kopf-Wohnfläche ist auch Folge des demografischen Wandels. Durch die Alterung der Bevölkerung gibt es immer mehr ältere Menschen, die nach dem Tod des/r Partner/in oder dem Auszug der Kinder in ihren Wohnungen bleiben (Remanenzeffekt). Dadurch konsumieren sie mehr Wohnfläche pro Kopf. Die Nachfrage auf den Wohnungsmärkten wird durch diesen Effekt weiter erhöht.

## 3.3 Wohnkosten

### 3.3.1 Höhe der Wohnkosten

Die Ausgaben für Wohnen und Energie sind der wichtigste Ausgabenblock der privaten Haushalte. Im Schnitt verwenden sie dafür ein Drittel ihrer Konsumausgaben.<sup>29</sup>

Die Nettokaltmiete für eine Mietwohnung in Deutschland betrug im Jahr 2010 im Durchschnitt 376 Euro im Monat beziehungsweise 5,43 Euro je m<sup>2</sup>. Hinzu kamen warme Nebenkosten von durchschnittlich 86 Euro oder 1,25 Euro je Quadratmeter. Für die kalten Nebenkosten wurden durchschnittlich 69 Euro oder ein Euro je Quadratmeter ausgegeben.<sup>30</sup>

Die Mietbelastung, das heißt der Anteil der Bruttokaltmiete am verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen, betrug im Jahr 2010 durchschnittlich 22,5 Prozent. Unter Einschluss der warmen Nebenkosten wurden für die Bruttowarmmiete fast 27 Prozent des durchschnittlichen Nettoeinkommens aufgewendet.

Bei diesen Daten wurde allerdings nicht berücksichtigt, dass die Leistungen der sozialen Sicherung des Wohnens 5 Mio. Haushalte in beträchtlichem Maße von den Wohnkosten entlasten (vgl. Kapitel 4.5). Wird diese Entlastungswirkung einbezogen, ergibt sich – auf Basis der EVS 2008 – eine Mietbelastung von 25 Prozent bezogen auf die Warmmiete. Die Wohnkostenbelastung aller Haushalte einschließlich der selbst nutzenden Wohneigentümer liegt bei 20 Prozent.<sup>31</sup>

### 3.3.2 Entwicklung der Mieten

Die steigende Wohnungsnachfrage schlägt sich bislang noch nicht im Mietenindex des Statistischen Bundesamtes nieder, der vor allem die Entwicklung der Bestandsmieten abbildet. So sind die Nettokaltmieten zwischen 2001 und 2011 jährlich um 1,1 Prozent gestiegen und damit weniger stark als die Verbraucherpreise insgesamt, die um 1,6 Prozent pro Jahr gestiegen sind.

Allerdings reagieren die Bestandsmieten mit einer zeitlichen Verzögerung auf Marktänderungen. Die Neu- und Wiedervermietungsleistungen vermitteln ein realistischeres Bild des aktuellen Marktgeschehens, da sie die aktuellen Angebote von Wohnungen bei Mieterwechsel oder Neuvermietung wiedergeben.

Wie Abbildung 6 zeigt, steigen diese Mieten seit 2006 in immer mehr Kreisen in Deutschland, während die Zahl der Kreise mit sinkenden Mieten abnimmt. Diese Entwicklung hat sich seit 2010 beschleunigt.

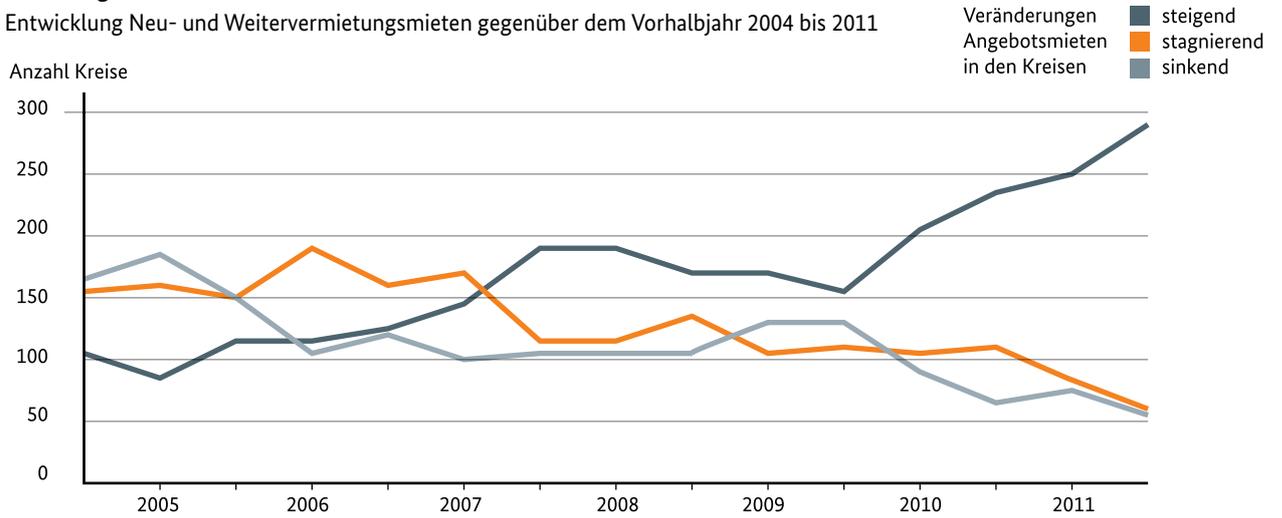
<sup>29</sup> vgl. Kott, Kristina/Behrends, Sylvia: Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte, in: *Wirtschaft und Statistik* 5/2011; Statistisches Bundesamt, laufende Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15 Reihe 1.

<sup>30</sup> Statistisches Bundesamt, Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2010.

<sup>31</sup> Quelle: EVS 2008, Berechnungen des Instituts für Wohnen und Umwelt.

**Abbildung 6:**

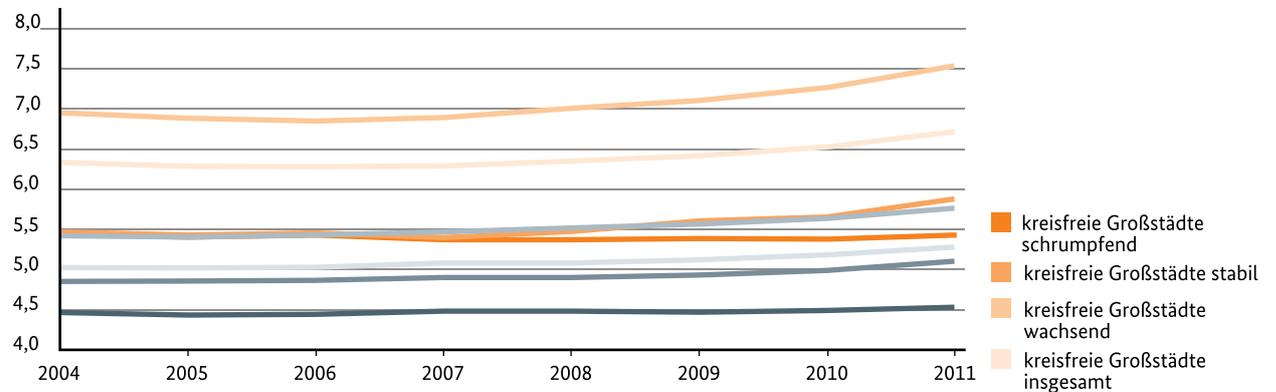
Entwicklung Neu- und Weitervermietungsmiten gegenüber dem Vorhalbjahr 2004 bis 2011



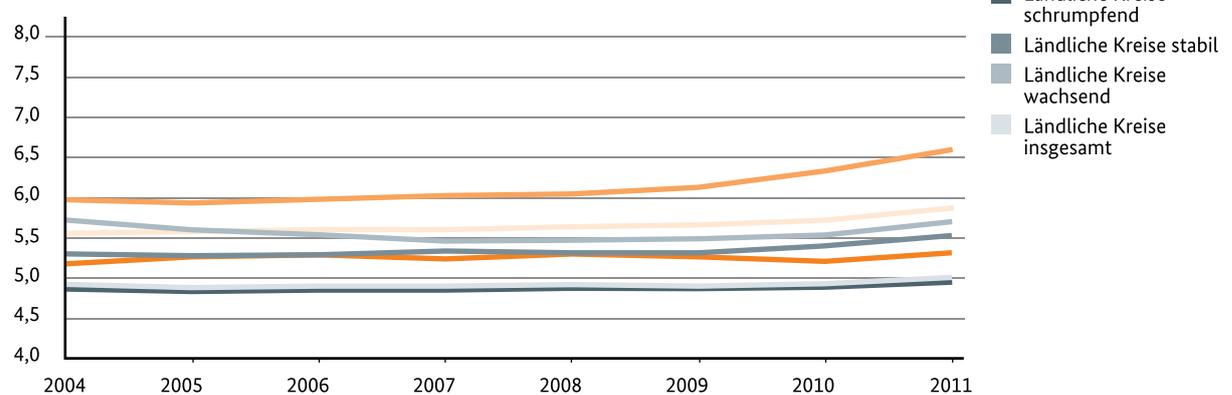
Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN ImmoDaten GmbH.

**Abbildung 7:**

Entwicklung der Angebotsmieten in Westdeutschland 2004 bis 2011 in Euro je m<sup>2</sup> (nettokalt)



Entwicklung der Angebotsmieten in Ostdeutschland 2004 bis 2011 in Euro je m<sup>2</sup> (nettokalt)



Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN ImmoDaten GmbH.

Dennoch bestehen weiterhin deutliche regionale Unterschiede. In einigen Landkreisen in den neuen Ländern und auch in strukturschwachen Regionen in den alten Ländern gehen die Mieten weiter zurück.

Nachdem einige Metropolen (Berlin, Frankfurt, Hamburg) und ostdeutsche Städte (Jena, Weimar) bereits ab 2008/2009 deutliche Steigerungen der Neu- und Wiedervermietungsflächen verzeichneten, schlug sich 2011 die steigende Nachfrage erstmals deutschlandweit nieder – mit einem Plus von 2,9 Prozent.

Die höchsten Mietpreissteigerungen gab es 2011 vor allem in den Großstädten und Metropolkernen (Berlin + 7,4 Prozent, Bremen + 8,8 Prozent, Hamburg + 7,5 Pro-

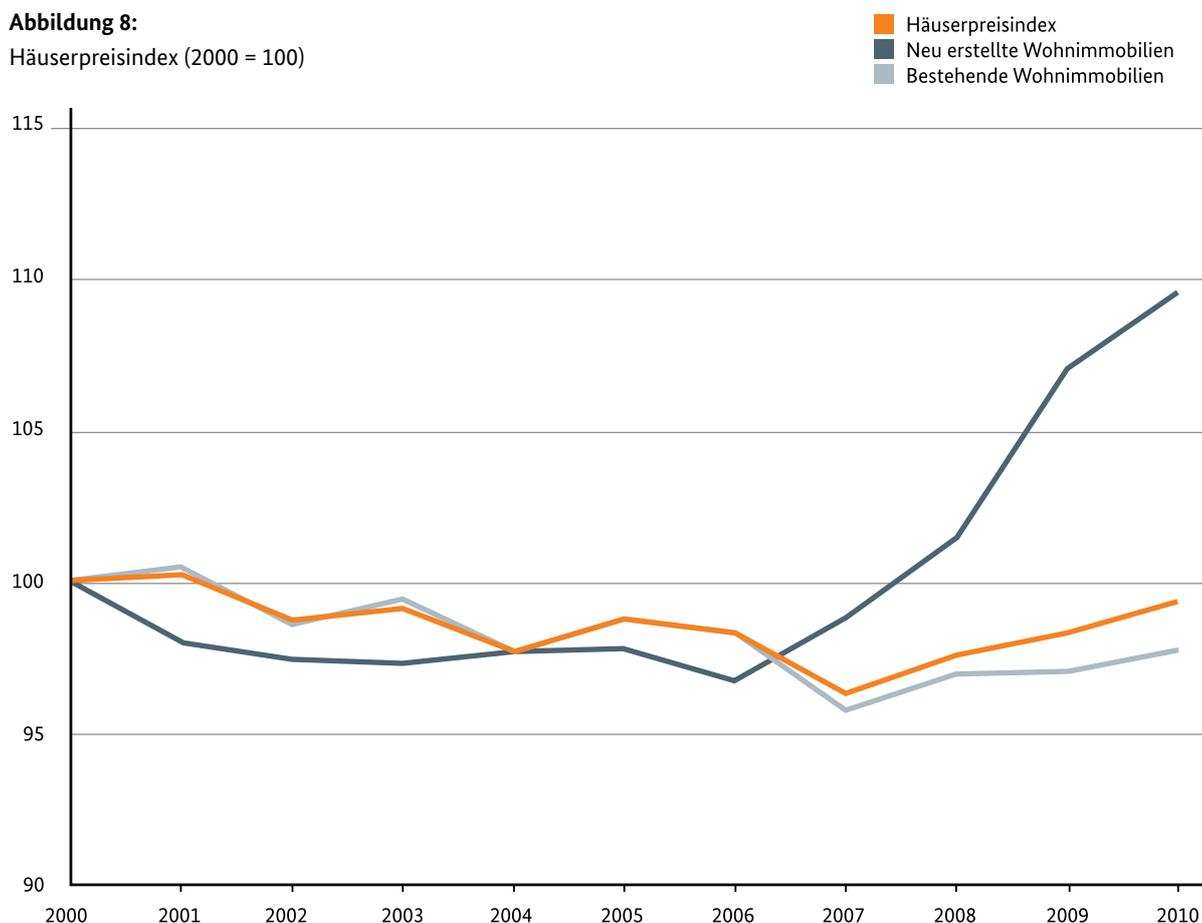
zent, Freiburg + 8,1 Prozent, Greifswald + 10,4 Prozent). Deutliche Mietensteigerungen weisen auch kleinere Städte aus, z. B. wegen steigender Studentenzahlen.

### 3.3.3 Entwicklung der Wohnimmobilienpreise

Die Preise für Wohnimmobilien waren in Deutschland im Berichtszeitraum insgesamt stabil. Gegenwärtig ist jedoch vor allem in deutschen Großstädten ein deutlicher Preisanstieg festzustellen.

In den Jahren vor der Finanz- und Wirtschaftskrise gab es in Deutschland im Gegensatz zu den USA oder einigen europäischen Staaten (z. B. Spanien oder Irland) keine

**Abbildung 8:**  
Häuserpreisindex (2000 = 100)



Quelle: Statistisches Bundesamt (Genesis), Berechnungen des BMVBS.

Immobilienpreisblase. Die Preise für Wohnimmobilien entwickelten sich – mit regionalen Unterschieden – moderat und ohne spekulative Übertreibungen. Der Häuserpreisindex des Statistischen Bundesamts weist für die Jahre 2000 bis 2010 einen minimalen jährlichen Rückgang der Häuserpreise von 0,1 Prozent aus (vgl. Abbildung 8).



Auch die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 blieb ohne nennenswerte Auswirkung auf die Immobilienpreise (vgl. Kap. 2).

Es gilt jedoch bei der Analyse deutlich zu unterscheiden zwischen Bestand und Neubauten. Seit 2007 entwickeln sich die Preise von Bestandsimmobilien und Neubauten sehr unterschiedlich. Während die Preise für Bestandswohnungen insgesamt nur leicht angestiegen sind,

verzeichnen neu gebaute Wohnhäuser einen Preisanstieg deutlich über der Inflationsrate.

Auch hier bestehen starke regionale Unterschiede in Preisniveau und Preisentwicklung. Der Standort ist für eine Immobilie sowohl beim Bestand als auch beim Neubau eines der wichtigsten preisbestimmenden Merkmale. Nach aktuellen Daten der Gutachterausschüsse kostete ein freistehendes Ein- und Zweifamilienhaus 2010 durchschnittlich 191 000 Euro und eine Eigentumswohnung durchschnittlich 80 000 Euro. Die regionale Spanne zwischen den Bundesländern reichte bei Eigenheimen von 66 000 Euro in Sachsen-Anhalt bis 341 000 Euro in Hamburg.

Die aktuell gestiegene Nachfrage (vgl. Kap. 3.1) führt zu einem deutlichen Aufwärtstrend bei den Preisen für Wohnimmobilien. Der Preisauftrieb erfasst nicht mehr nur Neubauten, sondern auch Bestandsobjekte, wenn auch in unterschiedlichem Umfang. Wie die Bundesbank auf der Basis von Daten der BulwienGesa AG ausweist, stiegen die Preise in 125 Städten zwischen 2010 und 2011 um 5,5 Prozent, nachdem sie im Vorjahr um 2,5 Prozent gestiegen waren. Die größten Zuwächse waren in den großen Ballungsregionen zu beobachten.<sup>32</sup> So stiegen die Preise laut BulwienGesa in Berlin, Hamburg, München, Frankfurt und Düsseldorf um sieben bis neun Prozent. Die große Nachfrage nach Wohnungen wird auch stark von Kapitalanlageentscheidungen begünstigt. Das zeigt sich auch an den überdurchschnittlichen Preissteigerungen bei Geschosswohnungen. Inwieweit diese hohen Preissteigerungen noch überall durch realistische Ertragsersparungen gerechtfertigt werden können, wird unterschiedlich beurteilt. So ist es laut Bundesbank nicht gesichert, „dass steigende Kaufpreise jederzeit durch zukünftige Mieteinnahmen gedeckt werden können“.<sup>33</sup>

### 3.3.4 Entwicklung der Wohnnebenkosten

Die kalten Betriebskosten sind zwischen 2001 und 2011 mit 1,5 Prozent pro Jahr etwa im Umfang der allgemeinen Preissteigerung gestiegen.<sup>34</sup>

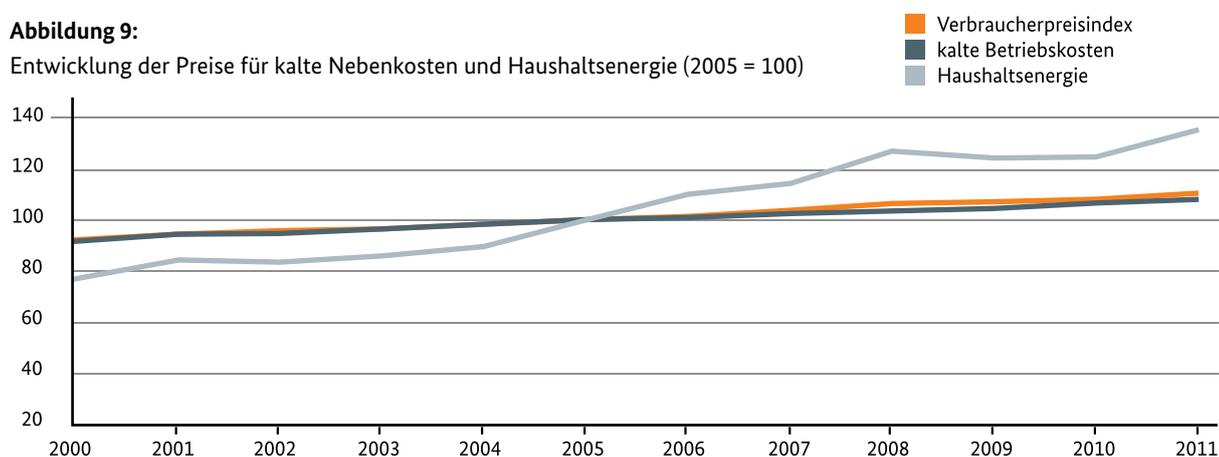
<sup>32</sup> Deutsche Bundesbank: Die Preise für Wohnimmobilien in Deutschland 2011, in: Monatsbericht 2/2012, S. 54f.

<sup>33</sup> Deutsche Bundesbank: Die Preise für Wohnimmobilien in Deutschland 2011, in: Monatsbericht 2/2012, S. 54f.

<sup>34</sup> vgl. ausführlicher Wohngeld- und Mietenbericht 2010, S 23f.

**Abbildung 9:**

Entwicklung der Preise für kalte Nebenkosten und Haushaltsenergie (2005 = 100)



Quelle: Statistisches Bundesamt (Genesis), Berechnungen des BMVBS.

Dagegen haben die Preise für Haushaltsenergie (inkl. Strom) im gleichen Zeitraum deutlich zugenommen. Die jährliche Steigerung betrug 4,9 Prozent mit deutlichen Schwankungen. Nach einem starken Anstieg 2008 gingen die Preise 2009 deutlich zurück, blieben 2010 fast unverändert und stiegen 2011 wieder deutlich an (vgl. Abbildung 9).

Dabei ist zu beachten, dass die Preisentwicklung nicht unbedingt der Ausgabenentwicklung der Haushalte entspricht. Die Ausgaben für Energie je Haushalt stiegen von 2003 bis 2010 von 108 auf 142 Euro (+ 32 Prozent). Sie stiegen damit deutlich weniger an als die Energiepreise, die im gleichen Zeitraum um 44 Prozent stiegen.

Unterschiedliche Witterungsverhältnisse und ein steigender Sanierungsgrad der Wohnungen haben einen großen Einfluss auf den Energieverbrauch und damit auch auf die Ausgaben der Haushalte für Heizenergie.

Der Anteil der Energiekosten an den Konsumausgaben der Haushalte hat sich ebenfalls erhöht von 5,5 auf 6,5 Prozent.<sup>35</sup>

### 3.4 Neubautätigkeit

Auch bei der Wohnungsneubautätigkeit ist mittlerweile eine Trendwende eingetreten. Die Bautätigkeit verlief

seit 1996 rückläufig. Dieser Rückgang stellte zunächst eine Normalisierung nach dem Bauboom in der ersten Hälfte der 1990er Jahre dar. Er ging mit einer allgemeinen Entspannung der Wohnungsmärkte einher.<sup>36</sup> Allerdings ging die Neubautätigkeit ab Ende der 2000er Jahre stärker zurück als die Nachfrage, sodass sie seitdem unterhalb des Neubaubedarfs lag. Wurden 2006 noch 249 000 Wohnungen gebaut, waren es 2009 noch 159 000 Wohnungen.

Wenn man die Wohnungsabgänge berücksichtigt, kann in diesem Zeitraum von einer Stagnation des Wohnungsbestandes, eventuell sogar von einer leichten Schrumpfung ausgegangen werden. Genauere Informationen werden die Ergebnisse des Zensus 2011 liefern, die voraussichtlich 2013 veröffentlicht werden.<sup>37</sup>

Seit Mitte 2009 ist als Folge der zunehmenden Wohnungsnachfrage (s. Kap 3.1) wieder ein Aufwärtstrend erkennbar. Insgesamt wurden 2010 5,5 Prozent mehr Baugenehmigungen erteilt (188 000) als noch 2009 und 0,5 Prozent mehr Wohnungen fertig gestellt (160 000). 2011 erlebte die Wohnungsbautätigkeit einen deutlichen Aufschwung. Mit 228 000 Wohnungen wurden 22 Prozent mehr Wohnungen genehmigt als im Vorjahr und mit 183 000 Wohnungen 15 Prozent mehr fertiggestellt.

<sup>35</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, laufende Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15 Reihe 1.

<sup>36</sup> Vgl. ausführlich Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland, 2009.

<sup>37</sup> Es kann davon ausgegangen werden, dass die amtliche Statistik nicht alle Wohnungsabgänge zeitnah erfassen kann. Daher wird nach Vorliegen der Zensusergebnisse voraussichtlich ein geringerer Wohnungsbestand ausgewiesen.

Dabei nimmt die Bautätigkeit vor allem in den Regionen mit starker Wohnungsnachfrage zu. In einigen Ballungskernen wie etwa in München oder den Kernstädten des Rhein-Main-Gebiets betrug die Zunahme bei den Genehmigungen sogar bis zu zwei Drittel. Auch für 2012 wird ein weiteres Wachstum erwartet.

Die aktuellen Baugenehmigungen liegen erstmals wieder deutlich über dem Niveau, welches das BBSR in seiner Wohnungsmarktprognose 2025 langfristig für erforderlich hält. Dies resultiert aus den in den letzten Jahren zu niedrigen Fertigstellungszahlen und dem damit entstandenen Nachholbedarf.

Derzeit ist allerdings offen, ob die mit einiger Verzögerung angesprungene Bautätigkeit im Wohnungsbau gerade in den dynamischen Wachstumsregionen mit der Nachfrage Schritt halten wird.

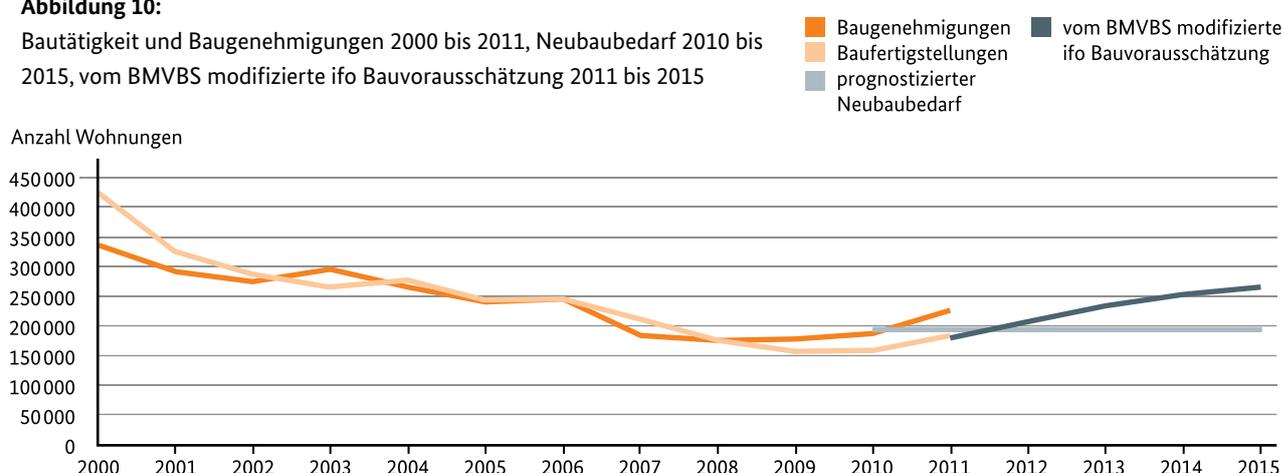
Die Aussichten für eine anhaltende Belebung der Neubautätigkeit sind aber gut. Laut dem ifo Institut für Wirtschaftsforschung steht der „Wohnungsbau vor Jahrzehnt des Aufschwungs“. Bis 2015 soll der Neubau in neu errichteten Wohngebäuden auf etwa 236 000 Wohnungseinheiten deutlich zunehmen. Gegenüber den Fertigstellungen von 2010 bedeutet dies einen Anstieg von 50 Prozent.



