

Beschlussempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen
(24. Ausschuss)**

**zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 18/13120 –**

**Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und
Immobilienwirtschaft in Deutschland
und
Wohngeld- und Mietenbericht 2016**

A. Problem

Im Berichtszeitraum hat sich die seit 2012 zu beobachtende angespannte Lage auf den Wohnungsmärkten in einer Reihe von Städten und Regionen verschärft. Die Dynamik auf den Wohnungsmärkten in den größten Städten, vielen Universitätsstädten und in städtisch geprägten Regionen hält an, nicht zuletzt aufgrund deutlicher Bevölkerungsgewinne aus dem In- und Ausland. In regionaler Betrachtung ist die Wohnungsmarktlage weiterhin sehr unterschiedlich. Den wachstumsstarken Regionen mit Wohnungsknappheit und steigenden Preisen stehen Regionen mit Leerstand und ausgeglichenen Wohnungsmärkten in ländlichen, peripheren oder strukturschwachen Gebieten gegenüber, in denen die Mieten und Preise stagnieren oder sogar sinken.

Mit dem Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD soll die Bundesregierung aufgefordert werden, eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Bezahlbarkeit des Wohnens insbesondere in den angespannten Märkten umzusetzen.

B. Lösung

Kenntnisnahme der Unterrichtung und Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Ablehnung des Entschließungsantrags.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtung durch die Bundesregierung auf Drucksache 18/13120 folgende EntschlieÙung anzunehmen:

„Der Bericht der Bundesregierung dokumentiert, dass sich die seit dem Jahr 2012 zu beobachtende angespannte Lage auf den Wohnungsmärkten in einer Reihe von Städten und Regionen verschärft hat. Die Versorgungsengpässe auf dem Wohnungsmarkt erreichen zunehmend auch Haushalte mit mittleren Einkommen.

Die in den letzten Jahren deutlich gestiegene Neubautätigkeit reicht noch nicht aus, um die Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt zu decken.

Der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen begrüÙt die Bemühungen der Bundesregierung zur weiteren Steigerung der Neubauaktivitäten auf dem Wohnungsmarkt. Neben der Einführung des Baukindergeldes und den bereits laufenden Gesetzgebungsvorhaben, wie z. B. zur Sicherung der sozialen Wohnraumförderung über das Jahr 2019 hinaus und zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus, gilt es, die weiteren Vorhaben zur Wohnungsbausteigerung zügig auf den Weg zu bringen. Dazu zählen u. a. die geplanten Verbesserungen bei der Wohnungsbauprämie und die Installierung eines Bürgschaftsprogramms für den Bau selbstgenutzten Wohneigentums bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Darüber hinaus sollte mit einer Öffnung des Baukindergeldes für den Erwerb von Anteilen von Wohnungsbaugenossenschaften die Breitenwirkung des Förderinstruments erhöht werden.

Parallel zur Steigerung des Wohnungsneubaus muss jedoch auch die Bezahlbarkeit des Wohnens in angespannten Märkten ermöglicht werden. Dazu soll u. a. das Gesetzgebungsvorhaben zur Änderung des Mietrechts beitragen. Zusätzlich soll zeitnah beim Mietspiegel der Betrachtungszeitraum für die ortsübliche Vergleichsmiete von 4 auf 6 Jahre erweitert werden.

Darüber hinaus muss aber auch auf die Einkommens- und Mietenentwicklung sowie die Heizkostenentwicklung seit der letzten Wohngeldreform reagiert werden.

Der Deutsche Bundestag bittet die Bundesregierung:

- einen Gesetzentwurf zur Steigerung der Attraktivität der Wohnungsbauprämie im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zeitnah nach Vorliegen der Ergebnisse des Forschungsprojektes zur Evaluierung der Wohnungsbauprämie vorzulegen;
- den Gesetzentwurf zur Wohngeldreform im ersten Halbjahr 2019 vorzulegen und im Rahmen dessen die Einführung einer Klimakomponente im Wohngeld gemeinsam mit den Ländern zu prüfen und ggf. umzusetzen;
- zeitnah einen Vorschlag zur Anpassung des Mietspiegelrechts vorzulegen;
- zu prüfen, ob ein KfW-Bürgschaftsprogramm zur Unterstützung des Neubaus und Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums und für den Neubau von kommunalen und kirchlichen Mietwohnungen sowie Genossenschaftswohnungen sinnvoll sein kann und ob eine Unterstützung nicht gewinnorientierter Initiativen und Stiftungen im Sinne einer Gemeinwohlorientierung ebenfalls im Rahmen des Bürgschaftsprogramms ermöglicht werden sollte;