Unter Einbeziehung von Wohnungen in Nicht-Wohngebäuden und neuen Wohnungen in Bestandsgebäuden erscheint damit 2015 ein Wohnungsneubau von etwa 260 000 Wohnungen realistisch.<sup>38</sup>

#### Abbildung 10:

Bautätigkeit und Baugenehmigungen 2000 bis 2011, Neubaubedarf 2010 bis 2015, vom BMVBS modifizierte ifo Bauvorausschätzung 2011 bis 2015



Quelle: Statistisches Bundesamt, BBSR, ifo, Berechnungen BMVBS.

<sup>38</sup> Dorffmeister, L./Ebnet, M.: Langfristige Baunachfrage: Wohnungsbau auf Expansionskurs, öffentlicher Bau auf Schrumpfkurs, Ausgewählte Ergebnisse der „ifo Bauvorausschätzung Deutschland“, in: ifo Schnelldienst, 5/2012, S. 35ff.

### 3.5 Zukünftige Wohnungsnachfrage und Wohnungsbedarf

Die zukünftige Wohnungsnachfrage wird im Wesentlichen von der demografischen Entwicklung bestimmt. Die Bevölkerung ging in Deutschland von ihrem Höchststand 2002 von 82,5 Mio. auf 81,8 Mio. Menschen im Jahr 2010 zurück. Infolge gesteigener Zuwanderung gab es laut vorläufiger Berechnungen des Statistischen Bundesamtes 2011 erstmals wieder einen leichten Anstieg um etwa 50 000 Menschen.

Nach den vorliegenden Berechnungen wird die Bevölkerung jedoch künftig weiter schrumpfen. So erwartet das Statistische Bundesamt, dass die Bevölkerung bis 2025 auf 79 bis 80 Mio. Menschen und bis 2060 auf etwa ca. 65 bis 70 Mio. zurückgeht.<sup>39</sup>

Auch die Struktur der Bevölkerung verändert sich deutlich. Insbesondere wird der Anteil älterer Menschen immer weiter zunehmen: Heute ist etwa jeder Fünfte 65 Jahre alt oder älter. 2060 wird jeder Dritte über 65 sein.

Gleichzeitig nimmt die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter von heute knapp 50 Mio. auf etwa 33 Mio. im Jahr 2060 weiter ab. Diese grundlegenden Veränderungen in der Bevölkerungszusammensetzung wirken sich regional sehr unterschiedlich aus.

Daneben wird sich der seit Jahren zu beobachtende Trend einer Verkleinerung der Haushaltsgröße fortsetzen. Bis 2030 wird der Anteil der Ein-Personen-Haushalte von 40 Prozent (2009) auf 43 Prozent steigen.

Mehr noch als die Bevölkerungsentwicklung stellt die Entwicklung der privaten Haushalte für die Wohnungsnachfrage die zentrale Determinante dar. Die Zahl der Haushalte nahm von 2002 bis 2010 von 38,7 Mio. auf 40,3 Mio. zu und wird zunächst noch weiter steigen.<sup>40</sup> Im Jahr 2025 wird nach den Prognosen des Statistischen Bundesamtes mit 41,1 Mio. Haushalten ein Höhepunkt erreicht. Danach wird auch die Zahl der Haushalte zurückgehen.

Im Zuge der demografischen Entwicklung wird die Regionalisierung der Wohnungsmärkte weiter zunehmen. Wachstums- und Schrumpfungstendenzen werden sich verstärken und finden zum Teil räumlich eng nebeneinander statt (vgl. Abbildung 11).

In wirtschaftlich dynamischen Regionen wird die Wohnungsnachfrage weiter zunehmen, während es in Abwanderungsregionen zu einem steigenden Überangebot an Wohnraum und Leerstand kommen dürfte.

Das BBSR geht in seiner Wohnungsmarktprognose 2025 von einer weiter steigenden Wohnflächennachfrage aus,



<sup>39</sup> vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2009.

<sup>40</sup> Die Mikrozensus-Zusatzerhebung 2010 kommt aufgrund anderer Hochrechnungsmethoden auf 38,5 Mio. Haushalte.

die von einer weiter steigenden Nachfrage von Eigentümerhaushalten getragen wird.<sup>41</sup>

Regional gesehen entwickelt sich die Wohnflächennachfrage unterschiedlich: Die Spanne reicht von plus 14 Prozent in München bis minus 10 Prozent in Halle (Saale).

Steigende Nachfrage und Ersatzbedarf ergeben einen jährlichen Neubaubedarf von 183 000 Wohnungen für 2010 bis 2025. Bis 2015 geht das BBSR von einem Neubaubedarf von 193 000 Wohnungen aus, der in den Folgejahren etwas zurückgeht (vgl. Tabelle 2).

Regional ergeben sich große Unterschiede (vgl. Abbildung 12). Auf zehn Kreise in Ballungsregionen entfällt ein Viertel des Neubaubedarfs, während in 71 Landkreisen der Neubaubedarf bereits heute unter 100 Wohneinheiten liegt.

Knapp zwei Drittel des Neubaubedarfs entfallen auf Ein- und Zweifamilienhäuser. Bei Mehrfamilienhäusern konzentriert sich der Neubaubedarf auf folgende Regionen: Berlin, München, Frankfurt, Hamburg, Köln, Stuttgart und einige Kreise in Baden-Württemberg und Bayern.

**Tabelle 2:**  
Prognose des BBSR: Wohnungsbau in Deutschland bis 2025

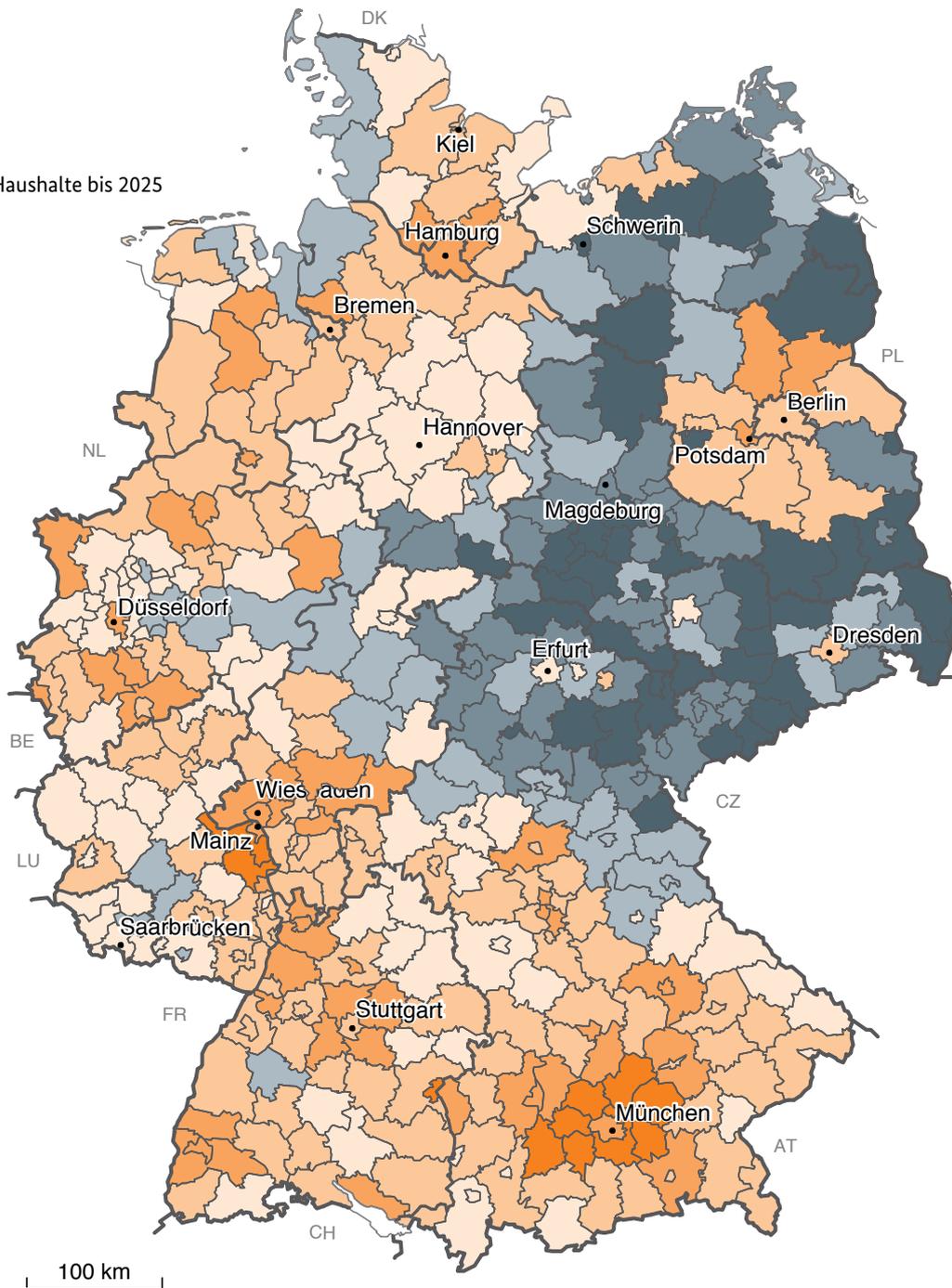
Deutschland	2010 bis 2025 p.a.	2010 bis 2015 p.a.	2016 bis 2020 p.a.	2021 bis 2025 p.a.
Neubau Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern	<b>115 000</b>	122 000	115 000	107 000
Neubau Wohnungen in Mehrfamilienhäusern	<b>68 000</b>	71 000	70 000	62 000
Neubau Wohnungen gesamt	<b>183 000</b>	<b>193 000</b>	<b>185 000</b>	<b>169 000</b>

Quelle: BBSR Kompakt: Wohnungsmärkte im Wandel 1/2010.



<sup>41</sup> Hier wird die untere Variante der BBSR Prognose 2025 zugrunde gelegt, die von einer jährlichen Zuwanderungsaldo von 100 000 Menschen ausgeht.

**Abbildung 11:**  
Entwicklung der Haushalte bis 2025

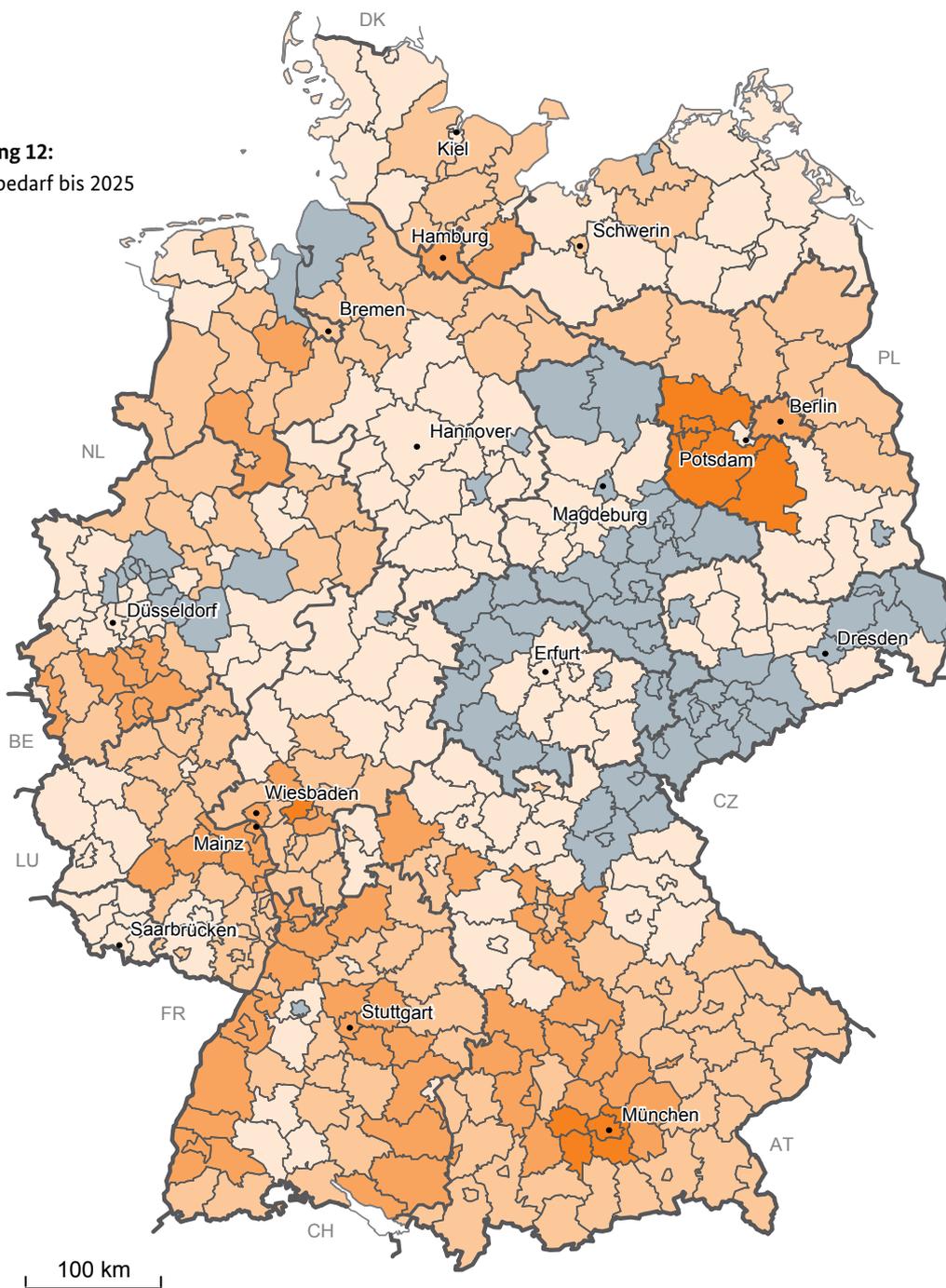


Entwicklung der Haushalte insgesamt von 2010 bis 2025 in %



Datenbasis: BBSR-Haushaltsprognose 2025, uV.  
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2006.  
Quelle: BBSR Wohnungsmarktprognose 2025, S. 14.

**Abbildung 12:**  
Neubaubedarf bis 2025



Durchschnittlicher jährlicher Neubaubedarf von Wohnungen insgesamt je 10 000 Einwohner von 2010 bis 2025

- |  |  |  |
|--|--|--|
| <span style="color: blue;">■</span> bis unter 10       | <span style="color: #f4a460;">■</span> 20 bis unter 30 | <span style="color: #e67e22;">■</span> 40 und mehr |
| <span style="color: #f4a460;">■</span> 10 bis unter 20 | <span style="color: #d35400;">■</span> 30 bis unter 40 |  |

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktprognose 2025, uV.  
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2006.  
Quelle: BBSR Wohnungsmarktprognose 2025, S. 40.

## 3.6 Der Mietwohnungsmarkt

### 3.6.1 Struktur des Mietwohnungsangebots

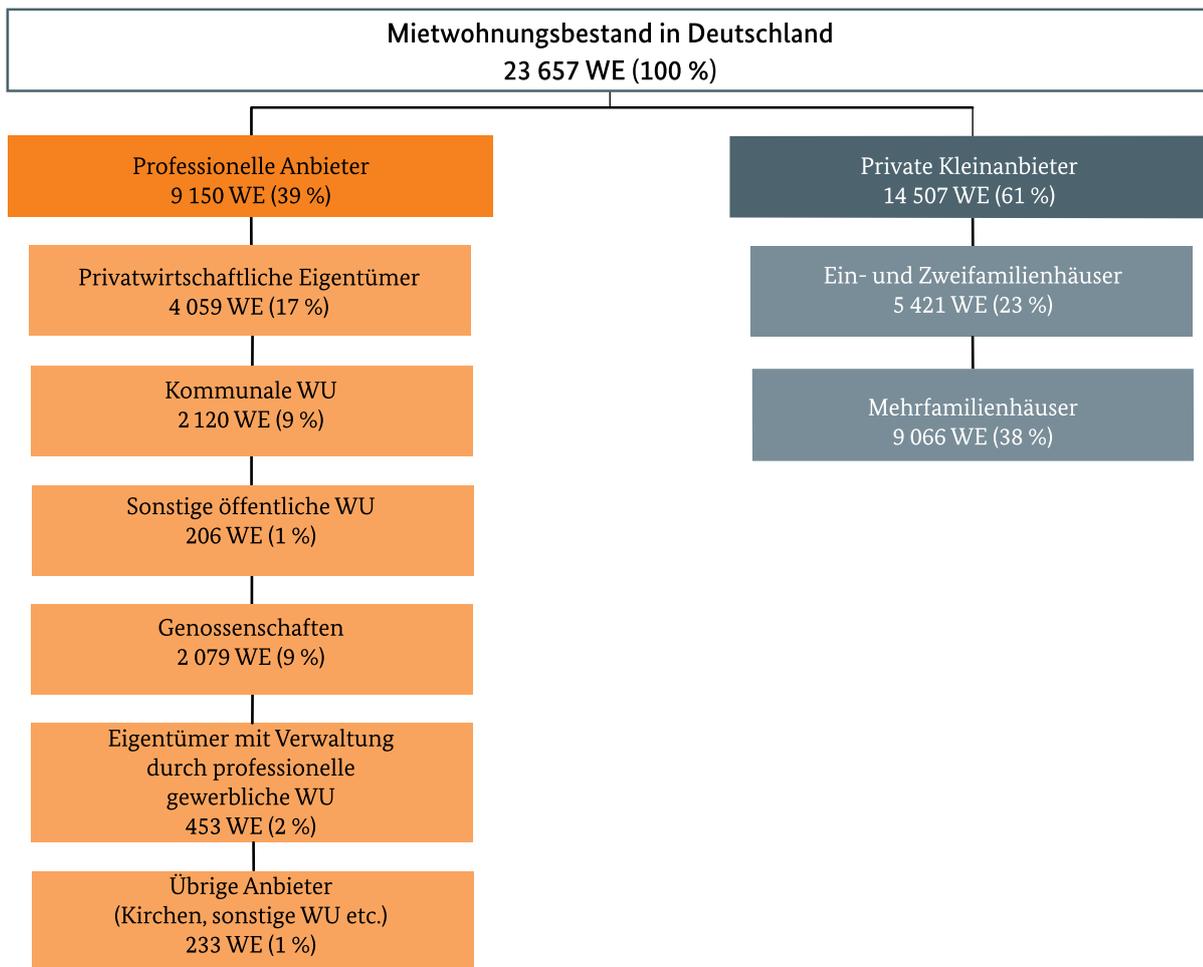
Der Wohnungsbestand in Deutschland ist im Unterschied zu den meisten anderen Ländern durch eine kleinteilige Struktur mit einem hohen Anteil von Privateigentümern gekennzeichnet (vgl. Kapitel 3.6.3). Von knapp 24 Mio. Mietwohnungen (vgl. Abbildung 13) im Jahr 2006 befinden

sich 61 Prozent im Eigentum privater Kleinanbieter (rund 14,5 Mio. Wohnungen).<sup>42</sup>

39 Prozent (rund 9,2 Mio. Wohnungen) befinden sich im Eigentum professioneller Anbieter. Sie verteilen sich hauptsächlich auf privatwirtschaftliche Anbieter mit 4,1 Mio., öffentliche, vor allem kommunale Anbieter mit 2,3 Mio. und Genossenschaften mit 2,1 Mio. Wohnungen.

#### Abbildung 13:

Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2006



Wohneinheiten (WE) in 1 000 zum Stand 30.06.2006, Anteile der WE am gesamten Mietwohnungsbestand, Wohnungsunternehmen (WU).

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

<sup>42</sup> Angaben zur Eigentümerstruktur von Mietwohnungen wurden zuletzt für das Jahr 2006 errechnet.

### 3.6.2 Transaktionen von Wohnungsbeständen

Die Eigentümerstruktur des Wohnungsbestandes unterliegt in den letzten Jahren einer stetigen Veränderung, insbesondere in Folge umfangreicher Transaktionen von Mietwohnungsbeständen. In den Jahren 1999 bis 2011 wechselten im Rahmen großer Transaktionen (ab 800 Wohnungen) über zwei Mio. Mietwohnungen die Eigentümer. Diese großvolumigen Verkäufe betrafen zum größeren Teil Bestände privater Unternehmen, die sowohl auf der Käufer- als auch auf der Verkäuferseite in Erscheinung traten. Besondere Aufmerksamkeit und kontroverse Diskussionen in der Öffentlichkeit lösten jedoch Verkäufe der öffentlichen Hand aus, insbesondere der Kommunen. Per Saldo wechselten über eine halbe Million Wohnungen vom Eigentum der öffentlichen Hand in das Eigentum privater Unternehmen. In einzelnen Städten (wie etwa Dresden 2006) wurde der komplette kommunale Wohnungsbestand veräußert.<sup>43</sup>

Der Schwerpunkt der Verkaufstätigkeit lag in dem Zeitraum 2004 bis 2007. Danach ist die Zahl der großen

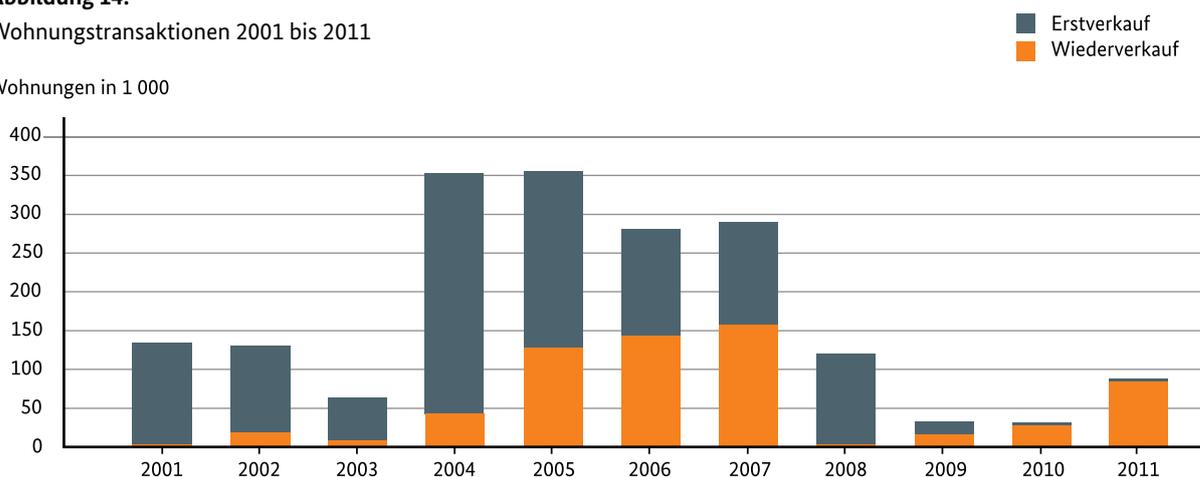
Wohnungstransaktionen infolge der Finanzkrise ab 2008 deutlich eingebrochen. Ursache waren vor allem die deutlich verschlechterten Finanzierungsmöglichkeiten von großen Wohnungsportfolios (vgl. Kap 2.1.1). 2009 und 2010 blieb das Transaktionsgeschehen auf einem niedrigen Stand, während 2011 mit 90 000 verkauften Wohnungen eine deutliche Belebung festzustellen war. Das lag vor allem an zwei größeren Transaktionen, dem Börsengang der GSW und der Übernahme des Mehrheitsanteils an der Colonia Real Estate AG durch die TAG Immobilien AG. Der Großteil des Transaktionsgeschehens der Jahre 2010 und 2011 spielte sich unter privaten Investoren ab. Mehrheitlich handelte sich dabei um Wiederverkäufe von Beständen, die seit 1999 bereits mindestens einmal den Besitzer gewechselt hatten.<sup>44</sup> Im bisherigen Verlauf 2012 hat sich das Transaktionsgeschehen wieder merklich beschleunigt.

Die Mehrheit der Verkäufe und der hierbei veräußerten Wohnungen findet jedoch im Segment der Transaktionen von unter 800 Wohnungen statt. Ausnahme waren die großen Wohnungsverkäufe in den Jahren 2004 bis 2007. Bei diesen kleineren Mietwohnungsverkäufen wurden

**Abbildung 14:**

Wohnungstransaktionen 2001 bis 2011

Wohnungen in 1 000



Anmerkung: Berücksichtigt sind Verkäufe großer Wohnungsbestände ab 800 Wohnungen.

Quelle: BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen.

<sup>43</sup> vgl. ausführlich Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland, Bundestagsdrucksache 16/13325, S 29ff.

<sup>44</sup> Siehe ausführlich hierzu BMVBS (Hrsg.): Mehrfachverkäufe von Mietwohnungsbeständen, Forschungen Heft 146, Berlin 2010.

**Tabelle 3:**

Verkäufe und Käufe nach Art der Eigentümer/ Investoren 1999 bis 2011

	Verkäufe		Käufe		Saldo
	Wohnungen	Anteil	Wohnungen	Anteil	Wohnungen
<b>Öffentliche Hand</b>	<b>917 000</b>	<b>45 %</b>	<b>316 000</b>	<b>15 %</b>	<b>- 601 000</b>
Kommune	385 000	19 %	158 000	8 %	- 227 000
Bund/ Land	532 000	26 %	209 000	10 %	- 323 000
<b>Privat</b>	<b>1 028 000</b>	<b>50 %</b>	<b>1 646 000</b>	<b>80 %</b>	<b>618 000</b>
Deutsches privatwirtschaftliches Unternehmen	652 000	32 %	455 000	22 %	- 197 000
Unternehmen angelsächsisches Ausland	283 000	14 %	953 000	47 %	670 000
Unternehmen kontinentaleuropäisches Ausland	47 000	2 %	208 000	10 %	160 000
Privateigentümer ohne Zuordnung	46 000	2 %	30 000	1 %	- 16 000
<b>Sonstige (Genossenschaft, Kirche, keine Angabe etc.)</b>	<b>105 000</b>	<b>5 %</b>	<b>36 000</b>	<b>2 %</b>	<b>- 69 000</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>2 050 000</b>	<b>100 %</b>	<b>2 050 000</b>	<b>100 %</b>	

Summenabweichung durch Rundung; Berücksichtigt sind Verkäufe großer Wohnungsbestände ab 800 Wohnungen.  
Quelle: BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen.

dabei jährlich im Durchschnitt rund 250 000 Wohnungen in Paketen von typischerweise etwa 10 bis 50 Wohnungen verkauft. Privateigentümer verkauften dabei häufig an andere Privateigentümer, professionelle Anbieter an andere professionelle Anbieter.<sup>45</sup>

Nachdem die öffentliche Hand zwischen 2009 und 2011 kaum Wohnungen veräußerte, stehen nunmehr wieder vermehrt Verkäufe an: Bereits Anfang des Jahres 2012 wurde der von der Landesbank Baden-Württemberg gehaltene Wohnungsbestand (rund 21 000 Wohnungen) veräußert. Der Verkauf der TLG Wohnen (rund 12 000 Wohnungen) befindet sich im Bieterverfahren. Darüber hinaus sind die Verkäufe der GBW AG (rund 33 000 Wohnungen) und der DKB Immobilien (rund 25 000 Wohnungen) vorgesehen.

Die Entwicklung des Transaktionsgeschehens wird seit

2007 vom BBSR kontinuierlich beobachtet und regelmäßig dokumentiert.<sup>46</sup>

### 3.6.3 Private Kleinvermieter

Private, nicht-institutionelle Kleinvermieter haben mit rund 14,5 Mio. Mietwohnungen und einem Anteil von mehr als 60 Prozent aller Mietwohnungen eine zentrale Rolle für die Wohnungsversorgung in Deutschland. Sie bilden eine sehr heterogene Anbietergruppe mit einer großen Bandbreite von Wohnungsbeständen, Handlungs- und Investitionsstrategien und sozioökonomischen Hintergründen. Ihre Bedeutung ist auch abhängig von den regionalen Wohnungsmarktstrukturen.

Im Gegensatz zum professionellen Vermietungssektor liegen über die privaten Vermieter nur wenige empirisch

<sup>45</sup> Vgl. BMVBS (Hrsg.): Transaktionen kleiner Mietwohnungsbestände, Forschungen Heft 152, Bonn 2012.

<sup>46</sup> vgl. zuletzt BBSR: Transaktionen großer Wohnungsbestände, in: BBSR-Analysen KOMPAKT 6/2012, Bonn.

gut abgesicherte Informationen vor. Um auf einer breiten Basis Informationen zur Struktur und zu den Bewirtschaftungsstrategien dieser Anbieter zu gewinnen, hat das BMVBS ein umfassendes Forschungsprojekt initiiert.<sup>47</sup> In der ersten Jahreshälfte 2011 wurden bundesweit Privateigentümer von vermieteten Mehrfamilienhäusern und Eigentumswohnungen schriftlich befragt. Die Ergebnisse erlauben repräsentative und differenzierte Erkenntnisse zu Strukturen und Investitionsprozessen in diesem Sektor. Das Projekt wird voraussichtlich Ende 2012 abgeschlossen.

### 3.6.4 Private professionelle Anbieter

Die privaten professionellen Eigentümer stellen etwa 17 Prozent des Mietwohnungsbestandes. Die von ihnen verfolgten Bewirtschaftungsstrategien weisen eine große Vielfalt und Flexibilität auf. Die Mehrheit der Investoren sind Bestandshalter mit grundsätzlich längerfristig angelegten Strategien. Daneben gibt es eine Reihe von opportunistischen Investoren mit eher kurz- und mittelfristigen Händlerstrategien.

Geprägt wurde die öffentliche Diskussion in den letzten Jahren sehr stark von den Geschäftsstrategien der Erwerber großer Wohnungsbestände. Im Allgemeinen verhalten sich diese Erwerber stärker marktorientiert als die früheren Eigentümer.

Sie versuchen, die Mietertragspotenziale der jeweiligen lokalen Märkte weitgehend auszuschöpfen. Ihre Bewirtschaftungsstrategien hängen daher stark von den örtlichen Wohnungsmarktverhältnissen ab. Diese bestimmen, ob sich etwa Einzelprivatisierungen, Bestandsaufwertungen oder Blockverkäufe rechnen. Vorwiegend in attraktiven Lagen werden Modernisierungen durchgeführt und entsprechende Mieterhöhungen durchgesetzt. Hingegen werden in weniger attraktiven Beständen teilweise Mietsenkungen vorgenommen, um die Vermietungsquoten zu verbessern.

In der Öffentlichkeit wurden in den letzten Jahren wiederholt negative Auswirkungen auf Mieter beklagt. Sie beziehen sich zum Teil auf überdurchschnittliche Mietsteigerungen, wenn vorher sehr günstige Mieten an das Marktniveau herangeführt werden. Auch von Verschlechterungen von Beständen infolge verringerter Investitionen wird berichtet. In Einzelfällen werden selbst notwendige Instandhaltungen unterlassen. Diese Extremfälle betreffen jedoch in erster Linie Anbieter, deren Geschäftsmodell auf wenig realistischen Markteinschätzungen beruhte und die häufig wegen hoher Verschuldung in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind.

In zunehmendem Maße treten aber als Käufer stärker langfristig orientierte Bestandshalter auf, deren Erwerbsmotiv weniger in hohen Ertrags Erwartungen als vielmehr in der vergleichsweise hohen Stabilität der Mieterträge besteht.

Im Allgemeinen gehen den Kommunen durch den Verkauf kommunaler Wohnungsbestände sozial- und stadtentwicklungspolitische Handlungsmöglichkeiten verloren. Überwiegend sind die neuen Investoren zwar bereit, auch an einkommensschwache Haushalte zu vermieten, beteiligen sich jedoch kaum an der Unterbringung sozialer Problemgruppen. Überdies engagieren sich die privaten professionellen Anbieter in unterschiedlichem Maße bei der Stadtentwicklungspolitik. Die Kooperationsbereitschaft gegenüber der Kommune hängt stark davon ab, welchen Anteil der jeweilige Anbieter an den Wohnungsbeständen in einem Quartier hat. Häufig müssen die Kommunen jedoch inzwischen Aufgaben bei der Quartiersentwicklung übernehmen, die vorher durch öffentliche Wohnungsunternehmen wahrgenommen wurden.<sup>48</sup>

In einer Anhörung vor dem Bundestagsausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 5. Mai 2010 wurde von den anwesenden Experten überwiegend die Einschätzung bestätigt, dass in der Öffentlichkeit bekannt gewordene negative Erfahrungen nicht für die gesamte Gruppe der „neuen Investoren“ verallgemeinert werden könnten.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> vgl. [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_21946/BBSR/DE/FP/ReFo/Wohnungswesen/2010/PrivateigentuemermietwohnungenMFH/01\\_start.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21946/BBSR/DE/FP/ReFo/Wohnungswesen/2010/PrivateigentuemermietwohnungenMFH/01_start.html).

<sup>48</sup> vgl. BMVBS/BBR (Hrsg.): Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen, BBR Forschungen Heft 124, Bonn 2007; BMVBS (Hrsg.): Mehrfachverkäufe von Mietwohnungsbeständen, Forschungen Heft 146, Berlin 2010.

<sup>49</sup> vgl. Protokoll Nr. 17/11 des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a15/Oeffentliche\\_Anhoerungen/Archiv/immobilienwirtschaft\\_05\\_05\\_2010/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a15/Oeffentliche_Anhoerungen/Archiv/immobilienwirtschaft_05_05_2010/index.html) [29.05.2012].

### 3.6.5 Kommunale Wohnungsunternehmen

Die realisierten und weitere geplante Wohnungsverkäufe öffentlicher Wohnungsunternehmen an private Investoren führten zu einem intensiven Diskurs über die kommunalen Kernaufgaben im Bereich der Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung. Kommunale Wohnungsunternehmen und -bestände spielen auf den deutschen Wohnungsmärkten traditionell eine wichtige Rolle. In der Vergangenheit fehlte es an verlässlichen Informationen zu Umfang und Struktur der kommunalen Wohnungsbestände, zu ihrer Funktion sowie zu den Strategien der Kommunen für diese Bestände. Im Rahmen des 2011 abgeschlossenen For-

schungsprojekts „Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände“ konnte die Informationsbasis erheblich verbessert werden.<sup>50</sup>

Im Rahmen dieses Projekts wurde zum einen eine bundesweite schriftliche Befragung durchgeführt, an der sich 1 400 Kommunen mit rund 2 Mio. kommunalen Wohnungen beteiligten. In einem zweiten Schritt wurden die Erkenntnisse aus der Befragung anhand von zehn Fallstudien vertieft. Der Anteil der kommunalen Wohnungsbestände am Gesamtbestand in einer Kommune fällt sehr unterschiedlich aus. Während der Marktanteil in den ostdeutschen Kommunen historisch bedingt mit etwa einem Fünftel relativ

**Tabelle 4:**  
Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände für die soziale Wohnungsversorgung

Fallkommune	Wohnungen	Wohnungen der kommunalen Wohnungsunternehmen		Sozialmiet-, mietpreis- bzw. belegungsgebundene Wohnungen in der Kommune aufgrund von Förderung		Sozialmietwohnungen, mietpreis- bzw. belegungsgebundene Wohnungen des kommunalen Unternehmens aufgrund von Förderung		gebundene Wohnungen mit kommunalem Benennungs- oder Besetzungsrecht des kommunalen Wohnungsunternehmens aufgrund von Förderung	
	Anzahl	Anzahl	Anteil am Gesamtwohnungsbestand	Anzahl	Anteil am Gesamtwohnungsbestand	Anzahl	Anteil des kommunalen Unternehmens	Anzahl	Anteil des kommunalen Unternehmens
München	746 912	56 683	7,5 %	43 300	5,8 %	20 200	46,7 %	20 000	46,7 %
Essen	318 712	17 621	5,5 %	23 904	7,5 %	3 386	14,2 %	790	86,5 %
Kiel (ehem. KWU)*	131 371	9 300	7,1 %	9 800	7,5 %	4 200	42,9 %	2 600	38,8 %
Lübeck	114 387	8 290	7,2 %	9 517	8,3 %	2 417	25,4 %	1 741	35,8 %
Mainz	102 068	10 700	10,5 %	5 964	5,8 %	4 152	69,6 %	532	99,1 %
Potsdam	81 782	17 151	21,0 %	10 967	13,4 %	kA	----	598	66,5 %
Velbert	43 184	4 147	9,6 %	3 905	9,0 %	1 482	38,0 %	23	2,7 %
Bautzen	22 447	3 892	17,3 %	600	2,7 %	106	17,7 %	0	----
Mühlheim am Main	12 600	1 256	10,0 %	557	4,4 %	557	100,0 %	0	----
Landkreis Hildesheim**	140 471	4 277	3,0 %	2 330	1,7 %	1 057	45,4 %	0	----

\* ehemaliges kommunales Wohnungsunternehmen \*\* ohne Wohnungen der Stadt Hildesheim  
Datenbasis: Angaben der Wohnungsunternehmen/ Kommunalverwaltungen, Stand 2009, BMVBS.

<sup>50</sup> Vgl. BMVBS (Hrsg.): Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse einer Kommunalbefragung, Forschungen Heft 145, Berlin 2010 sowie BMVBS (Hrsg.): Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse der Fallstudien und Gesamtergebnis, Forschungen Heft 151, Berlin 2011.



hoch ist, bewegt er sich in den übrigen Fallkommunen z. T. deutlich unter 10 Prozent. Auch der Anteil der sozial gebundenen Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand variiert erheblich.

Die Mehrheit der Kommunen will dauerhaft an ihren Wohnungsbeständen festhalten. Die Bestände haben für viele Kommunen eine große Bedeutung für die Umsetzung ihrer wohnungspolitischen Ziele. Klassische Aufgabenfelder, wie soziale Wohnungsversorgung oder die Sicherung preisgünstiger Mieten, haben in den letzten Jahren auch in Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten wieder an Bedeutung gewonnen. Nur ein kleinerer Teil plant zukünftig Verkäufe. Die Kommunen setzen auf eine wirtschaftliche Stabilisierung und Stärkung ihrer Unternehmen.

Daneben wird auch die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern zukünftig noch an Bedeutung gewinnen, denn auslaufende Bindungen können voraussichtlich nur teilweise durch das Engagement der kommunalen Wohnungsunternehmen kompensiert werden.

Sowohl bei Verknappung von Wohnraum als auch bei Leerstand erfüllen kommunale Wohnungsunternehmen wichtige Aufgaben: In den Regionen, in denen die Mieten steigen, bieten öffentliche Wohnungsunternehmen immer noch preiswerte Versorgungsmöglichkeiten. Häufig übernehmen sie die maßgebliche Rolle bei der Wohnungsversorgung von Problemhaushalten und eine wichtige Rolle

bei der Versorgung von einkommensschwachen Haushalten. Darüber hinaus sind kommunale Wohnungsunternehmen beim Rückbau leerstehender Wohnungen im Rahmen des Stadtumbaus und bei anderen stadtentwicklungspolitischen Aufgaben wichtige Kooperationspartner der Kommunen.

Für viele Kommunen ist der Stellenwert ihrer Wohnungsunternehmen unverändert hoch oder hat sich sogar erhöht. Klassische Aufgabenfelder wie die soziale Wohnungsversorgung und die Sicherung preisgünstiger Mieten haben insgesamt an Bedeutung gewonnen.<sup>51</sup>

Das BBSR wird ab 2012 im Rahmen seines Informationssystems Wohnungswirtschaft regelmäßig Kommunen zu ihren Wohnungsbeständen befragen und die in dem Forschungsprojekt gewonnenen Erkenntnisse fortschreiben.

### 3.6.6 Wohnungsgenossenschaften

Wohnungsgenossenschaften sind seit mehr als 120 Jahren wichtiger Anbieter auf dem Wohnungsmarkt. Mit 2,1 Mio. Wohnungen – neun Prozent des Mietwohnungsbestands – bieten sie mehr als fünf Mio. Menschen in Deutschland guten und sicheren Wohnraum.

Die Identität von Eigentümer und Nutzer sowie das auf Dauer angelegte Nutzungsrecht an den genossenschaft-

<sup>51</sup> Vgl. BMVBS (Hrsg.): Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse einer Kommunalbefragung, Forschungen Heft 145, Berlin 2010 sowie BMVBS (Hrsg.): Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse der Fallstudien und Gesamtergebnis, Forschungen Heft 151, Berlin 2011, vgl. BBSR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 12/2011.

lichen Wohnungen bieten Genossenschaftsmitgliedern besondere Vorteile. Mit diesen Eigenschaften bieten die Wohnungsgenossenschaften als Zwischenform sowohl zum selbst genutzten Wohneigentum als auch zum Wohnen zur Miete eine bewährte Alternative.

Bereits 2004 hat die vom damaligen Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen berufene Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften Empfehlungen vorgelegt, die sich nicht nur an die Wohnungsgenossenschaften selbst, sondern auch an die Verbände und an die Politik richteten.<sup>52</sup> Behandelt wurden insbesondere Themenbereiche wie marktgerechte Weiterentwicklung/Stabilisierung der Unternehmen, öffentliche Wahrnehmung von Wohnungsgenossenschaften, Wohnungsgenossenschaften in der Stadtentwicklung und im Stadtumbau, Altersvorsorge und Wohnungsgenossenschaften sowie die Reform des Genossenschaftsgesetzes. Der Bund hat die Umsetzung der Empfehlungen der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften unterstützt. So wurden u. a. wesentliche Empfehlungen bei der Novelle des Genossenschaftsgesetzes im Jahr 2006 berücksichtigt. Außerdem wurden im Forschungsvorhaben „Altersvorsorge und Wohnungsgenossenschaften“ Wege zur privaten Altersvorsorge bei Wohn-

nungsgenossenschaften entwickelt. Diese haben Eingang in das Eigenheimrentengesetz und damit in die steuerlich geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge gefunden (vgl. Kap 4.4).<sup>53</sup>

Mit dem Genossenschaftspreis Wohnen hat das BMVBS mit dem GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. einen Wettbewerb initiiert, um die guten Beispiele genossenschaftlicher Aktivitäten für die Wohnraumversorgung von Familien, für das Wohnen im Alter, die energetische Sanierung ihrer Bestände sowie für die Stadt- und Quartiersentwicklung zu würdigen und öffentlich bekannt zu machen.

Die Vereinten Nationen haben 2012 zum Internationalen Jahr der Genossenschaften ausgerufen. Damit soll auf deren weltweite Bedeutung aufmerksam gemacht werden. Ihre wichtige Rolle für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung wird unterstrichen. Zum Auftakt lud das Bundesministerium der Justiz am 9. Februar 2012 unter der Überschrift „Genossenschaften – eine gute Wahl für Bürgerschaftliches Engagement“ zu einer Veranstaltung ein. Unter anderem zu zwei aktuellen gesellschaftspolitischen Themen – der Energiewende und dem demographischen

**Tabelle 5:**  
Wohneigentumsquoten nach Haushaltsgröße 2010

Haushaltsgröße (Zahl der Personen)	Wohneigentumsquote
1	28 %
2	52 %
3	55 %
4	65 %
5 und mehr Personen	62 %
<b>Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren</b>	<b>51 %</b>
1 Kind	46 %
2 Kinder	57 %
3 Kinder	55 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 5 Heft 1).

<sup>52</sup> vgl. BMVBS (Hrsg.): Wohnungsgenossenschaften - Potenziale und Perspektiven - Bericht der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften, Berlin, 2004.

<sup>53</sup> vgl. BMVBS/BBR (Hrsg.): Altersvorsorge und Wohnungsgenossenschaften, Forschungen Heft 125, Bonn 2007.

Wandel – wurde anhand von Beispielen gezeigt, welchen wichtigen Beitrag Genossenschaften hier leisten. Das BMVBS wird bedeutsame Beiträge genossenschaftlicher Unternehmen im Wohnungswesen, der Stadtentwicklung, der Nahversorgung im ländlichen Raum sowie bei der Energieversorgung und ihrer effizienten Verwendung mit einer Veranstaltung am 6. Dezember 2012 würdigen.

### 3.7 Wohneigentumsbildung

Das Wohneigentum hat einen hohen Stellenwert für die individuelle Vermögensbildung und Altersvorsorge. Zugleich stärkt es die regionale Verbundenheit, fordert und fördert Eigenverantwortung. Im Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen sind daher die Ziele verankert, die Wohneigentumsquote zu erhöhen und die Eigenheimrente zu vereinfachen (vgl. Kap 4.4).

Die Wohneigentumsquote bezieht sich auf den Anteil der bewohnten Wohnungen, die vom Eigentümer selbst genutzt werden. Sie betrug laut Mikrozensus-Zusatzerhebung 2010 45,7 Prozent und verzeichnet damit einen beachtlichen Anstieg gegenüber den Werten der Einkom-

mens- und Verbrauchsstichprobe 2008 (43,2 Prozent). In den nächsten Jahren dürfte die Wohneigentumsquote weiter steigen. Das BBSR geht in seiner Wohnungsmarktproggnose bis 2025 von einem weiteren Anstieg um 4 Prozentpunkte aus.

Haushalte mit zwei und mehr Personen wohnen mehrheitlich im Wohneigentum, darunter vor allem Familien mit Kindern. Die Wohneigentumsquote steigt mit dem Einkommen und dem Alter des Haupteinkommensbeziehers an. Dabei zeigt sich, dass die Wohneigentumsquote in der Altersphase zwischen 30 und 40 Jahren stark zunimmt.

Das durchschnittliche Nettoeinkommen der Haushalte, die in den Jahren 2008 bis 2011 Wohneigentum erworben haben, lag bei 3 600 Euro. Zwei Drittel dieser Haushalte haben Kinder. Der Erwerber war zum Erwerbszeitpunkt durchschnittlich 43 Jahre alt. 2011 entfielen 54 Prozent der Erwerbe auf Bestandsobjekte, 15 Prozent der Immobilien wurden geerbt oder geschenkt. Neuerwerbe hatten mit 31 Prozent eine deutlich geringere Bedeutung als noch in der Vergangenheit. Über 70 Prozent der erworbenen Wohnimmobilien befinden sich in Regionen mit großen Verdichtungsräumen, überwiegend in deren Kern.<sup>54</sup> Die Bedin-

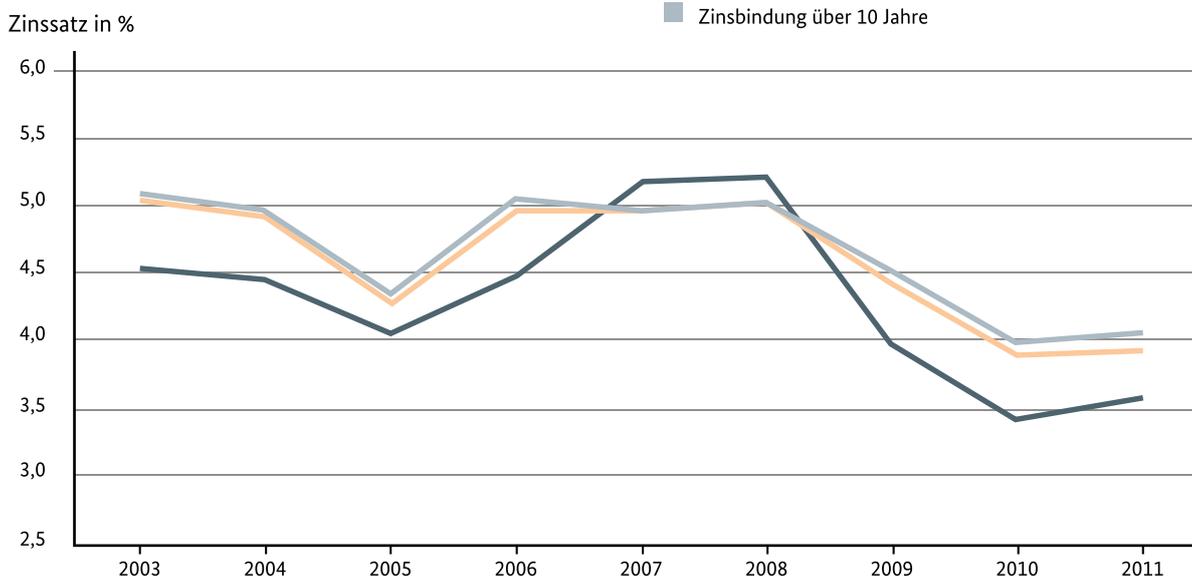


<sup>54</sup> Ergebnisse der TNS-Infratest-Befragung „Wohneigentum in Deutschland 2012.“

gungen für den Wohneigentumserwerb sind aufgrund der günstigen Finanzierungsmöglichkeiten aktuell sehr gut. Der durchschnittliche Zinssatz für Hypothekenkredite mit einer 10-jährigen Laufzeit betrug Ende 2011 nur rund 3,6 Prozent. Wohneigentum ist damit in den letzten Jahren für eine größere Zahl von Haushalten erschwinglicher geworden. Denn die Preise für Wohneigentum sind langfristig betrachtet relativ stabil und die Realeinkommen steigen im Wirtschaftsaufschwung an. Zunehmend wird Wohneigentum von vielen Bürgern als Form der Vermögensanlage geschätzt, weil vor dem Hintergrund der Kapitalmarktkrise alternative Finanzanlagen als stärker risikobehaftet eingeschätzt werden.

Dies äußert sich zum einen in einer zunehmenden Nachfrage nach Eigenheimen und Eigentumswohnungen vor allem in den Groß- und Mittelstädten. Diese führt allerdings auch zu Preissteigerungen (vgl. Kap. 3.3.3) bei einer gleichzeitig steigenden Neubautätigkeit (Kap. 3.4). Diese findet mehrheitlich im Eigentumssegment statt. So entfiel 2011 auf Ein- und Zweifamilienhäuser die Hälfte der Wohnungsbaugenehmigungen, davon ein Viertel auf Eigentumswohnungen.

**Abbildung 15:**  
Zinsen für Wohnungsbaukredite 2003 bis 2011



Quelle: Deutsche Bundesbank.

### 3.8 Flächeninanspruchnahme und Baulandmärkte

Am 31. Dezember 2010 umfassten die für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzten Flächen 13 Prozent des Bundesgebiets; davon entfallen ein Viertel auf Gebäude mit überwiegender Wohnnutzung und den dazugehörigen Freiflächen.

Ziel der Bundesregierung ist, die tägliche Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu verringern. Dazu kann auch eine verstärkte Wohneigentumsbildung in den Innenstädten beitragen. Derzeit beträgt die tägliche Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke 87 Hektar pro Tag (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010).

In diesen Zahlen sind neben den eigentlichen Gebäude- und Verkehrsflächen insbesondere auch Erholungs- und Freiflächen enthalten. Ihre Bedeutung ist von allen Nutzungsarten in den letzten Jahren am stärksten gewachsen. Ein großer Teil der ausgewiesenen Erholungs- und Frei-

flächen ist auf statistische Umschlüsselungen (z. B. von vormals militärisch genutzten Flächen) zurückzuführen.

Bei differenzierter Betrachtung lässt sich eine deutlich rückläufige zusätzliche Inanspruchnahme für Gebäude- und Freiflächen feststellen. Während sie im Durchschnitt der Jahre 1993 bis 1996 noch bei 82 Hektar pro Tag lag, sank sie für den Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 auf 30 Hektar pro Tag.

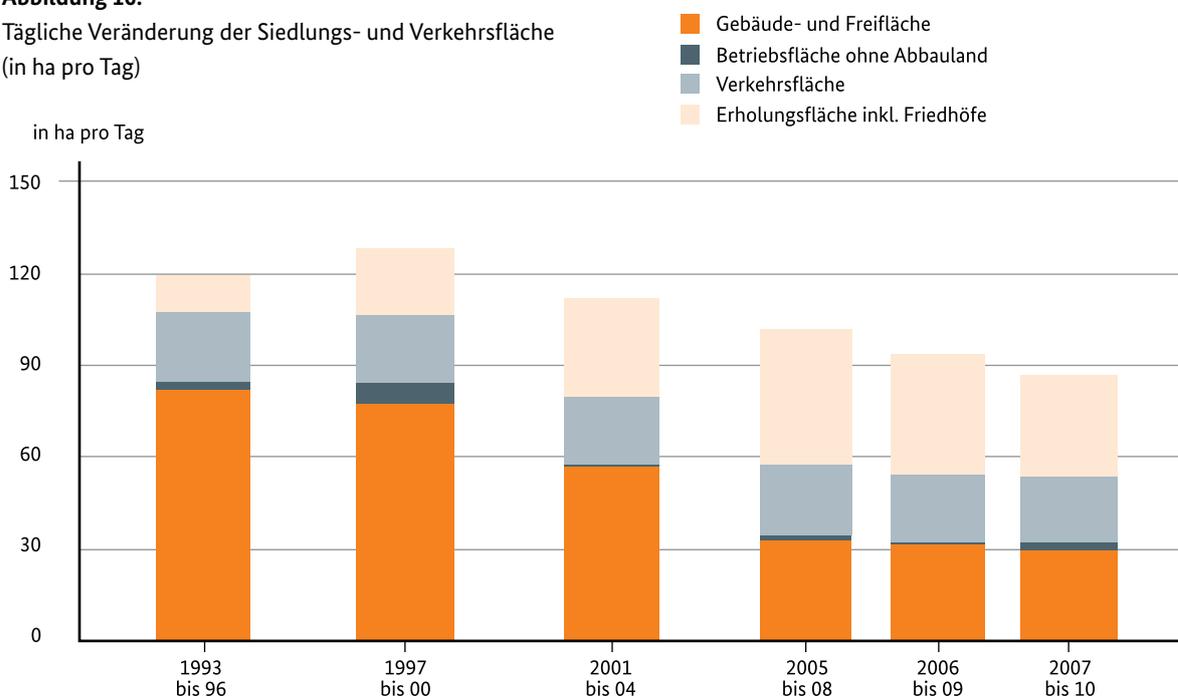
Für den mit der Gebäude- und Freifläche abgebildeten engeren Siedlungsbereich kann mit der Konzentration auf die Innenentwicklung und der Wiedernutzung von Brachflächen u. ä. eine weitere Reduzierung der Neuinanspruchnahme erreicht werden. Hierzu wurde 2011 ein Ressortforschungsprojekt initiiert, das ein bundesweites

Monitoring und die automatisierte Erhebung der Innenentwicklungspotenziale zum Ziel hat.