- das Baukindergeld innerhalb des bestehenden Kostenrahmens auch für den Erwerb von Genossenschaftsanteilen zu öffnen – soweit sie zur Selbstnutzung einer Genossenschaftswohnung erforderlich sind.“

Berlin, den 13. Februar 2019

Der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Mechthild Heil

Vorsitzende

Karsten Möring

Berichterstatter

Ulli Nissen

Berichterstatterin

Udo Theodor Hemmelgarn

Berichterstatter

Daniel Föst

Berichterstatter

Caren Lay

Berichterstatterin

Christian Kühn (Tübingen)

Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Karsten Möring, Ulli Nissen, Udo Theodor Hemmelgarn, Daniel Föst, Caren Lay und Christian Kühn (Tübingen)

I. Überweisung

Die Unterrichtung auf **Drucksache 18/13120** wurde gemäß § 80 Absatz 3 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 5. Juli 2018 in der 46. Sitzung des Deutschen Bundestages zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen und zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

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

Im Berichtszeitraum hat sich die seit 2012 zu beobachtende angespannte Lage auf den Wohnungsmärkten in einer Reihe von Städten und Regionen verschärft. Die Dynamik auf den Wohnungsmärkten in den größten Städten, vielen Universitätsstädten und in städtisch geprägten Regionen hält an, nicht zuletzt aufgrund deutlicher Bevölkerungsgewinne aus dem In- und Ausland. Dort sind Wohnungsmarktengpässe mit steigenden Mieten und Preisen zu verzeichnen. In regionaler Betrachtung ist die Wohnungsmarktlage allerdings weiterhin sehr unterschiedlich. Den wachstumsstarken Regionen mit Wohnungsknappheit stehen Regionen mit Leerstand und ausgeglichenen Wohnungsmärkten in ländlichen, peripheren oder strukturschwachen Gebieten gegenüber, in denen die Mieten und Preise stagnieren oder sogar sinken.

Inzwischen hat nicht zuletzt in Folge des verstärkten Engagements der Wohnungspolitik seit Beginn der Legislaturperiode der Markt auf die hohe Nachfrage mit einer deutlich gestiegenen Neubauaktivität reagiert. Die seit 2009 wieder steigende Bautätigkeit erreichte im Jahr 2015 313 000 neu genehmigte und 248 000 fertiggestellte Wohnungen. Die positive Entwicklung setzt sich auch 2016 mit gut 375 000 Wohnungsbaugenehmigungen und 278 000 fertiggestellten Wohnungen fort.

Aus der Zusammenschau von überdurchschnittlicher Zuwanderung aus dem EU-Raum, hoher Flüchtlingszuwanderung und einer zu geringen Bautätigkeit in den vergangenen Jahren kann von einem aktuellen Neubaubedarf bis zum Jahr 2020 von rund 350 000 Wohnungen p. a. ausgegangen werden.

Teil B: Mietenbericht

Bei Bestandsmieten erfolgt in der Regel eine maßvolle Anpassung der Wohnungsmieten. Bei neuen Mietverträgen, sei es durch Erstvermietung einer neuen Wohnung (Erstbezug) oder Mieterwechsel, ist der Einfluss aktueller Marktkonstellationen deutlicher, etwa von Angebotsüberhängen oder Angebotsknappheiten. Diese Mieten werden als Erst- und Wiedervermietungs-mieten bezeichnet. Sie können bei vergleichbaren Mietobjekten von den Bestandsmieten deutlich abweichen. Die durchschnittliche Bruttokaltmiete belief sich im Jahr 2015 auf 6,80 Euro/m² und Monat (alte Länder: 7,03 Euro/m²; neue Länder: 6,19 Euro/m²). Berücksichtigt man den Anstieg der Bruttokaltmieten laut Mietenindex des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2016 von 1,2 Prozent, so ergibt sich mit den Daten des Sozioökonomischen Panels für das Jahr 2016 eine fortgeschriebene durchschnittliche Bruttokaltmiete von 6,88 Euro/m². Unter Berücksichtigung der kalten Betriebskosten ergibt sich eine Nettokaltmiete von durchschnittlich 5,69 Euro in 2015 und durchschnittlich 5,76 Euro/m² in 2016. Die gemäßigte Entwicklung der Bestandsmieten in den letzten Jahren hat sich somit fortgesetzt und steht in Kontrast zu den deutlichen Steigerungen bei den Erst- und Wiedervermietungen.