Trotz des Rückgangs der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche lassen sich bei bundesweiter Betrachtung per Saldo keine gravierenden Auswirkungen auf den Grundstücksmarkt nachweisen. Es muss auch weiterhin mit einem zusätzlichen, allerdings regional unterschiedlichen Bedarf an Siedlungs- und Verkehrsflächen gerechnet werden. Dieser Bedarf muss gedeckt werden, um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit durch die Ansiedlung von Industrie und Gewerbe sowie durch Verkehrs- und Logistikinfrastruktur zu erhalten und um den Bedürfnissen nach attraktiven und kostengünstigen Wohnverhältnissen Rechnung zu tragen.

**Abbildung 16:**

Tägliche Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (in ha pro Tag)



Anmerkungen: jeweils Beginn bis Ende des Jahres; neben tatsächlichen Nutzungsänderungen beeinflussen auch Umwidmungen und Neuzuordnungen den Zeitvergleich.

Quelle: Flächenerhebung des Bundes und der Länder, Berechnungen des BBSR.

# 4 Politik für die Wohnungs- und Immobilienmärkte



## 4.1 Leitgedanken und Rahmenbedingungen

### 4.1.1 Einfluss der europäischen Integration auf die Wohnungs- und Städtebaupolitik

Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft hat eine große volkswirtschaftliche Bedeutung für Deutschland und die Europäische Union. Die Bruttowertschöpfung im Grundstücks- und Wohnungswesen belief sich 2010 auf 1,1 Billionen Euro EU-weit bzw. 264 Mrd. Euro in Deutschland. Damit stellte das Grundstücks- und Woh-

nungswesen einen Anteil von rund zehn Prozent an der gesamten Bruttowertschöpfung in der EU. Im Grundstücks- und Wohnungswesen waren 2010 in der EU rund 2,3 Mio. Personen beschäftigt, davon rund 430 000 in Deutschland (vgl. Kap. 1.2).<sup>55</sup>

Die deutschen Wohnungs- und Immobilienmärkte sind damit ein wichtiger Teil des europäischen Binnenmarkts und bieten attraktive Bedingungen für deutsche und ausländische Anleger. Der Bestand an ausländischen Direktinvestitionen im deutschen Grundstücks- und Wohnungswesen hat sich von rund 4,7 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf rund 20,6 Mrd. Euro im Jahr 2009 mehr

<sup>55</sup> Eurostat, Jährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

als vervierfacht.<sup>56</sup> Der Großteil der Direktinvestitionen stammt aus EU-Mitgliedstaaten. Der Bestand der deutschen Direktinvestitionen im Grundstücks- und Wohnungswesen im Ausland hat sich seit 2000 auf rund 31,9 Mrd. Euro in 2009 fast verdoppelt. Davon entfällt ein erheblicher Anteil auf EU-Mitgliedstaaten. Insgesamt hat somit in den letzten Jahren die grenzüberschreitende Investitionstätigkeit im Grundstücks- und Wohnungswesen deutlich zugenommen.

Mit der grenzüberschreitenden Tätigkeit ist auch die Bedeutung des Gemeinschaftsrechts für die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft größer geworden. Die zunehmenden Auswirkungen begründen jedoch keine umfassende Regelungszuständigkeit der EU für die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik. Entsprechend dem lokalen und regionalen Charakter der Wohnungsmärkte liegt die Zuständigkeit für die Wohnungspolitik ausschließlich bei den Mitgliedstaaten und ihren regionalen Gebietskörperschaften. Mittelbar wirkt sich das Gemeinschaftsrecht dagegen in erheblichem Umfang auf die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik aus. Einfluss nehmen vor allem Regelungen zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts, wie etwa die Grundfreiheiten, die europäische Beihilfekontrolle und zunehmend die Energiepolitik.

Im Bereich der EU-Beihilfekontrolle hat die Europäische Kommission im Dezember 2011 ein neues Legislativpaket verabschiedet, das die Prüfung öffentlicher Ausgleichszahlungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zum Gegenstand hat. Es knüpft an die Freistellung aus dem Jahr 2005 an, mit der die Europäische Kommission öffentliche Ausgleichsleistungen an Unternehmen des sozialen Wohnungsbaus grundsätzlich von der Notifizierungspflicht freigestellt hatte. Die neuen Regelungen führen die Freistellung in modifizierter Form fort und ermöglichen die Fortführung des seit Jahrzehnten erfolgreich praktizierten und wettbewerbsfreundlichen Modells der sozialen Wohnraumförderung in Deutschland.

Der Klimaschutz und die Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien haben auch auf europäischer Ebene eine hohe Priorität.

Die EU hat sich verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 Prozent zu verringern, den Anteil erneuerbarer Energiequellen an der Energieversorgung auf 20 Prozent zu erhöhen und die Energieeffizienz um 20 Prozent zu steigern. Darüber hinaus hat sich die EU das Ziel gesetzt, die Treibhausgasemissionen bis 2050 um 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren.

Um das europäische Energieeffizienzziel bis 2020 zu erreichen, soll die Energieeffizienz-Richtlinie, die voraussichtlich Ende 2012 beschlossen wird, anspruchsvolle Bestimmungen zur Energieeffizienz bei der Energieverwendung und bei der Energieversorgung enthalten und die Richtlinien zu Energiedienstleistungen und zur Kraft-Wärme-Kopplung ersetzen. Auch die öffentliche Hand soll bei der energetischen Sanierung ihrer Gebäude künftig stärker in die Pflicht genommen werden.

Die Neufassung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden sieht u. a. die Stärkung von Energieausweisen sowie die Verpflichtung vor, ab 2021 Neubauten nur noch als Niedrigstenergiegebäude zu errichten. Für öffentliche Gebäude gilt dies bereits ab Anfang 2019.

Klimaschutz und Energieeinsparung spielen auch bei den Vorschlägen der Europäischen Kommission vom Oktober 2011 zur Zukunft der EU-Kohäsionspolitik ab 2014 eine wichtige Rolle. Bereits seit 2009 sind Ausgaben zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Nutzung von erneuerbaren Energien im Wohnungsbestand aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) förderfähig. Die Förderung ist derzeit allerdings auf 4 Prozent der insgesamt aus dem EFRE zugewiesenen Mittel begrenzt.

Die Kommission schlägt vor, dass zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen künftig insbesondere Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz und von erneuerbaren Energien im (Wohn-) Gebäudebereich aus EFRE-Mitteln förderfähig sein sollen. Die Höchstfördergrenze von 4 Prozent soll künftig entfallen. Zudem soll es möglich sein, zur Armutsbekämpfung Investitionen in den sozialen Wohnungsbau aus EFRE-Mitteln zu fördern. Die erfolgreiche Förderung der integrierten nachhaltigen Stadtentwicklung aus dem EFRE soll ebenfalls fortgeführt und dabei

<sup>56</sup> Deutsche Bundesbank, Bestandserhebung über Direktinvestitionen, April 2011.



durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) unterstützt werden. Die von der Kommission vorgeschlagene Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen im (Wohn-) Gebäudebereich würde eine erhebliche Ausweitung gegenüber der noch bis 2013 laufenden Förderperiode bedeuten. Die Vorschläge werden derzeit in Brüssel verhandelt.

Im Bereich der Finanzmarktregulierung hat die Europäische Kommission verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen, die sich auch auf die Wohnungswirtschaft auswirken. Mit ihrem Vorschlag einer Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge vom März 2011 will die Europäische Kommission die Finanzmarktstabilität stärken, ein verantwortungsvolles Funktionieren der Hypothekarkreditmärkte und ein hohes Verbraucherschutzniveau gewährleisten. Für die Immobilienfinanzierung in Deutschland sind vor allem von Bedeutung:

- Die Regelungen zur vorzeitigen Rückzahlung und zur Vorfälligkeitsentschädigung. Denn diese Faktoren beeinflussen die Möglichkeit der Banken, Immobilienkredite mit langfristiger Zinsbindung zu vergeben und damit Planungssicherheit für private und gewerbliche Investoren zu schaffen. Die Beibehaltung der Vorfälligkeitsentschädigung ist eine wichtige Voraussetzung für eine auch zukünftig solide Finanzierungsstruktur mit langfristigen Immobilienkrediten in Deutschland.
- Die Herausnahme der Förderkredite aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie. Denn bei Krediten der öffentlichen Hand sind die Verbraucherschützenden Regelungen der Richtlinie nicht erforderlich. Sie würden lediglich die Kreditvergabe unnötig verkomplizieren.

Die im Rat erzielte allgemeine Ausrichtung berücksichtigt die deutschen Interessen zu einem großen Teil. Die Trilog-Verhandlungen haben bereits begonnen, dauern allerdings noch an.

Zur Stabilisierung des Bankensektors hat die Kommission im Juli 2011 Vorschläge zur Umsetzung des Basel-III-Regelwerks vorgelegt. Ziel ist insbesondere die Stärkung des Eigenkapitals der Kreditinstitute (vgl. auch 2.1.2). Unabhängig hiervon hat die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) Anfang Dezember 2011 eine Verschärfung

der Eigenkapitalanforderungen zur Rekapitalisierung von Banken empfohlen. Ziel ist, das Vertrauen in den europäischen Bankensektor wiederherzustellen. Die Bundesregierung beobachtet die Auswirkungen auf die Immobilienfinanzierung aufmerksam, um einer unangemessenen Kreditverknappung bzw. -verteuerung in der Wohnungswirtschaft vorzubeugen.

#### 4.1.2 Politische Ziele des Bundes im Wohnungswesen und Städtebau

Die Politik der Bundesregierung im Bereich Wohnungswesen und Städtebau zielt in erster Linie auf die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit bedarfsgerechtem und bezahlbarem Wohnraum und die geordnete städtebauliche Entwicklung durch geeignete Rahmenbedingungen und finanzielle Anreize. Die gute Wohnraumversorgung ist vor allem das Ergebnis privater Investitionen im selbst genutzten und vermieteten Gebäudebereich auf der Grundlage verlässlicher Rahmenbedingungen in verschiedenen Rechtsbereichen, insbesondere im Miet-, Steuer- und Städtebaurecht. Deren stetige Sicherung und Weiterentwicklung sind daher unerlässlich. Darüber hinaus ist es zur Erreichung gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zielsetzungen notwendig, gezielte förderpolitische Impulse zu setzen und wirksame soziale Sicherungsinstrumente zu gewährleisten.

Eine zentrale Herausforderung ist die Anpassung des Gebäudebestands an die Erfordernisse des Klimaschutzes. Der Gebäudebestand nimmt aufgrund seines Anteils am Endenergieverbrauch und an den CO<sub>2</sub>-Emissionen eine Schlüsselrolle ein. Mit einem Instrumentenmix im Sinne von „Fordern, Fördern, Informieren – Marktkräfte stärken“ gilt es, die im Gebäudebestand liegenden erheblichen Energieeinsparpotenziale zügig und konsequent unter Wahrung des Wirtschaftlichkeitsgebots zu erschließen. (4.2)

Der demografische Wandel stellt sowohl die Wohnungswirtschaft als auch die Wohnungspolitik vor große Herausforderungen. Der Anteil älterer Menschen in Deutschland nimmt stetig zu. Damit ältere Menschen so lange wie möglich selbständig und in ihrer vertrauten Wohnung bleiben können, sind bereits kurz- und mittelfristig um-



umfangreiche Investitionen in die Anpassung von Wohnungsbestand und -umfeld erforderlich. (4.3)

Wohneigentum hat eine hohe ökonomische, gesellschaftliche und familienpolitische Bedeutung. Den Wunsch weiter Teile der Bevölkerung nach einem selbstbestimmten Leben in den eigenen vier Wänden bestätigen zahlreiche Umfragen. Investitionen in Wohneigentum als Vermögensanlage sind ein wichtiger Baustein für die private Altersvorsorge. Daneben stärkt die Bildung von Wohneigentum die regionale Verbundenheit und stellt einen bedeutenden Faktor für den gesellschaftlichen Zusammenhalt dar. Zudem unterstützt Wohneigentum die Identifikation der Bewohner mit ihren Quartieren und trägt somit zu deren Stabilisierung bei. Eine weitere Erhöhung der Wohneigentumsquote ist daher ein wichtiges wohnungspolitisches Anliegen. (4.4)

Angesichts zunehmender Verknappungstendenzen auf regionalen Wohnungsmärkten wird die Bedeutung wirkungsvoller sozialer Sicherungsinstrumente des Wohnens noch zunehmen. Hier geht es zum einen um eine gezielte finanzielle Entlastung der Haushalte durch Wohngeld und die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung. Zum anderen behält die soziale Wohnraumförderung ihre wichtige Funktion für die Schaffung und Erhaltung eines preiswerten Wohnungsbestandes für einkommensschwächere Haushalte. Diese Aufgabe wurde mit der Föderalismusreform 2007 auf die Länder übertragen. Sie erhalten hierfür bis 2019 vom Bund jährliche Kompensationszahlungen. (4.5)

Eine Vielzahl von Rahmenbedingungen – zum Teil auch außerhalb der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik im engeren Sinne – stehen in enger Wechselwirkung mit den Entwicklungen der Wohnungs- und Immobilienmärkte und bedürfen daher der Abstimmung mit den wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Zielen. Neben dem Miet- und Steuerrecht zählen hierzu auch Bestimmungen zur Wertermittlung und zur Statistik. (4.6)

Die Rahmenbedingungen für die lokalen Wohnungs- und Immobilienmärkte werden in erheblichem Maß von regionalen und städtischen Zusammenhängen mitgeprägt. Politische Entscheidungen der Raumordnungs- und der Stadtentwicklungspolitik tragen daher maßgeblich zum

Funktionieren der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft und zur Qualität der Wohnungsversorgung bei. Mit ihrer Raumentwicklungspolitik strebt die Bundesregierung die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teileräumen Deutschlands an. Im Interesse der Verringerung regionaler Disparitäten fördert die Bundesregierung die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen unterschiedlich strukturierten Räumen, d. h. zwischen Städten, Metropolen und ländlichen Wachstumsregionen sowie peripheren und strukturschwachen Regionen. (4.7)

Über die Ziele der Stadtentwicklung besteht weitgehender Konsens; es geht um sozialen Zusammenhalt, ökologische Verträglichkeit, ökonomische Tragfähigkeit und baukulturelle Qualitäten. Nach Jahrzehnten der Suburbanisierung eröffnen sich gegenwärtig Chancen für eine erneute Orientierung auf urbane Räume und Lebensweisen. (4.8)

## 4.2 Immobilien – Energieeffizienz und Klimaschutz

### 4.2.1 Politischer Rahmen – Überblick

#### 4.2.1.1 Energiewende, Ziele – Energieeffizienz, Klimaschutz

Die Bundesregierung hat in ihrem Energiekonzept vom 28. September 2010 die Leitlinien für eine zuverlässige, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung aufgezeigt. Mit den Beschlüssen zur beschleunigten Energiewende vom 6. Juni 2011 hat sie die Voraussetzungen für eine beschleunigte Steigerung der Energieeffizienz und einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien geschaffen. Damit liegt erstmals eine Gesamtstrategie vor, die ein hohes Maß an Versorgungssicherheit, einen wirksamen Klimaschutz und eine wirtschaftliche Perspektive verbindet. Für die Bereiche Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erarbeitet das BMVBS derzeit ein umfassendes Energie- und Klimaschutzkonzept. Dieses liefert erstmals eine verlässliche Analyse für die Sektoren Gebäude und Verkehr. Es zeigt zum einen die Wirkungen der bisherigen Maßnahmen auf. Zum anderen umfasst es die weiteren zur Erfüllung der Ziele des Energiekonzepts erforderlichen Maßnahmen.

Der Schlüssel zu mehr Energieeffizienz liegt im Gebäudebestand. Insgesamt werden knapp 40 Prozent der Endenergie im Gebäudesektor für Beheizung, Warmwasserbereitung und Beleuchtung verbraucht. Rund zwei Drittel des Endenergieverbrauchs von Gebäuden entfallen auf 18 Mio. Wohngebäude und ein Drittel auf 1,5 Mio. Nichtwohngebäude. Etwa drei Viertel der Bestandsgebäude wurden vor Inkrafttreten der ersten Wärmeschutzverordnung 1978 in aus heutiger Sicht oft schlechter energetischer Qualität errichtet. Zwar wurden bei einem Teil dieser Gebäude bereits Sanierungen durchgeführt, insbesondere die Erneuerung von Heizung und Fenstern. Dennoch weist der Gebäudebestand insgesamt noch erhebliche Energieeinsparpotenziale auf.

Bis 2050 soll durch die Reduzierung des Primärenergieeinsatzes um 80 Prozent ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand erreicht werden. Bis 2020 soll der Energiebedarf für die Wärmebereitstellung um 20 Prozent reduziert werden. Die EU-Richtlinie über die Gesamteffizienz von Gebäuden gibt zudem vor, dass ab 2020 alle Neubauten klimaneutral zu errichten sind.

Eine breite Akzeptanz der Ziele der Energiewende in Wirtschaft und Gesellschaft ist Voraussetzung für ihre erfolgreiche Umsetzung. Energie muss für Haushalte, Gewerbe und Industrie bezahlbar bleiben. Investitionen in den Gebäudebestand müssen sich für die Eigentümer auf Dauer rechnen, aber sie dürfen auch die Mieter finanziell nicht überfordern. Alle Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz müssen deshalb sorgfältig daraufhin überprüft werden, wie sie sich auf die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland und auf die Belastbarkeit der privaten und öffentlichen Haushalte auswirken. Das Energiekonzept enthält daher ein klares Bekenntnis zum Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Die Bundesregierung setzt hierbei auch zukünftig auf den bewährten Instrumentenmix von „Fordern, Fördern, Informieren – Marktkräfte stärken“.

#### 4.2.1.2 Sanierungsfahrplan

Zur Steigerung der Energieeffizienz sieht das Energiekonzept der Bundesregierung u. a. die Erstellung eines Sanierungsfahrplans vor. Er soll eine Orientierung für den

Weg zur Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele im Gebäudebestand bieten. Er wird die Beschlüsse der Bundesregierung konkretisieren und den Pfad für die Entwicklung des Gebäudebereichs zur Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele aufzeigen. Dazu gehört auch ein Monitoring über die Zielerreichung.

Der Sanierungsfahrplan setzt keine verbindlichen Vorgaben. Grundlagen sind Freiwilligkeit und Wirtschaftlichkeit. Er soll den Eigentümern einen Orientierungsrahmen für Investitionen geben, ihnen aber gleichzeitig auch die notwendige Flexibilität hinsichtlich der Wahl der Maßnahmen und Technologien belassen. Wesentlicher Bestandteil und tragender Gedanke des Sanierungsfahrplans ist es daher, den Zusammenhang zwischen Ordnungsrecht und stetiger Weiterentwicklung der Förderung sowie von Forschung und modellhafter Erprobung neuer Lösungen aufzuzeigen. Insbesondere mit Blick auf die privaten Eigentümer kommt einer weiteren Verbesserung und Stärkung der Energieberatung große Bedeutung zu. Alle Eigentümer bzw. Gruppen von Eigentümern sind aufgefordert, Sanierungskonzepte für ihren jeweiligen Bestand zu erstellen. Der Bund geht hier mit gutem Beispiel voran und erstellt einen Sanierungsfahrplan für Bundesgebäude.

Der Sanierungsfahrplan wird 2012 ausgehend vom Energie- und Klimaschutzkonzept des BMVBS in enger Zusammenarbeit mit anderen Ressorts entwickelt und in einem breit angelegten Strategie-Dialog unter Einbindung der Marktakteure (u. a. Planer, Bauausführende, Hersteller, Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Umweltverbände) abgestimmt.

## 4.2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

### 4.2.2.1 Energieeinsparverordnung

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

Am 1. Oktober 2009 sind mit der Novellierung der Energieeinsparverordnung wichtige Änderungen in Kraft getreten. Sie bezwecken eine nachhaltige Verbesserung der Energieeffizienz von Neubauten und wirksamere Maßnahmen zur Steigerung der energetischen Qualität bestehender Gebäude. Dementsprechend liegen die Schwerpunkte der EnEV 2009 bei der Verschärfung der Anforderungen an den Jahres-Primärenergiebedarf beim Neubau sowie bei größeren Sanierungsmaßnahmen an Bestandsgebäuden um durchschnittlich 30 Prozent. Darüber hinaus sind Vorschriften zur besseren Dämmung nicht begehbare oberster Geschossdecken und die Erstreckung dieser Pflicht auf begehbare Dachböden wirksam geworden. Zur mittel- und langfristigen Senkung des Stromverbrauchs soll die stufenweise Außerbetriebnahme von Nachtstromspeicherheizungen ab dem Jahr 2020 beitragen.

Neben materiell-rechtlichen Änderungen sieht die EnEV 2009 Maßnahmen zur Stärkung des Vollzugs vor. Waren zuvor nach der EnEV nur die Eigentümer bzw. Bauherren zur Einhaltung der EnEV verpflichtet, müssen nunmehr auch die von ihnen beauftragten Planer (z. B. der Architekt), Handwerker und sonstigen Unternehmer die Anforderungen der EnEV einhalten, soweit entsprechende Maßnahmen zu ihrem Wirkungskreis gehören. Außerdem müssen Unternehmer nach Durchführung bestimmter energetisch relevanter Maßnahmen im Gebäudebestand ihren Auftraggebern bestätigen, dass dabei die Anforderungen der EnEV eingehalten wurden. Die Bezirksschornsteinfegermeister wurden mit der Durchführung von Sichtprüfungen an heizungstechnischen Anlagen beauftragt. Hierzu zählt z. B. die Prüfung, ob alte Heizkessel pflichtgemäß ausgetauscht wurden.

Im Jahre 2012 müssen zur Umsetzung der Vorgaben der neugefassten EU-Gebäuderichtlinie und des Energiekonzepts der Bundesregierung die EnEV und das Energieeinsparungsgesetz (EnEG) novelliert werden. Die Bundesregierung hat betont, dass bei einer Erhöhung von Effizienzstandards stets der Grundsatz der wirtschaftlichen Vertretbarkeit gewahrt bleiben muss. Die EU-Vorgaben sind zum Januar 2013 umzusetzen. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Änderungen:

- Im Energieeinsparungsgesetz soll die Vorgabe aus der Gebäuderichtlinie umgesetzt werden, den anspruchsvollen Niedrigstenergiegebäudestandard für Neubauten spätestens mit Ablauf der Jahre 2018 bzw. 2020 festzulegen.
- Es wird eine Pflicht zur Angabe energetischer Kennwerte in Verkaufs- und Vermietungsanzeigen eingeführt.
- Ebenso wird eine Pflicht zur Übergabe des Energieausweises an den Käufer oder neuen Mieter geschaffen.
- Die im Jahr 2007 eingeführte Pflicht zum Aushang des Energieausweises in behördlich genutzten Gebäuden mit starkem Publikumsverkehr wird auf kleinere Gebäude ausgedehnt.
- In bestimmten größeren Gebäuden mit starkem Publikumsverkehr, der nicht auf einer behördlichen Nutzung beruht, muss künftig der Energieausweis gut sichtbar ausgehängt werden, wenn bereits ein Energieausweis vorliegt. Als Beispiele nennt die Richtlinie „Ladengeschäfte und Einkaufszentren, Supermärkte, Gaststätten, Theater, Banken und Hotels“.
- Eine für den Vollzug wichtige Neuerung ist die Einführung eines unabhängigen Stichprobenkontrollsystems für Energieausweise und Berichte über die Inspektion von Klimaanlageanlagen.



#### 4.2.2 Erneuerbare Energien-Wärmegesetz

Ziel der Bundesregierung ist es, den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte bis zum Jahr 2020 auf 14 Prozent zu erhöhen. Mit dem 2009 eingeführten Erneuerbare Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) werden Bauherren verpflichtet, den Wärme- und Kälteenergiebedarf von neuen Gebäuden anteilig mit erneuerbaren Energien zu decken. Diese Nutzungspflicht kann auf unterschiedliche Weise erfüllt werden. So ist wahlweise die Nutzung von Solarthermie, Biomasse, Geothermie und Umweltwärme sowie ersatzweise von Abwärme, Kraft-Wärme-Kopplung, Fernwärme, Fernkälte und Energieeinsparmaßnahmen möglich. Neben Quartierslösungen sind zudem Kombinationen von erneuerbaren Energien untereinander sowie mit Ersatzmaßnahmen zulässig.



Der Bund geht mit gutem Beispiel voran. So sieht die am 1. Mai 2011 in Kraft getretene Neufassung des EEWärmeG eine Vorbildfunktion öffentlicher Gebäude vor. Diese Vorbildfunktion enthält die Pflicht zur anteiligen Deckung des Wärme- oder Kältebedarfs von öffentlichen Nichtwohngebäuden durch erneuerbare Energien, sobald die Gebäude grundlegend renoviert werden.

#### 4.2.3 Mietrecht

Die ehrgeizigen Energieeinsparungs- und Klimaschutzziele stellen auch veränderte Anforderungen an das Mietrecht. Zur Erleichterung von energetischen Sanierungsmaßnahmen sieht der Koalitionsvertrag vor, das Mietrecht unter Wahrung seines sozialen Charakters zu novellieren. In Umsetzung dieses Auftrags hat die Bundesregierung am 23. Mai 2012 einen Gesetzentwurf verabschiedet. Dieser beinhaltet u. a. eine Legaldefinition für die energetische Modernisierung, um investitionshemmende Rechtsunsicherheiten zu beseitigen. Energetische Modernisierungen sollen die Mieter für einen Zeitraum von drei Monaten nicht mehr zur Mietminderung berechtigen. Außerdem ist die Modernisierung künftig grundsätzlich zu dulden; die Berufung des Mieters auf die künftige Miethöhe als Härtegrund wird erst im Miet erhöhungsverfahren berücksichtigt.

Außerdem soll die Umstellung von der Beheizung in Eigenregie auf gewerbliche Wärmelieferung (Wärmeliefercontracting) geregelt werden.