Das durchschnittliche Niveau der inserierten Wohnungsmieten aus Erst- und Wiedervermietungen (BBSR) betrug im Jahr 2016 7,65 Euro/m² nettokalt. In Westdeutschland lagen die Angebotsmieten im Schnitt bei 8,03 Euro/m², in Ostdeutschland bei 6,64 Euro/m². Die BBSR-Angebotsmieten streuten 2016 ähnlich wie Immobilienpreise sehr stark in den Teilräumen Deutschlands – von unter 4,30 Euro/m² in den Landkreisen Wunsiedel und Lüchow-Dannenberg bis zu 15,65 Euro/m² in der Stadt München.

Teil C: Wohngeld

Im Berichtszeitraum 2013 bis 2015 sank die Zahl der Wohngeldhaushalte deutlich um 31 Prozent von 664 724 auf 460 080 Haushalte. Parallel sind die gesamten Wohngeldausgaben von 985 Mio. Euro auf 680 Mio. Euro gesunken. Für diesen Rückgang waren insbesondere die günstige Arbeitsmarktentwicklung und die allgemeinen Einkommenssteigerungen verantwortlich, aber auch die jährlichen Regelbedarfserhöhungen, die zu einem Wechsel von Wohngeldhaushalten in die Grundsicherung führten. Am 1. Januar 2016 ist die Wohngeldreform 2016 in Kraft getreten. Mit ihr wurde das Wohngeld erstmalig seit der Wohngeldreform 2009 wieder an die Mieten- und Einkommensentwicklung angepasst. Angesichts der zunehmenden regionalen Wohnungsmarktempässe und der steigenden Wohnkosten war es erforderlich, das Leistungsniveau des Wohngeldes generell anzuheben. Durch die Reform sind die Wohngeldausgaben um 68 Prozent auf insgesamt 1,14 Mrd. Euro angestiegen. Die Empfängerzahl hat sich in 2016 schätzungsweise um ca. 43 Prozent auf 660 000 Haushalte erhöht. Das Wohngeld eines Zwei-Personen-Haushalts ist um 61 Prozent von monatlich 114 Euro auf durchschnittlich 184 Euro gestiegen. Überdurchschnittlich stark sind im Wohngeld Ein-Personen-Haushalte und große Haushalte mit fünf und mehr Personen vertreten.

Erstmals werden im Wohngeld- und Mietenbericht die Höchstbeträge für Miete und Belastung, die Mietenstufen und die Höhe des Wohngeldes überprüft. Als Ergebnis der Überprüfung zeichnet sich perspektivisch insgesamt ein Anpassungsbedarf der Höchstbeträge und der damit verbundenen Mietenstufen wegen der regional differenzierten starken Dynamik der Angebotsmieten und dem Anstieg der Bestandsmieten der Wohngeldhaushalte ab. Wenn sich diese Entwicklung fortsetzt, könnte dieser mit einer Leistungsanpassung des Wohngeldes begegnet werden.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 28. Sitzung am 28. November 2018 die Kenntnisnahme der Unterrichtung auf Drucksache 18/13120 empfohlen. Ferner hat er mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 19(24)049 abzulehnen. Weiter hat er mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(24)048 abzulehnen.

Schließlich hat der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz in seiner 33. Sitzung am 13. Februar 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme der Entschließung auf Ausschussdrucksache 19(24)045-neu2 empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** hat die Unterrichtung auf Drucksache 18/13120 in seiner 10. Sitzung am 28. November 2018 sowie in seiner 16. Sitzung am 13. Februar 2019 abschließend behandelt. Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben dazu einen Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(24)045-neu2 eingebracht, dessen Inhalt in der Beschlussempfehlung wiedergegeben ist. Die Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben Entschließungsanträge auf Drucksache 19(24)049 beziehungsweise 19(24)048 eingebracht.