Zur Refinanzierbarkeit der Investitionen bietet das geltende Recht mit der Möglichkeit, 11 Prozent der Investitionskosten auf die jährliche Miete umzulegen, bereits einen erheblichen Anreiz für Vermieter, energetische Modernisierungsmaßnahmen im Wohnungsbestand durchzuführen. Jedoch spielt auch die Durchsetzbarkeit von Mieterhöhungen eine wichtige Rolle. Dies erfordert, dass die energetische Qualität in den Mietpreisen deutlich zum Ausdruck kommt. Mietspiegel, die Preisunterschiede zwischen energetisch guten und schlechten Gebäuden am Markt erfassen, können die notwendige Transparenz schaffen. Die energetische Ausstattung und Beschaffenheit wurde daher ausdrücklich in das Vergleichsmietensystem aufgenommen. Im Auftrag des BMVBS werden gegenwärtig in Modellkommunen derartige energetische Mietspiegel erprobt.

#### 4.2.2.4 Bauplanungsrechtsnovelle

Mit dem Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22. Juli 2011, das am 30. Juli 2011 in Kraft getreten ist, wurde die Beschleunigung der Energiewende für den Bereich des

Städtebaus vollzogen. Der erste Teil der Novelle des Bauplanungsrechts bringt insbesondere Erleichterungen bei Maßnahmen der nachträglichen Wärmedämmung und für die Errichtung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien.

Mit der Novelle wurden auch Regelungen zur Absicherung des Repowerings von Windenergieanlagen getroffen. Beim Repowering werden ältere, oft vereinzelt stehende Windenergieanlagen durch leistungsfähigere Anlagen ersetzt, vorzugsweise in Windparks. Außerdem wurde die Zulässigkeit von Solaranlagen an oder auf Gebäuden erleichtert.

In bebauten Gebieten soll den aktuellen Herausforderungen mit städtebaulichen Mitteln wirksam begegnet werden können. Die notwendigen Voraussetzungen sind unter anderem Gegenstand des zweiten Teils der Bauplanungsrechtsnovelle mit den Schwerpunkten der Stärkung der Innenentwicklung sowie der Anpassung der Baunutzungsverordnung. Das Gesetzgebungsverfahren wird voraussichtlich Anfang 2013 abgeschlossen sein.

## 4.2.3 Förderung des energieeffizienten Bauens und Sanierens von Gebäuden

Neben den ordnungsrechtlichen Regelungen ist die Förderung des energieeffizienten Bauens und Sanierens das zentrale Instrument zur Umsetzung der Energiewende in Gebäudebereich. Die Bundesregierung setzt in erheblichem Umfang finanzielle Anreize zur Beschleunigung der energetischen Gebäudesanierung.

### 4.2.3.1 CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm

Im Zentrum steht dabei das bewährte CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm. Im Zeitraum von 2006 bis 2011 wurden insgesamt rund 7,8 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt. Durch die damit finanzierten Investitionen konnten fast 2,7 Mio. Wohnungen umfassend energetisch saniert bzw. energieeffizient neu errichtet werden. Etwa die Hälfte der in den letzten Jahren neu errichteten Wohngebäude ist KfW-gefördert. Das Programm ist damit zugleich ein wirksames Förderprogramm für über dem Niveau der EnEV liegende Neubauten.

**Abbildung 17:**  
Aktuelle Struktur der KfW - Förderprogramme

CO <sub>2</sub> - Gebäudesanierungsprogramm		
Wohngebäude Energieeffizient Sanieren	Wohngebäude Energieeffizient Bauen	Gebäude der kommunalen und sozialen Infrastruktur
<ul style="list-style-type: none"> <li>KfW - Programme</li> <li>- Energieeffizient Sanieren</li> <li>- Energieeffizient Sanieren - Baubegleitung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KfW - Programme</li> <li>- Energieeffizient Bauen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KfW - Programme</li> <li>- IKK – Energetische Stadtsanierung – Energieeffizient Sanieren</li> <li>- IKU – Energetische Stadtsanierung – Energieeffizient Sanieren</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Förderung von Investitionen zur Energieeinsparung durch</li> <li>- im Zins vergünstigte Darlehen, max. 75 000€ pro Wohneinheit, zusätzl. Tilgungszuschüsse</li> <li>- oder alternativ Investitionszuschüsse</li> <li>- Umfassende Sanierung zum KfW - Effizienzhaus Denkmal, Einzelmaßnahmen</li> <li>- Baubegleitung max. 4 000€</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Förderung von Investitionen zur Energieeinsparung durch</li> <li>- im Zins vergünstigte Darlehen, max. 50 000€ pro Wohneinheit, zusätzl. ggfs. Tilgungszuschüsse</li> <li>- Neubauvorhaben zum KfW-Effizienzhaus 40, 55 und 70</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Förderung von Investitionen (umfassende Sanierungsmaßnahmen und Einzelmaßnahmen) zur Energieeinsparung durch</li> <li>- im Zins vergünstigte Darlehen, zusätzl. ggf. Tilgungszuschüsse</li> <li>- umfassende Sanierung zum KfW-Effizienzhaus 55, 70, 85, 100 und Effizienzhaus Denkmal, Einzelmaßnahmen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Antragsberechtigt sind z.B.</li> <li>- Privatpersonen</li> <li>- Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften,</li> <li>- Bauträger,</li> <li>- Eigentümer / Betreiber von Wohnheimen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Antragsberechtigt sind z.B.</li> <li>- Privatpersonen</li> <li>- Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften,</li> <li>- Bauträger,</li> <li>- Eigentümer / Betreiber von Wohnheimen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Antragsberechtigt sind z.B.</li> <li>- Kommunale Gebietskörperschaften</li> <li>- Kommunale Eigenbetriebe</li> <li>- Kommunale Unternehmen</li> <li>- Gemeindeverbände</li> <li>- Gemeinnützige Organisationen einschließlich Kirchen</li> </ul>

Quelle: BMVBS.



Das von den Fördermitteln angestoßene Investitionsvolumen betrug im Zeitraum 2006 bis 2011 rund 94 Mrd. Euro. Jeder Euro Fördermittel löst somit private Investitionen von 12 Euro aus. Daher hat das Programm zugleich erhebliche beschäftigungswirksame Impulse. Diese schaffen und sichern jährlich bis zu 300 000 Arbeitsplätze im Handwerk und im regionalen Baugewerbe. Über die durchschnittlich 30-jährige Nutzungszeit der geförderten Maßnahmen werden bundesweit mehr als 5,2 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> jährlich eingespart.

Diese erfolgreiche Förderung wird zukünftig noch intensiviert. Für die Jahre 2012 bis 2014 stehen zur Finanzierung des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms jährlich 1,5 Mrd. Euro Programmmittel aus dem Energie- und Klimafonds zur Verfügung. Damit erhalten alle Eigentümergruppen für die künftigen Jahre Planungssicherheit. Aus den Programmen werden Energieeinsparmaßnahmen an bestehenden Wohngebäuden und an Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur – wie z. B. Schulen, Kindergärten, Museen, Kranken- und Pflegeeinrichtungen gefördert. Daneben wird der Neubau hoch energieeffizienter Wohngebäude unterstützt.

Die Förderung erfolgt zum einen über zinsverbilligte Kredite. Eine Förderung erhalten Eigentümer und Investoren für die umfassende Sanierung zu einem KfW-Effizienzhaus und für energieeffiziente Einzelmaßnahmen, die die schrittweise Sanierung des Gebäudes ermöglichen. Für Eigentümer von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie von Eigentumswohnungen, stehen zum anderen Investitionszuschüsse zur Verfügung. Grundsätzlich gilt: Je mehr Energie eingespart wird, desto höher ist die Förderung.

Die KfW-Programme werden durch das Marktanzahlprogramm für erneuerbare Energien im Wärmemarkt

(MAP) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) ergänzt. Im MAP werden Investitionen zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Bereitstellung von Raumwärme, Warmwasser, Kälte und Prozesswärme gefördert. Ziel ist es, durch Investitionsanreize die Marktdurchdringung der erneuerbaren Wärmetechnologien zu unterstützen und deren Anteil zu erhöhen. Die Mittelausstattung beträgt 2012 366 Mio. Euro.

Das MAP besteht aus 2 Programmteilen

- Investitionszuschüsse für Heizungsanlagen (über das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)),
- zinsgünstige Darlehen und Tilgungszuschüsse für größere Anlagen (KfW-Programm Erneuerbare Energien, Premium).

#### **Energetische Sanierung und Baukultur**

Die KfW-Programme sind lernende Programme und werden kontinuierlich fortentwickelt und verbessert. Aktuelles Beispiel hierfür ist der zum 1. April 2012 eingeführte neue Förderbaustein „Effizienzhaus Denkmal“ im KfW-Programm „Energieeffizient Sanieren“. So gibt es eine Vielzahl von denkmalgeschützten Gebäuden und Gebäude mit besonders erhaltenswerter Bausubstanz. Etwa die Hälfte dieser Gebäude steht in den kommenden Jahren zur Sanierung an. Ihnen ist aus gutem Grund besondere Aufmerksamkeit zu widmen: aufwendig gestaltete Fassaden an einem Haus aus der Gründerzeit, ein Gebäude der klassischen Moderne oder Fachwerkhäuser machen Geschichte erfahrbar und stiften regionale Identität. Bei der Sanierung denkmalgeschützter und sonstiger besonders erhaltenswerter Bausubstanz sind folglich die Ziele der Energieeinsparung und des Klimaschutzes gegenüber den baukulturellen Belangen der Stadtbild- und Denkmalpflege abzuwägen. Der Ziel-

konflikt, dass Eigentümer ihre Immobilien umfassend energetisch sanieren und die Betriebskosten senken, die Modernisierung aber Substanz und Erscheinungsbild von denkmalgeschützten und besonders erhaltenswerten Gebäuden nicht verändern soll, wird durch das neue Förderangebot aufgelöst.

In Abstimmung mit den Verbänden der Denkmalpflege wurde der Förderbaustein „Effizienzhaus Denkmal“ entwickelt. Er ermöglicht die Integration denkmalpflegerischer Belange in die Planung der energetischen Sanierung. Ziel aller Beteiligten war, „den Druck von der Fassade zu nehmen“. Bei diesem Förderbaustein wird vorrangig auf den Jahresprimärenergiebedarf und weniger auf den Wärmedurchgang der Gebäudeaußenhülle abgestellt. Das betrifft vor allem die Sanierung von Fassade und Fenstern, die bei Altbauten oft besonders aufwendig gestaltet und daher schwieriger energetisch zu verbessern sind. Die Anforderungen der Förderung für denkmalgeschützte und besonders erhaltenswerte Bestandsbauten tragen dem Rechnung. Dies gilt sowohl bei umfassenden Sanierungen zum „Effizienzhaus Denkmal“ als auch bei Einzelmaßnahmen, für die ebenfalls gesonderte Anforderungen gelten. Bei der Sanierung zum „Effizienzhaus Denkmal“ werden keine Anforderungen an die energetische Qualität der Gebäudehülle gestellt. Vielmehr muss der Planer nach sorgfältiger Analyse des Gebäudes in Abstimmung mit dem zuständigen Amt für Denkmalpflege die sachgerechten Maßnahmen festlegen. Dem Planer kommt hierbei eine hohe Verantwortung zu, die Bausubstanz zu erhalten, die Energieeffizienz zu verbessern und für einen sachgerechten Einsatz der Fördermittel zu sorgen.

Mit der Planung und Baubegleitung muss deshalb ein besonders qualifizierter, sachverständiger Planer betraut werden, der über spezielle Kenntnisse und praktische Erfahrungen in der Sanierung erhaltenswerter Bausubstanz verfügt (Energieberater für Baudenkmale). Ergänzend zu dem Förderbaustein wurde deshalb ein System der Qualitätssicherung und öffentlichen Listung von Sachverständigen und Experten im Bereich Beratung, Planung und baubegleitende Überwachung von Maßnahmen der energetischen Sanierung bei besonders erhaltenswerter Bausubstanz entwickelt. Zur Unterstützung der Qualitäts-

sicherungsmaßnahmen wurden mit Jahresbeginn 2012 die Zuschüsse für die Planung und Baubegleitung verdoppelt. Für die Sicherung der besonders erhaltenswerten Bausubstanz spielen die Kommunen eine gewichtige Rolle. Sie können und müssen – auch im eigenen Interesse – festlegen, welche Bestände neben den Denkmälern zur Bewahrung ihres Stadtbildes schützenswert sind. Dies kann durch Satzungsrecht, auf eine andere öffentlich zugänglich Art und Weise und im Ausnahmefall auch durch die im Rahmen der KfW-Förderung vorgesehene Einzelfallbestätigung erfolgen.

### Energieberatung

Eine qualifizierte, kenntnisreiche und qualitätsgesicherte Energieberatung, Planung und Bauausführung schafft bei den Privateigentümern Vertrauen in die Nachhaltigkeit ihrer Investitionen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) verstärkt durch erhöhte Zuschüsse den Anreiz für Eigentümer, sich durch qualifizierte Energieberater ein Sanierungskonzept erstellen zu lassen.

Der Eigentümer erhält nach einer Gebäudeanalyse ein Sanierungskonzept und zusätzlich einen Maßnahmenfahrplan. Anhand dessen kann er die Sanierung aus finanziellen oder anderen Gründen auch in sinnvollen Einzelschritten durchführen. Insgesamt sollen diese am Ende ebenfalls zu einem energiesparenden Effizienzhaus führen.

Auch die Energieberatung in den Verbraucherberatungsstellen und kommunalen Räumen wird mittlerweile in 650 Orten angeboten und gefördert. Die Energieberater beraten auch Wohnungseigentümergeinschaften zu effizienten Maßnahmen an ihrem Gebäude.

Für die Energieberatung der Verbraucher wie auch für die im Rahmen des KfW-Programms Energieeffizient Sanieren geförderte energetische Planung und Baubegleitung wird derzeit ein Qualitätssicherungssystem aufgebaut, das Ende 2011 in Form einer Energieeffizienz-Expertenliste für die Bundesförderprogramme startete. Diese wird im Auftrag des BMWi und des BMVBS erarbeitet und informiert über Energieberater, Planer und Baubegleiter, die weitergehende Anforderungen an die Aus- und Weiterbildung erfüllen. Die Qualitätssicherung beinhaltet daneben

auch durchgängige Plausibilitätskontrollen von Planungsunterlagen sowie Vor-Ort-Beratungen.

Für den Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen werden „Energieberatungen im Mittelstand“ gefördert. Anschließend stellt die KfW zinsgünstige Kredite für die Umsetzung der energieeffizienten Maßnahmen zur Verfügung. Im Rahmen der Initiative des BMWi und der KfW, werden Energieberatungen und Kreditverbilligung für das gesamte Unternehmen einschließlich dessen Gewerbeimmobilien gefördert.

### **Förderung der kommunalen Infrastruktur**

Die energetische Sanierung der bundesweit rund 300 000 Gebäude der kommunalen und sozialen Infrastruktur wird ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele der Bundesregierung leisten. Diese Gebäude verfügen ebenso wie große Teile des Wohnungsbestands noch über erhebliches Potenzial zur Energieeinsparung und Minderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes.

Um diese Potenziale aufzuzeigen, hat das BMVBS gemeinsam mit der KfW eine Studie über den energetischen Sanierungs- und Neubaubedarf dieser Gebäude in Auftrag gegeben. Ähnlich wie bei den Wohngebäuden wurden etwa drei Viertel der Gebäude vor 1978 und damit vor Inkrafttreten der Wärmeschutzverordnung errichtet. Die Studie zeigt bei den bundesweit rund 40 000 Schulen, rund 48 000 Kindergärten, Kindertagesstätten und Krippen sowie mehreren zehntausend (Schul-) Turnhallen einen erheblichen Sanierungs- und Investitionsbedarf auf. Insbesondere im Zuge demografischer Veränderungen wird zudem der Bedarf an Neubauten wie auch Ersatzneubauten in den kommenden Jahren zunehmen. Nicht jede Kindertagesstätte oder Schule wird zukünftig an ihrem jeweiligen Standort benötigt. Kreative Umnutzungen wie z. B. „altersgerechtes Wohnen im Klassenzimmer“ zeigen mögliche Wege des Umgangs mit dieser Bausubstanz auf. Mancherorts entsteht jedoch auch Bedarf an einer zentral gelegenen Schule, die mehrere dezentrale Schulen ersetzen soll.<sup>57</sup>

Zugleich befinden sich jedoch viele Kommunen in einer schwierigen Haushaltssituation. Dies stellt die betroffenen Kommunen vor große Herausforderungen, die notwendigen Investitionen zu realisieren. Daher benötigen sie eine differenzierte und gezielte – nicht nur finanzielle – Unterstützung. Denn nicht zuletzt entlastet eine verbesserte Energieeffizienz die kommunalen Haushalte in den Folgejahren von steigenden Energiekosten.

Die Bundesregierung unterstützt seit dem Jahr 2007 mit Mitteln des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms Kommunen und soziale Organisationen bei der energetischen Sanierung ihrer Gebäude (vgl. Abbildung 17). Wurden anfangs nur Maßnahmen an Schulen, Kindertagesstätten und Gebäuden der Kinder- und Jugendarbeit gefördert, kamen im April 2011 weitere kommunale Gebäude, wie z. B. Schwimmbäder, Museen und Verwaltungsgebäude hinzu. Bisher wurden rund 1 400 Gebäude der kommunalen und sozialen Infrastruktur mit einem Investitionsvolumen von rund 900 Mio. Euro gezielt gefördert. Auch mit Blick auf den gleichwohl noch enormen Sanierungsbedarf wird die Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen im kommunalen Bereich im Sommer 2012 nochmals deutlich ausgeweitet und verbessert. Erstmals können nun auch Maßnahmen an Gebäuden kommunaler Unternehmen – wie Schwimmbäder oder Veranstaltungseinrichtungen – unterstützt werden. Analog zu den wohnungswirtschaftlichen KfW-Förderprogrammen wird die Förderung um Förderbausteine für energetische anspruchsvolle Sanierungen auf das Niveau Effizienzhaus 70 und 55 erweitert. Zugleich wird auch den Erfordernissen denkmalgeschützter und besonders erhaltenswerter Bausubstanz verstärkt Rechnung getragen. Gerade bei Rathäusern, Museen oder auch Schulen sind häufig Belange der Baukultur zu beachten. Mit der Einführung von Tilgungszuschüssen, die nach Vorlage der Bescheinigung des Sachverständigen über das Erreichen des angestrebten Effizienzhaus-Niveaus ausgezahlt werden, wird die Qualitätssicherung auch bei den kommunalen Programmen auf eine neue Stufe gestellt. Der Anreiz, in höhere Energieeffizienz zu investieren, wird intensiviert.

---

<sup>57</sup> von Hebel, E., K. Jahn, K.-D. Clausnitzer: Der energetische Sanierungsbedarf und der Neubaubedarf von Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur, Bremen 2011.

Die Möglichkeiten und Erfordernisse des Neubaubedarfs kommunaler und sozialer Einrichtungen werden durch die Anfang 2012 aufgelegten Modellvorhaben „Energieeffizienter Neubau von Nichtwohngebäuden kommunaler und sozialer Einrichtungen“ aufgezeigt. Modellhaft werden Schulen, Kindertageseinrichtungen, aber auch Verwaltungsgebäude, Krankenhäuser und andere kommunale Einrichtungen hocheffizient neu errichtet. Diese Gebäude können nach Fertigstellung als Vorbild für die ab 2019 von der EU-Gebäuderichtlinie geforderten klimaneutralen Gebäude dienen.

#### **4.2.3.2 Steuerliche Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden**

Rund drei Viertel des Wohnungsbestandes befinden sich im Eigentum von Selbstnutzern und privaten Vermietern. Daher wird es zur Realisierung der Einsparziele im Gebäudebereich zukünftig noch stärker darauf ankommen, diese Eigentümer zu Investitionen in die energetische Sanierung zu motivieren. Neben den bereits vorhandenen Förderangeboten können steuerliche Anreize zusätzliche Impulse setzen. Daher hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden auf den Weg gebracht.

Das Gesetz konnte bisher nicht in Kraft treten, da der Bundesrat die erforderliche Zustimmung bislang nicht erteilt hat. Die Bundesregierung hat daher den Vermittlungsausschuss angerufen. Dort wird das Gesetzesvorhaben derzeit beraten.

#### **4.2.4 Informieren – Marktkräfte stärken**

Der Erfolg der Energiewende hängt nicht zuletzt auch von umfassenden Informationen, qualitativvoller Energieberatung sowie von einer breiten und zügigen Markteinführung hochinnovativer Energiestandards ab.

Häufig sind Informationsdefizite das wichtigste Hemmnis, das Energieeffizienz-Investitionen im Gebäudebereich entgegensteht.

Daher wird im Rahmen der Novellierung der EnEV (vgl. 4.2.2.1) eine Pflicht zur Angabe energetischer Kennwerte

in Verkaufs- und Vermietungsanzeigen und zur Übergabe des Energieausweises an den Käufer oder neuen Mieter geschaffen werden. Die im Jahr 2007 eingeführte Pflicht zum Aushang des Energieausweises in behördlich genutzten Gebäuden mit starkem Publikumsverkehr wird auf kleinere Behördengebäude sowie auf bestimmte größere Gebäude mit nichtbehördlichen Nutzungen mit starkem Publikumsverkehr ausgedehnt.

Langfristiges Ziel ist die breite Etablierung einer neuen Generation von Häusern, die nur noch so viel Energie verbrauchen, wie mit erneuerbaren Energien erzeugt werden kann. Das BMVBS wirbt mit seinem Modellvorhaben, dem „Effizienzhaus Plus mit Elektromobilität“, für diesen neuen Gebäudetypus.

Das Haus steht in der Fasanenstraße in Berlin und wird gegenwärtig für 15 Monate von einer vierköpfigen Familie auf seine Alltagstauglichkeit getestet. Das Projekt wird einem intensiven Monitoring unterzogen. Die Ergebnisse werden für die breitenwirksame wirtschaftliche Errichtung derartiger Gebäude und die Weiterentwicklung von technischen Systemen genutzt.

Im Bereich der Gebäudesanierung unterstützt die Bundesregierung innovative, kurz vor der Marktfähigkeit und Wirtschaftlichkeit stehende Energiesparttechnologien. Ziel ist, diese mittelfristig auch ohne Förderung verstärkt in den Markt zu bringen. Gegenwärtig wird dies erprobt an etwa 420 Modellvorhaben „Effizienzhäuser“ der Deutschen Energie-Agentur (dena). Dabei handelt es sich um Wohngebäude, kommunale und soziale Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten und Museen. Die Modellprojekte haben Multiplikatorwirkung und regen durch den Wissenstransfer mit Unterstützung eines Netzwerks von über 30 regionalen Energieberatungs-Partnern zur Nachahmung an. Im Schnitt unterschreiten die Gebäude nach Sanierung die Anforderungen der EnEV an vergleichbare Neubauten um rund 50 Prozent. Der Energiebedarf wurde um durchschnittlich 85 Prozent reduziert. Mit den 2011 gestarteten 40 Modellvorhaben „Auf dem Weg zum EffizienzhausPlus“ werden zunächst für Wohngebäude Grundlagen für zukünftige klimaneutrale Neubau- und Sanierungsstandards entwickelt.

#### 4.2.5 Vom Gebäude zum Quartier

Klimaschutz, Klimawandel und die Verknappung der Energieressourcen stellen auch die Kommunen vor neue, große Herausforderungen. Neben der Senkung des Energieverbrauchs ihrer eigenen Gebäude müssen sie planerische Voraussetzungen für eine geordnete, den Zielen von Klimaschutz und Energieeinsparung dienende städtebauliche Entwicklung schaffen.

Eine nachhaltige Stadtentwicklung muss auf umfassenden und integrierten Konzepten beruhen. Zunehmend rücken dabei die Fragen der Energieversorgung und -nutzung in den Mittelpunkt. Dabei hat sich gezeigt, dass insbesondere in innerstädtischen Altbauquartieren Energiesparmaßnahmen an Gebäuden einer Ergänzung durch quartiersbezogene Ansätze bedürfen. Integrierte Konzepte bilden die Grundlage für quartiersbezogene Maßnahmen, die zur Erschließung weiterer Energieeffizienzpotenziale beitragen.

Die Gebäude übergreifende Perspektive ermöglicht es auch, baukulturell angemessene Lösungen zur Energieeinsparung und zur Versorgung mit erneuerbaren Energien für erhaltenswerte Gebäude zu finden. Der Quartiersbezug ermöglicht ferner, die große Gruppe der Privateigentümer stärker in den Prozess der energetischen Sanierung einzubinden.

Das BMVBS hat mit Forschungs- und Modellvorhaben sowie Wettbewerben die Grundlagen für den Ende 2011 erfolgten Start der Förderung der energetischen Stadtsanierung geschaffen.

##### 4.2.5.1 Schritte auf dem Weg zur energetischen Stadtsanierung

#### Modellvorhaben „Energetische Stadterneuerung“

Im Zeitraum von 2007 bis 2011 wurden im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) „Modellvorhaben zur energetischen Stadterneuerung“ durchgeführt.

Im Rahmen des Forschungsfeldes wurden erstmals experimentell energetische Belange in der Stadtentwicklungsplanung verankert. Das Ziel einer ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltigen Stadtentwicklung entspricht dem Modell der kompakten Stadt, der Stadt der kurzen Wege. Diese kurzen Wege tragen zur Einsparung von Primärenergie im Stadtverkehr und zur Entlastung der Umwelt bei.

15 Modellkommunen beteiligten sich an der Entwicklung von Lösungsansätzen einer energetischen Stadterneuerung. Das Spektrum der Themen reichte von der Energieeinsparung durch die Sanierung der Gebäude über den Einsatz regenerativer Energien beim Neubau, effizienzsteigernde Maßnahmen der zentralen bzw. dezentralen Energieerzeugungs- und Versorgungsanlagen bis hin zur Reduzierung des energieintensiven Verkehrs in städtischen Räumen und der Optimierung regionaler Stoff- und Wirtschaftskreisläufe.



Die Forschungsergebnisse wurden mit dem „Handlungsleitfaden zur energetischen Stadterneuerung für die kommunale Praxis“<sup>58</sup> einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

<sup>58</sup> Der Leitfaden kann unter der Adresse [http://www.bbsr.bund.de/nn\\_22710/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Ablage\\_Meldungen/Handlungsleitfaden.html](http://www.bbsr.bund.de/nn_22710/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Ablage_Meldungen/Handlungsleitfaden.html) heruntergeladen werden.

Im Anschluss an dieses Forschungsfeld werden in einem weiteren ExWoSt-Forschungsvorhaben „Anforderungen an energieeffiziente und klimaneutrale Quartiere (EQ)“ prototypische Quartiere untersucht, um die Klima- und Energieeffizienz von Quartieren zu quantifizieren und geeignete Instrumente zum Quartiersumbau aufzuzeigen.