Die **Fraktion der SPD** betonte, dass sich die Regierungsfractionen darauf geeinigt hätten, dass das Baukindergeld künftig auch für den Erwerb von Genossenschaftsanteilen verwendet werden könne.

Es sei wichtig, möglichst frühzeitig einen Gesetzentwurf zur Wohngeldreform zu erarbeiten und noch in der ersten Hälfte des nächsten Jahres 2019 vorzulegen. Die Wohngeldreform sei dringend notwendig. Die Zahl der Wohngeldempfänger sei deutlich zurückgegangen, weil die Regelungen nicht aktuell seien.

Die **Fraktion der CDU/CSU** unterstrich, dass im Bericht der starke Anstieg der Mieten und die wachsende Nachfrage durch Zuzug in die Städte bestätigt würden. Dem begegne die Regierungskoalition mit einer Reihe von Maßnahmen. Dazu gehöre, über Korrekturen beim Wohngeld nachzudenken. Wichtig sei, im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen Fortschritte zu erzielen, um mehr preiswerten Wohnraum zu errichten.

Es sei erfreulich, dass im Bericht festgestellt werde, dass die Nebenkosten zum Beispiel für Heizung gesunken seien. Mittlerweile sei aber klar, dass dies nur ein vorübergehender Effekt gewesen sei und inzwischen die Werte wieder deutlich gestiegen seien. Die energetische Modernisierung bleibe deshalb wichtig.

Weitere Maßnahmen, wie die Änderung des Mietrechts und die steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus, würden parallel umgesetzt. Die entscheidende Frage werde sein, wie schnell Verbesserungen erreicht werden könnten, um zu der notwendigen Beschleunigung des Wohnungsbaus zu kommen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** sprach von Enttäuschung innerhalb der Wohnungswirtschaft über den Baugipfel. Dieser hätte Verfahrensbeschleunigungen und Verbesserungen bei den Baukosten bringen sollen, wovon am Ende aber nicht viel übrig geblieben sei.

Steuerliche Förderungen oder Zielanreize könnten unter den herrschenden Bedingungen nur funktionieren, wenn sie eine räumliche Komponente enthielten. Die staatliche Förderung der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen in Berlin über das Baukindergeld sei wohnungswirtschaftlich nicht sinnvoll. Es müsse stattdessen der Neubau in den Ballungsräumen gefördert werden. Im ländlichen Raum müsse der Aufkauf von Bestandsimmobilien gefördert werden, um eine weitere Zersiedlung durch Neubau zu verhindern. Die Maßnahmen der Bundesregierung müssten stärker an Zielkulissen preislicher und räumlicher Natur ausgerichtet werden, um an den richtigen Stellen eine Wirkung zu entfalten.

Im Bericht werde das Auseinanderdriften der Wohnungsmärkte beschrieben. Es fehlten regional angepasste Instrumente. Dass bereits 23 Millionen Menschen in Wohnraumangelgebieten in Deutschland lebten, zeige, wie groß die Dimension des Problems sei. Die Wohngeldnovelle sei bereits seit längerem angekündigt und stehe auch im Koalitionsvertrag, liege aber immer noch nicht vor.

Die **Fraktion DIE LINKE**. konstatierte, dass die soziale Ungleichheit auf den Wohnungsmärkten deutlich zunehme, so dass jeder zehnte Haushalt bereits auf staatliche Entlastung durch Wohngeld oder Kosten der Unterkunft angewiesen sei, um die Miete überhaupt noch bezahlen zu können. Das belege der Bericht der Bundesregierung. In Deutschland gebe es keine belastbare Statistik über Miethöhen, Immobilienbestände, Eigentümer und Wohnungslose, das gehe ebenfalls aus dem Bericht hervor. Wenn man die Probleme lösen wolle, müsse man hier zuerst ansetzen. Außerdem müsse mehr gebaut werden. Die Lösungsansätze der Fraktionen unterschieden sich hauptsächlich bei der Frage, für wen gebaut und mit welchen Instrumenten gefördert werden solle. Die Fraktion DIE LINKE. wolle vor allem die Kommunen und Genossenschaften stärken und deren Bestände ausbauen und mit sozialem Wohnungsbau bezahlbare Wohnungen für Durchschnittsverdiener erreichen. Außerdem werde ein besseres Mietrecht benötigt, das eine gesetzliche Deckelung der Mieten enthalte. Weiterhin sei eine Anpassung des Wohngeldes erforderlich.

Die **Fraktion der AfD** stellte fest, dass der Bericht sich mit der Situation im Jahre 2016 befasse und deshalb die erheblichen Preissteigerungen der letzten zwei Jahre nicht berücksichtige und die Versäumnisse nicht aufliste, die zur gegenwärtigen Marktsituation geführt hätten.

Die AfD-Fraktion freue sich, dass die Bundesregierung die Einschätzung der AfD über die Situation im Immobilien- und Wohnungsbereich teile. Dies gelte auch für die Aussage, dass bei der bis jetzt verfolgten energetischen Sanierung im Gebäudebereich darauf geachtet werden müsse, keine unverhältnismäßigen Preissteigerungen zu verursachen. Es würden allerdings falsche Schlussfolgerungen gezogen. Der Bericht konstatiere, dass die bis 2016 insgesamt gute Wohnraumversorgung das Ergebnis privater Investoren auf der Grundlage verlässlicher ordnungspolitischer Rahmenbedingungen, insbesondere im Miets-, Steuer- und Gebäudebaurecht gewesen sei. Dann würden aber weitgehende Eingriffe in das Mietrecht zu Lasten der Vermieter verlangt, inklusive Verschärfung der Mietpreisbremse und Verlängerung des Betrachtungszeitraums für den Mietspiegel. Auch den privaten Kleinvermietern solle mit der Mietpreisbremse und anderer Regulierung das Leben schwer gemacht werden. Es fehlten hingegen konkrete Vorschläge zur Erhöhung der Eigentumsquote.

Im Bericht werde festgestellt, dass die Grunderwerbssteuer eines der größten Hindernisse auf dem Weg zu mehr Wohneigentum sei, er enthalte aber keine Lösungsvorschläge, sondern verweise auf einen ergebnislosen Appell der Bundesregierung an die Bundesländer zur Reduzierung der Grunderwerbssteuer.

Die **Fraktion der FDP** betonte, der Bericht zeige eindrucksvoll die Eigentümerstruktur des Wohnraums in Deutschland. Wenn die Probleme gelöst werden sollten, müssten alle Marktteilnehmer beteiligt werden. Es werde nicht reichen, nur auf Kommunen und Genossenschaften zu setzen. Deshalb sei es hilfreich, die Struktur zu kennen, die in Deutschland zum größten Teil von kleinen privaten Vermietern geprägt sei. Das bedeute auch, dass die Rolle der großen Vermieter mit gerade einmal 13 Prozent nicht überschätzt werden sollte.

Die Notwendigkeit einer Wohngeldreform könne man dem Bericht entnehmen, auch die Ansätze der Wirkung der letzten Reform seien im Bericht erkennbar. Die Subjektförderung habe für die FDP eine große Bedeutung.

Im Ergebnis empfahl der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** in seiner 10. Sitzung am 28. November 2018 die Kenntnisnahme der Unterrichtung und in seiner 16. Sitzung am 13. Februar 2019 die Annahme einer von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(24)045-neu2 vorgelegten Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Der Ausschuss empfahl ferner in seiner 10. Sitzung am 28. November 2018 die Ablehnung der auf Ausschussdrucksache 19(24)049 von der Fraktion DIE LINKE. eingebrachten Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Weiter empfahl der Ausschuss in derselben Sitzung die Ablehnung der auf Ausschussdrucksache 19(24)048 von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachten Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Berlin, den 13. Februar 2019

Karsten Möring
Berichtersteller

Ulli Nissen
Berichterstellerin

Udo Theodor Hemmelgarn
Berichtersteller

Daniel Föst
Berichtersteller

Caren Lay
Berichterstellerin

Christian Kühn (Tübingen)
Berichtersteller