### **Modellvorhaben zur Erhöhung der Energieeffizienz in Kommunen**

Im konkreten Fall muss der Nutzen der energetischen Sanierung eines Bestandsgebäudes im Vergleich zu einem Neubau abgewogen werden. Dabei spielen neben den energetischen Gesichtspunkten auch demografische und soziale Faktoren eine Rolle. Zur Schaffung und Verbreitung guter Beispiele der kommunalen Praxis fördert das BMVBS sowohl Modellvorhaben zum energieeffizienten Neubau von Nichtwohngebäuden kommunaler und sozialer Einrichtungen als auch zum altersgerechten und energetischen Umbau der Infrastruktur.

Das BMVBS hat 2009 gemeinsam mit der dena das Projekt Energieeffiziente Kommune gestartet. In Modellkommunen wird in Kooperation mit privaten Energiedienstleistern – zunächst für Gebäude – ein Instrumentarium für ein kommunales Energie- und Klimaschutzmanagement entwickelt und erprobt. Geplant ist die Ausweitung auf weitere Bereiche wie Verkehr, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung usw. Die Kommunen bauen im Rahmen des Projektes beispielhaft sog. Energiemanagementsysteme auf, die die Analyse der einzelnen Verbraucher, die Festlegung der verbrauchssenkenden Maßnahmen sowie Prioritätensetzung und Erfolgskontrolle umfassen.

### **Wettbewerb „Energetische Sanierung von Großwohnsiedlungen“**

Mit dem Wettbewerb „Energetische Sanierung von Großwohnsiedlungen auf der Grundlage integrierter Stadtteilentwicklungskonzepte“ setzte die Bundesregierung 2009 einen innovativen Akzent auf dem Weg zur energetischen Stadtsanierung. Etwa 5 Mio. Menschen

leben in rund 2,4 Mio. Wohnungen in Großwohnsiedlungen. Mit dem Wettbewerb erhielt die Entwicklung integrierter Konzepte für quartiersbezogene Lösungen der energetischen Sanierung dieser Siedlungen einen ersten breitenwirksamen Anstoß.

Ziel der Konzepte war die Integration energetischer, wohnungswirtschaftlicher, städtebaulicher und demografischer Gesichtspunkte. Ein Schwerpunkt lag auf Gebäude übergreifenden Lösungen der Wärmeversorgung unter Nutzung erneuerbarer Energien. Dabei wurden auch Ideen und Konzepte aus den Förderprogrammen zum Stadtumbau und der Sozialen Stadt eingebracht. Das BMVBS begleitet bis 2014 acht Modellsiedlungen bei der Umsetzung der Konzepte.<sup>59</sup>

#### **4.2.5.2 KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“**

Die Erfahrungen von Modellvorhaben und Wettbewerb sowie aus der Städtebauförderung flossen in die Konzeption des neuen KfW-Programms „IKK/IKU - Energetische Stadtsanierung - Quartiersversorgung“ ein, das Bestandteil des Energiekonzepts der Bundesregierung ist. Für das Programm stehen im Energie- und Klimafonds 2012 Programmmittel von insgesamt 70 Mio. Euro zur Verfügung.

Der Programmstart erfolgte am 15. November 2011 mit dem ersten Baustein „Zuschüsse für integrierte Sanierungskonzepte und Sanierungsmanager“. In Abstimmung mit den Bundesländern wurden 77 Pilotprojekte auf den Weg gebracht. Die Pilotprojekte sollen Erkenntnisse zu den internen Prozessen bei der Konzepterstellung und -umsetzung liefern und Hinweise für mögliche Weiterentwicklungen der Förderprogramme im Rahmen der „Energetischen Stadtsanierung“ geben. Die mit den Ländern ausgewählten Projekte werden nun gemeinsam gutachterlich begleitet.

Die Sanierungskonzepte werden, soweit vorhanden, aus integrierten Stadtentwicklungskonzepten, kommunalen Klimaschutzkonzepten oder aus wohnungswirtschaftlichen Konzepten unter Berücksichtigung der kommunalen energetischen Ziele abgeleitet. Förderfähig ist jedoch auch

<sup>59</sup> siehe auch [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_821246/BBSR/DE/WohnenImmobilien/EnergieKlima/ReFoProjekte/Projekte/Modellvorhaben/01\\_Start.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_821246/BBSR/DE/WohnenImmobilien/EnergieKlima/ReFoProjekte/Projekte/Modellvorhaben/01_Start.html) [05.06.2012].



die erstmalige Erstellung eines umfassenden Sanierungskonzeptes. Dieses zeigt Eigentümern und Mietern die im Quartier vorhandenen technischen und wirtschaftlichen Energieeinsparpotenziale und Maßnahmen zu ihrer Erschließung auf.

Eine zentrale Funktion bei der energetischen Stadtsanierung kommt dem Sanierungsmanager zu. Er führt als „Kümmerer“ alle relevanten Akteure wie z. B. Wohnungsunternehmen, private Eigentümer, Mieter und Energieversorger zusammen. Der Sanierungsmanager begleitet insbesondere die Umsetzung des Sanierungskonzeptes, bündelt den Einsatz verfügbarer Fördermittel und koordiniert die Öffentlichkeitsarbeit. Oftmals wird er auch bereits bei der Erstellung des Sanierungskonzeptes tätig.

Bei der Entwicklung der integrierten Quartierskonzepte können und sollen die im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative ggf. bereits erstellten kommunalen Klimakonzepte zu Grunde gelegt werden. Mit der Klimaschutzinitiative des BMU wird seit 2008 u. a. die Erstellung von kommunalen Klimaschutzkonzepten für alle klimarelevanten kommunalen Bereiche wie z. B. Verkehr, Gebäude, Abfall u. a. finanziell unterstützt. Der vertiefende Blick auf das Quartier bietet eine wirksame Unterstützung zur Steigerung der Energieeffizienz in den Kommunen und damit zur Erreichung der Klimaschutzziele bis 2020 bzw. 2050.

Mit dem am 1. Februar 2012 gestarteten zweiten Förderbaustein im KfW-Programm "IKK/IKU - Energetische Stadtsanierung - Quartiersversorgung" werden im Zins vergünstigte Darlehen für Investitionen zur nachhaltigen Verbesserung der Energieeffizienz der kommunalen Versorgungssysteme bereitgestellt. Die Förderung wird für Investitionen in die quartiersbezogene Wärmeversorgung (z. B. Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung, Wärmespeicher) sowie in die energieeffiziente Wasserversorgung und Abwasserentsorgung gewährt.

Für die im Rahmen des Programms durchzuführenden Einzelmaßnahmen an Gebäuden steht das bewährte Förderinstrumentarium wie etwa die KfW-Programme zum energieeffizienten Bauen und Sanieren (CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm), das Marktanzreizprogramm für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energieträger oder für gewerbliche Gebäude das KfW-Umweltprogramm zur Verfügung.

Zur erfolgreichen Umsetzung der Energiewende bedarf es des Engagements aller 12 000 Kommunen in Deutschland. Das neue Förderprogramm „Energetische Stadtsanierung“ wird hierzu einen maßgeblichen Beitrag leisten. Die rund 2 000 Gebiete der Städtebauförderung bieten mit den in 40 Jahren erprobten Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren, den vorliegenden Untersuchungen zu städtebaulichen Missständen und den integrierten städtebaulichen Konzepten eine gute Ausgangslage. Auf Quartiersebene können Mittel der Städtebauförderung und das neue KfW-Programm kombiniert werden und so die Förderwirkungen der öffentlichen Mittel weiter stärken.

#### 4.2.6 Vom Quartier zur Region

Die angestrebte Steigerung des Einsatzes erneuerbarer Energien auf 20 Prozent bis 2020 erfordert für viele dieser Energieträger einen hohen Flächeneinsatz. Die Entscheidung, ob und wie viele Flächen für erneuerbare Energien zur Verfügung gestellt werden können, muss auf der Grundlage raumplanerischer und regionaler Festlegungen getroffen werden. Zur Verbesserung der Planungsvoraussetzungen ist ein Beitrag der Bundesraumordnung erforderlich.

Über regionale Energiekonzepte können Energieverbrauch, Einsparpotenziale und Erzeugungspotenziale er-

mittelt und festgelegt werden. Zur Unterstützung hat das BMVBS den Leitfaden „Erneuerbare Energien: Zukunftsaufgabe der Regionalplanung“ herausgegeben. Dieser stellt die wesentlichen übertragbaren Planungselemente sowie typische Planungsprozesse dar, die sich aus den Erfahrungen der vier Modellregionen Nordschwarzwald, Hannover, Friesland und Region Trier ableiten lassen. Er charakterisiert die für den Planungsprozess maßgeblichen Eigenschaften der erneuerbaren Energien Wind, Solar, Biomasse, Wasser und Geothermie. Die Modellvorhaben dokumentieren zugleich die Potenziale der erneuerbaren Energien für die Wertschöpfung in der Region.



#### 4.2.7 Urbane Strategien zum Klimawandel

Urbane Verdichtungsräume reagieren aufgrund der Dichte ihrer Bebauung und der Intensität der wirtschaftlichen Tätigkeit auf einzelne Elemente des Klimawandels besonders sensibel. Das betrifft insbesondere das häufigere und intensivere Auftreten von Starkregen und Hochwasser, aber auch das Ausmaß und die Folgen hochsommerlicher Hitzeperioden. Diesen Herausforderungen ist durch integrierte Handlungskonzepte zu begegnen.

Das ExWoSt -Forschungsfeld „Urbane Strategien zum Klimawandel“ besteht aus den beiden Schwerpunkten

„Kommunale Strategien und Potenziale“ sowie „Immobilien- und wohnungswirtschaftliche Strategien“. Erste Ergebnisse sind in die Klimaschutznovelle des Baugesetzbuches eingeflossen.

Mit dem Forschungsschwerpunkt „Immobilien- und wohnungswirtschaftliche Strategien zum Klimawandel“ sollen insbesondere integrierte Ansätze in der Zusammenarbeit von immobilien- und wohnungswirtschaftlichen Akteuren mit Partnern vor Ort wie Stadt- und Regionalplanern, Energieversorgern, Gewerbetreibenden u. a. entwickelt werden. Mit der Versicherungswirtschaft sollen neue Ansätze der Risikobewertung für extreme Wetterereignisse entwickelt werden.

#### 4.2.8 Leitgedanke Nachhaltigkeit

Vor dem Hintergrund des Klimawandels und der Verknappung fossiler Energieträger ist in der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft das Interesse an dem Thema Nachhaltigkeit deutlich gestiegen. Der Begriff Nachhaltigkeit umfasst neben der ökologischen Qualität die Dimensionen Ökonomie und soziale Verträglichkeit.

Diese Kriterien müssen sinnvoll und bedarfsabgestimmt in Einklang gebracht werden. Nachhaltige Gebäude müssen nicht nur energetisch effizient, sondern auch wirtschaftlich erstellt und betrieben werden können und den gesellschaftlichen Erfordernissen gerecht werden. Nachhaltige Immobilien bieten eine hohe Nutzungsqualität in Verbindung mit einer vergleichsweise hohen Wertstabilität.

Mit einer wachsenden Nachfrage nach Immobilien, deren Nachhaltigkeit zertifiziert wurde, entwickelt sich der Nachweis entsprechender Gebäudequalitäten zu einem Wettbewerbsfaktor auf in- und ausländischen Immobilienmärkten. Gleichzeitig wächst der Bedarf an Informationen und an geeigneten Instrumenten sowohl zur Kommunikation der Eigenschaften und Vorteile nachhaltiger Gebäude insgesamt als auch zu den Merkmalen und Inhalten der verfügbaren Zertifikate.

In der durch das BMVBS koordinierten Forschung wurden erhebliche Mittel für die Bereitstellung von Daten für



die Ökobilanzierung, die Entwicklung und Zusammenführung von Planungs- und Bewertungshilfsmitteln, die Erarbeitung von Systemen für die Zertifizierung nachhaltiger Gebäude sowie für die Bereitstellung von Handlungsempfehlungen eingesetzt.

Gemeinsam mit den interessierten Kreisen wurden am „Runden Tisch Nachhaltiges Bauen“ Grundlagen und Vorgaben zur Bewertung für nachhaltige Gebäude entwickelt. Für den Neubau von Büro- und Verwaltungsgebäuden wurde ein Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB) entwickelt, das für Bundesbauten verbindlich vorgegeben wurde, damit der Bund seiner Vorbildwirkung gerecht werden kann. Im Frühjahr 2011 hat das BMVBS den überarbeiteten „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“ für Bundesbauten verbindlich eingeführt.

Für größere neu gebaute Wohngebäude wurde 2009 unter Mitwirkung des BMVBS von der Wohnungswirtschaft eine Arbeitsgruppe zur Entwicklung eines entsprechenden Zertifizierungssystems ins Leben gerufen. Hierzu wurden ein Kriterienkatalog und dazu gehörige Steckbriefe entwickelt, die insbesondere Bewertungsmethoden und Messvorschriften für die einzelnen Nachhaltigkeitskriterien enthalten. Dieser Katalog steht Entwicklern und Anbietern von Zertifizierungssystemen zur Verfügung. Erster Anwender ist der Verein zur Förderung der Nachhaltigkeit im Wohnungsbau (NaWoh) mit dem Qualitätssiegel „Nachhaltiger Wohnungsbau“.

Ein zunehmend wichtiges Kriterium für nachhaltige, zukunftsfähige Gebäude ist mit Blick auf den demografischen Wandel deren barrierefreie bzw. barrierearme Gestaltung.

### 4.3 Demografische Entwicklung und altersgerechtes Wohnen

Im Zuge der demografischen Entwicklung nimmt der Anteil älterer Menschen stetig zu. Der Anteil der über

65-Jährigen wird sich bis 2030 auf knapp 30 Prozent und bis 2060 auf rund ein Drittel der Bevölkerung erhöhen. Nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes und des BBSR wird die Zahl der Hochbetagten ab 80 Jahren von etwa 4,2 Mio. Menschen in 2010 auf etwa 6,5 Mio. Menschen in 2030 kontinuierlich ansteigen und in 2050 mit über 10 Mio. ihren Höchstwert erreichen.

Die Bundesregierung reagiert auf diese Entwicklung. Am 25. April 2012 hat das Bundeskabinett die Demografiestrategie beschlossen. Im Rahmen der Umsetzung dieser Strategie wird unter anderem ein langfristiges Konzept „Selbstbestimmtes Altern“ erarbeitet. Dies schließt das selbstbestimmte Wohnen im Alter im vertrauten Umfeld ein.<sup>60</sup>

Auch das Programm „Soziales Wohnen im Alter“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zielt darauf ab, selbstständiges Wohnen auch im hohen Alter und bei einsetzender Pflegebedürftigkeit weiter zu ermöglichen. Dazu gehören die Entwicklung neuer Formen der Nachbarschaftshilfe und innovativer Ansätze für Dienstleistungen, die im Wohnumfeld Unterstützung und Versorgung anbieten. Im Modellprogramm „Wohnen für (Mehr)Generationen“ rückt das Leben im Quartier, d. h. die soziale Infrastruktur für selbstständiges Wohnen, in den Mittelpunkt. Für ein gutes Miteinander der Generationen stehen die Angebote der Mehrgenerationenhäuser, die praktische Hilfe und freiwilliges Engagement miteinander verbinden. Das Programm „Aktiv im Alter“ veranschaulicht, dass die Vernetzung kommunaler Partner sowie die Unterstützung durch Verwaltung und Politik erfolgversprechende Wege sind, um auch in ländlichen Regionen mit innovativen Projekten den Einsatzwillen und die Gestaltungskraft älterer Menschen zu stärken.

Damit ältere Menschen so lange wie möglich in ihrer vertrauten Wohnung und ihrem angestammten Wohnquartier verbleiben können, sind Investitionen in die Anpassung von Wohnungsbestand und Wohnumfeld erforderlich. Das Kuratorium Deutsche Altershilfe hat im Auftrag des BMVBS

<sup>60</sup> Vgl. BMI (Hrsg.): Jedes Alter zählt – Demografiestrategie der Bundesregierung, 2012.

den Investitionsbedarf berechnet: Bis 2020 sind rund drei Mio. Wohnungen mit einem Investitionsvolumen von rund 39 Mrd. Euro anzupassen.<sup>61</sup> Im Rahmen des Konjunkturpakets I hat die Bundesregierung mit dem KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“ Investitionsanreize für die Anpassung von Wohnungsbestand und Wohnumfeld gesetzt. Für 2009 bis 2011 hat sie jeweils rund 80 bis 100 Mio. Euro für die Zinsverbilligung von Darlehen und für Investitionszuschüsse bereitgestellt. Das Programm stand allen Investorengruppen wie selbst nutzenden Wohnungseigentümern, privaten Vermietern und Mietern sowie Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften zur Verfügung.

Seit Programmbeginn im April 2009 wurden bis Ende 2011 Zusagen für die altersgerechte Anpassung von rund 82 500 Wohnungen erteilt und damit Investitionen von 1,1 Mrd. Euro ausgelöst. In dem vergleichsweise kurzen Förderzeitraum konnte die Zahl der barrierearmen/-freien Wohnungen gegenüber 2009 um gut 15 Prozent erhöht werden. Zugleich wurden Standards für die barrierearme Anpassung von Bestandswohnungen entwickelt, die Bauherren und Bauwirtschaft auch in Zukunft als Orientierung für altersgerechte Umbaumaßnahmen dienen können. Das Programm hat hohe öffentliche Aufmerksamkeit erzielt und maßgeblich zur Sensibilisierung der Eigentümer, Investoren und der breiten Öffentlichkeit für diese große gesellschaftliche Herausforderung beigetragen.

Altersgerechtes Bauen und Wohnen bleibt daher ein wichtiges wohnungs- und stadtentwicklungspolitisches Anliegen der Bundesregierung. Das mit Bundesmitteln verbilligte KfW-Programm war als Maßnahme des Konjunkturpakets I bis Ende 2011 befristet und wird seit 2012 als Eigenmittelprogramm der KfW modifiziert fortgeführt.

Wichtige Handlungsfelder bleiben die weitere Sensibilisierung und Beratung der Eigentümer der Wohngebäude sowie der bauplanenden und bauausführenden Berufe für Abbau bzw. Vermeidung von Barrieren. Dazu tragen die Modellvorhaben zum altersgerechten Umbau von Wohngebäuden und Infrastruktur des BMVBS bei. Die Modellvorhaben starteten 2010 und erproben bis Ende 2012 Rahmenbedingungen und praktische Umsetzbar-

keit altersgerechter Umbaumaßnahmen. Die Erfahrungen der Modellvorhaben werden durch eine Begleitforschung und das BBSR ausgewertet.

Der Barriereabbau im Wohnbereich wird auch steuerlich gefördert. Vermieter können entsprechende Aufwendungen entweder sofort in voller Höhe oder über mehrere Jahre verteilt im Wege der Abschreibung steuerlich berücksichtigen. Selbstnutzende Eigentümer und Mieter können für die entsprechenden Aufwendungen auch die Steuervergünstigung für Handwerkerleistungen in Anspruch nehmen und so ihre Steuerlast um bis zu 1 200 Euro im Jahr mindern.

Darüber hinaus unterstützt auch die soziale Wohnraumförderung der Länder die Schaffung von altersgerechtem und barrierefreiem Wohnraum.

## 4.4 Wohneigentum

Bund, Länder und Kommunen unterstützen die Bildung von Wohneigentum in vielfältiger Weise. Auch das genossenschaftliche Wohnen genießt einen hohen Stellenwert.

Mit dem Eigenheimrentengesetz hat die Bundesregierung das selbstgenutzte Wohneigentum und das genossenschaftliche Wohnen besser in die steuerlich geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge einbezogen. Die Eigenheimrente hat sich seit ihrer Einführung im November 2008 sehr gut etabliert. Bis Ende 2011 wurden knapp 800 000 zertifizierte Eigenheimrenten-Verträge, d. h. Bauspar- und Darlehensverträge, abgeschlossen. Insbesondere die Bausparkassen haben erfolgreiche Produkte auf dem Markt platziert.

Die Regierungsfractionen haben im Koalitionsvertrag 2009 vereinbart, das Modell der Eigenheimrente zu vereinfachen und es damit noch attraktiver zu machen. Zur Evaluierung des Instrumentariums hat das BMVBS in Abstimmung mit dem federführenden Bundesministerium der Finanzen (BMF) ein Forschungsprojekt vergeben. Das Projekt soll zum einen Vereinfachungsmöglichkeiten

<sup>61</sup> Vgl.: BMVBS (Hrsg.): Wohnen im Alter – Marktprozesse und wohnungspolitischer Handlungsbedarf, Forschungen Heft 147, Berlin 2011.

aufzeigen. Zum anderen sollen die Grundlagen für eine dauerhafte Marktbeobachtung und Abschätzung der Förderwirkung durch das BBSR gelegt werden. Zugleich sollen Ansätze für eine geeignete Kommunikationsstrategie entwickelt werden, um das Förderinstrument bei den privaten Haushalten noch bekannter zu machen.

Bei der Prüfung der Vereinfachungsvorschläge muss sorgfältig zwischen Flexibilität und zusätzlichem Aufwand abgewogen werden. Auch die Gleichbehandlung im Vergleich zu anderen Riester-geförderten Anlageformen muss gewahrt bleiben.

Zentrales Förderinstrument neben der Eigenheimrente bleibt auch zukünftig die Bausparprämie. Das Bausparen hat traditionell eine große Bedeutung für die Finanzierung von Wohneigentum oder von Modernisierungsinvestitionen. In Deutschland gibt es mehr als 30 Mio. Bausparverträge. Als verlässliches kapitalmarktunabhängiges Finanzierungssystem hat es sich auch in der Finanzkrise 2008/2009 bewährt. Für die Förderung durch das Wohnungsbauprämienengesetz hat der Bund in den vergangenen Jahren jeweils rund 500 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Daneben unterstützen Bund, Länder und Gemeinden das Bausparen über die Arbeitnehmer-Sparzulage mit etwa 70 Mio. Euro pro Jahr.

Auch über die Programme der KfW-Bankengruppe leistet die Bundesregierung wichtige Beiträge zur Eigentumsbildung. Im Rahmen des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms wird die Finanzierung von energetisch hoch effizientem Wohneigentum durch zinsgünstige Darlehen und Zuschüsse unterstützt. Zusätzlich finanziert die KfW-Bankengruppe mit Eigenmitteln zinsgünstige Kredite zur Unterstützung der Wohneigentumsbildung.

Im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung unterstützen Länder und Gemeinden die Wohneigentumsbildung einkommensschwächerer Haushalte. Ihre Programme richten sich vorrangig an Familien mit Kindern und an Schwellenhaushalte. In diesem Rahmen werden insgesamt jährlich rund 27 000 Eigentumsmaßnahmen gefördert. Viele Städte und Gemeinden schaffen über Bauzuschüsse, die Bereitstellung von verbilligtem

Bauland oder Grundstücken attraktive und bezahlbare Angebote für Haushalte mit kleineren Einkommen.

Gute Beispiele aus der kommunalen Praxis stehen auch im Mittelpunkt der Initiative des BMVBS zur Stärkung des Wohneigentums. Sie zielt darauf ab, noch mehr Bürgerinnen und Bürger von den Vorteilen des Wohneigentums zu überzeugen und auch bei den Multiplikatoren in Politik, Verbänden und Wirtschaft das Bewusstsein dafür zu schärfen. Ziel ist es, die Vorteile des Wohneigentums noch deutlicher herauszustellen und über Fragen der Finanzierung und Förderung zu informieren. Hierzu dienen unter anderem Regionalveranstaltungen, die unterschiedliche Aspekte der Wohneigentumsbildung beleuchten und gute Beispiele kommunaler Wohneigentumspolitik präsentieren.<sup>62</sup>

## 4.5 Soziale Sicherung des Wohnens

Angesichts der Knappheit auf immer mehr regionalen Wohnungsmärkten wird die Bedeutung der sozialen Sicherung angemessenen Wohnens künftig noch weiter zunehmen. Sie gewährleistet die Wohnraumversorgung für Haushalte, die sich aus eigener Kraft nicht mit ausreichendem Wohnraum versorgen können. Dazu gehören Maßnahmen der Subjektförderung wie das Wohngeld und die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) im Rahmen der Grundsicherung sowie Maßnahmen der Objektförderung in Form der sozialen Wohnraumförderung durch die Länder.

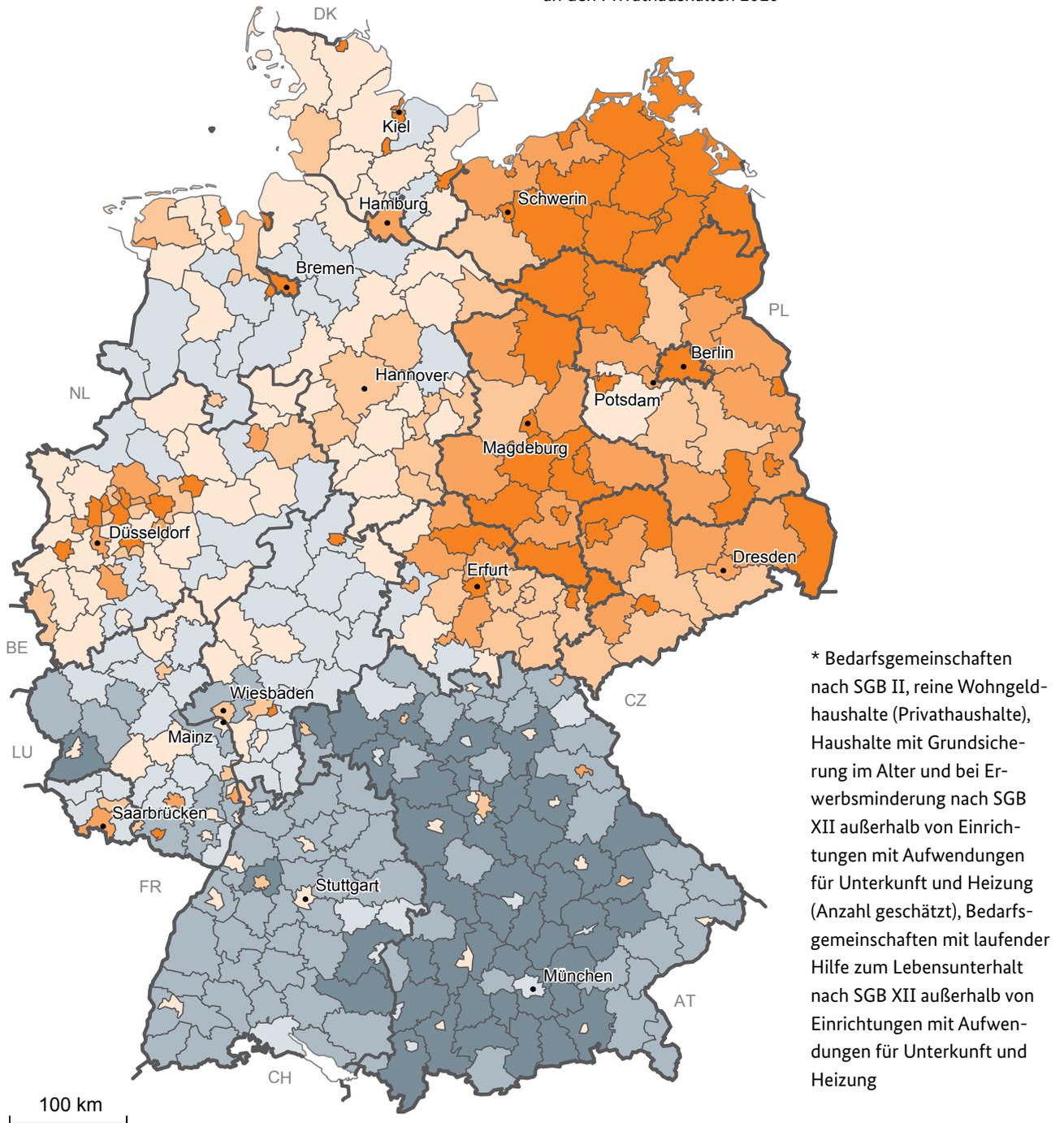
Die öffentliche Hand unterstützt mit dem Wohngeld und der Übernahme der KdU fünf Mio. Haushalte mit jährlich 17 Mrd. Euro. Ein Fünftel aller Mietwohnungen in Deutschland wird von Haushalten bewohnt, die bei ihrer Miete mit Wohngeld oder KdU unterstützt werden. Bei allem muss im Blick behalten werden, dass es weitere knapp vier Mio. Haushalte mit niedrigen Einkommen gibt, die keine staatlichen Leistungen für das Wohnen beziehen, jedoch ebenfalls auf preiswerte Wohnungen angewiesen sind.

---

<sup>62</sup> Zu den Themenschwerpunkten im Einzelnen siehe [http://www.bmvbs.de/DE/BauenUndWohnen/Wohnraumfoerderung/WohneigentumStaerken/wohneigentum-staerken\\_node](http://www.bmvbs.de/DE/BauenUndWohnen/Wohnraumfoerderung/WohneigentumStaerken/wohneigentum-staerken_node).

**Abbildung 18:**

Anteil der Empfängerhaushalte von Wohngeld, SGB II und SGB XII an den Privathaushalten 2010



**Soziale Absicherung des Wohnens 2010**

Anteil der Haushalte mit sozialen Sicherungsleistungen für das Wohnen\* an den Privathaushalten 2010 in %



Datenbasis:

BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem; Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II (Dezember 2010); Statistisches Bundesamt: Wohngeldstatistik 2010, Statistik der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII 2010, Statistik der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII 2010. Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2010.

Quelle: BBSR.

### 4.5.1 Wohngeld

Wohngeld wird geleistet, damit einkommensschwächere Haushalte 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 Mietpolitik. Es ist eingebettet in ein Gesamtsystem einer umfassenden sozialen Sicherung des Wohnens.

Das Wohngeld soll die Mietzahlungsfähigkeit der wohngeldberechtigten Haushalte gewährleisten. Dadurch sind die begünstigten Haushalte nicht nur auf ein ganz besonders mietgünstiges und deshalb enges Wohnungsmarktsegment beschränkt. Dies unterstützt die Erhaltung und Schaffung stabiler Bewohnerstrukturen in den Wohnquartieren und vermeidet eine unerwünschte Spaltung des Wohnungsmarktes. Das Wohngeld ist sehr treffsicher und marktconform, 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.

Nach acht Jahren wurde das Wohngeld zum 1. Januar 2009 wieder an die Miet- und Einkommensentwicklung angepasst. Die Wohngeldreform 2009 hat die Wohngeldleistungen deutlich erhöht und das Wohngeld als vorrangiges Leistungssystem insbesondere gegenüber dem Arbeitslosengeld II gestärkt. Auch nach Streichung der Heizkostenkomponente 2011 als Maßnahme zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes bleibt das Leistungsniveau deutlich höher als vor der Wohngeldreform 2009.

Bund und Länder tragen jeweils die Hälfte der Wohngeldausgaben. Diese betragen 2010 insgesamt 1,8 Mrd. Euro und sanken 2011 auf 1,5 Mrd. Euro. Aufgrund der Wohngeldreform 2009 und der ungünstigen Konjunkturentwicklung stieg die Zahl der Wohngeldempfänger-

haushalte im Jahr 2009 auf eine Million Haushalte. 2010 stieg die Zahl der Haushalte erneut leicht an.<sup>63</sup>

### 4.5.2 Kosten der Unterkunft und Heizung

Die öffentliche Hand unterstützt Haushalte, die ihren Wohnbedarf auch mit Wohngeld nicht aus eigenem Einkommen decken können, durch die Übernahme der angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB II und XII).

Im Unterschied zum Wohngeld, das einen Zuschuss zu den Wohnkosten nach Maßgabe bestimmter regional gestaffelter Höchstbeträge darstellt, werden bei den KdU häufig die Wohnkosten in voller Höhe übernommen.<sup>64</sup> Dabei gelten Angemessenheitsgrenzen, die von den Kommunen - orientiert am einfachen Standard auf dem örtlichen Wohnungsmarkt - festgelegt werden. Die Ergebnisse eines Forschungsprojektes<sup>65</sup> zeigen, dass die kommunale Praxis eine relativ gute Versorgung der Bedarfsgemeinschaften sichert. Da die KdU-Leistungen erhebliche Auswirkungen auf die lokalen Wohnungsmärkte und die Versorgungsmöglichkeiten anderer Haushalte im preisgünstigen Wohnungsmarktsegment haben, müssen die Angemessenheitsregelungen ausgewogen sein. Es gilt zum einen zu verhindern, dass großzügige Angemessenheitsgrenzen zu steigenden Mieten im preiswerten Segment führen. Dies geht auch zu Lasten einkommensschwächerer Haushalte, die keine staatliche Unterstützung bei den Wohnkosten erhalten. Zum anderen können zu knapp bemessene Grenzen zu einer verschlechterten Wohnraumversorgung Leistungsberechtigter führen. Dies kann zugleich mit einer unerwünschten zunehmenden räumlichen Segregation von Haushalten einhergehen.

Um eine näher an den örtlichen Gegebenheiten orientierte kommunale Praxis bei der KdU-Übernahme zu ermöglichen, können die Länder seit 1. April 2011 aufgrund des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Ände-

<sup>63</sup> Über die Wirksamkeit der einzelnen Leistungselemente der Wohngeldreform 2009 informiert ausführlich der Wohngeld- und Mietbericht 2010 der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 17/6280).

<sup>64</sup> Bei Haushalten mit (geringen) eigenen Einkünften werden diese angerechnet.

<sup>65</sup> BBR/BMVBS (Hrsg.): KdU und Wohnungsmärkte, Heft Forschungen Nr. 142, 2009.

rung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch die Kreise und kreisfreien Städte durch Gesetz ermächtigen oder verpflichten, durch Satzung die angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zu bestimmen. Die Satzung soll auch die Auswirkungen auf den örtlichen Wohnungsmarkt berücksichtigen, um wohnungspolitischen Aspekten Rechnung zu tragen.

Die Ausgaben für KdU betragen 2009 15,1 Mrd. Euro und stiegen 2010 leicht auf 15,2 Mrd. Euro. Davon entfielen 2010 13,7 Mrd. Euro auf das SGB II und 1,5 Mrd. Euro auf das SGB XII. Ende 2010 bezogen 3,6 Mio. Bedarfsgemeinschaften SGB-II-Leistungen. 616 000 Personen außerhalb von Einrichtungen bezogen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und 90 000 Bedarfsgemeinschaften Hilfe zum Lebensunterhalt.

### 4.5.3 Wohnraumförderung

Die zunehmende Regionalisierung der Wohnungsmärkte erfordert Lösungen, die den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten Rechnung tragen.

Deshalb wurde 2007 die soziale Wohnraumförderung im Zuge der Föderalismusreform I vollständig auf die Länder

übertragen. Die Länder haben seitdem die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis in diesem Bereich und können gezielt mit landesspezifischen Förderprogrammen auf die unterschiedlichen Markterfordernisse reagieren.

Die Förderprogramme der Länder 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 einkommensschwache Haushalte und soziale Problemgruppen. Damit die geförderten Wohnungen ausschließlich den Zielgruppen der Wohnraumförderung zu Gute kommen, unterliegen diese grundsätzlich Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen.

In Regionen mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten wird dagegen überwiegend die Anpassung von Wohnungen an zeitgemäße Wohnverhältnisse gefördert, z. B. durch energetische Sanierungen oder altersgerechte Umbaumaßnahmen. Denn einkommensschwache Haushalte können die mit der Sanierung verbundenen Mieterhöhungen in der Regel nicht aufbringen. Durch diese bauliche Aufwertung trägt die Wohnraumförderung auch dazu bei, Wohnquartiere sozial zu stabilisieren.

**Tabelle 6:**  
Anzahl der geförderten Wohneinheiten 2007 bis 2010

Länder insgesamt	2007	2008	2009	2010
geförderte Wohnungen insgesamt, davon	56 312	72 203	73 286	57 643
Neubau	19 828	21 042	23 558	22 176
Investitionen in Bestandsmaßnahmen	36 484	51 161	49 728	35 467
Mietwohnungen	35 664	42 508	41 688	30 845
Eigentumsmaßnahmen	20 648	29 695	31 598	26 798

Quelle: RegioKontext/Plan und Praxis: Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung - Endbericht, Berlin 2011, S. 10.

Die Förderung der Länder erfolgt in Form von Darlehen oder Zuschüssen.

Mit der sozialen Wohnraumförderung wurden seit der Föderalismusreform jährlich durchschnittlich rund 65000 Wohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen oder anderen Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung gebaut oder an zeitgemäße Erfordernisse angepasst. Der Bund gewährt den Ländern als Ausgleich für den Wegfall der bis zur Föderalismusreform bereitgestellten Bundesfinanzhilfen bis Ende 2019 Kompensationsmittel aus dem Bundeshaushalt. Deren Höhe beträgt bis 2013 jährlich 518,2 Mio. Euro. Im Jahr 2010 haben die Länder einschließlich der Bundesmittel rund 1 Milliarde Euro für die soziale Wohnraumförderung eingesetzt.

Die Kompensationsmittel sind von den Ländern bis 2013 zweckgebunden für investive Maßnahmen der Wohnraumförderung einzusetzen. Das Grundgesetz enthält den Auftrag, bis Ende 2013 zu prüfen, in welcher Höhe die Kompensationsmittel im Zeitraum 2014 bis 2019 zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. Ab 2014 sind die Kompensationsmittel nach Artikel 143c Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz nur noch an eine investive Verwendung gebunden, die bisherige bereichsspezifische Zweckbindung entfällt.

Bund und Länder verständigen sich derzeit über die Höhe der Kompensationsmittel für die Jahre 2014 bis 2019. Bei ihren letzten Gesprächen, die im Vorfeld der Ratifizierung des Fiskalvertrags stattgefunden haben, haben sich Bund und Länder darauf verständigt, bis zu diesem Herbst zu einem Ergebnis zu kommen.

## 4.6 Weiterentwicklung der Marktbedingungen

### 4.6.1 Mietrecht

Das Mietrecht sorgt für einen Interessenausgleich zwischen Mietern und Vermietern und setzt Anreize für Investitionen.

Zur Realisierung der Klimaschutz- und Energieeinsparziele im Gebäudebestand muss auch das Mietrecht seinen Beitrag leisten. Im Koalitionsvertrag wurde daher vereinbart, dass unter Wahrung der sozialen Ausgleichsfunktion die Voraussetzungen zur Durchführung energetischer Sanierungen in vermieteten Wohnungen verbessert werden sollen. Der am 23. Mai 2012 von der Bundesregierung verabschiedete Gesetzentwurf zur Mietrechtsänderung enthält unter anderem Regelungen zur Duldungspflicht des Mieters bei Modernisierungsmaßnahmen und eine maßvolle Einschränkung der Mietminderung.

Darüber hinaus wird die Umstellung auf die gewerbliche Wärmelieferung, das so genannte Contracting, geregelt. Die Wärmelieferungskosten des Dienstleisters dürfen dem Mieter in Rechnung gestellt werden, wenn sie die bisherigen Heizkosten nicht übersteigen.

Inbesondere für private Kleinvermieter, die in Deutschland den überwiegenden Teil der Mietwohnungen bereitstellen, ist das Vertrauen in die Sicherheit ihrer Investitionen eine wichtige Voraussetzung. Der Koalitionsvertrag sieht daher auch Maßnahmen zur Bekämpfung des so genannten Mietnomadentums vor. Als Mietnomaden gelten Personen, die in betrügerischer Absicht Mietverhältnisse begründen, keine Miete zahlen und die Wohnung teilweise verwaorlost zurücklassen oder sich aus ihr herausklagen lassen. In Umsetzung dieses Auftrags enthält die Mietrechtsnovelle eine Reihe von Maßnahmen zum Schutz der Eigentümer vor Schäden durch unredliche Mieter. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht die Einführung einer Sicherungsanordnung vor. Auf diesem Wege kann etwa ein Mieter, der im Prozess eine Mietminderung geltend macht, auf Antrag des Vermieters vom Gericht dazu verpflichtet werden, für geminderte Beträge Sicherheit zu leisten, sofern ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Minderung bestehen. Leistet er die Sicherheit nicht, so kann der Vermieter einen Räumungstitel im Eilverfahren erlangen. Der Entwurf enthält zudem das Recht zur fristlosen Kündigung, wenn der Mieter mit der Leistung der Mietsicherheit (Kautio) mit einem Betrag in Verzug kommt, der zwei Kaltmieten entspricht. Des Weiteren enthält der Entwurf Bestimmungen, mit denen die Praxis der so genannten Berliner Räumung auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wird. Bei der Berliner Räumung

handelt es sich um eine Methode zur Kostensenkung bei Zwangsräumungen, bei der die in der Wohnung befindlichen Gegenstände dort verbleiben und, im Gegensatz zur klassischen Räumung, nicht durch den Gerichtsvollzieher abtransportiert, verwahrt und verwertet werden.

Das BMVBS hat darüber hinaus Ursachen und Ausmaß des Mietnomadentums in einem Gutachten untersuchen lassen.<sup>66</sup> Das Gutachten kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass Probleme oftmals auf unzureichende Informationen der Vermieter über die Zahlungsmoral von Mietinteressenten zurückzuführen sind. Die Gutachter sehen einen ursächlichen Zusammenhang zwischen der vorvertraglichen Informationsbeschaffung durch den Vermieter und dem Risiko, Opfer eines Mietnomaden zu werden. Die Gutachter empfehlen daher zum einen, Vermieter über die Notwendigkeit aufzuklären, möglichst umfassende Informationen über ihre Vertragspartner einzuholen. Zum anderen sprechen sie sich für eine Verbesserung der vorvertraglichen Informationsmöglichkeiten für Vermieter aus. Vermieter beklagen, dass hier datenschutzrechtliche Einschränkungen der Informationsbeschaffung bestehen. Dies war u. a. Gegenstand eines Gesprächs der „Arbeitsgruppe Auskunfteien des Düsseldorfer Kreises“ mit Vertretern der Wohnungswirtschaft und der Mieterseite sowie des BMVBS. Zur Erörterung von Lösungsansätzen wird BMVBS in Kürze ein Gespräch mit allen Beteiligten führen.

## 4.6.2 Steuerliche Rahmenbedingungen

### 4.6.2.1 Erleichterungen bei der Zinsschranke

Im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes von 2009 wurden einige wichtige Erleichterungen beschlossen, die auch zugunsten der Immobilienwirtschaft wirken. Dazu zählt insbesondere im Bereich der Unternehmensbesteuerung die Abmilderung der so genannten Zinsschranke.

Die Zinsschranke schränkt die Abziehbarkeit von Zinsaufwendungen als Betriebsausgaben ein, um die Verlagerung von Gewinnen in das Ausland mit geringerer Besteuerung zu erschweren. Da die Vorschrift aus europarechtlichen

Gründen nicht auf grenzüberschreitende Sachverhalte beschränkt wurde, sind auch Unternehmen ohne Auslandsgeschäft betroffen. Dies gilt insbesondere für die stark fremdfinanzierte Immobilienwirtschaft. Ihren Besonderheiten wird jedoch durch eine Reihe von Erleichterungen Rechnung getragen, insbesondere durch die Freigrenze von 3 Mio. Euro und die generelle Ausnahme von Unternehmen, die nicht konzerngebunden sind und bei denen keine schädliche Gesellschafter-Fremdfinanzierung gegeben ist.

### 4.6.2.2 Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer gehört neben Maklerkosten, Notar- und Grundbuchgebühren zu den Kosten, die anlässlich des Erwerbs einer Immobilie anfallen (Erwerbsnebenkosten). Gerade für Haushalte mit mittleren Einkommen, die sich den Wunsch nach Wohneigentum erfüllen möchten, können hohe Erwerbsnebenkosten abschreckend wirken, da sie den Erwerb eines Objektes verteuern.

Bis 1997 betrug der Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer zwei Prozent. Ab 1997 wurde der Steuersatz als teilweise Kompensation für den Wegfall der Vermögensteuer auf 3,5 Prozent erhöht. Seit 1. September 2006 obliegt die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer den Ländern, denen auch das Aufkommen der Grunderwerbsteuer zusteht. Seitdem haben mit Ausnahme von Bayern und Sachsen alle Länder den Satz angehoben bzw. planen die Anhebung (vier Länder auf 4,5 Prozent und zehn Länder auf fünf Prozent).

### 4.6.2.3 Grundsteuer

Die Grundsteuer zählt zu den Wohnnebenkosten der selbstnutzenden Wohneigentümer und der Mieter. Das Aufkommen der Grundsteuer steht den Gemeinden zu. Die Gemeinden haben das Recht, die Hebesätze der Grundsteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Angesichts ihrer finanziellen Schwierigkeiten haben viele Gemeinden die Hebesätze angehoben.

<sup>66</sup> Artz, M. et al.: Mieterschutz und Investitionsbereitschaft im Wohnungsbau Mietausfälle durch sog. Mietnomaden, Sondergutachten Immobilienwirtschaftlicher Dialog, Bielefeld 2011.

Dabei differieren die Hebesätze zwischen den Gemeinden stark. Bei den großen Gemeinden mit über 50 000 Einwohnern betrug 2010 der niedrigste Hebesatz 240 Prozent, der höchste Satz 810 Prozent. Bezogen auf alle Gemeinden ist die Spanne noch größer. Der durchschnittliche gewogene Hebesatz der großen Gemeinden stieg 2010 von 494 Prozent auf 506 Prozent an. Dieser Anstieg der Steuersätze führt zu einer weiteren Verteuerung der Mietnebenkosten. Fehlen auf dem örtlichen Wohnungsmarkt entsprechender Mieterhöhungsspielräume, verringern steigende Grundsteuersätze die Rentabilität von Immobilien. Die Anreize für Investoren, auf dem Immobilienmarkt zu investieren, werden dadurch geringer.

Zwar legen die Gemeinden den Hebesatz für die Grundsteuer fest und entscheiden so über die tatsächliche Höhe der Grundsteuer. Die Besteuerungsgrundlagen, auf die die Gemeinden den Hebesatz anwenden, werden aber durch Bundesgesetz (Grundsteuergesetz) bestimmt. Danach werden die Besteuerungsgrundlagen grundsätzlich noch auf Basis der Einheitswerte auf den 1. Januar 1964 (alte Länder) bzw. auf den 1. Januar 1935 (neue Länder) ermittelt.

Eine Reform soll Verzerrungen beseitigen, die seitdem durch unterschiedliche Wertentwicklungen entstanden sein könnten. Gegenwärtig führt das Statistische Bundesamt im Auftrag der Finanzministerkonferenz Probeberechnungen zu folgenden drei Modellen durch:

- 1) so genanntes Verkehrswertmodell: Grundsteuer soll von Verkehrswerten abhängig sein.
- 2) so genanntes Wertunabhängiges Modell: Grundsteuer soll nur von physischen Größen (Grundstücks- und Gebäudefläche), aber nicht von Werten abhängig sein.
- 3) so genanntes Gebäudewertunabhängiges Kombinationsmodell: Die Grundsteuer soll nach dem Verkehrswert des Grundstücks (Größe x Bodenrichtwert) und einem pauschalen Ansatz für das Gebäude bemessen werden.

Die Ergebnisse der Probeberechnungen sollen im Laufe des Jahres 2012 vorliegen.

Eine Mehrung oder Minderung des Grundsteueraufkommens wird mit der Reform nicht angestrebt. Anzumerken

ist jedoch, dass die Entscheidung über die Hebesätze und damit über die tatsächliche Grundsteuerbelastung weiterhin den Gemeinden obliegt.

#### 4.6.3 Verbesserung der Datengrundlagen und Marktinformationen

In Deutschland besteht ein zunehmender Bedarf an differenzierten Informationen zur Situation der Wohnungs- und Immobilienmärkte. Die hohe volkswirtschaftliche Bedeutung der Immobilienbranche und die zunehmenden internationalen Verflechtungen verlangen eine größere Markttransparenz. Dies hilft, Fehlinvestitionen zu vermeiden und marktgerechte Entscheidungen zu treffen.

Viele Marktteilnehmer sehen hier noch Verbesserungsbedarf. Insbesondere stellt die amtliche Statistik bisher noch keine ausreichend regional differenzierten Marktdaten beispielsweise zu Mieten oder Immobilienpreisen bereit. Jedoch könnten auch private Akteure wichtige Infor-



mationen bereitstellen. So bedarf die Analyse gewerblicher Immobilien weitergehender Expertisen aus Beratung und Vermittlertätigkeit, die die amtliche Statistik nicht anbieten kann.

In den letzten Jahren gab es hier Fortschritte. Die Immobilien- und Finanzwirtschaft hat eine Vielzahl an neuen Instrumenten zur Wertermittlung und Marktbeobachtung entwickelt. Dazu gehören beispielsweise die verschiedenen Immobilienpreisindizes vom Verband der Pfandbriefbanken und dem Finanzdienstleister Hypoport mit seinen Hpx-Indizes oder die Transparenzoffensive von ImmobilienScout24 und anderen Akteuren.

Im Auftrag des BMVBS unterstützt das BBSR diese Aktivitäten mit eigenen Bausteinen. Der Arbeitskreis „Immobilienpreise“ bietet eine Plattform für methodische und inhaltliche Debatten. In den letzten Jahren wurde der Dialog zwischen den Akteuren intensiviert. Hieraus sind verschiedene Kooperationen hervorgegangen.

Der Bund hat mit der Änderung des Baugesetzbuches 2009 und der am 1. Juli 2010 in Kraft getretenen Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) den gesetzlichen Rahmen für die Arbeiten der Gutachterausschüsse weiterentwickelt. Damit konnte eine Harmonisierung und bessere Zugänglichkeit der Daten erreicht werden. Alle Länder müssen künftig Obere Gutachterausschüsse oder Zentrale Geschäftsstellen einrichten. Diese haben insbesondere die Aufgabe, überregionale Auswertungen und Analysen des Grundstücksmarktgeschehens zu erstellen.

Der Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und Oberen Gutachterausschüsse hat mit Unterstützung durch das BBSR 2010 und 2012 Immobilienmarktberichte vorgelegt.<sup>67</sup> Die ImmoWertV bildet durch die Schaffung bundesweit einheitlicher Standards eine moderne, praxisorientierte Grundlage für die Immobilienbewertung und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Transparenz des deutschen Immobilienmarktes.

Eine EU-Rechtsverordnung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ab dem dritten Quartal 2012 vierteljährlich ver-

schiedene Preisindizes für Wohnimmobilien an Eurostat übermitteln. Mit diesen Preisindizes soll eine Lücke bei der Erfassung der Konsumausgaben der privaten Haushalte im Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) geschlossen werden. Das Statistische Bundesamt hat hierzu einen Häuserpreisindex entwickelt. Hauptdatenquelle sind hierbei die Daten der Gutachterausschüsse.

## 4.7 Raumordnungspolitik

Mit ihrer Raumentwicklungspolitik strebt die Bundesregierung die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands an, um die Entwicklungschancen für die Menschen in ganz Deutschland zu wahren. Gleichwertigkeit bedeutet jedoch nicht eine flächendeckende Gleichheit der Infrastrukturausstattung und der Lebensbedingungen überall in Deutschland. Die Raumordnungspolitik muss den tief greifenden Veränderungen gerecht werden, denen die Gesellschaft unterliegt. Sowohl die Auswirkungen des demografischen Wandels, wie Bevölkerungsrückgang, zunehmende Alterung und Migration, als auch ihre räumliche Verteilung, wie Zersiedlung und Binnenwanderung, stellen die Politik vor zum Teil völlig neue Anpassungsaufgaben.

### 4.7.1 Entwicklungspotenziale von den ländlichen Räumen bis zu den Metropolregionen stärken

Die Bundesregierung fördert die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen unterschiedlich strukturierten Räumen, d. h. zwischen Städten, Metropolen und ländlichen Wachstumsregionen sowie peripheren und strukturschwachen Regionen. Sie sieht darin einen wichtigen Beitrag zur Verringerung regionaler Disparitäten und zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

#### Ländliche Räume

Viele ländlich geprägte Regionen sind besonders von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen. Die

<sup>67</sup> vgl. z. B.: Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und oberen Gutachterausschüsse in Deutschland: Immobilienmarktbericht Deutschland 2011, Oldenburg 2012.

durch den Bevölkerungsrückgang veränderte Nachfrage führt dazu, dass in vielen kleineren Städten und Gemeinden die Tragfähigkeit der Daseinsvorsorgeeinrichtungen nicht dauerhaft gewährleistet werden kann. In der Folge kann dies zu einer Abwertung des Immobilienbestandes vor Ort und zu einer Verstärkung der Auswirkungen des demografischen Wandels führen.

Daher setzt die Bundesregierung in ihrer Demografie-strategie einen Schwerpunkt auf diese Regionen. Zentrale Maßnahmen sind unter anderem die Erarbeitung eines nationalen Koordinierungsrahmens zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft. Ferner wird die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern das Leitbild der Raumentwicklung zur Daseinsvorsorge weiterentwickeln. Dabei geht es auch um die Anpassung des Zentrale-Orte-Systems an regionale und landesspezifische Erfordernisse.<sup>68</sup>

Ein wichtiges Element der Demografie-strategie ist die bereits 2010 vom BMVBS gestartete Initiative Ländliche Infrastruktur. Hiermit soll die Erhaltung und Entwicklung der baulichen und verkehrlichen Infrastruktur gestärkt werden. Die Initiative setzt auf regionale Stärken, auf interkommunale Zusammenarbeit und auf die Ideen und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Die Initiative umfasst folgende Maßnahmen:

- das Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramm Kleinere Städte und Gemeinden (vgl. Kap. 4.8.3.5),
- das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge für ausgewählte Modellregionen,
- das Modellvorhaben „Stadt-Land-Partnerschaften: großräumig – innovativ – vielfältig“ zur Förderung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen unterschiedlich strukturierten Räumen, d. h. auch zwischen Wachstumsregionen und strukturschwachen Regionen,
- den Wettbewerb „Menschen und Erfolge“ für beispielhafte Lösungen einer nachhaltigen Infrastrukturversorgung in ländlichen Räumen.

## Suburbane Räume

Neue raumordnungspolitische Herausforderungen ergeben sich zukünftig auch in den Umlandregionen der großen Verdichtungsräume (suburbane Räume). Angesichts steigender Mobilitätskosten, die den finanziellen Vorteil niedrigerer Wohnkosten in ländlichen Räumen zukünftig deutlich übersteigen können, müssen neue Ansätze der Verkehrsanbindung suburbaner Räume entwickelt werden. Darüber hinaus müssen Landnutzungskonflikte zwischen traditionellen Nutzungen und dem Flächenbedarf erneuerbarer Energien gelöst werden. In ländlichen Räumen, die attraktive Tourismusgebiete darstellen, wie die Alpen, die Küstenzonen oder die Seengebiete, stellen sich ebenfalls besondere Herausforderungen.

Diese suburbanen Räume haben in der jüngeren Vergangenheit eine Reihe typisch urbaner Eigenschaften angenommen, sind aber auch von den negativen Begleiterscheinungen der Urbanisierung betroffen, wie z. B. steigender Überbauungsgrad, Flächennutzungskonflikte, wachsende Verkehrsbelastungen. Vor diesem Hintergrund lässt das BMVBS den Strukturwandel suburbaner Räume in ausgewählten Stadtregionen Deutschlands in einem Forschungsprojekt untersuchen. Dabei werden die Entwicklungsdynamiken des Strukturwandels ausgewählter suburbaner Räume analysiert und Strategien für die Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen entworfen.

Um den aktuellen Herausforderungen gerecht werden zu können, werden Bund und Länder die 2006 verabschiedeten Leitbilder der Raumentwicklung weiter anpassen und vor allem in den Themenbereichen Klimaschutz und Energieversorgung, Partnerschaften und Strategien für Stadtregionen und ländliche Räume sowie Mobilität und Logistik konkretisieren.

### 4.7.2 Flächen- und Baulandpolitik

Im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung auch unter den Bedingungen des demografischen Wandels bedarf es verstärkter Anstrengungen planerischen Han-

<sup>68</sup> Vgl. BMI (Hrsg.): Jedes Alter zählt – Demografie-strategie der Bundesregierung, 2012.

delns zum aktiven Flächensparen, für eine wirtschaftlich effizientere Flächennutzung und für eine sachgerechte, den jeweiligen regionalen Problemlagen und Erfordernissen angemessene Weiterentwicklung des flächenpolitischen Instrumentariums.

Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ist es, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen. Das Ziel ist weiterhin aktuell und wurde in den Beschlüssen der Fachministerkonferenzen von Bund und Ländern erneut betont. Bund und Länder arbeiten im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung eng zusammen und setzen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen eigene Ansätze und Schwerpunkte.

Seitens des Bundes werden gesetzgeberische Maßnahmen und Forschungsprojekte zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme initiiert, um Urbanität und Attraktivität von Städten und Gemeinden weiter zu stärken. Strategische Maßnahmen sind in erster Linie die weitere Stärkung der Innenentwicklung durch Wiedernutzung von Brachflächen und leer gefallener Bausubstanz sowie eine angemessene Nachverdichtung. Die Bundesregierung

hat deshalb am 4. Juli 2012 ein Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts beschlossen. Vorgesehen ist dabei u. a. eine Flexibilisierung der Bestimmungen der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO). Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren ist für den Herbst 2012 vorgesehen. Aktuelle Forschungsprojekte und überregionale Modellversuche sollen ebenfalls die politische Zielsetzung unterstützen.

## 4.8 Neue Strategien für die Städte

### 4.8.1 Nationale Stadtentwicklungspolitik

Die Rückbesinnung auf aktives Leben in einer attraktiven Stadt ist ein zentrales Ziel des neuen Politikansatzes der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Die gemeinsame Arbeit mit den europäischen Partnern im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 hat verdeutlicht, dass es angesichts dieser Herausforderungen neben regi-



onalen Initiativen auch einen nationalen Standpunkt im Politikbereich Stadtentwicklung geben muss.

Dies geschieht auf Bundesebene im Zusammenwirken mit den Ländern und Kommunen, aber auch mit Verbänden und Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern unter dem Dach der 2007 vom BMVBS initiierten Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Anlässlich des fünften Jahrestages der Nationalen Stadtentwicklungspolitik wird am 11. und 12. Oktober 2012 in Berlin ein internationaler Kongress „Städtische Energien“ stattfinden. Ziele dieser Politik- und Handlungsansätze sind die Förderung von Innovationen und wirtschaftlicher Entwicklung, die Erhaltung des sozialen Friedens in den Städten, der Klimaschutz, die Erhaltung von baulichen Qualitäten (Baukultur), die Einbettung der Stadtentwicklung in einen stadtreionalen Kontext und die Mobilisierung gesellschaftlichen Engagements. Die Verbände und Unternehmen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft unterstützen in vielfältiger Weise die Umsetzung dieser Ziele und sind aktiv an den Prozessen beteiligt.

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik schafft Plattformen für einen lebendigen Austausch, thematisiert aktuelle Trends und greift beispielhafte Handlungs- und Lösungsansätze auf. In sechs thematischen Handlungsfeldern werden experimentelle Pilotprojekte durchgeführt.

#### 4.8.2 Stärkung der Innenstädte

Die Stärkung von Innenstädten und Ortszentren ist zentrales Ziel der Stadtentwicklungspolitik des Bundes. Aus diesem Grund hat das BMVBS Ende 2010/Anfang 2011 einen bundesweiten öffentlichen Beteiligungsprozess „Weißbuch Innenstadt“ durchgeführt. Ziel war, die Diskussion für attraktive Zentren zu befördern und in einem kooperativen Verfahren und breiter Beteiligung neue Vorschläge für eine aktive Innenstadtpolitik einzuholen. Am öffentlichen Diskurs haben sich zahlreiche Kommunen, Länder, Kirchen, Kammern, Verbände und Vereine, Firmen, kleinere Vorortinitiativen sowie Bürgerinnen und Bürger beteiligt.

Das Weißbuch macht Vorschläge, wie die Zentren dem Leitbild der Stadt der kurzen Wege durch ein räumliches Nebeneinander von Wohnen, Einkaufen, Freizeit und durch Wirtschaft und Arbeit als lebendige Orte weiterentwickelt werden können. In vielen Städten und Gemeinden müssen Lösungen für leer stehende Ladenlokale oder Warenhäuser gefunden werden. Vielerorts stellt die stadtverträgliche Integration neuer innerstädtischer Einkaufszentren in die Stadtstruktur eine der zentralen Herausforderungen der aktuellen Politik für die Innenstädte dar (vgl. auch Kap 2.3).

Mit der baulichen Dichte und Angebotsvielfalt sowie einer guten Infrastrukturausstattung verfügen viele Innenstädte heute über gute Bedingungen für das Wohnen, gerade unter dem Vorzeichen von Alterung und Bevölkerungsrückgang. Zunehmende Verknappungstendenzen auf den Wohnungsmärkten und die mögliche Verdrängung von Haushalten aufgrund hoher Mieten stellen die Kommunen vor schwierige Steuerungsaufgaben. Vor allem die Großstädte stehen häufig vor der schwierigen Aufgabe, für breite Bevölkerungsschichten bezahlbaren Wohnraum bereitstellen zu können. Viele Städte arbeiten an Lösungen für zielgruppengerechte Angebote insbesondere für Familien und für ältere Menschen. Durch den Strukturwandel entstandene große Brachflächen in der Innenstadt bieten die Chance, hier Neues zu entwickeln.

Nach Auswertung der Diskussionsergebnisse durch das BMVBS liegt seit Juni 2011 mit dem überarbeiteten „Weißbuch Innenstadt – Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden“ ein Maßnahmenkatalog für die nachhaltige Entwicklung der Innenstädte und Ortszentren vor.

Eines der wichtigsten Projekte des Bundes zur Umsetzung des Weißbuchs ist das neue Forschungsfeld „Innovationen für Innenstädte“ in ExWoSt. Hierbei unterstützt das BMVBS bis 2014 mit insgesamt 1,9 Mio. Euro acht Modellkommunen dabei, vorbildliche Strategien zur Um- oder Nachnutzung leerstehender Kaufhaus- oder Gewerbeimmobilien und der Reaktivierung von Brachflächen umzusetzen.<sup>69</sup> Weitere zentrale Initiativen des Bundes für die Innenentwicklung sind die Ausrichtung der Program-

<sup>69</sup> Informationen zum aktuellen Stand des Projektes:  
[http://www.bbsr.bund.de/clin\\_032/nn\\_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2011/InnovationenInnenstaedte/01\\_Start.html](http://www.bbsr.bund.de/clin_032/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2011/InnovationenInnenstaedte/01_Start.html).

me der Städtebauförderung auf die Innenstädte (vgl. Kap. 4.8.3) und der zweite Teil der Bauplanungsrechtsnovelle mit den Schwerpunkten Stärkung der Innenentwicklung sowie Anpassung der Baunutzungsverordnung (vgl. Kap. 4.2.2.4).

### 4.8.3 Programme der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung als das investive Kernelement der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ist eine gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen getragene und finanzierte Politik. Sie steht in einer engen wechselseitigen Beziehung zu den Entwicklungen auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten.

Ziel der Städtebauförderung ist, die Städte und Gemeinden bei der Beseitigung städtebaulicher Missstände zu unterstützen und eine zukunftsfähige Entwicklung einzuleiten. Im Mittelpunkt stehen Programme zur sozialen Stadtentwicklung, zum Stadtumbau, zur Zentrenentwicklung und zum städtebaulichen Denkmalschutz. Neu hinzugekommen ist das im Rahmen der Initiative ländliche Infrastruktur initiierte Städtebauförderungsprogramm Kleinere Städte und Gemeinden.

Die Städtebauförderung hat sich seit über 40 Jahren als äußerst wirksames Instrument bewährt. Mit rd. 14 Mrd. Euro Bundesmitteln konnten über 6 800 Städtebaufördermaßnahmen in rund 4 400 Städten und Gemeinden unterstützt werden. Für das Jahr 2012 stellt der Bund weitere 455 Mio. Euro für die Städtebauförderung bereit und bekennt sich für die Zukunft zur Fortsetzung der Städtebauförderung auf hohem Niveau.

#### 4.8.3.1 Stadtumbau

Schrumpfende Städte und ihre Wohnungs- und Immobilienmärkte stellen besondere Herausforderungen dar, auf deren Lösung der Stadtumbau abzielt. Ziel ist, die städtischen Strukturen auch bei rückläufigen Bevölkerungszahlen lebensfähig zu halten und die Lebensqualität in den betroffenen Städten und Stadtteilen zu sichern. Die Innenentwicklung der Städte sowie die Aufwertung und der bedarfsorientierte Um- und Rückbau der Stadtquartiere stehen im Zentrum des Stadtumbaus.

#### Stadtumbau Ost und Altschuldenhilfe

2001 reagierte die Bundesregierung auf die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und hohen Leerstandsquoten in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft mit der Einführung des Programms Stadtumbau Ost sowie der Härtefallregelung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz.



Mit dem Programm Stadtumbau Ost für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen soll die Lebens-, Wohn- und Arbeitsqualität in ostdeutschen Städten und Gemeinden nachhaltig gesichert und erhöht werden. Ansatzpunkte sind die Stärkung der Innenstädte und der Erhalt von Altbauten, der Abbau von Wohnungsleerstand sowie die Aufwertung der von Schrumpfungsprozessen betroffenen Städte. Die Altschuldenhilfe flankiert den Stadtumbau, indem die Altschulden von abgerissenen Wohngebäuden vom Bundeshaushalt übernommen werden.

Seit 2002 wurden von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt 2,7 Mrd. Euro für den Stadtumbau Ost zur Verfügung gestellt, davon 1,3 Mrd. Euro Programmmittel vom Bund. Seit Beginn des Programms wurden 442 Städte und Gemeinden mit mehr als 900 Stadtumbaumaßnahmen gefördert. Auf der Grundlage der 2008 abgeschlossenen Evaluierung wurde eine Fortsetzung des Programms bis zum Jahr 2016 beschlossen. Mit der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2010 haben Bund und Länder neue Akzente im Programm zum Erhalt von Altbauten gesetzt.

Der städtebaulich erforderliche Abriss von leer stehenden Plattenbauten stellt auch weiterhin eine wichtige Säule des Programms Stadtumbau Ost dar. Bisher wurden ca. 300 000 Wohnungen abgerissen. Nachdem sich das ursprüngliche Tempo bei der Umsetzung von Rückbaumaßnahmen seit 2008 deutlich verlangsamt hatte, hat die Bundesregierung die Altschuldenhilferegelung, die den Stadtumbau mit insgesamt 1,1 Mrd. Euro erfolgreich flankiert, von 2010 auf 2013 verlängert.

### Stadtumbau West

Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau West unterstützt besonders vom Strukturwandel betroffene Kommunen in den alten Bundesländern. Im Zentrum stehen die Erarbeitung integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte als Grundlage für die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen, die Aufwertung der von Strukturwandel betroffenen Stadtgebiete, die Konversion von Militärbrachen, die Anpassung der Wohngebiete der 1950er bis 1970er Jahre an den aktuellen Bedarf, die Schaffung zukunftsfähiger Wohnformen und die Vermeidung von Leerstand.

Von 2004 bis 2011 hat der Bund insgesamt rund 500 Mio. Euro Programmmittel für die Umsetzung des Programms in ca. 400 Kommunen bereitgestellt. Mit den ergänzenden Mitteln von Ländern und Gemeinden standen insgesamt rund 1,5 Mrd. Euro bereit.

Die im Jahr 2011 abgeschlossene Programmevaluierung<sup>70</sup> trug der Koalitionsvereinbarung Rechnung, den Stadtumbau West weiter zu entwickeln. Die Evaluierung kam

zu dem Ergebnis, dass derzeit eine Zusammenführung der Programme Stadtumbau West und Stadtumbau Ost aufgrund noch bestehender Strukturunterschiede und bislang noch weitgehend unterschiedlicher Problemlagen in ost- und westdeutschen Städten und Gemeinden nicht zu empfehlen ist.

Die Städte in Ost- und Westdeutschland haben trotz der Angleichung der Entwicklungstrends und Entwicklungschancen weiterhin strukturell stark unterschiedliche Problemlagen. So dominiert in ostdeutschen Städten – bis auf wenige Ausnahmen – weiterhin der Wohnungsleerstand in Großwohnsiedlungen wie auch in bestimmten Altbauquartieren. In westdeutschen Städten ist der Leerstand kein flächendeckendes Problem und wird dies auch nur in einigen Regionen werden, da die Tendenz zur Haushaltsverkleinerung und zu neuen Lebensformen dem entgegen wirkt. Allerdings gibt es in einzelnen Regionen, in problematischen Beständen und an einzelnen Standorten auch in westdeutschen Städten mit zunehmender Tendenz – insbesondere in Altbaubeständen der Gründerzeit, der 1950er und 1960er Jahre, aber auch in einzelnen Großwohnsiedlungen – punktuell gehäufte Leerstände, die allerdings bislang nicht gesamthaft die Negativentwicklung von Quartieren bestimmen. Dies ist aber für die Zukunft nicht auszuschließen, sodass auch präventive Maßnahmen erforderlich werden könnten.

#### 4.8.3.2 Aktive Stadt- und Ortsteilzentren

In vielen Kommunen ist ein Funktionsverlust der „zentralen Versorgungsbereiche“ zu beobachten, insbesondere verursacht durch gewerblichen Leerstand. Als zentrale Versorgungsbereiche werden Innenstadtzentren, vor allem in Städten mit größerem Einzugsbereich, Nebenzentren in Stadtteilen sowie Grund- und Nahversorgungszentren in Stadt- und Ortsteilen auch von kleineren Gemeinden bezeichnet.

Das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren unterstützt den Erhalt und die Entwicklung dieser Bereiche als lebendige Orte für Wirtschaft und Kultur sowie als Orte zum Wohnen, Arbeiten und Leben.

<sup>70</sup> Die Ergebnisse der Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West können unter [www.staedtebaufoerderung.info](http://www.staedtebaufoerderung.info) abgerufen werden.



Ein Ziel ist es, zentrale Stadträume für das Wohnen wieder attraktiver zu machen. Das Programm zielt auch darauf, gemeinsames Handeln von Bürgerschaft, Wirtschaft und öffentlicher Hand und neue Formen privat-öffentlicher Kooperationen zu aktivieren. Mit dem Verfügungsfonds wurde die Städtebauförderung um ein Instrument ergänzt, das ehrenamtlich engagierten Personen wie Bewohnern oder Immobilieneigentümern ein Budget an die Hand gibt, mit dem kleinere Projekte finanziert werden können.

Bislang wurden rund 350 Maßnahmen in 320 Städten und Gemeinden gefördert. Der Bund hat für das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren seit der Einführung im Jahr 2008 bis einschließlich 2012 insgesamt rund 352 Mio. Euro Programmmittel zur Verfügung gestellt.

#### 4.8.3.3 Soziale Stadt – Investitionen im Quartier

Mit dem Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt unterstützt der Bund die städtebauliche Aufwertung und Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in benachteiligten, strukturschwachen Stadt- und Ortsteilen. Diese sind häufig geprägt durch Mängel im Gebäudebestand und Wohnumfeld sowie durch eine unzureichende

Infrastruktur. Hohe Anteile an Arbeitslosen und Menschen mit Migrationshintergrund treffen auf schwache lokale Wirtschaftsstrukturen und Bildungschancen. Mit Hilfe integrierter Entwicklungskonzepte werden bauliche Investitionen der Stadterneuerung mit Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen im Stadtteil verknüpft und so eine Bündelung der Ressourcen vor Ort erreicht. In dem Bund-Länder-Programm Soziale Stadt wurden im Zeitraum 1999 bis 2011 über 600 Maßnahmen in etwa 375 Gemeinden mit insgesamt über drei Mrd. Euro gefördert.

Auf Grundlage der Kritik des Parlamentes und den daraus folgenden Mittelkürzungen im Haushaltsjahr 2011 wurde das Programm weiterentwickelt. Für das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ werden in diesem Jahr wieder Bundesfinanzhilfen in Höhe von 40 Mio. Euro bereitgestellt.

Mit dem weiterentwickelten Programm sollen die Kommunen darin unterstützt werden, auf mehr Generationengerechtigkeit sowie familienfreundliche und altersgerechte Infrastrukturen in benachteiligten Stadtquartieren hinzuwirken. Gefördert werden notwendige städtebauliche Investitionen in das Wohnumfeld, die Infrastruktur und die Qualität des Wohnens. Dabei forciert das neue Städtebauförderprogramm noch stärker die Einbindung der lokalen Bevölkerung und anderer Akteure im Stadtteil in die Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse vor Ort. Dies stärkt das bürgerschaftliche Engagement für das Wohnumfeld, bringt neue Ideen, verbesserte Ergebnisse und erhöht zudem die Akzeptanz der Erneuerungsmaßnahmen. Darüber hinaus wird eine bessere Vernetzung der Initiativen und Organisationen im Gebiet erreicht.

Im Sinne integrierter Stadtteilentwicklung sollen die Maßnahmen der Städtebauförderung zudem stärker und verbindlicher mit zusätzlichen Maßnahmen und Programmen weiterer Ressorts gebündelt und passgenau ergänzt werden. Auch weitere Partner aus Wirtschaft und Gesellschaft (z. B. Unternehmen, Stiftungen, Vereine, Freiwilligendienste) sollen in diesem Rahmen verstärkt in die Quartiersentwicklung eingebunden werden.

So kann insbesondere die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft einen entscheidenden Beitrag zur Stabilisierung

der Stadtteile leisten. Im Rahmen der Modernisierung des Gebäudebestandes investieren Wohnungsunternehmen häufig in ergänzende Maßnahmen zur Stabilisierung der Nachbarschaften (z. B. aktives Belegungsmanagement, Mieter- und Schuldnerberatung, Einsatz von Conciergen, Mietergärten oder Übernahme des Quartiersmanagement). Auch der Auf- und Ausbau von Stadtteilzentren oder Mehrgenerationenhäusern sowie eine entsprechende Gestaltung des Wohnumfeldes (z. B. Spiel- und Sportplätze) haben sich als tragfähige Ansätze erwiesen.

#### 4.8.3.4 Städtebaulicher Denkmalschutz

Das Bund-Länder-Programm Städtebaulicher Denkmalschutz hat zum Ziel, die historischen Innenstädte als Ensembles in ihrer Gesamtheit und strukturellen Eigenheit zu erhalten und zu revitalisieren. Dabei geht es nicht um eine museale Konservierung oder die Rekonstruktion historischer Stadtbilder um jeden Preis, sondern um die strategische Steuerung eines dynamischen Prozesses in Stadtquartieren von hohem baukulturellem Rang. Dabei gilt es auch, diese Gebiete als Standorte für Dienstleistungen, Einzelhandel, Verwaltung, Gewerbe und Wohnen weiterzuentwickeln. Wegen seiner großen Erfolge wurde das Programm 2009 auch auf die alten Länder ausgeweitet.

Von der Programmeinführung 1991 bis einschließlich 2011 stellte der Bund Programmmittel von rund 2,05 Mrd. Euro für Maßnahmen des Städtebaulichen Denkmalschutzes bereit, davon rund 1,96 Mrd. Euro für die neuen Länder und rund 90 Mio. Euro für die alten Länder. 2012 kommen weitere Bundesfinanzhilfen von rund 92,1 Mio. Euro zur Förderung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen im Städtebaulichen Denkmalschutz dazu. Davon entfallen rund 62,7 Mio. Euro auf die neuen und rund 29,4 Mio. Euro auf die alten Länder.

Von 1991 bis 2011 konnte der Bund 243 Maßnahmen in 201 Städten der neuen Länder mit Bundesfinanzhilfen unterstützen, die der Erhaltung ihrer innerstädtischen Flächendenkmale dienen. Seit Einführung des Programms in den alten Ländern im Jahr 2009 konnten bis einschließlich 2011 175 Maßnahmen in 169 Städten der alten Länder unterstützt werden.

#### 4.8.3.5 Kleinere Städte und Gemeinden

Vor allem Klein- und Mittelstädte in ländlichen, dünn besiedelten Räumen sind wichtige wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zentren. Sie erfüllen mit ihrem öffentlichen Infrastrukturangebot elementare Versorgungsfunktionen für die Gemeinden und das Umland. Die Sicherung der Daseinsvorsorge ist jedoch zunehmend durch die Folgen des demografischen Wandels und die damit verbundene veränderte Nachfrage gefährdet. Die kostenbedingte Aufgabe wichtiger örtlicher Bezugspunkte wie Schulen oder kultureller Einrichtungen und Leerstände in Wohn- und Gewerbeimmobilien bedeuten erhebliche Funktions- und Attraktivitätsverluste für die Versorgung der Bevölkerung und für das städtebauliche Umfeld.

Mit dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ sollen deshalb vor allem kleine und mittlere Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge für die Zukunft handlungsfähig gemacht werden. Ihre zentralörtliche Versorgungsfunktion soll dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der gesamten Region gesichert und gestärkt werden. Ein Schwerpunkt des Programms ist die Unterstützung aktiver interkommunaler Zusammenarbeit. Neben der Modernisierung und bedarfsgerechten Anpassung der Infrastruktur der Daseinsvorsorge in den Kommunen (z.B. bauliche Anpassung von Gebäuden öffentlicher sozialer, kultureller Einrichtungen, Sanierung und Umbau leer stehender Gebäude für bedarfsorientierte Folgenutzungen) steht die Innenentwicklung und Stärkung der Ortszentren im Vordergrund. Damit setzt das Programm wichtige Impulse für die Stärkung von Klein- und Mittelstädten in ländlichen Räumen.

Bis zum Jahr 2011 wurden bundesweit mehr als 150 Gesamtmaßnahmen bzw. interkommunale Kooperationen gefördert. Im Programmjahr 2012 stellt der Bund rund 44,4 Mio. Euro Programmmittel für das Programm bereit. Damit wurden die Finanzhilfen des Bundes gegenüber dem Jahr 2011 mit rund 35 Mio. Euro Programmmittel und dem Jahr 2010 mit rund 18 Mio. Euro deutlich angehoben.



## Liste der verwendeten Abkürzungen

AIFM	Verwalter alternativer Investmentfonds
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNB	Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen
dena	Deutsche Energie-Agentur
DIMAX	Aktienindex für deutsche Immobiliengesellschaften
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EEWärmeG	Erneuerbare Energien-Wärmegesetz
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EnEG	Energieeinsparungsgesetz
EnEV	Energieeinsparverordnung
EQ	Anforderungen an energieeffiziente und klimaneutrale Quartiere
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
HVPI	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
ImmoWertV	Immobilienwertermittlungsverordnung
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MAP	Marktanreizprogramm für erneuerbare Energien im Wärmemarkt
NaWoh	Nachhaltiger Wohnungsbau
REIT	Real Estate Investment Trust
SGB	Sozialgesetzbuch
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung



## Impressum

### Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)  
Invalidenstraße 44  
10115 Berlin

### Bearbeitung und Gesamtkoordination

Bundesministerium für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)  
Abteilung Raumordnung, Stadtentwicklung, Wohnen, öffentliches Baurecht

### Gestaltung

RitterSlagman, Hamburg  
Orca Affairs, Berlin

### Druck

Bundesministerium für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)  
Z 25, Hausdruckerei

### Bildnachweis

Andreas Stähle, Seite 60  
Aviapictures-Luftaufnahmen/Maik Smolarczyk, Seite 79  
BMVBS, Seite 54  
Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (IRS), Seite 32  
Bundestransferstelle Städtebaulicher Denkmalschutz/Hathumar Drost, Seite 75, 77  
Büro Kaufmann, Leipzig, S.52, 58  
dena, Titel rechts unten, Seite 43, 51  
dena/Eicken und Mack, Seite 33  
FORUM Bremen, Seite 41, 61  
InWIS/Frauke Schumann, Seite 29, 62  
Göran Gnaudschun, Seite 73  
Imorde GmbH, Seite 70  
iStockphoto, Seite 10, 16, 31, 46, 48/49  
Pro Projekt/Beckers, Titel links oben  
Shutterstock, Titel rechts oben, S. 24  
Wolf-Christian Strauss, Titel links unten, Seite 14

### Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

1. Auflage

Berlin, April 2013



